

Er ref KN2025/01042

**Klimat- och
näringslivsdepartementet**
kn.remissvar@regeringskansliet.se
susanne.classon@regeringskansliet.se
kn.rs@regeringskansliet.se

2025-08-31

Remissyttrande av betänkandet En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem (SOU 2025:14)

Sveriges Jordägareförbund (förbundet) har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet och har följande att framföra.

Förbundet, som företräder enskilda markägare i Sverige välkomnar ambitionen att stärka bekämpningen av allvarlig miljöbrottslighet. Samtidigt vill vi framhålla vikten av att de föreslagna regeländringarna utformas på ett rättssäkert och proportionerligt sätt som tar hänsyn till jord- och skogsbrukets villkor, enskilda markägares situation och landsbygdens förutsättningar.

Sammanfattning

Fokus på allvarlig brottslighet rätt fokus: Sveriges Jordägareförbund instämmer i utredningens målsättning att brottsbekämpande resurser ska inriktas på den allvarliga miljöbrottsligheten. Vi tillstyrker därför principen om en renodling av miljöstraffrätten med utökad användning av miljösanktionsavgifter för mindre allvarliga överträdelser.

Risk för oproportionerliga straff för markägare:

Samtidigt uttrycker vi oro över förslagen om kraftigt skärpta straffskalor och en utvidgning av det straffbara området. Exempelvis föreslås maximistraffet för grovt artskyddsbrott höjas till 8 års fängelse, och oaktsamma överträdelser kriminaliseras i större utsträckning. Förbundet befarar att dessa skärpningar – utan tydlig åtskillnad mellan

uppsåtligt och oaktsamt handlande – kan leda till oproportionerliga konsekvenser vid misstag eller olyckshändelser för i övrigt skötsamma lantbrukare och skogsbrukare .

Förskjutning av ansvar och rättssäkerhetsaspekter: De föreslagna regeländringarna innebär förändringar i ansvarsfördelningen mellan rättsväsende och tillsynsmyndigheter. Myndigheter på främst lokal nivå får utökat ansvar att utreda och besluta om miljöstraffavgifter, vilket ställer höga krav på enhetlighet och objektivitet i sanktionernas tillämpning. Det är positivt att utredningen betonar förbudet mot dubbla sanktioner för samma förseelse , men förbundet vill understryka vikten av tydliga gränsdragningar för när en överträdelse ska leda till avgift respektive åtal. Även kravet på personlig lämplighet för miljöfarlig verksamhet skärps, något som visserligen kan hindra notoriska miljöbrottslingar men som också riskerar att drabba mindre aktörer om det inte tillämpas proportionerligt.

Administrativa konsekvenser för landsbygdens näringar: I konsekvensanalysen framhålls att förslagen medför ökade kostnader och administrativ belastning för framför allt små företag, vilka dominerar jord- och skogsbruket. Små aktörer riskerar påverkas relativt sett mer av t.ex. utökade krav på att inhämta och sammanställa uppgifter för vandelsprovning och av ett mer omfattande sanktionssystem. Förbundet ser en risk att byråkrati och sanktioner, vilket redan idag är ett omfattande problem för jord- och skogsbrukare, ökar pålagorna för landsbygdens företagare, vilket kan hämma utveckling och innovation.

Kommentarer

Skärpt miljöstraffrätt – strängare straff och nya brottskategorier

Utredningen föreslår omfattande ändringar i miljöbalkens straffbestämmelser, vilka presenteras i betänkandet kapitel 15–16. Bl.a. föreslås att minimistraff och maximistraff höjs för vissa brottstyper. Till exempel dubblas maximistraffet för grovt artskyddsbrott från nuvarande 4 år till 8 år (minst 1 år 6 mån). Även straffen för brott av normalgraden skärps generellt.

Förbundet har förståelse för viljan att öka straffens avskräckande verkan mot allvarliga miljöbrott. Vi tillstyrker därför utredningens fokus på att *grova, uppsåtliga brott* ska mötas av kännbara påföljder. Samtidigt vill vi framhålla vikten av **proportionalitet** och **skillnad mellan uppsåt och oaktsamhet**. Enligt utredningen själv kan oaktsamma gärningar idag orsaka lika stor skada som uppsåtliga, varför samma straffskalor föreslås gälla.

Förbundet anser dock att det straffrättsliga ansvaret bör nyanseras: avsiktliga miljöbrott bör som huvudregel behandlas strängare än rena misstag. Risken med utredningens upplägg är att även en lantbrukare som av oaktsamhet råkar förorena mark eller vatten kan komma att

hotas av mycket stränga straff. Särskilt som även oaktsamma artskyddsbrott kriminaliseras med fängelse i straffskalan ställs höga krav på att rättsväsendet i praktiken gör en rimlig bedömning av varje enskilt fall. Vi efterfrågar förtydliganden om att *ringa fall* inte ska leda till straffrättsliga påföljder – något som också framgår av lagtextförslagen i betänkandet. Att en gärning bedöms som ringa ska fortsatt medföra att varken åtal eller sanktion aktualiseras.

Vidare omfattar utredningens förslag nya brottskategorier och utvidgningar av straffansvaret i miljöbalken (kapitel 15.2). Straffansvaret för miljöbrott utvidgas t.ex. till att omfatta den som vidtar en åtgärd som ändrar vattentemperatur eller bottenförhållanden i en vattenmiljö, eftersom sådana förfaranden kan skada ekosystem. Det föreslås också bli straffbart att med uppsåt eller av oaktsamhet väsentligt försämra livsmiljön i ett Natura 2000-område. Förbundet delar uppfattningen att otillåtna ingrepp i de mest skyddsvärda områdena måste kunna beivras. Samtidigt noterar vi att många markägare berörs av Natura 2000-regelverket och att även ett oavsiktligt agerande (t.ex. en skogsbruksåtgärd i anslutning till ett skyddat område) framöver kan utlösa straffansvar. Det är därför av stor vikt att berörda markägare får tydlig information om regeländringarna och att myndigheterna visar viss pragmatism i tillämpningen, så att pågående markanvändning inte kriminaliseras av misstag.

Slutligen stöder eförbundet utredningens förslag att avkriminalisera vissa mindre allvarliga brott genom s.k. *sanktionsväxling*. Till exempel föreslås att straffansvar upphör för otillåten miljöverksamhet (29 kap. 4 § miljöbalken) – d.v.s. att driva tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet utan tillstånd – och att sådana överträdelser i stället ska hanteras genom miljöstraffsavgifter. Detta anser vi är en rimlig avvägning: fall där en markägare eller företagare av förbiseende missat en formell tillståndsplikt bör i första hand leda till en administrativ påföljd, inte en brottsstämpel. Straffrätten bör reserveras för mer uppenbart skadliga eller uppsåtliga beteenden, i linje med utredningens uttalade princip att straff ska förbehållas förfaranden som kan orsaka påtaglig miljöskada.

Utökat sanktionssystem – miljöstraffsavgifter och administrativa sanktioner

En av utredningens mest betydande förändringar för jord- och skogsbrukets del återfinns i kapitel 12–13, där det föreslås en omfattande sanktionsväxling från straffrättsliga påföljder till administrativa sanktioner.

Förbundet har förståelse för denna ansats: snabba reaktioner på mindre överträdelser kan öka medvetenheten. Det är också positivt att brottsbekämpande myndigheter genom denna renodling kan fokusera på verkligt kriminella förfaranden. Vi vill dock belysa ett antal aspekter av det utökade sanktionssystemet som behöver hanteras varsamt för att inte slå orimligt mot enskilda markägare.

Ökad användning av miljöskaktionsavgifter: Genom förslagen förväntas antalet beslutade miljöskaktionsavgifter öka märkbart. Detta beror bl.a. på att fler typer av överträdelser – som tidigare hanterades inom straffsystemet eller ibland förblev utan åtgärd – nu ska beläggas med en administrativ avgift. Kronofogdemyndigheten har noterat att denna ökning av avgiftsärenden kan komma att öka ärendetillströmningen något hos dem (vid indrivning av obetalda avgifter). För markägarkollektivet innebär det att sannolikheten ökar för att även smärre förseelser faktiskt beivras. På lång sikt kan detta driva på en mer **disciplinerad regelefterlevnad**, vilket är positivt ur miljösynpunkt och för rättvis konkurrens. Vi vill dock betona vikten av att *miljöskaktionsavgifter tillämpas proportionerligt och rättssäkert*: en ökad skaktionsfrekvens får inte likställas med nolltolerans utan urskiljning. Det måste finnas utrymme för bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, så att inte varje bagatell automatiskt leder till avgiftsföreläggande.

Strikt ansvar och befrielsegrunder: Miljöskaktionsavgifter är idag utformade som ett strikt ansvar. De kan påföras oberoende av uppsåt eller oaktsamhet hos den som begått överträdelser. Utredningen föreslår ingen förändring av detta strikta ansvar, vilket innebär att markägare även framöver riskerar avgift för regelöverträdelser även om dessa berott på förbiseende eller missförstånd. Förbundet accepterar att strikt ansvar kan vara motiverat för att skaktionerna ska få genomslag; det ska inte löna sig att åberopa okunnighet. Samtidigt måste systemet balanseras med rimliga undantagsmöjligheter. Vi tillstyrker därför utredningens förslag att utvidga möjligheterna att befria från eller sätta ned en miljöskaktionsavgift i oskäligt hårda fall. Särskilt välkommet är förslaget att avgiften ska kunna nedsättas om det skulle vara oskäligt att ta ut fullt belopp i det enskilda fallet. Detta öppnar för att myndigheten kan beakta t.ex. om överträdelser har rättats till omgående, om den skett under förmildrande omständigheter eller om den avgift som följer av tariffen står uppenbart inte i proportion till företagets storlek och betalningsförmåga. Förbundet anser att regeringen vid den fortsatta beredningen bör förtydliga sådana befrielsegrunder i förordning eller vägledning, så att tillsynsmyndigheterna har stöd att *avstå från avgift* när det vore orimligt att kräva in den.

Avgiftsnivåer och proportionalitet: Enligt gällande rätt varierar miljöskaktionsavgifter mellan 1 000 kronor och 1 000 000 kronor, baserat på fasta belopp i förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter. Dessa beloppsgränser har inte setts över sedan 2003. Utredningen föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att göra en översyn av avgiftsnivåerna. Förbundet tillstyrker en uppdatering – beloppen bör justeras för att vara avskräckande nog även efter två årtiondens ekonomiska utveckling, men samtidigt får de inte bli oskäligt höga

relativt företagets ekonomiska bärkraft. Vi föreslår att man i översynen överväger *differentierade avgifter* som tar hänsyn till verksamhetens omfattning. Som utredningen noterar domineras jordbrukssektorn av mycket små företag med små marginaler, och en

standardavgift som kan vara hanterlig för ett stort bolag kan verka förlamande för ett familj jordbruk.

Tillsynsmyndigheternas roll och enhetlighet: Genom sanktionsväxlingen kommer kommunala och statliga tillsynsmyndigheter (t.ex. länsstyrelser, Skogsstyrelsen m.fl.) få en utökad roll som sanktionsmyndigheter. Idag beslutar redan tillsynsmyndigheter om många miljö sanktionsavgifter, men förslagen medför att ännu fler och potentiellt mer betydande ärenden hamnar på deras bord.

För Skogsstyrelsen innebär detta exempelvis ett nytt ansvar att besluta om avgifter kopplade till skogsbruksåtgärder som kräver samråd enligt 12 kap. 6 § Miljöbalken. Förbundet vill understryka behovet av att dessa myndigheter ges tillräckliga resurser och kompetensutveckling för att hantera uppgiften rättssäkert. Det är också avgörande att *tillämpningen blir likformig över landet*. Olika kommuner kan ha olika praxis och ambition i tillsynen, men rättssäkerheten kräver att lagens regler om miljö sanktionsavgifter tolkas på ett enhetligt sätt. Regeringen bör överväga att ge centrala myndigheter (t.ex. Naturvårdsverket eller berörda sektorsmyndigheter) i uppdrag att utarbeta vägledningar och följa upp hur sanktionssystemet tillämpas i praktiken, för att undvika orättvisa skillnader mellan olika regioner.

Rättssäkerhet, ansvarsförskjutningar och kontrollfunktioner

Ansvarsförskjutning till enskilda genom vandelsprövning: Utredningen föreslår skärpta krav på personlig lämplighet för den som vill bedriva tillståndspliktig eller anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet. Det innebär att exempelvis en lantbrukare som söker miljö tillstånd eller en företagare inom avfallshantering kan få sin bakgrund granskad mer ingående innan tillstånd beviljas. Syftet är att förhindra att personer med allvarlig miljö brottslig historik enkelt kan fortsätta verksamheter som riskerar miljön – ett syfte förbundet i princip stöder. Seriösa markägare och företagare gynnas av att illvilliga aktörer sällas bort, vilket också utredningen framhåller som en potentiell fördel med dessa åtgärder. Samtidigt vill vi peka på att hårdare vandelsprövning kan innebära en betydande administrativ börda och osäkerhet för mindre näringsidkare.

I konsekvensanalysen noteras att kravet på att inhämta och sammanställa uppgifter för utökad vandelsprövning riskerar drabba små företag mer än stora. Det kan handla om att skaffa utdrag ur belastningsregister, intyg och annan dokumentation – något som för en enskild lantbrukare utan stor administration är tidskrävande och kanske svårt att överblicka. Vi anser att vandelsprövning bör införas selektivt och med proportionerlighet. Mindre förseelser eller gamla överträdelser borde inte per automatik diskvalificera någon från att få

bedriva t.ex. jordbruksverksamhet, utan en helhetsbedömning av personens pålitlighet och förbättring sedan tidigare eventuella snedsteg måste göras. Regeringen bör i kommande lagstiftning förtydliga vad som avses med bristande lämplighet – t.ex. att det ska röra sig om *allvarliga och relevanta* överträdelser – så att inte onödigt många skötsamma markägare känner oro inför att söka tillstånd på grund av bagatellartade prickar i historien. Det bör även övervägas någon form av preskription eller tidsgräns, så att ett enstaka misstag inte förföljer en företagare under alltför lång tid. Lantbruksföretag är i de allra flest fall familjeföretag där den yngre generationen är verksam i företaget i många år innan övertagande sker. Om ett enstaka bagatellartat misstag långt tillbaka i tiden av den yngre generationen aldrig ska kunna preskriberas eller på annat sätt bortses från vid en ansökan om övertagande av miljötillstånd vid ägarskifte, riskerar regelverket försvåra generationsskiften och övertaganden av lantbruksverksamheter, vilket i sin tur leder till irrationella lantbruk.

Myndigheters och markägars ansvar – rollfördelningen: Genom de föreslagna reformerna sker en viss förskjutning av ansvar från rättsväsendet till tillsynsmyndigheterna, men också i viss mån till de enskilda verksamhetsutövarna själva. Tillsynsmyndigheterna får en utökad *kontroll- och sanktionsroll*, vilket vi berört ovan. Detta kräver att dessa myndigheter – ofta på lokal nivå – respekterar rättssäkerhetsprinciper och håller isär sina roller som

En annan aspekt av ansvarsförskjutning gäller *enskildas ansvar att känna till och följa lagen*. Jord- och skogsbrukare står redan under en komplex regelmassa inom miljö- och naturvårdsområdet. När nu sanktionerna skärps kan man förvänta sig att fler markägare kommer behöva lägga tid på **egenkontroll och juridisk rådgivning** för att inte överträda regler. Förbundet befarar att detta i praktiken leder till ökad arbetsbörda och kostnader på företagsnivå. Vi vill därför betona vikten av **information och stöd** i samband med reformernas införande. Myndigheterna bör få i uppdrag att informera tydligt om de nya reglerna, kanske genom riktade utskick till jord- och skogsbrukare, och erbjuda vägledning (t.ex. via länsstyrelsernas miljöhandläggare eller branschorganisationer) om hur man undviker sanktionsbar överträdelse.

Det bör också tydliggöras hur ansvarsfördelningen ska te sig mellan markägare och arrendator. Arrenden är en central del av lantbruket och berör näst intill alla markägare. Det kan rör sig om allt från traditionella jordbruksarrenden till anläggsarrenden för vind- och solkraft. Ansvarsfördelningen mellan markägare och arrendator måste också göras förutsägbar och proportionerlig. Hela arrendeinstitutet bygger på en överflyttning av nyttjandet av marken från markägare till arrendator, och därmed också en överflyttning av kontrollen över marken. Vid ansvarsfördelningen mellan markägare och arrendator måste hänsyn tas till om markägaren överhuvudtaget har möjlighet att efterleva det miljöansvar som åläggs och de krav på tillstånd som krävs, utan att det sker i strid med arrendelagstiftningen eller annan lagstiftning. Markägare, med erforderliga arrendeavtal i enlighet med arrendelagstiftningen där nyttjanderätten har överlåtits exklusivt till en arrendator, bör inte kunna hållas ansvariga

för sådana miljöhänsyntaganden som följer av nyttjandet av den mark som arrendet avser utan ansvaret måste då i första hand läggas på verksamhetsutövaren, dvs arrendatorn.

Konsekvenser för jord- och skogsbruket samt landsbygden

Utredningens konsekvensanalys i kapitel 18 berör en rad områden, varav flera är direkt relevanta för jord- och skogsbrukets utövare på landsbygden. Förbundet vill här särskilt belysa de socioekonomiska effekter som lagförslaget kan få för *enskilda näringsidkare, familjejordbruk, skogsägare och landsbygdens utveckling i stort*.

Små företag och landsbygdsföretagande: Som tidigare nämnts utgörs jord- och skogsbrukssektorn i hög grad av små företag och enskilda firmor. Enligt utredningen medför förslagen sammantaget ökade kostnader och ökad administrativ belastning för dessa mindre aktörer. Förbundet delar den bedömningen. Nya krav på dokumentation (t.ex. för

vandelsprövning) och fler tillsynsbesök eller avgiftsärenden innebär tid och resurser som tas från kärnverksamheten på gården eller i skogen.

Större bolag har ofta avsatt personal för miljö- och regelarbete, men den enskilde lantbrukaren måste själv hantera allt från djurhållning till pappersarbete. Vi vill därför betona att lagstiftningen bör utformas med *hänsyn till småföretagares villkor*. I förordningen om miljö sanktionsavgifter bör man exempelvis undvika schabloner som slår orimligt hårt mot den minsta skalan av företag. Även i tillsynsmyndigheternas arbete bör det finnas utrymme för dialog – att t.ex. hjälpa en nybliven skogsägare att rätta en brist utan avgift, om bristen beror på okunskap, kan ofta vara mer konstruktivt än att direkt utfärda en sanktion.

Administrativa kostnader och byråkrati: Förslagen innebär att fler beslut och processer kan beröra markägare – t.ex. ansökningar, samråd, överklaganden av avgiftsbeslut, m.m. Vi vill mana till försiktighet så att inte *administrativa bördor kväver det småskaliga företagandet*. Varje ny regel eller prövning, från vandelsintyg till tillståndskrav, bör förenas med stöd från myndigheterna i att klara av byråkratin digitalt och enkelt. Regeringen bör också överväga om viss lindring kan ges för mindre verksamheter, såsom längre övergångsperioder för att anpassa sig till nya krav eller undantag där det är möjligt utan att underminera lagens syfte. I kapitel 18.7 betonar utredningen att hänsyn till små företag ska tas vid utformningen av regleringen – förbundet uppmanar lagstiftaren att verkligen beakta detta uttalande i det fortsatta arbetet.

Förbundets förslag till förbättringar

Sveriges Jordägareförbund är, överlag positivt till intentionerna i SOU 2025:14 men ser behov av vissa korrigeringar för att lagändringarna bättre ska harmoniera med markägarnas villkor. Här sammanfattar vi våra förbättringsförslag:

1. Tydligare definition av ringa fall och normalgraden: Lagtext och motiv bör förtydliga var gränsen går mellan en osanktionerad och en sanktionerad överträdelse inom jord- och skogsbruk. Vi föreslår att regeringen i kommande proposition anger exempel på ringa fall som inte ska föranleda vare sig straff eller avgift (t.ex. administrativt missförstånd utan miljöpåverkan), för att ge vägledning åt tillsyn och domstolar. Detta skulle öka förutsebarheten för markägare och motverka en ”nollfels-kultur” där minsta förbiseende ger repressalie.

2. Införande av varningssystem för första förseelsen: För att främja frivillig rättelse och lärande anser vi att tillsynsmyndigheter bör ges möjlighet att utfärda en formell **varning** istället för sanktionsavgift vid den första mindre överträdelsen en skötsam verksamhetsutövare gör. En sådan varning – eventuellt inskriven i miljötillsynsförordningen

– kan kombineras med rådgivning om hur felet åtgärdas. Om samme aktör sedan återfaller i fel kan sanktion utgå med full kraft. Detta skulle skapa incitament till snabb korrigering och undvika onödigt straffande av misstag som begås utan uppsåt.

3. Proportionerliga miljöstraffavgifter: Vi föreslår att Naturvårdsverkets översyn av avgiftsnivåerna även beaktar modellen för hur avgifter bestäms. Istället för enbart fasta belopp per överträdelsekategori bör man utreda om **differentiering** utifrån exempelvis företagsstorlek, omsättning eller vinning av överträdelsen kan införas.

4. Tidsbegränsning och vägledning vid vandelsprövning: Vid skärpt personlig vandelsprövning bör vägledande regler för bedömningen införas. Vi föreslår att mindre allvarliga miljöbalksöverträdelser (förseelser på bötesnivå) som ligger långt tillbaka i tiden **inte** ensamma ska kunna diskvalificera en person från att få tillstånd. Regeringen bör överväga en *tidsgräns* efter vilken en gammal miljörelaterad påföljd normalt inte ska beaktas, förutsatt att ingen ny tillkommit. Dessutom bör tillsynsmyndigheter få tydliga kriterier för vad som utgör ”olämplighet” – detta kunde med fördel tas fram i samråd med branschorganisationer.

5. Uppföljning och utvärdering ur landsbygdsperspektiv: Slutligen föreslår vi att regeringen låter göra en **utvärdering** av de nya reglernas utfall för jord- och skogsbruket cirka tre år efter att de trätt i kraft. Denna uppföljning bör särskilt analysera om antalet sanktioner mot enskilda näringsidkare ökat kraftigt, om regelverket fått några oväntade negativa konsekvenser för landsbygden eller om rättssäkerhetsproblem uppstått. Skulle så vara fallet bör korrigering åtgärder vidtas.



Sveriges Jordägareförbund

Anders Grahn
Generalsekreterare

POSTADRESS
Märsätters Gård
696 96 Zinkgruvan

TELEFON
070-752 49 58