

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem SOU 2025:14

Svea hovrätt kan i allt väsentligt tillstyrka utredningens förslag. Utifrån de utgångspunkter som domstolen har att beakta finns synpunkter främst avseende systematik, några föreslagna straffbestämmelser och vandelsprövningen.

Allmänna utgångspunkter och synpunkter

Ett effektivt sanktionssystem på området är ur ett samhälleligt perspektiv givetvis angeläget. Utredningens redovisningar och resonemang är över lag genomarbetade och förslagen framstår som väl motiverade. Betänkandet omfattar dock 800 sidor, innehåller en ny miljöstrafflag och andra författningsförslag. Mot angiven bakgrund måste anmärkas mot den snålt tilltagna remisstiden. I praktiken förväntas remissinstanserna lägga tid på besvarande under semestertid, dvs. under en tid då åtminstone hovrätten är hårt ansträngd. I sammanhanget kan påpekas att förevarande remiss heller inte är den enda som remitterats till hovrätten på liknande sätt.

Svea hovrätt lottar enligt arbetsordningen miljöbrottmål på avdelning 6, som är Mark- och miljööverdomstol. Domsområdet omfattar i detta avseende alltså hovrättens domsområde och inte hela landet, som annars.

Inflödet av miljöbrottmål är lågt, och endast ett fåtal mål handläggs årligen. Domstolen kan instämma i det som anförs om behovet av mer omfattande praxis på miljöstraffrättens område.

Renodling av miljöstraffrätten

Utredningens ställningstaganden föregås av en genomgång av tidigare utredningar och förarbeten som behandlar skälen för när kriminalisering bör väljas som sanktionsform. Underlaget framstår som gediget och som en bra grund för de fortsatta ställningstagandena. Det är välkommet med en genomgång av de principiella frågorna samt deras betydelse för miljöstraffrätten.

Utredningens slutsats är att miljöstraffrätten bör renodlas och sanktionsavgifter i stället användas i flera fall. Mot bakgrund av de skäl som en kriminalisering bör vila på framstår det som en rimlig slutsats. Slutsatsen att sådana åtgärder kan vara ett led i att skapa ett sammantaget mer effektivt sanktionssystem framstår som välgrundad. Antalet straffbestämmelser blir färre genom den föreslagna sanktionsväxlingen. Förslaget att den centrala kriminaliseringen av miljöbrott även fortsatt ska sanktioneras genom straff (främst nuvarande 29 kap. 1–2 c §§ miljöbalken), framstår också i det perspektivet som lämpligt. Genomgången avseende övriga gärningar som är kriminaliserade i 29 kap. miljöbalken och de ställningstaganden som görs framstår övergripande ligga väl i linje med utredningens ställningstaganden i övrigt. Hovrätten har såsom utgångspunkt inga invändningar emot den föreslagna renodlingen av miljöstraffrätten. Genom denna torde även, såsom utredningen pekar på, mer resurser hos de brottsbekämpande myndigheterna kunna läggas på mer allvarlig miljöbrottslighet.

Strikt ansvar ska enligt utredningen fortsatt gälla som grund för uttag av miljö-sanktionsavgifter vilket framstår som en rimlig utgångspunkt. Ansvaret för att hantera avgifterna ska enligt utredningens bedömning inte begränsas till vissa statliga myndigheter. Redan i dag är ansvaret för efterlevnad av många av föreskrifterna inom området fördelat på flera olika tillsynsmyndigheter som inom ramen för sitt uppdrag besitter omfattande kompetens. Skulle ansvaret för ingripande mot flera typer av överträdelser flyttas över till dem är det viktigt att

tillförsäkra att de besitter den kunskap som förutsätts och har nödvändiga resurser. En konsekvens av en ökad användning av miljöstraffsavgifter är en målökning hos mark- och miljödomstolarna. Detta bör särskilt beaktas framöver.

Hovrätten har inga invändningar mot att minimibeloppet för sanktionsavgiften höjs i syfte att skapa effektivitet i regelefterlevnad. Hovrätten delar också utredningens bedömning att det i sammanhanget är viktigt att befrielsegrunderna ses över och moderniseras.

Förslaget till en ny miljöstrafflag

Inledande synpunkter

Utredningen har föreslagit att miljöstraffrätten bör regleras i en ny miljöstrafflag (nedan ”miljöstrafflagen”). Syftet anges bl.a. vara att det tydligare ska framgå hur allvarligt samhället ser på miljörelaterad brottslighet.

Hovrätten motsätter sig inte att 29 kap. miljöbalken bryts ut. Den stora fördelen är det som anförs i utredningen om att miljöstraffrätten och straffrätten är två skilda system, med olika principer och förhållningssätt.

Några direkta nackdelar med en reglering av miljöstraffrätten i en egen lag finns troligen inte, även om de direkta fördelarna kan behöva övervägas närmare. Domstolen är inte helt övertygad om att placeringen är avgörande för att markera digniteten av lagstiftningen. Mer betydelsefullt är givetvis straffbudens utformning, straffskalorna och de resurser som avsätts för att utreda och beivra brott på området.

Det kan noteras att motivet för att föra in miljörättsliga straffbestämmelser i miljöbalken bland annat var att markera allvaret i miljöbrottsligheten och att jämställa miljöbalken med brottsbalken i dignitet. Samma argument används nu för att lyfta ut straffbestämmelserna ur balken.

Det angivna syftet skulle sannolikt få ett större genomslag i det allmänna medvetandet om de miljöstraffrättsliga brotten placerades i brottsbalken. Utredningen anför helt kort att ett sådant förslag ”inte skulle få tillräckligt gehör”. Frågan bör belysas ytterligare. Möjligen kräver föreliggande förslag under alla förhållanden organisatoriska ändringar och ytterligare författningsändringar.

Straffbestämmelserna i den föreslagna miljöstrafflagen

Flera bestämmelser har sin motsvarighet i nuvarande lagstiftning (29 kap. miljöbalken). Det framgår av utredningen att för dessa bestämmelser kan ledning i stor utsträckning sökas i såväl tidigare förarbeten som rättspraxis. Med beaktande av detta lämnar hovrätten i huvudsak synpunkter på de nya bestämmelserna som saknar motsvarighet i 29 kap. miljöbalken och då främst förslaget till ett nytt avfallsbrott.

4 § - avfallsbrott

Utredningen bedömer att det finns behov av en ny kriminalisering som effektivt träffar brottsligheten på avfallsområdet och föreslår att det införs ett nytt brott (avfallsbrott). Syftet anges vara att skapa ökade möjligheter att komma åt den organiserade brottsligheten på avfallsområdet som innebär att avfall grävs ner, dumpas, eldas eller lämnas vind för våg. Av utredningen framgår att den övervägt om det straffbelagda området bör vara kopplat till ett uttryckligt förbud i miljöbalken såsom, t.ex. nuvarande bestämmelsen i 29 kap. 8 § första stycket 12 miljöbalken (bryter mot förbudet mot dumpning eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 27 §). Utredningen har valt ett annat alternativ och i straffbestämmelsen låtit definiera vad som är förbjudet.

Det nya avfallsbrottet tar sikte på gärningar som vidtas i näringsverksamhet eller i annan verksamhet, som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning. Det rör enbart uppsåtligt handlande. Det finns skäl att i den fortsatta beredningen av förslagen överväga om det bör införas ett oaktsamt avfallsbrott respektive grovt avfallsbrott. Utredningens argument för motsatsen är inte övertygande.

Till skillnad från miljöbrottet saknas brottsrekvisiten risk för skada eller betydande olägenhet i avfallsbrottet. Bestämmelsen har utformats efter förebild av bestämmelsen om näringshäleri enligt 9 kap. 6 § andra stycket brottsbalken. I bestämmelsen begränsas det straffbara området till att göra sig av med avfall på ett sätt som en behörig myndighet inte har tillåtit.

Det ges inte någon närmare ledning av vad som avses med rekvisitetet ”i annan verksamhet”. Med tanke på att begreppet verksamhet inte närmare definieras (jfr. även användningen av begreppet verksamhet i 2 § första stycket punkten 4 miljöstrafflagen) skulle tillämpningssvårigheter kunna uppstå. Förutsätter straffbarhet att det handlar om verksamhet av mer strukturerat slag? Handlar det om yrkesmässig verksamhet? Ska begreppet tolkas i ljuset av miljöbalkens bestämmelser? När det gäller uttrycket ”vanemässigt” anges i författningskommentaren (s. 813) att det ska vara fråga om flera fall, men att förfarandena inte behöver vara av samma karaktär. Någon närmare ledning om vilken omfattning eller frekvens en verksamhet bör ha för att vara vanemässig ges inte. Detsamma gäller för rekvisitetet ”annars i större omfattning”. (Jfr NJA 2022 s. 633 där frågor kring vanemässigt och i större omfattning berörs.) Enligt hovrätten finns det skäl att ytterligare överväga bestämmelsens utformning samt om det finns behov av mer vägledning kring hur bestämmelsen är tänkt att tillämpas.

Såsom redan påpekats begränsas det straffbara området till att någon gör sig av med avfall. I författningskommentaren (s. 813) anges att det med att göra sig av med avses t.ex. att dumpa i vatten, tippa, (t.ex. på marken eller i ett gruvhål eller bergtäkt), gräva ner, elda eller förbränna avfall. Det anges att avfallet inte behöver vara löst utan det kan vara balat. I flera avsnitt (se t.ex. s. 36 och 722) i utredningen används i detta sammanhang uttrycket ”bortskaffande av avfall”. I 15 kap. 6 § miljöbalken finns olika definitioner, bl.a. avseende uttrycket ”bortskaffa avfall, med vilket avses att ”göra sig av med eller förbereda för att göra sig av med något som är avfall utan att återvinna det eller utan att lämna det till någon som samlar in eller transporterar bort det”. För att undvika att det uppstår tillämpningsproblem kan det finnas skäl att se över utformningen av bestämmelsen om avfallsbrott

även i detta avseende och/eller förtydliga hur de begrepp som används i denna ska förstås, särskilt i förhållande till motsvarande begrepp i miljöbalken.

I författningskommentaren (s. 813-814) ges vidare exempel på vad som avses med avfall, t.ex. bygg- och rivningsavfall, batterier och elektriskt avfall. Hovrätten anser att det är oklart om avfallsbegreppet i bestämmelsen om avfallsbrott ska ha samma innebörd som i 15 kap. miljöbalken. Även detta kan behöva förtydligas i den fortsatta beredningen.

Det straffbara området anges omfatta att göra sig av med avfall *på ett sätt som en behörig myndighet inte har tillåtit*. Av författningskommentaren framgår att avsikten är att skapa samma typ av reglering som för miljöbrottet och alltså undanta situationer som är faller inom beviljat tillstånd, ett godkännande eller en dispens från behörig myndighet (s. 813). Det resonemanget finns inte något att invända mot. I den regleringen är det emellertid fråga om ett undantag, dvs. är ett agerande förenligt med ett tillstånd eller motsvarande är det inte straffbart. I den nu föreslagna paragrafen definieras i stället det straffbara området med utgångspunkt i att tillåtelse inte föreligger. Med en sådan lösning blir det oklart vad som gäller för sådana ageranden som träffas av paragrafens övriga rekvisit men som inte enligt miljöbalkens regler kräver tillstånd, dispens eller godkännanden. Att göra sig av med avfall på ett tillåtet sätt förutsätter ju inte alltid inblandning av en myndighet.

9 § - brott mot skyddade områden

Tidigare har gällt att det straffbara bestått i överträdelse av förprövningskravet, vilket nu i stället ska sanktioneras genom en miljösktionsavgift.

Bestämmelsen motsvarar 29 kap. 2 § och 11 § första stycket miljöbalken, med undantag för punkten 2 i första stycket som är ny. Bestämmelsen aktualiserar det som är det vanliga för straffansvar på området, nämligen att det har sin grund i de materiella bestämmelserna. Det kan finnas ett behov av att tydligare hänvisa till 7 kap. miljöbalken. Bestämmelserna under rubriken Särskilda skyddade områden i det kapitlet anger inte begreppet Natura 2000 utan hänvisar till EU-lagstiftningen.

Även om begreppet får anses vedertaget är det mindre lämpligt att använda i en straffbestämmelse. Detta gäller särskilt som det inte av den föreslagna bestämmelsen tydligt framgår att åtgärden eller verksamheten som orsakar skada kan bedrivas utanför det förtecknade området. Ett alternativ är möjligen att föra in benämningen Natura 2000 i 7 kap. miljöbalken.

Straffskalor m.m.

Utredningen har bedömt att det finns behov av strängare straff för miljöbrott m.m. Utredningen har pekat på att den omständigheten att straffskalorna börjar på böter har resulterat i att miljöbrottslighet är förhållandevis lågt värderad i praxis. Enligt utredningen bör straffskalorna för miljöbrott börja på fängelse på motsvarande sätt som gäller för andra likvärdiga brottstyper i brottsbalken samt att såväl minimistraffet som maximistraffet för grovt miljöbrott som begås med uppsåt bör höjas för att bättre spegla dagens syn på hur straffvärt det är att begå ett grovt miljöbrott. Hovrätten har inga invändningar mot den föreslagna straffskärpningen, vilket närmast är ett politiskt ställningstagande, men vill peka på att överlappningen i de föreslagna straffskalorna beträffande framför allt normalgradsbrott och grova brott framstår som ganska stora.

I förslaget till miljöstrafflag anges i 4–12, 14–17 och 19 och 20 § att ansvar enligt dessa bestämmelser inte ska dömas ut om ansvar kan dömas ut enligt vissa andra bestämmelser i miljöstrafflagen, bl.a. 2 och 3 §. Det kan härvid noteras att det uppsåtliga avfallsbrottet i 4 § miljöstrafflagen anges vara subsidiärt till oaktsamt miljöbrott i 3 § första stycket miljöstrafflagen, som har en lägre straffskala. Är detta avsikten? Vidare kan det ifrågasättas varför brott mot förbud mot tomgångskörning och gatumusik i 20 § miljöstrafflagen, som endast kan leda till penningböter, ska vara subsidiärt till brotten i 2 och 3 § miljöstrafflagen.

Vandelsprövningen

Som utgångspunkt har hovrätten inte några invändningar mot att den nuvarande fakultativa vandelsprövningen kvarstår med visst förslaget tillägg samtidigt som obligatoriska bestämmelser införs. Nuvarande reglering om vandelsprövning som

enligt förslaget ska kvarstå omfattar dock även vattenverksamhet. Av direktiven framgår att utredningsuppdraget i fråga om vandelsprövningen har begränsats till att endast omfatta miljöfarlig verksamhet. Varför denna avgränsning gjorts framgår inte. Hovrätten har förståelse för att det för viss miljöfarlig verksamhet, såsom hantering av avfall, är angeläget med en större kontroll över vilka som får bedriva dessa verksamheter. Däremot framgår det inte varför det behovet finns för samtliga tillståndspliktiga och anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter men inte för några vattenverksamheter.

Utredningens förslag omfattar, såvitt avser tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder, all miljöfarlig verksamhet, med undantag för den tillståndsprövning som utförs av kommunen som tillsynsmyndighet (t.ex. enskilda avlopp och bergvärmeanläggningar). I utredningsdirektiven framhålls att vid överväganden om en utökad vandelsprövning måste dock särskilt beaktas att miljöprövningar fortsatt ska kunna bedrivas effektivt. Utredningen föreslår att ansökan ska innehålla vissa handlingar för att prövningsmyndigheten ska kunna göra den vandelsprövning som föreslås. Hovrätten saknar närmare överväganden om prövningen och hanteringen av dessa uppgifter är motiverat i samtliga mål och ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Detta bör i den fortsatta beredningen övervägas, särskilt sett mot bakgrund av kraven på en fortsatt effektiv tillståndsprövning. För anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter uppfattar hovrätten att förslaget innebär att regeringen ska föreskriva vilka verksamheter och åtgärder som ska omfattas av krav på vandelsprövning. Behovet av vandelsprövning bör då övervägas i samband med att dessa förordningsändringar tas fram.

Utredningens förslag innebär att en prövning av sökandens lämplighet för att bedriva miljöfarlig verksamhet ska omfatta sökandens tidigare brottslighet. På s. 386 i utredningen konstateras att de brott som utredningen föreslår ska utgöra hinder för att få tillstånd eller få bedriva en anmälningspliktig verksamhet eller åtgärd har direkt betydelse för lämpligheten att bedriva miljöfarlig verksamhet och kan också i vissa fall ha koppling till organiserad brottslighet. Utredningen föreslår därför att en sökande som har gjort sig skyldig till sådan brottslighet alltid ska nekas tillstånd eller rätt att bedriva en anmälningspliktig verksamhet eller åtgärd. Hovrätten saknar närmare överväganden om det är motiverat att dessa

brott i alla situationer bör leda till ett nekat tillstånd eller rätt att bedriva en anmälningsskyldig verksamhet eller åtgärd.

Vad gäller de uppgifter som behövs för vandelsprövningen föreslår utredningen att dessa, med visst undantag för uppgift ur belastningsregistret, ska ingå i ansökan till prövningsmyndigheten. Uppgift ur belastningsregistret ska i stället hämtas in av prövningsmyndigheterna. Hanteringen av dessa uppgifter innebär, som utredningen också konstaterat, en utökad administrativ börda för prövningsmyndigheterna och en utökad hantering av material som omfattas av sekretess. Hovrätten saknar närmare överväganden om prövningen och hanteringen av dessa uppgifter är motiverat i samtliga mål och ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Detta bör i den fortsatta beredningen övervägas, särskilt sett mot bakgrund av kraven på en fortsatt effektiv tillståndsprövning.

Utredningens förslag innebär att den som vill ta över bedrivandet av en miljöfarlig verksamhet som omfattas av miljöprövningsförordningen ska anmäla det planerade ändrade förhållandet till tillsynsmyndigheten i förväg, i stället för som i dag att upplynningsskyldigheten inträder när verksamheten redan bedrivs av en ny verksamhetsutövare. Utredningens förslag innebär att tillsynsmyndigheten inom åtta veckor från det att anmälan är komplett ska meddela beslut i frågan om verksamheten får bedrivas av den som anmält. Enligt utredningen innebär förslaget inte någon inskränkning i rätten att överlåta bolag utan avser endast att reglera vilka krav som ska vara uppfyllda för att få bedriva miljöfarlig verksamhet. Hovrätten saknar närmare överväganden om innebörden och konsekvenserna av tillsynsmyndighetens beslut om att en verksamhetsutövare inte får bedriva en viss verksamhet eller åtgärd. Ett sådant beslut bör i praktiken innebära att någon överlåtelse av verksamheten inte kan ske och därmed ett förbud för den som anmäler överlåtelsen att bedriva den aktuella verksamheten. Vem som i en sådan situation bör betraktas som verksamhetsutövare, med faktisk och rättslig möjlighet att vidta åtgärder i verksamheten, bör även förtydligas. Det bör dessutom övervägas om en sådan reglering lämpligen ska framgå av förordning på sätt som utredningen föreslår. Utredningen har föreslagit att tillsynsmyndigheten kan ansöka om återkallelse av tillståndet om den som anmält om övertagande av verksamhet inte uppfyller kraven i vandelsprövningen. Ett sådant förfarande är resurskrävande

och förhållandevis ovanligt idag. Lämpligheten i ett sådant system kan därför ifrågasättas.

Vibeke Sylten

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättslagmannen Vibeke Sylten samt hovrättsråden Åsa Hanna, Kristina Dreijer och Frida Göranson.