

Avdelningen för juridik
Sektionen för civilrätt
Anna Marcusson

Klimat- och näringslivsdepartementet

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem, SOU 2025:14

Sammanfattning

Sveriges kommuner och Regioner (SKR)

- tillstyrker att vandelsprövningen utökas på miljöområdet både vad gäller tillståndspliktiga och anmälningsskyldiga verksamheter men framhåller behov av ytterligare undantag till exempel för kommunala bolag. Förbundet påpekar vissa otydligheter i utformningen och anser att vissa frågor bör klargöras ytterligare.
- tillstyrker att vandelsprövningen även omfattar personer med betydande inflytande men lyfter vissa farhågor kring hanteringen av ärenden när en ny person med betydande inflytande inte klarar vandelsprövningen.
- delar utredningens uppfattning att ett register som möjliggör sökning av om företag fått företagsbot och ett nationellt tillsynsregister skulle göra tillsynsmyndigheternas arbete mer effektivt.
- delar utredningens förslag att en kommunal nämnd ska kunna överlämna ärenden till länsstyrelsen om det finns särskilda skäl men anser att möjligheten även bör omfatta kommunalförbund som bedriver tillsyn.
- tillstyrker utredningens förslag att det inrättas en samverkansfunktion på nationell nivå, respektive regional nivå och att tillsynsmyndigheterna i den samlade tillsynsplanen ska redovisa hur myndigheten har tagit hänsyn till lägesbilderna.
- tillstyrker en sanktionsväxling som innebär att fler överträdelser får påföljden miljöstraffavgifter och inte straff.
- tillstyrker att minimibeloppet i bemyndigandet att meddela miljöstraffavgifter höjs.
- tillstyrker att det införs en särskild miljöstrafflag och är positivt till ett nytt avfallsbrott, men anser att vägledning för tolkning av avfallsbrottet bör utvecklas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

- Har vissa synpunkter på ikraftträdandet och anser att vad som gäller övergångsvis bör utvecklas.
- Har vissa synpunkter på konsekvensbedömningen och anser att sanktionsväxlingen behöver utvärderas efter en tid.

7. Förbättrade möjligheter att förebygga miljöbrottslighet

SKR tillstyrker att vandelsprövningen utökas på miljöområdet. Möjlighet till vandelsprövning är ett viktigt verktyg för att minska riskerna för kriminell aktivitet på miljöområdet där konsekvenserna riskerar drabba kommuner och dess invånare särskilt.

SKR tillstyrker att vandelsprövning utökas för tillståndspliktiga verksamheter och införs för de verksamheter som är anmälningsskyldiga men anser att ytterligare möjlighet till undantag bör införas om regeringen går vidare med utredningens förslag till generell vandelsprövning.

Utredningens förslag innebär att krav på vandelsprövning införs för miljöfarlig verksamhet som är tillstånd- eller anmälningsskyldig enligt miljöprövningsförordningen, oavsett bransch. Om regeringen inte går vidare med utredningens breda förslag anser SKR att det är angeläget att regeringen går vidare med vandelsprövning för verksamheter inom avfallsområdet.

Det är viktigt att tillstånd och anmälningsskyldighet som hör samman med normalt boende, till exempel enskilda avlopp och värmepumpar undantas från vandelsprövning och det tycks även ha varit utredningens syfte. Ändringen i 19 kap. 5 § miljöbalken med hänvisning till nya 22 kap. h § indikerar dock att handlingar som möjliggör vandelsprövning ska ingå även i en ansökan om en avloppsanläggning som är tillståndsskyldig enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) och det riskerar ge upphov till oklarheter.

Det bör vidare övervägas om även större anmälningsskyldiga avloppsreningsverk bör undantas från kravet på vandelsprövning. Den typen av verksamheter skulle även kunna drivas gemensamt inom en samfällighet vilket riskerar innebära svårigheter vid prövning av personer med betydande inflytande. Formuleringarna i föreslagna 16 kap. 6 b § punkterna 4 och 5 miljöbalken innebär att verksamhetsutövaren ska ha visat skötsamhet och vara lämplig ur vissa perspektiv. Formuleringen öppnar upp för omfattande utredning och frågor om var gränsen går. En formulering som utgår från att det inte visats misskötsamhet eller olämplighet innebär ett lägre krav på verksamhetsutövaren men sänker även utredningsbördan.

SKR tillstyrker utredningens förslag om att vandelsprövningen även ska ske vid byte av verksamhetsutövare och omfatta personer med betydande inflytande. De regleringarna behövs för att vandelsprövningen ska uppfylla sitt syfte att minska risken för att kriminella involveras i miljöfarliga verksamheter. Om en ny person inte klarar vandelsprövningen ska tillsynsmyndigheten enligt utredningens förslag inleda ett ärende om återkallelse av tillstånd eller, när det gäller anmälningsspliktiga verksamheter, förbjuda verksamheten. Den typen av ärenden är ovanliga och riskerar vid överklagande att bli långdragna. Frågor om åtgärden är resurseffektiv och ändamålsenlig behöver övervägas ytterligare. SKR ser problem med den typen av förbud i förhållande till verksamhetsutövarens rättigheter och anser ytterligare överväganden behöver göras inom det fortsatta lagstiftningsarbetet bland annat om regleringen för de anmälningsspliktiga verksamheterna bör ske på förordningsnivå.

Tillstånds- och tillsynsmyndigheterna kommer genom förslagen att få en utökad arbetsbörda och verksamhetsutövarna behöva lägga mer tid på vissa delar av ansökningar och anmälningar. SKR anser att det vid en avvägning av vilka värden som ska skyddas är visst aktuellt merarbete. Kraven i sig kan avhålla kriminella verksamheter från branschen och reglerna innebära en efterfrågad möjlighet att stoppa kriminella från att bedriva verksamheter som kan göra stor skada på miljön.

SKR tillstyrker de föreslagna undantagen för personer med betydande inflytande för delar av det allmänna som kommuner, regioner och kommunalförbund liksom för dödsbon och konkursförvaltare. Bakgrunden till förslagen om vandelsprövning är att minska risken för kriminell inblandning och relaterade risker för människors hälsa och miljön. Den utgångspunkten, tillsammans med de regler om offentlighet och kontroll som redan gäller för det allmänna, gör att även kommunala och regionala bolag bör kunna undantas.

8. Förbättrade möjligheter att upptäcka miljöbrottslighet

SKR delar utredningens uppfattning att ett register som möjliggör sökning av om företag fått företagsbot skulle göra tillsynsmyndigheternas arbete mer effektivt och bör utredas.

SKR delar utredningens uppfattning om behovet av ett nationellt tillsynsregister.

SKR delar utredningens förslag att en kommunal nämnd ska kunna överlämna ärenden till länsstyrelsen om det finns särskilda skäl. Formuleringen rymmer omfattar inte kommunalförbund som utövar

miljötillsyn. Skillnaden framstår som omotiverad och SKR anser att även kommunalförbunden ska kunna överlämna tillsynsärenden.

9. Förbättrade möjligheter att utreda miljöbrottslighet

SKR tillstyrker utredningens förslag att det inrättas en samverkansfunktion på nationell respektive regional nivå.

SKR tillstyrker att tillsynsmyndigheterna i den samlade tillsynsplanen ska redovisa hur myndigheten har tagit hänsyn till den nationella respektive regionala lägesbilden och gjort riskbedömningen.

SKR delar utredningens bedömning att det inte ska införas en möjlighet för Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten att begära biträde av en tillsynsmyndighet innan och under en förundersökning.

12. Utredningens bedömningar och förslag om sanktionsväxling

SKR delar flera av de utgångspunkter som utredningen har gjort vid bedömning av behovet av sanktionsväxling och tillstyrker att fler överträdelser straffas med miljöskaktionsavgifter och färre med straff. Införande av sanktionsavgifter i stället för straff vid olika typer av överträdelser, till exempel vid detaljerade EU-rättsliga krav, kan innebära en effektivisering och bättre utnyttjande av resurser.

Rent praktiskt innebär sanktionsväxlingen att tillsynsmyndigheterna får möjlighet att besluta om sanktioner vid fler överträdelser och inte behöver upprätta en anmälan avseende brott som sanktionsväxlas.

Tillsynsmyndigheternas erfarenheter är att många anmälningar i dag läggs ner och att det därför kan vara positivt för tillsynsmyndigheterna att få besluta om sanktionsavgifter i fler fall.

Mycket talar dock för att det kommer bli fråga om merarbete för de kommunala tillsynsmyndigheterna, se vidare under avsnittet konsekvenser.

SKR vill framhålla behovet av både vägledning och stöttning från tillsynsvägledande myndigheter om förslaget genomförs.

13. Utredningens bedömningar och förslag om miljöskaktionsavgiftssystemet

SKR tillstyrker att minimibeloppet i bemyndigandet att meddela miljöskaktionsavgifter höjs.

Ökat utrymme för bedömningar vid beslut om miljöstraffsavgift ger mer tidskrävande bedömningar och minskar möjligheterna för tillsynsmyndigheterna att på ett effektivt sätt hantera mängdärenden, se vidare under konsekvensbedömningar. Föreslaget till nedsättningsbestämmelse i 30 kap. 2 § tredje stycket miljöbalken bör analyseras särskilt i relation till möjligheten att med stöd av 30 kap. 5 § miljöbalken besluta om att avgiften ska betalas senare eller delas upp.

Det är olyckligt att utredningen inte innehåller ett färdigt förslag till förordning om miljöstraffsavgifter och det är av stor vikt att kommunerna involveras i Naturvårdsverkets kommande arbete med en ny förordning. Tydliga bestämmelser, och förordningsmotiv, kommer underlätta arbetet med att besluta om straffsavgifter.

16. Utredningens bedömning och förslag avseende miljöstraffrätten

SKR tillstyrker att det införs en ny miljöstrafflag och att det införs en ny straffbestämmelse för brottslighet inom avfallsområdet. Det finns dock skäl att i det fortsatta lagstiftningsarbetet utveckla vägledning kring hur avfallsbrottet och begreppen som används i bestämmelsen ska tillämpas och överväga om det finns behov av ett oaktsamt brott.

17. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

SKR delar utredningens uppfattning att regeländringarna är angelägna och bör träda i kraft så snart som möjligt. Förbundet vill dock framhålla vikten av att kommunerna ges tillräcklig tid för förberedelse innan reglerna, framför allt avseende vandelsprövning, träder i kraft. Kommunerna behöver framförhållning för att ändra rutiner och justera taxor.

SKR har förståelse för utredningens förslag att övergångsbestämmelser inte behövs. Eftersom förslagen påverkar ärenden som befinner sig i olika stadier av handläggning anser SKR att frågan om vad som gäller övergångsvis när reglerna om vandelsprövning börjar gälla behöver utvecklas.

18. Konsekvenser

SKR delar utredningens förslag om att införande av vandelsprövning, i vart fall initialt, kommer innebära visst administrativt arbete och behov av utbildningsinsatser för de kommunala tillsynsmyndigheterna. Det är viktigt att myndigheter med ansvar för tillsynsvägledning får resurser för att möta det behovet.

Kommunernas deltagande i nationell respektive regional samverkan regleras inte särskilt men kommunernas engagemang kan antas påverka hur framgångsrikt arbetet blir. En särskild möjlighet till statlig finansiering skulle underlätta medverkan.

Den föreslagna sanktionsväxlingen innebär att de kommunala tillsynsmyndigheterna kommer behöva lägga mindre tid på att anmäla brott men mer tid på att besluta om sanktionsavgifter. SKR anser att det finns risk att arbetsbelastningen och behovet av juridisk kompetens ökar mer än vad utredningen beskrivit. Ökningen beror bland annat på att antalet ärenden som kan föranleda miljöskaktionsavgifter ökar, men även på att nya grunder för befrielse ska bedömas och kanske framför allt på att höjda sanktionsbelopp kan förutsättas ge fler överklaganden.

För arbetet med ärenden om sanktionsavgifter kan kommunerna ta ut tillsynsavgifter vilket utredningen kortfattat nämner. Att kommunerna kan ta betalt för sitt arbete är en förutsättning för att sanktionsväxlingen ska kunna genomföras utan särskild ersättning till kommunerna och den förutsättningen behöver tydliggöras genom det fortsatta lagstiftningsärendet. För ökad hantering av överklaganden kan kommunerna inte kompensera sig genom att ta ut tillsynsavgifter. Det är viktigt att sanktionsväxlingen utvärderas efter en tid för att se konsekvenserna.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande