

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rättssekretariat 2

103 33 Stockholm

Att: Susanne Gerland

Via e-post: kn.remissvar@regeringskansliet.se; susanne.classon@regeringskansliet.se;
kn.rs@regeringskansliet.se

Stockholm

2025-08-31

Ert dnr

KN2025/01042

Vårt dnr

2025/081

Remissvar angående betänkandet En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem (SOU 2025:14)

Näringslivets Regelnämnd NNR har beretts tillfälle att avge yttrande över ovan nämnd remiss och anför följande;

Bakgrund

Den aktuella utredningen innehåller en översyn av det miljörettsliga sanktionssystemet och hur bekämpningen av miljöbrottslighet kan stärkas. Sanktionssystemet består av såväl straffrättsliga som administrativa sanktioner. Utredningen förklarar att målet med förslagen är att sanktionssystemet blir effektivt och att samhällets möjligheter att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra miljöbrottslighet förbättras.

Betänkandet innehåller förslag till ändringar i brottsbalken och miljöbalken. Det föreslås också ändringar i följande lagar och förordningar:

- lag (1980:424) om åtgärder mot förenig från fartyg,
- lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning,
- lag (2006:263) om transport av farligt gods, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
- barlastvattenlag (2009:1165),
- lag (2014:1009) om handel med timmer och trävaror,
- kustbevakningslag (2019:32),
- förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd,
- förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken,
- förordning (1999:1134) om belastningsregister,
- miljötillsynsförordning (2011:13) och
- förordning (2012:249) om miljöstraffsavgifter.

Betänkandet innehåller vidare förslag till en ny lag, miljöstrafflag (2026:000), och två nya förordningar om underrättelseskyldighet för åklagare och annan som är behörig att leda förundersökning om miljöbrottslighet (2026:000) och förordning om myndighetssamverkan mot miljöbrottslighet (2026:000).

Utredningsuppdraget har bestått av fyra delar. Den första delen avser åtgärder för att förebygga miljöbrottslighet. Den andra delen avser åtgärder som förbättrar möjligheterna att upptäcka, utreda och lagföra miljöbrottslighet. Den tredje delen avser hur miljöstraffsavgifter ska kunna användas i flera fall och innefattar även en översyn av avgiftsnivåerna. Den fjärde delen avser hur miljöstraffrätten ska skärpas.

Generell synpunkt

NNR vill betona vikten av samverkan mellan tillsynsmyndigheterna och näringslivet och menar att näringslivet har mycket kunskap att tillföra om hur tillsynen kan utformas för att på bästa sätt bidra till hög miljö kvalitet och uppdagande av miljöbrott. Av detta skäl är det därför överraskande att så få personer från näringslivets organisationer har engagerats som experter i utredningen.

NNR menar att en myndighetstillsyn behöver inkludera ett underrättelsearbete som innebär att underrättelseinformation om aktörer i en viss bransch inhämtas från många olika externa källor. Myndighetstillsynen får inte begränsa sig till redan kända aktörer (läs aktörer som är kända för tillsynsmyndigheten, exempelvis genom ett verksamhetstillstånd i någon form). Tyvärr har mindre seriösa aktörer en tendens till att undvika att bli kända hos ansvarig myndighet, varför dessa aktörer behöver identifieras på annat sätt. I detta arbete behöver ansvarig myndighet skaffa sig en substantiell underrättelse- och analysförmåga och uppbyggnaden av en sådan förmåga får förstås konsekvenser som behöver beskrivas. Ett sätt att åstadkomma en sådan utökad förmåga vore ett nära och systematiskt samarbete med andra svenska myndigheter (exempelvis Polisen), vilket förstås också skulle få konsekvenser som behöver beskrivas.

Miljölagstiftningen är en komplex lagstiftning som ofta innebär en balansgång mellan olika motstående intressen. Som exempel ska materialåtervinning eftersträvas men samtidigt eftersträvas att farliga ämnen fasas ut. Många av dessa komplexa avvägningar är det upp till verksamhetsutövaren att göra på egen risk. NNR vill därför i detta sammanhang lyfta tillsynens viktiga roll i att vägleda verksamhetsutövare för att de övergripande målen i miljöbalken, t.ex. en effektiv resursanvändning med tolererbara miljörisker, ska kunna uppnås. Om tillsynen bara inriktas på att hitta överträdelser som kan lagföras så riskerar nuvarande tillit mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter att avta.

Samtidigt är många aktörer miljöcertifierade och arbetar intensivt för att göra rätt för sig. Miljöfarlig verksamhet är föremål för en omfattande detaljreglering i en mycket fragmenterad lagstiftning. Det förekommer därför frekvent att företag faller i tillsynen och ges böter för enkla ärenden som att en viss handling inte fanns på plats vid det specifika tillsynstillfället.

Konsekvenserna av förslagen för de seriösa, för myndigheterna redan kända verksamhetsutövarna, måste beskrivas mer ingående för att underlaget ska kunna betraktas som tillfredsställande.

På ett generellt plan vill NNR också lyfta fram behovet av att Regeringen redan nu planerar för utvärdering av de nya och justerade regelverk som man i slutändan beslutar om.

Kostnadseffektivitet och avgifter

Utredningen skriver att det övergripande syftet med detta uppdrag är att förebygga brottslighet på miljöområdet, i synnerhet brottslighet som rör avfallshantering. Brottslighet motverkas mest kostnadseffektivt genom tillsyn och andra förebyggande åtgärder och inte genom att i efterhand utreda brott. NNR menar i detta sammanhang att fokus behöver ligga på att finna en rimlig korrelation mellan avgifterna och vad som åstadkoms inom tillsynsverksamheten, kort sagt att det är kostnadseffektivt. En god kostnadstäckning i en tillsynsverksamhet som inte bidrar till hög miljö kvalitet tillför inget i sammanhanget.

NNR menar att avgifter ska vara proportionerliga och vilka delar avgifter består av ska framgå tydligt vid en efterhandsdebitering. Tillsynsverksamheten ska vara så effektiv att avgifterna kan hållas på en så låg nivå som möjligt. Detta hänger ihop med proportionaliteten. Med en effektiv verksamhet framstår avgifterna som rimliga för alla företagare som har en uppfattning om vad olika produktionsfaktorer såsom exempelvis personal och lokaler kostar.

Transparensen i finansieringen av myndigheternas tillsynsverksamhet har också mycket att vinna på att införa en obligatorisk efterhandsdebitering i samband med tillsynsbesök. En konsekvensbeskrivning av ett införande av efterhandsdebitering skulle förbättra utredningen avsevärt eftersom tidpunkten för debitering påverkar företagets förtroende för myndighetsutövningen. Med ett ökat förtroende från företagarnas sida bör effektiviteten i tillsynen kunna förbättras. Dessa effektivitetsvinster bör kunna kostnadsberäknas, om än med osäkerhetsfaktorer. Konsekvensutredning är ingen exakt vetenskap men tillför enligt NNRs mening ändå en stor portion kunskap som underlag för beslutsfattare.

För NNR innebär också efterhandsdebitering att företag som av olika anledningar får mycket tillsyn betalar mer än de företag som får mindre tillsyn. Om företag som får mycket tillsyn p.g.a. bedömt hög risk förstår vilka åtgärder som ska vidtas för att visa minskad risk, ökar acceptansen för varierande totala avgifter för olika företag.

Risk

Utredningen skriver (sid 424-425): *”För att kunna utöva tillsyn i nödvändig utsträckning behöver en riskbedömning göras. Över tid går det att se en förändring i synsätt avseende vad riskbedömningen ska omfatta. Tidigare har riskbedömningen i tillsynen i stor utsträckning fokuserat på risker med verksamheten som sådan. Det uppmärksammas nu i större utsträckning att en riskbedömning också måste ta hänsyn till risker som hänför sig till verksamhetsutövaren i den meningen att risken för bristande regelefterlevnad kan vara större för vissa verksamhetsutövare. Det förändrade perspektivet medför att tillsynsmyndigheterna behov av information delvis förändras.”*

NNR menar att det finns två olika aspekter på risk som behöver tas med i sammanhanget. Dels handlar det om risken för att allvarlig miljöförstöring inträffar och dels handlar det om risken för bristande efterlevnad. I det första fallet innebär en stor verksamhet vanligtvis en högre risk än en liten verksamhet. I det andra fallet är det exempelvis tidigare överträdelse och annan information som tyder på bristande efterlevnad som bör styra riskbedömningen, inte storleken på verksamheten. För att göra den andra typen av riskbedömning kan erfarenheter från andra tillsynsenheter inom andra myndigheter påverka bedömningen och utgöra en del i en utvecklad underrättelseinhämtning.

Angående risk vill NNR också påpeka att felsökning är ett mycket trubbigt instrument för att uppnå hög miljö kvalitet i olika branscher. Felsökning från tillsynspersonal kan i bästa fall ske någon eller några gånger per år. Nästan alla dagar på året sker ingen tillsyn/felsökning. För att även dessa dagar ska hanteras på såkrast möjliga sätt menar NNR att tillsynen måste fokusera på att inspirera verksamhetsutövaren att själv utöva tillsyn av sin verksamhet, att agera som myndighetens ställföreträdande tillsynsman på plats i verksamheten. Myndighetstillsynen bör i första hand, enligt NNRs mening fokusera på kunskapsspridning och förtroendeskapande. Förtroendet bör leda till att företagaren kontaktar sin myndighet vid oklarhet om miljö kvaliteten, istället för att hoppas på att det inte upptäcks vid nästa tillsynstillfälle.

NNR menar att med ett riskbaserat arbetssätt i tillsynsmyndigheterna hamnar fokus på omständigheterna i det enskilda fallet i motsats till ett fokus på vägledning genom checklistor och mallar som riskerar att uppfattas som bindande. NNR anser inte att fler och utvecklade checklistor och mallar är vägen framåt. En omständighet i det enskilda fallet som NNR menar måste kunna få betydelse är befintligheten av ett väl fungerande miljöledningssystem, som alltså bör resultera i ett mindre omfattande tillsynsbehov. NNRs egen enkätundersökning från 2016 visar att tillsynsmyndigheter tar olika mycket hänsyn till tredjepartscertifiering vid bedömning av tillsynsbehov (se ytterligare information på www.kommungranskning.se).

NNR vill avslutningsvis betona att riskbedömningar måste göras på ett likvärdigt sätt i alla delar av landet för att inte problemen med stora variationer i tillämpningen av regelverken ska förvärras. NNR utgår från att det kommer att föras en dialog med näringslivet kring framtagande av metoder för riskbedömningar.

Tillsynskompetens

NNR ser, liksom utredningen tar upp, ett behov av att stärka professionen. NNR menar att tillsynsyrkets attraktionskraft behöver stärkas genom att ge professionen möjlighet att möta företagarna med positiva ingångsvärden såsom: att alla företagare vill göra rätt, tills motsatsen i det individuella fallet är bevisad. NNR menar att professionens roll kan stärkas genom så enkla medel som att fakturera tillsynsavgifter i efterhand. En förhandsdebiterad tillsyn sätter inspektören i en situation där företagaren ofta är skeptisk till tillsynen från början genom misstanken om obalans mellan avgiftsnivå och servicenivå. Detta är en faktor som höjer eller sänker inspektörernas status.

När det gäller inspektörsyrkets status tror NNR att attityden (att vilja stärka verksamhetsutövarens vilja att göra rätt) är viktig för att förstärka den formella kompetensen. En inspektör med intresse för företagens villkor i allmänhet, och inte bara de faktorer som ska inspekteras, möter respekt från företagaren. Det finns kommuner i Sverige där man kräver företagspraktik av nya inspektörer, just för att inspektörer ska förstå exempelvis hur det fungerar i praktiken i ett jordbruk eller i återvinningsindustrin.

Konsekvensutredningen

Utredningen beskriver på ett relativt utförligt sätt konsekvenserna av förslagen för grovt oseriösa företag (räkneexempel i avsnitten 18.3.1, 18.3.2 och 18.3.3). Utredningen beskriver också kostnadsmässiga konsekvenser av den särskilda vandelsprövning för tillstånds- och anmälningspliktig verksamhet som föreslås.

NNR saknar dock beskrivning av kostnadsmässiga konsekvenser för seriösa, redan kända, företag av den utökade miljö tillsyn som följer av förslagen. Om kommunerna lokalt eller

länsstyrelserna regionalt ska hantera denna utökade miljötillsyn så finns den välkända risken för divergerande regeltillämpning att ta hänsyn till och beskriva konsekvenserna av.

NNR noterar att utredningen föreslår införande av nya register, bland annat ett företagsbotsregister och utvecklade system för informationsdelning mellan myndigheter (sid 441–444). Syftet är att effektivisera tillsynen, men i praktiken riskerar företag att behöva lämna uppgifter i fler parallella system och hantera ökade dokumentationskrav.

Förslagen om skärpta prövnings- och rapporteringskrav riskerar att göra tillstånds- och anmälningsprocesser alltmer omfattande (sid 331–333). Upprepat uppgiftslämnande om verksamhetsutövarens ekonomiska och juridiska förhållanden kan förlänga handläggningstider och öka kostnaderna för fullt legitim verksamhet.

NNR menar att de föreslagna skärpningarna behöver åtföljas av tydliga förenklingsambitioner.

Konsekvensutredningen behöver kompletteras innan regeringen går vidare med förslagen.

Slutsats

NNR finner sammanfattningsvis att konsekvensutredningen behöver kompletteras innan regeringen går vidare. Detta för att tillförsäkra att genomförandet sker på det mest effektiva och minst kostsamma sättet för företagen, givet att syftet uppfylls.

Näringslivets Regelnämnd NNR

August Liljeqvist