



Regeringskansliet, Klimat- och
näringslivsdepartementet

Remiss om Promemoria Betänkandet En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem (SOU 2025:14), KN2025/01042

Inledning

Här följer Länsstyrelsens Västernorrland (länsstyrelsens) synpunkter på det remitterade förslaget.

Sammanfattning

Länsstyrelsen ser i huvudsak positivt på betänkandets förslag och intentioner. Vi vill dock tillägga att det är avgörande att förslagets intentioner genomförs fullt ut. Om laglydiga verksamheter får en ökad regelbörda utan att vi samtidigt uppnår önskad effekt i brottsbekämpningen kommer förändringarna att bli kontraproduktiva.

Länsstyrelsen ställer sig bakom utredningens förslag med följande reservationer och tillägg.

- Länsstyrelsen anser att förslaget om vandelsprövning bör kompletteras med följande
 - Ett samlat förfarande bör införas så att verksamhetsutövare med verksamhet i flera delar av landet endast behöver vända sig till en myndighet som vandelsprövar verksamhetsutövaren för hela dess verksamhet nationellt
 - Ett system med ömsesidigt erkännande bör införas så att en person som på kort tid tar ledande positioner i flera olika verksamheter inte i onödan behöver gå igenom upprepade vandelsprövningar.

- Informationsutbytet mellan myndigheterna bör anpassas så att tillsynsmyndigheten ges möjlighet att utföra löpande kontroll av vandeln även efter provningstillfället. Ett resonemang kring detta förs i Kapitel 8.
- Vad gäller regleringen av dubbelprovningsförbudet har Länsstyrelsen svårt att förstå skälen till att inte införa ett samlat sanktionsförfarande samt att dubbelprovning av juridiska personer inte ska regleras särskilt.
- En regional lägesbild avseende miljöbrottsligheten bör tas fram vartannat år i stället för som utredningen föreslår varje år.
- Miljösanktionsavgifter bör knytas till ett index för att uppnå en automatisk inflationsjustering.
- Statliga tillsynsavgiften om 800 kr bör höjas och knytas till ett index för att uppnå en automatisk inflationsjustering.
- Ikraftträdandet av reglerna bör senareläggas med ett år till juli 2027.
- Det bör noteras att dessa förslag kommer att vara budgetpåverkande för tillsyns- och provningsmyndigheterna och att viss tillsyn kommer att behöva prioriteras bort för att detta ska kunna genomföras.

Kapitel 7 Förbättrade möjligheter att förebygga brottslighet

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om utökad vandelsprovning men vil lägga till att förslaget har sina baksidor.

Länsstyrelsen vill därtill anföra följande för egen del.

Allmänt om förslaget om vandelsprovning

Av utredningen framgår att lagens sanktioner framförallt träffar dem som vill göra rätt för sig men begår misstag samtidigt som de som avsiktligt håller sig undan myndighetens granskning klarar sig.

Av utredningen framgår inte annat än att även vandelsprövningen kommer att innebära en pålaga för dem som söker tillstånd och anmäler sin verksamhet men inte påverka de brottslingar som väljer att hålla sig undan myndighetens granskning. Branschföreträdare redan uttryck bekymmer över myndigheternas krav på underlag vid tillståndsprövningar och att handläggningstiderna är för långa, detta blir ytterligare en belastning.

En större administrativ börda för skötsamma företag innebär en än större konkurrensfördel för den oärlige. Det riskerar också att underminera respekten för lagen.

Av den anledningen är det ytterst viktigt att utredningens fulla intentioner förverkligas så att det verkligen blir lättare att lagföra grova brottslingar och brottslingar som väljer att "hålla sig under radarn". Vi återkommer till detta senare i remissvaret.

För att minska den administrativa bördan på företagen har länsstyrelsen kompletterat med två förslag på regelförenklingar. Se nedan.

Vandelsprövningen kan leda till längre handläggningstider

I utredningen framgår att vandelsprövningen i sig inte kommer att förlänga myndighetens handläggningstid vilket Länsstyrelsen ställer sig tveksamma till.

För det första är själva arbetet med granskning av handlingar ett arbete i sig. Därtill kommer arbete med att få in eventuella kompletteringar och beslutsskrivning och hantering av överklaganden för de fall när ansökan nekas. Det finns också många tolkningsfrågor inom exempelvis vad som är ekonomisk skötsamhet och var gränsen bör gå i betalningsanmärkningar och skatteskuld.

Därtill är det inte alltid helt givet vilka i företaget som är personer med betydande inflytande. Det i sig kan ta tid att utreda då det ju inte går att helt förlita sig på den sökandes inkomna handlingar, åtminstone i början, då dessa regler är nya. Detta har visat sig vara svårt även vid liknande prövningar enligt alkohollagen.

Det här är en typ av kompetens som saknas hos miljöhandläggare generellt. Här behövs kompetensutveckling och en vägledning som bör vara klar innan det nya kravet träder i kraft.

Även om vandelsprövningen ofta är av begränsad svårighetsgrad kan det bli fråga om många sådana. Flertalet sökande är aktiebolag, vilket innebär att hela styrelsen och VD kommer att behöva kontrolleras med avseende på vandel. Därtill kommer alla ärenden med byte av verksamhetsutövare med oförändrade tillstånd. Det är vanligt förekommande och kommer, på samma sätt som nya tillstånd, kräva en vandelsprövning av de nya företrädarna.

Ett samlat förfarande för vandelsprövning bör införas

Det förekommer att en verksamhetsutövare har verksamheter som sträcker sig över flera kommuner och även flera län. Ett vanligt exempel är aktiebolag som bedriver täktverksamhet på flera platser som ligger utspridda över landet. Såsom utredningens förslag är utformat skulle en sådan verksamhetsutövare behöva anmäla exempelvis ett byte av en styrelsesuppleant till flera olika kommuner och länsstyrelser varefter alla dessa ska utföra vandelsprövning och godkänna den nya suppleanten. En liknande problematik uppstod när motsvarande krav infördes i tobakslagen. Har du verksamheter på flera platser i Sverige innebär det att denna vandelsprövning ska ske hos alla dessa tillsynsmyndigheter då det inte finns en övergripande myndighet som utför det arbetet.

Det här innebär ett betydande dubbelarbete för myndigheterna och dessutom en osäkerhet för verksamhetsutövaren. Länsstyrelsen kan inte se att detta har uppmärksammats och tagit med i konsekvensanalysen. Vi föreslår därför ett samlat förfarande bör införas så att en verksamhetsutövare endast behöver vända sig till en tillsynsmyndighet för vandelsprövning.

Ett sätt att lösa detta vore att en central prövningsmyndighet fick i uppdrag att utföra all vandelsprövning. En annan variant är att en av de tillsynsmyndigheter som verksamhetsutövaren har att göra med gör vandelsprövningen och att denna prövning sedan godtas av övriga tillsynsmyndigheter. Exempelvis skulle man kunna tänka sig att prövningen görs hos den kommunala tillsynsmyndighet eller länsstyrelse där verksamhetsutövaren har sitt säte. Eventuellt med kompletterande forumbestämmelser för det fall verksamhetsutövaren inte har någon miljöfarlig verksamhet i sin hemkommun.

Ett system med ömsesidigt erkännande bör införas.

Om en person som nyligen vandelsprövats för en viss verksamhet snart efter ansöker om att träda in i en annan liknande verksamhet uppstår en risk för onödigt dubbelarbete. Exempelvis en person som sitter i ett bolags styrelse och rekryteras av ett annat bolag för att sitta även i den styrelsen. Såsom förslaget är skrivet skulle en person som vandelsprövats och godkänts av en tillsynsmyndighet kunna bli föremål för en ny likadan prövning redan samma dag. Det innebär ett onödigt dubbelarbete för såväl den enskilde som för tillsynsmyndigheten. Det bör införas en bestämmelse om att myndigheten, utan ny vandelsprövning, ska kunna godkänna den som nyligen vandelsprövas och godkänts av en annan tillsynsmyndighet.

Kapitel 8 Förbättrade möjligheter att upptäcka miljöbrottslighet

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag med följande reservationer.

Det bör införas en möjlighet för tillsynsmyndigheten att få tillgång till information från andra myndigheter för att löpande kunna granska verksamhetsutövarensandel.

Utredningens förslag lägger en stor vikt vid den initiala granskning som ska göras när en ny verksamhetsutövare söker tillstånd samt när nya aktörer tar plats i ledande positioner på ett företag. Däremot finns betydligt sämre möjligheter att i tillsynen regelbundet granska verksamhetensandel.

Det innebär att verksamhetsutövare endast behöver visa upp en godtagbar andel eller upprätthålla en fasad vid ansökningstillfället varefter de kan ta sig större friheter så snart ansökningsprocessen är över. Det innebär också en orättvis konkurrensfördel för den som redan är inne i systemet och slipper den vandelsprövning som nya verksamhetsutövare behöver genomgå.

För att mildra dessa effekter föreslår vi att tillsynsmyndigheten bör ha samma rätt att utföra inre tillsyn löpande som tillsynsmyndigheten har enligt alkohollagen. För att klara det

behöver informationsutbytet mellan myndigheterna anpassas till en sådan ordning.

Att även ha en möjlighet att kunna på mer regelbunden basis granska ingående medlemmar i styrelser kan vara av betydelse då det i förslaget endast är nya verksamheter som kommer genomgå vandelsprövning. Det framgår i utredningen att det finns andra myndigheter som ska täcka upp detta men Skatteverket och Kronofogdemyndigheten har ingen skyldighet att meddela en annan myndigheter om ändrade förhållanden.

Tillsynsmyndigheten kan förstås begära de nödvändiga uppgifterna direkt från verksamhetsutövaren men det är en svagare form av tillsyn som kräver verksamhetsutövarens medverkan. Det kan inte uteslutas att den som har något att dölja försöker att förstöra bevismaterial eller på annat sätt obstruera. Tillsynsmyndigheten borde därför ha möjlighet att begära ut handlingar från ex Skatteverket, Bolagsverket och Kronofogden som en del av tillsynen.

Kapitel 9 Förbättrade möjligheter att utreda miljöbrottslighet

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag med följande reservationer.

Begreppet regional lägesbild bör definieras. Vidare anser Länsstyrelsen att det bör räcka att ta fram en sådan lägesbild vartannat år.

Utredningens förslag är att en regional lägesbild bör tas fram varje år. Länsstyrelsen har idag inget uppdrag att ta fram regionala lägesbilder för andra brottstyper.

Begreppet *lägesbild* bör definieras för att skapa samsyn och jämförbarhet. Om begreppet åsyftar samma omfattning och typ av analys som enligt Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete bör regionala lägesbilder inom miljöbrott tas fram vartannat år eftersom det är en omfattande och tidskrävande process.

Kapitel 10 Förbättrade möjligheter att lagföra miljöbrottslighet

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag i denna del.

Kapitel 12 Sanktionsväxling

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag i denna del.

Kapitel 13 Utredningens bedömningar och förslag om miljöskanktionssystemet

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag men vill därtill anförä följande för egen del.

Länsstyrelsen anser att en automatisk indexuppräkninq bör införas för sanktionsavgiften.

Det är bra att sanktionsavgiften höjs men för att undvika att halka efter ekonomin i landet borde det införas en indexuppräkninq för miljöskanktionsavgifter enligt ex KPI årligen.

I annat fall blir sanktionen mer kännbar när den är nyligen justerad varefter den blir billigare med åren. Det rimmar illa med sanktionens syfte att avskräcka överträdelser.

Kapitel 14 Dubbelprövninqsförbudet

Länsstyrelsen har svårt att förstå varför en reglering av dubbelprövning inte bör införas även för juridiska personer. Vi ser inte heller varför ett samlat sanktionsförfarande skulle vara obehövt.

Reglering av dubbelprövning för juridiska personer

Av det resonemang som förs på sidan 647 framgår att företagsboten är den vanligaste straffrättsliga sanktionen på miljöstraffrätten och att det talar för en uttrycklig reglering av dubbelprövninqsförbudet även för juridiska personer. Länsstyrelsen instämmer med detta resonemang och ser fördelar med en enhetlig reglering av samtliga fall när dubbelprövning kan uppstå.

Utredningen drar dock slutsatsen att en reglering av dubbelprövning för juridiska personer inte är nödvändig. Resonemanget bakom detta är kortfattat och svårt att förstå.

I motsats till utredningen anser Länsstyrelsen att om en allmän rättsprincip ska kodifieras i lagtext bör en sådan kodifiering innefatta samtliga fall där principen gäller. I annat fall blir lagen svår att tyda även för den som är skolad jurist och bekant med allmänna rättsprinciper. Förutom den uppenbara risken för felaktig tillämpning leder en otransparent lagstiftning till en upplevelse av att lagen är obegriplig och skriven för någon annan än den enskilde medborgaren vilket i sin tur leder till en sämre respekt för lagen.

Ett samlat sanktionsförfarande

Länsstyrelsen kan inte se annat än att det torde vara till stor nytta att ha ett samlat sanktionsförfarande.

Utredningen har däremot kommit till motsatt slutsats men resonemanget är kortfattat och svårt att följa. Den korta argumentation som förs kretsar kring varför ett samlat sanktionsförfarande införts på skatteområdet och inom marknadsmissbrukslagstiftningen. Däremot framkommer inga skäl för eller emot det aktuella förslaget.

Länsstyrelsen har svårt att förstå utredningens resonemang i den här delen.

Kapitel 16 Utredningens bedömningar och förslag avseende miljöstraffrätten

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag i denna del.

Kapitel 17 ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Länsstyrelsen anser att tiden för ikraftträdande är alltför kort för ett så pass omfattande förslag.

Reglerna bör träda i kraft tidigast den 1 juli 2027

Enligt utredningsförslaget ska de föreslagna förändringarna träda i kraft den 1 juli 2026. Länsstyrelsen anser att denna tidsram är väl

kort för en så pass omfattande förändring. Sanktionsväxlingen innebär ett paradigmskifte på miljöstraffrättens område. För tillsynsmyndigheterna innebär detta en möjlighet att kunna sanktionsbelägga en stor mängd förseelser varav några kräver viss utredning. För de brottsbekämpande myndigheterna innebär detta att arbeta med miljöbrotten på ett nytt sätt och i en betydligt större omfattning.

Allt detta kommer att kräva en kompetensförstärkning för samtliga berörda myndigheter. För polis och åklagare kommer det sannolikt inte att räcka med kompetenshöjning av befintlig personal utan även rekrytering av ny kompetens kommer att behövas. Dessutom ska prioriteringar göras i respektive myndighets budgetar för att möjliggöra de nödvändiga förändringarna.

I skrivande stund återstår tio månader innan förslagen föreslås träda i kraft. Det i sig är en kort tid för att genomföra ovanstående förändringar. Men det arbetet kan inte påbörjas förrän det finns en färdig lagtext att förhålla sig till. Ännu återstår proposition, lagrådsremiss, utskottsbehandling och slutligen riksdagsbeslut.

För att sanktionsväxlingen ska kunna genomföras krävs dessutom att regeringen meddelar nya föreskrifter om miljöstraffavgifter. Något förslag på sådana föreskrifter finns inte med i utredningen.

Sannolikt återstår, i bästa fall, några månader till att ta fram de vägledningar och kompetenshöjande insatser som behövs. Det är inte rimligt. Att få alla bitar på plats redan till 1 juli 2026 känns väl optimistiskt.

Kapitel 18. Konsekvensutredning

Länsstyrelsen har följande kommentarer med anledning av den redovisade statistiken i avsnitt 18.4.1.

Den redovisade statistiken över ansökningar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet i Västernorrland stämmer inte. De senaste åren har Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen Västernorrland hanterat drygt 20 ansökningar per år gällande nya tillstånd (inklusive ändringstillstånd). Om varje sökande aktiebolag har en styrelse på fem personer skulle det innebära att över 100 personer skulle behöva vandelsprövas av miljöprövningsdelegationen årligen.

Allmänna synpunkter

Ur ett brottsförebyggande perspektiv ser länsstyrelsen positivt på betänkandets förslag på en skärpt straffskala, ökad samverkan mellan myndigheter samt utökade lämplighetsprövningar för att förbättra möjligheterna till effektivt brottsförebyggande arbete.

För att förslaget ska ge önskad effekt bör dock följande beaktas.

Förslagets övergripande syfte

Den huvudsakliga styrkan i dessa förslag ligger i att de möjliggör en nödvändig förskjutning av brottsbekämpande myndigheters fokus från bagatellartade brott till den grova och kalkylerade brottsligheten. Det är ett omvälvande nytänk som ska leda till att syftet med balken uppfylls och att de grövre miljöbrotten prioriteras i både utredning och domar. Det kan inte nog understrykas hur viktigt detta är att denna intention förverkligas fullt ut.

En biverkning av förslagen är att skötsamma företag kommer att få ännu fler administrativa regler att följa. Med detta kommer också en ökad risk för sanktioner för formaliaförseelser, om man exempelvis missar att anmäla en ny styrelseledamot i tid. Det finns därför en risk att konkurrensen snedvrids ytterligare till de laglydigas nackdel och till fördel för den som väljer att stå utanför lagen. Detta kan underminera respekten för lagen i stort.

Därför är det av avgörande betydelse att dessa förslag faktiskt leder till att betydande resurser frigörs för att bekämpa den grova brottsligheten, att dessa resurser används till just det och att de mer organiserade och kalkylerande brottslingarna lagförs i hög utsträckning.

Behov av tydlig tillsynsvägledning

Förslaget kan leda till oklarheter i vad som gäller, både för företag och för myndigheter. Med tiden kommer problemet att bli mindre kännbart i takt med att det kommer praxis och vägledningar.

Det finns en risk att myndigheter kommer att göra olika tolkningar. För att skapa likriktning är det av största vikt att utbildningar och vägledningar tas fram i god tid innan genomförandet av den nya miljöstrafflagen och ändringar i sanktionslagen. Utredningen föreslår att de flesta myndigheter ska klara denna omställning med

befintliga anslag. Då krävs att de tillsynsvägledande myndigheterna tar ett stort ansvar för att vägleda tillsynsmyndigheterna i omställningen.

Samverkan

Det är viktigt att miljöbrottssamordningen samhandlar med länsstyrelsernas befintliga uppdrag att samordna det brottsförebyggande arbetet regionalt.

Det är också viktigt att möjligheten till regionala prioriteringar bevaras. Flera nya nationella uppdrag till länsstyrelserna (till exempel BOB och avhopparuppdrag) har tillkommit utan tillräcklig anpassning efter lokala behov, vilket riskerar att tränga undan redan pågående prioriterat arbete utifrån lokala lägesbilder och åtgärdsplaner.

Resurser och prioriteringar

De förändringar som föreslås innebär stora förändringar vad gäller ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter. Som exempel kan nämnas att en bedömning behöver göras om ett visst utsläpp är skadligt för att en miljöstraffsavgift ska kunna tas ut. Sådana utredningar tar tid och kostar pengar.

Trots detta beräknar utredningen att det mesta av kostnaderna ska rymmas inom den befintliga ramen. Länsstyrelsens bedömning är att det är osannolikt att de berörda myndigheterna kommer att kunna klara detta utan att göra budgetförändringar. Åtminstone inledningsvis när kompetensen behöver stärkas och nya rutiner införs. Om de nya arbetsuppgifter som detta medför inte finansieras med ökade anslag kommer prioriteringar att behöva göras. För tillsynsmyndigheternas del kan det exempelvis innebära att verksamhetsutövare får glesare mellan tillsynsbesöken och att vissa tillsynsområden blir helt bortprioriterade tills vidare.

Förslaget bör delvis kunna finansieras med ökade tillsynsavgifter

Timavgiften för länsstyrelsens tillsyn bör höjas och en årlig automatisk indexuppräknings bör införas. Exempelvis genom att knyta avgiften till prisbasbeloppet.

Det är orimligt att timavgiften ska vara 800 kronor. I utredningen saknas ett resonemang gällande hur man kommit fram till timavgiften. Det borde finnas ett resonemang gällande vilken kostnadstäckningsgrad Länsstyrelsen ska ha för tillsynen och hur det kopplar till tillsynsavgiftens storlek. Kommunerna i Västernorrlands län ligger på en timavgift mellan 1 100 kronor upp till 1 465 kronor.

Just timavgiften är något som Länsstyrelsen granskar när vi följer upp kommunernas miljötillsyn som en del av vår tillsynsvägledning. Hade en kommun haft 800 kronor som timavgift hade Länsstyrelsen anmärkt på detta eftersom kostnadstäckningsgraden då blir orimligt låg.

Det bör sättas ett mål för Länsstyrelsernas kostnadstäckningsgrad och timavgiften bör höjas till en nivå som svarar mot detta mål. Därefter bör avgiften vara föremål för en automatisk inflationsjustering.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Daniel Gustafsson med miljöjurist Michael Westin som föredragande. I den slutliga handläggningen har också biolog Pekka Bader, länsjurist Malin Olofsson, samordnare för brottsförebyggande arbete Ulrika Viklund och miljöhandläggare Maria Söderlund medverkat.