

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem

Betänkande av Miljöstraffrättsutredningen

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:14

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1145-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-1146-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Romina Pourmokhtari

Regeringen beslutade den 16 juni 2022 att uppdra åt en särskild utredare att se över sanktionssystemet i miljöbalken och hur miljöbrottsbekämpningen kan stärkas. Syftet med översynen är att säkerställa att det miljörättsliga sanktionssystemet är effektivt och att samhällets möjligheter att förbygga, upptäcka, utreda och lagföra överträdelser av miljölagstiftningen förbättras. Uppdraget skulle slutredovisas den 21 december 2023 (dir. 2022:69). 1 augusti 2022 förordnades f.d. seniora åklagaren Helena Eckerrot Flodin som särskild utredare.

Genom tilläggsdirektiv den 5 oktober 2023 fick utredaren bl.a. i uppdrag att bedöma om, och oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag som möjliggör att sanktionsavgifter kan påföras för mindre allvarliga överträdelser av miljölagstiftningen samtidigt som allvarigare överträdelser av samma regler är kriminaliserade, och lämna nödvändiga författningsförslag. Utredningstiden förlängdes till den 20 december 2024 (dir. 2023:139).

Som experter i utredningen förordnades den 26 september 2022 ämnesrådet Susanne Classon (dåvarande Miljödepartementet, numera Klimat- och näringsdepartementet), handläggaren Erik Dalarud (Jordbruksverket), tf. förvaltningschefen Johanna Elfving (Örebro kommun), numera kanslirådet David Hansson (dåvarande Miljödepartementet, numera Klimat- och näringsdepartementet), juristen Johan Forsberg (Kemikalieinspektionen), kommissarien Henrik Forssblad (Polismyndigheten), miljöjuristen Andrea Hjärne (Avfall Sverige AB), numera seniora åklagaren Johanna Kolga (Åklagarmyndigheten), Verkställande direktören Felix Lindberg (Lindberg & Son Aktiebolag), numera vice chefsåklagaren Jörgen Lindberg (Åklagarmyndigheten), gruppchefen Maria Lorichs (Polismyndigheten), förbundsjuristen Anna Marcusson (Sveriges Kommuner och Regioner), chefsrådmannen Åsa Marklund Andersson (Mark- och miljödom-

stolen i Nacka), handläggaren Per Nieminen (Länsstyrelsen i Norrbotten), miljöinspektören Therese Nordin (Botkyrka kommun), numera kanslirådet Simon Rosdahl (Justitiedepartementet), handläggaren Henrik Sandström (Naturvårdsverket), numera kanslirådet Helena Swedenborg (dåvarande Miljödepartementet, numera Klimat- och näringsdepartementet), enhetschefen Caroline Tandefelt (Malmö stad), miljöhandläggaren Lotta Wiik (Länsstyrelsen i Västra Götaland), rådmannen Carl Winnberg (Stockholms tingsrätt), kanslirådet Maria Åhs (Justitiedepartementet) och juristen Cecilia Ångström (Naturvårdsverket). Den 13 oktober 2022 förordnades vidare numera kanslirådet Sophie Blomgren (Justitiedepartementet) och advokaten Jonas Tamm (Advokat Jonas Tamm AB). Den 18 november 2022 förordnades även departementssekreteraren Mats Barregren (Finansdepartementet), verksjuristen Isa Blom (Tullverket) och handläggaren Lisa Ewerlöf (Polismyndigheten).

Den 31 januari 2023 entledigades Maria Åhs. Den 19 september 2023 entledigades Per Nieminen och miljöhandläggaren Jonas Lundin (Länsstyrelsen i Norrbotten) förordnades i stället. Den 7 februari 2024 entledigades Simon Rosdahl och Cecilia Ångström. Chefsjuristen Karin Sparrman (Naturvårdsverket) och kanslirådet Johan Hilmertz (Justitiedepartementet) förordnades från och med den 7 februari 2024.

Som huvudsekreterare anställdes den 1 augusti 2022 hovrättsassessorn Jessica Wangvik. Som utredningssekreterare anställdes den 16 augusti 2022 miljöjuristen Anna Lindberg. Rådmannen Hanna Oljelund anställdes som utredningssekreterare den 9 januari 2023. Juristen Magnus Petersson arbetade som utredningssekreterare i utredningen från den 23 maj 2023 till den 31 oktober 2023. Samordnaren för brottsförebyggande arbete Fredrik Granhag anställdes som utredningssekreterare på deltid från den 16 december 2023 till och med den 3 november 2024. Miljöjuristen Torunn Hofset anställdes som utredningssekreterare den 19 februari 2024 och entledigades den 20 oktober 2024.

Utredningen har antagit namnet Miljöstraffrättsutredningen (M 2022:04).

De förslag som lämnas är den enskilda utredarens förslag. Utredaren har även fått hjälp av experter under utredningstiden. Experterna har bidragit till utredningen i så hög grad att det är befogat att skriva betänkandet i vi-form, även om det har förekommit skilda upp-

fattningar i vissa delar. Härmed överlämnas betänkandet *En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem* (SOU 2025:14). Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i februari 2025

Helena Eckerrot Flodin

Jessica Wangvik
Hanna Oljelund
Anna Lindberg

Innehåll

Sammanfattning	25
Summary	39
1 Författningsförslag.....	53
1.1 Förslag till miljöstrafflag (2026:0000)	53
1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	66
1.3 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	67
1.4 Förslag till lag om ändring i lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg	78
1.5 Förslag till lag om ändring i lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning	79
1.6 Förslag till lag om ändring i lag (2006:263) om transport av farligt gods	80
1.7 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	81
1.8 Förslag till lag om ändring i barlastvattenlag (2009:1165)	82
1.9 Förslag till lag om ändring i lag (2014:1009) om handel med timmer och trävaror.....	83
1.10 Förslag till lag om ändring i kustbevakningslag (2019:32)	84
1.11 Förslag till förordning (2026:0000) om myndighetssamverkan mot miljöbrottslighet	86

1.12	Förslag till förordning (2026:0000) om underrättelseskyldighet för åklagare och annan som är behörig att leda förundersökning om miljöbrottslighet	89
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	90
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.	96
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordning (1999:1134) om belastningsregister	97
1.16	Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)	102
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter	104
2	Utredningens uppdrag och arbete	107
2.1	Utredningsuppdraget	107
2.2	Utredningens arbete	107
2.3	Uppdragets förhållande till nya krav i EU-förordningar och direktiv på miljöområdet	110
2.4	Avgränsningar	111
2.5	Betänkandets disposition	111
3	Gällande rätt och praxis	113
3.1	Om straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken	113
3.1.1	Miljöbrott	113
3.1.2	Brott mot områdesskydd och förseelse mot områdesskydd	117
3.1.3	Artskyddsbrott	119
3.1.4	Otillåten hantering av en invasiv främmande art ..	120
3.1.5	Miljöfarlig kemikaliehantering	121
3.1.6	Olovlig kemikaliehantering	137
3.1.7	Kemikalierregistreringsbrott	139
3.1.8	Otillåten miljöverksamhet	142
3.1.9	Otillåten avfallstransport	163

3.1.10	Otillåten fartygsåtervinning.....	168
3.1.11	Försvårande av miljökontroll.....	169
3.1.12	Bristfällig miljöinformation	182
3.1.13	Nedskräpning och nedskräpningsförseelse	191
3.1.14	Brottskatalogen i 29 kap. 8 § miljöbalken	192
3.1.15	Bötesbrottskatalogen i 29 kap. 9 § miljöbalken ...	206
3.2	Förverkande	220
3.3	Företagsbot	221
3.4	Om miljöstraffsavgiftssystemet	224
3.4.1	30 kap. miljöbalken.....	224
3.4.2	Tidigare överväganden om den nuvarande ordningen	226
3.5	Om andra administrativa ingripanden	234
3.6	Miljöstraffrätten i praxis.....	235
3.6.1	Riksåklagarens roll i praxisbildningen.....	235
3.6.2	Rekommendationer om företagsbot och straff från Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål ...	236
3.7	Praxisgenomgång	236
3.7.1	Miljöbrottslighet bedöms i regel vara begången av oaktsamhet.....	238
3.7.2	Påföljden bestäms i regel till dagsböter.....	238
3.7.3	Uttalanden i praxis om miljöbrott och artskyddsbrott som s.k. artbrott	239
3.7.4	Uttalanden i praxis om rubriceringen av miljöbrott och artskyddsbrott.....	242
3.7.5	Miljöbrottslighet föranleder oftast företagsbot ..	248
4	En översiktlig beskrivning av arbetet mot miljöbrottslighet och relevanta aktörer	251
4.1	Brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete.....	251
4.2	Brottsbekämpande myndigheter på miljöområdet	252
4.3	Tillsyns- och tillståndsmyndigheternas roll	252
4.3.1	Allmänt.....	252

4.3.2	Åtgärder i tillsynen kan vara förebyggande, reparativa eller bestraffande.....	253
4.3.3	Tillsynsvägledning.....	253
4.3.4	Hur tillsynen bedrivs	254
4.3.5	Tillsyn och avgifter	257
4.3.6	Tillsynsmyndigheternas skyldighet att anmäla brott	258
4.4	Brottsförebyggande arbete.....	260
4.4.1	Allmänt	260
4.4.2	Brottsförebyggande rådet	260
4.4.3	Polismyndighetens brottsförebyggande arbete...	261
4.4.4	Kommuner och länsstyrelser brottsförebyggande arbete	261
4.5	Närmare om myndigheterna och deras uppdrag	263
4.5.1	Polismyndigheten	263
4.5.2	Åklagarmyndigheten.....	264
4.5.3	Tullverket.....	265
4.5.4	Tillsynsmyndigheterna och fördelningen av tillsynsansvar	267
4.5.5	Statens jordbruksverk	268
4.5.6	Andra myndigheter	269
4.6	Andra aktörer.....	269
4.6.1	Allmänheten	269
4.6.2	Näringsidkare och branschorganisationer.....	270
4.6.3	Verksamhetsutövare.....	270
4.6.4	Anställda i verksamheter	270
5	En bild av den brottslighet som förekommer på miljöområdet.....	273
5.1	Inledning	273
5.2	Miljöbrottsligheten är ett växande hot mot den globala säkerheten	274
5.2.1	Miljöbrottslighet är en av de största kriminella sektorerna på global nivå	274
5.2.2	Miljöbrottslighet har koppling till organiserad brottslighet såväl globalt som nationellt.....	274

5.2.3	Miljöbrottslighet som begås systematiskt i vinstsyfte finns på flera områden i Sverige.....	277
5.2.4	Miljöbrottslighet har kopplingar till annan brottslighet.....	287
5.3	Den svenska miljöbrottsligheten i kriminalstatistiken	289
5.3.1	Kartläggning av miljöbrottsligheten.....	289
5.3.2	Statistik om 29 kap. miljöbalken på aggregerad nivå.....	293
5.3.3	Statistik om respektive straffbestämmelse i 29 kap. miljöbalken.....	299
5.3.4	Selektion.....	324
5.3.5	Ogillade åtal	326
5.3.6	Företagsbot	326
5.3.7	Särskilt om otillåten miljöverksamhet.....	329
5.3.8	Särskilt om miljöstraffavgifter	331
5.3.9	Sammanfattning om den redovisade statistiken....	333
5.4	En sammanfattande bild av miljöbrottsligheten	335
5.5	Miljöbrottslighet i ett kriminologiskt perspektiv	336
5.5.1	Inledning	336
5.5.2	Sanktionspyramiden	337
5.5.3	Kontrollteorier.....	341
5.5.4	Tillfällesstruktur	343
5.5.5	Ekonomisk brottslighet och regelefterlevnad	346
5.5.6	Forskning på det juridiska området	348
5.5.7	Miljöbrottsligheten är diversifierad.....	349
6	Utgångspunkter för en stärkt bekämpning av miljöbrottslighet	353
6.1	Den allvarliga miljöbrottsligheten återspeglas inte i tillräcklig utsträckning i praxis	353
6.2	Synen på miljöbrottslighet behöver förändras	355
6.3	Det behövs vägledande praxis	357
6.4	Miljöbrottslighet är ett samlingsbegrepp för ett stort antal förfaranden av olika karaktär som motverkas genom olika lagstiftningsåtgärder.....	358

6.5	Miljöbrottslighetens koppling till annan brottslighet behöver understrykas	360
6.6	En effektiv bekämpning av miljöbrottslighet förutsätter en tydlig rollfördelning	362
6.7	Tillsynsmyndigheterna kan bidra till en stärkt miljöbrottsbekämpning genom en effektiv tillsyn	363
6.8	Det myndighetsgemensamma arbetet är centralt för en effektiv bekämpning av miljöbrottslighet	364
7	Förbättrade möjligheter att förebygga miljöbrottslighet ..	365
7.1	Utredningens uppdrag	365
7.2	Vandelsprövning	365
7.2.1	Bakgrund till behovet av en utökad vandelsprövning	365
7.2.2	Vad är vandelsprövning?	366
7.2.3	Vandelsprövning enligt miljöbalken	367
7.2.4	Vandelsprövning enligt annan lagstiftning	369
7.2.5	Tidigare överväganden om vandelsprövning för miljöfarlig verksamhet	375
7.2.6	Utdrag ur belastningsregistret	376
7.2.7	Sökande och verksamhetsutövare	379
7.3	Utredningens bedömningar och förslag om vandelsprövning för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet.....	380
7.3.1	Vandelsprövningen bör utökas	380
7.3.2	Nya fakultativa bestämmelser om vandelsprövning ska införas	383
7.3.3	Nya obligatoriska bestämmelser om vandelsprövning ska införas	384
7.3.4	Vandelsprövning ska även ske vid byte av verksamhetsutövare	392
7.3.5	Den som bedriver miljöfarlig verksamhet ska underrätta tillsynsmyndigheten om nya personer med betydande inflytande.....	397

7.3.6	Tillgång till de uppgifter som behövs för vandelsprövningen enligt de nya obligatoriska kraven	400
7.3.7	Sekretess ska gälla till skydd för vissa uppgifter i vandelsprövningen	408
7.4	Utredningens bedömningar och förslag om vandelsprövning för miljöfarlig anmälningsskyldig verksamhet.....	411
7.4.1	Det bör införas en vandelsprövning även för anmälningsskyldig miljöfarlig verksamhet	411
7.4.2	Regleringen om vandelsprövning ska motsvara den som ska ske för tillståndsskyldig miljöfarlig verksamhet	411
7.4.3	Regeringen ska bemyndigas att meddela föreskrifter om vandelsprövning	415
7.5	Vilka kommer man inte åt med den föreslagna vandelsprövningen?.....	416
7.6	Kontanthantering.....	417
7.6.1	Utredningens uppdrag	417
7.6.2	Bakgrund till uppdraget om ett kontantförbud... ..	417
7.6.3	Tidigare överväganden om kontanthanteringsförbud	418
7.6.4	Uppdraget till Governo AB och deras slutsatser	419
7.6.5	Penningtvätt.....	419
7.7	Utredningens bedömning i fråga om ett kontanthanteringsförbud.....	421
8	Förbättrade möjligheter att upptäcka miljöbrottslighet. 423	
8.1	Utredningens uppdrag.....	423
8.2	Tillsynsmyndigheternas behov av information som finns hos andra myndigheter.....	424
8.2.1	Om behovet av information	424
8.2.2	Pågående arbete som kan påverka tillsynsmyndigheternas tillgång till information	425

8.3	Utredningens bedömningar om tillsynsmyndigheternas behov av information som finns hos andra myndigheter ..	428
8.3.1	Ytterligare åtgärder behövs för att förbättra tillsynsmyndigheternas tillgång till relevant information.....	428
8.3.2	Ett företagsbetsregister bör övervägas	431
8.3.3	Ett nationellt tillsynsregister bör övervägas	432
8.3.4	Tillsynsmyndigheterna bör inte ges tillgång till belastningsregistret annat än vid vandelsprövning..	438
8.4	Kommunernas tillsyn och förhållandet till länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning.....	440
8.4.1	Kommunernas förutsättningar att hantera tillsynsuppdraget skiljer sig åt	440
8.4.2	Hindren mot en effektiv tillsyn är av olika karaktär	442
8.4.3	Länsstyrelsernas tillsynsvägledning	444
8.5	Utredningens bedömningar och förslag om kommunernas tillsyn och förhållandet till länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning	448
8.5.1	I länsstyrelsernas uppdrag ingår att ge råd och stöd till kommunerna i enskilda ärenden.....	448
8.5.2	En kommun ska kunna överlämna ett ärende till länsstyrelsen	452
8.6	Utredningens bedömningar om behovet av ytterligare åtgärder för att förbättra myndigheternas möjlighet att upptäcka miljöbrottslighet	457
8.6.1	Polismyndighetens resurser behöver anpassas med utgångspunkten att det är den som förväntas upptäcka den mest allvarliga miljöbrottsligheten.....	457
8.6.2	En generell kunskapshöjning om miljöbrottslighet behövs inom Polismyndigheten	461
8.6.3	Det finns behov av ökad samverkan mellan kommuner	462
8.6.4	Det finns behov av ökad samordning mellan tillsyn och det brottsförebyggande uppdraget	466

9	Förbättrade möjligheter att utreda miljöbrottslighet	467
9.1	Utredningens uppdrag.....	467
9.2	Samverkan mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och tillsynsmyndigheter	468
9.2.1	Bakgrund.....	468
9.2.2	Om samverkan mot miljöbrottslighet	469
9.2.3	Pågående ärenden om samverkan om miljöbrottslighet och vissa närliggande områden.....	475
9.2.4	Samverkan mot penningtvätt och finansiering av terrorism	482
9.3	Utredningens bedömningar och förslag om samverkan.....	483
9.3.1	Förutsättningarna för strategisk samverkan på nationell nivå bör stärkas.....	483
9.3.2	Den nationella samverkansfunktionens uppdrag och sammansättning	486
9.3.3	Regleringen av samverkan på regional nivå behöver ses över.....	491
9.3.4	Den regionala samverkansfunktionens uppdrag och sammansättning	492
9.3.5	Regleringen av samverkan bör ske på förordningsnivå.....	497
9.3.6	Lägesbilder för miljöbrottsligheten ska beaktas när tillsynsmyndigheten upprättar den årliga tillsynsplanen	498
9.4	Åklagarmyndigheten och Polismyndighetens möjlighet att begära biträde.....	499
9.4.1	Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens behov av att kunna begära biträde av tillsynsmyndigheten	499
9.4.2	Hur tillsynsmyndigheterna bidrar vid utredningen av misstänkt miljöbrottslighet.....	500
9.4.3	Möjlighet att begära biträde på några andra områden	501
9.5	Utredningens bedömning i fråga om Åklagarmyndigheten och Polismyndighetens möjlighet att begära biträde.....	503

9.6	Finansiering av kostnader för beslag av levande djur	507
9.6.1	Bakgrund.....	507
9.6.2	Regleringen och hanteringen av beslag av levande djur	507
9.6.3	Tilltalads skyldighet att ersätta staten för vissa kostnader	509
9.7	Utredningens bedömning i fråga om finansiering av kostnader för beslag av levande djur.....	511
10	Förbättrade möjligheter att lagföra miljöbrottslighet	513
10.1	Utredningens uppdrag	513
10.2	Bakgrund och problembeskrivning	513
10.3	Handläggningen av mål och ärenden på miljörättens område.....	514
10.4	Kompetensutveckling.....	515
10.5	Utredningens bedömningar	517
10.5.1	Frågan om domstolarnas avgöranden i mål om miljöbrottslighet behöver bli mer enhetliga ...	517
10.5.2	Frågan om domstolarnas kompetens.....	517
11	Valet mellan straff och sanktionsavgift och utformningen av sanktionssystem	521
11.1	Utredningens uppdrag	521
11.2	Europakonventionen.....	523
11.2.1	Förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff..	523
11.2.2	Rätten till en rättvis rättegång.....	525
11.3	Principer för kriminalisering och avkriminalisering.....	526
11.3.1	Vad innebär kriminalisering?.....	526
11.3.2	Åklagarutredningen	527
11.3.3	Straffrättsanvändningsutredningen.....	530
11.3.4	Doktrin	536
11.3.5	EU-samarbetet på det straffrättsliga området.....	538
11.4	Riktlinjer och principer för sanktionsavgifter	541
11.4.1	Regeringen.....	541

11.4.2	Europarådet.....	544
11.5	Sanktionsavgifter har fått allt större betydelse	544
11.6	Särskilt om systematiken i EU:s miljölagstiftning.....	545
11.7	Kritik från Lagrådet mot lagstiftningstekniken i miljöstraffrätten	546
11.7.1	Lagstiftningsärendet om genomförande av krav i förordningen om långlivade organiska föreningar	546
11.7.2	Lagstiftningsärendet om genomförande av krav i förordningen om kosmetiska produkter....	548
12	Utredningens bedömningar och förslag om sanktionsväxling	551
12.1	Det behövs en översyn av sanktionssystemet	551
12.2	Miljöstraffrätten behöver renodlas och miljöstraffavgifter användas i fler fall	553
12.3	Straff bör förbehållas förfaranden som kan orsaka påtaglig skada på miljöbalkens primära skyddsintressen....	556
12.4	Det behövs en principiell diskussion om användningen av straff för överträdelser av förvaltningsrättsliga krav	560
12.5	Utgångspunkter för val av sanktion för överträdelser av förvaltningsrättsliga krav	561
12.6	Utredningens bedömningar och förslag om straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken	566
12.6.1	Miljöbrott.....	567
12.6.2	Brott mot områdesskydd	568
12.6.3	Förseelse mot områdesskydd	569
12.6.4	Artskyddsbrott	570
12.6.5	Otillåten hantering av en invasiv främmande art ..	570
12.6.6	Miljöfarlig kemikaliehantering.....	571
12.6.7	Olovlig kemikaliehantering	576
12.6.8	Kemikalierregistreringsbrott	577
12.6.9	Otillåten miljöverksamhet	580
12.6.10	Otillåten avfallstransport	596

12.6.11	Otillåten fartygsåtervinning	596
12.6.12	Försvårande av miljökontroll	597
12.6.13	Bristfällig miljöinformation.....	600
12.6.14	Nedskräpning och nedskräpningsförseelse	603
12.6.15	Brottskatalogen i 29 kap. 8 § miljöbalken.....	604
12.6.16	Bötesbrottskatalogen i 29 kap. 9 § miljöbalken ..	611

13 Utredningens bedömningar och förslag om miljöstraffsystemet 615

13.1	Pågående lagstiftningsärenden som kan påverka utformningen av miljöstraffsystemet	615
13.2	Utredningens överväganden om behov av ändringar i miljöstraffsystemet på grund av den föreslagna straffväxlingen	616
13.2.1	Det finns inte skäl att ändra i bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om miljöstraffavgift	616
13.2.2	Det finns inte skäl att ändra i det strikta ansvaret ..	620
13.2.3	Det finns inte skäl att låta endast statliga myndigheter utreda och besluta om miljöstraffavgifter	622
13.2.4	Regeringen behöver meddela nya föreskrifter om miljöstraffavgifter	626
13.3	Utredningens överväganden om behov av ändringar i miljöstraffsystemet av andra skäl än den föreslagna straffväxlingen	627
13.3.1	Minimibeloppet för miljöstraffavgifter i bemyndigandet för regeringen ska höjas	627
13.3.2	Befrielsesgrunderna för miljöstraffavgifterna ska utvidgas.....	628
13.3.3	Det behövs en generell översyn av förordningen om miljöstraffavgifter.....	633

14 Sanktionssystemet och dubbelprövningsförbudet 637

14.1	Förbudet mot dubbelprövning	637
14.1.1	Innebörden av dubbelprövningsförbudet.....	637
14.1.2	Dubbelprövningsförbudet på skatteområdet	637

14.1.3	Dubbelprövningsförbudet på marknadsmissbruksområdet	639
14.1.4	Dubbelprövningsförbudet på miljöområdet	640
14.1.5	Dubbelprövningsförbudet på några andra områden.....	642
14.2	Utredningens bedömningar och förslag för att förhindra dubbelprövning	643
14.2.1	Sanktionssystemet och förbudet mot dubbelprövning.....	643
14.2.2	Det behövs en reglering som hindrar dubbelprövning.....	644
14.2.3	Det ska införas reglering som hindrar dubbelprövning.....	645
14.2.4	Ett samlat sanktionsförfarande bör inte införas....	649
14.2.5	Underrättelseregler.....	650
15	Den miljöstraffrättsliga regleringen ska bli mer ändamålsenlig och effektiv.....	655
15.1	Utredningens uppdrag.....	655
15.2	Straffrättsliga utgångspunkter.....	656
15.2.1	Grundläggande principer	657
15.2.2	Straffansvarets gränser	659
15.2.3	Underlåtenhet att avslöja och förhindra brott....	664
15.2.4	Straffskalor.....	668
15.2.5	Kvalifikationsgrunder.....	671
15.2.6	Om straffmätning och påföljdsval.....	672
15.3	Straffskalor och kvalifikationsgrunder – en jämförelse	677
15.3.1	Miljöbrottslighet.....	678
15.3.2	Skadegörelse och allmänfarliga brott.....	684
15.3.3	Smuggling och jaktbrott	688
16	Utredningens bedömningar och förslag avseende miljöstraffrätten.....	691
16.1	Förhållandet mellan utredningens uppdrag och 2024 års miljöbrottsdirektiv	691

16.2	Det behövs strängare straff för miljöbrott, artskyddsbrott, miljöfarlig kemikaliehantering och otillåten avfallstransport	692
16.3	Det finns behov av en ny kriminalisering som effektivt träffar brottsligheten på avfallsområdet	694
16.4	En skärpt reglering för miljöbrott, artskyddsbrott, miljöfarlig kemikaliehantering och otillåten avfallstransport samt ett nytt avfallsbrott	695
16.4.1	Miljöbrott	696
16.4.2	Artskyddsbrott	708
16.4.3	Miljöfarlig kemikaliehantering	713
16.4.4	Otillåten avfallstransport	717
16.4.5	Ett nytt avfallsbrott	720
16.5	Övriga bedömningar och förslag om miljöstraffrätten	725
16.5.1	Brott mot områdesskydd och Natura 2000	725
16.5.2	Miljöfarlig hantering av ozonnedbrytande ämnen och fluorerade växthusgaser	728
16.5.3	Otillåten avfallstransport och uppdraget om bevislättning	730
16.5.4	Överträdelse av föreskrift eller beslut om tomgångskörning eller gatumusik	732
16.5.5	Underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott ...	733
16.5.6	Bestämmelserna om förverkande i miljöstraffrätten ska även gälla för det nya avfallsbrottet	737
16.5.7	Straffbestämmelser med punktuppställningar med hänvisningar till handlingsregler i EU-förordningar eller föreskrifter	738
16.5.8	Särskilt om utfyllnadsnormer i form av internationella standarder	739
16.6	En ny miljöstrafflag	744
16.7	Behov av följdändringar	749

17	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	755
17.1	Ikraftträdande	755
17.2	Övergångsbestämmelser.....	755
18	Konsekvenser.....	759
18.1	Kort om utredningens uppdrag och förslag	760
18.2	Samhällsekonomiska konsekvenser	761
18.2.1	De samhällsekonomiska kostnaderna av förslagen är svåra att uppskatta	762
18.2.2	Brottsförebyggande effekt	763
18.2.3	Förbättrad utredning och lagföring.....	763
18.2.4	Utökad vandelsprövning leder till färre oseriösa aktörer.....	764
18.2.5	Minskad risk för skador på miljön.....	765
18.3	Räkneexempel över samhällsekonomiska nyttor	765
18.3.1	Räkneexempel 1: Osorterat bygg- och rivningsavfall lämnas och grävs ner	766
18.3.2	Räkneexempel 2: Företag i mindre svensk kommun lämnar giftigt avfall och försätter sig därefter på egen begäran i konkurs	769
18.3.3	Räkneexempel 3: Knappt 1 900 ton batteriavfall grävs olovligen ned eller lämnas på olika fastigheter i Sverige.....	771
18.4	Ekonomiska och administrativa konsekvenser	774
18.4.1	Åtgärder för att förebygga miljöbrottslighet.....	774
18.4.2	Åtgärder som förbättrar möjligheterna att upptäcka, utreda och lagföra miljöbrottslighet ...	779
18.4.3	Sanktionsväxling och ändringar i 30 kap. miljöbalken.....	784
18.4.4	System för att förhindra dubbelprövning	790
18.4.5	Skärpning av den miljöstraffrättsliga regleringen	790
18.5	Finansiering av förslagen	792

18.6	Konsekvenser för företag och verksamhetsutövare	792
18.6.1	Åtgärder för att förebygga miljöbrottslighet	794
18.6.2	Åtgärder som förbättrar möjligheterna att upptäcka, utreda och lagföra miljöbrottslighet ...	795
18.6.3	Sanktionsväxling och ändringar i 30 kap. miljöbalken	796
18.6.4	Skärpning av den miljöstraffrättsliga regleringen ..	797
18.7	Betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt i förhållande till större företag	797
18.8	Konsekvenser för enskilda	799
18.9	Konsekvenser för den personliga integriteten	799
18.9.1	Skyddet för den personliga integriteten	799
18.9.2	EU:s dataskyddsförordning	800
18.9.3	Krav på proportionalitet	802
18.9.4	Förslagen är förenliga med dataskyddsregleringen	802
18.10	Konsekvenser för allmänheten	804
18.11	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	804
18.12	Konsekvenser för miljöbrottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	805
18.13	Förslagets förenlighet med EU-rätt	806
18.14	Övriga konsekvenser	806
19	Författningskommentar	807
19.1	Förslaget till miljöstrafflag (2026:0000)	807
19.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	834
19.3	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	835
19.4	Förslaget till lag om ändring i lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg	848
19.5	Förslaget till lag om ändring i lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning	848

19.6	Förslaget till lag om ändring i lag (2006:263) om transport av farligt gods	849
19.7	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	850
19.8	Förslaget till lag om ändring i barlastvattenlag (2009:1165) ..	851
19.9	Förslaget till lag om ändring i lag (2014:1009) om handel med timmer och trävaror	851
19.10	Förslaget till lag om ändring i kustbevakningslag (2019:32) ...	852
Referenser		855
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:69	879
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:139	901
Bilaga 3	Koncept med nya bestämmelser om miljö sanktionsavgifter.....	907

Sammanfattning

Bakgrund till uppdraget

Miljöbrottsligheten är ett växande hot mot den globala säkerheten och en lönsam kriminell verksamhet, inom EU och över hela världen. Miljöbrottslighet hotar överlevnaden för alla levande arter, har en enorm ekonomisk påverkan och är en växande kriminell sektor. Möjligheter till stora förtjänster, luckor i lagstiftningen, låg risk för upptäckt och milda påföljder gör miljöbrottslighet till en mycket attraktiv verksamhet för kriminella. Särskilt problematiskt är den miljöbrottslighet som sker systematiskt i vinstsyfte. I Sverige förekommer sådan brottslighet framför allt på avfallsområdet, men även inom handeln dels med vilda djur och växter, dels med vissa kemikalier. Det pågår ett intensivt arbete mot dessa företeelser. För att effektivt och verkningsfullt kunna bekämpa miljöbrottslighet återstår dock ytterligare arbete.

Utredningen har haft i uppdrag att se över det miljörättsliga sanktionssystemet och hur bekämpningen av miljöbrottslighet kan stärkas. Sanktionssystemet består av såväl straffrättsliga som administrativa sanktioner. Översynen ska syfta till att sanktionssystemet blir effektivt och att samhällets möjligheter att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra miljöbrottslighet förbättras.

Med ett effektivt sanktionssystem avser utredningen ett system som i hög grad bidrar till att motverka icke önskvärda beteenden. För att ett sanktionssystem ska verka avhållande krävs att det finns ett reellt hot om sanktioner. Det handlar om att brott och regelöverträdelser ska upptäckas och leda till en reaktion från samhället som speglar brottets eller regelöverträdelsens allvar. För att systemet ska vara effektivt krävs också att de myndigheter som är en del av sanktionssystemet respekterar varandras roller, i det att brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter har olika uppdrag.

Uppdraget 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. I det följande sammanfattas utredningens förslag och bedömningar och övervägandena bakom dem.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att förebygga miljöbrottslighet

Det är som utgångspunkt mer effektivt att motverka brottslighet genom tillsyn och andra förebyggande åtgärder än genom att i efterhand utreda och lagföra brott. Ett exempel på en förebyggande åtgärd är en s.k. vandelsprövning, dvs. en prövning av sökandens hederlighet, pålitlighet och integritet inom ramen för en tillståndsprövning. Vandelsprövning finns på många rättsområden. Även miljöbalken innehåller en bestämmelse om vandelsprövning (16 kap. 6 § miljöbalken). Utredningen bedömer att kraven på personlig lämplighet för den som vill bedriva tillståndspliktig eller anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet behöver skärpas för att effektivt motverka miljöbrottslighet. Vi föreslår därför att tillstånd för miljöfarlig verksamhet ska vägras om en sökande är underårig, i konkurs, underkastad näringsförbud, har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken, har dömts för vissa brott med fängelse i straffskalan under de senaste fem åren, eller inte har visat skötsamhet i ekonomiska angelägenheter. Sökanden ska även i övrigt vara lämplig att bedriva miljöfarlig verksamhet. Motsvarande krav ska också gälla för anmälningspliktig verksamhet, när någon tar över en tillståndsgiven eller anmäld verksamhet och om en ny person med betydande inflytande tillkommer. Är sökanden, anmälaren eller den som vill ta över en verksamhet en fysisk person är det denne som ska prövas. Rör det sig om en juridisk person ska de fysiska personer som har betydande inflytande över verksamheten prövas.

Utredningen föreslår också att tidigare ouppfyllda skyldigheter eller underlåtelse att söka tillstånd till eller anmäla en miljöfarlig verksamhet ska kunna leda till att verksamhet inte får bedrivas.

Utredningen har även haft i uppdrag att överväga om det är lämpligt med ett förbud mot kontanthantering vid avfallshantering och närliggande verksamheter eftersom ett kontantförbud skulle försvåra ekonomisk brottslighet på området och underlätta brottsutredningar. Utredningens bedömning är att frågeställningen tar sin utgångspunkt i att det förekommer att avfallshantering och närliggande verksamheter används eller utnyttjas för penningtvätt, dvs. att pengar eller annan egendom som härrör från brott, framför allt tillgreppsbrott och ekonomisk brottslighet, döljs eller att möjligheterna för någon att tillgodogöra sig den tillgripna egendomen eller dess värde främjas. Penningtvätt är inte unikt för avfallshantering och närliggande verksamheter. Eftersom det redan finns ett regelverk som innehåller åtgärder mot penningtvätt, inbegripet regler om kontanthantering och tillsyn, bör ett eventuellt behov av ett kontantförbud och lämpligheten av ett sådant förbud övervägas i det regelverket. Det är inte lämpligt med en särlösning på miljörettens område.

Uppdraget att föreslå åtgärder som förbättrar möjligheterna att upptäcka, utreda och lagföra miljöbrottslighet

Det övergripande syftet med uppdraget i denna del är att föreslå åtgärder som förbättrar möjligheterna att upptäcka, utreda och lagföra miljöbrottslighet för att säkerställa att miljöområdet blir mindre attraktivt för brottslig verksamhet, inte minst sådan brottslighet som sker i organiserad form. Uppdraget är uppdelat i tre deluppdrag.

Möjligheterna att upptäcka miljöbrottslighet ska förbättras

Uppdraget att föreslå åtgärder för att förbättra möjligheterna att upptäcka miljöbrottslighet har som utgångspunkt att miljöbrottslighet i regel upptäcks i tillsynen och att en väl fungerande tillsyn därför är avgörande för en effektiv bekämpning av miljöbrottslighet. En viktig faktor för en effektiv tillsyn är tillgång till information om verksamhetsutövarens tidigare historia i fråga om miljöbrottslighet och andra överträdelser av miljölagstiftningen. Utredningen bedömer att registerslagningar skulle kunna utgöra ett effektivt verktyg för tillsynsmyndigheterna i detta hänseende. I fråga om administrativa ingripanden skulle t.ex. ett nationellt tillsynsregister kunna övervägas.

I fråga om straffrättsliga sanktioner skulle tillgång till uppgifter i belastningsregistret och ett nationellt företagsbotregister kunna effektivisera tillsynen. Frågan om ett nationellt tillsynsregister och ett företagsbotsregister rymmer frågor som går utöver utredningens uppdrag. I fråga om tillgång till belastningsregistret gör utredningen bedömningen att integritetsaspekterna väger tyngre än tillsynsmyndigheternas behov. Vi bedömer därför att tillsynsmyndigheterna inte bör ges tillgång till belastningsregistret annat än vid vandelsprövningen.

Även om lagstiftningen ger tillsynsmyndigheterna verktyg för att genomföra sitt uppdrag kan det i det enskilda fallet vara för svårt för en enskild miljöinspektör att besluta om ett administrativt ingripande. En komplicerande faktor är risken för hot. Tillsynen kan också innefatta komplicerade rättsliga avvägningar. Utredningen gör bedömningen att det i undantagsfall kan vara mer effektivt och rättssäkert att ett tillsynsärende som handläggs av kommunen kan överlämnas till länsstyrelsen. Utredningen föreslår att överlämning från kommunen till länsstyrelsen ska kunna ske om länsstyrelsen godtar det och det t.ex. föreligger en hotsituation, om ärendet är för omfattande för att kunna hanteras av en mindre kommun, eller om det i fråga om miljösanktionsavgift krävs mer ingående bedömningar.

Möjligheterna att utreda miljöbrottslighet ska förbättras

Uppdraget att föreslå åtgärder som förbättrar möjligheterna att utreda miljöbrottslighet tar sin utgångspunkt i att miljöbrottslighet i många delar har blivit alltmer komplicerad och att de kriminella inte känner lands- eller regiongränser. En effektiv bekämpning av miljöbrottslighet förutsätter därför en effektiv samverkan mellan brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter på olika nivåer. Utredningen bedömer att strukturen med en nationell och regional samverkan i grunden är ändamålsenlig, men att samverkan på strategisk och operativ nivå behöver stärkas. Vi föreslår därför att Polismyndigheten ska ansvara för en nationell samverkansfunktion och länsstyrelserna för en regional samverkansfunktion.

Den nationella samverkansfunktionen ska ha i uppdrag att löpande identifiera, kartlägga och analysera riskerna och metoderna för miljöbrottslighet, årligen ta fram en nationell lägesbild för miljöbrottsligheten, fungera som ett forum för informationsutbyte och

kunskapsöverföring om miljöbrottslighet, och utbyta information och kunskap med de regionala samverkansfunktionerna. Den ska bestå av representanter för Brottsförebyggande rådet, Naturvårdsverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Kustbevakningen, Länsstyrelserna, Statens jordbruksverk och Tullverket ska ges möjlighet att delta. Andra myndigheter ska i lämplig utsträckning kunna ges möjlighet att delta i och bidra till samverkansfunktionens arbete.

Den regionala samverkansfunktionens uppdrag ska vara att löpande identifiera, kartlägga och analysera riskerna och metoderna för miljöbrottslighet i länet, årligen ta fram en regional lägesbild för miljöbrottsligheten, fungera som ett forum för informationsutbyte och kunskapsöverföring om miljöbrottslighet, och utbyta information och kunskap med den nationella samverkansfunktionen. Den ska bestå av representanter för länsstyrelsen och Polismyndigheten. Lokala tillsyns- och kontrollmyndigheter samt Åklagarmyndigheten ska ges möjlighet att delta. Andra myndigheter ska i lämplig utsträckning kunna ges möjlighet att delta i och bidra till samverkansfunktionens arbete.

En annan fråga som vi har haft i uppdrag att överväga är om utredningar om miljöbrottslighet skulle kunna effektiviseras om Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten ges möjlighet att begära biträde av en tillsynsmyndighet innan och under förundersökning. Ett skäl för det skulle då vara att tillsynsmyndigheterna, när misstänkt miljöbrottslighet upptäckts i tillsynen, är på plats före polis och därmed har möjlighet att säkra bevisning i ett tidigt skede. Utredningen anser emellertid att en tänkt effektivisering bortser från att tillsynsmyndigheterna och de brottsbekämpande myndigheterna har olika kompetens, olika uppdrag och olika regelverk att tillämpa. Syftet med de undersökningar tillsynsmyndigheten gör är vidare ett annat än de åtgärder som vidtas i en brottsutredning och bevisbördans placering skiljer sig åt. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att en möjlighet att begära biträde av en tillsynsmyndighet innan och under förundersökning inte skulle effektivisera utredningar om miljöbrottslighet.

Användning av tvångsmedlet beslag är ofta en förutsättning för en effektiv brottsutredning och i fråga om misstänkt artskyddsbrottlighet avser beslagen ofta levande djur. Nackdelen är att sådana beslag kan vara förenade med höga kostnader vilka betalas av staten.

Det har framkommit att djur av det skälet inte alltid tas i beslag. Utredningen har därför övervägt om tilltalad ska vara ersättningsskyldig i händelse av fällande dom, såsom redan är fallet t.ex. i fråga om kostnader för provtagning och analys. Det går dock inte att jämföra sådana kostnader med kostnaden för beslag av levande djur eftersom kostnader för beslag av levande djur är mycket svåra att förutse och kan bli så omfattande att möjligheten till nedsättning enligt 31 kap. 1 § rättegångsbalken av ersättningsskyldigheten blir aktuell. Utredningen bedömer därför att det inte är lämpligt att införa en skyldighet för tilltalad att ersätta sådana kostnader.

Möjligheterna att lagföra miljöbrottslighet ska förbättras

Uppdraget att föreslå förbättrade möjligheter att lagföra miljöbrottslighet tar sin utgångspunkt i att åtal om miljöbrottslighet förekommer mycket sällan och i att OECD i sin landrapport om Sverige år 2014 pekade på att det finns stora skillnader i domar om miljöbrottslighet. Utredningen har inte funnit stöd för OECD:s slutsats, men kan konstatera att den omständigheten att åklagarna så sällan väcker åtal gör att domare mycket sällan, eller aldrig, kommer i kontakt med miljöbrottslighet i den dömande verksamheten. Detta bidrar till att det saknas vägledning i praxis hur miljöstraffrätten ska tolkas och tillämpas. Av det skälet bedömer vi att det finns ett behov av tillgång till kompetensutveckling i miljöstraffrätt för domare som dömer i mål om miljöbrottslighet och att Domstolsakademien bör erbjuda sådan utbildning i sitt kursutbud.

Vi pekar även på att det saknas vägledande praxis på miljöstraffrättens område. Det kan leda till osäkerhet i hur regleringen ska tillämpas, vilket kan leda till att tillämpningen skiljer sig åt och till en bristande rättssäkerhet. Vår bedömning är att den föreslagna renodlingen av miljöstraffrätten kommer att bidra till att läka denna brist.

Uppdraget att föreslå hur miljöstraffavgifter ska kunna användas i flera fall och att se över avgiftsnivåerna

Miljöstraffavgifter ska användas i flera fall

Samtidigt som utredningen drar slutsatsen att den miljöbrottslighet som i dag leder till lagföring till stor del är mindre allvarlig finns det starka indikationer på att det förekommer grov miljöbrottslighet med kopplingar till organiserad brottslighet. Förekomsten av grov brottslighet återspeglar sig dock inte i lagföringsstatistiken. Enligt utredningens uppfattning är det sannolikt ett resultat av att den inte upptäcks och utreds i tillräcklig utsträckning, delvis på grund av att de brottsbekämpande myndigheterna lägger tid på att utreda och avskrivna eller lagföra gärningar som inte är allvarliga i sig, vilket går ut över arbetet med att lagföra den allvarliga miljöbrottsligheten. Sanktionssystemet behöver därför ses över.

För att sanktionssystemet ska bli effektivt behöver straffrätten renodlas så att de brottsbekämpande myndigheternas resurser inriktas på den allvarliga miljöbrottsligheten. En sådan renodling kan i sin tur förväntas leda till att en sanktion för andra otillåtna förfaranden – i form av en miljöstraffavgift – kommer att beslutas snabbare och i fler fall än vad som sker i dag. Utredningen bedömer att ett ökat och snabbare straffbeläggande kan antas leda till förbättrad regelbundenhet och därmed i förlängningen till ett bättre skydd för miljön. Genom en mer ändamålsenlig fördelning mellan brottsbekämpande myndigheter och straff å ena sidan och tillsynsmyndigheter och miljöstraffavgifter och andra administrativa ingripanden å andra sidan kan sanktionssystemet dessutom förväntas bli mer effektivt ur ett resursperspektiv.

Utredningen utgår från att straff som utgångspunkt bör förbehållas förfaranden som kan orsaka påtaglig skada eller fara för skada på miljöbalkens primära skyddsintressen och för förfaranden där det krävs straff enligt en internationell förpliktelse. Straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken som inte har en direkt koppling till miljöbalkens primära skyddsintressen kriminaliserar överträdelser av bl.a. krav på tillstånd, godkännande, anmälan eller registrering för att t.ex. få bedriva viss verksamhet, villkorsöverträdelser eller överträdelser av försiktighetsmått, underlåtenhet att ange vissa förhållanden samt underlåtenhet att förse vissa produkter eller objekt med viss märkning eller innehåll. I dessa bestämmelser bestraffas inte orsakandet av skada

eller fara för skada, utan normöverträdelserna som sådana. Utredningen använder begreppet förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar för denna typ av kriminaliseringar.

Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 angavs i förarbetena att miljöstraffsavgifter endast kan användas om överträdelser är enkla att konstatera. Genom hur lagstiftaren har kommit att tillämpa kravet på enkelhet har det uppstått en situation där lagstiftaren har bedömt att det inte är möjligt att använda miljöstraffsavgift som sanktionsform när det krävs utredning eller bedömningar. Det innebär att miljöstraffrätten i dag tyngs av kriminaliseringar som har tillkommit – inte på grund av att det är fråga om så allvarliga förfaranden att straff är befogat – utan eftersom kravet på enkelhet i miljöstraffsavgiftssystemet har bedömts hindra att miljöstraffsavgift väljs som sanktionsform.

För att sanktionssystemet ska bli effektivt krävs enligt utredningens bedömning en grundläggande förändring i det synsätt som har präglat tidigare lagstiftningsärenden i hur straffrätten ska användas. En omständighet som bör beaktas vid överväganden om lagstiftning är att miljöstraffrätten rent faktiskt innebär ett omfattande sanktionsbeläggande av handlingsreglerna i EU-rätt och intern svensk rätt, även utan de förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringarna. Den omständigheten att ett förvaltningsrättsligt krav kan vara centralt för skyddet för hälsa och miljö, eller för statens kontroll utgör enligt vår bedömning inte i sig ett skäl för straff. Miljöstraffsavgift och andra administrativa ingripanden är som utgångspunkt mer ändamålsenliga för att tillgodose sådana behov som komplement till framför allt miljöbrottet och brottet miljöfarlig kemikaliehantering. Utifrån dessa utgångspunkter föreslår utredningen en renodling av miljöstraffrätten genom en bred sanktionsväxling. Genom utredningens förslag kommer överträdelser av förvaltningsrättsliga krav omfattas av miljöstraffsavgifter och andra administrativa ingripanden, och miljöstraffrätten förfaranden som har en direkt eller mycket nära koppling till miljöbalkens primära skyddsintressen, eller som genomför internationella krav på straff. Utredningens förslag om sanktionsväxling föranleder inte några ändringar i systemet med miljöstraffsavgifter enligt 30 kap. miljöbalken.

Avgiftsnivåerna ska ses över

Enligt de nu gällande reglerna ska miljöstraffavgiftens storlek framgå av föreskrifter som meddelas av regeringen. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor (30 kap. 1 § miljöbalken). Beloppsintervallen har inte setts över sedan år 2003. Regeringen har endast utnyttjat halva utrymmet i bemyndigandet. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att minimibeloppet höjs till 5 000 kronor i bemyndigandet.

Det har inte genomförts någon genomgripande översyn av bestämmelserna om miljöstraffavgifter eller beloppen i de enskilda bestämmelserna sedan Naturvårdsverket gjorde det år 2003. Utredningen föreslår att Naturvårdsverket ska få i uppdrag att göra en översyn av miljöstraffavgifternas storlek i förordningen om miljöstraffavgifter och utvärdera tillämpningen av bestämmelserna i förordningen.

Utredningen föreslår vidare att möjligheten enligt 30 kap. 2 § miljöbalken att i det enskilda fallet befria från skyldigheten att betala miljöstraffavgift ska utvidgas och att avgiften ska kunna sättas ner om det i ett enskilt fall är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. De föreslagna ändringarna föranleds av att regleringen behöver vara utformad på ett sådant sätt att de rättighetsgarantier som följer av artikel 6 i Europakonventionen är uppfyllda.

Det ska införas regler för att förhindra dubbelprövning

Straffrättsligt ansvar prövas som huvudregel av allmän domstol på talan av åklagare. Miljöstraffavgift beslutas av tillsynsmyndigheten eller kontrollmyndigheten. Sanktionerna påförs alltså i skilda förfaranden. Med en ordning av det slaget måste det säkerställas att samma person inte döms till straffrättsligt ansvar och påförs miljöstraffavgift för samma brott i olika förfaranden i strid med dubbelprövningsförbudet i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen och i EU:s rättighetsstadga. Förbudet innebär att samma person inte ska kunna lagföras eller straffas vid olika tillfällen för samma brott. Detta hindrar inte att en fysisk person straffbeläggs och att ett företag åläggs en sanktionsavgift för samma överträdelse. Utredningen bedömer att risken för att en och samma person både straffas och påförs sanktionsavgift för samma felaktighet eller passivitet är liten på miljöområdet. I undantagsfall kan det emellertid inträffa,

exempelvis om den som har gjort fel är en enskild näringsidkare. Det gäller särskilt efter den föreslagna sanktionsväxlingen. Utredningen föreslår därför att det införs regler som hindrar dubbelprövning.

Uppdraget att skärpa den miljöstraffrättsliga regleringen

Det ska införas en ny miljöstrafflag

Utredningen föreslår att det ska införas en ny miljöstrafflag som ska ersätta 29 kap. miljöbalken. Våra förslag om en renodling av miljöstraffrätten och skärpta straffskalor understryker förvisso att det är fråga om brottslighet som samhället ser allvarligt på. Det innebär dock inte att man kommer åt den grundläggande orsaken till att miljöbrottslighet betraktas som brottslighet av lägre dignitet. Genom att miljöstraffrätten är placerad i miljöbalken signaleras att miljöstraffrätten tillhör miljöpolitiken, snarare än kriminalpolitiken. Symbolvärdet av en egen miljöstrafflag bör inte underskattas. En egen miljöstrafflag utgör vidare ett viktigt signalvärde om rollfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna och de brottsbekämpande myndigheterna. Det är viktigt att myndigheterna respekterar varandras roller för att sanktionssystemet i dess helhet ska vara effektivt. En renodlad strafflag understryker vidare att det är fråga om straffrätt för vilken straffrättsliga utgångspunkter gäller – såväl i lagstiftningsärenden som i rätts-tillämpningen.

Straffskalorna ska ses över

I 29 kap. miljöbalken är straffskalorna i princip genomgående desamma, böter eller fängelse i högst två år. Det är ovanligt med åtal och om en person åtalas och döms bestäms påföljden i regel till ett lågt bötesstraff. Företagsboten har en mycket framträdande roll. Vi konstaterar att det är särskilt problematiskt i förhållande till brottslighet som sker systematiskt och i vinstsyfte där en mild påföljd eller en företagsbot knappast kan anses effektiv. Vi föreslår därför att straffskalorna för uppsåtligt miljöbrott, uppsåtligt artskyddsbrott, uppsåtlig miljöfarlig kemikaliehantering och uppsåtlig otillåten avfallstransport skärps från böter eller fängelse i högst två år till fängelse i högst tre år. Vi föreslår vidare att straffskalorna för grovt miljöbrott och

grovt artskyddsbrott skärps till fängelse ett år och sex månader till åtta år. Syftet är att de föreslagna straffskalorna ska spegla brottslighetens allvar och att påföljderna som döms ut ska framstå som rimliga och rättvisa. Samtidigt lämnar vi förslag för att tydliggöra vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt.

Vi föreslår vidare att straffskalan ändras till penningböter för tomgångskörning och gatumusik. Det är i linje med straffskalan för förgelseväckande beteende som vi bedömer har motsvarande straffvärde.

Straffbestämmelserna ska ses över

I fråga om miljöbrottet föreslår vi att det ska förtydligas att straffansvaret omfattar den som förvarar ett ämne eller hanterar avfall på ett sätt som typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller som kan medföra någon annan betydande olägenhet i miljön. Det innebär alltså att det ska vara tillräckligt med abstrakt fara för skada eller betydande olägenhet för straffansvar. Vi föreslår vidare att straffansvaret för miljöbrott ska utvidgas till att omfatta den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som ändrar temperaturen i vatten eller ändrar bottenförhållandena eftersom sådana förfaranden kan skada människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller kan medföra någon annan betydande olägenhet i miljön och att det ska förtydligas att det är tillräckligt med abstrakt fara för skada eller betydande olägenhet för straffansvar.

I fråga om brottet miljöfarlig kemikaliehantering föreslår vi att det ska tydliggöras att straffansvaret avser hantering. Med hantera avses inte endast att ta fysisk befattning med en produkt, organism eller vara, utan även att som distributör – utan att ta befattning med produkten, organismen eller varan – agera mäklare mellan importör och slutanvändare. Det ska även tydliggöras att straffansvaret inträder redan vid abstrakt fara för skada. Vi föreslår samtidigt två nya brottsbeteckningar, miljöfarlig hantering av ozonnedbrytande ämnen och miljöfarlig hantering av fluorerade växthusgaser, eftersom vi bedömer att det kan komma att underlätta det kommande genomförandet av

kraven i 2024 års miljöbrottsdirektiv. Det innebär dock inte någon ändring i sak.

I fråga om brottet otillåten avfallstransport föreslår vi att kriminaliseringen av överträdelser av krav i EU:s avfallstransportsförordning på förprovning för gränsöverskridande avfallstransporter inte endast ska gälla för transport inom Europeiska unionen utan även till och från Europeiska unionen.

Utredningen föreslår vidare att den grova graden av otillåten avfallstransport ska upphöra att gälla eftersom det finns andra kriminaliseringar, framför allt grovt miljöbrott och grovt oaktsamt miljöbrott, som omfattar sådana förfaranden när de är så allvarliga att det finns behov av en strängare straffskala.

Utredningen har haft i uppdrag att bedöma om det bör införas en bevislättning i bestämmelsen om otillåten avfallstransport med hänvisning till att åtal om otillåten avfallstransport vid export av containrar har ogillats vid två tillfällen och att överväga om underlåtenhet att förhindra eller avslöja grova miljöbrott samt grova otillåtna avfallstransporter bör vara kriminaliserat, men har inte funnit att det finns tillräckliga skäl till det.

Utredningen har även haft i uppdrag att föreslå hur en avskräckande, proportionerlig och effektiv sanktion för överträdelser av bestämmelser som hänvisar till internationella standarder kan utformas på ett rättssäkert sätt. Utredningen gör bedömningen att internationella standarder som fyller ut bestämmelser om straff eller miljö-sanktionsavgifter bör hållas fritt tillgängliga på svenska för att den straffrättsliga legalitetsprincipen ska vara uppfylld och föreslår att miljö-sanktionsavgift ska väljas som sanktion vid överträdelser av bestämmelser som hänvisar till standarderna i fråga.

Det ska införas ett nytt avfallsbrott

Vi föreslår vidare ett nytt avfallsbrott som ett komplement till bestämmelsen om miljöbrott. Syftet är att det nya avfallsbrottet effektivt ska träffa de som i näringsverksamhet eller i annan verksamhet, som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning ägnar sig åt att bortskaffa avfall på ett otillåtet sätt, t.ex. genom att dumpa, gräva ned eller elda avfall. Eftersom sådana förfaranden kan presumeras orsaka i vart fall abstrakt fara för skada eller betydande olä-

genhet ska åklagaren inte behöva förebringa bevisning om det för fallande dom för avfallsbrott, vilket krävs enligt bestämmelsen om miljöbrott. Av samma skäl ska avfallsbrottet ha samma straffskala som det uppsåtliga miljöbrottet. Vi föreslår även att bestämmelserna om förverkande i miljöstraffrätten ska gälla för det nya brottet.

Brott mot områdesskydd ska omfatta Natura 2000-områden

I fråga om brott mot områdesskydd föreslår utredningen att det även ska vara straffbart att med uppsåt eller av oaktsamhet bedriva verksamhet eller vidta åtgärd som på ett betydande sätt försämrar livsmiljön i ett Natura 2000-område. Straffbestämmelsen bedöms genomföra krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv på ett mer ändamålsenligt sätt än dagens reglering i vilken det är själva överträddelsen av kravet på att iaktta föreskriven förprovningssplikt som bestraffas. Den föreslagna kriminaliseringen bedöms också vara mer ändamålsenlig för det kommande genomförandet av krav på straff i 2024 års miljöbrottsdirektiv.

Konsekvenser

Genom utredningens förslag säkerställs att det miljörättsliga sanktionssystemet är effektivt och att samhällets möjligheter att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra miljöbrottslighet förbättras. Vidare leder utredningens förslag till att sanktionssystemet i högre grad lever upp till EU:s krav på att sanktionerna ska vara effektiva, avskräckande och proportionerliga. En effektivare bekämpning av miljöbrottslighet innebär samhälleliga välfärdsvinster i form av minskad risk för skador på miljö, människors hälsa och biologisk mångfald och minskade kostnader för de skador som miljöbrottslighet orsakar, en ökad tilltro till det offentliga och till samhället och till en förbättrad marknad med konkurrens på lika villkor. Utredningens förslag bedöms således vara till fördel för såväl samhällsekonomin i stort som de individuella aktörer som verkar här, samt för Sveriges trovärdighet i internationella sammanhang.

Ikraftträdande

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Summary

Background to the remit

Environmental crime is a growing threat to global security and a profitable criminal activity, within the EU and throughout the world. Environmental crime threatens the survival of all living species, has an enormous economic impact and is a growing form of criminal enterprise. Potential for huge profit, legislative loopholes, low risk of detection and lenient penalties make environmental crime a very attractive activity for criminal elements. Environmental crime that takes place systematically for financial gain is especially problematic. In Sweden, this type of crime takes place primarily in the waste sector, but also in trade in wild flora and fauna and certain chemicals. Intensive work is under way to combat these phenomena. However, further efforts are needed to efficiently and effectively combat environmental crime.

This Inquiry has been tasked with reviewing the sanction system under environmental law and investigating how to better combat environmental crime. The sanction system consists of both criminal and administrative sanctions. The aim of the review should be to make the sanction system more effective and improve society's possibilities to prevent, detect, investigate and prosecute environmental crime.

By 'effective sanction system', the Inquiry means a system that effectively contributes to counteracting undesired behaviours. For a sanction system to have a deterrent effect, there must be a tangible threat of sanctions. The aim is the detection of offences and regulatory infringements, which then results in a reaction from society that reflects the seriousness of the offence or regulatory infringement. For the system to be effective, the authorities that are part of the

sanction system must also respect each other's roles, as law enforcement and supervisory authorities have different mandates.

The Inquiry's remit has consisted of examining four areas: (1) measures to prevent environmental crime; (2) measures to improve possibilities of detecting, investigating and prosecuting environmental crime; (3) how to impose environmental sanction charges in more cases, which includes a review of charge levels; (4) how to impose stricter penalties under environmental law. The Inquiry's proposals and assessments and the reasoning behind them are outlined below.

Proposed measures to prevent environmental crime

As a basic premise, it is more effective to counter crime through supervision and other preventive measures than to investigate and prosecute offences that have already taken place. An example of a preventive measure is an examination of moral character, i.e. an examination of an applicant's honesty, reliability and integrity within the framework of examining permit applications. Examinations of moral character are used in many legal areas. The Swedish Environmental Code also contains a provision on examinations of moral character (Chapter 16, Section 6 of the Swedish Environmental Code). The Inquiry finds that the requirements on personal suitability of those seeking to carry out activities requiring a permit or environmentally hazardous activities that must be notified must be stricter to effectively counteract environmental crime. We therefore propose that permits for environmentally hazardous activities should be refused if an applicant: is a minor; is bankrupt; is subject to a trading prohibition; has been placed under administration in accordance with Chapter 11, Section 7 of the Children and Parents Code; has been convicted within the previous five years of certain offences for which the range of penalties includes imprisonment; or has failed to demonstrate good conduct in financial matters. An applicant should also otherwise be suitable to conduct environmentally hazardous activities. Equivalent requirements should also apply to activities that must be notified, and when someone takes over an activity for which a permit has been granted or that has been notified, or obtains significant influence. If the applicant, notifier or individual seeking to take over an activity is a natural person, they should be the subject of

the examination. In the case of a legal person, the natural persons who have significant influence over the activity should be examined. We also propose that permits for environmentally hazardous activities could be refused if an applicant has not fulfilled previous obligations or previously has failed to apply for a permit for or to notify an environmentally hazardous activity. Equivalent requirements should also apply to activities that must be notified.

The Inquiry has been tasked with considering the suitability of a prohibition of cash transactions in waste management and related activities, as prohibiting cash transactions would impede economic crime and facilitate criminal investigations. This question arises from the fact that waste management and similar activities are used or exploited for money laundering. This means concealing money or other property deriving from crime, especially appropriative offences and financial crime, or promoting possibilities for someone to access the stolen property or its value. Money laundering is not unique to waste management and similar activities. Because regulatory framework containing anti-money laundering measures is already in place, including rules on cash transactions and supervision, incorporating a potential need for a prohibition of cash transactions and the suitability of such a prohibition in the regulatory framework should be considered within that framework. A separate solution for the area of environmental law would not be appropriate.

Proposed measures to improve possibilities to detect, investigate and prosecute environmental crime

The overall aim of this part of the remit is to propose measures that improve possibilities to detect, investigate and prosecute environmental crime so as to ensure that the area of the environment becomes less attractive in terms of criminal activities, not least activities in organised form. The remit is divided into three sub-sections.

Possibilities to detect environmental crime must be improved

The remit to propose measures to improve possibilities to detect environmental crime is based on the fact that environmental crime is normally discovered during supervision, and well-functioning

supervision is thus essential to effectively combat environmental crime. An important factor in effective supervision is access to information about an operator's history regarding environmental crime and other infringements of environmental legislation. In the Inquiry's view, consulting public registers could be an effective way for supervisory authorities to achieve this. As regards administrative interventions, measures such as a national supervisory register could come into consideration. As regards criminal sanctions, access to information in criminal records and a national corporate fines register could make supervision more effective. The question of a national supervisory register and a corporate fines register involves issues beyond the scope of the Inquiry's remit. As regards access to criminal records, the Inquiry finds that privacy aspects outweigh the needs of supervisory authorities. For this reason, supervisory authorities should only be given access to criminal records for examinations of moral character.

Although the legislation gives supervisory authorities tools to carry out their mandate, in some cases it may be too difficult for an individual environmental inspector to order an administrative intervention. A complicating factor is the risk of threats. Supervision can also entail complex legal considerations. The Inquiry finds that, in exceptional cases, it may be more effective and legally certain to allow a supervisory matter handled by a municipality to be referred to the county administrative board. The Inquiry proposes that transferring a case from a municipality to the county administrative board should be possible if the county administrative board has approved this and, for example, the case involves a threat or is too large to be handled by a small municipality, or an environmental sanction charge requires more in-depth assessment.

Possibilities to investigate environmental crime must be improved

The remit to propose measures that improve possibilities to investigate environmental crime is based on the fact that many aspects of investigating environmental crime are becoming increasingly complicated and criminal elements are not bound by national or regional borders. Effectively combating environmental crime therefore requires effective collaboration between law enforcement agen-

cies and supervisory authorities at various levels. The Inquiry finds that the structure consisting of national and regional collaboration is fundamentally appropriate, but collaboration at strategic and operational level needs to be enhanced. We therefore propose that the Swedish Police Authority be made responsible for a national collaboration function and the county administrative boards be made responsible for a regional collaboration function.

The national collaboration function's mandate should include: (1) ongoing identification, surveying and analysis of risks and methods for environmental crime; (2) presenting an annual national situational report on environmental crime; and (3) serving as a forum for exchange of information and knowledge. It should also exchange information and knowledge with the regional collaboration functions. The function should consist of representatives of the Swedish National Council for Crime Prevention, the Swedish Environmental Protection Agency, the Swedish Police Authority and the Swedish Prosecution Authority. The Swedish Agency for Marine and Water Management, the Swedish Chemicals Agency, the Swedish Coast Guard, the county administrative boards, the Swedish Board of Agriculture and Swedish Customs should be given the opportunity to participate. To the extent appropriate, other authorities may be invited to take part in and contribute to the collaboration function's work.

The regional collaboration function's mandate should include: (1) ongoing identification, surveying and analysis of risks and methods for environmental crime at regional level; (2) presenting an annual national situational report on environmental crime in the county; and (3) serving as a forum for exchange of information and knowledge transfer. It should also exchange information and knowledge with the national collaboration function. The regional coordination function should consist of representatives of the county administrative board and the Swedish Police Authority. Local supervisory and regulating authorities and the Swedish Prosecution Authority should be given the opportunity to take part. To the extent appropriate, other authorities may be invited to take part in and contribute to the collaboration function's work.

The Inquiry has also been tasked with considering whether it would be possible to streamline environmental crime investigations if it were possible for the Swedish Prosecution Authority and the

Swedish Police Authority to request assistance from a supervisory authority before and during a preliminary investigation. One reason for this would be if a supervisory authority detects a suspected environmental crime in the course of its supervision and is already at the location before the Police, and thus has the ability to secure evidence at an early stage. However, the Inquiry considers that this desire for streamlining fails to take account of the fact that supervisory authorities and law enforcement authorities have different areas of expertise, mandates and regulatory frameworks. Moreover, the aim of the investigations carried out by a supervisory authority differs from that of the measures taken in a criminal investigation, as does the burden of proof. In light of this, the Inquiry finds that the possibility of requesting assistance from a supervisory authority before or during a preliminary investigation would not streamline environmental crime investigations.

Confiscation as an investigative measure is often a prerequisite for an effective criminal investigation. In suspected cases of wildlife crime, confiscations often involve live animals. The drawback is that such confiscations can be associated with high costs that are paid by the State. It has emerged that, for this reason, animals are not always confiscated. The Inquiry has therefore considered whether those accused of an offence should be liable to pay compensation in the event of a conviction, which is already the case for costs associated with testing and analysis. However, it is not possible to equate such costs with the cost of confiscating live animals, as costs for confiscation of live animals are very difficult to predict and can be so high that the reduction of liability to pay compensation in accordance with Chapter 31, Section 1 of the Swedish Code of Judicial Procedure would come into play. The Inquiry therefore finds that it is not appropriate to introduce an obligation for those accused of offences to pay compensation for such costs.

Possibilities to prosecute environmental crime must be improved

The remit of proposing improved possibilities to prosecute environmental crime is based on the fact that prosecutions for environmental crime are very rare. Moreover, in its 2014 country report on Sweden, the Organisation for Economic Cooperation and Develop-

ment (OECD) highlighted major discrepancies in sentences for environmental crime. The Inquiry has not found support for the OECD's conclusion, but notes that the fact that prosecutors seldom bring a prosecution means that judges very rarely – or never – encounter environmental crime in their judicial activity. This contributes to a lack of case-law guidance on how to interpret and apply environmental criminal law. For this reason, we find that there is a need for access to continuing professional development in the area of environmental criminal law for judges ruling on cases concerning environmental crime, and that the Courts of Sweden Judicial Training Academy should offer this in their range of courses.

We also note that there is a lack of clear precedence in the area of environmental criminal law. This can lead to uncertainty in how the rules are to be applied, which can lead to differences in application of the law and to a lack of legal certainty. Our assessment is that the proposal to streamline the environmental criminal law will contribute to the development of clear precedence in this area.

Proposed measures for imposing environmental sanction charges in more cases and reviewing charge levels

Environmental sanction charges should be imposed in more cases

Although the Inquiry finds that the environmental offences that currently lead to prosecution are often not particularly serious, there are strong indications that serious environmental crime with links to organised crime does take place. However, the occurrence of serious crime is not reflected in prosecution statistics. The Inquiry's understanding is that this is likely the result of such crime not being detected and investigated sufficiently, partly due to law enforcement authorities spending time investigating and dismissing or prosecuting offences that are not serious, which affects the capacity to prosecute serious environmental offences. The sanction system therefore needs to be reviewed.

For the sanction system to be effective, criminal law in this area needs to be streamlined so that law enforcement authorities' resources target serious environmental crime. Such streamlining can in turn also be expected to lead to sanctions for other unlawful acts – in the form of an environmental sanction charge – being imposed

more swiftly and in more cases than at present. The Inquiry finds that imposing sanctions more frequently and more swiftly can be expected to result in improved regulatory compliance and, by extension, better protection of the environment. A more appropriate balance between law enforcement and criminal penalties on the one hand, and supervisory authorities, environmental sanction charges and administrative interventions on the other, can also be expected to create a sanction system that is more resource-effective.

The Inquiry bases its proposals on the premise that criminal penalties should essentially be reserved for acts that can cause tangible damage or risk of damage to the Swedish Environmental Code's primary protection interests and acts where a penalty is required in accordance with an international obligation. The penalty provisions in Chapter 29 of the Swedish Environmental Code that are not directly linked to the Code's primary protection interests criminalise infringements of requirements concerning permits, approval, notification or registration to operate certain activities, terms and conditions, precautionary measures, failure to report certain conditions and failure to provide certain products or objects with certain labelling or contents. These provisions do not penalise the cause of damage or risk of damage, but rather infringements of the rules in themselves. The Inquiry refers to this type of criminalisation as 'supporting criminalisation under administrative law'.

In a review of the Swedish Environmental Code's sanction system in 2006, the preparatory materials indicated that environmental sanction charges can only be used if infringements are simple to identify. The subsequent application of the simplicity requirement has resulted in a situation where the legislator has considered that it is not possible to impose environmental sanction charges where any investigation or assessment is required. This means that the environmental criminal law is now weighed down by criminal cases that have arisen not because they involve acts that are so serious as to warrant a criminal penalty, but rather because the simplicity requirement in the environmental sanction system has been deemed to prevent the imposition of an environmental sanction charge.

For the sanction system to be effective, the Inquiry finds that a fundamental change is required in the approach that has characterised earlier drafting as regards how criminal law should be applied. One circumstance that should be taken into account when consider-

ing the legislation is that environmental criminal law already entails the extensive imposition of sanctions stemming from rules of conduct in both EU law and Swedish law, before we even come to the supporting criminalisation under administrative law. Although a requirement under administrative law may be critical to the protection of health and the environment, or for central government control, this does not, in the Inquiry's view, constitute grounds for imposing a criminal penalty. As a basic premise, administrative sanction charges and other administrative interventions are more appropriate for fulfilling such needs, as a complement to offences such as environmental offences and environmentally hazardous handling of chemicals. On this basis, the Inquiry proposes a broad shift in sanctions, whereby infringements of requirements under administrative law will be covered by environmental sanction charges and other administrative interventions, while environmental criminal law imposes criminal penalties for acts that have a direct or very close link to the Swedish Environmental Code's primary protection interests and implements international penalty requirements. The Inquiry's proposal on a shift in sanctions does not require any changes to the system of environmental sanction charges under Chapter 30 of the Swedish Environmental Code.

Charge levels should be reviewed

According to the currently applicable rules, the size of environmental sanction charges is determined by provisions issued by the Government. Charges must amount to no less than SEK 1 000 and no more than SEK 1 000 000 (Chapter 30, Section 1 of the Swedish Environmental Code). This range has not been reviewed since 2003. The Government has only utilised half of the scope of its powers. In light of this, the Inquiry proposes increasing the minimum amount to SEK 5 000.

The Inquiry notes that no comprehensive review of the provisions on environmental sanction charges or the amounts prescribed in the individual provisions has taken place since the Swedish Environmental Protection Agency's review in 2003. The Inquiry finds that the Swedish Environmental Protection Agency should be tasked with reviewing the size of environmental sanction charges in the

Ordinance on Environmental Sanction Charges, and evaluating the application of the provisions on environmental sanction charges.

The Inquiry also proposes expanding the possibility of releasing a party from the obligation to pay an environmental sanction charge in accordance with Chapter 30, Section 2 of the Swedish Environmental Code in individual cases. It should be possible to reduce or waive an environmental sanction charge if it would be unreasonable to impose the full charge in the individual case. The proposed changes are necessitated by the need to formulate the regulations in a way that fulfils the rights guarantees set out in Article 6 of the European Convention on Human Rights.

Rules to prevent double jeopardy should be introduced

As a general rule, criminal responsibility is examined by general courts upon motion by a prosecutor. Environmental sanction charges are imposed by a supervisory or control authority. Penalties are thus imposed in different proceedings. With this type of arrangement, it must be ensured that a person cannot be assigned criminal responsibility and also receive an environmental sanction charge for the same offence in different proceedings, which would be in violation of the double jeopardy prohibition of Protocol No 7 to the European Convention on Human Rights and in the Charter of Fundamental Rights of the European Union. The double jeopardy prohibition means that a person must not be prosecuted or punished for the same crime on more than one occasion. This does not prevent a natural person being punished and a financial penalty being imposed on a company for the same infringement. The Inquiry finds that the risk of a person receiving a criminal penalty and a financial sanction for the same impropriety or failure to act is very low in the environmental area. However, it could occur in exceptional cases such as an impropriety committed by a sole trader. This would particularly apply following implementation of the proposed shift in sanctions. The Inquiry therefore proposes introducing rules that prevent double jeopardy.

Stricter environmental crime regulations

A new environmental crime act should be introduced

We propose introducing a new environmental crime act to replace Chapter 29 of the Swedish Environmental Code. A purely criminal act would, alongside with our proposal to streamline the environmental criminal law, underscore that it is a matter of criminal law and that environmental crime is not accepted by society. It would provide greater possibilities for future environmental criminal law that is formulated based on the basic premises of criminal law, and for law enforcement and supervisory authorities to respect each other's roles so that the sanction system can be more effective.

Penalty scales should be reviewed

In Chapter 29 of the Swedish Environmental Code, the penalty scales are essentially the same throughout – fines or imprisonment of up to two years. Prosecutions are rare, and if a person is prosecuted and convicted, the penalty imposed is ordinarily a small fine. Corporate fines play a very prominent role. We find that it is especially problematic in relation to crime that takes place systematically for financial gain, where a lenient penalty or a corporate fine can hardly be considered effective. We therefore propose that the penalty scales for intentionally committed environmental offences, wildlife offences, hazardous handling of chemicals and illegal waste transport be increased from fines or imprisonment of up to two years to imprisonment of up to three years. Furthermore, we propose increasing the penalty scales for gross environmental offences and gross wildlife offences from imprisonment of one year and six months to eight years. The aim is for the proposed penalty scales to reflect the seriousness of the offences and for the penalties imposed to be reasonable and just. At the same time, we propose clarifying what specific circumstances should be considered when determining whether an offence is gross.

We also propose changing the penalty scale for idling of engines and street music to monetary fines. This is in line with the penalty scale for disorderly conduct, which we consider to have an equivalent penalty value.

Penalty provisions should be reviewed

As regards environmental offences, we propose clarifying that criminal responsibility includes those who store a substance or manage waste in a manner that typically, or in the individual case, entails or could entail pollution that is harmful to people's health, animals or plants to an extent that is not minor or could entail some other substantial damage to the environment. In other words, this means that an abstract risk of harm or substantial damage would suffice for criminal responsibility. We further propose expanding criminal responsibility for environmental offences to cover those who carry out activities or take measures that change the temperature in the water or alter the seabed conditions, as such acts can harm people's health, animals or plants to an extent that is not minor or could entail some other substantial damage to the environment, and to clarify that an abstract risk of harm or substantial damage would suffice for criminal responsibility.

With respect to the offence of environmentally hazardous handling of chemicals, we propose clarifying that criminal responsibility includes handling. Handling means not only taking physical possession of a product, an organism or goods, but also acting as a broker between importer and end user without taking possession of the product, organism or goods. It should also be clarified that criminal responsibility already applies when there is an abstract risk of harm. At the same time, two new offence classifications should be introduced: environmentally hazardous handling of ozone-depleting substances and environmentally hazardous handling of fluorinated greenhouse gases. This would facilitate the forthcoming implementation of the requirements in the 2024 EU Environmental Crime Directive. However, this does not entail any substantive changes.

With regard to unlawful waste transport, we propose that the criminalisation of violations of requirements in the regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments of waste, should not only apply to transport within the European Union, but also to and from the European Union.

The Inquiry further proposes that the gross degree of unlawful waste transport cease to apply, as there are other forms of criminalisation, particularly gross environmental offences, which cover

acts that are so serious as to necessitate a more stringent penalty scale.

The Inquiry has been tasked with considering whether a relaxation of the burden of proof should be introduced in the provision on illegal waste transport, with reference to the fact that prosecutions brought for illegal waste transport in container exports have been dismissed on two occasions. In addition, the Inquiry has been tasked with considering whether failure to prevent or expose gross environmental offences and gross illegal waste transport should be criminalised. We do not consider that there are adequate grounds for this, however.

The Inquiry has also been tasked with proposing how a dissuasive, proportionate and effective sanction for infringements of provisions referring to international standards could be drafted in a legally certain way. The Inquiry finds that international standards that supplement provisions on penalties or environmental sanction charges should be made freely available in Swedish so as to satisfy the legality principle under criminal law, and we propose that environmental sanction charges be the sanction of choice.

A new waste offence should be introduced

We additionally propose a new waste offence to supplement the environmental offence provision. The aim is for the new waste offence to effectively target those who habitually or otherwise on a larger scale, engages in disposing of waste in an unauthorized manner, by for example dumping, burying, or burning waste. As it can be presumed that such acts cause at least an abstract risk of harm or substantial damage, the prosecutor should not need to produce evidence for a conviction for waste offences, which is required under the environmental offence provision. For the same reason, the waste offence should have the same penalty scale as environmental offences with intent. We also propose that the provisions on confiscation in environmental criminal law should apply to the new offence.

Site protection offences should cover Natura 2000 sites

As regards site protection offences, the Inquiry proposes that it should also be punishable to intentionally or negligently carry out activities or take measures that cause the significant deterioration of a habitat within a Natura 2000 site. The Inquiry finds that the criminal provision more effectively implements the penalty requirements in the 2008 EU Environmental Crime Directive than the current regulations, which penalise the infringement of the requirement to observe the prescribed duty of preliminary inspection. The proposed criminalisation is also considered more effective for the forthcoming implementation of the penalty requirements in the 2024 EU Environmental Crime Directive.

Consequences

The Inquiry's proposals would ensure that the sanction system under environmental law is effective and improve society's possibilities to prevent, detect, investigate and prosecute environmental crime. Moreover, following implementation of the Inquiry's proposals, the sanction system would better fulfil the EU's requirement that sanctions must be effective, dissuasive and proportionate. More effectively combating environmental crime entails societal welfare gains in the form of reduced risk of harm to the environment, people's health and biodiversity, and reduced costs for the damage caused by environmental crime, increased confidence in public institutions and society, and a better market with competition on equal terms. The Inquiry also considers that its proposals would benefit the overall economy and the individual actors that operate here, and Sweden's credibility in international contexts.

Entry into force

It is proposed that these amendments enter into force on 1 July 2026.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till miljöstrafflag (2026:0000)

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller straffrättsliga bestämmelser om miljöbrottslighet.

I miljöbalken finns bestämmelser som syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö och som alla är skyldiga att iaktta.

Straffbestämmelser

Miljöbrott

2 § För *miljöbrott* döms till fängelse i högst tre år den som med uppsåt

1. orsakar att det i mark, vatten eller luft, släpps ut ett ämne som typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra

a) en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse, eller

b) någon annan betydande olägenhet i miljön,

2. förvarar ett ämne eller hanterar avfall på ett sätt som typiskt sett eller i det enskilda fallet kan medföra

a) en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse, eller

b) någon annan betydande olägenhet i miljön,

3. orsakar en betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning, eller

4. bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som ändrar yt- eller grundvattennivån, vattentemperaturen, eller bottenförhållandena på ett sätt som typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra

a) skada på människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse, eller

b) någon annan betydande olägenhet.

Är brottet grovt, döms för *grovt miljöbrott* till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har medfört eller kunnat medföra skada av stor omfattning, har ingått i en brottslighet som har utövats systematiskt, i organiserad form eller i vinstsyfte, eller annars varit av särskilt farlig art.

Om en behörig myndighet har tillåtit förfarandet döms inte till ansvar.

3 § Den som av oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 2 §, döms för *oaktsamt miljöbrott* till böter eller fängelse i högst två år.

Är brottet grovt, döms för *oaktsamt miljöbrott, grovt brott*, till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har medfört eller kunnat medföra skada av stor omfattning, innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag eller om gärningspersonen, när det krävts särskild uppmärksamhet eller skicklighet, har gjort sig skyldig till en försummelse av allvarligt slag.

Avfallsbrott

4 § För *avfallsbrott* döms till fängelse i högst tre år den som i näringsverksamhet eller i annan verksamhet, som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning med uppsåt gör sig av med avfall på ett sätt som en behörig myndighet inte har tillåtit.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2 eller 3 §.

Miljöfarlig hantering av kemikalier och biotekniska organismer

5 § För *miljöfarlig kemikaliehantering* döms till fängelse i högst tre år den som med uppsåt hanterar en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt utan att vidta de skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått i övrigt som behövs på grund av produktens, organismens eller varans inneboende egenskaper om denna underlåtenhet typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra skada för människors hälsa, djur eller växter.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2 §.

6 § Den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 5 §, döms för *oaktsam miljöfarlig kemikaliehantering* till böter eller fängelse i högst två år.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 3 §.

7 § För *miljöfarlig hantering av ozonnedbrytande ämnen* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud eller en begränsning för att producera, använda, importera, exportera eller på marknaden släppa ut ett ämne, en produkt eller en utrustning enligt artikel 4, 5, 6, 15.1, 17.1, 20.1 eller 24.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1005/2009 av den 16 september 2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2, 3, 5 eller 6 §.

8 § För *miljöfarlig hantering av fluorerade växthusgaser* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet släpper ut en fluorerad växthusgas på marknaden eller använder en sådan gas och därigenom bryter mot ett förbud i artikel 11.1 eller 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 av den 16 april 2014 om fluorerade växthusgaser.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2, 3, 5 eller 6 §.

Brott mot skyddade områden

9 § För *brott mot områdesskydd* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. i ett biotopskyddsområde bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som kan skada naturmiljön och som är förbjuden enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken,

2. bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som på ett betydande sätt försämrar livsmiljön i ett Natura 2000-område,

3. i ett strandskyddsområde uppför en byggnad eller vidtar någon annan åtgärd som är förbjuden enligt 7 kap. 15 § miljöbalken, eller

4. orsakar en skada eller risk för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas i en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturreservat, ett djur- och växtskyddsområde, ett vattenskyddsområde eller ett område som omfattas av ett interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § miljöbalken genom att olovligen uppehålla sig i området eller där olovligen uppföra bebyggelse, stängsel eller uppbyggnad, utföra schaktning, muddring, uppodling, markavvattning, täkt, plantering eller avverkning, utöva jakt eller fiske, eller använda bekämpningsmedel.

Om gärningen enligt första stycket punkt 1, 3 eller 4 är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Om en behörig myndighet har tillåtit förfarandet döms inte till ansvar.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2, 3, 11 eller 12 §.

10 § För *förseelse mot områdesskydd* döms till böter den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift eller bestämmelse som med stöd av 7 kap. miljöbalken har meddelats eller i det enskilda fallet beslutats för skyddet av en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturreservat, ett biotopskyddsområde, ett djur- och växtskyddsområde, ett strandskyddsområde eller ett vattenskyddsområde. Detsamma ska gälla den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § miljöbalken.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf. Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2, 3, 9, 11 eller 12 §.

Artskyddsbrott

11 § För *artskyddsbrott* döms till fängelse i högst tre år den som med uppsåt

1. dödar, skadar, fångar eller stör djur, tar bort eller skadar ägg, rom eller bo, skadar eller förstör djurs fortplantningsområde eller viloplats i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 1 § miljöbalken,

2. tar bort, skadar eller tar frö eller annan del av en växt i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 2 § miljöbalken,

3. sätter ut ett djur eller en växt i naturmiljön i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 § första stycket 1 och andra stycket miljöbalken,

4. transporterar eller på annat sätt förflyttar, importerar, exporterar, förvarar, förevisar, preparerar, använder i vinstsyfte, förvarar, säljer, hyr ut, byter eller byter ut, erbjuder sig att köpa, saluför eller innehar för försäljning djur, växt, ägg, rom, frö eller bo, eller del eller produkt därav, eller annan vara,

a) i strid med artikel 8.1, 8.5 eller 9.1 rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, eller

b) i strid med en föreskrift om förbud eller tillstånd som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 § första stycket 2 och andra stycket miljöbalken, eller

5. bryter mot ett villkor eller en bestämmelse som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av

a) artikel 8.3 eller 9.2 jämförd med artikel 11.3 rådets förordning (EG) nr 338/97, eller

b) en föreskrift som avses i 4 b.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Är brottet grovt, döms för *grovt artskyddsbrott* till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det har avsett en särskilt hotad, säll-

synt eller annars skyddsvärd art eller om det har ingått i en brottslighet som har utövats systematiskt, i organiserad form eller i vinstsyfte, eller annars varit av särskilt farlig art.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2 §.

12 § Den som av oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 11 §, döms för *oaktsamt artskyddsbrott* till böter eller fängelse i högst två år.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Är brottet grovt döms för *oaktsamt artskyddsbrott, grovt brott*, till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det har avsett en särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 3 §.

Otillåten hantering av en invasiv främmande art

13 § För *otillåten hantering av en invasiv främmande art* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet hanterar en invasiv främmande art på något sätt som beskrivs i artikel 7.1 a–h i förordning (EU) nr 1143/2014, och därigenom bryter mot förordningen eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 § första stycket 3 och andra stycket miljöbalken.

Vid grov oaktsamhet ska det dömas till ansvar endast om gärningen har medfört skada på eller olägenhet för människors hälsa eller miljön eller risk för sådan skada eller olägenhet.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Till ansvar enligt första stycket döms det inte om hanteringen är tillåten enligt barlastvattenlagen (2009:1165) eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

Otillåten avfallstransport

14 § För *otillåten avfallstransport* döms till fängelse i högst tre år den som med uppsåt

1. transporterar avfall utan tillstånd och därigenom bryter mot föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 17 § miljöbalken om tillstånd för yrkesmässig transport av avfall,

2. inom Europeiska unionen, eller till eller från ett land eller territorium utanför Europeiska unionen, transporterar avfall utan en skriftlig förhandsanmälan och utan ett godkännande och därigenom bryter mot artiklarna 4 och 9.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall,

3. anordnar eller genomför en transport av avfall som är avsedd att gå från Europeiska unionen

a) till ett land eller territorium utanför Europeiska unionen i strid mot ett exportförbud i någon av artiklarna 34, 36, 39, 40.1 och 40.2 i förordning (EG) nr 1013/2006,

b) till ett land utanför Europeiska unionen utan ett skriftligt godkännande som krävs enligt artikel 35.4 a i förordning (EG) nr 1013/2006,

c) till ett land som omfattas av förfarandereglerna i artikel 37 i förordning (EG) nr 1013/2006 i strid mot ett förbud eller utan en skriftlig förhandsanmälan som krävs enligt artikel 37.2 andra stycket eller 37.5 i den förordningen eller enligt artikel 1 i kommissionens förordning (EG) nr 1418/2007 av den 29 november 2007 om export för återvinning av visst avfall som förtecknas i bilaga III eller IIIA till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 till vissa länder som inte omfattas av OECD-beslutet om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall,

d) till ett land som omfattas av förfarandereglerna i artikel 38 i förordning (EG) nr 1013/2006 utan ett godkännande som krävs enligt artikel 38.4 a,

e) till ett land utanför Europeiska unionen utan att avfallet är avsett att bortskaffas eller återvinnas i en anläggning enligt de bestämmelser som gäller i mottagarlandet på det sätt som följer av någon av artiklarna 35.5, 37.4 och 38.6 i förordning (EG) nr 1013/2006, eller

f) till ett land eller territorium utanför Europeiska unionen utan en skriftlig förhandsanmälan och ett godkännande som krävs enligt artikel 40.3 jämförd med artiklarna 4 och 9.6 i förordning (EG) nr 1013/2006,

4. anordnar eller genomför en transport av avfall som är avsedd att gå mellan länder utanför Europeiska unionen men genom ett land i unionen utan en skriftlig förhandsanmälan och ett godkännande som krävs enligt artiklarna 47 och 48 jämförda med artiklarna 4, 9.6, 42 och 44 i förordning (EG) nr 1013/2006,

5. till Europeiska unionen importerar avfall för bortskaffande i strid mot importförbudet i artikel 41 i förordning (EG) nr 1013/2006,

6. till Europeiska unionen importerar avfall för bortskaffande utan att ha ett skriftligt godkännande och därigenom bryter mot artikel 42.4 a i förordning (EG) nr 1013/2006,

7. till Europeiska unionen importerar avfall för återvinning i strid mot importförbudet i artikel 43 i förordning (EG) nr 1013/2006,

8. till Europeiska unionen importerar avfall för återvinning utan att ha ett godkännande och därigenom bryter mot artikel 44.4 a eller 45 jämförd med artikel 42.4 a i förordning (EG) nr 1013/2006,

9. till Europeiska unionen importerar avfall från ett sådant utomeuropeiskt land eller territorium som avses i artikel 46 i förordning (EG) nr 1013/2006 utan en skriftlig förhandsanmälan och utan ett godkännande och därigenom bryter mot artikel 46.1 jämförd med artiklarna 4 och 9.6, eller

10. blandar avfall under transport i strid med artikel 19 i förordning (EG) nr 1013/2006.

Till ansvar enligt första stycket 2, 3 b–d och 3 f, 4, 6, 8 och 9 döms också om det för transporten av avfall finns

1. en skriftlig förhandsanmälan som innehåller en oriktig uppgift av betydelse från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt, eller

2. ett godkännande som föranletts av att någon lämnat en oriktig uppgift som från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har haft betydelse för godkännandet.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2 eller 5 §.

15 § Den som av oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 14 §, döms för *oaktsam otillåten avfallstransport* till böter eller fängelse i högst två år.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 3 eller 6 §.

Otillåten fartygsåtervinning

16 § För *otillåten fartygsåtervinning* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet, i egenskap av fartygsägare enligt artikel 3.1.14 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1257/2013 av den 20 november 2013 om återvinning av fartyg och om ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 och direktiv 2009/16/EG, inte fullgör skyldigheten i artikel 6.2 a i samma förordning att se till att fartyg som ska återvinnas endast återvinns vid sådana fartygsåtervinningsanläggningar som avses i artikeln.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2 eller 3 §.

Nedskräpning

17 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet skräpar ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till döms för *nedskräpning* till böter eller fängelse i högst ett år.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2, 3, eller 4 §.

18 § Den som begår en gärning som avses i 17 § döms för *nedskräpningsförseelse* till penningböter, om nedskräpningen är att anse som mindre allvarlig.

Brott mot förbud mot fiske

19 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud mot fiske som i ett enskilt fall har beslutats med stöd av 28 kap. 13 § miljöbalken döms till böter eller fängelse i högst två år.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2 eller 3 §.

Brott mot förbud mot tomgångskörning och gatumusik

20 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift eller ett beslut i ett enskilt fall om tomgångskörning eller gatumusik som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet eller kommun har meddelat med stöd av 9 kap. 12 § miljöbalken döms till penningböter.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2 eller 3 §.

Försök, förberedelse och stämpling

21 § För försök, förberedelse eller stämpling till grovt miljöbrott eller grovt artskyddsbrott och för försök till uppsåtlig otillåten fartygsåtervinning döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Förverkande

22 § Egendom får förverkas, om det inte är uppenbart oskäligt och egendomen

1. har varit föremål för brott enligt 2–9, 11–16 eller 19 § och är
 - a) ett djur, en växt eller en annan organism eller en produkt som utvunnits av ett djur eller en växt,
 - b) en sådan genetisk resurs som avses i förordning (EU) nr 511/2014,
 - c) utbrutet material vid täktverksamhet,
 - d) en kemisk produkt, en bioteknisk organism eller en vara som innehåller en kemisk produkt,
 - e) en genetiskt modifierad organism eller en produkt som innehåller eller består av en genetiskt modifierad organism, eller avfall,
2. utgör vinst från ett brott som avses i 1,
3. är ett fortskaffningsmedel eller annan egendom som har använts som hjälpmedel vid ett brott som avses i 1, eller
4. varit avsedd att användas som hjälpmedel vid ett brott som avses i 1 och brottet har fullbordats eller förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse.

Egendomen får förverkas enligt första stycket 3 eller 4 endast om det behövs för att förebygga brott eller om det finns andra särskilda skäl.

I stället för egendomen får dess värde helt eller delvis förverkas.

23 § Den myndighet som förvarar avfall som skäligen kan antas bli förverkat enligt 22 § och har tagits i beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken får

1. omedelbart låta sälja avfallet, om det finns en risk för att avfallet blir förstört under förvaringen, förvaringen är förenad med alltför stora kostnader eller det finns andra särskilda skäl, och

2. förstöra avfallet, om det inte kan säljas eller om det kan antas komma till brottslig användning eller på annat sätt är olämpligt för försäljning.

24 § Om avfall som sålts eller förstörts enligt 23 § inte förverkas, har ägaren eller en annan rättsinnehavare rätt till ersättning. För avfall som sålts lämnas inte ersättning med högre belopp än vad som influtit vid försäljningen. Om avfallet har förstörts, ges ersättning med skäligt belopp.

Handläggningen

Anmälan om brott

25 § Myndighet som utövar tillsyn enligt 26 kap. miljöbalken ska skyndsamt anmäla till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten när det finns anledning att anta att ett brott enligt denna lag har begåtts.

Åtalsprövning

26 § Om en gärning som avses i denna lag kan föranleda miljösanktionsavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Hinder mot åtal och ansvarsfrihetsregler

27 § Om miljöstraffavgift enligt 30 kap. miljöbalken har beslutats och den avgiftsskyldige är en fysisk person, får åklagaren inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om den överträdelse som ligger till grund för beslutet om miljöstraffavgift.

28 § Om ett vitesföreläggande har överträtts och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om att döma ut vitet med stöd av annan författning, döms det inte till ansvar för en gärning som omfattas av föreläggandet.

Förhållandet till brottsbalken och smugglingslagen

29 § Till ansvar enligt denna lag döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken.

Om gärningen är straffbar både enligt denna lag och enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling men ansvar inte kan dömas ut enligt den lagen, döms till ansvar enligt denna lag.

Tillbakaträdande

30 § Om någon som ådragit sig ansvar enligt 2, 3, 5 eller 6 § frivilligt har avvärjt en sådan fara eller verkan som anges där innan en avsevärd olägenhet har uppkommit, får dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för gärningen.

31 § Den som anordnat en transport av avfall och som innan transporten påbörjats frivilligt har vidtagit en åtgärd som lett till att transporten inte genomförts i strid med förordning (EG) nr 1013/2006 eller förordning (EG) nr 1418/2007 döms inte till ansvar enligt 14 § första stycket 3 eller 4.

Domsrätt

32 § Svensk domstol är behörig att döma över brott enligt 4 § i fråga om överträdelse av förbudet mot dumpning eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 27 § miljöbalken eller enligt 16 § även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken. Har brottet begåtts i Sveriges ekonomiska zon, får åtal väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet begicks.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken att 2 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §¹

<p>Särskilda bestämmelser om svensk domstols behörighet att döma över vissa brott som har begåtts utanför Sverige finns i</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 29 kap. 13 § miljöbalken, 2. 14 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, 3. 10 kap. 10 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, 4. 5 § lagen (1982:963) om rymdverksamhet, 5. 51 a § jaktlagen (1987:259), 6. 17 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, 7. 49 § fiskelagen (1993:787), 8. 5 § lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia, 9. 13 kap. 11 § luftfartslagen (2010:500), 10. 17 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696), 11. 2 § lagen (2012:179) om straff för olovlig befattning med klusterammunition, och 12. 17 § lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott. 	<p>Särskilda bestämmelser om svensk domstols behörighet att döma över vissa brott som har begåtts utanför Sverige finns i</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 32 § miljöstrafflagen (2026:0000),
--	---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2022:667.

1.3 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 19 kap. 5 §, 24 kap. 3 §, 26 kap. 2, 17 och 23 §§ och 30 kap. 1 och 2 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nio nya paragrafer 9 kap. 8 a, 16 kap. 6 a, 6 b och 6 c §§, 22 kap. 1 h och 13 b §§, 26 kap. 6 a §, 30 kap. 3 a och 3 b §§, av följande lydelse,

dels att 29 kap. ska upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

8 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. att den som avser att bedriva en anmälningsskyldig miljöfarlig verksamhet ska omfattas av krav som motsvarar dem som anges i 16 kap. 6, 6 a och 6 b §§,

2. vilka uppgifter en anmälan som avses i 1 ska innehålla för att en bedömning ska kunna göras, och

3. krav på anmälan eller under rättelse om någon annan än den som fått tillstånd till eller anmält en verksamhet, bedriver eller ska bedriva verksamheten.

16 kap.

6 a §

Utöver vad som anges i 6 § kan tillstånd till miljöfarlig verksamhet vägras den som inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare beslut om anmälningsskyldig miljöfarlig verksamhet eller tidigare har underlåtit att anmäla en anmälningsskyldig verksamhet.

6 b §

Tillstånd till miljöfarlig verksamhet får endast ges om sökanden

1. inte är underårig, i konkurs eller underkastad näringsförbud,

2. inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,

3. inte förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister avseende brott, där det lägsta föreskrivna straffet är fängelse, enligt

a) 8–15 eller 17 kap. brottsbalken,

b) skattebrottslagen (1971:69),

c) miljöstrafflagen (2026:0000), eller

d) lagen (2014:307) om straff för penningtvåtsbrott,

4. har visat skötsamhet i ekonomiska angelägenheter, och

5. i övrigt är lämplig att bedriva miljöfarlig verksamhet.

Första stycket 3 gäller om en dom eller ett beslut meddelats eller ett strafföreläggande godkänts avseende ett sådant brott inom fem år före den dag då kontrollen i registret görs.

Paragrafen gäller miljöfarliga verksamheter som

1. är tillståndspliktiga enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § och,

2. prövas av miljöprövningsdelegation eller mark- och miljödomstol som första instans.

6 c §

När den som söker tillstånd till miljöfarlig verksamhet är en juridisk person ska vad som anges i 6 a och 6 b §§ även gälla de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen.

Det som anges i 6 b § ska dock inte gälla om sökanden är staten, kommuner, regioner eller kommunalförbund.

19 kap.

5 §¹

I ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd ska länsstyrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna

1. i 22 kap. 1 och 1 d–1 g §§ om ansökans form och innehåll, 1. i 22 kap. 1 och 1 d–1 b §§ om ansökans form och innehåll,
2. i 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,
3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 och 13 §§,
4. i 22 kap. 3 och 3 a §§ om kungörelses innehåll,
5. i 22 kap. 6 § om talerätt,
6. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,
7. i 22 kap. 12 och 13 §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande, 7. i 22 kap. 12, 13 och 13 b §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande,
8. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen,
9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c och 25 f–25 h §§ om en tillståndsdoms innehåll,
10. i 22 kap. 26 § om särskild dom,
11. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,

¹ Senaste lydelse 2024:963.

12. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och

13. i 23 kap. 3 § när det gäller särskilt överklagande i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.

22 kap.

1 b §

I mål om miljöfarlig verksamhet ska ansökan, utöver det som anges i 1 §, innehålla uppgifter

1. som visar att sökanden inte är minderårig,

2. som visar att sökanden inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,

3. som visar att sökanden inte är försatt i konkurs eller är underkastad näringsförbud,

4. om betalningsanmärkningar,

5. om skatteskuld,

6. om godkännande för eller återkallande av F-skatt,

7. om registrering som arbetsgivare, och

8. om förekomst av företagsbot.

Är sökanden en juridisk person ska vad som anges i första stycket även gälla de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen.

Paragrafen gäller inte om staten, kommuner, regioner och kommunalförbund är sökande.

13 b §

Mark- och miljödomstolen får för den lämplighetsbedömning som avses i 16 kap. 6 b § första stycket 5

inhämta yttrande från Polismyndigheten.

Polismyndigheten ska i sitt yttrande redovisa samtliga omständigheter som ligger till grund för myndighetens bedömning i det enskilda fallet och särskilt yttra sig om sökandens allmänna lämplighet för verksamheten.

24 kap.

3 §²

Tillståndsmyndigheten får helt eller delvis återkalla tillstånd, dispens eller godkännande som meddelats enligt balken, eller enligt föreskrifter med stöd av balken, och förbjuda fortsatt verksamhet

1. om den som har sökt tillståndet, dispensen eller godkännandet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet, dispensen, godkännandet eller villkoren,

2. när tillståndet, dispensen, godkännandet eller villkor som gäller för verksamheten eller åtgärden inte har följts och avvikelsen inte är av ringa betydelse,

3. om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten eller åtgärden tilläts,

4. om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit sådana förhållanden som enligt 2 kap. 9 § innebär att verksamheten inte får bedrivas,

5. om verksamheten slutligt har upphört,

6. om ett nytt tillstånd ersätter ett tidigare tillstånd,

7. om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet,

8. om underhållet av en vattenanläggning allvarligt har försumrats, *eller*

8. om underhållet av en vattenanläggning allvarligt har försumrats,

9. om tillstånd att inverka på vattenförhållandena inte har utnyttjats under en längre tid och

9. om tillstånd att inverka på vattenförhållandena inte har utnyttjats under en längre tid och

² Senaste lydelse 2010:923.

det kan antas att tillståndet inte heller kommer att utnyttjas.

det kan antas att tillståndet inte heller kommer att utnyttjas,

10. om den som tagit över bedrivandet av en miljöfarlig verksamhet utan att anmäla detta till tillsynsmyndigheten inte uppfyller kraven i 16 kap. 6 a och b §§, eller

11. om en ny fysisk person med betydande inflytande över en juridisk person som bedriver miljöfarlig verksamhet inte uppfyller kraven i 16 kap. 6 a och b §§.

Mark- och miljödomstolen får om tillståndet avser verksamhet vid en vattenanläggning eller i fall som avses i första stycket 8 eller 9 återkalla rätten att bibehålla en vattenanläggning.

Tillstånd till täkt får upphävas helt eller delvis när tio år förflutit från det att tillståndet vann laga kraft.

26 kap.

2 §³

Tillsynsmyndigheten ska skyndsamt anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts.

I 25 § miljöstrafflagen (2026:0000) finns en bestämmelse om skyldighet för tillsynsmyndigheten att skyndsamt anmäla till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten när det finns anledning att anta att ett brott enligt den lagen har begåtts.

Om tillsynsmyndigheten finner att villkoren i ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet inte är tillräckliga och det finns förutsättningar enligt 24 kap. 5, 7, 8 eller 9 §, ska myndigheten ansöka om prövning eller ta upp frågan om att ändra eller upphäva villkor utan någon särskild framställning om detta enligt det som sägs i 24 kap.

³ Senaste lydelse 2022:1100.

6 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en kommunal nämnd får överlåta ett enskilt ärende om tillsyn till länsstyrelsen för vidare handläggning

1. om det finns särskilda skäl, och
2. länsstyrelsen samtycker till att ärendet överläts.

17 §⁴

Har tillsynsmyndigheten meddelat ett föreläggande eller ett förbud enligt 9–13 §§ och blir det inte åttlytt, *skall* kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten verkställa dess beslut. Därvid får beslutet verkställas enligt utsökningsbalcken.

Har någon begått en gärning som avses i 29 kap. 1–4, 8, 9 eller 10 §, får kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Avgörande i sådant mål överklagas hos mark- och miljödomstolen.

Har tillsynsmyndigheten meddelat ett föreläggande eller ett förbud enligt 9–13 §§ och blir det inte åttlytt, *ska* kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten verkställa dess beslut. Därvid får beslutet verkställas enligt utsökningsbalcken.

Har någon begått en gärning som avses i 2–8, 11, 12 eller 19 § miljöstrafflagen (2026:0000), får kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Avgörande i sådant mål överklagas hos mark- och miljödomstolen

⁴ Senaste lydelse 2010:923.

23 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utse naturvårdsvakter för tillsynen över efterlevnaden av föreskrifter för områden, naturföremål och djur- och växtarter som omfattas av förordnanden enligt 7 och 8 kap., 11 kap. 14 § eller 12 kap. 6 §.

En naturvårdsvakt får avvisa personer som uppehåller sig där de på grund av dessa föreskrifter inte har rätt att vistas.

En naturvårdsvakt får ta i beslag jakt- och fångstredskap, fortskaffningsmedel och andra föremål som kan antas ha betydelse för utredning av brottet, om vakten ertappar någon på bar gärning, som bryter mot förbud eller föreskrifter meddelade med stöd av 7 kap. 3, 5, 11, 12, 24 eller 28 §, 8 kap. 1–3 §§, 11 kap. 14 § eller 12 kap. 6 §, om detta är straffbelagt enligt 29 kap.

En naturvårdsvakt får ta i beslag jakt- och fångstredskap, fortskaffningsmedel och andra föremål som kan antas ha betydelse för utredning av brottet, om vakten ertappar någon på bar gärning, som bryter mot förbud eller föreskrifter meddelade med stöd av 7 kap. 3, 5, 11, 12, 24 eller 28 §, 8 kap. 1–3 §§, 11 kap. 14 § eller 12 kap. 6 §, om detta är straffbelagt enligt *miljöstrafflagen* (2026:0000).

30 kap.

1 §⁵

Regeringen får meddela föreskrifter om att en särskild avgift (miljö-sanktionsavgift) ska betalas av den som

1. påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, utan att tillstånd har getts eller anmälan har gjorts,

2. åsidosätter villkor eller andra bestämmelser i ett tillstånd som har beslutats med stöd av denna balk eller med stöd av föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, eller

3. åsidosätter andra bestämmelser i denna balk, föreskrifter som har meddelats med stöd av balken eller bestämmelser i EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde.

Avgiftens storlek ska framgå av föreskrifterna. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och

Avgiftens storlek ska framgå av föreskrifterna. Avgiften ska uppgå till minst 5 000 kronor och

⁵ Senaste lydelse 2011:322.

högst 1 000 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

högst 1 000 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

2 §⁶

En miljöstraffavgift skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Avgiften *behöver* dock inte tas ut om det *vore* oskäligt med hänsyn till

1. sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand *eller genom* att uppdra åt någon annan göra det som ålegat den avgiftsskyldige,

2. att överträdelsen berott på en omständighet som *inte* kunnat eller borde ha förutsetts *eller som den avgiftsskyldige* inte kunnat påverka,

3. vad den avgiftsskyldige *har* gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa, *eller*

4. att överträdelsen *har föranlett straff enligt bestämmelserna i 29 kap.*

En miljöstraffavgift *ska* tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Avgiften *ska* dock inte tas ut om det *är* oskäligt. *Vid prövningen av denna fråga ska det särskilt beaktas*

1. om överträdelsen *har berott på* sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand *göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdra åt* någon annan *att* göra det,

2. om överträdelsen *annars berott på* en omständighet som *den avgiftsskyldige varken* kunnat förutse eller borde ha förutsett och *inte heller* kunnat påverka, *eller*

3. vad den avgiftsskyldige *gjort* för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

En avgift kan även sättas ned i det enskilda fallet om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp.

⁶ Senaste lydelse 2006:1014.

Miljösanktionsavgiften *skall* tillfalla staten.

Miljösanktionsavgiften *ska* tillfalla staten.

3 a §

Miljösanktionsavgift får inte tas ut om den överträdelse som kan leda till miljösanktionsavgift redan ligger till grund för en anmälan om brott enligt 25 § miljöstrafflagen (2026:0000) eller en av någon annan anledning inledd förundersökning om brott enligt den lagen, om anmälan eller förundersökningen avser samma fysiska person som miljösanktionsavgiften skulle tas ut av.

Miljösanktionsavgift får dock tas ut, om åklagaren eller någon annan som är behörig att leda förundersökning, har beslutat att inte inleda förundersökning eller att lägga ned förundersökningen eller om överträdelsen av annat skäl inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

3 b §

Miljösanktionsavgift får inte beslutas om den överträdelsen som kan leda till miljösanktionsavgift redan omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse för brott enligt miljöstrafflagen (2026:0000) och åtalet, strafföreläggandet eller beslutet om åtalsunderlåtelse avser samma fysiska

*person som miljöstraffavgif-
ten skulle tas ut av.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. Föreskriften i 16 kap. 6 b första stycket 3 c gäller även motsvarande brott som begåtts före ikraftträdandet enligt äldre föreskrifter.

1.4 Förslag till lag om ändring i lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg att 10 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

1 §¹

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud som gäller enligt 2 kap. 2 § första stycket eller mot 2 kap. 4 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 2 kap. 2 § andra stycket eller 2 kap. 3 §, om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller *miljöbalken*.

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud som gäller enligt 2 kap. 2 § första stycket eller mot 2 kap. 4 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 2 kap. 2 § andra stycket eller 2 kap. 3 §, om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller *miljöstrafflagen* (2026:0000).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2001:1294.

1.5 Förslag till lag om ändring i lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning att 14 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. inte fullgör sin skyldighet enligt 2 § andra stycket eller 3 § som fastighetsinnehavare,

2. bryter mot 6 eller 9 § eller mot föreskrift som meddelats i samband med medgivande enligt 9 §.

Till ansvar enligt denna lag döms inte om gärningen är be- lagd med straff i brottsbalken eller *miljöbalken*.

Till ansvar enligt denna lag döms inte om gärningen är be- lagd med straff i brottsbalken eller *miljöstrafflagen (2026:0000)*.

Den som överträtt vitesföreläggande döms inte till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.6 Förslag till lag om ändring i lag (2006:263) om transport av farligt gods

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:263) om transport av farligt gods att 16 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 2 § första stycket *skall dömas* till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 2 § första stycket *döms* till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 2 § andra stycket döms till böter om

oaktsamhet bryter mot 2 § andra

1. ansvar inte kan dömas ut enligt första stycket, och

2. överträdelsen avser någon annan föreskrift än 2 § första stycket.

Om ett brott enligt första eller andra stycket med hänsyn till risken för skador på liv, hälsa, miljö eller egendom och övriga omständigheter är att anse som ringa, *skall* penningböter *dömas ut*.

Om ett brott enligt första eller andra stycket med hänsyn till risken för skador på liv, hälsa, miljö eller egendom och övriga omständigheter är att anse som ringa, *döms till* penningböter.

Ansvar enligt denna paragraf döms inte ut, om

1. gärningen begåtts av en säkerhetsrådgivare och avser en uppgift som *skall* utföras av säkerhetsrådgivare,

1. gärningen begåtts av en säkerhetsrådgivare och avser en uppgift som *ska* utföras av säkerhetsrådgivare,

2. gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller 29 kap. 1 eller 2 § miljöbalken, eller

2. gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller 2 och 3 § miljöstrafflagen (2026:0000), eller

3. gärningen utgör överträdelse av ett föreläggande eller förbud som förenats med vite.

3. gärningen utgör överträdelse av ett föreläggande eller förbud som förenats med vite.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.7 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att det ska införas en ny paragraf, 30 kap. 22 b §, av följande lydelse, och närmast före 22 b § ny rubrik av följande lydelse.

30 kap.

Tillstånd eller anmälan som avser miljöfarlig verksamhet

22 b §

Sekretess gäller hos domstol, länsstyrelse och kommunal myndighet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i fråga om den bedömning som ska göras enligt 16 kap. 6 b § miljöbalken, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut eller dom.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.8 Förslag till lag om ändring i barlastvattenlag (2009:1165)

Härigenom föreskrivs i fråga om barlastvattenlagen (2009:1165) att 8 kap. 8 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

8 §

Till ansvar enligt denna lag ska inte dömas för gärningar som är belagda med strängare straff i brottsbalken eller *miljöbalken*.

Till ansvar enligt denna lag ska inte dömas för gärningar som är belagda med strängare straff i brottsbalken eller *miljöstrafflagen* (2026:0000).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.9 Förslag till lag om ändring i lag (2014:1009) om handel med timmer och trävaror

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror att 9 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i artikel 4.1, jämförd med artikel 2, i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010, i den ursprungliga lydelsen, att släppa ut timmer från olaglig avverkning eller trävaror som härrör från sådant timmer på marknaden, om avverkningen skett i strid med bestämmelser i avverkningslandet i fråga om

1. tillstånd eller godkännande,
2. anmälan eller underrättelse till en myndighet eller föreskriven tidsfrist efter sådan anmälan eller underrättelse,
3. villkor i ett tillstånd eller i ett beslut om godkännande,
4. områdesskydd till skydd för särskilda miljöer eller arter, eller
5. tillstånd eller förbud när det gäller export. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff enligt brottsbalken eller enligt 29 kap. 2 b § miljöbalken, får inte dömas till ansvar enligt denna paragraf.

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff enligt brottsbalken eller enligt 11 § miljöstrafflagen (2026:0000), får inte dömas till ansvar enligt denna paragraf.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.10 Förslag till lag om ändring i kustbevakningslag (2019:32)

Härigenom föreskrivs i fråga om kustbevakningslagen (2019:32) att 3 kap. 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

2 §¹

Kustbevakningens direkta brottsbekämpning omfattar brott som rör

1. skyddslagstiftning i
 - a) lagen (2004:487) om sjöfartsskydd,
 - b) skyddslagen (2010:305), och
 - c) lagen (2016:319) om skydd för geografisk information,
2. sjötrafik och sjösäkerhet i
 - a) lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn,
 - b) lagen (1983:294) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän flottled,
 - c) mönstringslagen (1983:929),
 - d) sjölagen (1994:1009),
 - e) lagen (1994:1776) om skatt på energi,
 - f) lagen (1998:958) om vilotid för sjömän,
 - g) fartygssäkerhetslagen (2003:364),
 - h) lagen (2006:263) om transport av farligt gods,
 - i) barlastvattenlagen (2009:1165), och
 - j) lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter,
3. vattenförorening och miljö i
 - a) 10 kap. 1 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, och
 - b) 29 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken i fråga om utsläpp från fritidsfartyg, samt 29 kap. 2–2 b §§, 4 § första stycket 1 j i fråga om otillåten hantering av ammunition som
 - b) 2 § första stycket 1 miljöstrafflagen (2026:0000) i fråga om utsläpp från fritidsfartyg, 4 § i fråga om överträdelse av förbudet mot dumpning eller förbränning av av-

¹ Senaste lydelse 2024:755.

innehåller bly, 4 a § och 8 § första fall enligt 15 kap. 27 § miljöbalken, stycket 12 och 13 samma balk, samt 9–11 §§ och 18 § samma lag.

4. överträdelser av fiske- och jaktlagstiftning i
 - a) jaktlagen (1987:259),
 - b) fiskelagen (1993:787),
 - c) lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, och
 - d) vapenlagen (1996:67),
5. fornminnen och vrak i
 - a) 2 kap. kulturmiljölagen (1988:950), och
 - b) lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia,
6. Sveriges maritima zoner i
 - a) lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, och
 - b) lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
7. trafikbrottslagstiftning i 4 och 4 a §§ lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott och
8. tullagstiftning i
 - a) inregränslagen (1996:701),
 - b) lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
 - c) lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
 - d) lagen (2006:1329) om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m., och
 - e) tullagen (2016:253).

Brott som har begåtts i Sveriges maritima zoner omfattas alltid av den direkta brottsbekämpningen.

Regeringen får meddela föreskrifter om att ytterligare brott med endast böter i straffskalan ska ingå i den direkta brottsbekämpningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.11 Förslag till förordning (2026:0000) om myndighetssamverkan mot miljöbrottslighet

Härigenom föreskrivs följande.

Förordningens tillämpningsområde

1 § Denna förordning gäller myndighetssamverkan mot brottslighet enligt miljöstrafflagen (2026:0000).

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Nationell samverkan

2 § Inom Polismyndigheten ska det finnas en nationell samverkansfunktion för åtgärder mot miljöbrottslighet.

3 § Den nationella samverkansfunktionen ska bestå av representanter för Brottsförebyggande rådet, Naturvårdsverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Kustbevakningen, Länsstyrelserna, Statens jordbruksverk och Tullverket ska ges möjlighet att delta. Andra myndigheter kan i lämplig utsträckning ges möjlighet att delta i och bidra till samverkansfunktionens arbete.

4 § Den nationella samverkansfunktionen ska

1. löpande identifiera, kartlägga och analysera riskerna och metoderna för miljöbrottslighet,
2. årligen ta fram en nationell lägesbild för miljöbrottsligheten,
3. fungera som ett forum för informationsutbyte och kunskapsöverföring om miljöbrottslighet, och
4. utbyta information och kunskap med de regionala samverkansfunktionerna.

5 § Den nationella samverkansfunktionen bestämmer sina arbetsformer.

Regional samverkan

6 § Inom länsstyrelsen ska det finnas en regional samverkansfunktion för åtgärder mot miljöbrottslighet.

7 § Den regionala samverkansfunktionen ska bestå av representanter för länsstyrelsen och Polismyndigheten. Åklagarmyndigheten och de myndigheter som på lokal nivå svarar för tillsyn enligt miljöbalken eller kontroll enligt

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll), och

2. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011 ska ges möjlighet att delta.

Andra myndigheter kan i lämplig utsträckning ges möjlighet att delta i och bidra till samverkansfunktionens arbete.

8 § Den regionala samverkansfunktionen ska

1. löpande identifiera, kartlägga och analysera riskerna och metoderna för miljöbrottslighet i länet,

2. årligen ta fram en regional lägesbild för miljöbrottsligheten,

3. fungera som ett forum för informationsutbyte och kunskapsöverföring om miljöbrottslighet, och

4. utbyta information och kunskap med den nationella samverkansfunktionen.

9 § Två eller flera länsstyrelser får bilda en gemensam regional samordningsfunktion om det är ändamålsenligt.

10 § Den regionala samverkansfunktionen bestämmer sina arbetsformer.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.12 Förslag till förordning (2026:0000) om underrättelseskyldighet för åklagare och annan som är behörig att leda förundersökning om miljöbrottslighet

Härigenom föreskrivs följande.

Förordningens tillämpningsområde

1 § Denna förordning gäller underrättelseskyldighet för åklagare och annan som är behörig att leda förundersökning om brott som avses i miljöstrafflagen (2026:0000).

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Underrättelse till behörig tillsynsmyndighet

2 § Åklagare och annan som är behörig att leda förundersökning om brott som avses i miljöstrafflagen ska i fråga om överträdelse som kan leda till miljöstraffsavgift underrätta behörig tillsynsmyndighet om att

1. en sådan förundersökning om brott som avses i 30 kap. 3 a § första stycket miljöbalken har inletts, om förundersökningen har inletts av någon annan anledning än efter en anmälan om brott av behörig tillsynsmyndighet,

2. överträdelsen inte längre är föremål för en sådan utredning om brott som avses i 30 kap. 3 a § andra stycket miljöbalken och inte har prövats slutligt, och

3. överträdelsen omfattas av ett sådant väckt åtal, utfärdat strafföreläggande eller beslut om åtalsunderlåtelse som avses i 30 kap. 3 b § miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

dels att 32 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 25 j, 27 d, 27 e, 27 f, 32 a och 32 b §§, av följande lydelse.

25 j §¹

I ärenden om anmälan om miljöfarlig verksamhet som är anmälningspliktig enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) ska anmälan, utöver det som anges i 25 §, innehålla uppgifter

1. som visar att den som gjort anmälan inte är underårig,

2. som visar att den som gjort anmälan inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,

3. som visar att den som gjort anmälan inte är försatt i konkurs eller är underkastad näringsförbud,

4. om betalningsanmärkingar för den som gjort anmälan,

5. om skatteskuld för den som gjort anmälan,

6. om godkännande för eller återkallande av F-skatt,

7. om registrering som arbetsgivare, och

8. förekomst av företagsbot.

Paragrafen gäller inte om anmälan görs av staten, kommuner, regioner och kommunalförbund.

¹ Tidigare 25 j § upphävd genom (2020:531).

27 d §

Den myndighet som handlägger ett anmälningsärende för miljöfarlig verksamhet som är anmälningspliktig enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) ska bedöma om den som anmäler uppfyller de krav som anges i 16 kap. 6 b miljöbalken. Om den som anmäler är en juridisk person ska bedömningen även omfatta fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen.

Myndigheten ska förelägga om förbud att bedriva verksamheten om kraven inte är uppfyllda.

Paragrafen gäller inte om anmälan görs av staten, kommuner, regioner och kommunalförbund.

27 e §

Myndigheten får för den lämplighetsbedömning som avses i 27 d § inhämta yttrande från Polismyndigheten.

Polismyndigheten ska i sitt yttrande redovisa samtliga omständigheter som ligger till grund för myndighetens bedömning i det enskilda fallet och särskilt yttra sig om sökandens allmänna lämplighet för verksamheten.

27 f §

Den myndighet som handlägger ett anmälningsärende för miljöfarlig verksamhet som är anmälningspliktig enligt miljöpröv-

ningsförordningen (2013:251) får förelägga om förbud att bedriva verksamheten om den som anmäler inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller beslut om anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet. Detsamma gäller om den som anmäler tidigare underlåtit att anmäla en anmälningspliktig verksamhet eller ansöka om tillstånd för tillståndspliktig verksamhet.

Om den som anmäler är en juridisk person ska bedömningen även omfatta fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen.

32 §²

Om en verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt denna förordning *eller enligt miljöprövningsförordningen (2013:251)* bedrivs av någon annan än den som har fått tillstånd för verksamheten eller anmält den, ska den nya verksamhetsutövaren snarast möjligt upplysa tillsynsmyndigheten om det ändrade förhållandet.

Om en verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt denna förordning bedrivs av någon annan än den som har fått tillstånd för verksamheten eller anmält den, ska den nya verksamhetsutövaren snarast möjligt upplysa tillsynsmyndigheten om det ändrade förhållandet.

Första stycket gäller även för tillstånds- eller anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) om den som bedriver verksamheten är

² Senaste lydelse 2013:262.

1. staten, kommuner, regioner och kommunalförbund,
2. konkursförvaltaren, eller
3. ett dödsbo som träder i avlidens ställe.

32 a §

Det är förbjudet att utan anmälan ta över en miljöfarlig verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt miljöprövningsförordningen (2013:251).

Anmälan ska innehålla de uppgifter som anges i 25 j § avseende den som avser att ta över verksamheten.

Tillsynsmyndigheten ska bedöma om den som avser att ta över verksamheten uppfyller kraven enligt 27 d och f §§ om det är fråga om anmälningspliktig verksamhet och enligt 16 kap. 6, 6 a och 6 b §§ miljöbalken om det är fråga om tillståndspliktig verksamhet. Om den som avser att ta över verksamheten är en juridisk person ska bedömningen även omfatta de fysiska personer som har betydande inflytande över den juridiska personen.

Tillsynsmyndigheten ska inom åtta veckor från det att anmälan är komplett besluta om verksamheten får bedrivas av den som anmält eller inte. Verksamheten får inte tas över av den som anmäler innan tillsynsmyndigheten fattat beslut i ärendet.

Paragrafen gäller inte om den som tar över en miljöfarlig verksamhet är

- 1. staten, kommuner, regioner och kommunalförbund,*
- 2. konkursförvaltare, eller*
- 3. ett dödsbo som träder i avlidens ställe.*

32 b §

Om den som bedriver miljöfarlig verksamhet som är anmälningspliktig eller tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) är en juridisk person och förhållandena ändras i fråga om vilka fysiska personer som har betydande inflytande över den juridiska personen ska den snarast möjligt underrätta tillsynsmyndigheten. Underrättelsen ska innehålla de uppgifter om den nya fysiska personen som anges i 25 j §.

Tillsynsmyndigheten ska bedöma om den fysiska personen uppfyller kraven enligt 27 d och f §§ om det är fråga om anmälningspliktig verksamhet och enligt 16 kap. 6, 6 a och 6 b §§ miljöbalken om det är fråga om tillståndspliktig verksamhet.

Paragrafen gäller inte om den som bedriver verksamheten är

- 1. staten, kommuner, regioner och kommunalförbund,*
- 2. konkursförvaltare, eller*

*3. ett dödsbo som träder i av-
lidens ställe.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 7 a §, av följande lydelse.

2 kap.

7 a §

Avgift för länsstyrelsens tillsyn i ett ärende som lämnats över från en kommunal nämnd enligt 1 kap. 22 a § förordning (1998:940) om avgifter och prövning enligt miljöbalken ska betalas efter särskilt beslut av länsstyrelsen och utgå med 800 kronor för varje hel timme handläggningstid.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordning (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1999:1134) om belastningsregister att 10 § ska ha följande lydelse.

10 §¹

Uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av

1. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar, i ärenden om utlämning för brott, i ärenden om nåd i brottmål eller i andra ärenden enligt 12 kap. 9 § regeringsformen, i ärenden om överförande av straffverkställighet enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom eller i ärenden om anställning som domare eller hyresråd, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende och i fråga om den som ärendet gäller,

2. chefen för Justitiedepartementet eller den han eller hon bemyndigar, om utdraget behövs för att fullgöra en skyldighet Sverige har enligt en överenskommelse med en främmande stat,

3. en åklagarmyndighet, i ärenden där en prövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

4. Säkerhetspolisen, i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten,

5. Tullverket, i tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen och de förordningar som meddelas med stöd av den förordningen, samt i andra tillståndsärenden och ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

6. en länsstyrelse, i fråga om den som ärendet gäller, om inte annat anges, i ärenden

a) där länsstyrelsen enligt lag eller förordning ska hämta in sådana uppgifter,

b) där länsstyrelsen ska göra en lämplighetsprövning,

c) där länsstyrelsen ska pröva frågor om förbud mot att ha djur eller om omhändertagande av djur,

¹ Senaste lydelse 2024:263.

d) om godkännande och tillsyn enligt förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.,

e) om godkännande av skyddsvakt enligt skyddsförordningen (2010:523),

f) om godkännande och tillsyn enligt förordningen (2011:155) om auktorisation av delgivningsföretag, och

g) om auktorisation enligt förordningen om auktorisation av delgivningsföretag, i fråga om personer som anges i 4 § första stycket 1 och 2 den förordningen,

7. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt lagen (1998:493) om trafikskolor och förordningen (1998:978) om trafikskolor överväger att ge tillstånd eller godkänna samt i ärenden om körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik eller taxitrafik, biluthyrning och transporttillstånd eller tillstånd för att få driva en redovisningscentral eller en beställningscentral för taxitrafik, i fråga om den som ärendet gäller,

8. en myndighet som har rätt att besluta om frihetsberövande åtgärd enligt lagarna om överlämnande eller utlämning för brott eller utlämningslagen (2005:716), i ärenden som rör en sådan åtgärd,

9. Kriminalvården, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som

a) övervakare,

b) förtroendeman enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller fängelseförordningen (2010:2010),

c) personutredare enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

d) biträde enligt 6 § andra stycket lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller fängelseförordningen,

e) kontrollör enligt 3 kap. 4 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder, eller

f) särskild koordinator enligt 8 § lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning,

10. Kriminalvården, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt fängelselagen (2010:610), häkteslagen (2010:611), lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll, lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m., lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen, lagen (2015:650) om erkännande och verkställighet av frivårdspåfölj-

der inom Europeiska unionen eller lagen om verkställighet av ungdomsövervakning,

11. en övervakningsnämnd eller Kriminalvården, i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller,

12. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende, i fråga om den som ärendet gäller,

13. Försvarsmakten, i fråga om den som myndigheten avser att anställa för tjänstgöring i internationella militära insatser,

14. Migrationsverket, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen, i fråga om någon annan än den som ärendet gäller, och i ärenden enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar, i fråga om den som ärendet gäller,

15. Migrationsverket, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita inom förvarsverksamheten,

16. en passmyndighet utom riket i passärenden, i fråga om den som ärendet gäller,

17. allmän domstol, i ärenden om omvandling enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, i fråga om den som ärendet gäller,

18. Domstolsverket, i fråga om den som verket avser att anställa som notarie,

19. Domarnämnden, i ärenden om anställning som domare eller hyresråd,

20. Kronofogdemyndigheten, i fråga om den som ärendet gäller, i ärenden enligt

a) 3 kap. lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen,

b) 3 kap. lagen (2011:423) om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande i vissa fall, och

c) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1805 av den 14 november 2018 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande,

21. en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, i mål om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, i fråga om den som ärendet gäller,

22. allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol, i fråga om en nämndeman som ska påbörja en tjänstgöringsperiod i domstolen,

23. en åklagarmyndighet i ärenden enligt förordningen (2014:1553) om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden inom Europeiska unionen,

24. en åklagarmyndighet eller allmän domstol i ett ärende enligt lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder,

25. Rättsmedicinalverket, när uppgiften behövs för prövning enligt häkteslagen av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska kontrolleras,

26. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, i fråga om den som omfattas av myndighetens prövning vid tillståndsgivning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1148 av den 20 juni 2019 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, om ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 och om upphävande av förordning (EU) nr 98/2013, i den ursprungliga lydelsen, *och*

27. Statens institutionsstyrelse, när uppgiften behövs för prövning enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska begränsas eller kontrolleras.

26. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, i fråga om den som omfattas av myndighetens prövning vid tillståndsgivning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1148 av den 20 juni 2019 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, om ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 och om upphävande av förordning (EU) nr 98/2013, i den ursprungliga lydelsen,

27. Statens institutionsstyrelse, när uppgiften behövs för prövning enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska begränsas eller kontrolleras,

28. *mark- och miljödomstol, i fråga om den som omfattas av prövning i mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt miljöprövningsförordningen (2013:251),*

29. *länsstyrelsens miljöprövningsdelegation i fråga om sökande i ärende om tillstånd till miljö-*

farlig verksamhet enligt miljöprövningsförordningen (2013:251),

30. en kommunal myndighet, i fråga om den som anmäler i

a) ärenden om anmälan om miljöfarlig verksamhet enligt miljöprövningsförordningen (2013:251),

b) ärenden om anmälan enligt 32 a § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, eller

31. en kommunal myndighet i fråga om en ny person med betydande inflytande i ärenden om underrättelse enligt 32 b § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Uppgifter om någon annan än den som prövningen gäller enligt första stycket 14 ska begränsas till uppgifter om påföljder för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. eller 16 kap. 10 a § brottsbalken eller uppgifter om kontaktförbud eller förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.16 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljötillsynsförordningen (2011:13) dels att 1 kap. 8 och 17 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 22 a §§, och närmast före 1 kap. 22 a § en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

8 §

En tillsynsmyndighet ska för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken. Planen ska grundas på den behovsutredning som avses i 6 § och det register som avses i 7 §.

Av planen ska det framgå hur myndigheten har tagit hänsyn till den nationella tillsynsstrategin som avses i 3 kap. 19 §.

Av planen ska det framgå hur myndigheten har tagit hänsyn till den nationella tillsynsstrategin som avses i 3 kap. 19 § *samt den nationella och den regionala lägesbilden för miljöbrottslighet som avses i 4 och 8 §§ förordning (2026:0000) om myndighetssamverkan mot miljöbrottslighet.*

Samordning och samverkan

Samordning

17 §

Myndigheter som ska utöva tillsyn enligt miljöbalken eller utföra kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 eller förordning (EU) 2019/1020 ska samordna tillsynen och kontrollen inom miljöbalkens tillämpningsområde, om det är ändamålsenligt och möjligt.

För att förebygga brott mot miljöbalken och EU-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde, och för att effektivt hantera sådana brott, ska länsstyrelsen arbeta för samverkan mellan Polismyndig-

heten, Åklagarmyndigheten och de myndigheter som svarar för tillsyn enligt miljöbalken eller kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 eller förordning (EU) 2019/1020 på lokal och regional nivå. Den lokala och regionala samverkan ska samordnas med myndigheternas samverkan på nationell nivå.

Överlåtelse av tillsynsärende

22 a §

En kommunal nämnd får efter samråd med länsstyrelsen överlåta ett tillsynsärende åt en länsstyrelse för vidare handläggning om det finns särskilda skäl.

Ett ärende får endast överlämnas till länsstyrelsen om länsstyrelsen samtycker till att ta över ärendet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter att det ska införas tre nya paragrafer, 3 kap. 2 a–c §§, av följande lydelse.

3 kap.

2 a §

För en överträdelse av ett krav på anmälan enligt 32 a § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd genom att utan att ha gjort en anmälan ta över bedrivandet av en miljöfarlig verksamhet ska en miljöstraffavgift betalas med 10 000 kronor.

2 b §

För en överträdelse av ett krav på underrättelse enligt 32 b § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd genom att inte ha underrättat tillsynsmyndigheten om en person med betydande inflytande över verksamheten byts ut eller om en ny sådan person tillkommer ska en miljöstraffavgift betalas med 10 000 kronor.

2 c §

För en överträdelse av 22 kap. 1 b § miljöbalken eller 25 j § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd genom att inte inkomma med uppgift om företagsbot ska en miljöstraffavgift betalas med 10 000 kronor.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningsuppdraget

Regeringen beslutade den 16 juni 2022 att uppdra åt en särskild utredare att bl.a. ta ställning till hur den miljöstraffrättsliga regleringen kan skärpas och bli mer effektiv, ta ställning till om, och i så fall hur, miljöstraffavgifter kan användas i fler fall och analysera om avgiftsnivåerna behöver höjas för att avgifterna ska vara effektiva, analysera och föreslå åtgärder som förbättrar möjligheterna att upptäcka, utreda och lagföra miljöbrottslighet, föreslå åtgärder som förebygger brottslig verksamhet på avfallsområdet och lämna nödvändiga författningsförslag. En fullständig uppdragsbeskrivning finns i våra direktiv (dir. 2022:69), som bifogas som bilaga 1 till betänkandet. Uppdraget skulle redovisas senast den 20 december 2023.

Den 5 oktober 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredaren (dir. 2023:139). Genom dessa fick utredaren bl.a. i uppdrag att bedöma om, och oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag som möjliggör att sanktionsavgifter kan påföras för mindre allvarliga överträdelser av miljölagstiftningen samtidigt som allvarligare överträdelser av samma regler är kriminaliserade. Utredningstiden förlängdes med ett år. Tilläggsdirektiven, i vilka uppdraget i denna del beskrivs närmare bifogas som bilaga 2.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete påbörjades i mitten av augusti 2022. Vårt arbete har bedrivits enligt sedvanlig metod för utredningsarbete och med regelbundna sammanträden med förordnade experter. Sammanlagt har utredningen haft 14 protokollförda sammanträden. Vid vissa

sammanträden har hela expertgruppen deltagit och vid andra delar av expertgruppen. Utöver dessa möten har underhandskontakter förekommit mellan den särskilda utredaren, sekreterarna samt utredningens experter. Genom expertgruppen har information löpande utbytt med de myndigheter som varit representerade i expertgruppen.

Under arbetet har utredningen hållit sig informerad om det arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet på för vårt uppdrag relevanta områden genom experterna i utredningen, och vi har därutöver samrått med *Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter* (Ju 2022:03), *Fiske- och vattenbruksutredningen* (N 2022:06), *Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter* (Ju 2023:22), *Utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning* (Li 2023:03), *Straffreformutredningen* (Ju 2023:14), *Utredningen om en moderniserad jaktlagstiftning* (Li 2024:01) och *Miljö-tillståndsutredningen* (Kn 2023:02).

Utredningen har vidare träffat representanter för flera regeringsuppdrag såsom *Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetsamverkan* (A2022/00333), *Uppdrag om att minska möjligheterna att utnyttja systemet med anmälningspliktiga verksamheter* (M2022/00531), *Uppdrag om befogenhet för länsstyrelserna att stoppa och hindra fortsatt färd för avfallstransporter* (M2022/00531), *Uppdrag om kriteriet yrkesmässig och om kriterier vid prövning av tillstånd för avfallstransport* (M2022/00531) och *Uppdrag att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot avfallsbrottslighet* (M2022/00531). Vad gäller det sistnämnda uppdraget så har utredningen också deltagit i möten och en workshop som de som arbetat med regeringsuppdraget anordnat.

Utredningen har även träffat representanter från bl.a. Eurojust, Domstolsakademin, Håll Sverige Rent, Läkemedelsverket, Länsstyrelsen i Örebro, Länsstyrelsen i Malmö, Naturvårdsverkets tillsynsvägledningsenhet, Sekretariatet för myndighetssamverkan inom Nationella Operativa Avdelningen (NOA) vid Polismyndigheten, Strålsäkerhetsmyndigheten, Transportstyrelsen, Polisregion Bergslagen, Örebro kommun, Miljökontoret för Mjölby, Boxholms och Ödeshögs kommuner

Utredningen har även träffat Nationell miljöbrottsamordnare Polismyndigheten (NOA), och det vinnande laget i eSam hackaton

2024 (Avfallsdetektiverna) samt varit i kontakt med Kammarkollegiet, Nationellt forensiskt centrum, NFC och Brottsförebyggande rådet (Brå).

Under 2022 har utredningen bl.a. deltagit vid Miljöbalksdagarna anordnade av Naturvårdsverket, Regionalt arbetsmöte om metoder och samverkan mot avfallsbrottslighet i Stockholms län samt möte för nationella samverkansgruppen för gränsöverskridande avfallstransporter. Under 2023 har utredningen bl.a. deltagit vid möte för Länsstyrelsernas miljöbrottsamverkan, kammarmöte med Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål (REMA), Polismyndighetens nationella gruppchefsmöte för miljö- och arbetsmiljöbrott och handläggartärf om miljöbrott i Västmanlands län. Utredaren har även medverkat vid seminariet Stärkt cirkulär ekonomi genom förbättrad tillsyn anordnad av Delegationen för cirkulär ekonomi. Under 2024 har utredningen träffat Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) miljöchefsnätverk. Utredningen har därtill deltagit vid ett urval av det nationella Miljöbrottsrådets möten under 2022–2024.

Enligt kommittédirektiven ska utredaren särskilt hålla sig informerad om de pågående förhandlingarna inom Europeiska unionens råd och Europaparlamentet av kommissionens förslag till reviderat miljöbrottsdirektiv (COM2021 (821) final), kommissionens förslag till reviderad förordning om fluorerade växthusgaser (COM2022 (150) final samt kommissionens förslag till reviderad förordning om ozonnedbrytande ämnen (COM2022 (151) final). Utredningen har i denna del hållit sig informerad om aktuellt arbete som bedrivs inom Regeringskansliet. Utredningen har även närvarat digitalt vid workshop i Bryssel om det nya miljöbrottsdirektivet (14 november 2022).

Underlaget för utredningens överväganden och ställningstagande till behovet av ett kontantförbud på miljöområdet är framtaget av konsulter från Governo AB. Den del av konsekvensanalysen som avser samhällsekonomiska och ekonomiska konsekvenser har gjorts med hjälp av konsulter från Ramboll AB.

Utredningen har beaktat ändringar i lagstiftningen och åtgärder i pågående lagstiftningsärenden som gjorts till och med den 8 november 2024.

För att få en bred bild av de frågeställningar som omfattas av direktiven har utredningen haft kontakt med Sverker Jönsson, universitetslektor i straffrätt vid Lunds universitet, som efter utred-

ningens förfrågan kommenterat direktiven (dir 2022:69) utifrån ett rättsvetenskapligt perspektiv. I promemorian *Angående kommittédirektiven ”En skärpt miljöstraffrätt och en stärkt miljöbrottsbekämpning”* (dir. 2022:69) (Jönsson 2023) framhåller Jönsson att de delar av direktiven som uppdrar åt utredningen att utforma reglering på detaljnivå förhindrar en seriös genomlysning av miljöstraffrätten på principiell nivå. På motsvarande sätt framhålls att det framstår som motsägelsefullt att uppdra åt utredningen att överväga avkriminaliseringar och samtidigt uppdra åt utredningen att föreslå nykriminaliseringar. Ett sådant uppdrag förhindrar en seriös diskussion om avkriminaliseringar på en generell, principiell nivå.

Utredningen har begärt förlängd tid av sitt uppdrag (dir. 2022:69 och dir. 2023:139) med redovisning senast den 30 juni 2025. Skälet till begäran har bestått i att utredningens uppdrag är omfattande och komplext. Det har också kopplingar till flera andra områden där utredningar och uppdrag pågår (Komm2024/00263-13). Begäran har inte fått bifall.

2.3 Uppdragets förhållande till nya krav i EU-förordningar och direktiv på miljöområdet

Den 11 april 2024 antogs ett nytt miljöbrottsdirektiv, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1203 av den 11 april 2024 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om ersättande av direktiven 2008/99/EG och 2009/123/EG (2024 års miljöbrottsdirektiv), med skärpta krav på medlemsstaterna i fråga om bl.a. påföljder och sanktioner och åtgärder för att förebygga och bekämpa miljöbrottslighet. Det finns vidare krav på att försök till vissa brott ska vara kriminaliserade (artikel 4.2). I direktivet finns även ändrade krav på vilka handlingsregler i EU:s miljölagstiftning som ska omfattas av kriminaliseringar.

Under utredningens arbete har även andra EU-rättsakter antagits. Det är bl.a. fråga om Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1785 av den 24 april 2024 om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) och rådets direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall (2024 års industriutsläppsdirektiv), Europaparlamentets och rådets förordning (EU)

2024/590 av den 7 februari 2024 om ämnen som bryter ned ozonskiktet och om upphävande av förordning (EG) nr 1005/2009 (2024 års ozon-förordning), Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/573 av den 7 februari 2024 om fluorerade växthusgaser, om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och om upphävande av förordning (EU) nr 517/2014 (2024 års f-gasförordning) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1157 av den 11 april 2024 om transport av avfall, om ändring av förordningarna (EU) nr 1257/2013 och (EU) 2020/1056 och om upphävande av förordning (EG) nr 1013/2006 (2024 års avfallstransportförordning).

Frågor om genomförande av krav i de nya rättsakterna bereds i Regeringskansliet och ingår inte i utredningens uppdrag. Samtidigt ska våra förslag inte försvåra det kommande genomförandet av dem.

Utredningens bedömningar och förslag ska alltså läsas med den utgångspunkten att ytterligare ändringar kommer att föreslås i miljöstraffrätten i andra lagstiftningsärenden.

2.4 Avgränsningar

Direktiven innehåller många frågeställningar och uppdraget är mycket omfattande. Utredningen har haft att ta ställning till såväl straffrättsliga principfrågor som ett stort antal frågor på detaljnivå. Samtidigt har det från utredningens experter och andra externa intressenter funnits stora förväntningar på att utredningen ska undersöka många angränsande frågor till uppdraget. Vi har ansett det nödvändigt att tolka vårt uppdrag tämligen strikt och som utgångspunkt ta oss an de uppgifter som uttryckligen utpekats i de uppdrag som lämnats till oss. Vi har därför inte kunnat tillmötesgå alla önskemål om förändringar från utredningens experter eller andra externa intressenter som har kontaktat utredningen.

2.5 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller 19 kapitel. Våra lagförslag finns i betänkandets första kapitel. I kapitel 2 (detta kapitel) redogör vi för utredningens uppdrag och arbete. Kapitel 3–5 är deskriptiva kapitel som ger en grundläggande förståelse för området. I kapitel 3 finns en redogörelse för gällande rätt och praxis. I kapitel 4 beskrivs relevanta aktörer i

arbetet mot miljöbrottslighet samt de brottsbekämpande och tillsynsmyndigheternas olika roller. I kapitel 5 finns en beskrivning av den brottslighet som förekommer på miljöområdet, såväl globalt som nationellt samt en redogörelse för miljöbrottslighet i ett kriminologiskt perspektiv. Utredningens utgångspunkter, överväganden och förslag redovisas i kapitel 6–16. I kapitel 6–10 redogör utredningen för frågor som hänför sig till uppdraget om en stärkt bekämpning av miljöbrottslighet. I kapitel 11–16 redogör utredningen för frågor hänförliga till uppdraget om en skärpt miljöstraffrätt. I kapitel 17 finns utredningens överväganden i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser. I kapitel 18 behandlas konsekvenserna av utredningens förslag och kapitel 19 innehåller en kommentar till de författningsförslag som redovisas i kapitel 1.

Betänkandet avslutas med tre bilagor. Bilaga 1 och 2 innehåller, som redan påpekats, utredningens direktiv och tilläggsdirektiv. Bilaga 3 innehåller ett koncept med nya bestämmelser om miljö sanktionsavgifter.

3 Gällande rätt och praxis

3.1 Om straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken

I detta avsnitt lämnas en beskrivning av straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken. Gemensamt för dem är att det inte ska dömas till ansvar om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken. Om gärningen är straffbar både enligt 29 kap. miljöbalken och enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling men ansvar inte kan dömas ut enligt den lagen, döms till ansvar enligt 29 kap. miljöbalken (29 kap. 11 § andra stycket miljöbalken).

Utredningen redogör även för de skäl för kriminalisering som lagstiftaren tidigare har redovisat i den mån de behövs som underlag för utredningens förslag och bedömningar i kapitel 12 och 16.

Utredningen redogör vidare översiktligt för hur tillsynsansvaret (och i förekommande fall kontrollansvaret) är fördelat enligt miljö-tillsynsförordningen (2011:13). I det sammanhanget ska nämnas att om det för ett visst tillsynsobjekt inte finns någon ansvarig tillsynsmyndighet ansvarar den myndighet som har tillsynsvägledningsansvaret för tillsynen (2 kap. 3 § miljö-tillsynsförordningen). Avsikten med det är att illustrera vilka myndigheter som i sin tillsyn främst kan förväntas upptäcka de i fråga varande kriminaliserade förfarandena. Vi gör inte anspråk på att redovisningen är uttömmande.

3.1.1 Miljöbrott

Miljöbrottsbestämmelsen i 29 kap. 1 § miljöbalken anses vara den mest centrala straffbestämmelsen på miljöstraffrättens område. För straffansvar krävs att gärningen har begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i högst sex månader och högst sex år.

Bestämmelsen tillkom år 1981 och omfattade då endast uppsåtliga brott (dåvarande 13 kap. 8 a § brottsbalken). I bestämmelsen angavs att det vid bedömningen om brottet var grovt särskilt skulle beaktas om brottet vållat eller kunnat vålla varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art. Vid samma tidpunkt infördes också oaktsamhetsbrottet vållande till miljöstörning (dåvarande 13 kap. 9 § andra stycket brottsbalken) för gärningar enligt 13 kap. 8 a § brottsbalken begångna av grov oaktsamhet. Bestämmelserna placerades i 13 kap. brottsbalken om allmänfarliga brott eftersom det ansågs kunna ge en ökad moralbindande effekt och då 13 kap. brottsbalken framstod som otidsenligt utan en straffbestämmelse som tog sikte på brott mot renodlade miljöskyddsintressen. Straffskalan var böter eller fängelse i högst två år för såväl miljöbrott som vållande till miljöstörning. Straffskalan för grovt miljöbrott var fängelse i lägst sex månader och högst sex år (prop. 1980/81:108, s. 2 och 20 f.).

Vid miljöbalkens tillkomst flyttades bestämmelserna om miljöbrott och vållande till miljöstörning från brottsbalken till 29 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken. Som skäl för flytten angavs i förarbetena bl.a. att tillsynsmyndigheterna ibland hade en tendens att förbise miljöbestämmelserna i brottsbalken och att de rättsvårdande myndigheterna hade svårt att se kopplingen mellan brottsbalken och specialstraffrätten (prop. 1997/98:45, del 1, s. 520).

Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 slogs det uppsåtliga och det oaktsamma brottet samman. Grovt miljöbrott fick en egen rubricering. Kvalifikationsgrunderna utvidgades så att det uttryckligen framgick av bestämmelsen att det särskilt skulle beaktas om gärningen innefattat medvetet risktagande av allvarligt slag eller en försummelse av allvarligt slag i situationer när det krävts särskild uppmärksamhet eller skicklighet. Ändringarna gjordes med anledning av att grovt miljöbrott även skulle omfatta brott begånget av oaktsamhet. Någon ändring i straffskalorna gjordes inte. Omformuleringar gjordes på flera ställen i bestämmelsen så att skadlig för människors hälsa ersatte hälsorisker för människor. Sammanslagningen av det uppsåtliga och det oaktsamma brottet hade sin utgångspunkt i Miljöbalkskommitténs förslag som i sin tur grundade sig på synsättet att, när det gäller brott mot miljön, bör det i straffvärdebedömningen inte göras någon större skillnad mellan uppsåtsbrott och oaktsamhetsbrott. I den efterföljande propositionen nyanserade

regeringen detta synsätt genom att peka på att samhället måste se mycket allvarligt på brottslighet som begås av en sådan oaktsamhet som ligger nära gränsen för vad som kan anses utgöra uppsåtligt brott (prop. 2005/06:182, s. 62 och 143).

År 2011 infördes straffansvar för försök och förberedelse till grovt miljöbrott för att genomföra rådets rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet (prop. 2010/11:76, s. 1).

I 29 kap. 1 § första stycket straffbeläggs i fyra punkter olika förfaranden som utgör miljöbrott. I den första punkten omfattas fall där någon orsakar att det i mark, vatten eller luft släpps ut ett ämne som typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller någon annan betydande olägenhet i miljön. Brottbeskrivningen spänner alltså från ett abstrakt farebrott till ett konkret skadebrott. Det abstrakta farebrottet innebär att brottet är fullbordat redan när det typiskt sett kan medföra skada i en omfattning som inte har ringa betydelse eller någon annan betydande olägenhet. Exempel på sådant som typiskt sett kan medföra skada för människors hälsa, djur eller växter är enligt förarbetena ämnen som enligt föreskrifter på kemikalieområdet är klassificerade som giftiga, frätande, cancerframkallande, reproduktionstoxiska eller som på något annat sätt är miljöfarliga eller hälsoskadliga eller som typiskt sett är ägnat att försämra livsbetingelserna för djur eller växter. Formuleringen typiskt sett valdes för att understryka att det är den typiska risken för skada som är av intresse vid bedömningen av om det föreligger straffansvar och att bedömningen inte behöver relateras till förhållandet på just den plats där utsläppet ägt rum. Skadebrottet finns kvar i bestämmelsen trots att straffansvar inträder redan vid abstrakt fara eftersom det annars bedömdes finnas en risk för en oönskad effekt i preskriptionshänseende (prop. 2005/06:182, s. 58 f. och 141 f.).

Den andra punkten omfattar förvaring av ett ämne och hantering av avfall på ett sätt som kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller som kan medföra någon annan betydande olägenhet i miljön. Bestämmelsen tillkom efter förslag i prop. 1980/81:108. Brottbeskrivningen är utformad som ett konkret farebrott. I samband med översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 uttalades dock att det är tillräckligt med s.k. abstrakt fara för straff-

ansvar (prop. 2005/06:182, s. 142 f.). Punkten har sin nuvarande lydelse sedan år 2016 då kriminaliseringen utökades till att avse all hantering av avfall som kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller som kan medföra någon annan betydande olägenhet i miljön (prop. 2015/16:35, s. 6 och 11 f.). Ändringen var föranledd av att Europeiska kommissionen hade påpekat att det inte tydligt framgick att krav i artikel 3 b i Europaparlamentet och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser (2008 års miljöbrottsdirektiv) hade genomförts i svensk rätt (prop. 2015/16:35, s. 8).

I tredje punkten omfattas de s.k. immissionsfallen. Bestämmelsen infördes i samband med miljöbrottets tillkomst enligt dåvarande 13 kap. 8 a § brottsbalken och har inte ändrats i sak sedan dess. Brottbeskrivningen är utformat som ett konkret skadebrott. I förarbetena anges att det bara är verkligt avsevärda kränkningar som åsyftas (prop. 1980/81:108, s. 15). Störande ljud från högtalare och musik-evenemang omfattas regelmässigt inte av straffbestämmelsen och inte heller olägenheter av helt tillfällig natur. När det gäller buller ska det enligt förarbetena vara fråga om en störning som medför menlig påverkan eller risk för sådan påverkan. Med strålning avses både joniserande strålning och ljusstrålning från exempelvis reklam-anordningar (prop. 1997/98:45, del 2, s. 304).

I fjärde punkten avses verksamheter och åtgärder som ändrar yt- eller grundvattennivån. Den tillkom i samband med översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006. Brottbeskrivningen spänner från ett konkret farebrott till ett konkret skadebrott. Syftet vid bestämmelsens tillkomst var dock att straffansvar skulle inträda redan vid abstrakt fara (prop. 2005/06:182, s. 142 f.).

Enligt andra stycket följer en uppräknning av de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen om brottet är att anse som grovt. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om brottet har medfört eller kunnat medföra varaktiga skador av stor omfattning, om gärningen annars varit av särskilt farlig art eller innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag eller om gärningsmannen, när det krävts särskilt uppmärksamhet eller skicklighet, har gjort sig skyldig till en försummelse av allvarligt slag.

I tredje stycke kriminaliseras försök eller förberedelse till grovt miljöbrott. För straffansvar för försök och förberedelse krävs uppsåt till ett fullbordat brott (NJA 2016 s. 746 och 23 kap. 2 § brottsbalken).

I fjärde stycket föreskrivs undantag för när det inte ska dömas till ansvar enligt bestämmelsen. Den som följer ett beviljat tillstånd eller ett godkännande, eller har en dispens från den myndighet som enligt relevanta bestämmelser är behörig ska alltså inte dömas för miljöbrott även om rekvisiten för straffansvar i någon av punkterna är uppfyllda. Undantaget från straffansvar har funnits sedan bestämmelsens tillkomst (prop. 1980/81:108).

Tillsyns- och kontrollansvaret är fördelat på samtliga tillsynsmyndigheter och kontrollmyndigheter (2 kap. miljötillsynsförordningen).

3.1.2 Brott mot områdesskydd och förseelse mot områdesskydd

Bestämmelser om områdesskydd finns i 7 kap. miljöbalken och har till syfte att skydda särskilt värdefulla naturmiljöer. Det handlar om nationalparker, natur- och kulturresevat, biotopskyddsområden, djur- och växtskyddsområden, strandskyddsområden samt vattenskyddsområden. Vad särskilt gäller strandskyddet är dess syfte att säkerställa allmänhetens tillgång till friluftsliv i enlighet med allemansrätten och till att bevara goda livsmiljöer för djur- och växtlivet.

Ansvaret för tillsynen i fråga om skydd av områden samt djur- och växtarter fördelas mellan Försvarsinspektören, Länsstyrelsen, Skogsstyrelsen, Naturvårdverket och de kommunala nämnderna (2 kap. 3–10 §§ miljötillsynsförordningen).

Brott mot områdesskydd

Brott mot områdesskydd i 29 kap. 2 § första stycket 1 och 2 miljöbalken avser brott mot de förbud som framgår av 7 kap. 11 § andra stycket och 7 kap. 15 § miljöbalken. Det är fall där någon med uppsåt eller av oaktsamhet bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan skada naturmiljön inom ett område som en myndighet eller kommun i ett enskilt fall beslutat ska utgöra ett biotopskyddsområde. Det gäller även den som i strid mot det förbud som gäller inom strandskyddsområde uppför nya byggnader, ändrar byggnader eller

byggnaders användning eller utför andra anläggningar eller anordningar – om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt, utför grävning- arbeten eller andra förberedelsearbeten för byggnader, anläggningar eller anordningar eller vidtar åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. Syftet med strandskyddet var före den 1 juli 1994 enbart att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv. Från och med nämnda datum syftar strandskyddet dessutom till att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet (prop. 1997/98:45, del 2, s. 388).

Bestämmelserna i första stycket 3 avser de fall när någon genom en vistelse eller någon av de åtgärder som räknas upp i punkten orsakar skada eller fara för skada på de intressen som är tänkta att skyddas i ett visst område. Vissa typer av åtgärder är sådana att de typiskt sett medför skada eller fara för skada på skyddade områden. Det är sådana åtgärder som ofta förbjuds eller omfattas av restriktioner i föreskrifter. Dessa typiska åtgärder är de som räknas upp i paragrafen. Av förarbetena framgår att det för straffansvar bör krävas att gärningen i det enskilda fallet omfattas av ett förbud eller en sådan restriktion som nämns av straffbestämmelsen (prop. 2005/06:182, s. 69).

Av paragrafens andra stycke följer att ansvar inte ska dömas ut för brott mot områdesskydd om ansvar för gärningen kan dömas ut för miljöbrott eller artskyddsbrott.

För straffansvar krävs att gärningen har begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. För ringa brott döms inte till ansvar (29 kap. 11 § första stycket).

Förseelse mot områdesskydd

Förseelse mot områdesskydd enligt 29 kap. 2 a § miljöbalken avser sådana gärningar som består i att någon med uppsåt eller av oaktsamhet brutit mot föreskrifter som en förvaltningsmyndighet eller kommun meddelat med stöd av ett bemyndigande i 7 kap. miljöbalken. Av normgivningshierarkiska skäl innehåller straffskalan endast böter (jfr NJA 2005 s. 33).

Föreskrifter, bestämmelser och beslut om områdesskydd meddelas ofta av myndigheter och kommuner och straffbestämmelsen innebär att den som bryter mot dessa kan dömas till böter. För att

en överträdelse ska anses föreligga krävs inte att det visas att någon skada, olägenhet eller fara för skada har uppkommit utan det räcker med att konstatera att någon med uppsåt eller av oaktsamhet överträtt en föreskrift eller bestämmelse. Någon förnyad bedömning av de överväganden som legat bakom exempelvis en reservatsföreskrift för att se om några olägenheter faktiskt uppkommit eller riskerat uppkomma behövs inte göras. Ett av syftena med denna bestämmelse är att även små överträdelser – som när de upprepas riskerar att leda till skada men som inte i varje enskilt fall gör det – ska omfattas av straffansvar.

Enligt paragrafens andra stycke ska ansvar i första hand dömas ut för miljöbrott, brott mot områdesskydd eller artskyddsbrott. För ringa brott döms inte till ansvar (29 kap. 11 § första stycket).

3.1.3 Artskyddsbrott

I 29 kap. 2 b § miljöbalken finns bestämmelser om artskyddsbrott. I första stycket 1 och 2 kriminaliseras överträdelser av fridslysningsbestämmelser. Sådana bestämmelser finns i artskyddsförordningen (2007:845). I första stycket 3 kriminaliseras att sätta ut ett djur eller en växt i naturmiljön i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 § första stycket 1 och andra stycket miljöbalken. Möjligheten att föreskriva om sådana förbud till skydd för biologisk mångfald har funnits i miljöbalken sedan dess tillkomst, men har hittills inte använts. Föreskrifterna får endast avse förbud, villkor och åtgärder för att skydda vilt levande djur- eller växtarter eller den biologiska mångfalden eller för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. I första stycket 4 räknas olika typer av förfaranden med djur, växter, ägg, rom, frön eller bon eller med del eller produkt av dessa eller med annan vara som skett i strid mot angivna bestämmelser i rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem (CITES-förordningen) eller som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 § miljöbalken till skydd för biologisk mångfald upp. Föreskrifterna enligt 8 kap. 4 § får endast avse förbud, villkor och åtgärder för att skydda vilt levande djur- eller växtarter eller den biologiska mångfalden. Första stycket 5 innebär att det även är kriminaliserat att bryta mot villkor eller be-

stämmelser som i det enskilda fallet beslutats med stöd av de särskilt angivna artiklarna i artskyddsförordningen eller en föreskrift om förbud eller tillstånd som regeringen meddelat med stöd av 8 kap. 4 § miljöbalken.

Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt döms för grovt artskyddsbrott till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det har avsett en särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art eller om det har utgjort ett led i en brottslighet som utförts systematiskt och under lång tid, i stor omfattning eller i vinstsyfte. För ringa brott döms inte till ansvar (29 kap. 11 § första stycket). En utförligare beskrivning av bestämmelsen finns i betänkandet *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar* (SOU 2021:51, del 2, s. 1220 ff.).

Ansvaret för tillsynen i fråga om skydd av områden samt djur- och växtarter fördelas mellan Försvarsinspektören, länsstyrelserna, Skogsstyrelsen, Naturvårdverket och de kommunala nämnderna (2 kap. 3–10 §§ miljötillsynsförordningen).

3.1.4 Otillåten hantering av en invasiv främmande art

Brottet otillåten hantering av en invasiv främmande art i 29 kap. 2 c § miljöbalken tillkom efter förslag i prop. 2017/18:211. Den genomför krav på sanktioner i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter (prop. 2017/18:211). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraff redovisades inte.

I förordningen fastställs regler för att förebygga, minimera och mildra de negativa effekterna på biologisk mångfald av såväl avsiktlig som oavsiktlig introduktion och spridning av invasiva främmande arter inom unionen (artikel 1) Sanktionerna ska enligt förordningen vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 30).

Den brottsliga gärningen enligt paragrafens första stycke omfattar den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet hanterat en invasiv främmande art på något sätt som beskrivs i artikel 7.1 a–h i EU-förordningen och därigenom bryter mot förordningen eller föreskrifter som regeringen har meddelat stöd av 8 kap. 4 § första stycket 3 och andra stycket miljöbalken, det vill säga föreskrifter om åtgärder för

att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter och för att minimera, mildra och avhjälpa sådana arters negativa effekter på den biologiska mångfalden (prop. 2017/18:211, s. 68). Vid grov oaktsamhet ska det dömas till ansvar endast om gärningen har medfört skada på eller olägenhet för människors hälsa eller miljön eller risk för sådan skada eller olägenhet.

Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. För ringa brott döms inte till ansvar (29 kap. 11 § första stycket).

Ansvaret för tillsynen i fråga om skydd av områden samt djur- och växtarter fördelas mellan Försvarsinspektören, länsstyrelserna, Skogsstyrelsen, Naturvårdverket och de kommunala nämnderna. (2 kap. 3–10 §§ miljötillsynsförordningen).

3.1.5 Miljöfarlig kemikaliehantering

Kriminaliseringen enligt första stycket

Bestämmelserna i 29 kap. 3 § första stycket miljöbalken innebär en kriminalisering av den grundläggande skyldigheten att iaktta försiktighetsmått vid hanteringen av kemikalier. Straffbestämmelsen har ett mycket vidsträckt tillämpningsområde. Det straffbara området har av det skälet begränsats på så sätt att den nedre gränsen på den subjektiva sidan är grov oaktsamhet. Underlåtenheten att följa de nödvändiga försiktighetsmått ska ha orsakat eller riskerat att orsaka skada på människors hälsa eller i miljön. Redan en fara för skada är alltså tillräcklig för straffbarhet. Enligt förarbetena är det tillräckligt med s.k. abstrakt fara för straffansvar (prop. 1997/98:45, del 2, s. 305).

Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. Ansvar ska inte dömas ut enligt paragrafen, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 29 kap. 1 §, 6 § eller 9 § första stycket 9, eller om ansvar enligt 6 § inte ska dömas ut till följd av 6 § andra stycket. För ringa brott döms inte till ansvar (29 kap. 11 § första stycket).

Tillsyns- och kontrollansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, Arbetsmiljöverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Statens jordbruksverk, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, Transportstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 3–5, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 26 a, 27, 27 a och 29–32 a §§ miljötillsynsförordningen).

Brottskatalogen i 29 kap. 3 § andra stycket

Bestämmelsen i 29 kap. 3 § andra stycket miljöbalken innehåller en katalog i vilken överträdelser av bestämmelser på kemikalieområdet straffbeläggs. Genom andra stycket 1 och 2 kriminaliseras överträdelser av särskilt föreskrivna försiktighetsmått i nationella bestämmelser. Genom övriga punkter kriminaliseras handlingsregler i EU-förordningar. Till skillnad från vad som gäller enligt paragrafens första stycke krävs inte att gärningen har orsakat eller har kunnat orsaka skada på människors hälsa eller miljön och den nedre gränsen för ansvar på den subjektiva sidan är oaktsamhet av normalgraden. Straffskalan är böter och fängelse i två år.

Nedan följer i korthet vad som straffbeläggs och vad lagstiftaren har anfört som skäl för kriminalisering samt hur tillsyns- och kontrollansvaret är fördelat.

29 kap. 3 § andra stycket 1

Bestämmelsen i 29 kap. 3 § andra stycket 1 miljöbalken träffar överträdelser av förbudet i 14 kap. 7 § miljöbalken enligt vilket dels bekämpningsmedel inte får spridas från luftfartyg, dels bekämpningsmedel som är avsedda för att bekämpa lövsly inte får spridas över skogsmark eller användas för att behandla enskilda trädstammar. Det finns möjlighet till dispens från förbuden (8 och 9 §§). Användningen av bekämpningsmedel i skogsbruket har länge varit föremål för olika typer av restriktioner. Förbudet att använda bekämpningsmedel som är avsedda att bekämpa lövsly tillkom år 1980. Av främst skyddsskäl för den som hanterar bekämpningsmedlet förbjöds kort därefter även behandling med sådant bekämpningsmedel av enskilda stammar (prop. 1982/83:145, s. 18 ff.) Förbudet mot spridning av bekämpningsmedel för lövslybekämpning på skogsmark gäller oavsett om det sker från luften eller marken (prop. 1997/98:45, del 2, s. 178).

Förbudet mot spridning av bekämpningsmedel från luftfartyg tillkom efter förslag i regeringens prop. 1984/85:118. Som skäl för förslaget om ett förbud angavs att det vid spridning från luften finns risk för att bekämpningsmedlet oavsiktligt sprids till bebyggelse, friluftsområden, sjöar och vattendrag m.m. (prop. 1984/85:118, s. 33 och prop. 1997/98:45, del 2, s. 178 f.).

Förbudet genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel krav på att det ska vara förbjudet med spridning av bekämpningsmedel med luftfartyg (artikel 9). Direktivet fastställer en ram för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel genom att minska de risker och konsekvenser som användningen av bekämpningsmedel innebär för människors hälsa och miljön och genom att främja användning av integrerat växtskydd och andra alternativa metoder eller tekniker såsom icke-kemiska alternativ till bekämpningsmedel (artikel 1). Medlemsstaterna ska fastställa sanktioner för direktivet. Påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 17).

Det finns inte några överväganden om valet mellan straff och miljö-sanktionsavgifter i förarbetena, eller om förhållandet till tillämpningsområdet för miljöbrottet.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Förvarsinspektören, Arbetsmiljöverket, Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 3, 4, 20, 21, 25, 29–32 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 3 § andra stycket 2

Bestämmelsen i 29 kap. 3 § andra stycket 2 miljöbalken avser överträdelser av förbud och föreskrifter om försiktighetsmått som regeringen meddelat med stöd av 14 kap. miljöbalken. Ett exempel på en sådan föreskrift är förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer. I den finns krav på anmälan till Kemikalieinspektionens produktregister för den som yrkesmässigt tillverkar eller för in en kemisk produkt eller bioteknisk organism till Sverige och en skyldighet att lämna vissa uppgifter till Kemikalieinspektionen för den som i eget namn förpackar, packar om eller ändrar namn på en kemisk produkt eller bioteknisk organism (3–6 §§). Det är vidare förbjudet att överlåta särskilt farliga kemiska produkter inom Sverige till annan än den som yrkesmässigt ska använda produkterna, eller som annars har tillstånd (9 §). Det finns även vissa krav på säkerhetsblad och märkning (15 §). Ett annat exempel är förordningen (2012:861) om farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning.

Förordningen innehåller bestämmelser om begränsning av farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning och om hantering av sådan utrustning (1 §). Enligt den får elektrisk och elektronisk utrustning släppas ut på marknaden endast om den uppfyller kraven i förordningen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av förordningen (7 §). I förordningen finns förbud mot farliga ämnen (8–10 §§), krav på tillverkaren att göra en bedömning av om utrustningen är i enlighet kraven i 8–10 §§, krav på upprättande av en EU-försäkran att utrustningen uppfyller kraven (15 §) och krav på tillverkaren att märka utrustningen, bl.a. med CE-märkning (17–19 §§). Förordningen genomför tillsammans med kriminaliseringen Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/65/EU av den 8 juni 2011 om begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning. Medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner för överträdelse av nationella bestämmelser som antas till följd av detta direktiv och ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att de tillämpas. Dessa sanktioner ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 23).

I utredningens direktiv ger regeringen ett exempel på en överträdelse som har ett förhållandevis lågt straffvärde, men som ändå är förenad med straffansvar eftersom det inte har bedömts möjligt med en miljöstraffavgift då det inte är enkelt att konstatera att en överträdelse har skett. Exemplet avser överträdelse av tillhandahållandet av elektrisk eller elektronisk utrustning med för höga halter av bly i lödpunkterna i strid med förordningen (2012:861) om farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning. I dessa fall krävs laboratorieanalyser för att påvisa en överträdelse (dir. 2022:69, s. 11).

Som skäl för kriminalisering anförde regeringen att den som bryter mot ett specifikt försiktighetsmått eller förbud som finns i miljöbalken, i en förordning eller, i fråga om förbud, i en myndighetsföreskrift (dvs. en överträdelse av ett visst bestämt försiktighetsmått) bör kunna straffas och då, till skillnad från paragrafens första stycke, utan att det ska behöva visas att det aktuella försiktighetsmålet har behövts i det enskilda fallet och utan att det ska behöva visas att en skada, olägenhet eller risk för skada har uppkommit (prop. 2005/06:182, s. 80 ff.). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Förvarsinspektören, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 3, 4, 19, 21, 22, 29–32 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 3 § andra stycket 3

Bestämmelsen i 29 kap. 3 § andra stycket 3 miljöbalken avser överträdelser av artikel 3 och 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel (EU-förordningen om tvätt- och rengöringsmedel) avseende utsläppande på marknaden och begränsningar baserade på tensiders biologiska nedbrytbarhet. Hänvisningen är dynamisk, dvs. den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. I förordningen finns regler för att åstadkomma fri rörlighet för tvätt- och rengöringsmedel och tensider i tvätt- och rengöringsmedel på den inre marknaden, samtidigt som en hög skyddsnivå garanteras för miljön och för människors hälsa (artikel 1).

Medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner som ska gälla vid överträdelser av förordningen och ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att de tillämpas. Detta får också innefatta lämpliga åtgärder för att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna ska kunna förhindra tillhandahållandet på marknaden av tvätt- och rengöringsmedel eller tensider till tvätt- och rengöringsmedel som inte överensstämmer med förordningen. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande (artikel 19). Det finns inte något krav i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1203 av den 11 april 2024 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om ersättande av direktiven 2008/99/EG och 2009/123/EG (2024 års miljöbrottsdirektiv) på straff för de gärningar som är kriminaliserade i 3 § andra stycket 3 miljöbalken.

Artikel 3 och 4 i förordningen innebär bl.a. krav på biologisk nedbrytbarhet för tensider och krav på märkning av tvätt- och rengöringsmedel.

Bestämmelsen tillkom efter regeringens förslag i prop. 2005/06:182. Förslaget att kriminalisera överträdelser av artikel 3 och 4 i förordningen bereddes med Miljööverdomstolen och Åklagarmyndigheten (prop. 2005/06:182, s. 31). Av propositionen framgår inte skälet till

att regeringen valde straff som sanktion. Förslaget som bereddes har inte diarieförts hos Regeringskansliet.

Tillsyns- och kontrollansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 3, 4, 19, 21, 30, 30 a, 32 och 32 b §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 3 § andra stycket 4 och 5

Bestämmelserna i 29 kap. 3 § andra stycket 4 och 5 miljöbalken avser överträdelser av artikel 3 respektive artikel 7.2 eller 7.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1021 av den 20 juni 2019 om långlivade organiska föreningar. Hänvisningen är dynamisk, dvs. den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Förordningen syftar till att skydda människors hälsa och miljön mot långlivade organiska föreningar (s.k. POP) genom att förbjuda, så snart som möjligt avskaffa, eller begränsa tillverkning, utsläppande på marknaden och användning av, ämnen som omfattas av Stockholmskonventionen om långlivade organiska föreningar eller protokollet till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföreningar om långlivade organiska föreningar genom att minimera, i syfte att så snart som möjligt, om genomförbart, eliminera utsläpp av sådana ämnen, och genom att upprätta bestämmelser om avfall som består av, innehåller eller är förorenade med något av dessa ämnen (artikel 1). Dessa kemiska ämnen sprids över internationella gränser långt från utsläppsplatsen, motstår nedbrytning och bioackumuleras genom näringskedjan, och utgör en hälso- och miljörisk (skäl 2).

Medlemsstaterna ska ha regler om påföljder för överträdelser av förordningen och vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 14). Det finns inte något krav i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv på straff för de gärningar som är kriminaliserade i 3 § andra stycket 4 och 5 miljöbalken.

I artikel 3 i förordningen finns ett förbud mot att producera, släppa ut på marknaden eller använda de ämnen som finns i bilaga I till förordningen. I artikel 7.2 och 7.3 i förordningen finns krav på avfallshantering avseende sådant avfall som innehåller eller har förorenats med de ämnen som anges i bilaga IV i förordningen, bl.a. ställs krav

på att avfallet ska bortskaffas eller återvinnas på ett sätt som innebär att de långlivade organiska föroreningarna förstörs.

Kriminaliseringen infördes efter förslag i prop. 2011/12:59. Som skäl för kriminaliseringen anförde regeringen att kriminalisering är den enda sanktionen som kan tillgodose förordningens krav på effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner eftersom en överträdelse av de aktuella bestämmelserna i förordningen innebär en påtaglig fara för människors hälsa och för miljön och betydelsen av att förbudet följs är stor (prop. 2012/13:135 s. 23 ff.).

Tillsyns- och kontrollansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 3, 4, 19, 21, 30, 30 a, 32 och 32 b §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 3 § andra stycket 6–8

Bestämmelserna i 29 kap. 3 § andra stycket 6–8 miljöbalken avser överträdelser av artikel 3.2, 3.3 första stycket, 8.1 och 8.3 samt 11.1 och 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 av den 16 april 2014 om fluorerade växthusgaser (F-gasförordningen). Hänvisningen är dynamisk, dvs. den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Syftet med förordningen är att skydda miljön genom minskade utsläpp av fluorerade växthusgaser (artikel 1).

Medlemsstaterna ska anta bestämmelser om de sanktioner som ska tillämpas vid överträdelser av förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande (artikel 25.1). Det finns inte något krav i 2008 års miljöbrottsdirektiv på straff för gärningar enligt punkt 6–8. I 2024 års miljöbrottsdirektiv ställs krav på straff för den som den som producerar, släpper ut på marknaden, importerar, exporterar, använder, släpper ut eller avger fluorerade växthusgaser eller produkter och utrustning som innehåller eller är beroende av sådana gaser (artikel 3.2 t).

I artikel 3.2 i förordningen ställs krav på att förhindra eller åtgärda läckage av fluorerade växthusgaser. Operatörer av utrustning som innehåller fluorerade växthusgaser ska vidta försiktighetsåtgärder för att förhindra oavsiktliga utsläpp av dessa gaser. De ska vidta alla åtgärder som är tekniskt och ekonomiskt genomförbara för att be-

gränsa läckor av fluorerade växthusgaser till ett minimum. I artikel 3.3 första stycket ställs krav på operatörerna att se till att utrustningen repareras utan dröjsmål när ett läckage av fluorerade växthusgaser upptäcks.

I artikel 8.1 uppställs krav på operatörer av stationär utrustning eller av kylenheter i lastbilar och släpfordon med kylaggregat som innehåller fluorerade växthusgaser som inte ingår i skum ska se till att återvinningen av dessa gaser genomförs av fysiska personer som innehar certifikat så att dessa gaser återanvänds, regenereras eller destrueras. Andra operatörer av produkter och utrustning, inbegripet mobil utrustning, och som innehåller fluorerade växthusgaser ska enligt artikel 8.3 se till att gaserna i den mån det är tekniskt möjligt och inte medför orimliga kostnader, återvinns av fysiska personer med lämpliga kvalifikationer, så att de återanvänds, regenereras eller destrueras, eller också ska de se till att gaserna destrueras utan föregående återvinning.

I artikel 11.1 och 13 finns begränsningar och förbud för utsläppandet på marknaden av vissa angivna produkter och viss angiven utrustning som innehåller fluorerade växthusgaser.

När straffbestämmelserna tillkom angav regeringen som skäl för kriminalisering att överträdelser av handlingsreglerna i fråga hade samma straffvärde som övriga försiktighetsmått som redan var straffbelagda (prop. 2007/08:80, s. 120 ff.). I ett senare lagstiftningsärende med anledning av att kemikaliereglerna i allt väsentligt – till skillnad från tidigare – nu fanns EU-förordningar konstaterade regeringen att överträdelser av de aktuella handlingsreglerna som anges i punkterna 6 och 7 alltså bör vara kriminaliserade (prop. 2015/16:160, s. 54 ff.). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Tillsyns- och kontrollansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, Kemikalieinspektionen, Transportstyrelsen, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 3, 4, 19, 21, 27, 30–32 och 32 b §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 3 § andra stycket 9

Bestämmelsen i 29 kap. 3 § andra stycket 9 miljöbalken avser överträdelse av artikel 67 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG (Reach-förordningen). Förordningens syfte är att garantera en hög skydds nivå för människors hälsa och miljön, inbegripet främjande av alternativa metoder för att bedöma hur farliga ämnen är, samt att ämnen fritt kan cirkulera på den inre marknaden samtidigt som konkurrenskraft och innovation förbättras (artikel 1). Hänvisningen är dynamisk, dvs. den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Medlemsstaterna ska fastställa sanktioner vid överträdelse av bestämmelserna i förordningen och vidta erforderliga åtgärder för att se till att de verkställs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande (artikel 126).

Det finns inte något krav i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv på straff för de gärningar som är kriminaliserade i 29 kap. 3 § andra stycket 9 miljöbalken.

I artikel 67 i förordningen finns begränsningar för när vissa kemiska ämnen, som sådana eller i en blandning eller en vara, får tillverkas, släppas ut på marknaden eller användas, vilka anges i bilaga XVII till förordningen. Som exempel kan nämnas polyklorerade terfenyler (PCT) som inte får släppas ut på marknaden eller användas som ämnen (p. 1) och vissa blykarbonater som inte får släppas ut på marknaden eller användas som ämnen eller i blandningar, om ämnet eller blandningen är avsedd att användas som färg (p. 17). Ett annat exempel är kvicksilverföreningar och arsenikföreningar som inte får släppas ut på marknaden eller användas som ämne eller i blandningar i vissa uppräknade fall (p. 18 och 19). Ett annat exempel är kadmium som inte får användas i plastmaterial (p. 23). Ett fjärde exempel är kreosot, vilket inte får släppas ut på marknaden eller användas som ämnen eller i blandningar, om ämnet eller blandningen är avsedd för behandling av trä (p. 31).

Bestämmelsen infördes med anledning av att vissa regler om utsläppande på marknaden och användning av kemiska produkter och varor förts över från ett EU-direktiv till förordningen. Regeringen angav som skäl för fortsatt kriminalisering att begränsningsreglerna har ett högt straffvärde eftersom de avser bl.a. användningen av särskilt farliga ämnen i textilvaror, dvs. en typ av varor som har stor spridning i samhället, och där effekterna av att begränsningsreglerna inte följs därmed kan få stor påverkan på hälsa och miljö (prop. 2009/10:211, s. 15). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Tillsyns- och kontrollansvaret fördelas mellan Försvarsinspektionen, Kemikalieinspektionen, Läkemedelsverket, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 3, 4, 21, 23, 30, 30 a, 32 och 32 b §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 3 § andra stycket 10 och 11

Bestämmelserna i 29 kap. 3 § andra stycket 10 och 11 miljöbalken avser överträdelser av artikel 35.1 och 35.2 första stycket respektive artikel 35.2 andra stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 (CLP-förordningen). Hänvisningen är dynamisk, dvs. den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Syftet med förordningen är att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för miljön samt fri rörlighet för farliga ämnen, blandningar och föremål (artikel 1).

Medlemsstaterna ska införa bestämmelser om sanktioner vid överträdelser av bestämmelserna i förordningen och ska vidta erforderliga åtgärder för att se till att förordningen tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 47). Det finns inte något krav i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv på straff för de gärningar som är kriminaliserade i 29 kap. 3 § andra stycket 10 och 11 miljöbalken.

I artikel 35 i förordningen finns krav på förpackningar som innehåller farliga ämnen eller blandningar. Det ställs bl.a. krav på att sådana förpackningar ska vara utformade så att de inte läcker och

de får inte väcka nyfikenhet hos barn eller vara vilseledande för konsumenter. För vissa ämnen måste förpackningarna ha barnskyddande förslutning. Förordningen, och därmed också den svenska straffbestämmelsen enligt punkt 11, fylls ut av två tekniska standarder. I avsnitt 16.5.8 finns utredningens överväganden och bedömning om att standarderna behöver göras tillgängliga på svenska och utan kostnad för enskilda.

När kriminaliseringarna infördes angav regeringen att det är av stor vikt att farliga ämnen och blandningar förpackas på ett betryggande sätt för att förhindra skador på människor och den omgivande miljön. Undermåliga förpackningar kan leda till att hälso- och miljöfarliga ämnen läcker ut eller bildar farliga föroreningar med materialet i förpackningen, vilket medför risk för skada på människor och miljö. Överträdelser av bestämmelserna ansågs därför vara allvarliga och ha ett högt straffvärde. För överträdelser av aktörer i detaljistledet ansågs dock straffvärdet inte vara lika högt och miljöstraffavgifter ansågs vara en lämplig sanktion (prop. 2009/10:211, s. 22). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Tillsyns- och kontrollansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 3, 4, 19, 21, 30, 30 a, 32 och 32 b §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 3 § andra stycket 12–14

Bestämmelserna i 29 kap. 3 § andra stycket 12–14 miljöbalken avser överträdelser av artikel 4–6, 15.1, 17.1, 20.1 och 24.1, artikel 22.1 och 22.2, samt artikel 23.1, 23.5 eller 23.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1005/2009 av den 16 september 2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (EU-förordningen om ozonedbrytande ämnen). Hänvisningen är dynamisk, dvs. den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. I förordningen fastställs regler för produktion, import, export, utsläppande på marknaden, användning, återvinning, återanvändning, regenerering och destruktion av ämnen som bryter ned ozonskiktet, för uppgiftslämnande i samband med dessa ämnen samt för import, export, utsläppande på marknaden och användning av produkter och utrustning som innehåller eller är beroende av dessa ämnen (artikel 1).

Medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner för överträdelser av bestämmelserna i förordningen och vidta alla erforderliga åtgärder för att se till att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 29). Det finns inte något krav i 2008 års miljöbrottsdirektiv på straff för de gärningar som är kriminaliserade i 29 kap. 3 § andra stycket 12–14 miljöbalken. I 2024 års miljöbrottsdirektiv finns krav på straff för vissa överträdelser (artikel 3.2 s).

I artikel 22.1 i förordningen uppställs krav på att vissa ämnen med ozonnedbrytande potential som används i kyl-, luftkonditionerings- och värmepumpstrustning, utrustning som innehåller lösningsmedel eller brandskyddssystem och brandsläckare ska, vid underhåll eller service, eller före nedmontering eller bortskaffande av utrustningen, återvinnas för att destrueras, återanvändas eller regenereras. I artikel 22.2 uppställs krav på hur destruktionen ska gå till. I artikel 23.1 i förordningen uppställs krav på att företag ska vidta alla praktiskt möjliga försiktighetsåtgärder för att hindra och minska eventuella läckage och utsläpp av ämnen med ozonnedbrytande potential. I artikel 23.5 uppställs krav på att företag ska vidta alla praktiskt möjliga försiktighetsåtgärder för att hindra och minska eventuella läckage och utsläpp av ämnen med ozonnedbrytande potential. I artikel 23.6 uppställs krav på att företag ska vidta alla praktiskt möjliga försiktighetsåtgärder för att hindra och minska eventuella läckage och utsläpp av ämnen med ozonnedbrytande potential som bildas oavsiktligt under framställning av andra kemikalier.

I fråga om punkt 13 och 14 angav regeringen som skäl för kriminalisering av överträdelser av artiklarna 22.1 och 22.2 respektive 23.1, 23.5 och 23.6 att handlingsreglerna om återvinning och försiktighetsmått har stor betydelse för att förhindra utsläpp av ozonnedbrytande ämnen och att överträdelser av reglerna därmed ska vara kriminaliserade (prop. 2011/12:59, s. 19 ff.). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Tillsyns- och kontrollansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 3, 4, 19, 21, 30, 30 a, 32 och 32 b §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 3 § andra stycket 15–17

Bestämmelserna i 29 kap. 3 § andra stycket 15–17 miljöbalken avser överträdelse av artiklarna 55, 64.2 respektive 64.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG (EU:s växtskyddsmedelförordning). Hänvisningen är dynamisk, dvs. den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Syftet med förordningen är att säkerställa en hög skyddsnivå både för människors och djurs hälsa och för miljön samt att förbättra den inre marknadens funktionssätt genom att harmonisera reglerna för utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel och samtidigt förbättra jordbruksproduktionen (artikel 1).

Medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner som ska gälla vid överträdelse av förordningen och ska vidta alla de åtgärder som behövs för att se till att dessa bestämmelser tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 72).

Det finns inte något krav i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv på straff för de gärningar som är kriminaliserade i 29 kap. 3 § andra stycket 15–17 miljöbalken. I 2008 års miljöbrottsdirektiv finns krav på straff för den som i luft, mark eller vatten avger, släpper ut eller inför växtskyddsmedel i en mängd som orsakar eller kan orsaka dödsfall eller allvarlig personskada, eller väsentliga skador på luft-, mark- eller vattenkvaliteten eller på djur eller växter (artikel 2.1 a 1 och 3.1 samt bilaga A). I 2024 års miljöbrottsdirektiv finns krav på straff för den som tillverkar, släpper ut på marknaden eller använder ämnen och orsakar eller kan orsaka dödsfall eller annan allvarlig personskada, eller väsentlig skada på luft-, mark- eller vattenkvaliteten eller på djur eller växter när verksamheten inte uppfyller kraven i förordningen (artikel 3.2 c iii).

I artikel 55 i förordningen anges att växtskyddsmedel ska användas på ett korrekt sätt. Med korrekt användning ska bl.a. avses att principerna för god växtskyddssed tillämpas och att de villkor som har fastställts i enlighet med artikel 31 och som anges genom märkningen uppfylls. I artikel 64.2 anges att växtskyddsmedel och hjälpämnen som allmänheten har tillgång till och som kan misstas för mat, dryck eller foder ska innehålla sådana beståndsdelar att de avskräcker från eller förhindrar konsumtion. Artikel 64.3 innehåller ytterligare krav

på förpackningens utformning bl.a. krav på att förhindra läckage och att förpackningen inte väcker nyfikenhet hos barn eller vilseleder konsumenter.

I fråga om punkt 15 angav regeringen som skäl för kriminalisering av överträdelser av artikel 55 att det innebär en risk för skador på såväl hälsa som miljö om de villkor för användning som följer med produktgodkännandet inte följs. I fråga om punkt 16 angav regeringen som skäl för kriminalisering av överträdelser av artikel 64.2 att överträdelser av handlingsregeln kan orsaka allvarliga förgiftningsfall och ofta drabbar sårbara befolkningsgrupper – i första hand barn. Man bör se allvarligt på överträdelser av denna regel och det bör därför införas straffansvar för sådana överträdelser. I fråga om 29 kap. 3 § andra stycket 17 angav regeringen som skäl för kriminalisering av överträdelser av artikel 64.3 att det är nödvändigt att kraven på säkra förpackningar av kemikalier följs för att ett effektivt skydd av hälsa och miljö ska kunna upprätthållas. Överträdelser av förpackningskraven är således så allvarliga att de ska vara förenade med straffansvar (prop. 2011/12:59, s. 24 ff.). Några överväganden om valet mellan straff och miljösanktionsavgifter redovisades inte.

Tillsyns- och kontrollansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 3, 4, 19, 21, 30 a, 31 och 32 a §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 3 § andra stycket 18 och 19

Bestämmelserna i 29 kap. 3 § andra stycket 18 och 19 miljöbalken avser överträdelser av artiklarna 10, 14, 15.1, och 15.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 av den 30 november 2009 om kosmetiska produkter (EU-förordningen om kosmetiska produkter). Hänvisningen är dynamisk, dvs. den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Förordningens syfte är att säkerställa den inre marknadens funktion och en hög skyddsnivå för människors hälsa (artikel 1).

Medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner vid överträdelser av bestämmelserna i förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att de efterlevs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande (artikel 37). Det finns inte något krav i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrotts-

direktiv på straff för de gärningar som är kriminaliserade i 29 kap. 3 § andra stycket 18 och 19 miljöbalken.

I artikel 10 uppställs krav på att en kosmetisk produkt ska ha genomgått en säkerhetsbedömning och att det upprättas en säkerhetsrapport före det att produkten släpps ut på marknaden. I artikel 14 finns förbud mot att kosmetiska produkter innehåller vissa ämnen, färgämnen, konserveringsmedel och UV-filtrer. I artikel 15.1 förbjuds användning i kosmetiska produkter av vissa ämnen som är klassificerade som CMR-ämnen (dvs. cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska). Ett sådant ämne får dock användas i kosmetiska produkter om det har utvärderats av *Scientific Committee on Consumer Safety* (SCCS) och befunnits säkert för användning i kosmetiska produkter. I artikel 15.2 förbjuds användning i kosmetiska produkter av vissa ämnen som klassificeras som CMR-ämnen. Under vissa förutsättningar får dock dessa ämnen användas, bl.a. om de uppfyller kraven för livsmedelssäkerhet och de har utvärderats av SCCS och befunnits säkra att använda i kosmetiska produkter.

I fråga om punkt 18 angav regeringen som skäl för kriminalisering att överträdelser av artiklarna 14 och 15 kan orsaka eller riskera att orsaka att människors hälsa skadas. Överträdelser av förbud och begränsningar att på marknaden släppa ut ämnen som är farliga för människor eller miljön kan i flera fall medföra ansvar för miljöfarlig kemikaliehantering enligt 29 kap. 3 § andra stycket. Det var således enligt regeringen konsekvent att även överträdelser av artikel 14 och 15 kriminaliserades. I fråga om punkt 19 angav regeringen som skäl för kriminalisering att en överträdelse av artikel 10 är av så allvarligt slag att den bör omfattas av straffansvar och att denna bedömning anses ligga i linje med vad som gäller för liknande överträdelser av annan miljölagstiftning. I Lagrådets yttrande påtalades att det borde övervägas om inte syftet med regleringen bättre skulle tillgodoses om flertalet överträdelser av förordningen var sanktionsbelagda med miljöstraffavgifter i stället för med straff (se även avsnitt 11.7, prop. 2012/13:135, s. 23 ff.). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Tillsyns- och kontrollansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, Läkemedelsverket och kommunala nämnder (2 kap. 3, 4, 19, 23, 32 b och 34 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 3 § andra stycket 20–22

Bestämmelserna i 29 kap. 3 § andra stycket 20–22 miljöbalken avser överträdelser av artikel 17.5, 58.2 respektive 69.1 andra stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter (EU:s biocidförordning). Hänvisningen är dynamisk, dvs. den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Syftet med förordningen är att förbättra den inre marknadens funktion genom att harmonisera reglerna för tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter och samtidigt säkerställa en hög skyddsnivå både för människors och djurs hälsa och för miljön (artikel 1).

Medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner för överträdelser av bestämmelserna i denna förordning och vidta erforderliga åtgärder för att se till att de verkställs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande (artikel 87). Det finns inte något krav i 2008 års miljöbrottsdirektiv på straff för de gärningar som är kriminaliserade i 29 kap. 3 § andra stycket 20–22. Det finns däremot krav på straff för den som i luft, mark eller vatten avger, släpper ut eller inför biocidprodukter i en mängd som orsakar eller kan orsaka dödsfall eller allvarlig personskada, eller väsentliga skador på luft-, mark- eller vattenkvaliteten eller på djur eller växter (artikel 2.1 a 1 och 3.1 samt bilaga A). I 2024 års miljöbrottsdirektiv finns krav på straff för den som tillverkar, släpper ut på marknaden eller använder ämnen och orsakar eller kan orsaka dödsfall eller annan allvarlig personskada, eller väsentlig skada på luft-, mark- eller vattenkvaliteten eller på djur eller växter när verksamheten inte uppfyller kraven i förordningen (artikel 3.2 c iv).

I artikel 17.5 anges att biocidprodukter ska användas i enlighet med artikel 22.1 och de märknings- och förpackningskrav som anges i artikel 69. I artikel 22.1 anges att i produktgodkännandet ska de bestämmelser och villkor som gäller för tillhandahållandet på marknaden och användningen av en enstaka biocidprodukt eller en biocidproduktfamilj anges och inkludera en sammanfattning av biocidproduktens egenskaper. I artikel 69 finns krav på klassificering, förpackning och märkning av biocidprodukter. I artikel 58.2 finns ett förbud mot att släppa ut en behandlad vara på marknaden såvida inte samtliga verk samma ämnen i de biocidprodukter som varan behandlats med eller

innehåller har tagits upp i den förteckning som upprättats. I artikel 69.1 andra stycket finns krav på att produkter som kan förväxlas med livsmedel, inklusive dryckesvaror, eller foder ska förpackas på ett sådant sätt att sannolikheten för förväxling blir så liten som möjligt. Om produkterna är tillgängliga för allmänheten ska de innehålla beståndsdelar som avskräcker från konsumtion och får särskilt inte vara lockande för barn.

I fråga om punkt 20 angav regeringen som skäl för att kriminalisera överträdelser av artikel 17.5 att användning av biocidprodukter i strid med kraven i artikeln kan medföra risk för skada på människors hälsa och miljö. I fråga om punkt 21 angav regeringen som skäl för kriminalisering av överträdelser av artikel 58.2 att användning av icke godkända verksamma ämnen i biocidbehandlade varor riskerar att medföra skador på människors hälsa och på miljön. Det kan t.ex. vara fråga om användning av en biocidprodukt som innehåller verksamma ämnen som har förbjudits inom EU på grund av sina miljö- och hälsofarliga egenskaper. I fråga om punkt 22 angav regeringen som skäl för kriminalisering av överträdelser av artikel 69.1 andra stycket att konsumtion av biocidprodukter kan orsaka allvarliga förgiftningsfall och riskerar att särskilt drabba barn och andra sårbara befolkningsgrupper samt att det finns en liknande bestämmelse för växtskyddsmedel (prop. 2015/16:160, s. 45 ff. och 67 f.). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Tillsyns- och kontrollansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 3, 4, 19, 21, 30, 30 a, 32 och 32 b §§ miljötillsynsförordningen).

3.1.6 Olovlig kemikaliehantering

Brottet olovlig kemikaliehantering enligt 29 kap. 3 a § miljöbalken tillkom den 1 januari 2007 och föranleddes av förbudet mot att blankettstraffbud med fängelse i straffskalan fylls ut på myndighetsnivå men även av en strävan efter en tydligare och mer effektiv straffbestämmelse avseende överträdelser av konkreta förbud (prop. 2005/06:182, s. 80 och 147 f.). I straffskalan finns endast böter.

I bestämmelsen straffbeläggs befattning med en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt i strid med ett förbud enligt en föreskrift

som en myndighet har meddelat med stöd av regeringens bemyndigande enligt 24 kap. miljöbalken. För ansvar krävs inte att gärningen har orsakat eller har riskerat att orsaka skada på människors hälsa eller i miljön utan det räcker att någon med uppsåt eller av oaktsamhet har brutit mot en viss föreskrift. Ansvar ska inte dömas ut, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 29 kap. 1 eller 3 §§ miljöbalken. Om en gärning som avses i bestämmelsen är ringa döms inte till ansvar (29 kap. 11 § första stycket).

Regeringen har meddelat föreskrifter med stöd av bemyndigandet enligt 14 kap. miljöbalken i framför allt förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer, förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter (förbudsförordningen) samt förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel. I förordningarna har regeringen bemyndigat Kemikalieinspektionen att meddela föreskrifter.

Kemikalieinspektionens föreskrifter innehåller sällan förbud, men det förekommer. Ett exempel är 8 kap. 5 § i Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2017:7) om kemiska produkter och biotekniska organismer i vilken det anges att träbaserade skivor som inte uppfyller vissa krav inte yrkesmässigt får saluföras, överlåtas eller användas. Ett annat exempel är 4 kap. 3, 4 och 7 §§ i Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2022:3). Enligt 3 § får en behandlingsanläggning inte lämna ut träskyddsbehandlat virke om inte virket är yttorr och i allt väsentligt smetfritt, eller innan eventuell fixering av bekämpningsmedlet har avslutats. Enligt 4 § får inte träskyddsbehandlat virke tas i bruk för yrkesmässig användning om virket inte är yttorr och i allt väsentligt smetfritt eller innan eventuell fixering av bekämpningsmedlet har avslutats. Enligt 7 § får inte virke behandlat med bekämpningsmedel som innehåller kromföreningar yrkesmässigt saluföras eller överlåtas om det inte är för vissa angivna ändamål.

I propositionen till miljöbalken, anförde regeringen att det på kemikalieområdet – till skillnad från vid miljöfarlig verksamhet – normalt inte förekom någon tillståndsgivning eller att tillsynsmyndigheter utfärdade förelägganden eller förbud. Det var enligt regeringen mot den bakgrunden motiverat att införa straffansvar eftersom det är mycket viktigt att de nödvändiga försiktighetsmått vidtas av dem som hanterar kemikalier (prop. 1997/98:45, s. 524 f.). Några över-

väganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

I ett senare lagstiftningsärende anförde regeringen att den som bryter mot ett specifikt försiktighetsmått eller förbud som finns i en myndighetsföreskrift borde kunna straffas och då utan att man skulle behöva visa att det aktuella försiktighetsmålet hade behövts i det enskilda fallet och utan att behöva visa att en skada, olägenhet eller risk för skada hade uppkommit. Straffskalan begränsades till böter eftersom regeringsformen inte tillåter att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som härigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter (prop. 2005/06:182, s. 39, 77 ff. och 80 ff., se även NJA 2005 s. 33 och NJA 2006 s. 293 I och II). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Tillsyns- och kontrollansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, Arbetsmiljöverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Statens jordbruksverk, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, Transportstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 3–5, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 26 a, 27, 27 a och 29–32 a §§ miljötillsynsförordningen).

3.1.7 Kemikalierregistreringsbrott

I 29 kap. 3 b § miljöbalken kriminaliseras överträdelser av vissa artiklar i Reach-förordningen. Förordningens syfte och kravet på sanktioner redovisas i avsnitt 3.1.6, 29 kap. 3 § *andra stycket* 9. Det finns inte något krav i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektivet på straff för de gärningar som är kriminaliserade i 29 kap. 3 b §.

Punkt 1 avser överträdelser av artikel 5 och 6 i förordningen. Enligt artikel 5 ska ämnen som sådana eller ingående i vissa blandningar eller varor, om inte annat följer av artiklarna 6, 7, 21 och 23, först registreras. Enligt artikel 6 ska, såvida det inte föreskrivs något annat i förordningen, varje tillverkare eller importör av ett ämne, som sådant eller ingående i vissa blandningar i mängder på minst ett ton per år lämna in en registreringsanmälan och betala avgift till den europeiska

kemikaliemyndigheten (Echa). Samma sak gäller för polymerer som består av en viss viktprocent.

Punkt 2 och 3 avser överträdelse av artikel 5 och 7.1 respektive 7.5 i förordningen. Artikel 5 och 7.1 innebär att en producent eller en importör av varor för alla kemiska grundämnen och föreningar av detta grundämne som ingår i dessa varor måste lämna in en registreringsanmälan och betala en avgift till Echa. Enligt artikel 7.5 får Echa besluta om krav på registrering bl.a. om Echa har skäl att misstänka att ämnet avges från varorna, och utsläppet av ämnet från varorna utgör en hälso- eller miljörisk.

Punkt 4 avser överträdelse av artikel 12.2 och 22 i förordningen. I artikel 12 finns informationskrav baserat på mängd. Enligt artikel 12.2. måste tillverkare eller importörer av ett redan registrerat ämne, när ämnet når en ny viktgräns omedelbart lämna föreskriven information till Echa. Enligt artikel 22 ska registranterna efter registreringen på eget initiativ svara för att utan onödigt dröjsmål uppdatera sin registrering med relevant ny information och lämna in den till Echa i vissa föreskrivna fall.

Punkt 5 miljöbalken omfattar den som lämnar oriktig information i en registreringsanmälan eller i en handling som kompletterar en sådan anmälan om det är fråga om en anmälan eller komplettering som avses artikel 6, 7.1, 7.5, 20.2 tredje stycket, 40.4 och 40.4 i förordningen. Det straffbara området för oriktiga uppgifter är begränsat till fall när informationen har betydelse för en myndighets eller enskilds riskbedömning eller för en myndighets utvärdering av ett ämnes risk för hälsa eller miljön.

För straffansvar krävs att gärningen har begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om överträdelsen har avsett stora mängder av ett ämne, har medfört eller kunnat medföra skador av stor omfattning eller av allvarlig art eller har pågått under lång tid. För ringa brott döms inte till ansvar (29 kap. 11 § första stycket).

När straffbestämmelsen tillkom anförde regeringen som skäl för kriminaliseringen av registreringskravet att registreringen utgör ett skydd såväl för människors hälsa och miljön som för samhällets kontrollsystem och att en överträdelse därför måste anses ha ett högt straffvärde. Regeringen pekade på att det framför allt innebär en risk

för att relevant information om ämnet inte tas fram om ett ämne tillverkas eller släpps ut på marknaden utan föregående registrering. Detta kan leda till att felaktiga riskhanteringsåtgärder tillämpas av de som använder ämnet, vilket i sin tur medför risker för skada på människors hälsa och miljön. En utebliven registrering innebär också att samhället inte får information om ämnet och att därför beslut om begränsningar av användningen av ämnet inte fattas (prop. 2007/08:80, s. 97 ff.). Några överväganden om valet mellan straff och miljöskaktionsavgifter redovisades inte.

Som skäl för kriminalisering av oriktig uppgift vid registreringen och bristande uppdatering av uppgiften framhöll regeringen att oriktiga uppgifter i registreringsunderlaget och bristande uppdatering – på samma sätt som när det gäller underlåtenhet att ge in registreringsanmälan – kan medföra risk för skada på människors hälsa och miljön samt försvåra samhällets kontroll över kemikalier varför bedömningen av en överträdelses allvar inte skiljer sig åt från den som gäller för utebliven registrering (prop. 2007/08:80, s. 100). Några överväganden om valet mellan straff och miljöskaktionsavgifter redovisades inte.

Som skäl för att införa ett grovt brott anförde regeringen att det behövdes en strängare straffskala för de allra allvarligaste överträdelserna. Ett kemikalierregistreringsbrott kan innebära risk för skador på människors hälsa och miljön. Om en registrant undanhåller resultaten av studier som visar att ett ämne är cancerogent eller reproduktionstoxiskt och ämnet används i varor som har stor spridning, kan ett mycket stort antal människor exponeras för ämnet. Om testresultaten redovisas, finns det möjligheter att vidta åtgärder genom beslut om förbud eller tillståndskrav. Information som lämnas vid registrering får även konsekvenser för klassificering och märkning. Om dessa skyddsåtgärder baseras på felaktig information, kan en arbetstagare som arbetar med tillverkning av en produkt där ämnet ingår utsättas för risk för cancer eller reproduktionsskador (prop. 2007/08:80, s. 100). Några överväganden om förhållandet till befintliga straffbestämmelser redovisades inte.

Tillsyns- och kontrollansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, Kemikalieinspektionen, Arbetsmiljöverket, Läkemedelsverket, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 3, 4, 19, 20, 21, 23, 30, 30 a, 32 och 32 b §§ miljötillsynsförordningen).

3.1.8 Otillåten miljöverksamhet

Allmänt om bestämmelsen

Bestämmelsen om otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § miljöbalken omfattar överträdelse av olika typer av krav på förprovning av verksamheter och åtgärder och överträdelse av villkor eller liknande bestämmelser som gäller för en viss verksamhet eller åtgärd.

I 4 § första stycket 1 anges att den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist döms till böter eller fängelse i högst två år. Vilka förprovningssplikter det gäller anges närmare i de efterföljande punkterna a–o. Genom punkterna a–j, n och o kriminaliseras överträdelse av särskilt föreskrivna krav i nationella bestämmelser. Genom punkterna k–m kriminaliseras överträdelse av krav på förprovningssplikter i EU-förordningar. Genom 4 § första stycket 2 miljöbalken kriminaliseras överträdelse av villkor eller bestämmelser i ett tillstånd eller beslut. För straffansvar krävs inte att gärningen har orsakat eller har kunnat orsaka skada på människors hälsa eller miljön. Det som bestraffas enligt 4 § är normöverträdelsen som sådan. Ansvar ska inte dömas ut enligt bestämmelsen om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 29 kap. 1 § miljöbalken eller om gärningen kan omfattas av en skyldighet att betala miljöstraffavgift.

Bestämmelsen infördes vid miljöbalkens tillkomst. Den skulle enligt regeringen gälla situationer när någon hade vidtagit en åtgärd som kunde befaras påverka miljön utan att vare sig ha erforderligt tillstånd eller medgivande eller ha gjort sådan anmälan som krävts. Det skulle också vara fråga om otillåten miljöverksamhet om någon bröt mot villkor som meddelats i samband med tillstånd, godkännande, dispens eller vid omprövning av tillstånd eller villkor (prop. 1997/98:45, del 1, s. 523).

Vid översynen av sanktionssystemet som gjordes några år efter införandet av miljöbalken gjorde regeringen bedömningen att det område som var kriminaliserat genom bestämmelsen hade blivit alltför omfattande, att det omfattade gärningar av olika dignitet och att det var svårt att överblicka vilka handlingar som var straffbelagda. Ändringar gjordes därför så att det kriminaliserade området avgränsades till de allvarligaste fallen och straffansvaret kopplades till särskilda

bestämmelser om förprövningsplikt i miljöbalken. Till den grupp av överträdelser för vilka miljöstraffavgift eller ingripanden med vanliga tillsynsinstrument ansågs tillräckliga räknade regeringen brott mot tillståndsplikter och anmälningsplikter som kunde anses medföra mindre risk för skada och olägenhet. Överträdelser av de centrala tillståndsplikterna i 9 och 11–15 kap. miljöbalken ansågs så allvarliga att de skulle vara förenade med straffansvar. Det gällde också förprövningsplikten som bestämmelserna om regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. innebär och kravet på godkännanden enligt 11 kap. för vattenverksamheter och 14 kap. för kemiska produkter och biotekniska organismer. Därutöver skulle också tillståndsplikten för verksamheter eller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka Natura 2000-områden omfattas (prop. 2005/06:182, s. 84 ff.).

För att en överträdelse inte skulle kunna leda till såväl straffansvar som miljöstraffavgift lades i paragrafens tredje stycke till att ansvar inte ska dömas ut för otillåten miljöverksamhet om gärningen omfattas av en skyldighet att betala miljöstraffavgift. Med en sådan ordning bedömdes det bli både möjligt och nödvändigt att avgränsa det straffbara området till de verkligt straffvärda fallen. Regeringen förutskickade även att den i den då pågående översynen av den då gällande förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter skulle göra de närmare övervägandena om vilka anmälnings- och tillståndsplikter m.m. som borde sanktionsbeläggas med miljöstraffavgift och som är lämpliga för den sanktionsformen (prop. 2005/06:182, s. 89).

Nedan följer i korthet vad som straffbeläggs i respektive punkt och vad lagstiftaren har anfört som skäl för kriminalisering.

29 kap. 4 § första stycket 1 a

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 a miljöbalken avser verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Enligt 7 kap. 28 a § krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken. Enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 och 2 ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förlöpande föra en förteckning över särskilda skyddade områden, dvs. naturområden som bör skyddas eller är skyddade som särskilda

skyddsområden enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar och som särskilda bevarandeområden enligt rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, senast ändrat genom direktiv 2006/105/EG (Natura 2000-områden). Från straffansvar görs undantag om verksamheten eller åtgärden omfattas av ett tillstånd eller en dispens enligt bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap. miljöbalken.

När bestämmelsen tillkom angav regeringen som skäl för kriminaliseringen att skyddet av Natura 2000-områdena har en sådan betydelse att överträdelse av tillståndsplikten bör vara förenade med straffansvar (prop. 2005/06:182, s. 85). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffsavgifter redovisades inte.

Bestämmelsen motsvarar vissa regler i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) samt Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet). Direktiven förutsätter att medlemsstaterna ska vidta vissa åtgärder, men det finns inte något krav på sanktioner.

Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrottsdirektiv för den som inte följt ett krav på förprövning i fråga om Natura 2000-områden. I miljöbrottsdirektivet finns emellertid krav på att medlemsstaterna har effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder för den som genom någon form av handling orsakar en betydande försämring av en livsmiljö inom ett skyddsområde (artikel 3 h). Med livsmiljö inom ett skyddsområde avses varje livsmiljö för en art för vilken ett område är klassificerat som ett särskilt skyddsområde enligt artikel 4.1 eller 4.2 i direktiv 79/409/EEG eller varje naturlig livsmiljö eller livsmiljö för en art för vilken ett område är utsett till särskilt bevarandeområde enligt artikel 4.4 i art- och habitatdirektivet (artikel 2.1 c), dvs. Natura 2000-områden. I 2024 års miljöbrottsdirektiv finns motsvarande bestämmelse i artikel 3.2 q.

När 2008 års miljöbrottsdirektiv skulle genomföras i svensk rätt bedömdes gällande rätt motsvara de krav som ställs i direktivet varför Sverige inte vidtog några lagstiftningsåtgärder (prop. 2008/09:170, s. 159). I fråga om nu aktuellt krav bedömdes 29 kap. 4 § första stycket 1 a och 2 § genomföra det.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, länsstyrelserna, kommunala nämnder och Skogsstyrelsen (2 kap. 3, 4 och 7–10 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 4 § första stycket 1 b

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 b miljöbalken avser miljöfarlig verksamhet. Bestämmelserna avser verksamheter och åtgärder som är tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 §.

I miljöprövningsförordningen (2013:251) regleras vilka verksamheter som ska tillståndsprövas respektive anmälas. Anmälningsplikt omfattar ofta verksamhet som medför mindre risker än tillståndspliktig verksamhet. De verksamheter som har beteckningen ”tillståndsplikt A” i förordningen ska tillståndsprövas av mark- och miljödomstol enligt 21 kap. miljöbalken (1 kap. 6 § första stycket). Verksamheter med beteckningen ”tillståndsplikt B” ska tillståndsprövas av en länsstyrelse (1 kap. 6 § andra stycket). Beteckningen ”anmälningsplikt C” anger att en verksamhet eller åtgärd ska anmälas till tillsynsmyndigheten (1 kap. 10 §). Samtliga tillstånds- och anmälningsplikter kan – mot bakgrund av de angivna gränsvärdena i de olika bestämmelserna – träffar endast näringsverksamhet, med undantag av anmälningsplikten för markinnehavares uttag av viss mängd naturgrus, berg och torv för husbehov (4 kap. 4 och 5 §§).

Punkt b kriminaliserar överträdelser av kraven på tillstånds- och anmälningsplikt. Vid miljöbalkens tillkomst anförde regeringen som generell utgångspunkt att brottet otillåten miljöverksamhet skulle gälla situationer när någon har vidtagit en åtgärd som kan befaras påverka miljön utan att vare sig ha erforderligt tillstånd eller medgivande eller ha gjort sådan anmälan som krävs (prop. 1997/98:45, del 1, s. 523).

Vid översynen av sanktionssystemet som gjordes några år efter införandet av miljöbalken förtydligades det straffbara området genom att straffansvaret kopplades till särskilda bestämmelser om förprövningsplikt i miljöbalken. Utredningen redogör för detta närmare i avsnitt 3.1.9, *Allmänt om bestämmelsen*. Några överväganden om valet mellan straff och miljösanktionsavgifter redovisades inte.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, länsstyrelserna, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning och kommunala nämnder (2 kap. 3, 4, 26, 6 a, 29 och 31 §§ miljö-tillsynsförordningen).

29 kap. 4 § första stycket 1 c

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 c miljöbalken reglerar tidpunkten för när anmälningsspliktiga miljöfarliga verksamheter tidigast får påbörjas. Vid anmälningssplikt ska en verksamhet eller åtgärd anmälas till tillsynsmyndigheten (1 kap. 10 § miljöbalken). I miljöprövningsförordningen regleras vilka verksamheter som ska anmälas. En anmälningsspliktig verksamhet får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat (9 kap. 6 c § miljöbalken). Tidsfristen infördes efter regeringens förslag i prop. 2004/05:12. Kriminaliseringen av överträdelser av tidsfristen tillkom efter regeringens förslag i prop. 2005/06:182. Det saknas överväganden i propositionen om varför överträdelser av tidsfristen ska vara kriminaliserade. I betänkandet som föregick propositionen anfördes endast att – om regler om tidsfrister införs för miljöfarlig verksamhet – bör straff kunna dömas ut även för den som alltför tidigt efter en anmälan startar sådana verksamheter (SOU 2004:37, s. 237 f.). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, länsstyrelserna, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning och kommunala nämnder (2 kap. 4, 26, 6 a, 29 och 31 §§ miljö-tillsynsförordningen).

29 kap. 4 § första stycket 1 d

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 d miljöbalken avser tillstånds- och anmälningssplikt för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 11 kap. miljöbalken om vattenverksamheter.

Med vattenverksamhet avses uppförande, ändring, lagning eller utrivning av en anläggning i ett vattenområde, fyllning eller pålning i ett vattenområde, bortledning av vatten från ett vattenområde, gräv-

ning, sprängning eller rensning i ett vattenområde, en annan åtgärd i ett vattenområde som syftar till att förändra vattnets djup eller läge, bortledande av grundvatten eller utförande av en anläggning för detta, tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden eller utförande av en anläggning eller en annan åtgärd för detta, eller mark-avvattning (11 kap. 3 §).

Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstolen. Ansökan om tillstånd till markavvattning prövas dock av länsstyrelsen, om den inte ska prövas av mark- och miljödomstolen enligt 7 kap. 19 eller 20 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Anmälan om vattenverksamhet ska, enligt föreskrifter som meddelas av regeringen, göras till försvarsinspektören för hälsa och miljö, länsstyrelsen eller kommunen (11 kap. 9 b § miljöbalken).

Vid miljöbalkens tillkomst anförde regeringen som en generell utgångspunkt att brottet otillåten miljöverksamhet skulle gälla situationer när någon har vidtagit en åtgärd som kan befaras påverka miljön utan att vare sig ha erforderligt tillstånd eller medgivande eller ha gjort sådan anmälan som krävs (prop. 1997/98:45, del 1, s. 523). Den uttalade sig inte särskilt om kriminaliseringen av överträdelser av 11 kap.

När möjligheten att vid vattenverksamhet låta anmälningsplikt ersätta tillståndsplikt infördes var syftet att kunna underlätta miljöprövningar av små vattenverksamheter (prop. 2004/05:129, s. 68 ff.).

Vid översynen av sanktionssystemet som gjordes några år efter införandet av miljöbalken förtydligades det straffbara området genom att straffansvaret kopplades till särskilda bestämmelser om förprövningsplikt i miljöbalken. Utredningen redogör för detta närmare i avsnitt 3.1.9, *Allmänt om bestämmelsen*. Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 3, 4, 29 och 31 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 4 § första stycket 1 e

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 e miljöbalken reglerar tidpunkten för när anmälningsspliktiga vattenverksamheter tidigast får påbörjas. Vattenverksamhet är som utgångspunkt tillståndspliktig. Regeringen får dock meddela föreskrifter att det för vissa vattenverksamheter krävs anmälan i stället för tillstånd (11 kap. 9 och 9 a §§). Om det är en anmälningsspliktig vattenverksamhet ska anmälan, enligt föreskrifter som meddelas av regeringen, göras till försvarsinspektören för hälsa och miljö, länsstyrelsen eller kommunen (11 kap. 9 b § andra stycket). De vattenverksamheter som är anmälningsspliktiga räknas upp i 19 § i förordningen om vattenverksamheter. En anmälningsspliktig vattenverksamhet får inte påbörjas innan åtta veckor har förflutit från anmälan, om inte tillsynsmyndigheten beslutar något annat (11 kap. 9 b § tredje stycket).

Möjligheten för regeringen att föreskriva om anmälningssplikt i stället för tillståndsplikt infördes genom förslagen i prop. 2004/05:129. Syftet var att göra förfarandet mer flexibelt. Genom ett anmälningsförfarande kunde miljöprövningen av mindre vattenverksamheter bli enklare utan att miljö- och hälsoskyddskraven åsidosätts (prop. 2004/05:129, s. 69 f.). Att tidsfristen blev just åtta veckor synes ha att göra med att handläggningstiden bedömdes bli åtta veckor (prop. 2004/05:129, s. 88). Tillsynsmyndigheten kan dock i det enskilda fallet besluta att verksamheten får påbörjas tidigare eller att påbörjandet inte får ske förrän senare, allt beroende på vad som är nödvändigt för att myndigheten ska kunna ta ställning till behovet av eventuella förelägganden om försiktighetsmåt (prop. 2004/05:129, s. 93). I samma lagstiftningsärendet konstaterade regeringen att frågan om överträdelser skulle kunna föranleda straff lämnades till den då pågående stora översynen av miljöbalkens sanktionssystem. Till dess fick bestämmelserna om tillsyn räcka (prop. 2004/05:129, s. 71 f.).

Kriminaliseringen av överträdelser av tidsfristen tillkom efter regeringens förslag i prop. 2005/06:182. Det saknas överväganden i propositionen om varför överträdelser av tidsfristen skulle vara kriminaliserade. Det redovisades inte heller några överväganden om det i betänkandet som föregick propositionen (SOU 2004:37).

Tillsynsansvaret fördelas mellan Förvarsinspektören, länsstyrelserna och de kommunala nämnderna (2 kap. 3, 4, 29 och 31 §§ miljö-tillsynsförordningen).

29 kap. 4 § första stycket 1 f

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 f miljöbalken avser kravet på tillstånd enligt 11 kap. 22 § miljöbalken för den som vill ta en anläggning för bortledning av grundvatten ur bruk. Tillståndet ska inhämtas hos mark- och miljödomstolen. Kravet på tillstånd gäller bara om det kan uppkomma fara för allmänna eller enskilda intressen genom att anläggning tas ur bruk. Om det inte finns någon fara för allmänna eller enskilda intressen behöver alltså inte mark- och miljödomstolens besked inhämtas.

I förarbetena anges som skäl för kravet på tillstånd att grundvattenytan kan stiga när uttagen upphör varvid skador kan uppstå på bl.a. byggnader (prop. 1997/98:45, del 2, s. 143). Om en åtgärd medför skada på någon annans egendom genom bestående ändring i vattenförhållandena ska skälig ersättning betalas (11 kap. 22 § andra stycket).

Vid översynen av sanktionssystemet som gjordes några år efter införandet av miljöbalken förtydligades det straffbara området genom att straffansvaret kopplades till särskilda bestämmelser om förprövningsplikt i miljöbalken. Utredningen redogör för detta närmare i avsnitt 3.1.9. Några överväganden om valet mellan straff och miljö-sanktionsavgifter redovisades inte.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Förvarsinspektören, länsstyrelserna och de kommunala nämnderna (2 kap. 3, 4, 29 och 31 §§ miljö-tillsynsförordningen).

29 kap. 4 § första stycket 1 g

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 g miljöbalken avser underlåtenhet att anmäla en verksamhet eller åtgärd för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller enligt föreskrifter som regeringen har meddelat enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Verksamhet eller åtgärd som ska anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat.

Regeln är vidare ämnad att fylla funktion som komplement till reglerna om tillståndsplikt. Samrådsmyndigheten kan även meddela förelägganden och förbud med stöd av paragrafen. De verksamheter och åtgärder som omfattas av paragrafen har dock normalt en mer begränsad omfattning och effekt än sådana verksamheter som omfattas av stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken. En annan skillnad från ett tillståndsbeslut enligt miljöbalken är att en anmälan inte i sig skapar någon rätt för anmälaren (se MÖD 2007:6 och MÖD 2007:35). Verkningsarna av en sådan verksamhet som avses är i huvudfallet begränsade lokalt men så pass ingripande att naturmiljön kan komma att ändras i strid med miljöbalkens mål. Om ett sådant förbud medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten är fastighetsägaren enligt 26 § naturvårdslagen (1964:822) berättigad till ersättning. Beslut om förbud enligt paragrafen är knappast ett vanligt resultat av samrådsförfarandet. Bestämmelserna om samråd tjänar i stället normalt syftet att ge samrådsmyndigheten kännedom om miljöstörande företag och möjlighet att genom allmänna råd eller förelägganden mildra företagets inverkan på naturmiljön. Samrådsreglerna ska därför fungera som ett förebyggande och lättillgängligt medel för samrådsmyndigheten att kontrollera, styra och eventuellt hindra miljöstörande verksamheter (prop. 1997/98:45, del 1, s. 379 ff.)

En anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken ska göras till tillsynsmyndigheten om verksamheten eller åtgärden kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Som exempel på verksamheter som det kan vara motiverat att anmäla för samråd lämnas i förarbetena större schaktningar och dräneringar, upptagande av ledningsgator samt uppförande av radio- och telemaster m.m. (prop. 1997/98:45, del 2, s. 307).

Enligt 12 kap. 6 § andra stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att det inom landet eller viss del av landet alltid ska göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Sådana föreskrifter finns i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd. Kravet på samråd enligt förordningen gäller t.ex. i fråga om vissa skoterleder och renstängsel.

Verksamhet eller åtgärd som ska anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsyns-

myndigheten medger något annat (12 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken).

Vid miljöbalkens tillkomst anförde regeringen som en generell utgångspunkt att brottet otillåten miljöverksamhet skulle gälla situationer när någon har vidtagit en åtgärd som kan befaras påverka miljön utan att vare sig ha erforderligt tillstånd eller medgivande eller ha gjort sådan anmälan som krävs (prop. 1997/98:45, del 1, s. 523). Regeringen uttalade sig inte särskilt om kriminaliseringen av överträdelser av 12 kap.

Vid översynen av sanktionssystemet som gjordes några år efter införandet av miljöbalken förtydligades det straffbara området genom att straffansvaret kopplades till särskilda bestämmelser om förprövningsplikt i miljöbalken. Utredningen redogör för detta närmare i avsnitt 3.1.9, *Allmänt om bestämmelsen*. Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, länsstyrelsen och Skogsstyrelsen (2 kap. 3, 4, 8 och 10 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 4 § första stycket 1 h

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 h miljöbalken avser överträdelser av kravet på tillstånd för avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och för att få släppa ut produkter som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden i enlighet med vad som följer av 13 kap. 12 § miljöbalken. Med genetiskt modifierad organism avses en organism där det genetiska materialet har ändrats på ett sätt som inte inträffar naturligt genom parning eller naturlig rekombination (13 kap. 4 §).

Avsiktlig utsättning kan avse både försöksutsättning och produktion. Som exempel nämns i förarbetena lösgående genetiskt modifierade får och odling med genetiskt modifierade fiskar. Avsiktlig utsättning definieras som ett avsiktligt införande av genetiskt modifierade organismer i miljön utan någon särskild inneslutning. Det betyder att allt som inte är innesluten användning är att anse som avsiktlig utsättning. Om det inte finns någon inneslutning är verksamheten således att bedöma som en utsättning (prop. 1997/98:45, del 2, s. 158 och 13 kap. 6 § miljöbalken).

En ansökan om tillstånd görs hos den myndighet som regeringen föreskriver (13 kap. 17 §). Ansvaret är fördelat mellan Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läke- medelsverket, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk (2 kap. 11–18 §§ miljötillsynsförordningen).

Vid avsiktlig utsättning ska själva handlandet att sätta ut organismen vara avsiktligt. Avsikten behöver inte vara att sätta ut just genetiskt modifierade organismer. Därför är det möjligt att av oakt- samhet begå ett brott som består i att avsiktligt sätta ut genetiskt modifierade organismer utan tillstånd (prop. 2005/06:182, s. 149).

Genom 13 kap. 12 § miljöbalken genomförs krav på ett anmälnings- förfarande enligt artikel 6 och 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG (prop. 1997/98:45, del 1, s. 178 och del 2, 161 f.). Det finns inte något krav på sanktioner i direktivet. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar som är kriminali- serade enligt bestämmelsen.

Vid miljöbalkens tillkomst anförde regeringen som en generell utgångspunkt att brottet otillåten miljöverksamhet skulle gälla situa- tioner när någon har vidtagit en åtgärd som kan befaras påverka miljön utan att vare sig ha erforderligt tillstånd eller medgivande eller ha gjort sådan anmälan som krävs (prop. 1997/98:45, del 1, s. 523).

Vid översynen av sanktionssystemet som gjordes några år efter införandet av miljöbalken förtydligades det straffbara området genom att straffansvaret kopplades till särskilda bestämmelser om förpröv- ningsplikt i miljöbalken. Utredningen redogör för detta närmare i av- snitt 3.1.9, *Allmänt om bestämmelsen*. Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Förvarsinspektören, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läke- medelsverket, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk (2 kap. 3, 4 och 13–18 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 4 § första stycket 1 i

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 i miljöbalken avser överträdelser av regeringens föreskrifter om krav på tillstånd till eller anmälan av innesluten användning av genetiskt modifierade organismer som regeringen får meddela om det behövs av hälso- eller miljöskäl (13 kap. 16 § miljöbalken). Med innesluten användning avses en verksamhet där någon modifierar organismer genetiskt eller odlar, förvarar, transporterar, destruerar, gör sig kvitt eller på annat sätt hantarer sådana genetiskt modifierade organismer och använder specifika inneslutningsåtgärder för att begränsa dessa organismers kontakt med allmänheten och miljön och åstadkomma en hög grad av säkerhet för allmänheten och miljön (13 kap. 5 § miljöbalken).

Sådana föreskrifter finns i förordningen (2000:271) om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer. Enligt förordningen får en verksamhet med innesluten användning av genetiskt modifierade organismer endast bedrivas om anmälan har fullgjorts eller tillstånd har beviljats (15 §).

Anmälan ska göras till den tillsynsmyndighet som är ansvarig på tillsynsområdet. Den myndigheten prövar också frågor om tillstånd (16 §). Ansvaret är fördelat mellan Arbetsmiljöverket och Statens jordbruksverk (2 kap. 11–18 §§ miljötillsynsförordningen).

Anmälningsplikten genomför krav i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/41/EG av den 6 maj 2009 om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer (prop. 1997/98:45, del 1, s. 178). Det finns inte några krav på sanktioner i direktivet för den som inte uppfyller anmälningsplikten. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv heller.

Vid miljöbalkens tillkomst anförde regeringen som en generell utgångspunkt att brottet otillåten miljöverksamhet skulle gälla situationer när någon har vidtagit en åtgärd som kan befaras påverka miljön utan att vare sig ha erforderligt tillstånd eller medgivande eller ha gjort sådan anmälan som krävs (prop. 1997/98:45, del 1, s. 523). Den uttalade sig inte särskilt om kriminaliseringen av överträdelser av 13 kap.

Vid översynen av sanktionssystemet som gjordes några år efter införandet av miljöbalken förtydligades det straffbara området genom att straffansvaret kopplades till särskilda bestämmelser om förprovningsplikt i miljöbalken. Utredningen redogör för detta närmare i

avsnitt 3.1.9, *Allmänt om bestämmelsen*. Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Försvärsinspektören, Arbetsmiljöverket, Havs- och vattenmyndigheten och Statens jordbruksverk (2 kap. 3, 4, 12, 13 och 18 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 4 § första stycket 1 j

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 j miljöbalken avser överträdelser av föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 8 § miljöbalken om hantering, införsel, utförsel, tillstånd, godkännande eller anmälan av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor. Sådana krav finns i förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

Tillstånd krävs enligt förordningen som utgångspunkt för att hantera särskilt farliga kemiska produkter om hanteringen inte är yrkesmässig, eller att yrkesmässigt överlåta särskilt farliga kemiska produkter (7 §). Vilka kemiska produkter som är särskilt farliga, och som alltså omfattas av kravet på tillstånd, bestäms av Kemikalieinspektionen (2 §).

Varje kemisk produkt och bioteknisk organism som yrkesmässigt tillverkas i eller förs in till Sverige ska enligt förordningen vidare anmälas till Kemikalieinspektionen för registrering i det produktregister som Kemikalieinspektionen för, om produkten eller organismen kan hänföras till något av de varuslag som anges i bilagan till förordningen (3 §). En anmälan till produktregistret ska göras av den som yrkesmässigt tillverkar eller för in en kemisk produkt eller bioteknisk organism till Sverige (4 §). Kemisk produkt och bioteknisk organism definieras i 14 kap. 2 § miljöbalken.

Frågor om tillstånd enligt 7 § prövas av länsstyrelsen i det län där sökanden bedriver den rörelse inom vilken hanteringen är avsedd att ske eller, om sökanden inte bedriver någon sådan rörelse, där sökanden är bosatt (11 §). Kemikalieinspektionen får vidare föreskriva om krav på tillstånd eller särskilda villkor för hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor som behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt (25 § första stycket 13). Även Naturvårdsverket, Boverket och Livsmedelsverket får föreskriva krav på tillstånd i vissa fall (28–30 §§).

Vid miljöbalkens tillkomst anförde regeringen som en generell utgångspunkt att brottet otillåten miljöverksamhet skulle gälla situationer när någon har vidtagit en åtgärd som kan befaras påverka miljön utan att vare sig ha erforderligt tillstånd eller medgivande eller ha gjort sådan anmälan som krävs (prop. 1997/98:45, del 1, s. 523). Den uttalade sig inte särskilt om kriminaliseringen av överträdelser av 14 kap.

Vid översynen av sanktionssystemet år 2006 förtydligades det straffbara området genom att straffansvaret kopplades till särskilda bestämmelser om förprövningsplikt i miljöbalken. Utredningen redogör för detta närmare i avsnitt 3.1.9, *Allmänt om bestämmelsen*. Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffsavgifter redovisades inte.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Förvarsinspektören, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemiddelsverket, länsstyrelserna och de kommunala nämnderna (2 kap. 3,4, 19, 21–23, 30 och 32 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 4 § första stycket 1 k

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 k miljöbalken avser överträdelser av artikel 56 i Reach-förordningen. Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.6, *29 kap. 3 § andra stycket 9*. Det finns inte något krav på straff för överträdelser enligt 29 kap. 4 § första stycket 1 k i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv.

I artikel 56 i förordningen anges att en tillverkare, importör eller nedströmsanvändare som utgångspunkt inte utan tillstånd får släppa ut ett ämne på marknaden om ämnet finns med i bilaga XIV. I bilaga XIV får upptas ämnen som är bl.a. cancerframkallande, köns-cellsmutagena, reproduktionstoxiska (artikel 57).

Som skäl för att straff valdes som sanktion angav regeringen dels att det innebär en risk för skada på människors hälsa eller miljön att använda ett sådant ämne som listas i bilaga XIV utan att användningen har godkänts, dels att samhället går miste om möjligheten att kontrollera riskerna med användningen om tillstånd inte har sökts. Regeringen anförde vidare att det är lika straffvärt att över-

träda artikel 56 i förordningen som att påbörja eller bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utan tillstånd eller godkännande när sådan förprovning krävs enligt de redan gällande kriminaliseringarna enligt 29 kap. 4 § miljöbalken (prop. 2007/08:80, s. 102 f.). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

29 kap. 4 § första stycket 1 l

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 l miljöbalken avser överträdelser av artikel 28.1 i EU-förordningen om växtskyddsmedel. Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.6, 29 kap. 3 § *andra stycket 15–17*. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar som är kriminaliserade enligt bestämmelsen.

I artikel 28.1 i förordningen anges att ett växtskyddsmedel inte får släppas ut på marknaden eller användas om det inte har produktgodkänts i den berörda medlemsstaten.

Som skäl för att välja straff som sanktion vid överträdelser av artikel 28.1 anförde regeringen att krav på produktgodkännande av växtskyddsmedel redan var förenat med straffansvar och att överträdelse av kravet i förordningen därför borde kriminaliseras på motsvarande sätt (prop. 2011/12:59, s. 27 f.). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte. Kravet på produktgodkännande och det därtill kopplade straffansvaret tillkom genom prop. 1973:17, i vilken det saknas redovisning om skäl för kriminalisering. Vid den tidpunkten fanns inte straffavgifter som alternativ.

29 kap. 4 § första stycket 1 m

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 m miljöbalken avser överträdelser av artikel 17.1 i EU:s biocidförordning. Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.6, 29 kap. 3 § *andra stycket 20–22*. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar som är kriminaliserade enligt bestämmelsen.

I artikel 17.1 i förordningen anges att biocidprodukter inte får tillhandahållas på marknaden eller användas om de inte har godkänts.

Som skäl för att välja straff som sanktion vid överträdelser av artikel 17.1 i EU:s biocidförordning anförde regeringen att det redan var förenat med straffansvar att använda eller släppa ut en biocidprodukt på marknaden utan ett produktgodkännande och att överträdelse av kravet på produktgodkännande i artikel 17.1 i förordningen därför borde kriminaliseras på motsvarande sätt. Regeringen pekade även på att användning av en biocidprodukt som inte har genomgått den avsedda prövningen skulle kunna innebära oacceptabla effekter på människors hälsa och miljön, exempelvis kan användningen av sådana biocidprodukter innebära att farliga resthalter av ingående verksamma ämnen finns kvar i foder och livsmedel. Allvarliga risker skulle även kunna uppstå i samband med den yrkesmässiga hanteringen av biocidprodukten om inte kraven på produktgodkännande har följts (prop. 2013/14:39, s. 117). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

29 kap. 4 § första stycket 1 n

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 n miljöbalken avser överträdelser av föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 15 § miljöbalken om krav på tillstånd för yrkesmässig drift av en producentansvarsorganisation för avfall från elektriska och elektroniska produkter. Bestämmelser om tillståndsplikt för sådana insamlingsystem finns i förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

Som skäl för kriminalisering enligt punkt n anförde regeringen att en insamlingsverksamhet för elavfall som drivs utan tillstånd typiskt sett medför beaktansvärda risker för skador på människors hälsa eller i miljön och bör vara straffbelagd. Detta understryks av att elavfall normalt klassas som farligt avfall (prop. 2016/17:147, s. 14). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

I förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning finns även bestämmelser som kriminaliserar bristande märkning av elutrustning, underlåtenhet att lämna uppgifter till Naturvårdsverket och underlåtenhet att ta hand om elavfall i enlighet med vissa bestäm-

melser i förordningen (95 §). Naturvårdsverket får återkalla ett tillstånd, om kraven i förordningen inte följs och det inte är fråga om ringa brister (57 och 58 §§).

Tillsynsansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, Naturvårdsverket, länsstyrelserna och de kommunala nämnderna (2 kap. 3, 4, 19, 24, 29, 30 och 31 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 4 § första stycket 1 o

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 o miljöbalken avser överträdelser av kraven på tillåtlighetsprövning av regeringen enligt vad som följer av 17 kap. miljöbalken. Enligt 17 kap. 1 § första stycket ska regeringen pröva tillåtligheten av kärnteknisk verksamhet, brytning av uran och andra ämnen för framställning av kärnbränsle, allmänna farleder och geologisk lagring. Prövningen avser nya verksamheter.

I 17 kap. 1 § första stycket 1 anges anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen). Prövningen enligt miljöbalken och kärntekniklagen avser skilda frågor. Prövningen enligt miljöbalken gäller anläggningens lokalisering, art och omfattning samt frågor om effekter på markanvändning och miljö, energi, transporter med mera (prop. 1997/98:45, del 2, s. 215 f.). Prövningen enligt kärntekniklagen är inriktad på säkerhetsfrågor, där bedömningen gäller verksamhetens inverkan på människors hälsa och på miljön. I den lagen föreskrivs straffansvar bl.a. för den som inte uppfyller tillstånd- eller anmälningsplikt eller inte följer villkor (25 och 25 a §§).

I 17 kap. 1 § första stycket 2 föreskrivs regeringsprövning av nya allmänna farleder. Inrättandet av sådana farleder regleras av lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. Inrättande av allmänna hamnar omfattas däremot inte av regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning.

I 17 kap. 1 § 3, som tillkom efter regeringens förslag i prop. 2011/12:125 föreskrivs att geologisk lagring av koldioxid ska tillåtlighetsprövas av regeringen. Det görs dock undantag för lagring för forskningsändamål om det gäller mindre än 100 000 ton koldioxid. Som skäl för förslaget angav regeringen att gemensamt för de verksamheter som räknas upp i 1 § är att de utgör viktiga samhällsintressen

samtidigt som de riskerar att skada människors hälsa, medföra stor omgivningspåverkan eller stora ingrepp i miljön och tar i anspråk värdefulla naturresurser (prop. 2011/12:125, s. 62, se även prop. 1997/98:45, del 2, s. 215).

Prövningen av dessa frågor ska överlämnas till regeringen om tillståndsplikt föreligger enligt miljöbalken, även om frågan inte överklagats. Tillåtlighetsprövningen ska göras som ett led i den normala tillståndsprövningen. För de verksamheter som är obligatoriskt prövningspliktiga krävs tillstånd enligt miljöbalken eller motsvarande beslut enligt annan lag. Den förvaltningsmyndighet eller mark- och miljödomstol som ska besluta i tillståndsfrågan ska bereda ärendet och se till att tillåtlighetsfrågan överlämnas till regeringen. Efter det att regeringen prövat tillåtligheten ska tillsynsmyndigheten eller domstolen pröva de frågor som återstår, bl.a. vilka ytterligare villkor som ska gälla för verksamheten (19 kap 2 § och 21 kap. 7 §, se även prop. 1997/98:45, del 2, s. 222).

Genom 17 kap. 3 § miljöbalken ges regeringen rätt att i ett enskilt fall pröva tillåtligheten av andra verksamheter än de som omfattas av den obligatoriska prövningen enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Enligt 17 kap. 3 § första stycket 1 får regeringen förbehålla sig rätten att pröva andra verksamheter som mot bakgrund av bestämmelsen i 1 kap. 1 § miljöbalken kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. Som exempel nämns i förarbetena verksamheter med svavelutsläpp och andra försurande ämnen inom särskilt föroreningskänsliga områden, mineralutvinning eller täktverksamhet som medför betydande omgivningspåverkan och dragning av järnväg i fjällområden. I 17 kap. 3 § första stycket 2 ges regeringen möjlighet att förbehålla sig tillåtlighetsprövning av verksamhet som ligger utanför Natura 2000-områden men som kan antas mer än obetydligt skada naturvärdena inom sådana områden. Förbehåll enligt denna punkt kan behövas bl.a. för att Sverige ska kunna genomföra vissa krav på områdesskydd enligt EU-rätten. Förbehåll får även göras för att genomföra andra internationella åtaganden eller att nå nationella mål om skydd för naturområden. Skyddet gäller såväl områden som bör beredas skydd som områden som har beretts skydd. I 17 kap. 3 § första stycket 3 får regeringen förbehålla sig prövningen av undantag från förbudet att exploatera nationalälvar eller andra lagligt skyddade vattenområden och älvsträckor av riksintresse. Denna punkt gäller sådana vattenkraftverk, vattenanläggningar och vattenöverled-

ningar för kraftändamål i skyddade älvsträckor som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan och därför kan få komma till stånd (prop. 1997/98:45, del 2, s. 218 ff.). Enligt andra stycket gäller rätten till förbehåll enligt första stycket 2 enbart sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöbalken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken. Förbehåll enligt första och tredje punkten förutsätter däremot inte att verksamheten är tillståndspliktig enligt miljöbalken. En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 3 § ska underrätta regeringen om verksamheten (17 kap. 5 §).

När tillåtlighetsprövningen lades på regeringen, år 1972, motiverades det bl.a. med att ingen annan än regeringen kunde åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägning av bl.a. miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter. Framför allt ansågs det viktigt att avgörandet av de ifrågakvarande slagen träffades av ett organ som det går att utkräva politiskt ansvar av (prop. 1972:111, bil 2, s. 361 f., bet. 1972Cu:35, rskr. 1972:348).

Vid miljöbalkens tillkomst motiverade regeringen att tillåtlighetsprövningen skulle ligga kvar hos regeringen med att det var viktigt att regeringen behöll den som en tidig och betydelsefull länk i prövningskedjan med andra myndigheter och domstolar. Därigenom kunde regeringen utöva en politisk styrning av vissa beslut inom ramen för gällande rättsregler. Regeringen borde pröva tillåtligheten av framför allt verksamheter som utgör viktiga samhällsintressen samtidigt som de som riskerar att skada människors hälsa, medför stor omgivningspåverkan eller stora ingrepp i miljön och tar i anspråk värdefulla naturresurser. Regeringen ville i detta sammanhang påminna om att gemensamt för de verksamheter som kan komma i fråga för regeringsprövning är att de generellt sett har en betydande miljöpåverkan samtidigt som konkurrerande eller motstridiga intressen måste vägas samman för att nå den bästa lösningen. Nästan all tillståndsprövning enligt miljöbalkens bestämmelser innebär visserligen att olika hänsyn måste beaktas och vägas mot varandra. Denna avvägning av olika intressen är särskilt markant vid den typ av verksamheter som är aktuell för regeringsprövning. Prövningen av vilken påverkan på omgivningen som kan tolereras i dessa fall rymmer inte sällan samhällsfrågor som bör lösas utifrån ett nationellt perspektiv. De bedömningar som ska göras omfattar ytterst politiska ställningstaganden. Ofta kan enskilda intressen ställas mot allmänna intressen

eller olika allmänna intressen mot varandra. Prövningen måste utformas så att en så allsidig sammanvägning som möjligt av olika hänsyn kan åstadkommas. Regeringen bör ha de bästa förutsättningarna att inom ramen för uppställda normer göra de allmänna och samlade lämplighetsöverväganden som krävs i dessa särskilda ärenden. (prop. 1997/98:45, del 1, s. 435 ff.).

Vid miljöbalkens tillkomst anförde regeringen som en generell utgångspunkt att brottet otillåten miljöverksamhet skulle gälla situationer när någon har vidtagit en åtgärd som kan befaras påverka miljön utan att vare sig ha erforderligt tillstånd eller medgivande eller ha gjort sådan anmälan som krävs (prop. 1997/98:45, del 1, s. 523). Den uttalade sig inte särskilt om kriminaliseringen av överträdelser av 17 kap.

Vid översynen av sanktionssystemet som gjordes några år efter införandet av miljöbalken förtydligades det straffbara området genom att straffansvaret kopplades till särskilda bestämmelser om förprövningsplikt i miljöbalken. Detsamma gäller krav på godkännanden enligt 11 kap. (vattenverksamheter) och 14 kap. (kemiska produkter och biotekniska organismer). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Strålsäkerhetsmyndigheten har, när det gäller olägenheter från joniserande strålning, ansvar för tillsynen i fråga om verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen och är kärntekniska verksamheter enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet eller verksamheter med joniserande strålning enligt strålskyddslagen (2018:396). Strålsäkerhetsmyndigheten får i vissa fall överlåta uppgiften att utöva tillsyn åt en länsstyrelse eller en kommunal nämnd (2 kap. 26 § miljötillsynsförordningen). Sveriges geologiska undersökning har ansvar för tillsynen i fråga om geologisk lagring av koldioxid (2 kap. 26 a § miljötillsynsförordningen).

29 kap. 4 § första stycket 2

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken avser överträdelser av villkor eller en bestämmelse i ett meddelat tillstånd eller beslut. Punkten gäller alla sorters villkor och således inte enbart för sådana verksamheter eller åtgärder som anges i paragrafens första punkt. Brottet omfattar endast förprövningsplikter som har före-

skrivits av riksdagen och regeringen. Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning efter förslag i prop. 2013/14:39.

När bestämmelsen infördes anförde regeringen i fråga om valet mellan straff och miljöstraffavgift att miljöstraffavgift normalt inte är en möjlig sanktion för överträdelser av villkor och liknande eftersom ett konstaterande av sådana överträdelser ofta kräver bedömningar av ett slag som inte går att förena med kravet på enkelhet i systemet med miljöstraffavgift. Det fanns därför ett behov av en straffrättslig sanktion (prop. 2005/06:182, s. 91). Dessförinnan användes miljöstraffavgift, tillsammans med straff, som sanktion vid villkorsöverträdelser. Någon ändring har inte gjorts i regeringens bemyndigande och regeringen får därmed fortfarande meddela föreskrifter om att miljöstraffavgift ska betalas av den som åsidosätter villkor eller andra bestämmelser i ett tillstånd som har beslutats med stöd av miljöbalken eller med stöd av föreskrifter som har meddelats med stöd av balken (29 kap. 4 § tredje stycket och 30 kap. 1 § första stycket 2 miljöbalken).

Tillsynsansvaret fördelas i enlighet med vad som har redovisats avseende paragrafens första punkt ovan.

Förslaget om en ny kriminalisering för att genomföra MKB-direktivets krav på sanktioner

I Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria *Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet* (KN2023/04664) från december år 2023 lämnas förslag på en ny punkt i 29 kap. 4 §. Förslaget innebär att det ska vara förenat med straffansvar att med uppsåt eller av oaktsamhet påbörja en verksamhet eller vidta en åtgärd utan tillstånd eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörja en verksamhet eller åtgärd utan att följa ett föreskrivet förbud mot att påbörja verksamheten eller åtgärden, allt enligt vad som krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 kap. 12 § miljöbalken.

Förslaget syftar till att genomföra MKB-direktivets krav på sanktioner. Enligt MKB-direktivet ska medlemsstaterna fastställa regler för sanktioner vid överträdelser av de nationella bestämmelser som antas enligt direktivet. De sanktioner som fastställs ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 10a). Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i det nya 2024 års

miljöbrottsdirektiv för de förfaranden som är kriminaliserade enligt förslaget.

Som skäl för att straff föreslås som sanktion anförs i promemorian endast att det i straffrättsligt hänseende inte finns skäl att behandla de aktuella förfarandena på något annat sätt än de som redan i dag är kriminaliserade (s. 78). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisas inte.

I promemorian föreslås att länsstyrelsen ska få tillsynsansvaret (s. 33).

3.1.9 Otillåten avfallstransport

Straffbestämmelsen om otillåten avfallstransport enligt 29 kap. 4 a § miljöbalken infördes efter regeringens förslag i prop. 2009/10:35. För straffansvar krävs att gärningen har begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet. Straffskalan är böter och fängelse i två år. Syftet med bakomliggande lagstiftning är att minska transporter av farligt avfall till ett minimum och se till att de transporter som genomförs sker på ett sätt som säkerställer en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön. Mot den bakgrunden är det nödvändigt att transporter av farligt avfall övervakas och kontrolleras så att inte avfallet dumpas i länder med bristfälliga avfallsregler eller bristande kontroll. Illegala gränsöverskridande avfallstransporter utgör ett stort problem i dag och det finns därför ett starkt behov av effektiva bestämmelser på detta område.

Straffbestämmelsen är konstruerad som ett blankettstraffbud där den närmare innebörden av varje handlingsregel som förenats med straffansvar framgår av föreskrifter eller artiklar i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall (2006 års avfallstransportsförordning). Hänvisningen är dynamisk, dvs. den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. I förordningen fastställs de förfaranden och kontrollsystem som ska användas för avfallstransporter (artikel 1). Medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner för överträdelser av bestämmelserna i förordningen och vidta nödvändiga åtgärder för att se till att de genomförs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande (artikel 50).

Bestämmelsen i första stycket 1 avser de nationella krav på tillstånd för yrkesmässig transport av avfall som följer av föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av 15 kap. 17 § miljöbalken. Sådana föreskrifter finns i avfallsförordningen (2011:927). De överträdelser som är kriminaliserade är överträdelser av kraven på anmälan till och godkännande från behöriga myndigheter, av förbuden mot viss export och import samt förfaranderegler för export och import av avfall, av bestämmelserna om att avfallstransporter ska ske till kontrollerade återvinnings- och bortskaffningsanläggningar samt av förbudet mot blandning av avfall under transport. En närmare precisering av de gärningar som är förenade med straffansvar gjordes efter synpunkter från Lagrådet (prop. 2009/10:35, s. 15 och 56 f.).

Bestämmelserna i första stycket 2 och andra stycket innebär en kriminalisering av överträdelser av krav i 2006 års avfallstransportsförordning på förprövning för gränsöverskridande avfallstransporter. Enligt artikel 4 måste transporter inom EU anmälas på förhand och av artikel 9.6 följer att en transport bara får genomföras när samtliga behöriga myndigheter har godkänt transporten och inom den föreskrivna tidsfristen. Enligt artikel 40 och 46 gäller dessa krav även för export och import till och från de utomeuropeiska länderna och territorierna.

Bestämmelsen i första stycket 3 avser avfallstransporter från EU. För straffrättsligt ansvar förutsätts inte att transporten har passerat en geografisk gräns. Det är tillräckligt att det är fråga om ett anordnande eller genomförande av en transport som är avsedd att gå från EU till ett land eller territorium utanför EU. Uttrycket anordna en transport innebär att den som inte själv utför en transport men som vidtar åtgärder som krävs för att få en transport till stånd omfattas av straffansvar. Anordnandet kan bestå av många delar, t.ex. att planera, anskaffa avfall, ingå avtal med mottagaren av avfallet, anlita ett transportföretag och fylla i och lämna in de dokument som krävs. För att rekvisitet ska vara uppfyllt krävs inte att transporten påbörjats utan det är tillräckligt att avfallet finns kvar hos exempelvis exportören. Uttrycket genomför en transport innebär att den som utför själva transporten omfattas av straffansvar. Det innebär att chaufförer som endast tillhandahåller en transporttjänst kan träffas av bestämmelsen. För straffansvar krävs dock gärningen har begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet. Uttrycket ”avsedd att gå” innebär att det för fullbordat brott inte krävs att exporten ägt rum men att

avsikten är att en export ska komma att ske. Avsikten kan exempelvis framgå av exportdokument, körscheman, kvitton, avtal och muntliga uppgifter om vart transporten är på väg. Med ett land eller territorium utanför Europeiska unionen avses förutom alla länder som inte är med i unionen även Antarktis och länder och territorier som upprätthåller särskilda förbindelser med Danmark, Frankrike, Nederländerna och Förenade kungariket (prop. 2018/19:79, s. 37 ff.).

Bestämmelsen i första stycket 4 innebär att den som anordnar eller genomför en transport av avfall som är avsedd att gå från ett land utanför EU genom ett land i EU för att slutligen transporteras till ett land utanför EU och inte gjort en skriftlig förhandsanmälan och saknar ett godkännande som krävs enligt artiklarna 47 och 48 döms för otillåten avfallstransport (prop. 2018/19:79, s. 39).

Bestämmelsen i första stycket 5 gäller förbudet mot import av avfall för bortskaffande i enlighet med artikel 41 i förordningen.

Bestämmelsen i första stycket 6 avser artikel 42 som reglerar import av avfall från länder som är parter i Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall (Baselkonventionen) eller från andra områden i kris- eller krigstillstånd. Enligt artikel 42.4 a får transporter från dessa länder endast ske om anmälnaren fått skriftliga godkännanden från behöriga myndigheter.

Bestämmelsen i första stycket 7 berör artiklarna 43–45 som innehåller bestämmelser om import av avfall för återvinning i tredjeländer. Huvudregeln är att sådan import är förbjuden om den inte kommer från parter i Baselkonventionen, länder med vilka avtal har ingåtts eller från länder där det på grund av exceptionella omständigheter varit omöjligt att träffa sådana avtal.

Bestämmelsen i första stycket 8 avser import till EU av avfall för återvinning. Av artikel 45 i förordningen följer att artikel 42 ska tillämpas för import av avfall avsett för återvinning från länder som inte omfattas av OECD-beslutet men som är parter i Baselkonventionen eller från områden i ett kris- eller krigstillstånd. Det betyder att en sådan transport kräver skriftligt godkännande. I artikel 44 finns de krav på förfarandet som gäller för import från länder som omfattas av OECD-beslutet eller från länder i krigs- eller kristillstånd. Enligt artikeln ska som huvudregel skriftligt godkännande från behöriga myndigheter inhämtas på förhand.

Bestämmelsen i första stycket 9 innebär att om avfall importeras till EU från de utomeuropeiska länderna och territorierna ska förordningens bestämmelser avseende transporter inom EU enligt avdelning II i förordningen tillämpas. Detta betyder att kraven på anmälan och godkännande enligt artikel 4 och 9.6 alltså gäller även för sådana transporter.

Bestämmelsen i första stycket 10 avser förordningens artikel 19 som innebär ett förbud mot att blanda avfall under en pågående transport. Det avfall som angetts i anmälan eller som ska förenas med information enligt artikel 18 får inte blandas med annat avfall. Detta är en förutsättning för att myndigheterna ska kunna ha kontroll över avfallet. Vidare kan det vid en mottagningsanläggning innebära miljö- och hälsorisker om avfallet inte är detsamma som det som angetts i dokumentationen (prop. 2009/10:35, s. 22).

Bestämmelsen i andra stycket kopplar till första stycket andra-fjärde, sjätte, åttonde och nionde punkterna där det för straffbarhet förutsätts att någon skriftlig föranmälan inte har gjorts eller att ett godkännande inte finns. Andra stycket vidgar straffbarheten enligt de punkterna till att även omfatta situationer då det finns en skriftlig förhandsanmälan eller ett godkännande som bygger på oriktiga uppgifter. Ansvar enligt andra stycket förutsätter att de övriga rekvisiten i första stycket punkt 2, 3 b–d och 3 f, 4, 6, 8 och 9 är uppfyllda. Med begreppet oriktig uppgift avses t.ex. en felaktig uppgift om vilket avfall som anmälan eller ansökan om godkännande avser, vart avfallet är på väg eller vem som ska ta emot avfallet. Inte alla oriktiga uppgifter omfattas av bestämmelser utan endast oriktiga uppgifter som är av betydelse från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt. Det innebär att mindre fel i anmälan eller ansökan om godkännande, såsom fel telefonnummer, inte kan ge upphov till straffansvar (prop. 2018/19:79, s. 39 f.). Bestämmelsen i andra stycket tillkom efter regeringens förslag i prop. 2018/19:79. Som skäl angavs att det av artikel 2.35 c–d i 2006 års avfallstransportförordning framgår att transporter där godkännande erhållits från en myndighet på grund av att någon uppgett oriktiga uppgifter eller underlåtit att uppge uppgifter är olagliga transporter, medan den då gällande lydelsen av 29 kap. 4 a § miljöbalken innebar att den som gjort en anmälan och fått ett godkännande inte kunde dömas för otillåten avfallstransport trots att godkännandet eller anmälan grundade sig på falska uppgifter (prop. 2018/19:79, s. 26).

Bestämmelsen i tredje stycket innebär att grova fall av otillåten avfallstransport ha en särskild brottsrubricering med en egen straffskala. Vid bedömningen av om brottet är att bedöma som grovt ska särskilt beaktas om det har utgjort ett led i en brottslighet som utförts systematiskt och under lång tid, i stor omfattning eller har medfört eller kunnat medföra skador av stor omfattning eller av allvarlig art. I den bedömningen kan hänsyn tas till om det rört sig om organiserad brottslighet, stora mängder avfall och vilken typ av avfall det rört sig om. Om det exempelvis rört sig om avfall som innehåller särskilt farliga kemiska produkter som inte tas om hand på ett korrekt sätt finns en påtaglig risk för att hanteringen kunnat medföra skador av allvarlig art. Uppräkningen är inte uttömmande och frågan om brottet är att bedöma som grovt ska avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet. Överträdelse av samtliga punkter i första stycket kan utgöra grov otillåten avfallstransport. Det gäller därmed inte enbart överträdelser av 2006 års avfallstransportförordning utan även transporter inom Sverige. Även den som döms till ansvar enligt andra stycket på grund av att en skriftlig anmälan innehåller en oriktig uppgift eller att ett godkännande föranletts av en oriktig uppgift kan dömas för grov otillåten avfallstransport (prop. 2018/19:79, s. 40).

När det grova brottet tillkom anförde regeringen som skäl för det att brottsligheten som rör transporter av avfall många gånger är omfattande och organiserad. Det kan även röra sig om stora mängder farligt avfall. Avfallet kan exporteras till länder som inte har en fungerande avfallsreglering, vilket innebär att de miljö- och hälsomässiga riskerna med hanteringen är stora. Särskilt allvarliga fall av otillåten avfallstransport bör därför ha en särskild brottsrubricering med en högre straffskala (prop. 2018/19:79, s. 23).

Bestämmelsen i fjärde stycket innebär att ansvar för otillåten avfallstransport inte ska utdömas om ansvar för gärningen även utgör ett miljöbrott enligt 29 kap. 1 § miljöbalken. Straffbestämmelsen om otillåten miljötransport är alltså subsidiär till straffbestämmelsen om miljöbrott. Det betyder att domstolen i första hand ska pröva om ansvar ska dömas ut för miljöbrott. Först om detta inte är möjligt, ska gärningen prövas enligt bestämmelsen om otillåten avfallstransport (prop. 2018/19:79, s. 40).

Försvarsinspektören och Länsstyrelsen har tillsynsansvar för avfallstransporter. Länsstyrelsen får överlåta sin uppgift att utöva

tillsyn åt en kommunal nämnd i vissa fall (2 kap. 3,4, 19, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen). I fråga om transporter av avfall som regleras i 2006 års avfallstransportförordning är tillsynsansvaret fördelat mellan Naturvårdsverket och fem av länsstyrelserna: Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, och Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2 kap. 24 och 28 a §§ miljötillsynsförordningen).

3.1.10 Otillåten fartygsåtervinning

Bestämmelsen om otillåten fartygsåtervinning i 29 kap. 4 b § miljöbalken infördes den 1 mars 2023 (prop. 2022/23:4) och genomför krav i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1257/2013 av den 20 november 2013 om återvinning av fartyg och om ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 och direktiv 2009/16/EG (EU:s fartygsåtervinningsförordning) på sanktioner. Hänvisningen är dynamisk, dvs. den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Syftet med förordningen är att förhindra, reducera, minimera och, så långt det är praktiskt möjligt, eliminera olyckor, skador och andra negativa effekter på människors hälsa och miljön som orsakats av fartygsåtervinning, och att förstärka säkerheten, skyddet för människors hälsa och unionens marina miljö under ett fartygs hela livscykel, i synnerhet genom att säkerställa att farligt avfall från sådan fartygsåtervinning omhändertas på ett miljöriktigt sätt (artikel 1).

Medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om vilka sanktioner som ska tillämpas vid överträdelse av förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att de genomförs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 22). Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv. I 2024 års miljöbrottsdirektiv finns krav på straff för överträdelse av artikel 6.2 a i EU:s fartygsåtervinningsförordning (artikel 3.2 h).

Som skäl för kriminaliseringen anförde regeringen att syftet med bestämmelsen är att fartyg ska återvinnas under miljömässigt godtagbara förhållanden oavsett var i världen de återvinns. Det är allvarligt att inte iakttas de krav som EU:s fartygsåtervinningsförordning ställer i detta avseende och en överträdelse av bestämmelsen bör därför omfattas av en sanktion. Skyldigheten för en fartygsägare att

se till att fartyget återvinns på rätt sätt är grundläggande i EU:s fartygsåtervinningsförordning. En överträdelse av den bestämmelsen bör betraktas som så allvarlig att den bör vara straffbelagd (prop. 2022/23:4, s. 24).

Enligt paragrafen kan en fartygsägare dömas till böter eller fängelse i högst två år om hen med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förordningens krav på att fartyg som återvinns enbart får återvinnas vid vissa fartygsåtervinningsanläggningar. Enligt artikel 6.2 a i EU:s fartygsåtervinningsförordning måste en fartygsägare se till att fartyg som ska återvinnas endast återvinns vid fartygsåtervinningsanläggningar som finns upptagna i en europeisk förteckning.

Tillsyns- och kontrollansvaret fördelas mellan Naturvårdsverket och Transportstyrelsen (2 kap. 19, 24 och 27 § miljötillsynsförordningen).

3.1.11 Försvårande av miljökontroll

Allmänt om bestämmelsen

I 29 kap. 5 § 1 miljöbalken kriminaliseras lämnande av oriktiga uppgifter som från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning, tillsyn eller kontroll, om uppgiften finns i en ansökan, anmälan eller annan handling som lämnas in till eller visas upp för en myndighet enligt skyldigheter som regeringen har meddelat föreskrifter om eller enligt ett beslut i ett enskilt fall.

Genom 29 kap. 5 § 2–8 miljöbalken kriminaliseras underlåtenhet att till myndigheter lämna uppgifter i vissa särskilt angivna fall. Punkt 1 b–f och del av h samt punkt 6–8 genomför EU-rättsliga krav på sanktioner som ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.

För straffansvar krävs att gärningen har begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet. Straffskalan är böter eller fängelse i två år.

Om en gärning som avses i 29 kap. 5 § 1 miljöbalken är att anse som ringa döms inte till ansvar (29 kap. 11 § första stycket).

Nedan följer i korthet vad som straffbeläggs i respektive punkt och vad lagstiftaren har anfört som skäl för kriminalisering.

29 kap. 5 § 1 a och g

Bestämmelserna i 29 kap. 5 § 1 a och g miljöbalken avser lämnande av oriktiga uppgifter när skyldigheten följer av miljöbalken eller av en föreskrift som regeringen meddelat med stöd av miljöbalken. När kriminaliseringen infördes i miljöbalken konstaterade regeringen att regler om uppgiftsskyldighet fanns i flera av de lagar som skulle integreras i miljöbalken och att den nya straffbestämmelsen skulle vara inriktad på brott där en tillståndsmyndighets prövning eller en tillsynsmyndighets verksamhet försvåras av handlingen eller underlåtenheten. Skälet till att just straff valdes som sanktion redovisades inte (prop. 1997/98:45, del 1, s. 523 och, del 2, s. 308).

Tillsyns- och kontrollansvaret är fördelat på samtliga tillsynsmyndigheter och kontrollmyndigheter (2 kap. miljötillsynsförordningen).

29 kap. 5 § 1 b

Bestämmelsen i 29 kap. 5 § 1 b miljöbalken avser överträdelse av artikel 16 b, 16 d, 16 e, 18.1, 18.2, 18.3, 50.4 a eller 50.4 c i EU:s avfallstransportsförordning. Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsynsansvaret redovisas i avsnitt 3.1.10. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar som är kriminaliserade enligt bestämmelsen.

I artikel 16 finns krav i förhållande till det transportdokument som ska fyllas i efter det att de berörda behöriga myndigheterna har godkänt en transport. Enligt artikel 16 b ska anmälaren skicka undertecknade kopior av det ifyllda transportdokumentet med angivande av det faktiska transportdatumet och i största möjliga utsträckning alla övriga uppgifter som krävs i transportdokumentet till de behöriga myndigheter som berörs och till mottagaren senast tre arbetsdagar innan transporten inleds. Enligt artikel 16 d ska anläggningen, som tar emot avfallet, inom tre dagar från det att avfallet har tagits emot skriftligen bekräfta detta. Denna bekräftelse ska vara införd i eller bifogas transportdokumentet. Anläggningen ska vidarebefordra undertecknade kopior av transportdokumentet med denna bekräftelse till anmälaren och de berörda behöriga myndigheterna. Enligt artikel 16 e ska den anläggning som genomför återvinningen eller bortskaftet på eget ansvar intyga att avfallet slutligen har åter-

vunnits eller bortskaffats. Detta intyg ska vara infört i eller bifogas transportdokumentet. Anläggningen ska vidarebefordra undertecknade kopior av transportdokumentet tillsammans med detta intyg till anmälnaren och de berörda behöriga myndigheterna.

I artikel 18 finns krav på att avfall ska åtföljas av viss information. Enligt artikel 18.1 ska den person som organiserar transporten av avfall som avses i artikel 3.2 och 3.4 se till att avfallet åtföljs av det dokument som återfinns i bilaga VII till förordningen. Dokumentet ska vara undertecknat av den person som organiserar transporten innan transporten äger rum samt undertecknas av återvinningsanläggningen eller laboratoriet och mottagaren vid det tillfälle då avfallet tas emot. För inspektions-, efterlevnads-, planerings- och statistiksyften får medlemsstaterna enligt artikel 18.3 ha lagstiftning som innebär att uppgifter enligt punkt 1 om transporter som omfattas av artikeln får begäras in.

Enligt artikel 50.4 får de myndigheter som deltar i inspektioner för att kontrollera att ett ämne eller föremål som transporteras på väg, järnväg, med flyg, till havs eller på inre vattenvägar inte är avfall, kräva att den som innehar ämnet eller föremålet i fråga eller som organiserat transporten av detta lämnar in viss dokumentation. Enligt artikel 50.4 c får de myndigheter som deltar i inspektioner för att kontrollera om en transport följer denna förordning, kräva att anmälnaren, personen som ordnar transporten, innehavaren, transportören, mottagaren och mottagningsanläggningen lämnar in relevant dokumentation till dem inom en tidsfrist som dessa myndigheter fastställer.

Som skäl för kriminalisering enligt bestämmelsen anförde regeringen att den ser allvarligt på överträdelser där en oriktig uppgift kan vilseleda tillstånds- och tillsynsmyndigheter i syfte att dölja brottslig verksamhet, t.ex. när någon vid avfallstransporter lämnar oriktiga uppgifter (prop. 2018/19:79, s. 27 och 41). Några överväganden om valet mellan straff och miljö sanktionsavgifter redovisades inte.

29 kap. 5 § 1 c

Bestämmelsen i 29 kap. 5 § 1 c miljöbalken avser överträdelser av artikel 62 i Reach-förordningen. Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i

avsnitt 3.1.6, 29 kap. 3 § andra stycket 9. Det finns inte något krav i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrottsdirektiv på straff för de gärningar som är kriminaliserade i punkt 1 c.

I artikel 62 finns krav på hur en ansökan om tillstånd för användningen av vissa ämnen ska vara utformad. I ansökan ska bl.a. ingå en kemikaliesäkerhetsrapport – om en sådan inte har lämnats in tidigare – om hälso- och/eller miljörisker som uppkommer i samband med ämnets användning och som beror på ämnets inneboende egenskaper enligt bilaga XIV i förordningen. I bilaga XIV får upptas ämnen som är bl.a. cancerframkallande, könscellsmutagena, reproduktionstoxiska (artikel 57).

Som skäl för kriminalisering anförde regeringen att det har en grundläggande betydelse för myndigheternas bedömning vid såväl utvärdering som tillståndsprövning av ämnen med egenskaper som kan ha allvarliga effekter för människors hälsa och miljö att de uppgifter som lämnas in är korrekta (prop. 2007/08:80, s. 103 f.). Några överväganden om valet mellan straff och miljö sanktionsavgifter redovisades inte.

29 kap. 5 § 1 d

Bestämmelsen i 29 kap. 5 § 1 d miljöbalken avser överträdelser av artikel 33.1, 33.2 eller 33.3 i EU-förordningen om växtskyddsmedel. Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.6, 29 kap. 3 § andra stycket 15–17. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar som är kriminaliserade enligt bestämmelsen.

I artikel 33.1–3 i förordningen anges att den som önskar släppa ut ett växtskyddsmedel på marknaden ska ansöka om produktgodkännande eller ändring av ett produktgodkännande i varje medlemsstat där växtskyddsmedlet ska släppas ut på marknaden. En ansökan ska bl.a. innehålla, en förteckning över medlemsstater där medlet ska användas och ett förslag om vilken medlemsstat som sökanden förväntar sig ska bedöma ansökan i den berörda zonen. Till ansökan ska fogas viss dokumentation.

Som skäl för kriminalisering anförde regeringen att korrekta uppgifter i en ansökan om godkännande har grundläggande betydelse

för bedömningen av om ett medel kan godkännas och hur eventuella villkor ska vara utformade. En bedömning som vilar på felaktiga uppgifter skulle i förlängningen kunna riskera leda till skador på människors hälsa och miljön. En överträdelse som består i att någon lämnar oriktiga uppgifter i ansökan bedömdes därför vara så allvarlig att den borde förenas med straffansvar. Regeringen ansåg att det var lämpligt att begränsa kriminaliseringen i artikel 33 till de delar av artikeln som avser ansökans innehåll. Andra brister i en ansökan borde i stället kunna leda till att ansökan avslås (prop. 2011/12:59, s. 30). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

29 kap. 5 § 1 e

Bestämmelsen i 29 kap. 5 § 1 e miljöbalken avser överträdelser av artikel 20 i EU:s biocidförordning. Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.6, *29 kap. 3 § andra stycket 20–22*. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar som är kriminaliserade enligt bestämmelsen.

Av artikel 17.1 följer att biocidprodukter inte får tillhandahållas på marknaden eller användas om de inte har godkänts i enlighet med förordningen. I artikel 20 finns krav på vad en ansökan om ett produktgodkännande ska innehålla, bl.a. en sammanfattning av biocidproduktens egenskaper.

Som skäl för kriminalisering anförde regeringen att oriktigheter i en ansökan om produktgodkännande som från miljö- eller hälso-skyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning bör föranleda ansvar för försvårande av miljökontroll i likhet med vad som gäller för nationella godkännanden av biocidprodukter, för produktgodkännanden enligt EU:s växtskyddsmedelsförordning och för tillståndsprövning enligt Reach-förordningen (prop. 2015/16:160, s. 49). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

29 kap. 5 § 1 f

Bestämmelsen i 29 kap. 5 § 1 f miljöbalken avser överträdelser av artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (kontrollförordningen). Hänvisningen är dynamisk, dvs. den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Syftet med förordningen är att det ska finnas krav på offentlig kontroll inom vissa utpekade områden. Några av dessa områden som har närmare koppling till miljöbalken är offentliga kontroller inom områdena växtskadegörare och användning och försäljning av växtskyddsmedel. Förordningen ska bidra till skydd av människors och djurs hälsa samt miljön (artikel 1). Medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i kontrollförordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 130.1). Det finns inte något krav i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv på straff för de gärningar som är kriminaliserade i 29 kap. 5 § första stycket 1 f miljöbalken.

Enligt artikel 15.1 i kontrollförordningen ska aktörerna, där behöriga myndigheter så kräver, ge tillgång till utrustning, transportmedel, lokaler och andra platser under deras kontroll och deras omgivning samt djur och varor under deras kontroll, sina datoriserade informationshanteringssystem samt dokument och annan relevant information.

Straffansvaret omfattar sådan kontroll eller annan offentlig verksamhet som avses i 26 kap. 30 § första stycket 1 miljöbalken. I angiven bestämmelse räknas de EU-förordningar upp i vilka det finns bestämmelser om kontroll av att vissa EU-förordningar och vissa bestämmelser som genomför EU-direktiv inom miljöbalkens tillämpningsområde följs.

Som skäl för kriminaliseringen angav regeringen att lämnandet av oriktiga uppgifter till en behörig myndighet som har begärt att få tillgång till uppgifter enligt artikel 15 i kontrollförordningen bör vara förenat med straffansvar på motsvarande sätt som redan gäller vid andra fall av oriktigt uppgiftslämnande enligt 29 kap. 5 § miljöbalken (prop. 2019/20:137, s. 79). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Kontrollansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, och Statens jordbruksverk, länsstyrelserna och de kommunala nämnderna (2 kap. 3, 4, 11, 14, 18, 19, 21, 30 a och 32 a §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 5 § 1 b

Bestämmelsen i 29 kap. 5 § 1 h miljöbalken avser lämnande av oriktiga uppgifter när skyldigheten följer av beslut som i det enskilda fallet har meddelats med stöd av miljöbalken, artikel 46 i Reach-förordningen eller regeringens föreskrifter.

Bestämmelsen tillkom, såvitt avser lämnande av oriktiga uppgifter i förhållande till enskilda beslut som meddelats med stöd av balken eller föreskrifter, i samband med att det gjordes en översyn av paragrafen för att avgränsa det straffbara området på ett tydligare sätt. Paragrafen hade alltså inte tidigare omfattat uppgiftsskyldighet som följer av beslut i det enskilda fallet. Som skäl för kriminaliseringen anförde regeringen att uppgiftsskyldigheten har lika stor betydelse när det gäller oriktiga uppgifter som svar på ett föreläggande i det enskilda fallet som när uppgiften lämnas enligt en generell handlingsregel. Straffansvaret skulle därför omfatta även skyldigheten att lämna en uppgift enligt ett särskilt föreläggande om det (prop. 2005/06:182, s. 94 f. och 150). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte. Tillsyns- och kontrollansvaret

är fördelat på samtliga tillsynsmyndigheter och kontrollmyndigheter (2 kap. miljötillsynsförordningen).

Genom ett senare lagstiftningsärende ändrades bestämmelsen så att den även avser beslut som i det enskilda fallet har meddelats med stöd av artikel 46 i Reach-förordningen (prop. 2007/08:80). Enligt artikel 46 i Reach-förordningen får den behöriga myndigheten begära in ytterligare information från den som har lämnat in en registreringsanmälan (se även artikel 3.7). Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.6, *29 kap. 3 § andra stycket 9*. Det finns inte något krav i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv på straff för de gärningar som är kriminaliserade i 29 kap. 5 § första stycket 1 h miljöbalken.

Som skäl för kriminalisering av överträdelser av artikel 46 anförde regeringen att en korrekt informationsredovisning har avgörande betydelse för att en riktig bedömning av ämnets risker för människors hälsa och miljön ska kunna göras. Felaktiga uppgifter eller utelämnande av information kan leda till felaktiga bedömningar av om ett ämne uppfyller kriterierna i artikel 57 om införande av sådana mycket farliga ämnen i bilaga XIV till förordningen eller av om det är befogat att införa begränsningar för ämnets användning. Att lämna en oriktig uppgift i en handling som ska ges in enligt artikel 46 i förordningen skulle därför kriminaliseras. I likhet med vad som gällde sedan tidigare i straffbestämmelsen borde det enligt regeringen för straffbarhet krävas att den oriktiga uppgiften haft betydelse för en myndighets prövning eller tillsyn från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt (prop. 2007/08:80, s. 105). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

29 kap. 5 § 2

I bestämmelsen i 29 kap. 5 § 2 miljöbalken anges att i fråga om verksamheter och åtgärder som är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt bestämmelserna i 9, 11, 13 eller 14 kap. miljöbalken eller enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av de bestämmelserna är det förenat med straffansvar att bryta mot en föreskrift om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en driftsstörning i verksamheten eller liknande händelse som kan skada människors

hälsa eller miljön. Regeringen har i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll föreskrivit att verksamhetsutövaren omgående ska underrätta tillsynsmyndigheten om det i verksamheten inträffar en driftsstörning eller liknande händelse som kan leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön (6 §).

När straffbestämmelsen tillkom hade regeringen som utgångspunkt att skyldigheter att lämna uppgifter har en så stor betydelse för efterlevnaden av kontrollsystemet att de bör vara förenade med straffansvar. I fråga om kriminaliseringen enligt punkt 2 anförde regeringen att det är mycket viktigt för miljö- och hälsoskyddet att egenkontrollen fungerar. Det är dessutom fråga om en överträdelse som i allmänhet föranleder bedömning av sådan karaktär att den inte hör hemma inom det mer summariska och schabloniserade förfarande som gäller för miljöskaktionsavgifter (prop. 2005/06:182, s. 97).

Tillsyns- och kontrollansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, Arbetsmiljöverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 3, 4, 11–18, 19, 21–23 och 30–32 a §§).

29 kap. 5 § 3

Bestämmelsen i 29 kap. 5 § 3 miljöbalken innebär att straffansvar omfattar skyldigheten att underrätta tillsynsmyndigheten om det upptäcks en förorening, överhängande fara för en allvarlig miljöskada, eller en allvarlig miljöskada.

När straffbestämmelsen tillkom var det endast förenat med straffansvar att inte underrätta tillsynsmyndigheten om en förorening. Som skäl för kriminaliseringen anförde regeringen att skyldigheter att lämna uppgifter som utgångspunkt har en så stor betydelse för efterlevnaden av kontrollsystemet att de bör förenas med straffansvar (prop. 2005/06:182, s. 97). Några överväganden om valet mellan straff och miljöskaktionsavgifter redovisades inte.

När straffbestämmelsen ändrades så att den även omfattade överträdelser av skyldigheten att underrätta tillsynsmyndigheten om överhängande fara för en allvarlig miljöskada eller allvarlig miljöskada anförde regeringen att denna underrättelseskyldighet, som avser de mest allvarliga miljöskadorna, är viktig för att tillsynsmyndigheten

så snabbt som möjligt ska kunna hantera skadan (prop. 2006/07:95, s. 92 f.). Några överväganden om valet mellan straff och miljöskaktionsavgifter redovisades inte.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 3, 4, 19, 29, och 31 §§).

29 kap. 5 § 4 och 5

Bestämmelsen i 29 kap. 5 § 4 miljöbalken avser överträdelse av skyldigheten i en föreskrift som regeringen har meddelat att anmäla kännedom om nya uppgifter eller ändrade förhållanden i fråga om innesluten användning, avsiktlig utsättning eller utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer.

Bestämmelsen i punkt 5 i samma paragraf avser överträdelse av skyldigheten att göra en anmälan för registrering i produktregistret i fråga om yrkesmässig tillverkning eller införsel av kemiska produkter.

När bestämmelserna infördes i paragrafen var avsikten att de skulle innebära en begränsning av det straffbara området till de mest straffvärda fallen. Vissa skyldigheter att lämna uppgifter hade enligt regeringen så stor betydelse för efterlevnaden av kontrollsystemet att de borde förenas med straffansvar. Straffbestämmelsen skulle utformas så att det tydligt framgick vilka dessa uppgiftsskyldigheter var (prop. 2005/06:182, s. 97 och 150). Några överväganden om valet mellan straff och miljöskaktionsavgifter redovisades inte.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören Arbetsmiljöverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk (2 kap. 3, 4 och 11–18 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 5 § 6–8

Bestämmelserna i 29 kap. 5 § 6–8 miljöbalken avser överträdelser av skyldigheter att lämna information enligt krav i EU-förordningen om växtskyddsmedel, EU-förordningen om kosmetiska produkter respektive EU:s biocidförordning.

Punkt 6 avser överträdelser av artikel 56.1 i EU-förordningen om växtskyddsmedel. Förordningens syfte, kravet på sanktioner och

fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.6, 29 kap. 3 § andra stycket 15–17. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar som är kriminaliserade enligt bestämmelsen.

I artikel 56.1 i förordningen anges att innehavaren av ett produktgodkännande genast ska meddela de medlemsstater som beviljat ett sådant godkännande all ny information som tyder på att växtskyddsmedlet inte längre uppfyller kriterierna för ett produktgodkännande eller för godkännande av verksamma ämnen i artikel 29 respektive artikel 4. I synnerhet ska meddelandet gälla potentiellt skadliga verkningar av växtskyddsmedlet eller av resthalter av ett verksamt ämne, dess metaboliter, ett skyddsämne, en synergist eller ett tillsatsämne som medlet innehåller på människors och djurs hälsa eller på grundvattnet eller potentiellt oacceptabla verkningar på växter eller växtprodukter liksom på miljön.

Som skäl för kriminalisering av överträdelse av informations skyldigheten beträffande växtskyddsmedel anförde regeringen att skyldigheten utgör en viktig förutsättning för att samhällets kontroll ska kunna upprätthållas och i förlängningen en mycket viktig del av skyddet för människors hälsa och miljön. Regeringen konstaterade att den skyldighet till underrättelse som kommer till uttryck i artikel 56.1 är av sådan betydelse att det finns skäl att förena den med straffansvar (prop. 2011/12:59, s. 30). Några överväganden om valet mellan straff och miljö sanktionsavgifter redovisades inte.

Punkt 7 avser överträdelse av skyldigheten att lämna information till Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 13.1, 13.2, 13.3, 13.4 eller 16.3 i EU-förordningen om kosmetiska produkter eller att underlåta att uppdatera informationen till Europeiska kommissionen enligt artikel 13.7 i samma förordning. Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.6, 29 kap. 3 § andra stycket 18 och 19. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar som är kriminaliserade enligt bestämmelsen.

Av artikel 13.1 i förordningen framgår att den ansvariga personen ska lämna vissa uppgifter om sin produkt och verksamhet till kommissionen. Informationen ska lämnas innan produkten släpps ut på marknaden. I artikel 13.2 anges att när en produkt släpps ut på marknaden ska den ansvariga personen anmäla originalmärkningen och,

om texten är rimligen läsbar, ett fotografi på förpackningen. Vidare finns två fall av informationsplikt efter det att en produkt redan har släppts ut på marknaden. Enligt artikel 13.3 ska en distributör lämna vissa uppgifter om produkten till kommissionen om distributören efter den 11 juli 2013 tillhandahåller en kosmetisk produkt i en medlemsstat som redan släppts ut i en annan medlemsstat och om distributören på eget initiativ översätter någon del av märkningen på den produkten i syfte att efterleva den nationella lagstiftningen. Enligt artikel 13.4 ska den distributör som introducerar en kosmetisk produkt på marknaden lämna vissa uppgifter till den ansvariga personen om produkten släpptes ut på marknaden före den 11 juli 2013 men inte efter det datumet. Den ansvariga personen är därefter som utgångspunkt skyldig att lämna information om produkten till kommissionen. I artikel 13.7 anges att om informationen enligt artikel 13.1, 13.3 och 13.4 ändras ska den ansvariga personen eller distributören utan dröjsmål uppdatera informationen.

Utöver anmälan i artikel 13 ska den ansvariga personen, enligt artikel 16.3, även anmäla till kommissionen om en kosmetisk produkt innehåller nanomaterial (nm). Nanomaterial är ett olösligt eller biopersistent material som är avsiktligt tillverkat, med en eller fler yttre dimensioner, eller en inre struktur, med ett spann på mellan 1 och 100 nm (artikel 2.1 k).

När kriminaliseringarna av överträdelserna av artikel 13.1, 13.2, 13.3, 13.4, 13.7 eller 16.3 i förordningen infördes angav regeringen som skäl för kriminalisering att den information om kosmetiska produkter som ska lämnas till kommissionen är av grundläggande betydelse för tillsyn och kontroll av kosmetiska produkter och därmed även för värnandet om människors hälsa (prop. 2012/13:135, s. 28). Vidare uttalade sig regeringen särskilt om frågan om valet mellan straff och miljöstraffavgifter med anledning av att Åklagarmyndigheten i sitt remissvar hade ifrågasatt om det var nödvändigt med straffansvar. Åklagarmyndigheten hade anfört att en miljöstraffavgift kunde framstå som mer effektiv och avskräckande än de bötesstraff som sannolikt blir påföljden i de flesta fall med individuellt straffansvar. Lagrådet delade Åklagarmyndighetens bedömning och pekade på att det borde övervägas om inte syftet med regleringen bättre skulle tillgodoses om ett flertal överträdelser av förordningen i stället för straffansvar kom att sanktionsbeläggas med miljöstraffavgifter. Regeringen konstaterade att det av förarbetena

till miljöbalken framgår att miljöstraffsavgifter bör reserveras för de lindrigare överträdelserna och straff för de allvarliga och att en underlåtelse att komma in med uppgifter om kosmetiska produkter till kommissionen får anses så allvarlig att en miljöstraffsavgift inte kan anses tillräckligt ingripande. Straffansvar för sådana överträdelser bedömdes ligga i linje med andra jämförbara straffbestämmelser i miljöbalken (prop. 2012/13:135, s. 28 f.).

Punkt 8 avser överträdelser av artikel 47.1 i EU:s biocidförordning. Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.6, 29 kap. 3 § *andra stycket* 20–22. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar som är kriminaliserade enligt bestämmelsen.

Av artikel 47.1 i förordningen framgår att den som innehar ett produktgodkännande av en biocidprodukt ska informera den myndighet som har beslutat om godkännanden om det kommer fram nya uppgifter som kan leda till att produktgodkännandet av en biocidprodukt måste omprövas. Enligt artikeln omfattar informations-skyldigheten nya uppgifter om att det verksamma ämnet eller biocidprodukten kan ha skadliga effekter på människor eller miljön, att det ingående verksamma ämnet har potential att leda till resistensutveckling eller att biocidprodukten inte är tillräckligt effektiv.

Som skäl för att kriminalisera överträdelser av artikel 47.1 angav regeringen att uppfyllandet av informationsskyldigheten enligt artikeln är en förutsättning för att samhällets kontroll över biocidprodukter ska kunna upprätthållas och i förlängningen en mycket viktig del av skyddet för människors hälsa och miljön samt att överträdelser av informationsskyldigheten, i likhet med det som gäller för en liknande informationsskyldighet i växtskyddsmedelsförordningen, bör vara förenad med straffansvar enligt 29 kap. 5 § (prop. 2015/16:160, s. 49). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffsavgifter redovisades inte.

3.1.12 Bristfällig miljöinformation

Allmänt om bestämmelsen

Bestämmelsen om bristfällig miljöinformation i 29 kap. 6 § miljöbalken kriminaliserar skyldighet att lämna information till andra än myndigheter. Bestämmelsen innehåller bl.a. krav på korrekt produktinformation, klassificering, märkning och tillhandahållande av säkerhetsblad. Medan 5 § är inriktad på brott mot uppgiftsskyldighet gentemot myndigheter och Europeiska kommissionen, är i 6 § föreskrivet straff för brott mot en mer allmän informationsskyldighet. För straffansvar krävs att gärningen har begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet. Straffskalan är böter eller fängelse i två år.

Ansvar ska inte dömas ut enligt bestämmelsen, om underlåtenheten eller den oriktiga eller bristfälliga informationen varit sådan att den inte kunnat försvåra bedömningen av risken för skada på människors hälsa eller i miljön. Ansvar ska inte heller dömas ut enligt bestämmelsen, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 29 kap. 9 § första stycket 9.

Genom 29 kap. 6 § första stycket 1 kriminaliseras överträdelser av särskilt föreskrivna krav om produktinformation i nationella bestämmelser. Genom 29 kap. 6 § första stycket 2–8 kriminaliseras handlingsregler i EU-förordningar.

Nedan följer i korthet vad som straffbeläggs i respektive punkt och vad lagstiftaren har anfört som skäl för kriminalisering.

29 kap. 6 § första stycket 1

Bestämmelsen i 29 kap. 6 § första stycket 1 miljöbalken avser brott mot bestämmelserna om produktinformation i 14 kap. miljöbalken i fråga om kemiska produkter eller biotekniska organismer. Bestämmelsen avser skyldighet avseende klassificering av produkter (1 a). Skyldigheten att klassificera en produkt innefattar att identifiera och upplysa andra om vilken farlighets- eller riskklass produkten hör till. Vidare omfattar bestämmelsen skyldighet att märka en produkt eller att lämna annan produktinformation (1 b), skyldighet att märka produkter med den varningsmärkning som behövs till skydd för människors hälsa eller miljön (1 c). Vidare omfattar bestämmelsen lämnandet av oriktig eller bristfällig produktinformation (1 d).

I förarbetena till miljöbalken anges att målet med kontrollen av kemiska produkter och biotekniska organismer är att förhindra skador på människor och miljö. Det är viktigt att konsumenter och yrkesmässiga användare får god information från leverantörer om hantering av kemiska produkter och biotekniska organismer. Ansvar bör inträda när uppgiften ska lämnas i en handling, exempelvis i en bruksanvisning, eller i märkningen av en kemisk produkt. Den uppgift som utelämnas eller är oriktig bör avse ett förhållande som är av betydelse för bedömningen av risker för människors hälsa eller miljön. För förhållandevis mindre allvarliga brott såsom nedskräpning och bristfällig miljöinformation bör det dock vara tillräckligt med ett högsta straff om ett års fängelse. De förfaranden som omfattas av dessa straffbestämmelser innebär mindre risk för skada av de intressen som balken är avsedd att skydda (prop. 1997/98:45, del 1, s. 523 och 527, se även s. 413 ff.). Några överväganden om valet mellan straff och miljö sanktionsavgifter redovisades inte.

I ett senare lagstiftningsärende, när bestämmelsen förtydligades och avgränsades, uttalade regeringen att det borde vara möjligt att bestraffa den som bryter mot en skyldighet att se till att användare av olika produkter får tillräcklig information om dem för att kunna bedöma riskerna med dem, hantera dem på ett lämpligt sätt och vidta lämpliga försiktighetsåtgärder. Detta gällde enligt regeringen framför allt kemiska produkter som cirkulerar i samhället och når många användare. De som tillverkar produkterna eller för ut dem på marknaden har ett ansvar för att klassificera produkterna med avseende på farlighet, göra riskbedömningar och se till att de som kommer i kontakt med produkterna får tillräckligt med information för att kunna vidta försiktighetsåtgärder och undvika skador. I fråga om brott mot skyldigheten att lämna säkerhetsdatablad och att utföra olika typer av märkning anförde regeringen att miljö sanktionsavgifter borde övervägas i stället för straff i de fall där straffvärdet var lägre men någon form av sanktion ansågs motiverad. I fråga om kravet på klassificering, dvs. att tala om vilken farlighetskategori en produkt tillhör, anförde regeringen att det borde vara förenat med någon form av sanktion eftersom det är en sådan viktig del av produktinformationen. Klassificeringen ansågs av regeringen vara en mycket viktig förutsättning för en korrekt märkning av farliga produkter och därmed för det skydd för användarna som en korrekt märkning innebär. Eftersom en bedömning av om klassificeringsskyldigheten

har fullgjorts inte alltid är enkel ansågs inte miljöstraffsavgifter som en lämplig straffsform. Regeringen ansåg därför att överträdelse av bestämmelser om klassificering borde vara straffbelagda med straff (prop. 2005/06:182, s. 99 ff.).

Tillsynsansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 3, 4, 19, 21, 22, 29–32 §§ miljöstraffsförordningen).

29 kap. 6 § första stycket 2

Bestämmelsen i 29 kap. 6 § första stycket 2 miljöbalken avser överträdelse av artikel 17.1 och 17.3 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 649/2012 av den 4 juli 2012 om export och import av farliga kemikalier (PIC-förordningen). Hänvisningen är dynamisk, dvs. den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Förordningens syfte är bl.a. att skydda människors hälsa och miljön genom att information lämnas till utvecklingsländerna om hur farliga kemikalier kan lagras, transporteras, användas och omhändertas på ett säkert sätt (artikel 1). Medlemsstaterna ska fastställa regler om de straffsavgifter som ska tillämpas vid överträdelse av bestämmelserna i denna förordning, och vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att se till att förordningen tillämpas korrekt. De straffsavgifter som föreskrivs måste vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 28). Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöstraffsdirektiv eller i 2024 års miljöstraffsdirektiv för gärningar enligt bestämmelsen.

Av artikel 17.1 i förordningen följer att kemikalier avsedda för export ska förpackas och märkas enligt vad som följer av bestämmelsen. Kemikalierna ska även åtföljas av ett säkerhetsblad enligt artikel 17.3 samma förordning.

Som skäl för kriminaliseringen anförde regeringen att det är fråga om viktiga och straffvärda skyldigheter vad gäller märkning och lämnande av säkerhetsdatablad (prop. 2005/06:182, s. 101). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffsavgifter redovisades inte.

Bestämmelsen har ändrats vid två tillfällen med anledning av att den EU-förordning som bestämmelsen hänvisar till har bytt beteckning (prop. 2010/11:125, s. 42 och prop. 2015/16:160, s. 69).

Tillsyns- och kontrollansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 4, 5, 19, 21, 30, 30 a, 32 och 32 b §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 6 § första stycket 3

Bestämmelsen i 29 kap. 6 § första stycket 3 miljöbalken avser överträdelser av artikel 11 i EU-förordningen om tvätt- och rengöringsmedel. Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.6, *29 kap. 3 § andra stycket 3*. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar enligt bestämmelsen.

Av artikel 11 i förordningen framgår bl.a. att det på förpackningar med tvätt- och rengöringsmedel ska anges beståndsdelar men även bruksanvisningar och särskilda försiktighetsåtgärder om så erfordras.

Som skäl för kriminaliseringen anförde regeringen dels att skyldigheten att märka förpackningar med tvätt- och rengöringsmedel ansågs vara av sådan vikt att den borde vara förenad med straffansvar, dels att en straffbestämmelse borde tas in för att efterleva förordningens krav på effektiva sanktioner (prop. 2005/06:182, s. 101). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

29 kap. 6 § första stycket 4

Bestämmelsen i 29 kap. 6 § första stycket 4 miljöbalken avser överträdelser av artikel 12 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 av den 16 april 2014 om fluorerade växthusgaser och om upphävande av förordning (EG) nr 842/2006 (EU:s förordning om fluorerade växthusgaser). Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsyns och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.6, *29 kap. 3 § andra stycket 6–8*. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar enligt bestämmelsen.

I artikel 3.2 i förordningen ställs krav på att förhindra eller åtgärda läckage av fluorerade växthusgaser. Operatörer av utrustning som

innehåller fluorerade växthusgaser ska vidta försiktighetsåtgärder för att förhindra oavsiktliga utsläpp av dessa gaser. De ska vidta alla åtgärder som är tekniskt och ekonomiskt genomförbara för att begränsa läckor av fluorerade växthusgaser till ett minimum. I artikel 3.3 första stycket ställs krav på operatörerna att se till att utrustningen repareras utan dröjsmål när ett läckage av fluorerade växthusgaser upptäcks.

I artikel 12 i förordningen finns krav på att de produkter och den utrustning innehållandes fluorerade växthusgaser som räknas upp i bestämmelsen ska märkas innan de släpps ut på marknaden. I bestämmelsen anges även vad informationen närmare ska bestå i.

Som skäl för kriminaliseringen anförde regeringen i förarbeten att skyldigheten är så viktig att den borde förenas med straffansvar (prop. 2007/08:80, s. 121 f.). Några överväganden om valet mellan straff och miljöskaktionsavgifter redovisades inte.

29 kap. 6 § första stycket 5

Bestämmelsen i 29 kap. 6 § första stycket 5 miljöbalken avser överträdelser av artikel 31 och 33 i Reach-förordningen.

Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.6, *29 kap. 3 § andra stycket 9*. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektivför gärningar enligt bestämmelsen.

Artikel 31 avser underlåtenhet att efterleva vissa skyldigheter att lämna säkerhetsdatablad. Bestämmelsen avser även att lämna oriktig eller bristfällig information i ett sådant säkerhetsblad.

Artikel 33 avser lämnande av information om ämnen i varor. Det är kemiska produkter i form av ämnen, som har identifierats enligt artikel 59, som omfattas av informationsskyldigheten. Det är alltså fråga om varor som innehåller ämnen som antingen har förts upp på den s.k. kandidatförteckningen för eventuellt införande i bilaga XIV eller som har förts in i bilaga XIV. Enligt artikel 33 ska mottagaren av en sådan vara få tillräcklig information, som leverantören har tillgång till, för att varan ska kunna användas på ett säkert sätt. Straffbestämmelsen är dock avgränsad till underlåtenhet att lämna information om ämnets namn.

Allmänt åtal för en gärning som avses 5 c och som rör en överträdelse av artikel 33.2 i Reach-förordningen får väckas endast om ett åtal är påkallat från allmän synpunkt (29 kap. 10 § miljöbalken).

Som skäl för kriminaliseringen enligt 29 kap. 6 § första stycket 5 a och b anförde regeringen att en överträdelse av artikel 31 i förordningen borde kriminaliseras. Detta med hänsyn till att straffvärdet bedömdes vara densamma som för motsvarande brott mot EG-förordningen om export och import av farliga kemikalier, jfr 29 kap. 6 § första stycket 2 miljöbalken, (prop. 2006/07:95, s. 116 f.). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Som skäl för kriminalisering enligt 29 kap. 6 § första stycket 5 c anförde regeringen att man borde se allvarligt på överträdelser av artikel 33 med hänsyn till att ämnena som omfattas av informations-skyldigheten ansågs särskilt farliga eftersom det rör sig om ämnen som är cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska, som är långlivade, bioackumulerande och toxiska eller mycket långlivade och mycket bioackumulerande (artikel 57). Regeringen framförde även att det kan vara fråga om ämnen som på vetenskapliga grunder sannolikt kan medföra liknande risker för människors hälsa eller miljön. Sådana överträdelser borde därför ha ett högt straffvärde. Dessutom ansågs bestämmelsen ha ett sådant principiellt värde att den borde vara kriminaliserad av det skälet (prop. 2007/08:80, s. 107 f.). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

29 kap. 6 § första stycket 6 a och b

Bestämmelserna i 29 kap. 6 § första stycket 6 a och b miljöbalken avser överträdelser av artikel 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.7 och 4.8 i CLP-förordningen. Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.6, *29 kap. 3 § andra stycket 10 och 11*. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar som är kriminaliserade enligt bestämmelsen.

I artikel 4 anges allmänna klassificerings-, märknings- och förpackningsskyldigheter. Det ställs bl.a. krav på leverantörer dvs. tillverkare, importörer och nedströmsanvändare att klassificera ämnen

och blandningar samt vissa explosiva föremål innan de släpper ut dem på marknaden. Även ämnen som inte släpps på marknaden ska klassificeras om det är fråga om ämnen som ska registreras eller allmännas enligt Reach-förordningen.

Som skäl för kriminaliseringen anförde regeringen att överträdelser om klassificering, märkning och förpackning enligt CLP-förordningen borde vara förenade med straffansvar enligt samma modell som redan gällde för överträdelser av motsvarande svenska krav (prop. 2009/10:211, s. 26 f. och jfr 29 kap. 6 § första stycket 1 c miljöbalken). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffsavgifter redovisades inte.

Vissa krav på märkning i CLP-förordningen är redan i dag straffbelagda med miljöstraffsavgift (7 kap. förordningen om miljöstraffsavgifter).

29 kap. 6 § första stycket 7 a–c

Bestämmelserna i 29 kap. 6 § första stycket 7 a–c miljöbalken avser överträdelser av artikel 49.4, 65.1 och 66.1, 66.2 och 66.5 i EU:s växtskyddsmedelsförordning. Förordningens syfte, kravet på straff och fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.6, 29 kap. 3 § andra stycket 15–17. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar som är kriminaliserade enligt bestämmelsen.

Bestämmelsen i första stycket 7 a avser krav på märkning av behandlat utsäde enligt artikel 49.4 i förordningen. I artikel 49.4 finns krav på att det på etiketten och de handlingar som följer med det behandlade utsädet anges namnet på det växtskyddsmedel som utsädet behandlat, namnet på det eller de verksamma ämnen som ingår i den produkten, standardfraser för säkerhetsåtgärder enligt direktiv 1999/45/EG och, i förekommande fall, de riskreducerande åtgärder som anges i produktgodkännandet för den produkten.

Bestämmelsen i första stycket 7 b avser krav på märkning av växtskyddsmedel enligt artikel 65.1 samma förordning. I artikel 65.1 framgår att märkningen av växtskyddsmedel ska omfatta klassificerings-, märknings- och förpackningskraven i direktiv 1999/45/EG och uppfylla de krav som fastställts i kommissionens förordning (EU) nr 547/2011 av den 8 juni 2011 om tillämpning av Europa-

parlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 i fråga om märkningskrav för växtskyddsmedel. Förordningen ska också innehålla standardfraser för särskilda risker och säkerhetsföreskrifter som kompletterar formuleringarna enligt direktiv 1999/45/EG.

Bestämmelsen i första stycket 7 c avser överträdelser av artikel 66.1, 66.2 och 66.5 i samma förordning. Artikel 66 i EU:s växtskyddsmedelförordning innehåller förbud mot reklam för växtskyddsmedel som inte är produktgodkända och krav på att reklam om växtskyddsmedel ska åtföljas av en särskilt angiven text som ska vara lättläst och tydligt urskiljbar. Artikeln innehåller även förbud mot reklam med information som kan vara vilseledande vad gäller eventuella risker för människors eller djurs hälsa eller miljön, t.ex. ”låg risk”, ”ogiftig” eller ”ofarlig”. Reklamen får inte heller innehålla bilder som visar potentiellt farlig hantering, t.ex. att en person utan tillräcklig skyddsdräkt blandar eller applicerar medlet eller använder det nära livsmedel eller i närheten av barn, eller att medlet används av barn.

Som skäl för kriminaliseringen enligt första stycket 7 a angav regeringen att felaktig märkning av utsäde, som tidigare behandlats med växtskyddsmedel, innebär en risk för allvarliga skador på människors och hälsa och miljön och att överträdelsen därmed borde vara förenad med straffansvar (prop. 2011/12:59, s. 33). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Som skäl för kriminalisering enligt första stycket 7 b anförde regeringen att överträdelser av artikel 65.1 är så allvarliga att de borde vara förenade med straffansvar med hänsyn till vikten av att växtskyddsmedel hanteras på ett sätt som innebär att risker för skador på hälsa och miljö inte uppstår (prop. 2011/12:59, s. 33). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

När kriminaliseringen enligt första stycket 7 c infördes konstaterade regeringen att kraven i artikel 66 hade stora likheter med nationell rätt. I nationell rätt hade bestämmelser om reklam om kemiska produkter ansetts utgöra en form av produktinformation som föll inom ramen för straffbestämmelsen om bristfällig miljöinformation (se 29 kap. 6 § första stycket 1 d). Regeringen konstaterade vidare att syftet med EU-förordningens bestämmelser om produktinformation i form av reklam är, precis som i fråga om de nationella bestämmelserna, i förlängningen att skydda hälsa och

miljö från risken att komma till skada. Det ansågs därför lämpligt att hantera reklambestämmelserna i EU:s växtskyddsmedelsförordning på samma sätt. Regeringen påtalade vidare att även växtskyddsmedel som är godkända kan vara farliga för människors hälsa och miljön om en produkt används på fel sätt. Av dessa skäl ansåg regeringen att överträdelser av de aktuella artiklarna i förordningen borde vara förenade med straffansvar (prop. 2011/12:59, s. 34 f.). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

29 kap. 6 § första stycket 8 a och b

Bestämmelserna i 29 kap. 6 § första stycket 8 a och b miljöbalken avser överträdelser av artikel 58.3, 69.2 och 72 i EU:s biocidförordning. Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.6, *29 kap. 3 § andra stycket 20–22*. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrottsdirektiv för bestämmelserna.

Bestämmelsen i första stycket 8 a avser skyldighet att märka en behandlad vara eller en biocidprodukt enligt vad som krävs enligt artikel 58.3 eller artikel 69.2. I artikel 58.3 finns krav på lämnande av produktinformation när det rör sig om en biocidprodukt eller en behandlad vara som innehåller en biocidprodukt och tillverkaren av varan gör påståenden om varans biocidegenskaper eller när de villkor som i relation till det eller de verksamma ämnena är förenade med godkännandet kräver detta, särskilt med hänsyn till att ämnet eller ämnena kan komma i kontakt med människor eller släppas ut i miljön. Det finns även närmare angivet vilken information som ska lämnas. I artikel 69.2 finns krav på information som ska anges på etiketten inte är vilseledande med hänsyn till produktens risker för människors eller djurs hälsa eller för miljön eller dess effektivitet och inte i något fall innehåller uppgifter av typen ”lågriskbiocidprodukt”, ”inte giftig”, ”oskadlig”, ”naturlig”, ”miljövänlig”, ”djurvänlig” eller liknande. Utöver detta ska etiketten innehålla viss föreskriven information.

Bestämmelsen i första stycket 8 b avser krav på att lämna produktinformation enligt artikel 72. I artikel 72 anges krav på hur reklam för biocidprodukter ska utformas och att denna inte får hänvisa till

produkten på ett sätt som är vilseledande på motsvarande sätt som anges i artikel 69.2.

Som skäl för kriminalisering enligt första stycket 8 a anförde regeringen att det är viktigt att märkningen är rätt, att det finns information om vilka åtgärder som ska vidtas vid felaktig användning och om det finns särskilda faror för miljön. Som skäl för kriminalisering enligt första stycket 8 b anförde regeringen att kraven i biocidförordningen hade likheter med de regler om reklam som fanns i artikel 66 i EU:s växtskyddsmedelsförordning och som ansetts utgöra en form av produktinformation som redan var förenad med straffansvar enligt 29 kap. 6 § första stycket 7 c miljöbalken. Det var enligt regeringen lämpligt att hantera reklambestämmelserna i EU:s biocidförordning på samma sätt. Regeringen påtalade vidare att för det fall en biocidprodukt används på fel sätt, riskerar den att orsaka skador både på den som använder produkten och på miljön i övrigt (prop. 2015/16:160, s. 50 f.). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffredovisades inte.

3.1.13 Nedskräpning och nedskräpningsförseelse

Enligt 29 kap. 7 § miljöbalken döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet skräpar ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till för nedskräpning till böter eller fängelse i högst ett år. Den som begår en gärning som avses i 7 § döms för nedskräpningsförseelse till penningböter, om nedskräpningen är att anse som mindre allvarlig (7 a §). Undantaget från straffansvar för ringa nedskräpningsförseelse togs bort efter regeringens förslag i prop. 2020/21:198 eftersom även nedskräpning i mindre omfattning sammantaget ger upphov till stora effekter på miljön (s. 50 f.).

Bestämmelsen om nedskräpning motsvarar i huvudsak vad som tidigare gällde enligt 23 § naturvårdslagen (1964:822). I praxis har bedömts att en förutsättning för att tillämpa nedskräpningsbestämmelsen är att det är fråga om ett föremål som en enskild har slängt ifrån sig eller lämnat kvar i naturen eller som dumpats eller kvarlämnats i anslutning till ett arbetsföretag. Föremålet måste vara synligt och kunna bedömas som värdelöst (RÅ 1993 ref. 41). Den nedskräpande effekten kan inträda oavsett om det är en följd av ett

aktivt handlande eller beror på underlåtenhet, t.ex. bristande uppstädning (jfr NJA 1992 s. 126).

Enligt 15 kap. 26 § miljöbalken är det förbjudet att skräpa ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till. Med skräp avses enligt förarbetena bl.a. plåt, glas, plast, papper, avfall eller annat liknande. Med plåt kan exempelvis avses bilvrak eller delar från sådana. Något krav att skräpet ska vålla otrevnad eller skada föreligger inte (prop. 1997/98:45, del 2, s. 201).

Nedskräpning som innebär t.ex. förorening eller utsläpp aktualiserar tillämpning av andra straffbestämmelser än nedskräpningsbestämmelserna, närmast miljöbrottet enligt 29 kap. 1 § miljöbalken.

3.1.14 Brottskatalogen i 29 kap. 8 § miljöbalken

Allmänt om bestämmelsen

I 29 kap. 8 § miljöbalken finns en rad olika kriminaliseringar. Bestämmelsen infördes i samband med miljöbalken och genomgick en större förändring vid översynen av sanktionssystemet år 2006 (prop. 1997/98:45 och prop. 2005/06:182). Bestämmelsen har där efter ändrats vid flera tillfällen och innehåller för närvarande 14 punkter.

I punkt 1–9 och 12–13 kriminaliseras överträdelse av handlingsregler i nationella bestämmelser. I punkt 10–11 och 14 kriminaliseras handlingsregler i EU-förordningar.

För straffansvar krävs att gärningen har begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet. Straffskalan är böter och fängelse i två år. För försök till brott som avses i 29 kap. 8 § första stycket 12 miljöbalken döms till ansvar. Ansvar ska inte dömas ut enligt bestämmelsen om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 29 kap. 1 § miljöbalken eller enligt 29 kap. 9 § första stycket 5 miljöbalken. För ringa brott döms inte till ansvar (29 kap. 11 § första stycket).

Nedan följer i korthet vad som straffbeläggs och vad lagstiftaren har anfört som skäl för kriminalisering.

29 kap. 8 § första stycket 1

Bestämmelsen i 29 kap. 8 § första stycket 1 miljöbalken avser överträdelse av en föreskrift för totalförsvaret som har meddelats med stöd av 1 kap. 5 § miljöbalken, om en överträdelse av den lagbestämelse från vilken avvikelserna har föreskrivits är straffbelagd. Enligt 1 kap. 5 § får regeringen, i den utsträckning det på grund av rådande särskilda förhållanden är nödvändigt för att stärka försvarsberedskapen, meddela föreskrifter för totalförsvaret som avviker från miljöbalken, dock inte inom sådant ämnesområde för vilket föreskrifter måste meddelas i lag.

Kriminaliseringen infördes efter regeringens förslag i prop. 1997/98:45 utan någon särskild motivering om skälet för att välja straff som sanktion, mer än att den allmänna utgångspunkten för förslagen i paragrafen var att kriminaliseringen skulle vara densamma som tidigare (prop. 1997/98:45, del 2, s. 310).

Försvarsinspektören har ansvar för tillsynen (2 kap. 4 § miljötillsynsförordningen).

29 kap. 8 § första stycket 2

Bestämmelsen i 29 kap. 8 § första stycket 2 miljöbalken avser överträdelse av en föreskrift om försiktighetsmått inom ett miljöskyddsområde, som regeringen har meddelat med stöd av 7 kap. 20 § miljöbalken. Enligt 7 kap. 20 § ska regeringen eller efter regeringens bemyndigande länsstyrelsen för miljöskyddsområde meddela sådana föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för verksamheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med området. Regeringen har i 13 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. föreskrivit att länsstyrelsen meddelar föreskrifter.

Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning och placering efter regeringens förslag i prop. 2005/06:182. I propositionen pekade regeringen på att syftet med reglerna om miljöskyddsområden är att på olika sätt motverka skador till följd av de föroreningar som redan finns i området eller att motverka att föroreningarna förvärras. Några överväganden om skäl för fortsatt kriminalisering redovisades dock inte (prop. 2005/06:182, s. 70). Inte heller när bestämmelsen tillkom redovisades några överväganden om skäl för kriminalisering,

utan regeringen pekade endast på att förslagen i den aktuella paragrafen tagits fram med utgångspunkt i att kriminaliseringen skulle vara densamma som tidigare (prop. 1997/98:45, del 2, s. 310).

Tillsynsansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och kommunala nämnder. Naturvårdsverket har ansvar för tillsynen i fråga om Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 av den 16 april 2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen och Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1866 av den 13 oktober 2015 om närmare föreskrifter för genomförandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 vad gäller registret över samlingar, övervakning av användarnas efterlevnad och bästa praxis, när det gäller sådana genetiska resurser och traditionella kunskaper som avses i förordning (EU) nr 511/2014 och sådana traditionella kunskaper som avses i 8 kap. 5 § andra stycket miljöbalken (2 kap. 3, 4 och 7–10 §§ miljö-tillsynsförordningen).

29 kap. 8 § första stycket 3

Bestämmelsen i 29 kap. 8 § första stycket 3 miljöbalken avser överträdelser av en föreskrift eller ett beslut om förbud mot utsläpp av avloppsvatten m.m. som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 4 § miljöbalken. Enligt 9 kap. 4 § får regeringen för en viss del av landet meddela föreskrifter eller beslut om förbud mot att släppa ut avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar, eller lägga upp fasta ämnen om det finns särskilda skäl med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. Detta gäller om sådan verksamhet kan leda till att vattenområden, marken eller grundvattnet kan förorenas eller på annat sätt påverkas menligt.

Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning och placering efter regeringens förslag i prop. 2005/06:182. Miljöbalkskommittén pekade på att det i det enskilda fallet inte hade meddelats något förbudsbeslut med stöd av 9 kap. 4 §, men att den hittat ett fall i vilket ett sådant beslut hade meddelats med stöd av den tidigare gällande miljöskyddslagen. Kommittén påtalade också att gärningar som omfattades av kriminaliseringen sannolikt även skulle omfattas av bestämmelsen

om miljöbrott eller otillåten verksamhet och föreslog mot den bakgrunden att kriminaliseringen skulle utgå (SOU 2004:3, s. 207 ff.). Som skäl för fortsatt kriminalisering anförde regeringen att den omständigheten att bestämmelsen i 9 kap. 4 § miljöbalken hade använts i liten utsträckning inte var ett tillräckligt skäl för avkriminalisering. Den kunde enligt regeringen dessutom få ökad betydelse i samband med de nya reglerna om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön (prop. 2005/06:182, s. 105). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 4, 29 och 31 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 8 § första stycket 4

Bestämmelsen i 29 kap. 8 § första stycket 4 miljöbalken avser överträdelser av en föreskrift om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken. Enligt 9 kap. 5 § får regeringen för att skydda människors hälsa eller miljön, om det framstår som mer ändamålsenligt än beslut i enskilda fall, också i andra fall än som avses i 9 kap. 4 § i fråga om miljöfarlig verksamhet meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått. Sådana föreskrifter får också meddelas för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Om det finns särskilda skäl, får regeringen bemyndiga en myndighet att meddela sådana föreskrifter.

Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning och placering efter regeringens förslag i prop. 2005/06:182. I det lagstiftningsärendet anförde regeringen att straffbestämmelsen borde kvarstå, men att det för överträdelser av vissa handlingsregler borde övervägas att ha miljöstraffavgift som sanktionsform i stället för straff. Det var dock mycket viktigt att det inte skulle ske en allmän avkriminalisering, utan ett närmare övervägande måste göras för varje särskild förpliktelse. Regeringen förutskickade att den avsåg att göra det i det fortsatta föreskriftsarbetet (prop. 2005/06:182, s. 106).

Bestämmelsen genomför krav i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar)

(2010 års IED-direktiv) (prop. 2012/13:35, s. 56). I direktivet fastställs bestämmelser om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar som härrör från industriella verksamheter. Det innehåller också bestämmelser som syftar till att förebygga eller, när det visar sig vara omöjligt, minska utsläppen till luft, vatten och mark och förebygga uppkomst av avfall, så att en hög skydds nivå kan uppnås för miljön som helhet (artikel 1). Medlemsstaterna ska fastställa vilka sanktioner som ska tillämpas vid överträdelse av de nationella bestämmelser som antas i enlighet med direktivet. De sanktioner som fastställs ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 79). Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar som är kriminaliserade enligt bestämmelsen.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 4, 29 och 31 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 8 § första stycket 5

Bestämmelsen i 29 kap. 8 § första stycket 5 miljöbalken avser åtgärder i ett miljöriskområde som avses i 10 kap. 17 § miljöbalken som ökar belastningen av föroreningar i eller omkring området, annars försämrar den miljömässiga situationen eller försvårar avhjälpandeåtgärder. I 10 kap. 17 § anges att när ett område förklaras som miljöriskområde ska Länsstyrelsen besluta om inskränkningar i markanvändningen eller om att vissa åtgärder som den eller de fastighetsägare eller andra som omfattas av förklaringen vill vidta ska vara förenade med villkor eller ska föregås av en anmälan till tillsynsmyndigheten. Syftet med bestämmelsen är inte att bevara en natur- eller kulturmiljö utan att på olika sätt motverka skador till följd av de föroreningar som föranlett att ett område har förklarats som miljöskyddsområde (prop. 2005/06:182, s. 104).

Bestämmelsen fick sin nuvarande placering efter regeringens förslag i prop. 2005/06:182 och utformning genom förslagen i prop. 2006/07:95 då rekvisitet efterbehandlingsåtgärder ersattes med avhjälpandeåtgärder på grund av ändrad terminologi i 10 kap. miljöbalken (prop. 2006/07:95, s. 137). Några överväganden i fråga om skäl för kriminalisering gjordes inte heller när bestämmelsen tillkom,

utan regeringen pekade endast på att förslagen i den aktuella paragrafen tagits fram med utgångspunkt i att kriminaliseringen skulle vara densamma som tidigare (prop. 1997/98:45, del 2, s. 310).

Tillsynsansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 4, 29 och 31 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 8 § första stycket 6

Bestämmelsen i 29 kap. 8 § första stycket 6 miljöbalken avser brott mot den skyldighet att underhålla en vattenanläggning som följer av 11 kap. 17 § första stycket, 20 § första stycket eller 21 § första stycket miljöbalken. I 11 kap. 17 § första stycket anges att den som äger en vattenanläggning är skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena. Om vattenanläggningen med stöd av en särskild rättighet utförts på någon annans mark och äganderätten till anläggningen övergått till markägaren till följd av att rättigheten upphört, kvarstår underhållsskyldigheten för den som var rättighetshavare. I 11 kap. 20 § första stycket anges att i stället för att lämna tillstånd att riva ut en vattenanläggning i ytvatten får mark- och miljödomstolen på begäran av ägaren av en fastighet som skulle skadas av utrivningen förordna att skyldigheten att underhålla anläggningen och fullgöra övriga skyldigheter som ligger på anläggningens ägare ska övergå på fastighetsägaren till dess något annat bestäms. I 11 kap. 21 § första stycket anges att om en fastighet övergår till en ny ägare och den tidigare ägaren är underhållsskyldig efter övertagande enligt 20 § första stycket, svarar den nya ägaren för de skyldigheter som följer av övertagandet.

Bestämmelsen fick sin nuvarande placering och utformning efter regeringens förslag i prop. 2005/06:182. Miljöbalkskommittén anförde som skäl för fortsatt kriminalisering att underhållsskyldigheten för vattenanläggningar är väsentlig inte minst från säkerhetssynpunkt (SOU 2004:37, s. 274). Regeringen gjorde ingen annan bedömning i den efterföljande propositionen (prop. 2005/06:182, s. 106). Några överväganden om valet mellan straff och miljö sanktionsavgifter redovisades inte.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Förvarsinspektören, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 4, 29 och 31 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 8 § första stycket 7

Bestämmelsen i 29 kap. 8 § första stycket 7 miljöbalken avser brott mot ett förbud till skydd för naturmiljön som en myndighet meddelat i det enskilda fallet enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken. I 12 kap. 6 § fjärde stycket anges att tillsynsmyndigheten får förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten.

Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning och placering efter regeringens förslag i prop. 2005/06:182. Som skäl för fortsatt kriminalisering anförde regeringen att det finns vissa situationer där även handlingsregler som anges i beslut i det enskilda fallet borde omfattas av straffansvar, inte minst i fråga om villkor och liknande bestämmelser i tillstånd men också i fråga om t.ex. beslut om områdeskydd eller förbud mot viss markanvändning i ett miljöriskområde (prop. 2005/06:182, s. 107). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Förvarsinspektören och länsstyrelserna (2 kap. 4 och 10 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 8 § första stycket 8 och 9

Bestämmelsen i 29 kap. 8 § första stycket 8 miljöbalken avser brott mot bestämmelsen i 13 kap. 8 § miljöbalken om utredning innan en genteknisk verksamhet påbörjas eller mot en föreskrift om utredningen som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 9 §. I 13 kap. 8 § anges att innesluten användning och avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer ska föregås av en utredning. Den ska kunna läggas till grund för en tillfredsställande bedömning av vilka hälso- och miljöskador som organismerna kan orsaka. Utredningen ska vara gjord i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. En sådan utredning ska också göras innan en produkt som innehåller

eller består av genetiskt modifierade organismer släpps ut på marknaden. I 13 kap. 9 § anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om sådan utredning som avses i 8 §.

Bestämmelsen i 29 kap. 8 § första stycket 9 avser brott mot en föreskrift om försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 11 § miljöbalken. Enligt 13 kap. 11 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela särskilda föreskrifter om försiktighetsmått.

Bestämmelserna fick nuvarande utformning och placering efter regeringens förslag i prop. 2005/06:182. Regeringen angav inte några skäl för en fortsatt kriminalisering i det lagstiftningsärendet (prop. 2005/06:182, s. 107 f.). Några överväganden i fråga om skäl för kriminalisering gjordes inte heller när bestämmelsen tillkom, utan regeringen pekade endast på att förslagen i den aktuella paragrafen tagits fram med utgångspunkt i att kriminaliseringen skulle vara densamma som tidigare (prop. 1997/98:45, del 2, s. 310).

Tillsynsansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, Arbetsmiljöverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk (2 kap. 12–18 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 8 § första stycket 10 och 11

Bestämmelserna i 29 kap. 8 § första stycket 10 och 11 miljöbalken avser överträdelser av artikel 37.4 och 39.1 respektive artikel 38, 39.2 och 66.1 i Reach-förordningen. Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.6, *29 kap. 3 § andra stycket 9*. Det finns inte något krav på straff för gärningarna enligt bestämmelserna i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv.

I artikel 37.4 och 39.1 finns krav på nedströmsanvändare att upprätta en kemikaliesäkerhetsrapport med visst angivet innehåll inom 12 månader från det att en leverantör har meddelat ett registreringsnummer i säkerhetsdatabladet. En nedströmsanvändare är en person, annan än tillverkaren eller importören, som är etablerad i gemenskapen och använder ett ämne i sin industriella eller professionella verksamhet. En distributör eller konsument är inte en nedströms-

användare (artikel 3.13). Med ämne avses kemiskt grundämne och föreningar av detta grundämne i naturlig eller tillverkad form, inklusive de eventuella tillsatser som är nödvändiga för att bevara dess stabilitet och sådana föroreningar som härrör från tillverkningsprocessen, men exklusive eventuella lösningsmedel som kan avskiljas utan att det påverkar ämnets stabilitet eller ändrar dess sammansättning (artikel 3.1).

Som skäl för kriminalisering anförde regeringen att en underlåtenhet att upprätta kemikaliesäkerhetsrapport kan medföra skada eller risk för skada på människors hälsa eller miljön, inte bara i nedströmsanvändarens egen verksamhet utan även längre ned i distributionskedjan. En nedströmsanvändare kan vara en stor aktör på marknaden och befinna sig högt upp i en distributionskedja. Många stora tillverkare av kemikalier är samtidigt nedströmsanvändare. Det kan hända att en nedströmsanvändare, som inte har upprättat en kemikaliesäkerhetsrapport trots att det krävs, använder ett ämne på ett sätt som avviker från de villkor som beskrivits i exponeringsscenarioer eller användnings- eller exponeringskategorier för ämnet och utan att själv ha tagit ställning till vad som krävs för en säker användning samt utan att ha upprättat en kemikaliesäkerhetsrapport som avspeglar en sådan bedömning. En sådan situation kan leda till att informationen om riskhanteringsåtgärder i säkerhetsdatabladet brister och att de exponeringsscenarioer som lämnats med säkerhetsdatabladet inte är relevanta. Dessutom kan de riskhanteringsåtgärder som nedströmsanvändaren själv tillämpar vara otillräckliga. Det kan alltså få allvarliga följder att inte upprätta en kemikaliesäkerhetsrapport, inte minst eftersom det är fråga om ämnen som uppfyller kriterierna för att klassas som farliga och då det kan vara fråga om användningar som inte riskbedömts enligt reglerna i förordningen. Regeringen bedömde därför att överträdelse av artikel 37.4 har ett högt straffvärde. Åtgärder inom ramen för tillsynen ansågs inte vara ett tillräckligt effektivt medel för att motverka överträdelse (prop. 2007/08:80, s. 112).

I artikel 38 och 39.2 finns krav på att nedströmsanvändare innan nedströmsanvändaren inleder eller fortsätter en viss användning av ett ämne som har registrerats av en aktör längre upp i distributionskedjan förser Echa med information senast sex månader efter det att leverantören har meddelat nedströmsanvändaren ett registreringsnummer i säkerhetsdatabladet.

I artikel 66.1 finns krav på att nedströmsanvändare som använder ett ämne för vilket tillstånd har beviljats en aktör längre upp i distributionskedjan måste anmäla detta till Echa inom tre månader från den första leveransen av ämnet. Kravet gäller ämnen som finns med i bilaga XIV, dvs. ämnen som har särskilt farliga egenskaper. Det rör sig om ämnen som är cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska, som är långlivade, bioackumulerande och toxiska eller mycket långlivade och mycket bioackumulerande. Det kan även vara fråga om ämnen som på vetenskapliga grunder visats sannolikt medföra liknande risker för människors hälsa eller miljön (artikel 57).

Som skäl för kriminalisering anförde regeringen att informations-skyldigheten i artikel 38 är en förutsättning för en effektiv tillsyn och för ett fungerande kontrollsystem. Utan den relevanta informationen har tillsynsmyndigheten inte möjlighet att vidta de tillsynsåtgärder som behövs. På grund av sitt höga straffvärde skulle sanktionen utgöras av straff. I fråga om kriminalisering av överträdelser av kravet i artikel 66.1. anförde regeringen att en underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldigheten till Echa inte skulle innebära någon direkt risk för skada på människors hälsa eller miljön, men en försvårad kontroll över tillverkningsprocesser i vilka tillståndspliktiga ämnen används. Av det skälet borde man se allvarligt på överträdelser av artikel 66.1. Straffvärdet var sådant att det var möjligt att överväga en miljöstraffavgift, men eftersom det kan vara svårt att konstatera att en överträdelse skett ansågs det inte lämpligt (prop. 2007/08:80, s. 113 f.).

29 kap. 8 § första stycket 12

Bestämmelsen i 29 kap. 8 § första stycket 12 miljöbalken avser förbudet mot att dumpa eller förbränna avfall till havs enligt 15 kap. 27 § miljöbalken. I enlighet med vad som framgår av andra stycket är även försök till brott kriminaliserat. Förbudet avser Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt det fria havet. Sjöterritoriet och den ekonomiska zonen definieras i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium och i förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon.

Den omständigheten att haven är hotade av miljöförstöring stod klart mycket tidigt. Insikten om havsföroreningarnas omfattning

och problemets vidd följdes av medvetenheten att ett enskilt land inte enbart genom nationella åtgärder kan lösa problemen i sin havsmiljö. Det ansågs därmed nödvändigt att etablera ett regionalt och globalt samarbete i syfte att komma till rätta med verksamheter av skilda slag som kan förorena haven (prop. 1992/93:237, s. 4 f). Av det skälet infördes förbudet mot dumpning och förbränning av avfall inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon i miljöbalken. Det har sitt ursprung i 1972 års konvention om förhindrande av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material (Londonkonventionen) och ersättaren 1996 års protokoll till 1972 års konvention om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material (Londonprotokollet) samt regionala konventioner som konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (Ospar) och Helsingforskonventionen (Helcom). Sverige är part i alla dessa konventioner och måste därför följa deras regler.

Förbudet mot att dumpa och förbränna avfall gäller inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. På och över det fria havet får avfall inte heller dumpas från svenska fartyg eller luftfartyg. Avfall som är avsett att dumpas i det fria havet får inte föras ut ur landet eller ur den ekonomiska zonen (15 kap. 27 § miljöbalken). Bestämmelser om undantag från förbudet finns i 15 kap. 28 och 29 §§ miljöbalken.

Sveriges sjöterritorium omfattar inre vatten och territorialhavet (1 § lagen [2017:1272] om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner). Till inre vatten räknas insjöar, vattendrag och kanaler, vid kusterna belägna hamnar, bukter och vikar samt havsområden innanför och mellan öar, holmar och skär innanför baslinjerna (prop. 2016/17:215, s. 528). Territorialhavet sträcker sig tolv nautiska mil räknat från vissa baslinjer med de begränsningar som följer av överenskommelser om riksgränsen och andra överenskommelser med Danmark, Finland och Norge (3 § lagen om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner).

Förbudet enligt 15 kap. 27 § miljöbalken mot dumpning inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon omfattar alla typer av avfall oavsett i vilken form det dumpas. Förbudet gäller även dumpning av behållare med avfall eller att transportmedlet med avfallslast sänks. Den omständigheten att förbudet för det fria havet endast omfattar fartyg och luftfartyg beror på svårigheten att fastställa natio-

naliteten på andra transportmedel. Förbudet i paragrafen avser även dumpning på is (prop. 1997/98:45, del 2, s. 201).

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbudet att dumpa eller förbränna avfall enligt 12 kap. 27 § första stycket miljöbalken döms till böter eller fängelse i högst två år (29 kap. 8 § första stycket 12 miljöbalken). Om en gärning är att anse som ringa döms inte till ansvar (29 kap. 11 § första stycket miljöbalken). För försök till brott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken (29 kap. 8 § andra stycket miljöbalken). Om ansvar kan dömas ut enligt bestämmelsen om miljöbrott i 29 kap. 1 § miljöbalken ska den bestämmelsen tillämpas i stället.

Dumpning av avfall i vatten eller gruvhål skulle också kunna aktualisera bestämmelserna om skadegörelse i 12 kap. brottsbalken, t.ex. om man sänker en bil i någon annans sjö eller gruvhål (jfr prop. 2016/17:131, s. 78).

Det som sägs i 15 kap. 27 § första stycket miljöbalken om dumpning gäller inte sådana utsläpp av skadliga ämnen från fartyg som regleras i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg eller sådana utsläpp av sediment från fartyg som regleras genom barlastvattenlagen (2009:1165) eller föreskrifter som meddelats i anslutning till den lagen. I den förra lagen anges bl.a. att det är förbjudet att släppa ut olja från fartyg (2 kap. 2 §). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet döms till böter eller fängelse i högst två år.

Förbudet infördes efter förslag i prop. 1971:160. I fråga om kriminaliseringen, anfördes endast att det i den nya lagen (lag [1971:1154] om förbud mot dumpning av avfall i vatten) även borde tas in ansvarsbestämmelser (prop. 1971:160, s. 13). Vid miljöbalkens tillkomst fördes kriminaliseringen in i balken med motiveringen att utgångspunkten var att kriminaliseringen skulle vara densamma som tidigare (prop. 1997/98:45, del 1, s. 431 f. och del 2, s. 310).

Genom 29 kap. 13 § miljöbalken utsträcks svensk domsrätt till att omfatta överträdelse av förbudet mot dumpning och förbränning av avfall som begåtts utom riket. Bestämmelsen infördes för att den som har begått brott mot förbudet i den svenska ekonomiska zonen ska kunna dömas i svensk domstol (prop. 1992/93:54, s. 56 ff.).

Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om sjöfarten och luftfarten när det gäller sådan dumpning och förbränning av avfall som regleras genom 15 kap. 27–29 §§ miljöbalken. Länsstyrelsen

ska i tillsynen samverka med Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen (2 kap. 28 § miljötillsynsförordningen).

29 kap. 8 § första stycket 13

Bestämmelsen i 29 kap. 8 § första stycket 13 miljöbalken avser sådana förbud mot fiske som kan meddelas med stöd av 28 kap. 13 § miljöbalken. Bestämmelsen i 28 kap. 13 § ger en möjlighet att meddela fiskeförbud i samband med beslut om anordningar för att främja fisket eller för att förebygga skador på fisket. Vid miljöbalkens tillkomst pekade regeringen på att den som ska utföra en vattenverksamhet som kan skada fisket är skyldig att vidta och underhålla anordningar för fiskens framkomst och bestånd enligt 11 kap. 8 § miljöbalken och att det i samband med dessa åtgärder kan vara motiverat med fiskeförbud. Fiskeförbud kan även vara motiverat t.ex. när stat, kommun eller vattenförbund ska utföra vattenverksamhet för att främja fisket (prop. 1997/98:45, del 2, s. 303).

I beslutet om tillstånd kan sökanden förpliktas att sätta ut och ta om hand skyltar som informerar om fiskeförbudet (se t.ex. Mark- och miljödomstolen i Växjö tingsrätts dom den 27 september 2021 i mål M 6195-20).

Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 pekade regeringen på att bestämmelsen har störst betydelse för vattenverksamhet och att det är en vanlig situation att det är tillståndsmyndigheten som beslutar om fiskeförbud i tillståndsdomen. Fiskeförbud nedströms ett vattenkraftverk där vandringsfisk blir stående är ett typiskt exempel på förbud som kan meddelas med stöd av bestämmelsen. Regeringen anförde vidare att överträdelser av fiskeförbud kan ha en så skadlig inverkan på ett fiskbestånd att det motiverar fängelsestraff (prop. 2005/06:182, s. 108). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraff redovisades inte.

Fiskeförbud kan avse områden där fiskerätten tillkommer andra än verksamhetsutövaren. I sådant fall kan fiskerättshavarna, enligt 31 kap. 16 § första stycket miljöbalken få rätt till ersättning av verksamhetsutövaren för skada till följd av förbudet (prop. 1997/98:45, del 2, s. 303).

Tillsynsansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 4, 29 och 31 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 8 § första stycket 14

Bestämmelsen i 29 kap. 8 § första stycket 14 miljöbalken avser överträdelser av artikel 4 i EU-förordningen om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet. Hänvisningen är dynamisk, dvs. den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

I förordningen fastställs bestämmelser om efterlevnad i fråga om tillträde till och fördelning av nytta från genetiska resurser och traditionell kunskap som rör genetiska resurser i enlighet med bestämmelserna i Nagoyaprotokollet om tillträde till genetiska resurser samt rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid deras användning till konventionen om biologisk mångfald. (artikel 1). Medlemsstaterna ska anta bestämmelser om de sanktioner som ska tillämpas och ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande (artikel 11).

I artikel 4 finns krav på de som använder genetiska resurser eller traditionell kunskap som rör genetiska resurser, bl.a. att de ska visa tillbörlig aktsamhet för att förvissa sig om att de genetiska resurser och den traditionella kunskap som rör genetiska resurser som de använder har inhämtats enligt gällande lagstiftning eller tillsynskrav för tillträde och fördelning av nytta samt att nyttan fördelas rimligt och rättvist enligt ömsesidigt överenskomna villkor i enlighet med tillämplig lagstiftning eller lagstadgade krav.

Som skäl för kriminalisering anförde regeringen följande. Genetiska resurser spelar en viktig roll vid genomförandet av strategier som behövs för att återställa skadade ekosystem och bevara hotade arter. Det övergripande målet är att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden. Bevarandet av den biologiska mångfalden är det grundläggande målet i konventionen, protokollet och förordningen. Det är ett av de grundläggande målen i miljöbalken. Att uppnå det målet är avgörande för klimatet och för att kunna uppnå drägliga livsvillkor för människor. Den omständigheten att användare visar tillbörlig aktsamhet är en central skyldighet i förordningen

och avgörande för genomförandet av Nagoyaprotokollet. Kraftfulla sanktioner krävs för att den skyldigheten ska få det genomslag som är nödvändigt. Brott mot skyldigheten att visa tillbörlig aktsamhet enligt artikel 4 skulle därför vara kriminaliserat (prop. 2015/16:161, s. 40 f.). Några överväganden om valet mellan straff och miljö-sanktionsavgifter redovisades inte.

Naturvårdsverket har ansvar för tillsynen i fråga om förordning (EU) nr 511/2014 och förordning (EU) 2015/1866, när det gäller sådana genetiska resurser och traditionella kunskaper som avses i förordning (EU) nr 511/2014 och sådana traditionella kunskaper som avses i 8 kap. 5 § andra stycket miljöbalken (2 kap. 9 a § miljö-tillsynsförordningen).

3.1.15 Bötesbrottskatalogen i 29 kap. 9 § miljöbalken

Allmänt om bestämmelsen

Bestämmelsen i 29 kap. 9 § miljöbalken innehåller en rad olika kriminaliseringar. Den infördes i samband med miljöbalkens tillkomst (prop. 1997/98:45). Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 bedömdes det finnas ett behov av en bestämmelse med enbart böter i straffskalan där sådana överträdelser kunde placeras som hade ett lägre straffvärde, men där miljö-sanktionsavgift inte bedömdes som en tillräcklig eller lämplig sanktion och där överträdelserna enligt regeringen inte kunde kopplas till någon av de särskilda straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken. En ren bötesparagraf behövdes också enligt regeringen med hänsyn till att myndighetsföreskrifter och kommunala föreskrifter inte kunde förenas med fängelsestraff. Allvarigare fall av brottslighet som då reglerades i 9 § flyttades till någon av de andra paragraferna i 29 kap. miljöbalken. Paragrafen innehöll efter lagändringen tolv punkter (prop. 2005/06:182, s. 112). Den har därefter ändrats flera gånger och innehåller för närvarande sju-tton punkter.

Genom 29 kap. 9 § första stycket 1, 7–13 och 16–17 kriminaliseras handlingsregler i EU-förordningar. Genom 29 kap. 9 § första stycket 2–6 och 14–15 kriminaliseras överträdelser av handlingsregler i nationella bestämmelser.

För straffansvar enligt 29 kap. 9 § krävs att gärningen har begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet. Straffskalan är böter. Ansvar ska

inte dömas ut enligt bestämmelsen om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 29 kap. 1 § miljöbalken. För ringa brott döms inte till ansvar (29 kap. 11 § första stycket).

I följande avsnitt följer i korthet vad som straffbeläggs i respektive punkt och vad lagstiftaren har anfört som skäl för kriminalisering.

29 kap. 9 § första stycket 1

Bestämmelsen i 29 kap. 9 första stycket 1 miljöbalken avser överträdelse av artikel 6.3 i CITES-förordningen. Hänvisningen är dynamisk, dvs. den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Syftet med förordningen är att skydda arter av vilda djur och växter och säkerställa deras bevarande genom kontroll av handeln med dem, i enlighet med de bestämmelser som fastställs i förordningen (artikel 1).

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att ålägga sanktioner mot åtminstone vissa angivna överträdelse av bestämmelserna i förordningen, däribland artikel 6.3. Åtgärderna ska anpassas efter överträdelsens art och svårhetsgrad och omfattar bestämmelser om beslag av och, när så är lämpligt, förverkande av exemplar (artikel 16). Det finns inte något krav på straff enligt 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar som är kriminaliserade enligt bestämmelsen.

I artikel 4 anges att det krävs importtillstånd för införsel till gemenskapen av exemplar av arter som upptagits i bilaga A till förordningen. I artikel 5 anges att det krävs exporttillstånd i fråga export eller reexport från gemenskapen av exemplar av arter som upptagits i bilaga A. I artikel 10 anges att ett intyg ska utfärdas om förutsättningarna för ett tillstånd är uppfyllda. I artikel 6.3 finns krav på att sökanden ska informera den behöriga myndighet till vilken en ansökan om tillstånd eller intyg ställs om en dylik begäran tidigare har avslagits.

Bestämmelsen fick sin nuvarande ordalydelse och placering efter regeringens förslag i prop. 2005/06:182. I samband med ändringen anförde regeringen som skäl för kriminalisering att straff borde finnas kvar och att det var tillräckligt med böter i straffskalan (prop. 2005/06:182, s. 115).

Tillsynsansvar är fördelat mellan Försvarsinspektören och länsstyrelserna (2 kap. 3, 4 och 7 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 9 § första stycket 2

Bestämmelsen i 29 kap. 9 första stycket 2 miljöbalken avser överträdelser av föreskrifter och beslut om tomgångskörning eller gatumusik som meddelats av regeringen eller någon av regeringen utpekad myndighet. Som skäl för kriminaliseringen anförde regeringen att tomgångskörning och gatumusik har en negativ omgivningspåverkan som är så allvarlig att straffansvar är motiverat (prop. 2005/06:182, s. 112 f.).

Tillsynsansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 4, 19, 29 och 31 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 9 § första stycket 3

Bestämmelsen i 29 kap. 9 § första stycket 3 miljöbalken omfattar överträdelser av en föreskrift om skötsel av jordbruksmark som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 8 § miljöbalken. Enligt den bestämmelsen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om den hänsyn till kultur- och naturvärden som ska tas vid skötsel av jordbruksmark och vid annan markanvändning i jordbruket. Sådana föreskrifter finns i förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket. Jordbruksverket utfärdar vidare föreskrifter till skydd för natur- och kulturvärden i jordbruket.

Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse och placering efter regeringens förslag i prop. 2005/06:182. Miljöbalkskommittén föreslog att kriminaliseringen skulle utgå. Kommittén menade att föreskrifterna om skötsel i möjligaste mån borde ersättas av föreskrifter om anmälningsplikt och att överträdelser av anmälningsplikten i stället skulle vara förenad med straffansvar (SOU 2004:37, s. 282 f.). Som skäl för fortsatt kriminalisering anförde regeringen att det ännu inte hade meddelats några sådana föreskrifter om anmälningsplikt och att det i alla delar kanske inte heller var möjligt eller lämpligt att ersätta de nuvarande föreskrifterna med föreskrifter om anmälningsplikt.

Det var inte nödvändigt att föreskriva något annat än bötesstraff (prop. 2005/06:182, s. 113). Några överväganden om valet mellan straff och miljöskaktionsavgifter redovisades inte.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 4, 30 och 32 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 9 § första stycket 4

Bestämmelsen i 29 kap. 9 § första stycket 4 miljöbalken omfattar överträdelse av en föreskrift om hantering av gödsel som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken. Enligt den bestämmelsen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela de föreskrifter som skäligen kan behövas från miljöskyddssynpunkt i fråga om begränsningar av antalet djur i ett jordbruk, försiktighetsmått för gödselhanteringen, och växtodlingen. Sådana föreskrifter finns i förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket. Jordbruksverket utfärdar vidare föreskrifter till skydd för natur- och kulturvärden i jordbruket.

Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning och placering efter regeringens förslag i prop. 2005/06:182. Som skäl för den fortsatta kriminaliseringen anförde regeringen att det var fråga om bedömningar som inte var lämpliga inom ramen för systemet med skaktionsavgifter. Bötesstraff bedömdes vara tillräckligt eftersom straffbestämmelsen om miljöbrott i 29 kap. 1 § miljöbalken, omfattar gödselhantering som innebär utsläpp som genom förorening kan medföra skador (prop. 2005/06:182, s. 114).

Tillsynsansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, länsstyrelserna och kommunala nämnder (2 kap. 4, 30 och 32 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 9 § första stycket 5

Bestämmelsen i 29 kap. 9 § första stycket 5 miljöbalken omfattar överträdelse av en föreskrift om försiktighetsmått som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 11 § miljöbalken vid en sådan odling av gene-

tiskt modifierade organismer som omfattas av ett tillstånd enligt 13 kap. 12 § miljöbalken. Enligt 13 kap. 11 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela särskilda föreskrifter om försiktighetsmått. Att påbörja eller bedriva sådan verksamhet utan tillstånd är kriminaliserat enligt 29 kap. 4 § första stycket 1 h miljöbalken.

Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse och placering efter regeringens förslag i prop. 2005/06:182. Regeringen anförde i övervägandena om den fortsatta kriminaliseringen att böter borde vara en tillräcklig sanktion för överträdelser av försiktighetsmått som avser sådan odling av genetiskt modifierade organismer som omfattas av tillstånd enligt 13 kap. 12 § miljöbalken (prop. 2005/06:182, s. 108 och 116). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Försvärsinspektören, Arbetsmiljöverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemiddelverket, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk (2 kap. 3, 4 och 12–18 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 9 § första stycket 6

Bestämmelsen i 29 kap. 9 § första stycket 6 miljöbalken omfattar överträdelser av en föreskrift om märkning av genetiskt modifierade organismer som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 18 § miljöbalken. Enligt den bestämmelsen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att den som släpper ut en produkt som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer på marknaden ska märka produkten.

Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse och placering efter regeringens förslag i prop. 2005/06:182. Regeringen anförde i övervägandena om den fortsatta kriminaliseringen att överträdelser av föreskrifter om märkning av genetiskt modifierade organismer som har meddelats med stöd av 13 kap. 18 § miljöbalken borde vara förenade med straffansvar på bötesnivå (prop. 2005/06:182, s. 10 och 116). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Förvarsinspektören, Arbetsmiljöverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk (2 kap. 3, 4 och 12–18 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 9 § första stycket 7

Bestämmelsen i 29 kap. 9 § första stycket 7 miljöbalken avser överträdelser av artikel 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 5.1 eller 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG.. Hänvisningen är dynamisk, dvs. den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. I förordningen fastställs rambestämmelser för spårbarhet av produkter som består av eller innehåller genetiskt modifierade organismer (GMO) samt livsmedel och foder som framställts av genetiskt modifierade organismer i syfte att underlätta korrekt märkning, övervakning av effekterna på miljön och i förekommande fall hälsan samt genomförande av lämpliga riskhanteringsåtgärder, inbegripet vid behov indragning av produkter (artikel 1).

Medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om påföljder som ska gälla vid överträdelse av förordningen och ska vidta de åtgärder som behövs för att se till att dessa bestämmelser tillämpas. Påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 11). Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar som är kriminaliserade enligt bestämmelsen.

I artikel 4 finns spårbarhets- och märkningskrav för produkter som består av eller innehåller genetiskt modifierade organismer. I artikel 5.1 och 5.2. finns spårbarhetskrav för produkter som är avsedda för användning som livsmedel eller foder och som är framställda av genetiskt modifierade organismer.

Vid införandet av kriminaliseringen anförde regeringen att bestämmelserna enligt förordningen skulle vara förenade med sanktioner och att ett bötesstraff bedömdes tillräckligt (prop. 2005/06:182,

s. 116). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Försvarsinspektören, Arbetsmiljöverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk (2 kap. 3, 4 och 12–18 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 9 § första stycket 8

Bestämmelsen i 29 kap. 9 § första stycket 8 miljöbalken avser överträdelser av artikel 6, 12 eller 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer. Hänvisningen är dynamisk, dvs. den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Syftet med förordningen är att i enlighet med försiktighetsprincipen inrätta ett gemensamt anmälnings- och informationssystem för gränsöverskridande förflyttningar av genetiskt modifierade organismer (GMO) samt att säkerställa ett konsekvent genomförande av bestämmelserna i Cartagena-protokollet om biosäkerhet till konventionen om biologisk mångfald på gemenskapens vägnar för att därigenom bidra till att uppnå en tillräcklig skyddsnivå på området säker överföring, hantering och användning av genetiskt modifierade organismer som kan få skadlig effekt på bevarandet och det hållbara nyttjandet av den biologiska mångfalden, även med (artikel 1).

Medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om påföljder som ska tillämpas vid överträdelse av bestämmelserna i förordningen och ska vidta de åtgärder som behövs för att se till att dessa bestämmelser följs. Påföljderna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande (artikel 18). Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar som är kriminaliserade enligt bestämmelsen.

I artikel 6 finns krav på att exportören ska bevara den anmälan som avses i artikel 4 samt mottagningsbeviset och den importerande partens eller i förekommande fall icke-partens beslut under minst fem år samt sända en kopia av dessa dokument till den behöriga myndigheten i den medlemsstat från vilken den genetiskt modifierade organismen exporterats och till kommissionen. I artikel 4 anges att

exportören ska sörja för att en anmälan görs till behörig myndighet före den första avsiktliga gränsöverskridande förflyttningen av en genetiskt modifierad organism som är avsedd för avsiktlig utsättning i miljön.

I artikel 12 finns krav på att exportören ska se till att vissa uppgifter finns i ett följedokument till genetiskt modifierade organismer och vidarebefordras till den importör som tar emot de genetiskt modifierade organismerna.

I artikel 13 finns krav på att exportören ska sörja för att transitering av genetiskt modifierade organismer anmäls till parter som har beslutat att reglerasådan transitering genom sitt territorium och anmält detta beslut till förmedlingscentrumet för biosäkerhet.

Vid införandet av kriminaliseringen anförde regeringen att bestämmelserna enligt förordningen skulle vara förenade med sanktioner och att ett bötesstraff bedömdes tillräckligt (prop. 2005/06:182, s. 116). Några överväganden om valet mellan straff och miljöskattionsavgifter redovisades inte.

Tillsynsansvaret fördelas mellan Förvarsinspektören, Arbetsmiljöverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk (2 kap. 3, 4 och 12–18 §§ miljötillsynsförordningen).

29 kap. 9 § första stycket 9

Bestämmelsen i 29 kap. 9 § första stycket 9 miljöbalken avser överträdelser av artiklarna 19.1 och 19.2 i EU-förordningen om kosmetiska produkter. Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.6, 29 kap. 3 § andra stycket 18 och 19. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar som är kriminaliserade enligt bestämmelsen.

Enligt artikel 19.1 och 19.2 får kosmetiska produkter tillhandahållas på marknaden endast om viss föreskriven information finns på produkten eller, om det av praktiska skäl är omöjligt, i en bipacksedel. Det ska bl.a. finnas uppgift om namn och adress för den ansvariga personen, ursprungsland (om produkten är importerad), datum för kortaste hållbarhet, särskilda försiktighetsåtgärder som ska iakttas

och ingredienser och tillverkningspartiets nummer eller referens för identifiering.

Frågan om allvaret i en överträdelse av märkningsreglerna i förordningen behandlades i samband med den översyn som gjordes av miljöbalkens sanktionsregler år 2006. Regeringen ansåg då att underlåtenhet att märka kosmetiska produkter eller förse dem med innehållsförteckning var så allvarligt att straff borde följa på sådan överträdelse. Det ansågs dock tillräckligt med bötesstraff för underlåtenhet att märka kosmetiska och hygieniska produkter eller att förse dem med innehållsdeklaration (prop. 2005/06:182, s. 117 f.). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

I ett senare lagstiftningsärende pekade Lagrådet på att det borde övervägas om inte syftet med regleringen bättre skulle tillgodoses om ett flertal överträdelser av förordningen i stället för straffansvar kom att föranleda miljöstraffavgifter. Även Åklagarmyndigheten framförde sådan kritik. Regeringen ansåg dock att det mot bakgrund av att en överträdelse mot märkningsreglerna kunde leda till fara för allvarlig skada för människors hälsa att en överträdelse av artikel 19.1 och 19.2 skulle vara förenat med straffansvar. I likhet med tidigare överväganden ansåg regeringen att det var tillräckligt med böter i straffskalan. Mot bakgrund av kritiken från Lagrådet och Åklagarmyndigheten utlovade regeringen att den skulle följa utvecklingen på området och se över frågan och föreslå ändringar för det fall det visade sig att det fanns behov av det (prop. 2012/13:135, s. 33 f.).

29 kap. 9 § första stycket 10

Bestämmelsen i 29 kap. 9 § första stycket 10 miljöbalken avser överträdelser av artikel 9 i EU-förordningen om tvätt- och rengöringsmedel avseende utsläppande på marknaden och begränsningar baserade på tensiders biologiska nedbrytbarhet. Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.6, *29 kap. 3 § andra stycket 3*. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar som är kriminaliserade enligt bestämmelsen.

I artikel 9 finns krav på att tillverkare, som släpper ut ämnen på marknaden, ska ge medlemsstaternas behöriga myndigheter tillgång till information om testresultat och till faktablad. Med ämnen avses kemiska grundämnen och deras föreningar i naturlig form eller framställda genom en tillverkningsprocess, inklusive eventuella tillsatser som är nödvändiga för att bevara produkternas stabilitet samt eventuella orenheter som följer av den använda processen, men undantaget lösningsmedel som kan separeras utan att det påverkar ämnets stabilitet eller ändrar dess sammansättning (artikel 2.4).

Som skäl för kriminalisering konstaterade regeringen att överträdelser av vissa bestämmelser i förordningen omfattas av de föreslagna straffbestämmelserna i 29 kap. 3 och 6 §§ miljöbalken och att överträdelser av informationsskyldigheten enligt artikel 9 i förordningen borde kunna föranleda böter (2005/06:182, s. 117). Några överväganden om valet mellan straff och miljö sanktionsavgifter redovisades inte.

29 kap. 9 § första stycket 11

Bestämmelsen i 29 kap. 9 § första stycket 11 miljöbalken avser överträdelser av artikel 32, 34 eller 36 i Reach-förordningen. Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.6, *29 kap. 3 § andra stycket 9*. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar som är kriminaliserade enligt bestämmelsen.

I artikel 32 finns krav på att alla leverantörer av ett ämne som inte är skyldiga att tillhandahålla ett säkerhetsdatablad i enlighet med artikel 31 ska förse mottagaren med information om registreringsnummer, uppgift om huruvida det krävs tillstånd och information som är nödvändig för att det ska vara möjligt att fastställa och tillämpa lämpliga riskhanteringsåtgärder. Med ämne avses kemiskt grundämne och föreningar av detta grundämne i naturlig eller tillverkad form, inklusive de eventuella tillsatser som är nödvändiga för att bevara dess stabilitet och sådana föroreningar som härrör från tillverkningsprocessen, men exklusive eventuella lösningsmedel som kan avskiljas utan att det påverkar ämnets stabilitet eller ändrar dess sammansättning (artikel 3.1).

I artikel 34 finns krav på att varje aktör i distributionskedjan för ett ämne ska vidarebefordra information till nästa aktör eller distributör uppåt i distributionskedjan om ny information om farliga egenskaper och all annan information som kan ge anledning att ifrågasätta om de riskhanteringsåtgärder som anges i det tillhandahållna säkerhetsdatabladet är lämpliga.

I artikel 36 finns krav på alla tillverkare, importörer, nedströmsanvändare och distributörer att sammanställa all information som de behöver för att fullgöra sina skyldigheter enligt förordningen och hålla den tillgänglig under minst tio år.

När kriminaliseringen infördes anförde regeringen att överträdelser av artikel 32 i Reach-förordningen om skyldighet att vidarebefordra information nedåt i distributionskedjan om ämnen och beredningar för vilka det inte krävs något säkerhetsdatablad, i likhet med överträdelser av informationsskyldigheten i EG-förordningen om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer borde sanktioneras med böter. Detsamma borde enligt regeringen gälla skyldigheten att spara viss information enligt artikel 36 i Reach-förordningen. Enligt artikel 34 i Reach-förordningen ska alla aktörer i distributionskedjan lämna information uppåt i kedjan om farliga egenskaper och annat som kan ge anledning att ifrågasätta om riskhanteringsåtgärder som anges i ett säkerhetsdatablad är tillämpliga. I artikeln anges inte på vilket sätt informationen ska lämnas. Eftersom artikel 34 inte bara omfattar sådana ämnen för vilka ett säkerhetsdatablad ska tas fram utan alla ämnen och beredningar, alltså även sådana som omfattas av artikel 32, borde brott mot artikeln sanktioneras med böter (prop. 2006/07:95, s. 117). Några överväganden om valet mellan straff och miljöskattionsavgifter redovisades inte.

29 kap. 9 § första stycket 12

Bestämmelsen i 29 kap. 9 § första stycket 12 miljöbalken avser överträdelser av artikel 52 i EU:s växtskyddsmedelsförordning. Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.6, *29 kap. 3 § andra stycket 15–17*. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar som är kriminaliserade enligt bestämmelsen.

I artikel 52 anges att ett växtskyddsmedel som godkänts i en medlemsstat får införas, släppas ut på marknaden och användas i en annan medlemsstat, om denna medlemsstat fastställer att växtskyddsmedlet till sin sammansättning är identiskt med ett växtskyddsmedel som redan har godkänts på dess territorium under förutsättning att ett parallellhandelsstillstånd har beviljats. Ansökan ska lämnas till den behöriga myndigheten i införselmedlemsstaten.

Kemikalieinspektionen hade i en promemoria föreslagit att överträdelser av kravet på parallellhandelsstillstånd skulle förenas med miljöstraffavgift, men ifrågasatte senare lämpligheten av miljöstraffavgift bl.a. mot bakgrund av de svårigheter som är förenade med en utredning av om ett växtskyddsmedel är identiskt med ett annat växtskyddsmedel. Mot den bakgrunden och då flera remissinstanser hade pekat på allvaret i överträdelser av reglerna om parallellhandelsstillstånd gjorde regeringen bedömningen att det inte var lämpligt med miljöstraffavgift som sanktion. Regeringen pekade på att ett växtskyddsmedel i grunden omfattas av krav på produktgodkännande och att det därför är av stor betydelse att kravet på parallellhandelsstillstånd följs. Straffet för en överträdelse ansågs kunna begränsas till böter (prop. 2011/12:59, s. 36).

29 kap. 9 § första stycket 13

Bestämmelsen i 29 kap. 9 § första stycket 13 miljöbalken avser överträdelser av artikel 53 i EU:s biocidförordning. Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.6, *29 kap. 3 § andra stycket 20–22*. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar som är kriminaliserade enligt bestämmelsen.

Enligt artikel 53 ska en behörig myndighet i en medlemsstat på sökandens begäran, för en biocidprodukt som är godkänd i en annan medlemsstat, bevilja parallellhandelsstillstånd för tillhandahållande på marknaden och användning i införselmedlemsstaten om biocidprodukten är identisk med en biocidprodukt som redan godkänts i införselmedlemsstaten (referensprodukt). Den som avser att släppa ut biocidprodukten på marknaden i införselmedlemsstaten ska lämna in en ansökan om ett parallellhandelsstillstånd till den behöriga myn-

digheten i införselmedlemsstaten. Med biocidprodukt avses varje ämne eller blandning som i den form det eller den levereras till användaren består av, innehåller eller genererar ett eller flera verksamma ämnen avsedda att förstöra, hindra, oskadliggöra, förhindra verkingarna av eller på något annat sätt utöva kontroll över skadliga organismer på annat sätt än enbart genom fysisk eller mekanisk inverkan (artikel 3.1 a).

Som skäl för kriminalisering anförde regeringen att överträdelser av artikeln borde var förenade med en sanktion för Kemikalieinspektionens möjlighet att kontrollera att parallellprodukten överensstämmer med referensprodukten samt säkerställa att samma villkor gäller för parallellprodukten som för referensprodukten. Regeringen, som konstaterade att straffvärdet inte var högre än att en miljöstraffavgift kunde övervägas, pekade på att överträdelser av artikel 53 inte enkelt kunde konstateras och därmed inte passade in i systemet med miljöstraffavgifter, som var avsett att vara ett snabbt, tydligt, enkelt och schabloniserat förfarande. Av det skälet föreslog regeringen att överträdelser av artikel 53 skulle förenas med straffansvar. Straffet bedömdes kunna begränsas till böter (prop. 2015/16:160, s. 53 f.).

29 kap. 9 § första stycket 14 och 15

Bestämmelsen i 29 kap. 9 § första stycket 14 miljöbalken omfattar den som bryter mot bestämmelsen i 15 kap. 24 § första stycket miljöbalken eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 39 § genom att yrkesmässigt eller annars i stor omfattning transportera avfall. Enligt 15 kap. 24 § första stycket miljöbalken får – om kommunen ska ansvara för en viss hantering av avfall – den hanteringen inte utföras av någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar.

Bestämmelsen i 29 kap. 9 § första stycket 15 miljöbalken omfattar den som bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § miljöbalken genom att lämna avfall till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshanteringen. Enligt 15 kap. 30 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att den som i yrkesmässig verksamhet producerar eller hanterar av-

fall ska lämna det till någon som har det tillstånd eller har gjort den anmälan som krävs för hanteringen av avfallet.

Punkterna förtydligades efter regeringens förslag i prop. 2005/06:182. I fråga om överträdelse av det kommunala transportmonopolet anförde regeringen att kriminaliseringen borde behållas, men att det var tillräckligt med ett bötesstraff. I fråga om överträdelse av föreskrifter om var avfall ska lämnas pekade regeringen på att kravet syftar till att förhindra att skadligt avfall tas om hand på ett felaktigt sätt och att straffvärdet var sådant att straff borde följa på överträdelse av sådana föreskrifter (prop. 2005/06:182, s. 114 f.). Några överväganden om valet mellan straff och miljöstraffavgifter redovisades inte.

Länsstyrelsen har tillsynsansvar för avfallstransporter. Länsstyrelsen får överlåta sin uppgift att utöva tillsyn åt en kommunal nämnd i vissa fall (2 kap. 29 och 30 §§ miljöinsynsförordningen).

29 kap. 9 § första stycket 16 och 17

Bestämmelserna i 29 kap. 9 § första stycket 16 och 17 miljöbalken avser överträdelse av artikel 7 i EU-förordningen om återvinning av fartyg. Förordningens syfte, kravet på sanktioner och fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret redovisas i avsnitt 3.1.11, 29 kap. 4 b §. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv för gärningar som är kriminaliserade enligt bestämmelsen.

I artikel 7 finns krav på att en fartygsspecifik återvinningsplan ska utarbetas innan någon återvinning får påbörjas. Fartygets återvinningsplan ska reglera eventuella fartygsspecifika överväganden som inte ingår i planen för fartygsåtervinningsanläggningen eller som kräver särskilda förfaranden. I förekommande fall ska fartygets återvinningsplan ges ett tyst eller uttryckligt godkännande av behörig myndighet i enlighet med krav uppställda av den stat där fartygsåtervinningsanläggningen är belägen.

När bestämmelserna infördes anförde regeringen som skäl för kriminalisering enligt 29 kap. 9 § första stycket 16 att återvinningsplanen är ett centralt dokument för fartygsåtervinningen för att kunna bedöma hur ett fartyg ska återvinnas och för att kunna vidta lämpliga försiktighetsåtgärder. Lämnas oriktiga

eller vilseledande information finns risk att fartyg återvinns på ett sätt om inte är miljömässigt godtagbart eller med risk för människors hälsa, såväl utanför som inne på fartygsåtervinningsanläggningen. Mot bakgrund av de överväganden som behöver göras lämpade det sig inte med en miljöstraffavgift, utan överträdelser skulle förenas med bötesstraff. I fråga om 29 kap. 9 § första stycket 17 anförde regeringen som skäl för kriminalisering att det inte lämpade sig med miljöstraffavgift eftersom det kunde vara svårt att utan några utredningsinsatser konstatera huruvida ett fartyg återvinns i överensstämmelse med återvinningsplanen, utan överträdelser skulle förenas med bötesstraff (prop. 2021/22:167, s. 14 f.).

3.2 Förverkande

Förverkande är en särskild rättsverkan av brott. Förverkandelagstiftningens övergripande syfte är att förebygga och förhindra att brottslighet lönar sig. De grundläggande reglerna om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken. Kapitlet, som har en ny lydelse sedan den 8 november 2024 innehåller bl.a. regler om förverkande av brottsvinster och kostnadsersättning (3 och 4 §§), av oförklarade tillgångar (5–7 §§), av hjälpmedel och egendom som har varit föremål för brott (9–11 §§) och av särskilda brottsverktyg (12 §) samt möjligheten att säkerställa fullgörelse av en betalningsskyldighet om förverkande av brottsvinster, kostnadsersättning eller oförklarade tillgångar genom sakförverkande av annan egendom (8 §). Förverkanderegler i kapitlet är generellt tillämpliga, dvs. även på specialstraffrättsliga brott. Tidigare gällde att brottsbalkens regler om förverkande av utbyte och hjälpmedel endast var tillämpliga om det för det specialstraffrättsliga brottet var föreskrivet fängelse i mer än ett år. Innebörden av bestämmelsen är att de förverkandebestämmelser som finns i specialstraffrättsliga författningar har företräde framför brottsbalkens bestämmelser. Det innebär att brottsbalkens bestämmelser om förverkande är subsidiärt tillämpliga. Brottsbalkens regler är tillämpliga på sådana frågor som inte särregleras i en specialstraffrättslig förverkandebestämmelse, såsom i miljöstraffrätten (prop. 2023/24:144, s. 216, s. 379 och s. 415).

I 29 kap. 12 § miljöbalken pekas vissa djur, växter och utbrutet material från täktverksamhet och avfall ut som egendom som får

förverkas om det inte är uppenbart oskäligt och egendomen varit föremål för vissa angivna brott. Även fortskaffningsmedel, hjälpmedel och vinst kan förverkas. Möjligheterna till förverkande omfattar även sådan egendom som, utan att den använts vid brottet, varit avsedd att användas som hjälpmedel vid vissa angivna brott.

3.3 Företagsbot

Till skillnad från fysiska personer kan i svensk rätt juridiska personer inte begå brott eller straffas för brott. Företagsbot, som infördes i brottsbalken år 1986, är en ekonomisk sanktion med bestraffande funktion som riktar sig mot företag. Företagsbot är inte att anse som en påföljd utan som särskild rättsverkan av brott. Denna sanktionsform, som alltså kompletterar de traditionella påföljderna, infördes eftersom det tidigare regelverket inte ansågs tillräckligt för att komma till rätta med brott i näringsverksamhet. En brist ansågs vara att förverkande inte kan användas för att eliminera utsikten till vinst vilket ansågs inbjuda till chanstagningar (prop. 1985/86:23, s. 14 ff. och prop. 2005/06:59, s. 14).

De grundläggande reglerna om företagsbot finns i 36 kap. brottsbalken. Kapitlet, som har en ny lydelse sedan den 8 november 2024 efter regeringens förslag i prop. 2023/24:144 reglerar bl.a. förutsättningarna för att ålägga ett företag företagsbot (23 §), hur företagsbotens storlek ska bestämmas (24 §), förhöjd företagsbot (25 §), förutsättningarna för att sätta ned eller efterge företagsbot (26 §) och åtalsprövningsregel vid vissa mindre allvarliga brott som kan leda till företagsbot (27 §). Det har även införts en ny förfarandelag som reglerar förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot när inte bestämmelserna i rättegångsbalken om rättegången i brottmål är tillämpliga. I den nya lagen finns också de grundläggande reglerna om utredning om självständigt förverkande (lag [2024:782] om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot).

Prövningen av frågan om åläggande av företagsbot sker i flera steg där bedömningen av grundförutsättningarna enligt 36 kap. 23 § brottsbalken är det första steget. Eftersom företagsbot är en särskild rättsverkan av brott krävs att ett brott har begåtts. Samtliga objektiva och subjektiva förutsättningar i ett straffstadgande måste

alltså vara uppfyllda. Det finns inget krav på att gärningspersonen ska åtalas eller ens identifieras. I praktiken kan det dock vara svårt att styrka ett uppsåt om gärningspersonen inte identifieras. Med företag avses enskilda näringsidkare och juridiska personer. Det innebär att bestämmelserna om företagsbot inte bara är tillämpliga på sådana associationer som traditionellt sett förknippas med näringsverksamhet. Tillämpningsområdet omfattar även ideella föreningar, exempelvis fackförbund och idrottsklubbar samt staten, regionerna och kommunerna. Härutöver omfattas stiftelser och dödsbon. (Johannisson 2022, se även prop. 2005/06:59 och prop. 2018/19:164).

Genom 2006 års reform avseende företagsbotsregleringen gavs åklagarna möjlighet att besluta om företagsbot genom strafföreläggande. Det fördes en diskussion om lämpligheten med att införa denna reglering före det att någon fast domstolspraxis fanns på området. Det påtalades att det skulle kunna medföra färre utredningar av det personliga ansvaret med den följd att varken åtal eller domstolsprövning skulle följa på en överträdelse. Regeringen pekade på att strafföreläggandeinstitutet var väl avpassat till den stora majoritet av förhållandevis lindriga brott som talan om företagsbot torde komma att grundas på. Företagsboten torde enligt regeringen regelmässigt kunna utmätas enligt tämligen schablonmässiga grunder där gärningens objektiva karaktär står i centrum. Till det kommer att Åklagarmyndigheten och riksåklagaren har möjlighet att utfärda allmänna råd och anvisningar som behövs för att uppnå enhetlighet och följdriktighet vid åklagarnas rättstillämpning. Beloppsgränsen för strafföreläggande skulle enligt regeringen bestämmas till 500 000 kronor eftersom det var viktigt att det finns en gräns för hur stränga sanktioner som får utfärdas genom strafföreläggande. Det ansågs att det därigenom borde finnas utrymme för att använda strafföreläggande vid de flesta överträdelser, samtidigt som intresset av en fullständig domstolsprövning tillgodoses vid en mer ingripande sanktion (prop. 2005/06:59, s. 51 ff.)

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2020 skärptes företagsbotsregleringen. Efter förslag i prop. 2018/19:164 ändrades grunderna för hur företagsboten ska fastställas och beloppsbegränsningen för strafföreläggande höjdes från 500 000 kronor till tre miljoner kronor (48 kap. 2 § fjärde stycket och 48 kap. 4 § tredje stycket rättegångsbalken). I fråga om grunderna för hur företagsboten ska fastställas konstaterade regeringen att den dåvarande lagregleringen – som bl.a. innebar att företagsboten skulle bestämmas med

beaktande av straffskalan för brottet – gav upphov till vissa tillämpningsproblem. Oklarheten som rådde om hur olika faktorer skulle viktas mot varandra visade enligt regeringen på svårigheterna i att bestämma företagsbotens storlek i det enskilda fallet och återspeglades i avsaknaden av en enhetlig domstolspraxis. Bristen på en enhetlig domstolspraxis gav enligt regeringen stöd åt slutsatsen att grunderna för att bestämma företagsboten borde förtydligas. Ett sådant förtydligande, vilket bl.a. Åklagarmyndigheten hade förordat, borde enligt regeringen ske genom att lagtexten utformas i linje med Högsta domstolens uttalanden i rättsfallen NJA 2014 s. 139 (I–IV). Företagsboten borde därför bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde. Vidare ska särskild hänsyn tas till den skada eller fara som brottsligheten inneburit samt till brottslighetens förhållande till verksamheten. Det ska också tas skäligen hänsyn till om företaget tidigare har ålagts att betala företagsbot. Genom regeringens förslag tillkom även att ett företags ekonomiska ställning (större företag) kan ligga till grund för en förhöjd företagsbot vid allvarigare brottslighet, dvs. i de fall sanktionsvärdet uppgår till 500 000 kronor eller mer (prop. 2018/19:164, s. 27 ff.).

I fråga om den höjda beloppbegränsningen bedömde regeringen att såväl praktiska som processekonomiska aspekter talade för att åklagarnas möjligheter att förelägga företagsbot genom strafföreläggande borde utökas. Systemet med strafföreläggande innebär en snabbare process än en domstolsprövning. Det är också en effektiv och resursbesparande handläggningsform. Varken åklagaren eller andra parter orsakas besvär eller kostnader för inställelse vid domstol samtidigt som en tidskrävande domstolshantering kan undvikas. Regeringen underströk samtidigt att det också finns omständigheter som talar i motsatt riktning. Regeringen underströk härvid att det till dess att tillämpningen av den nya lagstiftningen om hur grunderna för företagsboten ska fastställas, satt sig kunde vara lämpligt att iakttäta viss försiktighet vad gäller överflyttande av beslutsbefogenheter av detta slag från domstol till åklagare. Utvecklandet av en klar och tydlig praxis på området borde enligt regeringen också kräva att ett inte helt obetydligt antal mål hanteras i domstol (prop. 2018/19:164, s. 57 f.).

Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål vid Åklagarmyndigheten har tagit fram rekommendationer avseende företagsbot och straff som rör belopp och straffmätning vid miljö- och arbetsmiljö-

brott. Rekommendationerna har godtagits av underrätterna som en utgångspunkt för bedömningen av företagsbotens storlek också i fråga om miljöbrottslighet, se t.ex. Göta hovrätts dom den 13 januari 2015 i mål B 2727-14 och Göta hovrätts dom den 21 september 2021 i mål B 440-21.

3.4 Om miljöskaktionsavgiftssystemet

3.4.1 30 kap. miljöbalken

Regeringen får meddela föreskrifter om att en särskild avgift (miljöskaktionsavgift) ska betalas av den som påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningsskyldig enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, utan att tillstånd har getts eller anmälan har gjorts, åsidosätter villkor eller andra bestämmelser i ett tillstånd som har beslutats med stöd av balken eller med stöd av föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, eller åsidosätter andra bestämmelser i balken, föreskrifter som har meddelats med stöd av balken eller bestämmelser i EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde (30 kap. 1 § första stycket miljöbalken).

Avgiftens storlek ska framgå av föreskrifterna. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser (30 kap. 1 § andra stycket).

Regeringen har meddelat föreskrifter om miljöskaktionsavgifternas storlek i förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter. Det är fråga om fasta avgifter. De flesta uppgår till eller understiger 10 000 kronor. Den högsta avgiften uppgår till 500 000 kronor. I några fall beräknas avgiften utifrån ett fast belopp multiplicerat med antalet hektar, kilowatt, flaskor, produkter eller varor (5 kap., 7 kap. 17 och 18 §§, 11 kap. 19 a § samt 11 kap. 22 och 31 §§ förordningen om miljöskaktionsavgifter).

Om en miljöskaktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter inte upphör med överträdelsen eller upprepar överträdelsen, ska en ny avgift tas ut som ska vara dubbelt så hög som den tidigare beslutade avgiften, dock högst 1 000 000 kronor vid varje tillfälle, under förutsättning att den avgiftsskyldige har fått

skäligen tid för att vidta rättelse respektive upprepningen sker inom två år från det tidigare beslutet (1 kap. 3 och 4 §§ förordningen om miljöstraffavgifter).

En miljöstraffavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Avgiften behöver dock inte tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand eller genom att uppdraga åt någon annan göra det som ålegat den avgiftsskyldige, att överträdelsen berott på en omständighet som inte kunnat eller borde ha förutsetts eller som den avgiftsskyldige inte kunnat påverka, vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa, eller att överträdelsen har föranlett straff enligt bestämmelserna i 29 kap. miljöbalken. Miljöstraffavgiften ska tillfalla staten (30 kap. 2 §).

Miljöstraffavgift beslutas av tillsynsmyndigheten eller av den myndighet som utför kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 eller enligt förordning (EU) 2019/2010. Innan myndigheten beslutar om avgift ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig (30 kap. 3 §).

Om förutsättningar finns för beslut om miljöstraffavgift är tillsynsmyndigheten skyldig att fatta ett sådant beslut. Att inte ta ut avgift i en sådan situation har bedömts vara tjänstefel (se Svea hovrätts dom den 7 april 2003 i mål B 3204-02).

Ett beslut om att ta ut en miljöstraffavgift ska delges den avgiftsskyldige (30 kap. 4 §).

Miljöstraffavgift får inte beslutas, om den som anspråket riktas mot inte inom fem år från det att förutsättningarna enligt 1 § att besluta om avgift har inträffat har getts tillfälle att yttra sig (30 kap. 6 §).

Den som enligt ett beslut av en tillsynsmyndighet ska betala en miljöstraffavgift får överklaga beslutet till mark- och miljödomstol (30 kap. 7 §).

En beslutad miljöstraffavgift faller bort, om beslutet om avgiften inte har verkställts inom tio år från det att beslutet vunnit laga kraft (30 kap. 8 §).

Överklagade miljöstraffavgifter hanteras enligt ärendelagen (lag [1996:242] om domstolsärenden, vilket innebär att det som huvudregel är ett skriftligt förfarande men sammanträde kan ingå som komplement (5 kap. 1 § lagen [2010:921] om mark- och miljödomstolar och 13 § ärendelagen).

Till skillnad från andra verktyg som tillsynsmyndigheterna har tillgång till är utgångspunkten att det är tillsynsmyndigheten som ska visa att förutsättningarna för att ta ut en sanktionsavgift är uppfyllda (se bl.a. MÖD 2003:34 och Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 19 januari 2023 i mål M 6201-22). Utredningen i ett ärende om miljöstraffavgift kan också ställa större krav på myndigheternas utredning än om andra administrativa ingripanden övervägs. Skälet till det är att det inte går att ställa krav på att verksamhetsutövaren bidrar till utredningen på det sätt som ofta sker i tillsynen i övrigt där verksamhetsutövaren förväntas medverka eftersom en grundläggande princip som miljöbalken bygger på är att det är verksamhetsutövaren som har en skyldighet att visa att dennes verksamhet uppfyller miljöbalkens krav.

3.4.2 Tidigare överväganden om den nuvarande ordningen

Bakgrund

Det nuvarande systemet med miljöstraffavgifter tillkom den 1 januari 1999. Tidigare fanns en miljöskyddsavgift som prövades av Koncessionsnämnden för miljöskydd på talan av Naturvårdsverket. Syftet med miljöskyddsavgiften var att eliminera den ekonomiska fördel som överträdelsen kunde medföra. Avgiften var tänkt som ett komplement till straffreglerna och ett incitament för verksamhetsutövaren att öka driftsäkerheten och kontrollen av olika processer och reningsanläggningar. Såväl fysiska som juridiska personer kunde påföras miljöskyddsavgift och ansvaret var strikt. I ringa fall påfördes inte någon avgift. Från det att miljöskyddsavgiften infördes den 1 juli 1981 till mars 1990 hade frågan om påförande av miljöskyddsavgift prövats vid åtta tillfällen. Hälften av fallen ledde till påförande av avgift. Handläggningstiden för ärendena var lång. Det tog i genomsnitt 34 månader från det att överträdelsen ägt rum till dess Naturvårdsverket ingett en ansökan till Koncessionsnämnden. Den genomsnittliga handläggningstiden hos Koncessionsnämnden var 13 månader och hos överrätten, i de fall beslutet överklagats, åtta månader. I propositionen genom vilken miljöstraffavgiftssystemet infördes konstaterade regeringen att erfarenheterna mot den bakgrunden gav vid handen att systemet med att försöka undanröja en ekonomisk vinst inte var särskilt effektivt varför avgiften skulle

göras om till en repressiv sanktion. Det skulle då inte finnas skäl att vare sig kräva att ekonomisk fördel hade uppkommit på grund av överträdelsen för att avgift skulle kunna påföras eller att relatera avgiften till den ekonomiska fördelens omfattning. Avgiftens syfte skulle inte vara vinsteliminering utan enbart styrande. På så sätt skulle den verka för att upprätthålla en hög standard i miljöpåverkande näringsverksamhet (prop. 1997/98:45, del 1, s. 531 ff.).

Om användningsområdet för miljöskaktionsavgifter

När regeringen föreslog att miljöskaktionsystemet skulle ersätta miljöskyddsavgifterna pekade den på att vilka överträdelser som var sådana att de lämpade sig för miljöskaktionsavgift var beroende av möjligheten att konstatera överträdelsen. Även andra överväganden som exempelvis vilken styreffekt en avgift kunde förväntas få skulle vägas in. Detta i sin tur berodde på möjligheten att fastställa avgiften till lämpliga belopp. Regeringen ansåg vidare att det fanns skäl att begränsa de överträdelser för vilka miljöskaktionsavgift skulle påföras till åsidosättande av föreskrifter, påbörjande av verksamhet eller vidtagande av åtgärd för vilken anmälnings- eller tillståndsplikt föreligger utan att anmälan har gjorts eller tillstånd har meddelats, och åsidosättande av tillstånd eller villkor om särskilda försiktighetsmått eller andra begränsningar av verksamheten. Regeringen pekade vidare på att miljöskaktionsavgifter skulle kunna påföras vid överträdelser av alla slags föreskrifter i den mån det ansågs lämpligt. Det kunde t.ex. gälla föreskrifter rörande producentansvaret, kemiska produkter, genetiskt modifierade organismer, skydd av områden, djur och växter, m.m. Regeringen konstaterade vidare att kravet på anmälnings- och tillståndsplikt för verksamheter, som kunde utgöra risker för människors hälsa och miljön, var fundamentalt för miljöskyddet och konsekvenserna av en sådan verksamhet måste utredas och bedömas. Genom villkor för verksamheten kunde miljöpåverkan begränsas. Anmälnings- och tillståndskravet fyllde emellertid en funktion inte bara i det enskilda fallet. Det var ett sätt för samhället och tillsynsmyndigheterna att få kunskapsunderlag för en mer generell planering i form av strategier, lagstiftningsåtgärder, utfärdande av miljö kvalitetsnormer osv. Det var därför grundläggande att den som avsåg att bedriva näringsverksamhet fullgjorde sina förpliktelser att

göra anmälan eller ansöka om tillstånd. Möjligheterna till ett snabbt sanktionsförfarande för den som bröt mot sina skyldigheter var ett viktigt styrmedel i detta sammanhang. Även åsidosättande av villkor borde enligt regeringen utgöra en grund för att påföra miljöskattavgifter. Detsamma borde gälla åsidosättande av själva tillståndet, eftersom detta kunde innehålla begränsningar av produktionsvolymen. För att de föreslagna miljöskattavgifterna skulle få avsedd effekt måste föreskrifter, tillstånd och villkor i möjligaste mån utformas med tanke på att de ska kunna utgöra underlag för beslut om miljöskattavgift (prop. 1997/98:45, del 1, s. 536 f.).

Genom översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 begränsades utrymmet för användandet av miljöskattavgifter till överträdelser som är enkla att konstatera (jfr SOU 2004:37, s. 80 och prop. 2005/06:182, s. 34 f., 92, 99 och 114). I efterföljande lagstiftningsärenden har regeringen valt straff som sanktion utifrån denna utgångspunkt, dvs. att miljöskattavgiftssystemet endast ska omfatta överträdelser som är enkla att konstatera. I t.ex. prop. 2015/16:160 konstaterade regeringen att straffvärdet inte är högre än att man kan överväga en miljöskattavgift. För att fastställa om en överträdelse har ägt rum måste det dock prövas om parallellprodukten i sin sammansättning är identisk med en redan godkänd produkt. Regeringen konstaterade att en sådan bedömning kan vara tidskrävande och svår att göra. Regeringen påpekade att systemet med miljöskattavgifter är avsett att vara ett snabbt, tydligt, enkelt och schabloniserat förfarande för att sanktionera överträdelser. Eftersom det inte enkelt kan konstateras om en överträdelse av reglerna om parallellhandelstillstånd har skett bedömde regeringen att ett brott mot artikel 53 bör medföra en straffsanktion. Straffet för en sådan överträdelse kan dock begränsas till böter (prop. 2015/16:160, s. 53, se även t.ex. prop. 2007/08:80, s. 113 och dir. 2023:139, s. 2).

Bemyndigandet i 30 kap. 1 § miljöbalken har ändrats vid två tillfällen (prop. 2005/06:182, s. 155 f. och prop. 2010/11:51, s. 68). Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 gjordes en ändring i 30 kap. 1 § så att miljöskattavgifter även skulle kunna tas ut för överträdelser av bestämmelser i miljöbalken och i EG-förordningar inom balkens tillämpningsområde. Vid den senaste ändringen byttes begreppet EG-förordningar ut mot av EU-förordningar med anledning av att Europeiska unionen hade ersatt Europeiska gemenskapen.

Frågan om vem som ska besluta om miljöstraffavgift

När det gäller frågan om vem som skulle besluta om miljöstraffavgifterna övervägdes systemets tillkomst om de borde beslutas genom domstolsprövning eller genom myndighetsbeslut. Regeringens utgångspunkt var att domstolsprövning främst behövs när avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade så att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar. Miljöstraffavgifterna ansågs inte konstruerade så att dessa förhållanden var för handen eftersom avgift skulle påföras när de objektiva förutsättningarna förelåg utan hänsyn till graden av klandervärdhet och avgiftsbeloppet skulle bestämmas enligt en fastställd tariff. Europakonventionens krav på domstolsprövning ansågs inte heller vara ett hinder mot att avgifterna skulle prövas av myndighet eftersom kraven i artikel 6 kunde uppfyllas genom att det finns möjlighet att efter överklagande få frågan om straffavgift prövad i domstol. Lämpliga myndigheter som kunde komma i fråga för att besluta om miljöstraffavgifter ansågs vara tillsynsmyndigheterna. Genom att förlägga prövningen till tillsynsmyndigheterna skulle de få ytterligare ett verktyg för att säkerställa en effektiv tillsyn och att miljöreglerna efterlevs i syfte att bidra till måluppfyllelsen i miljöbalkens inledande bestämmelser. Tillsynsmyndigheterna skulle direkt, utan att ärendet behövde gå vidare till någon annan myndighet, kunna vidta åtgärder med anledning av en konstaterad överträdelse. En betydlig effektivitetsvinst borde därigenom kunna erhållas, utan risk för rättssäkerheten (prop. 1997/98:45, del 1, s. 543 f.).

I fråga om kompetens anförde regeringen att även om utrymmet för skönsmässiga bedömningar och andra avvägningar var begränsat erfordrades en tillfredsställande kompetens vid prövningen av frågor om åläggande av miljöstraffavgift. Detta gällde inte bara kunskaper avseende strikt juridiska frågor utan också beträffande miljö- och teknikfrågor. Genom bestämmelser om samarbete mellan tillsynsmyndigheter ansågs tillsynsmyndigheterna kunna tillgodose detta kompetenskrav. Denna möjlighet eller andra alternativ till juridiskt biträde skulle enligt regeringen självfallet utnyttjas vid beslutsfattandet. Det måste enligt regeringen åligga tillsynsmyndigheterna själva att tillse och ansvara för att varje enskilt ärende skulle handläggas med

den kompetens som ärendet krävde (prop. 1997/98:45, del 1, s. 544, jfr även 9 kap. 37 § kommunallagen och prop. 2017/18:151, s. 51).

Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 bedömde regeringen att de argument som motiverat att tillsynsmyndigheterna skulle besluta om miljöstraffavgift fortfarande hade samma aktualitet. Det ansågs effektivt att tillsynsmyndigheten beslutar om avgiften och de bedömningar som skulle göras var inte sådana att domstolsprövning behövdes. Regeringen pekade också på att det var tillsynsmyndigheterna som var de myndighetsaktörer som var närmast verksamhetsutövarna och som därför hade störst möjlighet till kontroll samt snabb upptäckt och reaktion vid överträdelse. Detta medverkade enligt regeringen till att göra systemet med miljöstraffavgifter effektivt. Regeringen redogjorde för att det hade diskuterats om det inte kunde uppstå en konflikt mellan tillsynsmyndigheternas rådgivande roll och den som innebär att myndigheterna ingrep med sanktioner. Detta var dock enligt regeringen inte något som var unikt för miljöstraffavgifter utan kunde förekomma även i fall där tillsynsmyndigheterna ingrep med föreläggande eller förbud. I myndighetsutövningen låg enligt regeringen att vara självständig och oberoende. Några ovidkommande hänsyn skulle naturligtvis inte tas vid beslutsfattandet. I frågan om att införa ett system där miljöstraffavgifterna beslutas i föreläggandeform på motsvarande sätt som gäller för strafförelägganden fann regeringen att ett system med föreläggande av miljöstraffavgift inte hade sådana fördelar att det borde införas. Det gällde särskilt mot bakgrund av inställningen att avgifterna inte borde användas som sanktionsform för överträdelser som är så allvarliga att de bör sanktionsbeläggas med straff. Regeringen redogjorde för vad som hade konstaterats i prop. 1997/98:45 om att domstolsprövning behövdes främst när en bedömning av avgiftsskyldigheten var beroende av att uppsåt eller oaktsamhet kunde fastställas. I de fall då det räckte att kontrollera om ett antal objektiva förutsättningar förelåg, kunde beslut om avgift i stället fattas av en förvaltningsmyndighet. En sådan konstruktion stod inte heller i strid med Europakonventionen eftersom myndighetens avgiftsbeslut kunde överklagas till domstol. Meningen var att detta skulle bli ett effektivt verktyg för att säkerställa verksam tillsyn och att miljöreglerna efterlevs. Det bedömdes också som effektivt att tillsynsmyndigheten inte behövde vända sig till en annan myndighet när man hade konstaterat en överträdelse. Regeringen avslutade med att peka på att inget av dessa över-

väganden hade mindre aktualitet än när reglerna om miljöstraffavgift infördes (prop. 2005/06:182, s. 46 f.).

Miljöstraffavgifternas storlek

När miljöstraffsystemet skulle ersätta miljöskyddsavgifterna pekade regeringen på att det skulle vara en stor fördel om straffsystemet förenklas och att avgifterna fastställs schabloniserat, samtidigt som systemet är skäligt och rättssäkert (prop. 1997/98:45). Vidare framhölls att det för att åstadkomma en stark styreffekt är viktigt att en straffavgift kan påföras frekvent vid överträdelser. Detta bör också kunna ske och redan kort tid efter det att överträdelserna har ägt rum. Ett sådant system kan åstadkommas endast om det är enkelt att avgöra med vilket belopp straffen ska påföras vid varje enskilt tillfälle. Att beakta en mängd olika omständigheter vid fastställandet av miljöstraffavgiftens storlek låter sig enligt regeringen inte göras inom ramen för ett förhållandevis schabloniserat system. Tvärtom skulle det i stället kräva ett mycket individuellt system. Vid bedömningen av vilka straffbelopp som ska fastställas ansåg regeringen att det räcker att beakta två parametrar, nämligen överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som har överträtts. Överträdelsens allvar avser att fånga upp sådant som under hur lång tid överträdelserna har pågått (t.ex. kontinuerligt eller vid enstaka tillfällen), överträdelsens omfattning (t.ex. hur stort ett överutsläpp har varit), den typiska faran som överträdelserna medför (t.ex. hur farligt ett ämne som hanteras utan tillstånd är) samt känsligheten hos den omgivning som påverkas (t.ex. om för höga bullernivåer förekommer vid bostäder eller i ett industriområde). Det är alltså fråga om de objektiva omständigheterna i det slag av överträdelser som den aktuella tariffen beskriver. Däremot saknar de subjektiva omständigheterna betydelse. Betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser tar sikte på förhållanden som t.ex. skyddsintresset. Bestämmelser som avser att skydda liv och hälsa får exempelvis anses vara av större betydelse än de som avser att ta tillvara estetiska intressen eller befrämja det rörliga friluftslivet. Att underlåta att söka erforderligt tillstånd kan typiskt sett också förutsättas vara av större betydelse än att inte anmäla en verksamhet som har bedömts inte behöva tillståndsprövas men dock är anmälningspliktig.

Överträdelser av vissa bestämmelser är med nödvändighet irreparabla medan effekterna av andra överträdelser kan åtgärdas om rättelse vidtas. Så kan t.ex. vissa utsläpp som skett medföra att en djurart dör ut i vart fall på platsen, men en otillåten anläggning i många fall kan rivs utan att några efterverkningar kvarstår. Det är alltså fråga om betydelsen av bestämmelsen som sådan och intresset av det den är avsedd att reglera (prop. 1997/98:45, del 1, s. 538 f.).

Miljösanktionsavgiften skulle enligt regeringens förslag uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 500 000 kronor (prop. 1997/98:45, del 1, s. 540). Under den efterföljande riksdagsbehandlingen höjdes maximibeloppet till 1 000 000 kronor. Som skäl för höjningen angav utskottet att den gav regeringen i utrymme att bestämma ett högre belopp för de allvarligaste överträdelserna (bet. 1997/98 JoU20 s. 87 f.). Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 september 2003 sänktes minimibeloppet till 1 000 kronor. Skälet till ändringen angavs vara att det dåvarande lägsta beloppet upplevdes som anmärkningsvärt högt för de typer av överträdelser som rörde bestämmelser av administrativ karaktär som t.ex. vissa rapporterings- och anmälningsskyldigheter (prop. 2002/03:54, s. 23).

Adressater, strikt ansvar och befrielse från miljösanktionsavgift

Vid övergången från miljöskyddsavgifterna till miljösanktionsavgifter gjorde regeringen bedömningen att miljösanktionsavgiften, precis som gällande miljöskyddsavgift, borde bygga på ett strikt ansvar för att undvika bevisvärigheter. Ett strikt ansvar kunde antas bidra till att öka den allmänna noggrannheten. Miljösanktionsavgifter skulle vidare endast kunna påföras i näringsverksamhet. Skälet för att endast näringsidkare skulle kunna påföras miljösanktionsavgift var att det inte ansågs rimligt att ålägga var och en ett sådant ansvar för handlingar i det dagliga livet. I miljöbalkspropositionen angavs vidare att näringsverksamhet typiskt sett medför risker för miljön och att det då kan finnas fog för att ställa stränga krav på verksamhetsutövaren. Eftersom miljösanktionsavgiften skulle påföras oavsett om uppsåt eller oaktsamhet förelåg, skulle det enligt regeringen finnas en möjlighet att underlåta att påföra en avgift, om det skulle te sig uppenbart oskäligt i det enskilda fallet (prop. 1997/98:45, del 1, s. 536 och 540).

Sedan den 1 januari 2007 kan även enskilda och myndigheter påföras sanktionsavgift (prop. 2005/06:182). I propositionen anförde regeringen att merparten av de typer av överträdelser som var belagda med miljöskningsavgift inte skulle komma att drabba personer som inte bedriver näringsverksamhet eftersom överträdelserna förutsatte en sådan verksamhet. I de allra flesta fall skulle det enligt regeringen även i fortsättningen handla om överträdelser som inte förekom i andra sammanhang än i näringsverksamhet eller liknande verksamheter. De farhågor som kom till uttryck vid miljöbalkens införande, om att privatpersoner skulle riskera att drabbas av sanktioner till följd av dagliga händelser måste därför betraktas som försumbara. Till detta kom att avgifternas storlek kunde göras nyanserade. Dessutom föreslog regeringen att förutsättningarna för befrielse från avgift skulle utökas (prop. 2005/06:182, s. 47 ff.).

Regeringen konstaterade i prop. 2005/06:182 att den dåvarande utformningen av miljöskningsbestämmelserna inte gav några möjligheter att med hänvisning till subjektiva omständigheter befria från avgift. Eftersom även privatpersoner i och med regeringens förslag skulle kunna åläggas miljöskningsavgift ökade behovet av att kunna göra en något mer flexibel bedömning. Utrymmet för befrielse behövde därför utvidgas. Det infördes därför en möjlighet att inte ta ut avgift ut om det vore oskäligt med hänsyn till sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand eller genom att uppdra åt någon annan att göra det som ålegat den avgiftsskyldige, omständigheter som inte kunnat eller borde ha förutsetts eller som den avgiftsskyldige inte kunnat påverka, vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa eller till att det redan dömts till ansvar enligt bestämmelserna i 29 kap. miljöbalken för samma överträdelse (prop. 2005/06:182, s. 50 f.).

I samma proposition pekade regeringen på att Lagrådet i sitt yttrande anförde att det mot bakgrund av de krav som ställs i Europakonventionen krävs något mer nyanserade möjligheter att besluta om befrielse från miljöskningsavgift eller att sätta ned avgiftens storlek i det enskilda fallet än det som regeringen hade föreslagit (prop. 2005/06:182, s. 214 f.). Regeringen förutskickade att den, med anledning av Lagrådets synpunkter, avsåg att återkomma i frågan (prop. 2005/06:182, s. 53). Någon ändring i bestämmelsen har här efter inte skett.

3.5 Om andra administrativa ingripanden

Den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd har ansvaret för att miljöbalkens bestämmelser till skydd för människors hälsa och miljön följs. För att försäkra sig om att detta sker krävs kontroll av att verksamhetsutövare följer kraven i författningar, domar och andra beslut. Kontrollen sker främst hos tillsynsmyndigheter som i enskilda fall kan besluta om administrativa ingripanden som förelägganden och förbud som även kan förenas med vite. Bestämmelser om tillsynen över efterlevnaden av miljöbalken finns i 26 kap. miljöbalken och miljötillsynsförordningen.

Enligt 26 kap. 9 § får en tillsynsmyndighet i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken och föreskrifter enligt balken samt beslut eller domar enligt balken ska följas. Det kan t.ex. handla om krav på skyddsåtgärder eller begränsningar. Tillsynsmyndigheterna följer bl.a. upp att verksamhetsutövare med tillstånd uppfyller sina förpliktelser men utövar även tillsyn över verksamheter som inte är tillståndspliktiga.

Om tillsynsmyndigheten har meddelat ett föreläggande eller ett förbud och det inte följs kan tillsynsmyndigheten ansöka om att kronofogdemyndigheten ska verkställa dess beslut. För vissa gärningar enligt 29 kap. miljöbalken finns möjlighet att ansöka om särskild handräckning hos Kronofogdemyndigheten för att åstadkomma rättelse (26 kap. 17 §). I stället för att begära verkställighet får tillsynsmyndigheten besluta att rättelse ska vidtas på den felandes bekostnad (26 kap. 18 §).

Tillsynsmyndighetens förelägganden och förbud får förenas med vite (26 kap. 14 §). I lagen (1985:206) om viten, viteslagen, finns vissa bestämmelser som närmare reglerar hur tillsynsmyndigheten får agera när den beslutar om viten. Vite är ett i förväg bestämt penningbelopp som bestäms i det enskilda fallet och som beslutas om utövaren inte följer ett föreläggande eller förbud. Det är ett påtryckningsmedel som tillsynsmyndigheterna har för att kraven i föreläggandet ska följas. Sedan år 2021 finns en begränsning när det gäller möjligheten att meddela vitesförelägganden. Om det finns anledning att anta att den som omfattas av tillsynen eller, i förekommande fall dennes ställföreträdare, har begått brott får denne inte föreläggas vid vite att medverka i en utredning av en fråga som har samband med det misstänkta brottet (26 kap. 14 a §). En gärning som omfattas av vitesföreläggande

där det har gjorts en ansökan om att döma ut vitet är inte heller straffbar (29 kap. 11 § tredje stycket). Frågor om utdömande av vite prövas av mark- och miljödomstol (21 kap. 1 § första stycket 8). I ett sådant mål tillämpas lagen (1996:242) om domstolsärenden. Om ett vitesföreläggande har överträtts ska en miljöstraffavgift inte tas ut för en överträdelse som omfattas av föreläggandet (1 kap. 5 § förordning [2012:259] om miljöstraffavgifter).

Tillsynsmyndigheten får besluta att hålla kvar eller omhänderta avfall, om det behövs för att säkerställa att ett förbud i 2006 års avfallstransportförordning följs eller att ett föreläggande som beslutats med anledning av förordningen följs (26 kap. 13 b §). Utredningen redogör vidare för åtgärder i tillsynen i avsnitt 4.3.2–4.3.6.

3.6 Miljöstraffrätten i praxis

3.6.1 Riksåklagarens roll i praxisbildningen

Riksåklagarens uppgift som åklagare i Högsta domstolen syftar till att få fram en enhetlig och tydlig praxis i rättsliga frågor av betydelse för åklagarverksamheten. Till ledning för vilka rättsliga områden som från åklagarsynpunkt bör prioriteras pekar Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten gemensamt ut ett antal aktuella prejudikatfrågor. Dessa presenteras årligen i en promemoria. Det kan t.ex. vara fråga om områden där det finns ny lagstiftning eller områden där praxis saknas eller där praxis av annat skäl bör bevakas. I tiden före år 2013 fanns en motsvarande lista i rättsutvecklingsplanerna som en del av Åklagarmyndighetens verksamhetsplan. Med anledning av ändringarna i miljöbalkens sanktionssystem som trädde i kraft år 2007 togs miljöstraffrättsliga frågor med i Riksåklagarens riktlinjer för praxisbildning under åren 2007–2009. I prioriteringen angavs tillämpningen av det nya sanktionssystemet vid miljöbrott och tillämpningen av den nya lagstiftningen om företagsbot, särskilt tillämpningen av förutsättningarna för företagsbot. Sedan dess har miljöstraffrätten inte tagits upp i riktlinjerna.

3.6.2 Rekommendationer om företagsbot och straff från Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål

Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål vid Åklagarmyndigheten (REMA) har tagit fram rekommendationer avseende företagsbot och straff som rör belopp och straffmätning vid miljö- och arbetsmiljöbrott. I fråga om företagsbot finns rekommendationer avseende 29 kap. 1, 2, 2 a, 3, 4, 4 a och 5 §§ miljöbalken. I fråga om straff är rekommendationerna begränsade till följande paragrafer: 1 § (dagsböter till fängelse beroende på omständigheterna), 2 och 2 a §§ (dagsböter till fängelse beroende på omständigheterna), 4 § första stycket j (40–60 dagsböter) och 5 § 5 (40–60 dagsböter).

Högsta domstolen har i rättsfallen NJA 2014 s. 139 I–IV uttalat att Åklagarmyndighetens rekommendationer (som då kallades ”riktlinjer”) kan vara vägledande när företagsbotens storlek bestäms vid arbetsmiljöbrott. I ett av dessa rättsfall, som rörde brott mot livsmedelslagen, har Högsta domstolen också uttalat att även om Åklagarmyndighetens rekommendationer inte omfattar brott mot livsmedelslagen är de av visst intresse när det gäller nivån på företagsboten vid såväl brott mot livsmedelslagen som vid andra brott. Detta har motiverats med att överträdelser som får bedömas som lika allvarliga i princip bör medföra lika hög företagsbot, oavsett vilken lagstiftning som det har brutits mot i näringsverksamheten (NJA 2014 s. 139 III, se även RH 2022:38). Företagsbotens storlek ska samtidigt bestämmas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, vilket innebär att riktvärdena kan justeras uppåt eller neråt (Borgeke, Hansson, Kezovska & Månsson 2022, s. 1737). Rekommendationerna har i flera fall godtagits av underrätterna som en utgångspunkt för bedömningen av företagsbotens storlek också i fråga om miljöbrottslighet (se t.ex. Göta hovrätts dom den 13 januari 2015 i mål B 2727-14 och Göta hovrätts dom den 21 september 2021 i mål B 440-21).

3.7 Praxisgenomgång

Utredningen har gjort en genomgång av praxis. Materialet omfattar domar som meddelats under perioden 2013–2023. Domarna har erhållits genom material erhållet från Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål vid Åklagarmyndigheten (REMA) samt sökningar i olika

rättsdatabaser. Det görs inte anspråk på att underlaget omfattar samtliga domar av aktuellt slag som meddelats under perioden, även om ambitionen är att underlaget ska vara så heltäckande som möjligt. Reservation görs också för att det kan förekomma att domar har överklagats till högre rätt utan att detta har framkommit i det material som utredningen haft till sitt förfogande.

Utredningen har sammanställt samtliga avgöranden från perioden 1 januari 2013 – 1 januari 2023, såväl ogillade domar som fällande domar (Komm2025/00050-2). Med hänsyn till att utredningen fått i uppdrag att undersöka förutsättningarna för en sanktionsväxling där bestämmelser i den miljörättsliga regleringen med ett lågt straffvärde avkriminaliseras och i stället förs in i systemet med miljöstraffavgifter har det varit av värde att närmare undersöka vilka överträdelser som anses så allvarliga att de bedöms ha ett straffvärde på fängelsenivå (dir. 2022:69, s. 4). I detta syfte har vi vidare gjort en översiktlig sammanställning under perioden 1 januari 2014–31 december 2023 som omfattar fällande domar avseende brott enligt 29 kap. miljöbalken där påföljden har bestämts till strängare straff än böter och där miljöbrottsligheten är det enda åtalade brottet alternativt utgör huvudbrott eller där domstolen uttalar att straffvärdet för miljöbrottsligheten bedöms vara på fängelsenivå. (Komm2025/00050-3).

Underlaget består av avgöranden från tingsrätt och hovrätt. Några relevanta avgöranden från Högsta domstolen har inte meddelats under aktuell tidsperiod.

Utredningen har även gått igenom avgörandena från Högsta domstolen och refererade hovrättsavgörandena från tiden dessförinnan som avser frågan om miljöbrott och artskyddsbrott kan vara av sådan art att det finns en presumtion för fängelse och frågan om miljöbrott ska bedömas som grovt brott. För att få en djupare inblick i målen har utredningen även gått igenom ett urval av förundersökningar i ärendena.

Vid reformen år 2006 av företagsbotsregleringen efterfrågade lagstiftaren en ökad användning av företagsbot vid viss mindre allvarlig brottslighet. Utredningen har valt två treårsperioder med tio års mellanrum (2011–2013 och 2021–2023) för att undersöka hur fördelningen mellan företagsbot och straff har utvecklats över tid. Vi har från vår genomgång dragit följande slutsatser.

3.7.1 Miljöbrottslighet bedöms i regel vara begången av oaktsamhet

Miljöbrottslighet bedöms i regel begås av oaktsamhet. Det är vanligt förekommande att åklagaren gör gällande endast oaktsamhet i åtal. Det begränsar domstolens bedömning. Det förekommer också att det i gärningsbeskrivningen görs gällande uppsåt eller oaktsamhet och att det i domskälen anges att gärningen i vart fall är begången av oaktsamhet. Inte sällan sker samtidigt en markering i domen om att det saknas vägledande praxis i frågan. Det framstår som att likgiltighetsuppsåtet inte har fått genomslag i rättstillämpningen på miljöstraffrättens område. Det torde ha att göra med straffbestämmelsernas konstruktion, dvs. att uppsåtliga och oaktsamma gärningar straffbeläggs i samma bestämmelser och med samma straffskalor.

3.7.2 Påföljden bestäms i regel till dagsböter

Påföljden för miljöbrottslighet bestäms i regel till dagsböter. Skälet till det är sannolikt att straffskalorna i 29 kap. miljöbalken börjar på böter (om det inte är ett grovt brott). Oavsett hur högt maximistraffet i straffskalan är torde utgångspunkten i en sådan situation nämligen vara, att det är böter som ska ådömas om inte brottet är särskilt allvarligt eller andra omständigheter talar för fängelse. Exempel på andra omständigheter som talar för fängelse är att det rör sig om flera brott av det aktuella slaget eller att den tilltalade tidigare upprepade gånger har dömts för brott av aktuell typ eller närbesläktad brottslighet (Borgeke & Forsgren 2021, under rubriken 3.3.5. *Straffskalor som anger böter eller fängelse på viss tid*). Av den genomgång av praxis som utredningen gjort framgår att det är ovanligt med ingående bedömningar i domskälen av omständigheter som har betydelse för det konkreta straffvärdet. Det framgår även att det meddelats få domar per år där miljöbrottsligheten bedömts vara på fängelsenivå.

Som exempel på en dom där straffvärdet för ett uppsåtligt miljöbrott har bedömts motsvara fängelse kan nämnas Hovrätten för Västra Sveriges dom den 20 juni 2022 i mål B 1568-20. Hovrätten konstaterade att det saknas vägledande praxis för bedömningen av straffvärdet. Eftersom det hade rört sig om betydande mängder avfall som innehållit farliga ämnen, med de risker för miljöpåverkan

som detta hade inneburit och även med hänsyn till att brottet var att bedöma som miljöbrott som inte var grovt ansåg hovrätten att straffvärdet motsvarade fängelse i fyra månader. Ett annat exempel är Ystad tingsrätts dom den 13 oktober 2022 i mål B 9-22 som avsåg förvaring av en mycket stor mängd substanser farligt avfall, varav en del, företrädesvis olja, runnit ut på marken. Det fanns stora brister i säkerheten och riskerna för skador av inte obetydlig omfattning var framträdande, bl.a. eftersom behållarna stått på oskyddad mark. Tingsrätten konstaterade att påföljden för oaktsamhetsbrott ofta stannar vid böter, men att tilltalad gjort sig skyldig till ett uppsåtligt miljöbrott och visat en uppenbar nonchalans för miljöriskerna. Det medförde att straffet nådde upp till fängelsenivå. Den tilltalade dömdes till villkorlig dom i förening med dagsböter.

Exempel på när ett miljöbrott begånget av oaktsamhet har bedömts ha ett straffvärde på fängelsenivå finns i Göta hovrätts dom den 10 februari 2017 i mål B 1159-16 som avsåg förvaring av 7 000 liter avfall eller annat ämne, bestående av olika oljefraktioner, tungmetaller och lösningsmedel som hade kunnat medföra varaktiga skador av stor omfattning och inneburit stora risker i vart fall för miljön. Exempel på när en otillåten avfallstransport begånget av oaktsamhet har bedömts ha ett straffvärde på fängelsenivå finns i Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 17 oktober 2016 i mål B 2600-15 som avsåg transport av en container med över 200 tv-apparater med katodstrålerör och en lätt lastbil från Helsingborgs hamn med slutdestination Ghana. Påföljden bestämdes till villkorlig dom.

3.7.3 Uttalanden i praxis om miljöbrott och artskyddsbrott som s.k. artbrott

Vissa brott är av sådan art att det oberoende av straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet finns en presumtion för att påföljden ska bestämmas till fängelse. Utredningen redogör för begreppet art i avsnitt 15.2.6.

Miljöbrott (29 kap. 1 § miljöbalken)

I NJA 2005 s. 263 gjorde Högsta domstolen följande uttalanden i fråga om det i ifrågavarande brottets art var sådant att det fanns en presumtion för fängelsestraff:

Vid bedömningen av frågan om ett brott ska anses vara av den arten att det föreligger en presumtion för fängelsestraff är det av avgörande betydelse om allmänpreventiva hänsyn kan anses göra sig gällande med särskild styrka. Högsta domstolen har bl.a. i rättsfallen NJA 1992 s. 190, 1999 s. 561, 2002 s. 265 och 2003 s. 307 behandlat motsvarande fråga beträffande andra brottstyper. Av rättsfallen framgår att lagstiftarens uppfattning är av förstahandsbetydelse men också att det vid sidan av brottstypen ofta är brottslighetens karaktär och omständigheterna kring brottet som ska tillmätas betydelse när man avgör om detta är av den arten att fängelse bör ådömas. Beroende på presumptionens styrka har straffvärdet i det särskilda fallet ibland tillagts avgörande vikt.

Uppsåtligt eller grovt vårdslöst handhavande av farliga kemikalier på sådant sätt att allvarliga risker kan uppkomma för omgivningen tillhör utan tvekan de brottstyper som det ter sig särskilt angeläget att motverka. Även andra faktorer – såsom att brott av det slaget kan vara svåra att upptäcka och att fängelsestraff på detta område kan ha större preventiv betydelse än i många andra sammanhang – talar för att det bör finnas en viss presumtion för fängelsestraff. Det anförda ger emellertid inte ens i belysning av det förut berörda motivuttalandet underlag för att betrakta presumptionen som så stark vid denna typ av brott att den gör sig gällande redan i ett fall som det förevarande.

I det refererade hovrättsavgörandet RH 2012:25, i vilket tilltalad dömdes för miljöbrott av normalgraden, gjorde Svea hovrätt följande uttalande i fråga om det ifrågavarande brottet var av sådan art att det fanns en presumtion för ett fängelsestraff:

Tilltalad har uppsåtligt hållt ut farliga kemikalier, vilket enligt vad som anges i förarbetena till miljöbalken är en gärning som är av så allvarlig art att det kan finnas skäl att döma till en frihetsberövande påföljd (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 528). Även om gärningen har ett högt straffvärde är det enligt hovrättens mening inte så högt som tingsrätten har ansett utan ligger i den nedre delen av straffskalan för grovt brott. Hovrätten konstaterar att gärningen till sin typ är sådan att det finns en presumtion för ett fängelsestraff (jfr rättsfallet NJA 2005 s. 263). Det finns inga särskilda skäl som talar för en annan påföljd i det här fallet. Hovrätten finner att påföljden bör bestämmas till sex månaders fängelse.

I det refererade hovrättsavgörandet RH 2013:48, som avsåg ett åtal för grovt miljöbrott gjorde Svea hovrätt följande uttalanden i fråga om det ifrågavarande brottets art var sådant att det fanns en presumtion för ett fängelsestraff:

Tiltalad döms för grovt miljöbrott som består i att han vid upprepade tillfällen inom ramen för sin yrkesutövning uppsåtligen har släppt ut farliga kemiska ämnen. För grovt miljöbrott är föreskrivet fängelse i lägst sex månader och högst sex år (29 kap. 1 § andra stycket miljöbalken). I samband med miljöbalkens införande konstaterade lagstiftaren att uppsåtligt utsläpp av farliga kemikalier var ett exempel på en sådan gärning som är av så allvarlig art att det kan finnas skäl att döma till en frihetsberövande påföljd även om detta inte är motiverat enbart på grund av straffvärdet eller den tiltalades tidigare brottslighet (prop. 1997/98:45, del 1, s. 528). Brottsligheten är vidare av den typ som är svår att upptäcka. Hovrätten anser därför att det finns en presumtion för fängelse i detta fall.

I B 1761-16 dömde Svea hovrätt en av de tiltalade för grovt miljöbrott till villkorlig dom med samhällstjänst 160 timmar. Om fängelse i stället hade valts som påföljd skulle fängelse sex månader ha dömts ut. Tingsrätten, i vilkens bedömning hovrätten instämde, gjorde följande uttalanden i fråga om det ifrågavarande brottets art var sådan att det fanns en presumtion för ett fängelsestraff.

Gärningen, som rubriceras som grovt miljöbrott, består i att tiltalad uppsåtligen genom olika bolag släppt ut miljöfarliga ämnen i stor omfattning under lång tid. I samband med miljöbalkens införande konstaterade lagstiftaren att uppsåtligt utsläpp av farliga kemikalier var ett exempel på en sådan gärning som är av så allvarlig art att det kan finnas skäl att döma till en frihetsberövande påföljd även om detta inte är motiverat enbart på grund av straffvärdet eller den tiltalades tidigare brottslighet (prop. 1997/98:45, del 1, s. 528). Tingsrätten anser därför att det finns en presumtion för fängelse i detta fall. Ett krav för att den presumptionen ska kunna brytas är att det föreligger särskilda skäl för att välja en inte frihetsberövande påföljd.

Artskyddsbrott (29 kap. 2 b § miljöbalken)

I Hovrätten för Västra Sveriges dom den 30 mars 2022 i mål B 4204-21 som avsåg ett åtal för grovt artskyddsbrott gjorde hovrätten följande uttalanden i fråga om det ifrågavarande brottets art var sådant att det fanns en presumtion för ett fängelsestraff:

Som tingsrätten anfört finns inte någon praxis från Högsta domstolen som behandlar frågan om grovt artskyddsbrott är att anse som brott av sådan art att fängelse bör följa även om det inte är motiverat av straffvärdet eller utgör återfall. I prop. 2005/06:182, s. 74 har regeringen uttalat att grova överträdelser av artskyddsbestämmelserna bör medföra samma straff som grova jaktbrott och att samma straffskala bör gälla. Vid grovt jaktbrott anses brottets art tala för fängelse och det krävs alldeles särskilda skäl för att välja en annan påföljd när straffvärdet uppgår till sex månaders fängelse eller mer (se NJA 2006 s. 610; jfr även NJA 2004 s. 786). Regeringens uttalanden i förarbetena ger emellertid inte något tydligt stöd för att grovt artskyddsbrott bör behandlas på samma sätt som grovt jaktbrott även när det gäller valet av påföljd. I tidigare lagstiftningsärenden har emellertid regeringen också funnit att bland sådana gärningar som kan anses vara av så allvarlig art att det kan finnas skäl att döma till en frihetsberövande påföljd även om detta inte är motiverat enbart på grund av straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet hör t.ex. att plundra utrotningshotade fåglars bon (prop. 1997/98:45, del 1, s. 528). Även om det uttalandet inte gjordes just utifrån artskyddshänsyn så ger det stöd för att vissa slags artskyddsbrott ändå kan utgöra artbrott. Tillräckligt stöd för att sådana gärningar som tilltalad gjort sig skyldig till bör leda till fängelse redan på grund av brottets art finns dock inte.

3.7.4 Uttalanden i praxis om rubriceringen av miljöbrott och artskyddsbrott

Vissa av brotten i 29 kap. miljöbalken har grova grader (grovt miljöbrott, grovt, artskyddsbrott, grovt kemikalierregistreringsbrott och grov otillåten avfallstransport). Antalet lagföringar för grova brott enligt 29 kap. miljöbalken under de senaste tio åren är få. Det finns två mål om grovt miljöbrott (Göta hovrätts dom den 9 mars 2021 i mål B 1902-20 och Svea hovrätts dom den 26 oktober 2016 i mål B 1761-16) och fyra om grovt artskyddsbrott (Svea hovrätts dom den 31 oktober 2016 i mål B 16687-13, Hovrätten för Västra Sveriges dom den 17 juni 2021 i mål B 5873-20, Hovrätten för Västra Sveriges dom den 30 mars 2022 i mål B 4204-21 och Svea hovrätts dom den 29 juni 2022 i mål B 3461-22). Det finns inte något åtal för grovt kemikalierregistreringsbrott eller grov otillåten avfallstransport.

Nedan följer en översiktlig redogörelse för avgörandena i fråga. Den är särskilt inriktad på frågan om ett brott ska bedömas som grovt. Först följer dock ett referat från Högsta domstolens avgörande NJA 2005 s. 263 i vilket frågan var om förorening av mark, vatten

och luft skulle bedömas som grovt miljöbrott samt om påföljd för brottet.

NJA 2005 s. 263

I rättsfallet NJA 2005 s. 263 var fråga om förorening av mark, vatten och luft var att anse som grovt miljöbrott samt om påföljd för brottet. Tilltalad stod åtalad för att ha tagit farligt avfall i form av bekämpningsmedel/fenoxisyror, burkar med färgrester och spillolja tillsammans med trädgårdsavfall och dylikt till en plats bredvid en å och därefter satt eld på avfallet. Före eldningen hade han på platsen hållt ut farligt avfall i form av bekämpningsmedel och spillolja. Det var inte fastställt vilka kvantiteter farligt avfall det var fråga mer än att det rört sig om en beaktansvärd mängd farligt avfall. Det var bl.a. fråga om fenoxisyra, 2,4,5-triklorfenoxisyra (mest känd under beteckningen hormoslyr) som varit förbjuden i Sverige sedan år 1977. Eldningen hade orsakat förorening i mark, vatten och luft. Tilltalads handlande hade typiskt sett medfört risk för miljöskadlig effekt. Tilltalad hade agerat med full visshet om vad han gjort och varit fullt medveten om farligheten i sitt handlande. Högsta domstolen, som dömde tilltalad för miljöbrott av normalgraden och bestämde påföljden till villkorlig dom i förening med 60 dagsböter, gjorde i fråga om rubriceringen följande uttalanden.

Gärningen avser beaktansvärda mängder farligt avfall, låt vara att avfallsmängden var föremål för stor osäkerhet. De ämnen som vid förbränning kunnat bilda dioxiner har dock bara varit en del av det farliga avfallet. Det går inte att med säkerhet säga att just faran med dioxiner i detta fall skulle medföra att gärningen ska anses ha varit av särskilt farlig art. Inte heller omständigheterna i övrigt medför att brottet ska bedömas som grovt.

Miljöbrott (29 kap. 1 § miljöbalken)

Det finns två refererade hovrättsavgöranden, RH 2012:25 och RH 2013:48, där miljöbrott har bedömts som grova.

I RH 2012:25 hade ett antal fat med 2 000 liter lösningsmedel penetrerats, välts och stuckits i brand i en grustäkt. Svea hovrätt bedömde gärningen som grovt miljöbrott och bestämde påföljden

till fängelse sex månader. I fråga om rubriceringen gjorde hovrätten följande uttalanden.

Förfarandet att penetrera och välta tolv fat med lösningsmedel i en grustäkt måste betecknas som synnerligen hänsynslöst. Motivet för gärningen har uppenbarligen varit att undkomma den kostnad som ett riktigt omhändertagande av avfallet skulle ha inneburit. Även om omfattningen av utsläppet inte är helt utredd har faten välts och stuckits i brand i syfte att bortskaffa mer än 2 000 liter lösningsmedel. Det har förelegat en uppenbar risk för förorening av tre vattentäkter. Gärningen har därför varit av särskilt farlig art. Brottet ska bedömas som grovt.

I RH 2013:48 dömdes två personer av Svea hovrätt för upprepade utsläpp av bekämpningsmedel i ett grusområde. En av personerna döms för miljöbrott av normalgraden och en för grovt miljöbrott. I fråga om rubriceringen av det grova miljöbrottet gjorde hovrätten följande bedömning.

Enligt hovrättens mening är färemomentet av central betydelse när det gäller bedömningen av miljöbrott. Genom att vid upprepade tillfällen skölja ur växtskyddssprutan i grusgropen har tilltalad under lång tid – närmare två hela växtsäsonger – orsakat utsläpp av ett stort antal farliga kemikalier. Han har alltså hanterat bekämpningsmedlen i strid med de krav som ställs på sådan hantering och som han varit fullt medveten om. Han har inte heller vidtagit några åtgärder för att kontrollera vilka konsekvenser hans agerande kunnat få. Gärningarna är mot den bakgrunden av särskilt farlig art och de har innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag. Tilltalad ska därför dömas för grovt miljöbrott.

Som exempel på avgöranden från senare år där gärningen har bedömts som grovt miljöbrott kan nämnas Svea hovrätts dom den 26 oktober 2016 i mål B 1761-16 och Göta hovrätts dom den 9 mars 2021 i mål B 1902-20. I B 1761-16 dömde Svea hovrätt en av de tilltalade för grovt miljöbrott. I fråga om rubriceringen gjorde Svea hovrätt följande bedömning.

Hovrätten kan konstatera att det varit fråga om ett systematiskt agerande som pågått under en längre tid. Tilltalad har varit medveten om de krav som ställs på hanteringen av uttjänade bilar men har trots detta inte vidtagit de försiktighetsmått som krävs för verksamhetens bedrivande. De gärningar som tilltalad döms för har medfört eller kunnat medföra varaktiga skador av stor omfattning och de har skett för vinnings skull. Någon annan rubricering än grovt miljöbrott kan därför inte komma i fråga.

I Göta hovrätts dom den 9 mars 2021 i mål B 1902-20 (i det s.k. batterimålet) åtalades fyra personer för grova miljöbrott som bestått i att de hanterat och undanskaffat farligt avfall i form av batterikross. Materialet hade transporterats till olika fastigheter och på tre av dem hade en stor mängd av materialet förvarats utomhus utan väderskydd. Stora mängder av materialet hade vidare bortskaffats genom nedgrävning på fastigheterna. Två av de tilltalade dömdes för grovt miljöbrott till 2 år och 6 månader respektive 3 år i fängelse. I fråga om rubriceringen gjorde hovrätten följande bedömning.

De tilltalades agerande har medfört och kunnat medföra varaktiga skador av stor omfattning och genom att, inte bara förvara, utan också gräva ner mycket stora mängder har gärningen varit av särskilt farlig art och innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag. Gärningarna ska mot denna bakgrund bedömas som grova.

Två av de tilltalade dömdes för miljöbrott av normalgraden till villkorlig dom i förening med 80 dagsböter (tilltalad 1) respektive villkorlig dom (tilltalad 2). I fråga om rubriceringen gjorde hovrätten följande bedömning.

Tilltalad 1 har inte gjort sig skyldig till något medvetet risktagande. Eftersom det varit fråga om stora mängder avfall som överlåtits under lång tid har försummelsen varit allvarlig. I 29 kap. 1 § andra stycket miljöbalken anges – i den exemplifierande uppräknningen av omständigheter som kan göra att brottet bedöms som grovt – att det ska ha varit fråga om en försummelse av allvarligt slag ”när det krävs särskild uppmärksamhet eller skicklighet”. Det rör sig alltså främst om försummelse i samband med vissa särskilda situationer (se prop. 2005/06:182 s. 143 med hänvisning till 3 kap. 8 § brottsbalken). Vid en sammantagen bedömning av situationen och graden av försummelse anser hovrätten att tilltalad 1:s gärning inte ska bedömas som grovt miljöbrott. Tilltalad 1 ska därför dömas för miljöbrott av normalgraden.

Det är inte visat att tilltalad 2:s agerande innefattat ett medvetet risktagande. Den oaktsamhet som läggs honom till last kan inte heller i övrigt betecknas som så allvarlig att miljöbrottet ska bedömas som grovt brott.

Artskyddsbrott (29 kap. 2 b § miljöbalken)

I Hovrätten för nedre Norrlands dom den 25 april 2015 i mål B 276-14 dömdes tilltalad för artskyddsbrott av normalgraden för att avsiktligt ha stört ruvande fåglar då han uppehållit sig för nära bona vid fem tillfällen. Hovrätten ansåg inte att brottsligheten var av sådan

omfattning eller annars av sådant slag att den skulle bedömas som grovt artskyddsbrott.

I Svea hovrätts dom den 31 oktober 2016 i mål B 3493-16 dömdes tre tilltalade för grovt artskyddsbrott för att tillsammans och i samförstånd uppsåtligen transporterat, förflyttat, förvarat, använt i vinstsyfte, salufört och innehaft för försäljning ett obearbetat noshörningshorn. Hovrätten instämde i tingsrättens bedömning att gärningen skulle rubriceras som grov. Brottet bedömdes som grovt då det avsett en särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art samt att gärningen skett i vinstsyfte.

I Hovrätten för Västra Sveriges dom den 17 juni 2021 i mål B 5873-20 var det fråga om tre åtalpunkter för grovt artskyddsbrott. Hovrätten gjorde följande bedömning i fråga om gärningarna skulle rubriceras som grova.

Åklagaren har påstått att artskyddsbrotten är grova med hänvisning till att brottsligheten har utförts systematiskt och under lång tid, i stor omfattning och i vinstsyfte. Att brotten är grova står utan vidare klart när det gäller åtalpunkten 4, där Patrick Persson efter att ha blivit förhörd av polisen ändå har fortsatt att i stor omfattning saluföra och sälja egendom som omfattas av förordningen.

När det gäller åtalpunkterna 1 och 3, som ligger tidsmässigt före gärningarna i åtalpunkten 4, är det sammanlagt fråga om ett drygt 20-tal tillfällen under drygt ett och ett halvt års tid. Varken omfattningen eller den tidsperiod under vilken tilltalad salufört föremålen talar för att bedöma brottsligheten som grov. När det gäller frågan om brottslighet ska betraktas som systematisk har praxis varit återhållsam (se t.ex. rättsfallen NJA 2016 s. 1143 och NJA 2018 s. 634). Som regel bör det krävas någon form av brottsplan eller i allt fall att upprepningarna framstår som en påräknelig fortsättning på tidigare gärning eller gärningar. Det har framkommit att tilltalad inte hade något stadigt jobb under denna tid och att han hade en mycket ansträngd ekonomi. Av tilltalads egna uppgifter följer att syftet med annonserna var att sälja och att han behövde pengarna eftersom han inte hade något jobb. Tilltalad har således haft ett vinstsyfte med sitt agerande. Hans upprepade agerande får under dessa förutsättningar ses som en påräknelig fortsättning av brottsligheten. Till detta kommer att kungsörn, havsörn och varg är utrotningshotade djur, vilket ska beaktas vid bedömningen av om brotten är grova (se prop. 2005/06:182 s. 74). Hovrätten bedömer därvid att gärningarna även på åtalpunkterna 1 och 3 ska bedömas som grova brott.

I Hovrätten för Västra Sveriges dom den 30 mars 2022 i mål B 4204-21 var det fråga om två åtalpunkter för grovt artskyddsbrott. Hovrätten gjorde följande uttalanden i fråga om gärningarna skulle rubriceras som grova.

Åtalpunkt 1: Det är utrett att handeln utfördes systematiskt, i vinstsyfte och att tilltalad handlade med reptiler som anges i bilaga A och B till CITES-förordningen varav många är särskilt hotade, sällsynta och skyddsvärda. Detta är omständigheter som talar starkt för att brottet ska rubriceras som grovt. Detsamma gäller verksamhetens omfattning som, särskilt efter det att tilltalad skaffade butikslokalen, har varit betydande. Handeln har avsett flera hundra reptiler och tilltalad hade inrett en butikslokal om cirka 100 kvm med cirka 150 terrarium och lådor för försäljning av reptiler. Han hade vid tidpunkten då butiksbranden skedde cirka 100 avelsdjur och han har beskrivit hur han då lade cirka 10 timmar per dag på verksamheten. Därutöver har tilltalad berättat att han tog lån på åtminstone 500 000 kr för att utveckla verksamheten. Ett vittne har berättat att tilltalad sade att djuren var värda upp mot en miljon kr och att han hade ormar som var värda 20 000 kr. Brottet ska därför rubriceras som grovt.

Åtalpunkt 2: Praxis har varit återhållsam vid bedömningen av om brottsligheten har utförts systematiskt (se t.ex. rättsfallen NJA 2016 s. 1143 och NJA 2018 s. 634). Enbart den omständigheten att ett förfarande upprepas på likartat sätt ska som utgångspunkt inte medföra att brottsligheten bedöms vara systematisk på det sätt som krävs för att det ska vara fråga om grova brott. Omständigheter som talar för att brotten utförts systematiskt är att de utförts med viss frekvens och präglats av en tydlig förslagenhet. Som regel bör det krävas någon form av brottsplan eller i vart fall att upprepningarna framstår som en påräknelig fortsättning på tidigare gärning eller gärningar. Inledningsvis ska betonas att varje saluförande utgör ett särskilt brott. Tilltalads handlande har inte präglats av någon förslagenhet på det sättet att det har förekommit några falska handlingar eller att han har försökt undvika svenska myndigheters kontroll utan han har tvärtom haft en återkommande kontakt med Länsstyrelsen i t.ex. frågan om ansökan om tillståndsplikt för verksamheten. Även om det rört sig om ett upprepat saluförande som pågått under en förhållandevis lång tid kan de enskilda gärningarna inte anses ha varit präglade av sådan systematik eller sammantaget varit av en sådan omfattning att brottsligheten bör bedömas som ett enda grovt brott eller att något av de enskilda brotten av det skälet bör bedömas som grovt brott. Det står dock klart att saluförandet har vidtagits i vinstsyfte och har avsett reptiler som är särskilt hotade, sällsynta eller annars av en skyddsvärd art. I förarbetena framhålls att när det handlar om särskilt hotade arter, så som de som är upptagna i bilaga A till CITES-förordningen, kan det räcka med förlust av ett enda djur för att skadan ska vara mycket stor (se prop. 2005/06:182 s. 145). Tre annonser och i vart fall tre säljkonversationer på internet har innehållit reptiler som anges i bilaga A till CITES-förordningen.

Därtill ska beaktas att brotten har avsett handel med levande djur eller ägg av sådana reptiler och inte t.ex. döda djur eller delar av djur. Hovrätten gör bedömningen att de sex gärningar som innefattar saluföring av reptiler som är upptagna i bilaga A till CITES-förordningen ska rubriceras som grova brott. I övriga 25 fall leder varken djurens skyddsvärde eller de sammantagna omständigheterna i övrigt till slutsatsen att det i något fall skulle ha rört sig om ett grovt brott.

I Svea hovrätts dom den 29 juni 2022 i mål B 3461-22 var fråga om yrkesmässig handel med CITES A- och B-listade reptiler. Hovrätten instämde i tingsrättens bedömning att tilltalad skulle dömas för grovt artskyddsbrott. I fråga om rubriceringen gjorde tingsrätten följande uttalanden.

Tingsrätten konstaterar att det har varit fråga om en omfattande verksamhet. Det har varit en stor mängd djur som har saluförts under en period om cirka tre och ett halvt år. Verksamheten har också riktat sig mot allmänheten och har haft vinstsyfte. Brottet har begåtts uppsåtligt och tilltalad har fortsatt med den olagliga verksamheten efter det att Länsstyrelsen avslagit ansökan om tillstånd för att bedriva den. Tingsrätten anser därför att brottet är att bedöma som grovt artskyddsbrott.

3.7.5 Miljöbrottslighet föranleder oftast företagsbot

På miljöstraffrättsens område har företagsboten fått en förhållandevis framträdande roll och strafföreläggande är vanligare talan i domstol (se även avsnitt 5.3.6 och 5.3.9). För perioden 2021–2023 utgör företagsboten cirka 70 procent och personligt ansvar cirka 30 procent av lagföringarna. För perioden 2011–2013 var motsvarande fördelning cirka 55 procent och cirka 45 procent. Fördelningen mellan ärenden om företagsbot som har prövats i domstol och ärenden som har förelagts av åklagare genom strafföreläggande var densamma under de båda perioderna (cirka 25 procent respektive cirka 75 procent). I fråga om personligt ansvar var det under perioden 2011–2013 en förhållandevis jämn fördelning åtal som prövats i domstol och ärenden som har förelagts av åklagare genom strafföreläggande (cirka 48 procent respektive cirka 52 procent). Under perioden 2021–2023 sjönk andelen åtal till cirka 42 procent och andelen strafförelägganden med personligt ansvar ökade till cirka 58 procent. Sedan år 2020 finns tre ärenden om företagsbot som har förelagts genom strafförelägganden med höga företagsbotsbelopp (1 000 000 kronor, 1 700 000 kronor och 2 000 000 kronor). Tidigare har de högsta beloppen uppgått

till 500 000 kronor (vilket motsvarar den dåvarande beloppsgränsen). Det vanligaste är dock företagsbotsbelopp i strafföreläggandena som är 50 000 kronor eller lägre.

4 En översiktlig beskrivning av arbetet mot miljöbrottslighet och relevanta aktörer

I det här kapitlet ges en översiktlig beskrivning av hur arbetet mot miljöbrottslighet är organiserat och vilka aktörer som på olika sätt är involverade i arbetet mot miljöbrottslighet.

4.1 Brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete

Med brottsbekämpning avses i den här utredningen åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott. Med brottsbekämpande verksamhet avses verksamhet som en brottsbekämpande myndighet bedriver för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott (se t.ex. prop. 2016/17:180, s. 287). Andra myndigheter, som t.ex. tillsynsmyndigheter, kan ha uppdrag som stödjer brottsbekämpningen utan att de har ett brottsbekämpande uppdrag.

I vissa sammanhang omfattar begreppet brottsbekämpning inte att förebygga brottslig verksamhet (SOU 2023:69, s. 104 med där gjorda hänvisningar). Även om utredningen använder begreppen brottsbekämpning och brottsbekämpande verksamhet på så sätt att brottsförebyggande åtgärder innefattas finns det enligt utredningens uppfattning anledning att beskriva det brottsförebyggande arbetet särskilt.

4.2 Brottsbekämpande myndigheter på miljöområdet

Ansvar för brottsbekämpning fördelas mellan flera olika brottsbekämpande myndigheter. De myndigheter som främst är relevanta på miljöområdet är, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Även Kustbevakningen har uppdrag som gör att myndigheten i vissa fall kommer i kontakt med miljöbrottslighet. De brottsbekämpande myndigheterna har olika uppdrag. Polismyndigheten har exempelvis, utöver sitt uppdrag som handlar om att upptäcka, utreda och lagföra brott, också ett uppdrag att förebygga brott. Tullverket arbetar också brottsförebyggande. Åklagarmyndigheten har däremot inte ett brottsförebyggande uppdrag. För allt brottsbekämpande arbete torde gälla att ett framgångsrikt brottsbekämpande arbete i förlängningen även är brottsförebyggande genom att potentiella gärningspersoner avstår från att begå brott på grund av riskerna som är förenade med det.

4.3 Tillsyns- och tillståndsmyndigheternas roll

4.3.1 Allmänt

Arbetet mot miljöbrottslighet involverar utöver de brottsbekämpande myndigheterna även andra myndigheter som har en roll i brottsbekämpningen utan att ha ett brottsbekämpande uppdrag. Dessa myndigheters uppdrag omfattar exempelvis att pröva frågor om tillstånd och att utöva tillsyn och kontroll. Vid den kontroll som tillsynsmyndigheterna bedriver kan brott upptäckas. En stor andel av anmälningarna om miljöbrottslighet görs av tillsynsmyndigheterna. Tillsynsmyndigheterna har också uppdrag som, utöver kontroll och åtgärder för att åstadkomma efterlevnad av lagstiftning, också omfattar förebyggande åtgärder som syftar till att överträdelser inte ska ske. I ett brottsförebyggande perspektiv kan också förekomsten av ett effektivt tillsyns- och kontrollsystem ses som en förebyggande åtgärd genom att det kan förhindra brottslighet, t.ex. genom att kunskapsluckor och utbildningsbehov identifieras och åtgärdas eller att risken för upptäckt upplevs som så påtaglig att potentiella gärningspersoner avstår från att begå brott.

Tillsynsmyndigheterna bidrar också på olika sätt vid utredningen av brott. Personal på myndigheterna hörs som vittnen under för-

undersökning och efterföljande rättegång. Det är också så att det underlag som tillsynsmyndigheterna har tagit fram i sin tillsyn används i brottmålsprocessen (se även avsnitt 5.3.7).

4.3.2 Åtgärder i tillsynen kan vara förebyggande, reparativa eller bestraffande

Tillsyn är ett styrmedel för att åstadkomma regelefterlevnad. Åtgärder som tillsynsmyndigheter vidtar kan vara förebyggande, reparativa eller bestraffande. För att säkerställa att reglerna följs krävs att kontroll av att kraven i författningar, domar och andra beslut följs. Det är främst tillsynsmyndighet som utövar kontrollen. De har olika verktyg för att åstadkomma regelefterlevnad. För vissa verksamheter som typiskt sätt innebär viss miljöpåverkan behövs t.ex. tillstånd, godkännande eller anmälan i förväg. Tillstånds- och tillsynsmyndigheterna kan genom att använda verktyg som tillståndsgivning, förelägganden, och miljöstraffavgifter påverka verksamhetsutövare och andra så att verksamheter drivs och åtgärder vidtas i enlighet med miljöretten.

Med tillsyn avses att tillsynsmyndigheten på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning ska kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter genom information och liknande verksamhet. Den ska vidare fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga. Tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken (26 kap. 1 § miljöbalken), dvs. att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö (1 kap. 1 § miljöbalken).

4.3.3 Tillsynsvägledning

För att säkerställa att tillsynen bedrivs ändamålsenligt kompletteras tillsynsansvaret med att länsstyrelser och centrala statliga myndigheter har ett tillsynsvägledningsansvar inom vissa särskilt utpekade

områden. Med tillsynsvägledning avses att utvärdera, följa upp och samordna tillsynen, och ge råd och stöd till tillsynsmyndigheterna (26 kap. 1 a och 3 a §§ miljöbalken). I det ingår bl.a. att Naturvårdsverket vägleder om hur tillsynen bör bedrivas. Naturvårdsverket har ett övergripande ansvar för att ge kommunala nämnder och länsstyrelser tillsynsvägledning i de fall det inte finns någon annan särskilt utpekad myndighet och ska också ge allmän tillsynsvägledning till tillsynsmyndigheter i frågor som avser tillämpning av 26 och 30 kap. miljöbalken. Länsstyrelserna ska ge tillsynsvägledning i länet. Länsstyrelsernas tillsynsvägledning behandlas vidare i avsnitt 8.4.

4.3.4 Hur tillsynen bedrivs

Det finns få bestämmelser som anger hur tillsynsmyndigheterna ska planera, prioritera och genomföra tillsynen (prop. 2019/20:137, s. 30). I stor utsträckning är det alltså upp till tillsynsmyndigheterna att göra dessa avvägningar. Hos en tillsynsmyndighet ska det finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken (1 kap. 6 § miljötillsynsförordningen). Tillsynsmyndigheten ska också upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde (1 kap. 8 §). En statlig tillsynsmyndighet ska i den samlade tillsynsplanen också beskriva hur myndigheten har avvägt fördelningen av resurser inom och mellan olika ansvarsområden enligt miljöbalken och hur resurserna har anpassats efter det tillsynsbehov som finns (3 kap. 10 §). För förvaltningsmyndigheter under regeringen, dvs. de statliga tillsynsmyndigheterna, gäller också myndighetsförordningen (2007:515). Av den följer att en tillsynsmyndighet ska bedriva tillsynsarbetet effektivt och att myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor. För verksamheter som är industriutsläppsverksamheter och sådana verksamheter där det finns en utvinningsavfallsanläggning enligt 9 § förordningen (2013:319) om utvinningsavfall ska det också finnas ett tillsynsprogram (1 kap. 10 a § miljötillsynsförordningen). Det är enbart för sådana verksamheter som det finns krav på att genomföra tillsynsbesök.

Vilka tillsynsåtgärder myndigheten vidtar beror på tillsynsobjektet. Ett tillsynsobjekt kan vara en verksamhet, en åtgärd, ett område, ett naturföremål eller en djur- eller växtart som är eller ska vara föremål

för tillsyn (1 kap. 3 § miljötillsynsförordningen). När tillsynen avser tillståndspliktig eller anmälningsskyldig verksamhet följer tillsynsmyndigheten bl.a. upp att verksamhetsutövare följer tillståndet eller sådana försiktighetsmått som reglerats genom förelägganden. Tillsynsmyndigheten ska föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn (1 kap. 7 § miljötillsynsförordningen). Det gäller även sådana verksamheter och andra objekt som inte är tillstånds- eller anmälningsskyldiga. Tillsynsansvaret kan också avse frågor som att produkter och varor som släpps ut på marknaden är förenliga med gällande krav enligt kemikalielagstiftningen.

En grundläggande princip bakom miljöbalken är att ansvaret för miljöbalkens efterlevnad främst ligger på verksamhetsutövarna. Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön ska förlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar (26 kap. 19 § miljöbalken). Den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar en sådan åtgärd ska också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. En viktig del i tillsynen är att få rätt information om miljöriskerna för en verksamhet eller åtgärd. Tillsynsmyndigheten kan förelägga en verksamhetsutövare att komma in med uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen (26 kap. 21 § miljöbalken).

Utöver detta kan tillsynsmyndigheten även förelägga utövaren att utföra undersökningar och myndigheten kan även låta utföra åtgärderna på utövarens bekostnad.

Tillsynsmyndigheten kan också förelägga den som saluför, överlåter, till Sverige för in eller från Sverige för ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara att lämna de prover som behövs för tillsynen. Sådana prover och provtagning genomförs som huvudregel på utövarens bekostnad (26 kap. 22 a och b §§ miljöbalken och 25–27 §§ miljötillsynsförordningen [2011:13]).

En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall (26 kap. 9 § miljöbalken). Det kan t.ex. handla om krav på skyddsåtgärder eller begränsningar. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Om tillsynsmyndigheten har meddelat ett föreläggande eller ett förbud och det inte följs kan tillsynsmyndigheten ansöka om att Kro-

nofogdemyndigheten ska verkställa beslutet (26 kap. 17 § första stycket miljöbalken). Sådana beslut får verkställas enligt utsokningsbalken.

För vissa gärningar som är belagda med straff enligt 29 kap. miljöbalken finns en särskild bestämmelse som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att ansöka om särskild handräckning hos Kronofogdemyndigheten för att åstadkomma rättelse (26 kap. 17 § andra stycket miljöbalken). Möjligheten att begära särskild handräckning gäller utan att något föreläggande eller förbud har utfärdats. Det som föranleder rättelsen är i stället att någon har begått en gärning som objektivt är straffbar enligt 29 kap. miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 2, s. 277). Det innebär att det inte heller finns krav på en fällande dom. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

I stället för att begära verkställighet får tillsynsmyndigheten besluta att rättelse ska vidtas på den felandes bekostnad. Ett sådant beslut om rättelse får meddelas utan föregående föreläggande eller förbud, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador finner att rättelse bör göras genast eller det finns andra särskilda skäl (26 kap. 18 § miljöbalken).

Tillsynsmyndigheten har också möjlighet att besluta att hålla kvar eller omhänderta avfall, om det behövs för att säkerställa att ett förbud i avfallstransportförordningen följs eller att ett föreläggande som beslutats med anledning av förordningen följs (26 kap. 13 b §). Bestämmelsen infördes för att uppfylla de krav som gäller enligt avfallstransportförordningen och för att tillsynen över och sanktionerna mot de otillåtna avfallstransporterna ska vara effektiva och gör det möjligt att hålla kvar eller ta omhand avfall som stoppas under den tid som behövs för att säkerställa att förelägganden och förbud följs (prop. 2018/19:79, s. 33).

Tillsynsmyndighetens förelägganden och förbud får förenas med vite (26 kap. 14 §). Vite är ett i förväg bestämt penningbelopp som bestäms i det enskilda fallet och som beslutas om utövaren inte följer ett föreläggande eller förbud. Det är ett påtryckningsmedel som tillsynsmyndigheterna har för att kraven i föreläggandet ska följas (Michanek & Zetterberg 2021)

Sedan 2021 finns en begränsning när det gäller möjligheten att meddela vitesförelägganden. Om det finns anledning att anta att den som omfattas av tillsynen eller, i förekommande fall dennes ställföre-

trädare, har begått brott får denne inte föreläggas vid vite att medverka i en utredning av en fråga som har samband med det misstänkta brottet (26 kap. 14 a § miljöbalken). En gärning som omfattas av vitesföreläggande där det har gjorts en ansökan om att döma ut vitet är inte heller straffbar (29 kap 11 § tredje stycket miljöbalken). Frågor om utdömande av vite prövas av mark- och miljödomstol (21 kap. 1 § första stycket 8 miljöbalken). I ett sådant mål tillämpas lagen (1996:242) om domstolsärenden. Om ett vitesföreläggande har överträtts ska en miljö sanktionsavgift inte tas ut för en överträdelse som omfattas av föreläggandet (1 kap. 5 § förordningen (2012:259) om miljö sanktionsavgifter).

Tillsynsmyndigheterna och den som på myndighetens uppdrag utför arbete har rätt att få tillträde till fastigheter byggnader, andra anläggningar och transportmedel och där utföra undersökningar och andra åtgärder för att fullgöra uppgifter.

Tillsynsmyndigheterna beslutar om miljö sanktionsavgifter enligt 30 kap. miljöbalken och förordningen (2012:259) om miljö sanktionsavgifter.

4.3.5 Tillsyn och avgifter

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för

1. prövning och tillsyn enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt för prövning och tillsyn med anledning av EU-förordningar inom denna balks tillämpningsområde,
2. sådan kontroll eller annan offentlig verksamhet som avses i 26 kap. 30 § första stycket 1 miljöbalken, och
3. utbildning som krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 14 kap miljöbalken.

En kommun får vidare meddela föreskrifter om sådana avgifter som avses i 1 och 2 när det gäller en kommunal myndighets verksamhet (27 kap. 1 § miljöbalken).

Regeringen har meddelat föreskrifter om avgifter enligt miljöbalken genom förordningen (1998:940) om avgifter för prövning

och tillsyn enligt miljöbalken. I förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken finns särskilda bestämmelser om avgifter för mark- och miljödomstolarnas verksamhet.

Avsikten är att avgiften ska täcka alla statens kostnader för prövning och tillsyn (Bengtsson, Bjällås, Rubenson & Strömberg 2024). Tillsynsmyndighet har t.ex. rätt att ta ut avgift för anmälan om misstänkt brott (MÖD 2005:67) och för att besluta om miljöstraffavgift (MÖD 2003:49).

Det har till utredningen påtalats att ändringarna i tillsynsbegreppet år 2020 efter förslag i prop. 2019/20:137 skulle kunna innebära att beslut om miljöstraffavgift inte längre anses utgöra en del av tillsynen och därmed inte längre kan avgiftsfinansieras (jfr Marcusson 2022). En sådan slutsats är dock inte i linje med utformningen av författningstexten och beaktar inte heller den omständigheten att det inte finns några uttalanden i förarbetena om att ändringarna i tillsynsbegreppet syftade till eller skulle ha en sådan effekt (prop. 2019/20:137 samt SOU 2017:63). Det finns inte heller någon praxis, eller något uttalande i doktrin, som skulle innebära ett ändrat ställningstagande i frågan om rätten att ta ut avgift för att besluta om miljöstraffavgift.

4.3.6 Tillsynsmyndigheternas skyldighet att anmäla brott

Om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts har tillsynsmyndigheterna en skyldighet att skyndsamt anmäla överträdelser av bestämmelser i miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten (26 kap. 2 § första stycket miljöbalken).

Tillsynsmyndigheterna är inte brottsbekämpande myndigheter. Deras uppdrag är därmed inte att leta efter brott, men de brott som upptäcks ska anmälas. Myndigheterna anmäler de brott som de påträffar i sitt arbete och vilken myndighet som står för anmälningarna varierar därmed beroende på vilka straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken som aktualiseras. För vissa brott står kommunerna för en stor del av anmälningarna medan det för andra brott är de statliga myndigheterna som anmäler brott.

Vilka brott och överträdelser som upptäcks av tillsynsmyndigheter styrs i hög grad av vilka kontroller som görs. Det gäller generellt för

all miljöbrottslighet och alla överträdelser av miljölagstiftningen. Det innebär att förändringar i antalet anmälda brott eller andra upptäckta överträdelser kan bero på att myndigheterna ökat eller minskat sina insatser eller ändrat prioriteringar och arbetssätt (se även avsnitt 5.3.5).

När miljöbalken infördes underströks att tillsynsmyndigheten inte själv ska göra någon bedömning av om överträdelserna kan leda till en fällande dom eller om det är fråga om ett ringa brott utan att den ska anmäla de faktiska förhållandena så snart en straffbar överträdelse kan konstateras. Gärningens allvar, om vårdslöshet eller uppsåt förelegat, vem som är ansvarig för överträdelserna i straffrättslig mening och liknande bedömningar ska ske i den efterföljande brottsutredningen (prop. 1997/98:45, del 2, s. 267). Genom en ändring som trädde i kraft den 1 januari 2023 anges att en anmälan ska ske skyndsamt om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts (26 kap. 2 § miljöbalken). Genom ändringen justerades rekvisiten så att utformningen av bestämmelsen i miljöbalken överensstämmer med rättegångsbalkens uttryckssätt. Ändringen ansågs inte innebära någon egentlig förändring av rättsläget. Om skyndsamhetskravet uttalades bl.a. att det innebär att tillsynsmyndigheten ska behandla ett ärende om att anmäla ett brott med förtur i förhållande till andra tillsynsärenden och att handläggningen bör drivas framåt aktivt av tillsynsmyndigheten utan perioder av inaktivitet (prop. 2021/22:219, s. 62 ff.).

Den miljöbrottslighet som en tillsynsmyndighet kan förväntas uppmärksamma är sådan som ligger inom myndighetens tillsynsansvar. På det sättet finns det en koppling mellan tillsynsansvaret och vilka brott som anmäls av de olika tillsynsmyndigheterna. Vilka straffbestämmelser tillsynsmyndigheterna kommer i kontakt med varierar mellan de olika tillsynsmyndigheterna och för flera av straffbestämmelserna gäller att de är kopplade till överträdelser som ligger inom flera myndigheters tillsynsområden. Vilka överträdelser tillsynsmyndigheterna upptäcker är också beroende av tillsynsmyndigheternas prioriteringar och metoder för tillsynen. Vid uppsökande och oanmäld tillsyn kan exempelvis andra överträdelser upptäckas jämfört med föranmälda besök och skrivbordstillsyn (se även avsnitt 5.3.5 och avsnitt 8.4.1).

Att tillsynsmyndigheten anmäler brott påverkar inte de åtgärder tillsynsmyndigheten ska vidta i övrigt. Parallellt med en eventuell

brottsutredning hos de brottsbekämpande myndigheterna kommer därmed tillsynsmyndighetens arbete att fortgå.

4.4 Brottsförebyggande arbete

4.4.1 Allmänt

Brottsförebyggande arbete syftar till att minska risken för att brott ska inträffa genom att påverka orsakerna till eller förutsättningarna för brottsligheten (prop. 2022/23:43, s. 8). Såväl brottsbekämpande som andra myndigheter har brottsförebyggande uppdrag och arbetet bedrivs på nationell, regional och lokal nivå. Regeringen har i den nationella strategin mot organiserad brottslighet uttalat att det behöver ses över hur de statliga myndigheternas ansvar för att förebygga brottslighet på sina respektive områden kan förtydligas och då särskilt uttalat att det kan behövas uttalade brottsförebyggande uppgifter även hos myndigheter som exempelvis utövar tillsyn, beviljar tillstånd, är registerförande, upphandlar tjänster eller betalar ut ekonomiska stöd till företag och andra juridiska personer såsom föreningar och stiftelser (Regeringens skrivelse 2023/24:67, s. 37 f.).

4.4.2 Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet har till uppgift att på nationell nivå bidra till kunskapsutvecklingen inom rättsväsendet och det kriminalpolitiska området samt att främja brottsförebyggande arbete (1 § förordningen [2016:1201] med instruktion för Brottsförebyggande rådet). I uppdraget att utveckla kunskap på det kriminalpolitiska området ingår bl.a. att ansvara för kriminalstatistik och bedriva forsknings-, analys- och utvecklingsarbete. Myndigheten ska bidra till utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet och till samordning mellan aktörer vars verksamhet har betydelse för det brottsförebyggande arbetet (4 §). Myndigheten ska också bidra till att verksamheter inom det kriminalpolitiska området bedrivs kunskapsbaserat. Det ska bl.a. göras genom att identifiera angelägna utvecklingsområden för rättsväsendet och för det brottsförebyggande arbetet och att ge regeringen, rättsväsendets myndigheter och brottsförebyggande aktörer underlag för åtgärder och prioriteringar.

4.4.3 Polismyndighetens brottsförebyggande arbete

I Polismyndighetens strategi för myndighetens brottsförebyggande arbete definieras det brottsförebyggande arbetet som en del av det brottsbekämpande arbetet (Polismyndigheten 2022). Av strategin framgår att det brottsförebyggande arbetet bl.a. ska vara kunskapsbaserat och problemorienterat. Polismyndigheten ska också aktivt verka för en väl fungerande samverkan och samordnade åtgärder med andra statliga myndigheter, kommuner, näringsliv och ideella aktörer. Samverkan ska ha ett långsiktigt perspektiv och ske lokalt, regionalt, nationellt och internationellt med en tydlig struktur för och samsyn kring vem som gör vad utifrån en gemensam lägesbild. Polismyndigheten ska genomföra sin del utifrån sitt uppdrag för att i så hög grad som möjligt bidra till de gemensamma målen (Polismyndigheten 2022).

4.4.4 Kommuner och länsstyrelser brottsförebyggande arbete

Sedan 1 juli 2023 gäller lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Kommunernas uppdrag omfattar att ta fram en lägesbild över brottsligheten i kommunen och att med lägesbilden som underlag, genomföra orsaksanalyser samt besluta om en åtgärdsplan där det anges vilka åtgärder kommunen avser att vidta för att förebygga brott (4 och 5 §§). Vilken brottslighet som kommunen ska prioritera och rikta sina åtgärder mot avgörs därmed av den lokala lägesbilden. Lägesbilden ska beskriva brottsligheten inom kommunens geografiska område, men den geografiska avgränsningen ska inte ses som ett hinder mot att beskriva brottslighet som är kommunöverskridande (prop. 2022/23:43, s. 30). Lägesbilden och åtgärdsplanen ska uppdateras och följas upp vartannat år (6 §). Arbetet ska i den utsträckning det är lämpligt integreras med sådant analys- och planeringsarbete som sker i enlighet med andra författningar (7 §).

Genom lagen följer också ett kommunalt ansvar för att inom kommunens geografiska område ansvara för samordningen av det brottsförebyggande arbetet (8 §). I det ingår att kommuner ska verka för att skriftliga överenskommelser om samverkan ingås med relevanta aktörer. En sådan överenskommelse ska innehålla uppgifter om för vilka syften och inom vilka områden som samverkan ska ske (9 §). Relevanta aktörer kan exempelvis vara statliga myndigheter,

regioner, det civila samhällets organisationer och aktörer inom näringslivet (prop. 2022/23:43, s. 33). Kommunerna ska också verka för att strategiska brottsförebyggande frågor hanteras i ett särskilt forum (strategiskt råd) där kommunen och relevanta aktörer ingår. Rådet ska ledas av kommunen. Kommuner ska verka för att övriga aktörer i rådet deltar med representanter som har ledande befattningar (10 §). Kommunerna ska ha en samordningsfunktion för brottsförebyggande frågor (11 §). I förarbetena betonade lagstiftaren att kommunerna har en särskilt viktig roll i det brottsförebyggande arbetet (prop. 2022/23:43, s. 1).

I samband med att kommunerna fick sitt uppdrag fick länsstyrelserna ett uppdrag om stärkt stöd i det brottsförebyggande arbetet, där särskilt praktisknära stöd lyftes fram (prop. 2022/23:43). Uppdraget om stärkt stöd ses som ett komplement till länsstyrelserna då redan befintliga uppdrag att utveckla det regionala stödet till kommunerna i det brottsförebyggande arbetet, med utgångspunkt i länsstyrelsernas uppgifter enligt förordningen (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande området. Länsstyrelserna ska i samarbete med Brottsförebyggande rådet utveckla ett samordnat, behovsanpassat och praktisknära stöd till kommunerna i det brottsförebyggande arbetet i hela landet. Det särskilda stödet pågår till 31 mars 2025. Under tiden för uppdraget redovisar länsstyrelserna bl.a. en beskrivning av vilka åtgärder som respektive länsstyrelse har vidtagit samt en sammantagen analys och bedömning av dels vidtagna åtgärder, dels behovet av fortsatt utvecklingsarbete samt information om hur finansieringen från anslag 1:14 *Bidrag till lokalt brottsförebyggande arbete* har fördelats mellan länsstyrelserna och använts. Länsstyrelsen i Västerbotten ansvarar för samordning och samlad redovisning av uppdraget.

Brå ansvarar för att årligen rapportera till regeringen om det brottsförebyggande arbete. Det görs i huvudsak genom den årliga rapporten "Det brottsförebyggande arbetet i Sverige". Rapporten är i huvudsak uppbyggd av enkätsvar från Sveriges kommuner och lokalpolisområden, men också från länsstyrelserna. En förändring i den rapport som gavs ut 2024 i jämförelse med tidigare år var att "Miljöbrott" utgör en av de 20 brottstyperna, i stället för att tillhöra restgruppen "Annat brottsproblem". I redovisningen framkommer att miljöbrott är en av brottstyper som både kommuner och lokalpolisområden

i minst utsträckning ägnat brottsförebyggande åtgärder mot (Brå 2024, s. 32).

4.5 Närmare om myndigheterna och deras uppdrag

4.5.1 Polismyndigheten

Arbetet mot miljöbrottslighet sker främst på regional och nationell nivå. Polismyndigheten är uppdelad i fyra nivåer. På nationell nivå finns Nationella operativa avdelningen (Noa) som på området för miljöbrottslighet bedriver underrättelseverksamhet, utredningsverksamhet och liknande. På regional nivå finns sju polisregioner som har helhetsansvar för polisverksamheten inom sina respektive geografiska områden. Ansvaret omfattar bl.a. brottsförebyggande verksamhet och service. Ett mindre antal brottsområden utreds på regional nivå, bl.a. utredningar om miljöbrottslighet. På den tredje nivån är landet uppdelat i 27 polisområden som geografiskt ungefär motsvarar länen. Polisområdena ansvarar för utredningsverksamhet av vissa brottstyper som av olika skäl inte fördelats till regional eller lokal nivå. Den fjärde nivån är lokalpolisområden. Landets 95 lokalpolisområden utgör drygt hälften av polisregionernas verksamhet. Det stora flertalet brottstyper utreds på lokalpolisområdesnivå.

Polismyndighetens kompetens avseende miljöbrottslighet är uteslutande koncentrerad till regionala och nationell nivå. I de sju polisregionerna finns miljöbrottsgrupper med mellan tio och 15 anställda per region. I landet finns cirka 80 särskilt utbildade miljöbrottsutredare. Utredningsgrupperna utgörs av såväl poliser som civilanställda utredare, ofta med naturvetenskaplig bakgrund. Samma utredare har ofta ansvar även för utredning om arbetsmiljöbrott och grova jaktbrott. I vissa sammanhang kan miljöbrottsutredare även tas i anspråk för att utreda andra specialstraffrättsliga brott eller biträda andra delar av polisen, men detta sker relativt sällan. Resurserna används alltså för miljöbrottslighet, arbetsmiljöbrott och grova jaktbrott (och vid enstaka tillfällen andra specialstraffrättsliga brottstyper). Miljöbrottslighet utgör den dominerande andelen brott som grupperna utreder, följt av arbetsmiljöbrott.

Utredningsansvaret för artskyddsbrott och viss samordning av regionöverskridande miljöbrottslighet finns på nationell nivå. På nationell nivå finns också en mindre resurs som arbetar med under-

rättelseverksamhet riktad mot miljöbrottslighet. Underrättelseenheten bygger kunskap om kriminella aktörer med fokus på organiserad brottslighet, gör bedömningar, analyserar brottsliga fenomen, delar information med polisregionernas miljöbrottsgrupper och andra relevanta aktörer, följer samhällsutvecklingen och hur den påverkar brottsligheten samt tar fram underlag för beslut. Därutöver finns på nationell nivå en handläggare på polismyndighetens Enhet för utveckling av brottsbekämpning (UB) som hanterar strategiska frågor, metodutveckling, nationell samverkan, kompetensuppbyggnad, kontakt med departement och andra myndigheter.

Nationellt forensiskt centrum, NFC, deltar i miljöbrottsutredningar genom att bidra med forensiska miljöbedömningar av bevis-säkrat material från brottsplats. Exempel på miljöbedömningar kan vara att bedöma föroreningsgrad, att klassificera om materialet utgörs av farligt avfall, eller att utföra en översiktlig riskbedömning av halterna i materialet utifrån undersökta ämnen. NFC bistår även med rådgivning inför provtagning.

Polisens roll i att upptäcka miljöbrottslighet beskrevs 2006 av Brå som undanskymd och bestående av att utreda redan upptäckt och anmäld brottslighet (Brå 2006, s. 8). I stort ser det ut på det sättet fortfarande. De ärenden om miljöbrottslighet som initieras av polis står för en liten del av de anmälda ärendena.

4.5.2 Åklagarmyndigheten

På Åklagarmyndigheten handläggs brott enligt 29 kap. miljöbalken sedan 2009 av Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål (REMA). Vid enheten handläggs också arbetsmiljöbrott enligt 3 kap. 10 § brottsbalken, brott mot arbetsmiljölagen (1977:1160) brott mot lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, miljöbrottslighet som åtalas med stöd av annan primär lagstiftning som brottsbalken samt grova jaktbrott för de fredade rovdjuren.

REMA har fem arbetsställen; Malmö, Göteborg, Jönköping, Stockholm och Östersund. Varje arbetsställe har ett geografiskt ansvarsområde. Det finns för närvarande 25 åklagare vid REMA. Dessa hanterar samtliga brottstyper som förekommer vid åklagarkammaren. Hos REMA arbetar också en ekonom.

4.5.3 Tullverket

Tullverket ska övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs. Tullverket ska även delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten (2–3 §§ förordningen [2016:1332] med instruktion för Tullverket). Tullverkets uppgifter är att i myndighetens kontrollverksamhet och brottsbekämpning kontrollera införsel och utförsel av varor över den svenska gränsen, utföra annan kontroll som anges i lag eller annan författning, förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet i samband med införsel och utförsel av varor, ingripa vid misstanke om vissa angivna brott samt utreda och lagföra vissa angivna brott (2 kap. 1 § tullbefogenhetslagen [2024:710]).

Vilka befogenheter Tullverket har vid kontrollverksamhet och vid brottsbekämpning framgår av tullbefogenhetslagen (2024:710). I lagen finns också bestämmelser om andra myndigheters skyldighet att medverka i Tullverkets kontrollverksamhet, Tullverkets och en tulltjänstemans skyldighet att biträda en annan myndighet i brottsbekämpande verksamhet och deras möjligheter att lämna annan hjälp i sådan verksamhet samt enskildas skyldigheter i förhållande till Tullverket.

Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (EU:s tullkodex) fastställs en tullkodex för unionen som fastställer de allmänna regler och förfaranden som ska tillämpas på varor som förs in i eller ut ur unionens tullområde. I tullagen (2016:253) finns bestämmelser som kompletterar EU:s tullkodex och de förordningar som meddelas med stöd av den förordningen samt vissa andra förordningar om bl.a. immateriella rättigheter och kontanta medel.

För vissa varor finns särskilda restriktioner som består av förbud mot eller villkor för införsel eller utförsel till och från EU. Skäl för restriktionerna kan vara hänsyn till miljön, hänsyn till människors hälsa eller säkerhet, behovet av att förhindra spridning av djur- och växtsjukdomar eller handelspolitiska skäl. Tullverkets uppdrag att övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige omfattar att sådana bestämmelser följs. Varor på miljöområdet som omfattas av restriktioner och där Tullverket genomför kontroller är exempelvis

avfall, fluorerade växthusgaser, ozonnedbrytande ämnen, utrotningshotade djur och växter och kemikalier. Ofta ansvarar andra myndigheter för regleringarna, bl.a. Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk och Kemikalieinspektionen (se prop. 2023/24:132, s. 151). Myndigheterna kan t.ex. ha i uppdrag att utöva tillsyn och utfärda tillstånd eller licenser. Tullverket samverkar med dessa myndigheter. Restriktionerna gäller vid yttre gräns, dvs. vid EU:s gräns mot tredje land.

Anmälningsskyldigheten vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen regleras i inregränslagen (1996:701). Kontrollen vid inre gräns är begränsad till vissa utpekade varor. Av 2 § framgår att lagen är tillämplig på bl.a. narkotika, skjutvapen och vissa djur; nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler. Andra varor än de som anges i inregränslagen får inte kontrolleras vid den inre gränsen. Vid inre gräns sker det därmed endast i begränsad omfattning kontroller som har koppling till miljöbrottsbekämpningen.

Tullverket bedriver också utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om vissa brott. Tullverkets direkta brottsbekämpning omfattar huvudbrott enligt vissa lagar, däribland tullbefogenhetslagen (2024:710), lagen (2000:1225) om straff för smuggling och tullagen (2016:253) (8 kap. 1 § tullbefogenhetslagen). Tullverkets direkta brottsbekämpning omfattar även vissa andra brott om misstanken uppkommit i samband med Tullverkets brottsbekämpande verksamhet eller i kontrollverksamheten. Det brott som avses är bl.a. vissa brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64) och lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål (8 kap. 2 § tullbefogenhetslagen).

Tullverkets indirekta brottsbekämpning omfattar alla typer av brott som inte ingår i Tullverkets direkta brottsbekämpning. I samband med Tullverkets kontrollverksamhet och brottsbekämpande verksamhet får en tulltjänsteman under vissa förutsättningar ingripa även mot sådan brottslighet. Tullverkets insatser i den indirekta brottsbekämpningen är att Tullverket, i samband med att brottet upptäcks, vidtar vissa brottsutredningsåtgärder som inte kan vänta. Huvudregeln är att åtgärderna får vidtas först efter att Polismyndigheten lämnat sitt godkännande och Polismyndigheten tar över brottsutredningen så snabbt som möjligt efter ingripandet. I första hand hjälper Tullverket till med att genomföra primäråtgärder, dvs. förhöra personer och se till att andra åtgärder som behöver göras i direkt an-

slutning till upptäckten genomförs. Är det fråga om ett brådskande ingripande, där en misstänkt behöver hindras från att avvika eller det är nödvändigt att ta hand om egendom för att säkra bevisning så att den inte riskerar att gå förlorad, kan en tulltjänsteman även gripa personen och ta egendom i beslag. Tulltjänstemannen är skyldig att genast dels rapportera vilka åtgärder som har vidtagits, dels överlämna den som har gripits och det som har tagits i beslag till Polismyndigheten (8 kap. 25 och 26 §§ tullbefogenhetslagen).

När en förundersökning leds av en allmän åklagare får åklagaren begära biträde av Tullverket eller en tulltjänsteman. Rätten att anlita biträde gäller utan hinder av att brottet inte ingår i Tullverkets direkta brottsbekämpning, om det har samband med en förundersökning där Tullverket biträder eller har biträtt åklagaren eller om brottet på annat sätt har anknytning till Tullverkets verksamhet (8 kap. 30 § tullbefogenhetslagen).

Tullverkets kompetens avseende miljöbrottslighet är i stor utsträckning kopplad till kontroller vid in- och utförsel av varor som kan omfattas av miljörelaterade restriktioner. Tullverkets roll är främst att selektera ut sändningar för kontroller, genomföra kontroller och göra utredningar gällande vissa överträdelser.

Kontroller gällande t.ex. exporter av avfall (gränsöverskridande avfallstransporter) görs vid yttre gräns i samverkan med länsstyrelser. Kontroller av arter som omfattas av CITES görs i samverkan med av Jordbruksverket utpekade artbestämmare. Tullverket har även samverkan med Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen om F-gas och ozonnedbrytande ämnen.

4.5.4 Tillsynsmyndigheterna och fördelningen av tillsynsansvar

Ansvar för tillsyn fördelas mellan statliga och kommunala myndigheter. Fördelningen regleras i 26 kap. miljöbalken och miljö-tillsynsförordningen (2011:13). Reglerna innebär att en stor del av tillsynsansvaret ligger på kommunal nivå, särskilt för sådan verksamhet som inte kräver tillstånd. Därutöver utövas tillsyn också av länsstyrelserna, försvarsinspektören för hälsa och miljö och elva olika centrala statliga myndigheter. Bland de centrala myndigheterna finns Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalie-

inspektionen, Läkemedelsverket (26 kap. 3 § miljöbalken och miljö-tillsynsförordningen).

Varje kommun utövar tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. miljöbalken, med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, och över avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken. I övrigt framgår fördelningen av tillsyns- och kontrollansvaret av miljö-tillsynsförordningen.

Miljö-tillsynsutredningens betänkande (SOU 2017:63) innehåller en mer detaljerad redogörelse för hur tillsynen är uppdelad mellan olika myndigheter (SOU 2017:63, s. 117–137). Den redogörelsen gäller till största del fortfarande. I avsnitt 3.1 finns fördelningen av tillsynsansvaret beskrivet i förhållande till respektive straffbestämelse i 29 kap. miljöbalken. Den större förändring som har skett sedan miljö-tillsynsutredningen gjorde sin genomgång är att bestämmelser som kompletterar EU:s kontrollförordning och EU:s marknadskontrollförordning har införts i miljöbalken. Miljö-tillsynsförordningen innehåller nu utöver bestämmelser om tillsyn också bestämmelser om kontroll som, inom miljöbalkens område, kompletterar EU:s kontrollförordning och marknadskontrollförordning (1 kap. 1 § miljö-tillsynsförordningen). (prop. 2021/22:238, s. 192 ff.). Frågor om kontroll enligt EU: kontrollförordning och EU:s marknadskontrollförordning ingår inte i utredningens uppdrag.

En statlig myndighet får överlåta åt en kommun som begär det att utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av den statliga tillsynsmyndigheten. Detta gäller inte verksamheter som utövas av Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt (26 kap. 3 § miljöbalken). En överlåtelse av uppgiften att utöva tillsyn kan avse en viss typ av tillsynsobjekt eller vissa tillsynsobjekt (1 kap. 19 § miljö-tillsynsförordningen). Vid prövningen av om tillsyn ska överlåtas ska bl.a. omfattningen av tillsynsobjektens miljö-påverkan och den kommunala nämndens förutsättningar att utöva tillsynen beaktas (1 kap. 20 § miljö-tillsynsförordningen).

4.5.5 Statens jordbruksverk

Handel med hotade arter regleras genom Konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter (CITES, även kallad Washingtonkonventionen). Jordbruksverket

är administrativ CITES-myndighet och samordnar CITES-arbetet. Kommersiella aktiviteter med de mest hotade arterna är förbjuden inom Sverige och EU. I vissa fall går det att få undantag från förbudet genom att söka CITES-intyg. Vid import eller export av hotade arter mellan Sverige och länder utanför EU behövs i de flesta fall CITES-tillstånd. Jordbruksverket ansvarar för att utfärda CITES-intyg och för prövning av CITES-tillstånd.

Statens jordbruksverk är också tillsynsmyndighet och tillsynsvägledande myndighet för vissa områden enligt miljöbalken (2 kap. 18 och 25 §§ och 3 kap. 13 § miljötillsynsförordningen).

4.5.6 Andra myndigheter

Även andra myndigheter kommer i kontakt med miljöbrottslighet direkt eller indirekt, exempelvis Kustbevakningen, räddningstjänst, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och olika expertmyndigheter som Naturhistoriska riksmuseet och Statens veterinärmedicinska anstalt.

4.6 Andra aktörer

4.6.1 Allmänheten

När miljöbrottslighet upptäcks och anmäls av allmänheten kan det handla om att närboende uppmärksammar trafik som sker i en större omfattning än tidigare och på ovanliga tider. Det kan också vara fråga om störningar i form av buller, lukt eller nedskräpning. I vissa fall uppfattar den som upptäcker brottet att det är fråga om ett brott och gör en polisanmälan. I andra fall upplever den som upptäcker brottet någon typ av störning, men inte nödvändigtvis att det är fråga om ett brott, och kontaktar därför en tillsynsmyndighet. I de senare fallen blir anmälan av brottet beroende av om tillsynsmyndigheten bedömer att det är fråga om ett misstänkt brott. Förutom privatpersoner förekommer det också att miljöorganisationer upptäcker och anmäler brott. Allmänheten upptäcker sådana brott som är synliga, t.ex. nedskräpning och oljeutsläpp (Brå 2006, s. 31 f.). Brott som begås i miljöer dit allmänheten inte har tillträde, t.ex. i lokaler

eller områden som bara företaget har tillträde till, upptäcks däremot inte av allmänheten.

4.6.2 Näringsidkare och branschorganisationer

Vissa typer brottslighet upptäcks ofta av företag som är verksamma i den bransch där brottsligheten sker. Det kan handla om företag som utsätts för brott, men också om att företag får förfrågningar om att utföra tjänster som inte är lagliga eller att ett företag misstänker att en konkurrent inte uppfyller exempelvis miljökrav. En sådan misstanke kan grunda sig på att konkurrentens pris är lägre än vad som bedöms rimligt av de företag som bedriver sin verksamhet på ett sätt som är förenligt med regelverket. Kunskap om brottslighet kan finnas såväl hos enskilda företag som hos branschorganisationer.

4.6.3 Verksamhetsutövare

Vissa typer av brott upptäcks och anmäls ofta av verksamhetsutövaren som begått brottet. Det gäller t.ex. vid överträdelser av förvaltningsrättsliga krav i tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter. För tillståndspliktiga verksamheter finns en skyldighet att rapportera hur verksamheter följer de krav som gäller för verksamheten enligt miljölagstiftningen. Överträdelserna rapporteras till tillsynsmyndigheten.

4.6.4 Anställda i verksamheter

En särskild grupp personer som upptäcker miljöbrottslighet är anställda i verksamheter där brotten begås. Personer som rapporterar eller slår larm om oegentligheter i en organisation, ofta en arbetsplats, där de själva är verksamma brukar benämnas visselblåsare. När visselblåsare anmäler brott sker det ofta anonymt. I Brå:s rapport från 2006 uppmärksammades visselblåsarnas anmälningar främst som ett underlag som visar att det förmodligen finns ett stort mörkertal när det gäller miljöbrottslighet. I rapporten beskrivs att Åklagarmyndigheten får in en del anonyma telefonsamtal från personer som påstår sig arbeta på olika företag och som berättar om olika utsläpp som

inte har anmälts (Brå 2006, s. 33). Genom visselblåsares anmälningar kan brottslighet upptäckas som annars är svår att upptäcka. Genom lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden ges visselblåsare ett särskilt skydd mot bl.a. repressalier när de rapporterar missförhållanden som strider mot vissa av EU:s rättsakter, bl.a. vissa rättsakter på miljöområdet. Den förstärkta visselblåsarlagstiftningen kan ge förutsättningar för att upptäcka ytterligare miljöbrottslighet.

5 En bild av den brottslighet som förekommer på miljöområdet

5.1 Inledning

Det saknas en tydlig bild av den brottslighet som förekommer på miljöområdet i Sverige. Under de senaste femton åren är miljöstraffrätten i ett nationellt perspektiv ytterst sparsamt beskriven såväl inom doktrin som inom forskning på området. Det innebär att kunskapen om miljöbrottsligheten på nationell nivå är begränsad.

Syftet med det här kapitlet är att ge en samlad bild av miljöbrottsligheten och den kunskap som finns i dagsläget. Utredningens kartläggning bygger på statistik som utredningen har inhämtat om miljöbrottslighet som anmäls och lagförs i Sverige. Statistiken kompletteras med andra källor såsom forsknings- och myndighetsrapporter med både nationellt och internationellt perspektiv. Under den tid som utredningen har pågått har Polismyndigheten tagit fram rapporter om miljöbrottslighet. Dessa har haft fokus på brottslighet inom avfallsområdet. De internationella källorna pekar dock på en gränsöverskridande brottslighet även på andra områden på miljöområdet, vilket innebär att det som framkommer i rapporterna ofta är relevant även i en svensk kontext.

Med miljöbrottslighet avser utredningen sådan brottslighet som omfattas av 29 kap. miljöbalken. I ett internationellt perspektiv används miljöbrottslighet ofta som ett samlingsbegrepp som också omfattar annan brottslighet som jaktbrott, brott mot fiskelagstiftning och illegal avskogning.

5.2 Miljöbrottsligheten är ett växande hot mot den globala säkerheten

5.2.1 Miljöbrottslighet är en av de största kriminella sektorerna på global nivå

Europol redovisar i sin senaste riskbedömning av miljöbrottslighet att miljöbrottslighet har blivit ett hot mot global säkerhet och en lönsam kriminell verksamhet, inom EU och över hela världen och pekar på att brott mot miljön hotar överlevnaden för alla levande arter, har en enorm ekonomisk påverkan, och förväntas öka ytterligare. Möjligheter till stora förtjänster, luckor i lagstiftningen, låg risk för upptäckt och milda påföljder gör miljöbrottslighet till en mycket attraktiv verksamhet för kriminella (Europol 2022).

År 2016 uppskattade Interpol och FN:s miljöprogram UNEP att miljöbrottslighet var den fjärde största kriminella sektorn på global nivå och att den ökar med mellan fem och sju procent per år (UNEP Interpol 2016). I senare sammanhang har Interpol uppskattat att miljöbrottslighet blivit än mer lukrativ i förhållande till annan brottslig verksamhet och att det numera är den tredje största kriminella sektorn (Nellemann et al 2018, s. 15)

Brottslighet på avfallsområdet, inom handeln med vilda djur och växter och vid hantering av vissa kemikalier ges som exempel på miljöbrottslighet som på global nivå har ökat de senaste åren. Kunskap om brottsligheten på dessa områden redovisas i de följande avsnitten. När miljöbrottslighet beskrivs i internationella sammanhang inkluderas ofta även brottsområden som ligger utanför det som omfattas av utredningens uppdrag, t.ex. illegal avverkning av skog, illegalt fiske och illegal gruvverksamhet. Dessa områden beskrivs inte närmare. Det får betydelse att miljöbrottslighet avgränsas på olika sätt när uppskattningar görs av hur stor den kriminella sektorn är i förhållande till andra kriminella sektorer.

5.2.2 Miljöbrottslighet har koppling till organiserad brottslighet såväl globalt som nationellt

I Sverige har miljöbrottsligheten uppmärksammas som en del av den organiserade brottsligheten sedan början av 2000-talet. I rapporten *Organiserad brottslighet – lösa maskor eller fasta nätverk?* (Brå

2002) redogjorde Brottförebyggande rådet för inriktningen på den organiserade brottsligheten i Sverige. I rapporten framhölls att det internationella samarbetet, inte minst inom EU, bl.a. byggde på definitioner av begreppet organiserad brottslighet och att dessa beskrevs som förhållandevis hierarkiska och inflytelserika organisationer. De undersökningar som hade genomförts pekade på att definitionerna inte täckte den organiserade brottsligheten i Sverige. Den svenska modellen av organiserad brottslighet bestod snarare av en allvarlig brottslighet som utövades systematiskt och i nätverksform. Rapporten beskrev det som att det mer rörde sig om organiserade brott än organiserad brottslighet. Det förekom dock sådan organiserad brottslighet som överensstämde med de internationella definitionerna, bl.a. på så sätt att utländska kriminella organisationer använde Sverige som marknadsplats eller som transitland för smuggling av narkotika och tobak. Miljöbrottsligheten sågs vid den här tidpunkten som en del av den organiserade brottsligheten, men som en liten del av denna.

Internationellt uppmärksammades det i större utsträckning att den organiserade brottsligheten ökade sin närvaro på miljöområdet. År 2005 lade EU-kommissionen fram ett förslag till rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet. Syftet var att åstadkomma en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning när det gäller brott som rör deltagande i en kriminell organisation. Förslaget utmynnade i att rådet för rättsliga och inrikes frågor antog ett rambeslut år 2008. I Sverige ledde genomförandet av rambeslutet till att grovt miljöbrott och grovt artskyddsbrott kriminaliserades på försöks- och förberedelsestadiet (prop. 2010/11:76).

Även på nationell nivå fortsatte kriminella grupperingar att uppmärksammas på miljöområdet. I Rikskriminalpolisens strategiska rapport *Problembild 2011* (Rikskriminalpolisen 2009, s. 31 f.) bedömdes miljöbrottslighet som ett växande område för rättsväsendet att behandla. I rapporten lyftes att en marknad för miljöbrottslighet avseende metall hade vuxit fram i Sverige och enligt rapporten fanns exempel på att kriminella grupperingar som tidigare ägnat sig åt råån och narkotikasmuggling numera i stället var aktiva i handel med skrot och på skrotbilsområdet. Även brottslighet kring avfallshantering bedömdes kunna öka i Sverige, bl.a. genom att företag med anknytning till organiserad brottslighet etablerar sig på marknaden. Flera internationella aspekter lyftes såsom att stigande världsmarknadspriser på vissa metaller och behov av begagnade bilar och elektronik

i utvecklingsländer kunde vara en grund för den växande miljöbrottsligheten med bl.a. stölder av metall. Vidare bedömdes kriminella aktörers inblandning i sophantering i Italien kunna resultera i att giftigt industriavfall blandas med vanliga sopor som sedan går på export till sopförbränningsstationer i övriga Europa för att användas till uppvärmning av t.ex. bostadshus. Regleringen på avfallsområdet uppgavs vara en del i problemen. När miljöfarligt avfall upptäcktes i Europas stora hamnar blev det land som upptäckte avfallet tvunget att hantera det. Detta innebar att de länder som försökte bekämpa miljöbrottsligheten fick bära hela kostnaden för utredningen. Inom EU pågick vid den här tiden ett lagstiftningsarbete för att reglera avfallsströmmar inom unionen.

Av Gängbrottsutredningens kartläggning av brott som är vanligt förekommande i kriminella nätverk framgår att miljöbrott är en del av sådan nätverkskriminalitet som kategoriseras som organiserad brottslighet och som utgör ett myndighetsgemensamt problem. Som exempel på sådan miljöbrottslighet anges s.k. avfallsbrott och olagligt genomförda gränsöverskridande avfallstransporter (SOU 2021:68, s. 72).

Den organiserade brottslighetens närvaro på miljöområdet har därefter fortsatt att uppmärksammas internationellt. År 2022 beskrev Interpol att aktörerna som ägnar sig åt miljöbrottslighet inom EU huvudsakligen kan delas upp i två kategorier. Den första kategorin är kriminella nätverk som varit aktiva i många år inom annan olaglig verksamhet och som därefter börjat begå miljöbrott antingen som en förändring av den kriminella verksamheten eller som en extra inkomstkälla. Den andra kategorin är opportunistiska verksamhetsutövare av lagliga verksamheter som vill öka möjligheten till vinst genom att etablera en kriminell verksamhet tillsammans med affärskontakter (Europol 2022).

Polismyndigheten har beskrivit att det krävs kreativitet och kunskap om miljölagstiftningen för att bedriva organiserad miljöbrottslighet. Kontakter med revisorer, jurister, miljökonsulter och avfallsmäklare underlättar för de kriminella att utföra brottsligheten. Inte sällan samarbetar kriminella med varandra där de utbyter information om brottsupplägg och delar kunskap och kontakter. Informationen kan röra lämpliga transportvägar, tillvägagångssätt för att påverka tjänstemän, upplägg för skattebrott och penningtvätt men även import av illegal arbetskraft eller skapande av förfalskade handlingar (Polismyndigheten 2023a).

5.2.3 Miljöbrottslighet som begås systematiskt i vinstsyfte finns på flera områden i Sverige

Brottslighet på avfallsområdet

Grov miljöbrottslighet kopplad till avfallshantering i Sverige har fått stor uppmärksamhet under de senaste åren. Samtidigt har den avfallsrelaterade brottsligheten bedömts vara grovt underskattad i officiell statistik (Polismyndigheten 2021, s. 13). Precis som i internationella sammanhang har det nationellt pekats på att den främsta drivkraften bakom att hantera avfall illegalt är stora ekonomiska förtjänster i kombination med låg upptäcktsrisk och låga straff. Det gäller både för gränsöverskridande avfallstransporter och hantering av avfall inom landet. Både svenska och utländska nätverk gör stora ekonomiska vinster genom illegal utförsel och export av avfall från Sverige (Naturvårdsverket 2022, s. 13). Det förekommer att brottsvinster förs ut ur landet och att den kriminella verksamheten administreras av aktörer som finns utomlands.

Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen (NOA), Underrättelseenheten sammanfattar i sin rapport från september 2024 *Miljöbrott – Kunskapsunderlag om avfallsbrottslighet till Sveriges tillsynsmyndigheter – erfarenheter från 2022–2023* (Polismyndigheten 2024) att miljöbrott är starkt kopplat till annan organiserad brottslighet. Inom infrastruktur och entreprenad är miljöbrott, tillsammans med ekonomisk brottslighet, otillåten påverkan samt utnyttjande av det svenska välfärdssystemet och illegal arbetskraft förekommande. Satsningar i infrastrukturprojekt inom byggbranschen lockar kriminella med mål att göra stora ekonomiska förtjänster. Miljöbrottslighet inom infrastruktur och entreprenad utgör en god möjlighet för kriminella att tjäna pengar p.g.a. behovet att hantera det avfall som uppkommer. Utifrån den samlade informationen redovisas följande bedömningar i rapporten:

- Miljöbrott är bekräftat en del av den organiserade brottsligheten. Miljöbrott bekämpas mest effektivt genom samverkan, både internt och externt samt nationellt och internationellt. Kunskaps- och insatser inom rättsvårdande myndigheter stärker möjligheten till implementering av effektiva preventiva åtgärder och kan bidra till ökad lagföring.

- Miljöbrott är sannolikt starkt kopplat till otillåten påverkan. Den möjliga ekonomiska vinst som kan göras av företag genom att muta, utpressa eller hota tjänstemän eller företagsanställda till att avvika från lagenlig hantering av avfall vid infrastrukturprojekt är betydande. Otillåten påverkan som sker i samband med miljöbrott är svår att upptäcka men viktig att belysa då den kan vara systemhotande och riskerar att påverka den svenska rättssäkerheten.
- EU har skärpt straffen för miljöbrottslighet vilket indikerar att miljöbrottslighet bedöms som allvarlig och av stor vikt att bekämpa. Straffskärpningarna kommer sannolikt att påverka Polismyndighetens och tillsynsmyndigheternas arbete mot miljöbrott.
- Brottslighetens globala natur ställer stora krav på Sverige som enskilt land men också på Sveriges samarbete med andra länder, i och utanför EU. En djupare samverkan internationellt skulle sannolikt leda till bättre effekt i arbetet mot multikriminella aktörer på nationell och internationell nivå.
- Incitamenten till att begå miljöbrott är i hög grad möjligheten till stora förtjänster och den låga upptäcktsrisken. Att påverka möjligheterna till ekonomisk vinst och risken för lagföring, genom reformerade straffsatser, reviderade lagställda krav på verksamheter eller förändrade skattesatser, kan sannolikt få stora konsekvenser för kriminellas beteendemönster och vilja att begå miljöbrott. Åtgärders negativa eller positiva inverkan på möjligheter och risker kopplade till brottsligheten bör därför utredas innan de implementeras.
- Det bedöms som sannolikt att miljöbrottsligheten i Sverige och Europa kommer att fortsätta öka.

Brottslighet på avfallsområdet avser primärt kemiskt avfall, byggavfall, spillolja, elektronisk utrustning, uttjänata bilar/bildelar och rester från batteriåtervinning. Vanligen består den illegala hanteringen i att avfallet grävs ner, dumpas, bränns, balas in, exporteras eller blandas med annat avfall. Bortskaffande av sulfidberg och uttjänata solpaneler är ett annat område där illegal hantering med inblandning av organiserad brottslighet kan förväntas förekomma. En brottslighet som kopplas till gränsöverskridande avfallstransporter

är också katalysatorstölder, genom att katalysatorerna förs ut ur landet och säljs till återvinningsföretag i exempelvis Polen, Tyskland och Nederländerna under förespegligen att det är fråga om en laglig avfallstransport. Erforderliga tillstånd saknas dock ofta (Polismyndigheten 2023a).

Avfallsslag som innehåller ozonnedbrytande ämnen, bl.a. isoleringsmaterial i kylar, frysar, kylrum, kylbilar, markisolering och fjärrvärmerör är också ett område där brottslighet förekommer. Vid tömning av kylar och frysar blir det kvar en mindre mängd köldmedel. Även om det är förbjudet att använda ozonnedbrytande ämnen i dag finns det kvar i gammal utrustning. När denna utrustning rivs ut ska den omhändertas som farligt avfall så att utsläpp till luft inte sker. Det finns bara några få godkända företag för omhändertagande i Sverige. Vid anläggningarna demonteras utrustningen och töms i ett slutet system. Det förekommer uppgifter om att detta avfallsslag inte lämnas till godkända återvinnare. Avfallet plockas i stället isär för att metallen ska kunna sorteras ut och då frigörs den inneslutna gasen och avgår till luft. Metallen säljs och isoleringsmaterialet mals ned och blandas med annat material.

Europol bedömer att EU:s kriminella nätverk i allt högre grad riktar in sig på Central- och Östeuropa för att smuggla olagligt avfall producerat i västra Europa. Plastavfall smugglas framför allt till Sydostasien och avfall från elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE) till Afrika. Den huvudsakliga metoden vid smuggling av farligt avfall är att klassificera det som ofarligt avfall (Europol 2022).

Två modus som kriminella använder sig av vid brottslighet på avfallsområdet har uppmärksammats. Avfall som har ett marknadsvärde kan säljas illegalt. Avfall som det innebär en kostnad att ta hand om (minusavfall) kan den som begår brott göra stora förtjänster på genom att ta betalt av avfallsproducenten och sedan behandla avfallet på ett billigt och olagligt sätt, genom att t.ex. gräva ned, bränna eller tippa det i terrängen. Aktörer kan på så sätt ge ett lågt anbud på avfallshantering men ändå tjäna stora pengar. (Naturvårdsverket 2022, s. 4).

Det har också uppmärksammats att den illegala avfallshanteringen omfattar även en rad andra aktörer som medvetet eller omedvetet medverkar till brottsuppläggen, t.ex. miljökonstuler som lämnar felaktiga intyg, personer som förmedlar kontakter mellan olika aktörer i kedjan och s.k. målvakter som tecknar företagets firma men som

sällan har kunskap om verksamheten. Ett vanligt brottsupplägg är att företag som ägnar sig åt illegal avfallshantering på en fastighet försätts i konkurs efter en viss period, varefter ansvaret för att hantera avfallsmassorna och sanera fastigheten faller på markägaren eller kommunen (dir. 2022:69, s. 2).

De brottsupplägg som är lättast att upptäcka för myndigheterna är de verksamheter som resulterar i stora illegala tippningar där brotten blir tydligt synliga. Blandas däremot avfallsbrottsligheten med legal verksamhet kan den pågå under lång tid och vara en stabil källa till inkomst med mycket låg risk för upptäckt och påföljder (Naturvårdsverket 2022, s. 53 f.).

Ett upplägg som har uppmärksammats av tillsynsmyndigheter och som kan vara en del i organiserad avfallsbrottslighet är att avfall på ett otillåtet sätt används för anläggningsändamål, utan ett tydligt syfte. En verksamhetsutövare kan på detta sätt tjäna betydande summor på att gömma undan avfall som annars skulle deponeras, exempelvis genom att ovetande kunder faktureras som om avfallet har hanterats i en godkänd deponi trots att så inte har skett. Vinsten från brottsupplägget utgörs av skillnaden mellan det fakturerade beloppet och den faktiska kostnaden för att ta om hand avfallet (Naturvårdsverket 2022, s. 55).

Sådant avfall som har ett marknadsvärde exporteras ofta illegalt. Aktörerna är flera. Det kan vara stora företag som konsekvent missköter dokumentationen eller östeuropeiska nätverk som med varubilar bedriver utförsel av diverse begagnad elektronik, vitvaror och fordonsdelar. Det förekommer också aktörer som har koppling till mellanöstern som exporterar fordon, ofta via Tyskland, samt aktörer med koppling till Västafrika som exporterar fordon, elektronik och vitvaror i containers till mottagarländer i västra Afrika. Aktörer kan stjäla eller köpa avfallet billigt innan export. Genom underlåtenhet att uppge varukod för varor/avfall i sändningen eller uppge felaktig varukod försvåras upptäckt av en otillåten avfallstransport. Svenska och utländska nätverk erhåller stora ekonomiska vinster på exporterna av avfall och den illegala hanteringen eftersom det är dyrare att göra sig av med avfallet i Sverige på ett lagenligt sätt.

Tillsynsmyndigheterna har uppmärksammat vissa upplägg som kan vara en del i organiserad brottslighet. Ett exempel som rör avfallstransporter är att verksamheter medvetet, på ett otillåtet sätt, blandar fraktioner av farligt och icke-farligt avfall i utspädningssyfte, för att

kunna transportera avfallet som icke-farligt och därmed göra transporten endast informationspliktig. Ett annat exempel är mindre, enskilda, transporter som är en del i ett nätverk. Det rör sig ofta om skåpbilar och varubilar som transporterar olika typer av avfall, såsom däck, bilbatterier, metall, elektronik, fordon och maskiner. Mörker-talet bedöms vara stort eftersom nationella avfallstransporter kontrolleras i låg utsträckning. Även kontrollerna av gränsöverskridande avfallstransporter är få i förhållande till de stora flöden som går ut ur landet.

I budgetpropositionen för år 2024 bedömde regeringen att stora potentiella vinster i kombination med låg upptäcktsrisk innebär att avfallshanteringen är intressant för den organiserade brottsligheten. Det krävs därför skärpta regler, en effektivare tillsyn och en förbättrad myndighetssamverkan gällande avfallsbrottslighet, vilket är ett pågående långsiktigt arbete som förväntas ge resultat under de kommande åren (prop. 2023/24:1 utg. omr 20 avsnitt 3.20.4, s. 77).

Av Europols sammanställning av miljöbrottslighet inom EU framgår att illegala avfallstransporter med avfall som produceras i Väst-europa transporteras till Central- och Östeuropa, Sydostasien eller Afrika. Att uppge att farligt avfall är icke-farligt avfall är ett vanligt tillvägagångssätt för att transportera farliga ämnen. Covid-19 ökade risken för kriminell infiltrering av verksamheter som hanterar avfall från bl.a. sjukvården eftersom möjligheterna till vinst på det området ökade. Illegal handel med fluorerade växthusgaser (f-gaser) ökar. Kriminella nätverk är också inblandade i bedrägerier som rör bl.a. biodiesel och förorenande partiklar från dieselmotorer (Europol 2022). Bilden som beskrivs avseende avfallstransporter till Asien bekräftas även i en rapport från år 2024, *Turning the Tide: A Look Into the European-Union-to-Southeast Asia Waste Trafficking Wave* från FN:s kontor för narkotikakontroll och förebyggande av brott (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC 2024).

Vinsterna från otillåtna avfallstransporter för år 2020 beräknas uppgå till mellan 1,5 och 1,8 miljarder euro för farligt avfall och 1,3 och 10,3 miljarder euro för annat avfall (Europol 2022 med hänvisning till TRAFFIC 2021).

I den illegala avfallshanteringen förekommer en rad aktörer som medvetet eller omedvetet medverkar till brottsuppläggen, t.ex. oseriösa miljökonsulter som lämnar felaktiga intyg, personer som förmedlar kontakter mellan olika aktörer i kedjan och s.k. målvakter

som tecknar företagets firma men som sällan har kunskap om verksamheten. Omfattningen när det gäller t.ex. miljökonsulters medverkan i brottsupplägg är okänd. I uppläggen kan det också ingå möjliggörare som tillhandahåller underlag som underlättar export av avfall, t.ex. sådana intyg från en bilbesiktning som behövs för att ett fordon ska få exporteras. Antalet kriminella i avfallsbranschen kan antas öka i takt med att regelverket för hantering av avfall stramas åt samtidigt som det blir dyrare att hantera avfallet på ett korrekt sätt.

Artskyddsbrottslighet

Artskyddsbrottslighet är ett allvarligt hot mot arters överlevnad. Den illegala världshandeln med hotade djur och växter är mycket omfattande och omsätter miljardbelopp årligen. Flora och fauna utnyttjas av kriminella nätverk och organisationer längs hela leveranskedjan, från tjuvjakt och transport till bearbetning och försäljning. Olika kopplingar till penningtvätt och andra former av organiserad brottslighet, t.ex. narkotikasmuggling och vapensmuggling rapporteras regelbundet. Det finns också indikationer på handeln med hotade djur och växter internationellt finansierar terrorism, speciellt i Afrika (UNEP-INTERPOL 2016).

I FN:s generalförsamling (United Nations General Assembly 2019) formuleras hotet enligt följande.

Illicit trafficking in wildlife contributes to the extinction of many species and damage to ecosystems and rural livelihoods, including those based on ecotourism, undermines good governance and the rule of law and, in some cases, threatens national stability and requires enhanced transnational and regional cooperation and coordination in response.

Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) antogs för att skydda vilda djur som är utsatta för internationell handel och säkerställa att internationell handel med CITES-listade arter är hållbar, laglig och spårbar. Även *Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö* bör nämnas i sammanhanget (Bernkonventionen).

Internationell handel med vilda arter kan å ena sidan ge kommersiella incitament för att bevara den biologiska mångfalden, men kan å andra sidan, om handeln inte är hållbar, utgöra ett hot. Med internet har nya handelsvägar öppnats och specialintresserade kunder kan

beställa vad de vill ha via världsomspännande digitala nätverk. Produkter tillverkade av vilda arter eller levande exemplar av reptiler, fåglar, stenkoraller, kaktusar, med mera kan beställas via Internet och skickas med snabb leverans mellan världens länder. Pälsar, reptilskinn, elfenben, noshörningshorn, klor, tänder, fjädrar och fågelägg är exempel på varor som handlas med globalt. Därtill omfattar handeln produkter av djur och växter såsom traditionell asiatisk medicin, kosttillskott med mera.

EU har av Europol bedömts utgöra ett nav i den globala handeln av vilda djur och växter. EU är den huvuddestinationen för handel med skyddade arter, men vissa skyddade arter med ursprung i EU säljs också till köpare utanför EU. Ett vanligt tillvägagångssätt vid hanteringen av skyddade arter är att dokumenten ändras så att det inte framgår att det är fråga om arter som omfattas av CITES-konventionen. Eftersom kontrollerna har ökat har handeln med arter som inte omfattas av CITES-konventionen ökat. Det gäller särskilt rovfåglar som levereras från Europa till Afrika. Inom EU sker försäljningen av skyddade arter i huvudsak på webbplatser och i sociala media. Den illegala handeln med europeiska ålar genererar två till tre miljarder euro i vinst årligen (Europol 2022). Polismyndigheten har även påtalat till utredningen att det även sker försäljning av skyddade arter vid hobbymässor både i Sverige och i EU samt övriga Europa.

Jordbruksverket har på uppdrag av regeringen tagit fram två rapporter om artskyddsbrott under åren 2016 och 2019, där myndigheten bl.a. föreslår åtgärder för att motverka illegal handel med hotade arter i Sverige.

I rapporten *Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott* (Jordbruksverket 2016) beskriver myndigheten att artskyddsbrottsligheten antas vara mer utbredd i Sverige och att den fått tydligare internationell prägel till skillnad från vad man tidigare antagit. Av de avgöranden som nyligen hanterats av domstol vid tidpunkten framkom att det förekom smuggling av hotade arter till och från Sverige och att handeln med svenska arter inträffade i större utsträckning än vad man tidigare antagit. Det gällde både levande djur och växter samt föremål och produkter som är gjorda av och från dessa arter. Det redogörs vidare för att det finns uppmärksammade fall i Sverige där samlare samlat in ägg från vilda fåglar, haft omfattande samlingar av både fågelägg och fullvuxna fåglar och även handlat internationellt

med fågelägg. Det mest omtalade fallet är det s.k. Stekenjokk-målet, även benämnt ”äggmålet” (Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 9 februari 2015 i mål B 276-14) som avsåg stora mängde illegalt insamlade ägg. Ett annat mål är det s.k. Hudiksvallsmålet (Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 12 juni 2012 i mål B 1126-11), som bl.a. gällde ett stort antal illegalt fångade fåglar (Jordbruksverket 2016, s. 19).

Rapporten *Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskydds-brott* (Jordbruksverket 2019) syftar till att redovisa ett samlat förslag med åtgärder som möjliggör genomförandet i Sverige av EU:s handlingsplan mot olaglig handel med vilda djur och växter. I rapporten konstaterade Jordbruksverket att det inte var möjligt att få en säker beskrivning av förekomsten av artskyddsbrott i Sverige vid aktuell tidpunkt, inklusive illegal handel med hotade arter av djur och växter. Vidare påpekades att artskyddsbrott måste upptäckas genom aktiva åtgärder som kontroll, tillsyn och spaning. I rapporten redovisas följande bild av illegal handel med hotade arter:

- Sverige är både ett import- och exportland för exotiska arter.
- Inhemska arter samlas in för försäljning inom EU och för export.
- Det finns starka misstankar om att insmuglade djur, framför allt reptiler, ”tvättas” inför försäljning genom att de påstås vara fångenskapsuppfödda i Sverige.
- I Sverige sker avel och försäljning av vissa hotade B-listade arter med avelsmaterial som saknar laglig bakgrund eller inte har tillräcklig dokumentation, dvs. där det inte kan fastslås att avelsmaterialet har förvärvats lagligt inom EU eller importerats med erforderliga tillstånd. Försäljning sker både inom Sverige och resten av EU.
- I Sverige sker en mer eller mindre öppen handel med hotade B-listade arter utan tillräcklig dokumentation av laglig bakgrund, som har förvärvats i andra EU-länder med syftet att vidareförsäljas i Sverige.
- Det finns nätverk, dvs. organiserad kriminalitet, som samarbetar för att genomföra dessa brott (Jordbruksverket 2016, s. 25 f.).

Jordbruksverket framhåller i sin rapport att myndighetsgemensamt samarbete är beroende av att sådant arbete prioriteras inom respektive organisation. Den bild som aktörerna målar upp är att kunskapen finns om hur samarbetet och bildandet av samverkansgrupper ska kunna genomföras, men att tid och resurser inte räcker till. Samverkan handlar också om att samordna målbilder och insatser. Det handlar i grunden om att prioriteringarna mellan myndigheterna måste göras tillsammans.

Den nationella bild som beskrivits i ovan nämnda rapporter bekräftas även av Artskyddsutredningen i betänkandet *Skydd av arter*. I betänkandet konstateras vidare att levande djur och växter importeras i stort antal till Sverige årligen, liksom produkter av arterna. Sverige är också transitland för levande exemplar och produkter som skickas vidare till andra länder. Viss export sker också från Sverige av både lagliga och olagliga exemplar av arter, t.ex. lagliga produkter av licensjagad björn och illegalt insamlade växter och fågelägg. Artskydds utredningen uppger även att tullbeslag bekräftar att hälsokostpreparat och liknande produkter både importeras olagligt till och exporteras från Sverige samt att bl.a. levande reptiler smugglas från tredje land eller förs in olovligt från andra EU-länder. Olovliga souvenirer i form av koraller eller produkter som mobilfodral, klockarmband eller plånböcker av reptilskinn påträffas när de tas in i landet av semesterresenärer som inte är insatta i regelverket. Det finns uppmärksammade fall i Sverige där samlare samlat in ägg från vilda fåglar, haft omfattande samlingar av både fågelägg och fullvuxna fåglar och även handlat internationellt med fågelägg. Det mest omtalade fallet är det s.k. Stekenjokk-målet som nämns ovan. Vidare konstateras att det också finns tecken på inslag av internationell organiserad brottslighet, och framför allt vad gäller illegal handel med hotade arter (SOU 2021:51, s. 789 och 1 523).

Utredningen har även fått uppgifter från Polismyndigheten som bekräftar den beskrivna bilden som har framkommit. Vidare har de lämnat uppgifter om att det finns fog att tro att aktörer på området byter modus och inte längre kommersialiserar eller marknadsför artskyddade djur såsom reptiler lika öppet. Användningen av mer slutna distributionskanaler medför att brottsligheten begås mer i det dolda. Polismyndighetens arbete på artskyddsområdet följer den prioritering som Europol och Interpol beslutat, det vill säga reptiler, fåglar, taxidermi, elfenben, ål etc. Dessa områden är stora problem för Sverige

och Europa. Sverige är normalt inte är transit eller export/import land avseende elfenben men det har förekommit några större ärenden.

Artskyddsutredningens betänkande *Skydd av arter* innehåller en mer detaljerad redogörelse om artskyddsbrottligheten (se SOU 2021:51, t.ex. s. 783 ff.).

Handel med illegala växtskyddsmedel

År 2017 beräknade Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet (EUIPO) att handel med piratkopierade bekämpningsmedel innebar en ekonomisk förlust om 13 miljarder kronor i Europa. Patent- och registreringsverket uppgav då att Sverige var förhållandevis förskonat från fenomenet då de ekonomiska förlusterna i Sverige endast uppgick till 70 miljoner kronor (PRV 2017). De illegala produkterna uppgavs ge upphov till konsekvenser för miljön och människors hälsa. Man pekade också på en osäkerhet kring dessa konsekvenser eftersom det sker import av frukt och grönt till Sverige från länder där problematiken är mer utbredd. Piratkopierade växtskyddsmedel varierar också från att vara snarlika och innehålla rätt substanser till att innehålla förbjudna gifter. Kontroller som Kemikalieinspektionen genomfört under åren 2018–2020 visar att de flesta växtskyddsmedel som säljs i Sverige lever upp till kraven i lagstiftningen. Eftersom handeln med växtskyddsmedel sker över nationsgränser är samarbete mellan länder viktigt för en framgångsrik kontroll. Samarbete finns mellan myndigheter i EU och EES och därutöver finns också OECD:s nätverk *Network on Illegal Pesticides* (Kemikalieinspektionen 2021).

Handel med förbjudna fluorerade växthusgaser

Environmental Investigation Agency (EIA) konstaterar i sin rapport *More Chilling Than Ever – Tackling Europe’s ongoing illegal trade in HFC climate super pollutants* (EIA 2024) att den illegala handeln med fluorerade växthusgaser fortfarande är betydande. Gasen efterfrågas alltjämt, främst för luftkonditionering och kylning. Det framgår vidare att det finns en tydlig koppling mellan den illegala handeln och organiserad brottslighet. De kriminella lockas av möjligheten till stora förtjänster, låg upptäcktsrisk och låga straff. I rapporten konstateras att de kriminella har blivit mer sofistikerade och anpassat sina tillvägä-

gångssätt för att undvika upptäckt, bl.a. genom att undvika engångsbehållare som är lätta att identifiera som illegala, märka om cylindrarna till gas som är tillåten, tulldeklarera behållarna som tomma, eller genom att paketera och vira in cylindrarna i ogenomskinlig svart plast.

5.2.4 Miljöbrottslighet har kopplingar till annan brottslighet

Miljöbrottslighet har i många fall kopplingar till ekonomisk brottslighet, vilket har varit känt under lång tid. En av utgångspunkterna vid bildandet av Ekobrottsmyndigheten var t.ex. att en del av miljöbrottsligheten skulle hanteras som ekonomisk brottslighet. Det rådde dock oklarhet om all miljöbrottslighet skulle handläggas vid Ekobrottsmyndigheten eller om detta endast skulle gälla miljöbrottslighet med ekonomiska inslag eller de mest kvalificerade brotten (Ds 1998:22). Av olika skäl blev det senare inte så att miljöbrotten kom att handläggas av Ekobrottsmyndigheten.

I Ekobrottsmyndighetens rapport om den ekonomiska brottsligheten som lämnades år 2010 lyftes miljöbrott när trender på ekobrottsområdet redovisades (Ekobrottsmyndigheten 2010). I rapporten beskrevs hur EU:s system för handel med utsläppsrätter och ökande kostnader för att omhänderta avfall på ett lagligt och miljömässigt godtagbart sätt hade skapat marknader för miljöbrottslighet med ekonomiska motiv och att miljöbrottslighet allt oftare nämndes som ett område dit kriminella söker sig. Skälen till det angavs vara att vinsterna är höga i relation till insatserna, att brotten är svåra att kontrollera och straffen är låga. Det pekades också på vissa specifika förhållanden som bedömdes påverka miljöbrottsligheten:

- Systemen för att reglera utsläppen i världen blir alltmer komplexa. Kring dessa system växer det upp svårkontrollerade marknader där det finns pengar att tjäna och därmed incitament för brottslighet som bedrägerier, korrupcion och förfalskning av dokument.
- Oseriösa företag har funnit en lönsam marknad inom handeln med avfall, rester från industriprocesser, kemikalier, elektroniskt skrot och liknande. Trots att alla elektronikproducenter enligt EU-rättslig lagstiftning ansvarar för att på ett miljömässigt godtagbart sätt omhänderta uttjänade produkter av egna märken exporterar Europa stora mängder elektroniskt avfall till utvecklingsländer i Afrika och Asien.

- Ozonedbrytande ämnen i begagnade vitvaror, sophantering, skrotbilar och utrotningshotade arter var sedan tidigare föremål för brottslig verksamhet. En betydande ökning av antalet stoppade sändningar av gränsöverskridande avfallstransporter från Sverige hade noterats av Tullverket. De stoppade sändningarna bestod bl.a. av kylskåp, elektronik och metallavfall. Mörkertalet antogs vara stort då endast ett fåtal transporter kontrollerades av myndigheterna. Svagheter i lagstiftningen nyttjades, bl.a. genom att avfall deklarerades som begagnade produkter för att undgå kontroll.

Polismyndigheten har pekat på att utbyggnaden av infrastruktur i Sverige är en lockande arena för kriminella nätverk. De kriminella skapar nya bolag eller förvärvar lagerbolag och startar verksamheter inom bygg- eller avfallsbranschen eller energisektorn. De har stor möjlighet att konkurrera på marknaden genom att lämna låga anbud och sedan erhålla vinst genom att bl.a. begå miljöbrott. Miljöbrotten kan exempelvis bestå i att gräva ner eller dumpa avfall eller att anlägga vägar där fragmenterat avfall blandas i massorna (Polismyndigheten 2023a).

Avfallsbrottslighet och de finansiella flöden som brotten ger upphov till kan kopplas till ekonomisk brottslighet och annan brottslig verksamhet (FATF 2021, s. 23 och 57).

Kopplingen mellan miljöbrottslighet och annan brottslighet har även uppmärksammats av Europeiska kommissionen som konstaterat att överträdelser av unionens miljölagstiftning kan vara kopplade till annan brottslighet som bedrägerier, skattefusk, korrupcion, våld, hot, odokumenterad anställning, tvångsarbete och penningtvätt. Kommissionen har även pekat på att det förekommer att åklagare avstår från att väcka åtal för miljöbrottslighet när det finns förutsättningar för att väcka åtal för ekonomisk brottslighet. Det kan enligt kommissionen bero på att såväl åklagarna som domstolarna är mer vana vid ekonomisk brottslighet än miljöbrottslighet (Europeiska kommissionen 2021, s. 101).

5.3 Den svenska miljöbrottsligheten i kriminalstatistiken

5.3.1 Kartläggning av miljöbrottsligheten

Allmänt om brottsstatistik

Flera olika myndigheter ansvarar för att redovisa statistik om brottslighet. Brottsförebyggande rådet ansvarar för den officiella kriminalstatistiken i Sverige och redovisar årligen kriminalstatistik för bl.a. anmälda och lagförda brott. Officiell statistik är sådan statistik som regleras i lagen (2001:99) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Brottsförebyggande rådet ansvarar tillsammans med Domstolsverket för att ta fram statistik som rör rättsväsendet. Domstolsverket ansvarar för statistik om domstolarnas verksamhet, medan Brottsförebyggande rådet tar fram statistik som delas in i *anmälda brott*, *handlagda brott*, *personer misstänkta för brott*, *personer lagförda för brott*, *kriminalvård* och *återfall i brott*. Syftet med kriminalstatistiken är framför allt att belysa rättsväsendets hantering av brott.

Statistik över anmälda brott

I statistiken över anmälda brott redovisas hur många brott som har anmälts till och registrerats av Polismyndigheten, Tullverket, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Statistiken grundar sig på de uppgifter som polis och åklagare registrerar i sina system för ärendehantering. Samtliga anmälningar redovisas i systemen, varför även sådana anmälningar som vid närmare granskning inte visat sig avse något brott eller där brott inte kunnat styrkas omfattas av statistiken.

Statistik för anmälda brott klassificeras efter ett system med brottskoder. Brottskoderna baseras på de olika straffbestämmelserna, men kan också i vissa fall innehålla annan information om brottet. Sådan annan information kan handla om omständigheterna vid brottet, exempelvis kön och ålder på den utsatta eller plats för brottet.

Statistiken över anmälda brott innehåller alla händelser som har anmälts som brott eftersom huvudsyftet med statistiken är att be-

skriva antalet anmälningar som polisen hanterar. Varje enskild lagöverträdelse räknas som ett brott (Rättsväsendets informationsför-sörjning 2012). Riktlinjerna innehåller exempel för vissa brottstyper.

Lagföringsstatistik

I statistiken från Brottsförebyggande rådet avseende personer lagförda för brott redovisas de lagföringsbeslut som fattats av åklagare och domstol under ett kalenderår, det vill säga godkända strafförelägganden, meddelade åtalsunderlåtelse och domar när domstol bifallit åklagarens åtal/talan. Ordningsbot som utfärdas av polis och tull ingår inte i statistiken utan redovisas separat. Beslut om företagsbot ingår inte heller i statistiken, eftersom företagsbot inte innebär att en person lagförs för brott.

Statistiken över antalet beslut om lagföring för ett visst sorts brott innefattar samtliga personer som har befunnits skyldiga till brott genom fällande dom vid tingsrätt eller genom strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Såvitt avser personer som har dömts för brott redovisas tingsrättens domslut oavsett om domen har vunnit laga kraft eller inte. Eventuella ändringar i högre instans beaktas alltså inte. Om en person har lagförts för flera brott i en dom eller ett beslut redovisas endast huvudbrottet, dvs. det brott som har strängast straffskala.

Lagföringsstatistiken utgår från de uppgifter som registreras vid åklagarkamrarna och domstolarna. Uppgifter om domar samlas in av Polismyndigheten via domstolarnas ärendehanteringssystem.

Uppgifter om strafförelägganden och åtalsunderlåtelse samlas in från Åklagarmyndigheten samt från tullåklagarna.

Definitionen av lagföringsbeslut skiljer sig åt mellan den statistik som sammanställs av Brottsförebyggande rådet och den som sammanställs av Åklagarmyndigheten. Med lagföringsbeslut i Åklagarmyndighetens verksamhetsstatistik avses beslut om att väcka åtal, meddelade åtalsunderlåtelse, utfärdade strafförelägganden och företagsbot (som ersätter personligt straffansvar). Detta innebär att även de åtal som ogillats av domstol omfattas. Åklagarmyndigheten räknar också antalet beslut utifrån antalet brottsmisstankar, vilket ger ett större antal lagföringsbeslut, jämfört med de beslut som redovisas hos Brottsförebyggande rådet (Brå 2021, s. 7).

Statistik som ligger till grund för utredningens kartläggning

I kartläggningen redovisas statistik över anmälda brott, domar och strafförelägganden för brottslighet enligt 29 kap. miljöbalken. En avgränsning görs därmed genom att utredningen inte redovisas antal åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsningar. I Miljöutredningens betänkande *Miljöutredningens betänkande Miljöutredning och sanktioner – en utredning präglad av ansvar, respekt och enkelhet* (SOU 2017:63) redogörs för anmälningar och lagföringar för åren 2009–2015. Det förs i det sammanhanget ett fördjupat resonemang angående bl.a. lagföringsprocent och avskrivningsbeslut. Utredningens uppfattning är att förhållanden i stora drag alltså är desamma.

Utredningen har inhämtat statistik om anmälda brott från Brottsförebyggande rådet för åren 2015–2023 och om domar och strafförelägganden från Åklagarmyndigheten för samma år. Utöver det har utredningen inhämtat material från Åklagarmyndigheten om anmälningar av överträdelser mot 29 kap. miljöbalken. Materialet har möjliggjort en sammanställning av hur stor andel av anmälningarna som kommer från nationella myndigheter, länsstyrelser, kommuner (inklusive kommunöverskridande miljöförbund) och privatpersoner. Detta är de mest frekventa anmälarna. I gruppen ”övriga”, som inte särredovisas, finns anmälningar från privata verksamheter, bostadsrättsföreningar, lokala aktionsgrupper och lokala naturskyddsföreningar. Materialet om var anmälningarna kommer från baseras på tidsperioden 1 januari 2021 till 31 mars 2023. Resultaten redovisas i den löpande texten om respektive bestämmelse. Det är angeläget att påpeka att en effekt av administrativa rutiner har gjort att anmälningar från Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen är något underrepresenterade.

I avsnittet ges en bild av vilken slags miljöbrottslighet som anmäls och vilka straffrättsliga sanktioner de olika brotten leder till. I statistiken redovisas domar och strafförelägganden. En uppdelning görs mellan domar med personligt ansvar och domar där åklagaren har fört en särskild talan om företagsbot enligt lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. Genom den lagen regleras förfarandet vid prövning av fråga om företagsbot när frågan inte rör någon som är tilltalad för brott. I de fall en dom omfattar både ett åtal och en talan om företagsbot redovisas uppgifterna var för

sig. I statistiken kommer dessa avgöranden därmed att visas som två separata avgöranden.

Det förekommer viss variation mellan bestämmelserna i 29 kap. miljöbalken avseende i vilken utsträckning domstolsavgöranden avser både företagsbot och personligt ansvar. För 29 kap. 4 § framgår att cirka 10 procent av domstolsavgörandena avser både personligt ansvar och företagsbot och för 29 kap. 1 § var 5 procent av avgörandena både företagsbot och personligt ansvar. För de andra bestämmelserna finns åtal och företagsbot i samma avgörande i än mindre utsträckning.

Materialet från Åklagarmyndigheten, avseende domar och strafförelägganden redovisas för respektive bestämmelse. För strafförelägganden görs en uppdelning på sådana strafförelägganden som riktas mot en fysisk person och sådana som riktas mot ett företag. När begreppet straffrättslig sanktion används avses påföljder och/eller särskild rättsverkan i form av en företagsbot. Det finns också andra straffrättsliga sanktioner, såsom förverkande. De redovisas inte här.

För ett urval av bestämmelserna som omfattas av utredningens förslag om sanktionsväxling, redovisas antal anmälningar och antal domstolsavgörande i genomsnitt per år. Det görs för 29 kap. 3, 3 a, 4, 5, 6, 8, 9 §§ miljöbalken. Redovisningen baseras på ett genomsnitt för den undersökta perioden.

Mörkertal och andra osäkerheter

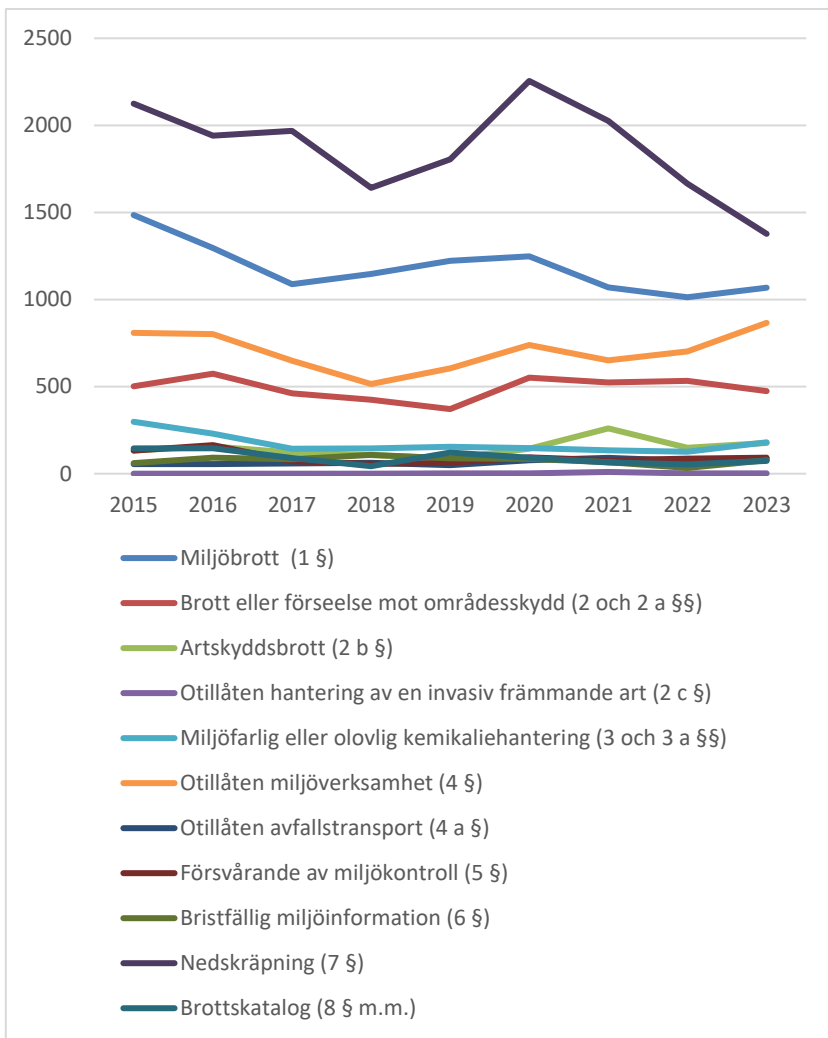
Som framhållits i inledningen till kapitlet är kunskapsläget om miljöbrottsligheten på nationell nivå begränsat. En förklaring till det är ett betydande mörkertal, dvs. att en stor andel brott inte kommer till myndigheternas kännedom. Den omständigheten att kunskapsläget är begränsat innebär också att det finns stor osäkerhet rörande den faktiska brottslighetens omfattning. Osäkerheten innebär att utredningen egentligen inte kan uttala sig om hur stor andel av den faktiska brottslighet som kommer till myndigheternas kännedom. Det innebär också att vi inte med bestämdhet kan uttala oss om den för oss kända brottsligheten är representativ för den faktiska, det vill säga om fördelningen mellan de olika straffbestämmelserna som kommer redovisas nedan stämmer överens med hur den faktiska brottsligheten är fördelad.

Avsnittet innehåller utöver en genomgång av statistik avseende de olika straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken också en översiktlig genomgång av överträdelser som har föranlett miljöstraffavgift.

5.3.2 Statistik om 29 kap. miljöbalken på aggregerad nivå

I avsnitten nedan redovisas statistik för respektive bestämmelse. Om inget annat anges så omfattar redogörelsen alla grader av bestämmelsen. Dessförinnan presenteras statistik på en aggregerad nivå för bestämmelserna i 29 kap. miljöbalken. Syftet är att ge en bild av hur både anmälningar och domar och strafförelägganden förhåller sig till varandra för respektive bestämmelse.

Figur 5.1 Anmälda brott enligt 29 kap. miljöbalken 2015–2023

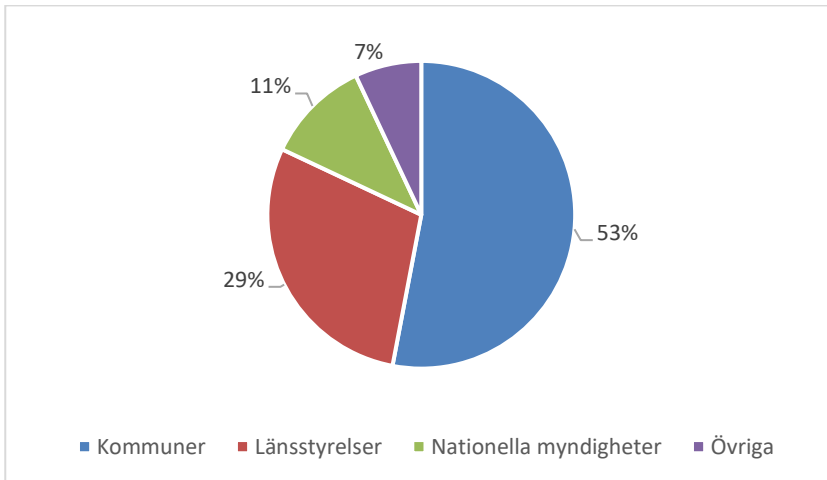


Källa: Brottsförebyggande rådet, kriminalstatistik.

I diagrammet ovan redovisas antalet anmälda brott enligt 29 kap. miljöbalken. Tydligt är att relationerna mellan de bestämmelser där flest anmälda brott gjorts har varit någorlunda stabil. Även om fluktuationer förekommer så är nedskräpning den mest frekventa, följd av miljöbrott. Därefter följer otillåten miljöverksamhet och brott mot områdesskydd och förseelse mot områdesskydd. En tydlig trend

är att skillnaden mellan de bestämmelser med högst antal anmälningar har minskat under de senaste fyra åren. Samtidigt som antalet anmälningar avseende Brott mot område-skydd och förseelse mot område-skydd varit relativt stabil under samma period. Av de sju bestämmelser som utmärks av lägst antal anmälningar går det att urskilja tre grupper. Den första gruppen utgörs av artskydds-brott, miljöfarlig kemikaliehantering och olovlig kemikaliehantering. För denna grupp uppgår antalet anmälningar till drygt 150 anmälningar per år. Vidare finns fyra bestämmelser där antalet anmälningar ligger mellan 50 och 100 anmälningar per år: Otillåten avfallstransport, försvårande av miljökontroll, bristfällig miljöinformation samt brott enligt brottskatalogerna. Slutligen finns en grupp, som utgörs endast av brottet otillåten hantering av en invasiv och främmande art som utmärker sig genom väldigt få anmälningar, vilket delvis kan bero på att det är en förhållandevis ny bestämmelse.

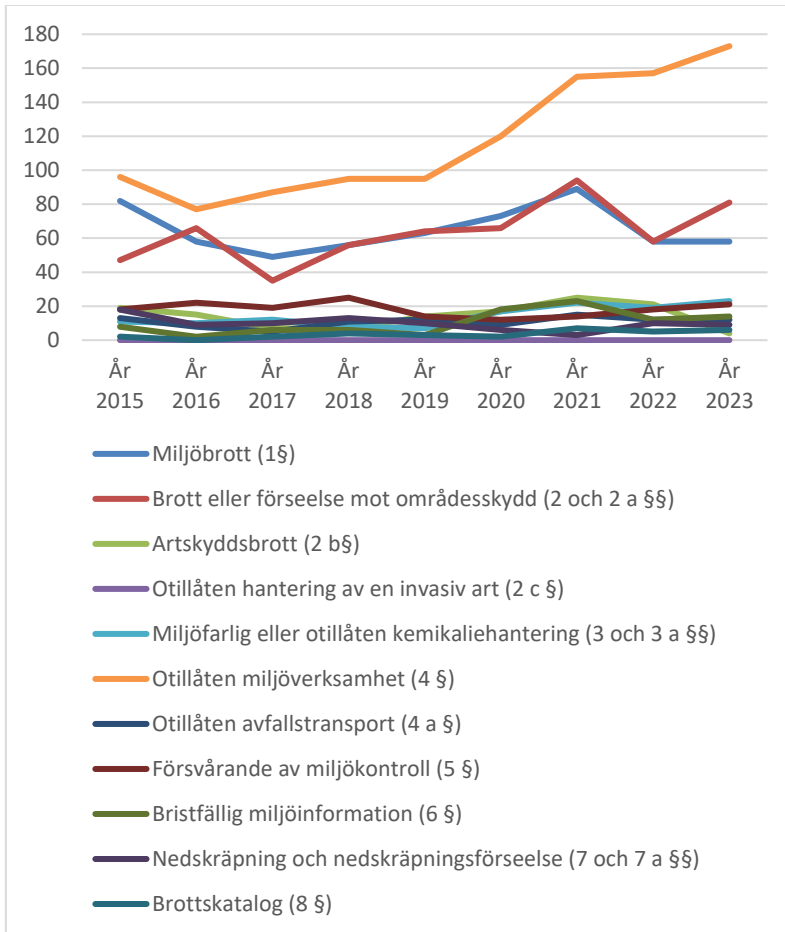
Figur 5.2 Anmälare av brott enligt 29 kap. miljöbalken 2021–2023



Anm.: Material från Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

I diagrammet ovan redovisas vilka som anmäler brott enligt 29 kap. miljöbalken. Av statistiken framgår att kommuner anmäler flest brott och står bakom drygt hälften av anmälningarna. Därefter följer länsstyrelserna som anmäler cirka en tredjedel av de brott som anmäls. Nationella myndigheter anmäler en begränsad andel uppgående till cirka en tiondel. Övriga anmälare står för resterande del.

Figur 5.3 Samtliga domar och strafförelägganden, 29 kap. miljöbalken, 2015–2023

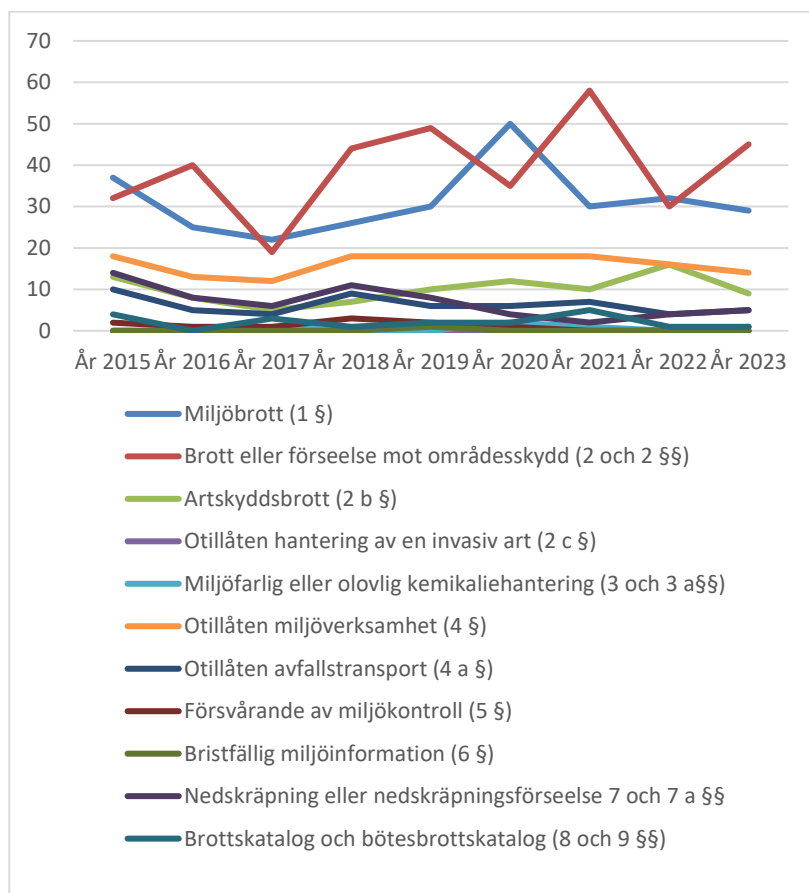


Anm.: Material från Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

I diagrammet ovan redovisas domar och strafföreläggande; som riktar sig både mot juridiska och fysiska personer. Det är tre bestämmelser som skiljer ut sig då de tillämpas i högre grad än övriga straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken och de är i tur och ordning otillåten miljöverksamhet, brott och förseelse mot områdesskydd och miljöbrott. Vad gäller otillåten miljöverksamhet så är det utmärkande att antalet domar och strafförelägganden ökat för varje år under den undersökta perioden och att de i princip har fördubblats från

periodens första år jämfört med den undersökta periodens senaste år. Vad gäller brott och förseelse mot områdesskydd och miljöbrott så rör sig antalet straffrättsliga sanktioner för dessa bestämmelser årligen mellan 60 och 80. De resterande åtta bestämmelserna genererar var och en årligen 0 till drygt 20 straffrättsliga sanktioner. Det är stora variationer från år till år, och inte någon av bestämmelserna har resulterat i fler än 25 domar och strafförelägganden under ett enskilt år.

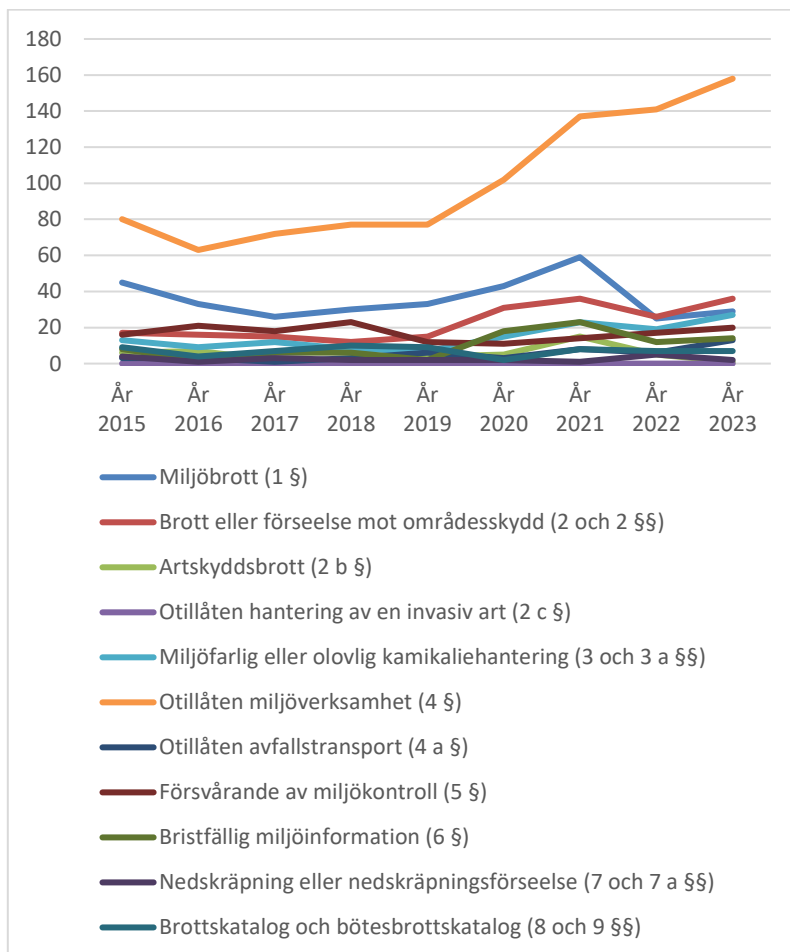
Figur 5.4 Domar och strafförelägganden, personligt ansvar. 2015–2023



Anm.: Material från Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

I diagrammet ovan redovisas domar och strafförelägganden som riktats mot fysiska personer. Miljöbrott, brott mot områdesskydd och förseelse mot områdesskydd utmärker sig genom att det rör sig om betydligt fler strafförelägganden och domar. Även om de, var för sig, utmärks av stora årliga variationer så rör det sig i genomsnitt om mellan 30 och 50. Därefter följer otillåten miljöverksamhet och artskyddsbrott med i genomsnitt mellan 10 och 20 strafförelägganden och domar per år och bestämmelse. För övriga rör det sig om färre än tio per år och bestämmelse.

Figur 5.5 Domar och strafföreläggande företagsbot, juridiska personer, 2015–2023



Anm.: Material från Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

Diagrammet ovan visar antalet företagsbot som riktas mot juridiska personer över tid. En bestämmelse utmärker sig tydligt och det är otillåten miljöverksamhet I förhållande till de andra bestämmelserna så har sanktionerna avseende otillåten miljöverksamhet ökat med nära 100 procent, medan övriga bestämmelser visar på relativt små förändringar över tid. Ett undantag utgör brott och förseelse mot områdesskydd som också ökat kraftigt men utifrån ett lägre faktiskt antal jämfört med otillåten miljöverksamhet.

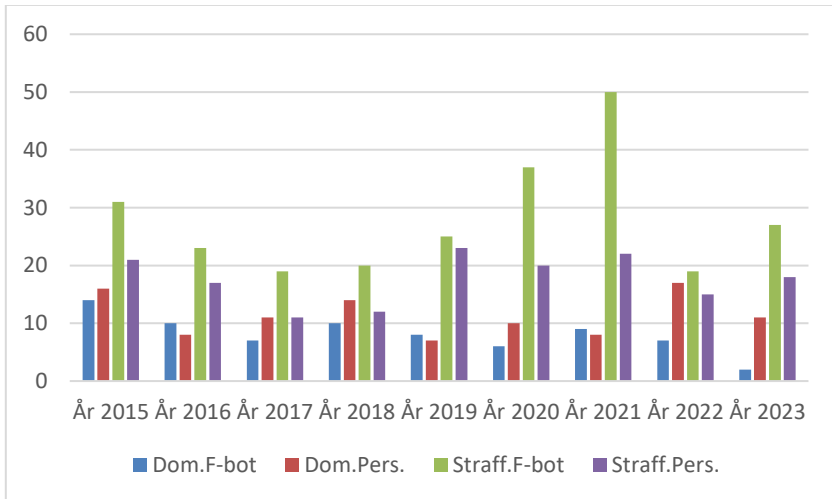
5.3.3 Statistik om respektive straffbestämmelse i 29 kap. miljöbalken

Miljöbrott (29 kap. 1 § miljöbalken)

Miljöbrottet är ett av de mest frekvent anmälda brotten. För den undersökta perioden utgör antalet anmälda miljöbrott runt 24 procent av det totala antalet anmälda brott enligt 29 kap. miljöbalken. Av kriminalstatistiken från Brottförebyggande rådet framgår vidare att det skett en betydande förändring av antalet anmälningar under den undersökta perioden. Från periodens början med 1 500 anmälningar årligen till periodens slut med dryga 1 000 anmälningar årligen. Det går också att peka på en viss förskjutning över tid där andelen miljöbrott av totalt anmälda brott minskat från 26 procent år 2015 till 23 procent år 2023.

De mest frekventa anmälarna av miljöbrott är landets kommuner, som ansvarar för drygt 70 procent av anmälningarna. De följs sedan av gruppen privatpersoner som tillsammans med länsstyrelserna svarar för runt 25 procent av anmälningarna. Nationella myndigheter står för dryga 3 procent av anmälningarna.

Figur 5.6 Domar och strafförelägganden 29 kap. 1 § miljöbalken, 2015 till 2023



Anm.: Material från Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

Den undersökta perioden utmärks av vissa förändringar, eller snarare förskjutningar. För samtliga år i perioden gäller att företagsbot var den vanligast förekommande straffrättsliga sanktionen. Under den senare hälften ökade antalet strafförelägganden, för att sedan minska dramatiskt under år 2022 särskilt vad gäller strafförelägganden med företagsbot. Vad gäller avgöranden i domstol är de förhållandevis få, både vad gäller företagsbot och personligt ansvar (runt tio per år).

Det framgår vidare att det är vanligast att ärenden avgörs genom ett strafföreläggande, vilket sker i cirka 70 procent av fallen (företagsbot 43 procent och personligt ansvar 27 procent). Resterande 30 procent av ärendena avgörs i domstol. Det framgår också att det är förhållandevis jämn fördelning mellan de straffrättsliga sanktioner som åläggs fysiska respektive juridiska personer, med visst överslag åt straffrättsliga sanktioner som riktas mot juridiska personer.

Gärningarna – typer

Miljöbrottet kan delas in i fyra övergripande kluster. Dessa är eldning, läckage, tippning/dumpning och förvaring.

Eldning av något med negativ miljöpåverkan är den mest frekventa handlingen som leder till en straffrättslig sanktion enligt 29 kap. 1 § miljöbalken. Eldning utgör närmare 40 procent av fallen, och sett till de strafförelägganden som utfärdas utgör de 68 procent. Det är därmed tydligt att eldning utgör en väsentlig del av de gärningar som resulterat i straffrättsliga sanktioner avseende miljöbrott. Det som eldas är bygg- och/eller rivningsmaterial; olika typer av oljor (framför allt spillolja), samt bildäck och plast. Askan efter eldningen innehåller ofta miljöfarliga grundämnen så som bly, kadmium, zink, koppar och arsenik. Vid en jämförelse mellan ärenden som avgörs i domstol och de som avgörs genom ett strafföreläggande är det inte möjligt att fastställa någon annan kvalitativ skillnad än att det är fråga om större mängd avfall i domstolsavgörandena.

Den näst största klustret avser läckage. Dessa gärningar uppgår till runt en tredjedel av de fall som leder till en straffrättslig sanktion. Inom detta kluster är det möjligt att sortera gärningarna i två undergrupper. Det som skiljer dem åt är vad och därmed också värdet på det som läcker ut. Det vill säga om läckaget, ur ett ekonomiskt perspektiv går att likställa med en ekonomisk vinst (läckage av en potentiell kostnad) eller omvänt, en ekonomisk förlust (läckage av en potentiell intäkt). Det är dels fråga om läckage av plusvärden (så som bensin, diesel eller glykol), dels om läckage av minusvärden (så som avlopp, gödsel eller spillolja). Flertalet gärningar som hör till gruppen läckage av plusvärden utmärks av en oaktsam hantering av oljefraktioner, som diesel- hydraul- och eldningsolja. Något oväntat tycks ha skett som resulterar i att ett läckage uppstår och olja pumpas eller rinner ut. Läckage av minusvärden, tycks i högre grad handla om ett försummat underhåll eller övervakning, som t.ex. översvämning av gödselbrunn eller ovarsam förvaring av uttjänta fordon. Av dessa två undergrupper är läckage av plusvärden den största gruppen.

Tippning/dumpning är gärningar som är nära besläktade med den närmast ovan beskrivna undergruppen: läckage av minusvärden. Skillnaden består i vad som skulle kunna beskrivas som en aktiv handling att göra sig av med olika typer av avfall, så som spillolja

och rivningsavfall. En annan återkommande gärning är utsläpp av avloppsvatten.

Det fjärde identifierade klustret avser förvaring av sådant som direkt utgör eller riskerar utgöra en skada på miljön. Även detta kluster går att dela in i två undergrupper. Den ena gruppen, som också är den största av de två, utgörs av förvaring av gods som kan beskrivas som fordonsrelaterade; uttjänta fordon, spilloljefat utan nederbördsskydd och bilbatterier. Den andra gruppen handlar om att döda djur förvaras på ett sätt som kan medföra förorening. En skillnad mellan förvaring och tippning/dumpning är att förvaringen ofta sker på egen eller arrenderad mark.

Sammanfattning av hur de straffrättsliga sanktionerna fördelas

Den första gruppen, företagsbot i domstolsavgörande, utmärks av en relativt jämn fördelning av de fyra olika klustren: största skillnad är mellan läckage, som utgör 31 procent av gärningarna och tippning/dumpning som utgör 20 procent, däremellan hittar vi förvaring 26 procent och eldning 24 procent.

Ser vi till den andra gruppen, utdömt personligt ansvar i domstolsavgörande, så är inte fördelningen lika jämn mellan de olika klustren. Den här gruppen domineras av eldning och läckage, som vardera utgör dryga 30 procent, medan tippning/dumpning endast utgör 15 procent och däremellan finns klustret förvaring motsvarande cirka 19 procent.

För den tredje gruppen, företagsbot genom strafföreläggande, är läckage den största gruppen och utgör 34 procent, följt av klustren tippning/dumpning samt eldning som utgör runt 25 procent vardera, medan förvaring endast utgör 13 procent.

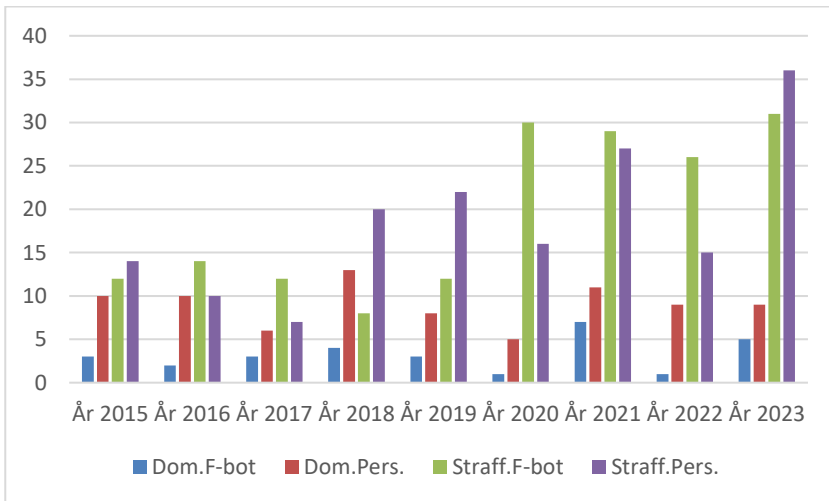
Den fjärde gruppen, personligt ansvar genom strafföreläggande, domineras på ett markant sätt av klustret eldning, som utgör hela 68 procent, medan övriga kluster har runt 10 procent vardera.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att ungefär två tredjedelar av de straffrättsliga sanktionerna som är hänförliga till miljöbrottet gäller läckage och eldning samt att tippning/dumpning (19 procent) och förvaring (15 procent) tillsammans utgör en tredjedel.

Brott mot områdesskydd och förseelse mot områdesskydd (29 kap. 2 och 2 a §§ miljöbalken)

Brott mot områdesskydd och förseelse mot områdesskydd är brott som anmäls relativt ofta. Av det totala antalet anmälda brott enligt 29 kap. miljöbalken utgör dessa cirka 10 procent. Av kriminalstatistiken framgår att anmälningarna under åren 2015–2023 varierar mellan cirka 400 och 600 anmälningar per år. Antalet anmälningar utmärks inte av några större variationer från det ena året till det andra utan det är snarare avsaknad av fluktuationer som är utmärkande. Enda undantaget är skillnaden mellan år 2019 och 2020, då antalet anmälningar ökade med nästan 50 procent. Det är från landets kommuner och länsstyrelser som de flesta anmälningar om områdesskydd kommer. Drygt hälften från kommunerna, medan länsstyrelserna står för närmare 40 procent. Privatpersoner står för 6 procent av anmälningarna.

Figur 5.7 Domar och strafförelägganden 29 kap. 2–2 a § miljöbalken, 2015–2023



Anm.: Material från Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

Vad gäller domar och strafförelägganden och den inbördes fördelning dem emellan framkommer både återkommande mönster och vissa förändringar över tid. Antalet ärenden som avgjorts i domstol har varit relativt stabilt under perioden till skillnad från strafföre-

lägganden som visar på en relativt dramatisk ökning. Det gäller både strafförelägganden i form av företagsbot och personligt ansvar. Den ökningen som skett av strafförelägganden förklaras inte av en inbördes förskjutning, dvs att antalet domar skulle ha minskat och strafförelägganden ökat. Snarare bör förklaringen sökas i att en större andel av anmälda brott mot områdesskydd och förseelse mot områdesskydd resulterat i en straffrättslig sanktion.

Sett till fördelningen mellan domar och strafföreläggande under perioden 2015–2023 finns det ett tydligt överslag av strafförelägganden, som utgör runt 75 procent. För den undersökta perioden är det ungefär lika vanligt att strafföreläggandet riktas mot en fysisk person som mot en juridisk person i form av företagsböter. Andelen avgöranden från domstol är dryga 25 procent av de undersökta sanktionerna och där är personligt ansvar vanligast.

Gärningarna – typer

De gärningar som döljer sig bakom brott mot områdesskydd och förseelse mot områdesskydd visar på stora olikheter. Det går emellertid att urskilja några kluster. Det går en skiljelinje mellan de brott som resulterat i företagsbot eller ett personligt ansvar; oavsett om det är ett strafföreläggande eller ett avgörande i domstol. De gärningar som resulterat i företagsbot går att dela in i följande kluster:

- Avverkat träd utan tillstånd. I detta kluster är det även möjligt att peka på två undergrupper. Träd som avverkas kommersiellt där volymen oftast anges i hundratals träd, eller i hektar. I den andra undergruppen är det oftast fråga om betydligt färre antal träd. Träd som t.ex. vuxit i en biotopskyddad allé eller åkerholme.
- Flyttat hela eller delar av biotopskyddade stenmurar eller stenrösen. Grävt eller dikat i biotopskyddade områden.
- Gärningar begångna inom skyddszone för vattenskyddsområde. Det kan handla om att ha förvarat kemikalier, bensin eller spillolja och därmed utsatt det skyddade området för en risk. Använt bekämpningsmedel och gödsel inom skyddszone för vattenskyddsområde. Det förekommer också fall där schakt- och grävnings-

arbeten genomförts inom vattenskyddsområdets skyddszon med risk för att påverka t.ex. grundvattennivåer.

För gärningar som leder till att personligt ansvar i ett domstolsavgörande eller i ett strafföreläggande framträder tre kluster:

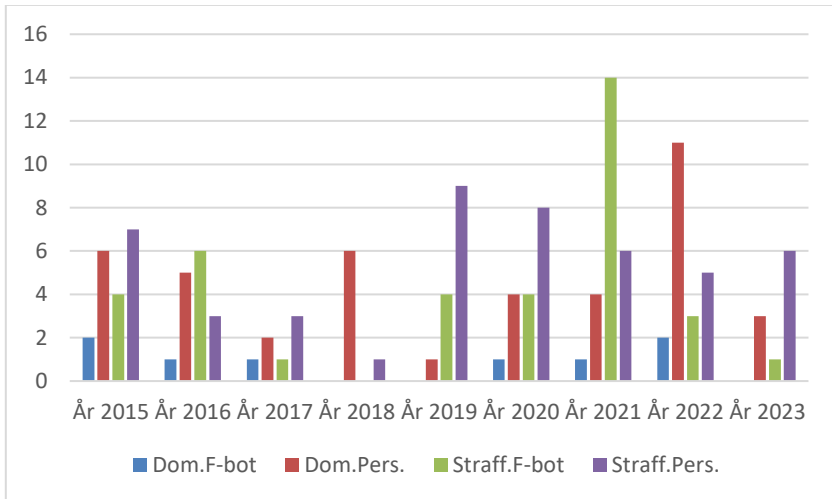
- En eller flera personer har utan tillstånd byggt något i ett område som inte får bebyggas. Den vanligaste anledningen är att det är strandskyddat. Den mest frekventa typen av byggnation tycks vara bryggor, men även andra byggnationer förekommer, så som altaner, staket, bastu och förrådshus.
- En eller flera har kört fordon så som snöskoter, motorcykel eller annat fordon i naturreservat eller annat skyddat område. Till detta kluster räknas också de som befunnit sig i ett fågel-skyddsområde.
- Någon har avverkat ett eller flera träd i ett biotop- eller strand-skyddat område. Till detta kluster räknas också de som utan tillstånd grävt och/eller flyttat delar av, eller hela biotopskyddade stenmurar.

Artskyddsbrott (29 kap. 2 b § miljöbalken)

Artskyddsbrott hör till en grupp av brott enligt 29 kap. miljöbalken som utmärks av förhållandevis få anmälningar. Av samtliga anmälda brott utgör artskyddsbroten årligen runt tre procent. Av kriminalstatistik från Brottsförebyggande rådet framgår vidare att antalet anmälda artskyddsbrott rört sig inom ett intervall mellan 100 och 150 anmälda brott per år under den undersökta perioden, 2015–2023. År 2021 utgör ett undantag då antalet anmälningar nästan fördubblades. Förklaringen ligger i en specifik händelse, det s.k. äggmålet (se avsnitt 5.2.3), som resulterade i ett stort antal anmälningar. För den undersökta perioden gäller att det i genomsnitt anmäls två till tre artskyddsbrott i veckan.

Länsstyrelserna är de myndigheter som mest frekvent anmäler artskyddsbrott; de står för drygt 55 procent av anmälningarna. Vidare står privatpersoner för 20 procent och de nationella myndigheterna för dryga 15 procent. Av de nationella myndigheterna är Skogsstyrelsen den mest frekvente anmälaren.

Figur 5.8 Domar och strafförelägganden 29 kap. 2 b § miljöbalken, 2015–2023



Anm.: Material från Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

Av diagrammet framgår relativt stora skillnader från det ena året till det andra, men också att det finns stora variationer mellan de olika straffrättsliga sanktionerna. Det kan konstateras att det är ovanligt att det döms ut företagsbot i domstol, vilket inte sker mer än vid i genomsnitt ett tillfälle per år. Det kan vara på sin plats att påpeka att när det rör sig om ett litet antal, i absoluta tal, så kan en skillnad i frekvens på några enstaka ärenden mer eller mindre ettdera året få stort genomslag i ett diagram som ovan. Ser vi till den aggregerade bilden av de undersökta sanktionerna så framgår att strafföreläggandena utgör 60 procent och domarna 40 procent. Angående strafföreläggandena så är fördelningen mellan personligt ansvar och företagsbot jämn, medan domarna domineras av domar med personligt ansvar.

Gärningarna -typer

Vid en genomgång av de gärningar som resulterat i domar och strafförelägganden avseende artskyddsbrottet framträder fyra kluster.

- *Handel med levande djur*: Vanligt förekommande är exotiska fåglar, som papegojor; men även reptiler, som ormar och ödlor

förekommer. Dessa brott finns representerade inom de olika sanktionsformerna och vad som påverkar om det blir en dom eller ett strafföreläggande tycks kunna förklaras av i vilken omfattning som handeln bedrivits samt om det är en fysisk person eller ett företag som agerat.

- *Förvaring av levande djur*: I likhet med den första typen av brott handlar det i stor utsträckning om exotiska fåglar och reptiler. Det omfattar även mindre exotiska fåglar så som domherre och steglits i vad som måste beskrivas som otillåten domesticering av fåglar från vår inhemska fauna. Det ligger nära till hands att se det här klustret som avsättningsmarknad för det första klustret eller annorlunda uttryckt: en representation av efterfrågan. I det här klustret dominerar strafförelägganden, personligt ansvar.
- *Handel med döda djur*: Ett tredje kluster av artskyddsbrott utgörs av överträdelse som begås då någon erbjuder uppstoppade djur; eller djurdetaljer, så som pälsar, klor och betar, på annons- eller auktionssidor på internet. Särskilt vanligt är uppstoppade rovfåglar samt björn- och vargpälsar. Det är också tydligt att brotten i en del fall uppstår på grund av att giltigt tillstånd (t.ex. CITES-intyg) saknas. Den dominerande straffrättsliga sanktionen är strafförelägganden, både i form av personligt ansvar och företagsbot. En del av strafföreläggandena riktas mot huvudmännen som tillhandahåller annons- eller auktionssidor på nätet.
- *Skador på fridlysta växt- eller djurarter*: Den fjärde typen av brott skiljer sig från de övriga tre till sin karaktär. Här handlar det om skador som drabbar fridlysta djur och växter. Ibland sker det som en konsekvens av t.ex. grävning eller avverkning. Här handlar det oftast om att en fridlyst djurart eller växt, så som fjällräv och mistel, drabbas indirekt av handlingar som har helt andra syften t.ex. nedgrävning av fiberoptisk kabel eller avverkning av skog. Så gott som samtliga av gärningarna i det fjärde klustret resulterar i strafföreläggande i form av företagsbot. Den fjärde typen av brott är väsensskild från de andra tre i det att artskyddsbrottet tycks uppstå mer indirekt, som en konsekvens av t.ex. markarbeten eller avverkning. Det är tänkbart att det vid en fördjupad undersökning skulle gå att dela upp den fjärde typen av brott i en undergrupp bestående av brott där oaktsamhet är den främsta förklar-

ingen och en annan grupp där snarare ett kalkylerat risktagande är främsta förklaringen.

En marknad för artskyddsbrott

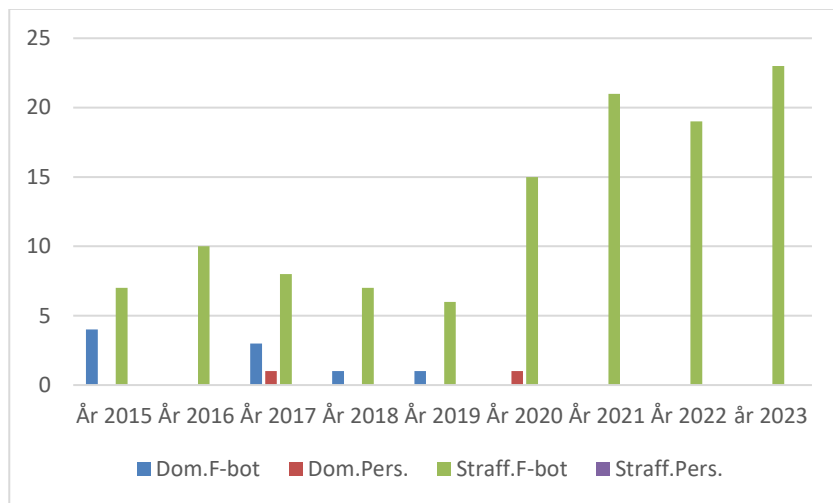
En väsentlig del av artskyddsbroten kan beskrivas som att utgöra en del av en marknad där samlare av levande och där ofta exotiska djur förmodas utgör en viktig drivkraft. På den marknaden återfinns både det första klustret av brott (utbudet) och det andra klustret av brott (efterfrågan). Det tredje klustret av brott rör sig delvis på en annan marknad, som via annons- och auktionssidor riktar sig till vad som skulle kunna beskrivas som en bredare efterfrågan.

Kemikaliehantering (29 kap 3, 3 a och 3 b §§ miljöbalken)

Vad gäller antal anmälda brott avseende miljöfarlig kemikaliehantering, olovlig kemikaliehantering och kemikalierregistreringsbrott så är det en förhållandevis liten del av det totala antalet anmälda brott enligt 29 kap. miljöbalken. Det varierar mellan tre och fem procent av de per år anmälda miljöbroten. De första åren av den undersökta perioden utmärks av en dramatisk minskning, från nästan 300 anmälda brott år 2015, till 144 anmälda brott två år senare år 2017. Perioden från år 2017 fram till år 2022 utmärks av en förhållandevis stabil frekvens i anmälningarna, medan det för år 2023 går att se en inte oväsentlig ökning av antalet anmälningar. I genomsnitt görs 182 anmälningar per år.

Något mer än hälften av anmälningarna kommer från nationella myndigheter och drygt 40 procent från kommuner. Bland de nationella myndigheterna så står Kemikalieinspektionen för över 95 procent av anmälningarna.

Figur 5.9 Domar och strafförelägganden, 29 kap. 3, 3 a och 3 b §§, 2015–2023



Anm.: Material från Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

För miljöfarlig kemikaliehantering eller olovlig kemikaliehantering, är det till viss del en disparat fördelning, vilket framgår av diagrammet ovan. Det finns emellertid några trender i materialet. Det framgår att företagsbot genom strafföreläggande, inte bara är den vanligaste straffrättsliga sanktionen, utan att den också har ökat under de fyra senaste åren i perioden samt att andra straffrättsliga sanktioner är få och att strafföreläggande personligt ansvar saknas helt. Utmärkande för periodens första fem år är få antal domar och strafförelägganden, då det inte är fråga om fler än cirka 10 ärenden sammanlagt per år. Från år 2020 dubblas nästan antalet, till att i stället röra sig om runt 20 ärenden årligen. Beaktar vi hur ofta ärenden når domstol så rör det sig i genomsnitt om ett ärende per år, om än ganska ojämnt fördelat mellan åren. Fördelningen mellan olika rättsliga följder domineras helt av strafföreläggande i form av företagsbot, som utgör närmare 90 procent av samtliga undersökta straffrättsliga sanktioner. Vad gäller fördelning mellan fysiska och juridiska personer, riktas de straffrättsliga sanktionerna i 98 procent av fallen mot juridiska personer.

Gärningarna – typer

För miljöfarlig kemikaliehantering, olovlig kemikaliehantering och kemikalierregistreringsbrott, som resulterat i en straffrättslig sanktion så handlar det i 9 fall av 10 om strafföreläggande med företagsbot. Det går vidare att skönja tre olika kluster bestående av överskridna gränser för miljöfarliga ämnen, avsaknad av barnskyddande förslutning, och när otillåtna växtskyddsmedel har använts eller tillåtna medel har använts på otillåtna platser.

Det första klustret, och samtidigt också den vanligaste överträdelserna, består av gärningar där ett företag släppt ut produkter på marknaden som överskridit gränser för tillåten mängd miljöfarligt ämne. Det rör sig om en rad olika produkter så som leksaker, elektronik, kosmetika och smycken. Det förekommer också flera olika miljöfarliga ämnen vars gränsvärden överskridits. Vanligast förekommande ämne är bly, men även kadmium och klorparaffiner förekommer relativt frekvent.

Det andra klustret består av överträdelser där tillåtna kemiska produkter (som bekämpningsmedel) släppts ut på marknaden utan att vara försedda med en barnskyddande förslutning.

Det tredje klustret rör växtskyddsmedel, antingen att otillåtna medel har använts, eller att tillåtna medel har använts men på otillåtna ställen, t.ex. i närhet till vattendrag.

Otillåten miljöverksamhet (29 kap. 4 § miljöbalken)

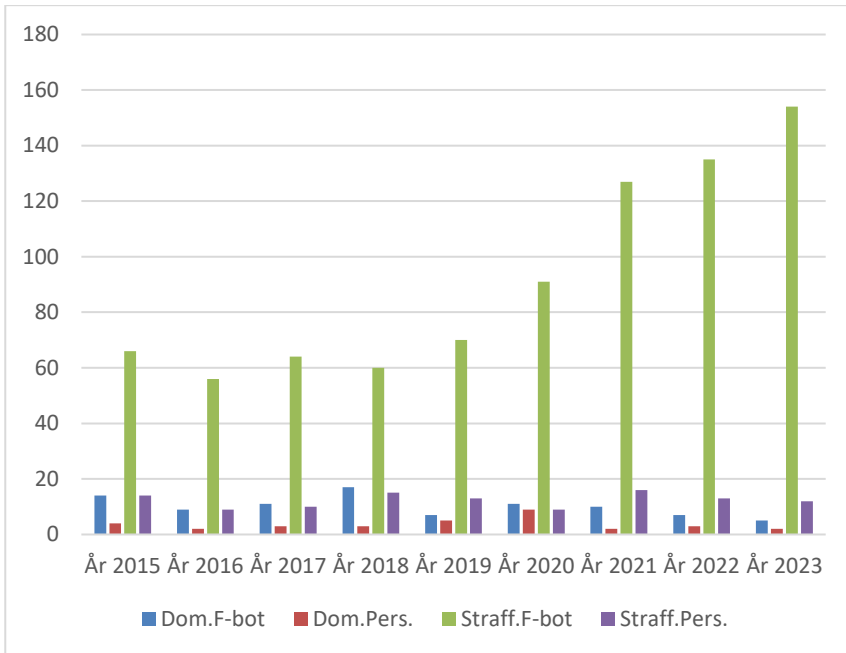
Otillåten miljöverksamhet anmäls mer frekvent. För den undersökta perioden är otillåten miljöverksamhet det tredje vanligaste brottet vad gäller anmälningar och utgör årligen, i genomsnitt, cirka 14 procent av totalt antal anmälningar enligt 29 kap. miljöbalken. Av kriminalstatistiken framgår att även om variationer från ena året till det andra förekommer så rör det sig runt drygt 700 anmälningar årligen. Det genomsnittliga antalet ligger på 728 anmälningar per år. Vad gäller anmälningar mot 29 kap. 4 § miljöbalken så redovisas första stycket 1 (avsaknad av tillstånd) och första stycket 2 (brytande mot villkor) var för sig.

För 29 kap. 4 § första stycket 1 miljöbalken är kommuner den mest frekvente anmälaren och står för drygt hälften av anmälningarna. De följs av länsstyrelser (26 procent) och nationella myndigheter

(14 procent). Av de nationella myndigheterna är Kemikalieinspektionen den mest frekvente anmälaren följda av Skogsstyrelsen.

För 29 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken står kommuner för drygt hälften av anmälningarna följda av länsstyrelserna som står för 44 procent av anmälningarna.

Figur 5.10 Domar och strafförelägganden, 29 kap. 4 § miljöbalken, 2015–2023



Anm.: Material från Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

I diagrammet ovan framgår tydligt att företagsbot genom strafföreläggande är den vanligaste straffrättsliga konsekvensen av otillåten miljöverksamhet, och att den har ökat i antal de senaste åren. Ökningen kan inte sägas ha skett på de andra straffrättsliga sanktionernas bekostnad utan snarare är det ett uttryck för att sanktioner för otillåten miljöverksamhet ökat totalt. Det är ovanligt med avgöranden i domstol och för den undersökta perioden gäller att i genomsnitt ett mål per månad har avgjorts i domstol, något vanligare under periodens första år i relation till de senare åren. Det avgörs i genomsnitt 14 mål per år. De straffrättsliga sanktionerna

riktas till största del mot juridiska personer. Särskilt gäller det företagsbot genom strafföreläggande. Tillsammans med avgöranden om företagsbot i domstol utgör företagsboten 86 procent av samtliga undersökta sanktioner avseende otillåten miljöverksamhet. Av diagrammet framgår också att närmare 90 procent av de straffrättsliga sanktioner som följer av otillåten miljöverksamhet utgörs av strafförelägganden (företagsbot 78 procent och personligt ansvar 10 procent).

Gärningarna – typer

Det går att identifiera tre kluster av de gärningar som begåtts avseende överträdelse av otillåten miljöverksamhet.

Det första klustret handlar om avsaknad av anmälan för en verksamhet som kräver anmälan. Det är stor variation av vad det är för verksamhet som ej anmäldes. Lagring av icke-farligt avfall förekommer som verksamhet där anmälan saknats, men också att flytt av verksamhet till ny adress skett utan att det anmälts.

Det andra klustret handlar om att en verksamhet har bedrivits trots avsaknad av tillstånd för att bedriva aktuell verksamhet. Återkommande inom detta kluster är verksamhet som på olika sätt hanterat avfall och den typ av avfall som bedöms vara farligt avfall. Gällande vilken typ av hantering så omfattar gärningarna t.ex. lagring, bearbetning och demontering.

Ärenden i det tredje klustret förenas av att det finns uppgifter om att aktuella villkor för verksamheten har brutits eller överskridits. Villkorsbrotten domineras av två typer: I det ena fallet har större mängder hanterats eller förvarats än vad som stipulerats i villkoren. I det andra har gränsvärden för utsläpp överskridits.

Otillåten avfallstransport (29 kap. 4 a § miljöbalken)

Otillåten avfallstransport hör till en grupp av brott enligt 29 kap. miljöbalken som utmärks av relativt få anmälningar. Av samtliga anmälda brott enligt 29 kap. miljöbalken utgör otillåten avfallstransport årligen mellan en och två procent. Av kriminalstatistiken framgår att antalet anmälda brott under periodens första fem år låg relativt stabilt runt 60, medan åren 2020 och 2021 utmärks av en påtaglig ökning. Även om förändringarna i antalet anmälda brott

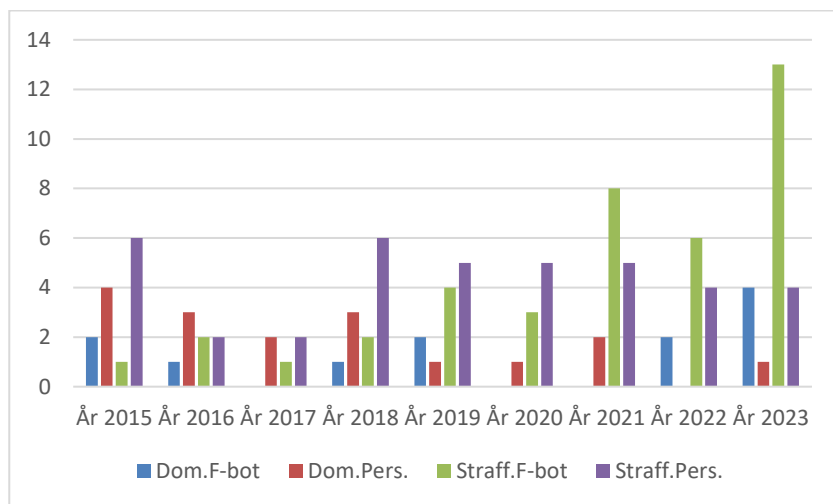
framstår som fluktuerande så handlar det förvisso om stora förändringar men på en relativt låg nivå i relation till samtliga anmälda brott enligt 29 kap. miljöbalken.

För den undersökta perioden varierar den genomsnittliga anmälningsfrekvensen mellan ett och två brott per vecka. Anmälningar av otillåten avfallstransport (4 a§) redovisas dels för otillåten avfallstransport nationellt (1 p) dels otillåten gränsöverskridande avfallstransport (2–15 p)

Vad gäller otillåten nationell avfallstransport så domineras den av anmälningar som sker av kommuner, vilket uppgår till knappa 90 procent av anmälningarna.

Avseende anmälningar gällande otillåten gränsöverskridande avfallstransport så står länsstyrelserna för drygt hälften av anmälningarna och nationella myndigheter för knapp 40 procent. Bland de nationella myndigheterna kommer flest anmälningar från Naturvårdsverket, och därefter Polismyndigheten.

Figur 5.11 Domar och strafföreläggande, 29 kap 4 a § miljöbalken, 2015–2023



Anm.: Material från Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

Från diagrammet ovan går det att utläsa att strafföreläggande är den vanligaste följden och i relation till personligt ansvar så har företagsbotens andel ökat de senaste åren, och det måste förklaras genom

att den totala mängden beslut om strafförelägganden ökat under de senaste tre åren i den undersökta perioden.

Beaktas samtliga domstolsavgöranden, både avseende företagsbot och personligt ansvar, så är det i genomsnitt fråga om tre domstolsavgöranden per år. När det gäller fördelningen av de straffrättsliga följderna under den undersökta perioden framgår tydligt att den vanligaste påföljden är att strafföreläggande utfärdas, vilket skett i dryga 70 procent av fallen, resterande knappa 30 procent utgörs av domar. Av diagrammet framgår också att det är en jämn fördelning mellan företagsbot knappa 50 procent och personligt ansvar dryga 50 procent.

Gärningarna – typer

Det går att identifiera tre kluster där det ena handlar om typ av avfall och de andra två snarare om överträdelsernas karaktär.

Den första klustret av brott handlar om att en eller flera personer transporterar uttjänta bilbatterier och saknar tillstånd för detta. Även om annat avfall förekommer, så som icke rengjorda katalysatorer, kontaminerade schaktmassor och kyl- och frysskåp så utgör uttjänta batterier helt klart lejongdelen. Det finns stora variationer avseende antal batterier, från dryga 10 till närmare 100.

Till den här typen går det även att koppla import av uttjänta bilbatterier, företrädesvis från Norge.

I det andra klustret av illegala avfallstransporter är volymerna större och avfallet mer varierat. Lastkapaciteten indikerar att det är fråga om transporter som sker genom bl.a. företag i åkeribranschen. Det är fråga om brott som begås i näringsverksamhet och gärningarna resulterar ofta i företagsbot. Den brottsliga gärningen består i avsaknad av tillstånd att transportera avfall. En väsentlig del av dessa transporter tycks ske till avfallsanläggningar.

Ett tredje kluster utgörs av gärningar som kan beskrivas som både transport och export av avfall i en container. Godset definieras ofta som blandat avfall; utgörandes av t.ex. fordonsrelaterade objekt så som hela bilar, bildäck, motorer och batterier; men också kyl- och frysskåp. I de fall destinationsmål skrivs fram så anges bl.a. länder på Afrikas västkust.

Gemensamt är att brotten bygger på viss organisation

Gemensamt för dessa tre kluster är att genomförandet bygger på viss organisationsförmåga, om än i varierande utsträckning. Den första typen bygger på ett know-how om var de kan komma i besittning av batterierna och vart de ska ta vägen med dem. En utgångspunkt är att det kräver planering, samt att transporten (tillika brottet) är ett medel för att nå en presumtiv köpare av batterierna.

För den andra typen handlar det om den organisationsförmåga som krävs för att driva ett åkeriföretag och där affärsidén primärt är att sälja frakter. Brottet uppstår då företaget saknar tillstånd för avfallstransport.

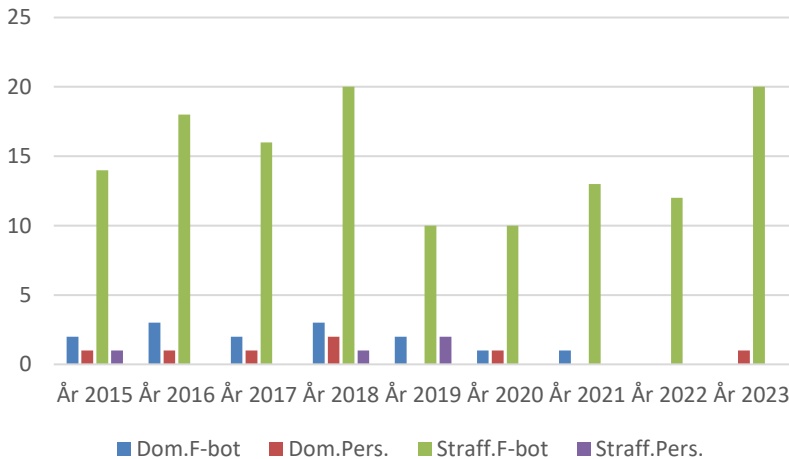
Vad gäller den tredje typen av brott, som till stor del handlar om internationella transporter, så bygger genomförandet på kunskap om dels den svenska marknaden och produkters värde på den, dels om avsättningsmarknaden och om samma produkters värde där. Det handlar dessutom om en organisatorisk kapacitet att samla in och lagerhålla varor före transport från Sverige, beställa, lasta och frakta en container först inom Sverige till containerhamn och sedan vidare mot destinationslandet. Till sin struktur påminner gärningarna i det tredje klustret om det första klustret av brott gällande affärsidé (eller modus): det vill säga komma i besittning av varor (till så låg kostnad/insats som möjligt) och sälja till ett pris som täcker kostnaderna och ger ett acceptabelt överskott, eller uttryckt annorlunda en förtjänst för den arbetsinsats och risktagande som krävs av gärningspersonerna. Det som skiljer dem åt är vilka varor, vilka avsättningsmarknader, samt transportmedel skåp-/lastbil vs. container.

Försvårande av miljökontroll (29 kap. 5 § miljöbalken)

Försvårande av miljökontroll anmäls förhållandevis sällan. För den undersökta perioden ligger andelen årligen runt ett par procent av totalt anmälda brott enligt 29 kap. miljöbalken. Av kriminalstatistiken framgår att under de inledande åren i den undersökta perioden var de anmälda brotten enligt 29 kap. 5 § miljöbalken på en högre nivå, med cirka 150 anmälningar per år. Under de senare sju åren har antalet anmälningar legat relativt stabilt på en lägre nivå med cirka 60 till 80 anmälningar per år. I genomsnitt görs 103 anmälningar per år.

Vad gäller anmälningar om försvårade av miljökontroll så uppgår kommunernas andel av anmälningarna till dryga 60 procent. Länsstyrelsernas andel uppgår till knappa 27 procent och nationella myndigheters andel till 12 procent. Bland de nationella myndigheterna kommer flest anmälningar från Kemikalieinspektionen.

Figur 5.12 Domar och strafförelägganden, 29 kap. 5 § miljöbalken, åren 2015–2023



Anm.: Material från Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

Angående straffrättsliga sanktioner som en följd av försvårade av miljökontroll, så framgår en närmast total dominans av strafföreläggande i form av företagsbot. Domstolsavgöranden är ovanligt, under hela den undersökta perioden och under de senaste tre åren har det endast varit två avgöranden totalt. Genomsnittligt antal domstolsavgörande är runt två per år. Relationen mellan de olika straffrättsliga sanktionerna visar på en tydlig dominans av företagsbot genom strafföreläggande, vilket utgör 84 procent. Om även företagsbot som avgörande från domstol adderas förstärks bilden ytterligare att sanktioner i över 95 procent av fallen riktas mot juridiska personer.

Gärningarna – typer

Vid en genomgång av de olika gärningar som resulterat i straffrättsliga sanktioner för överträdelse av 29 kap. 5 § miljöbalken så handlar om tre olika kluster som sammanfaller med tre olika typer av överträdelser: underlåten underrättelse, underlåten anmälan för registrering samt att ha lämnat oriktiga uppgifter. Utmärkande är dominans av den straffrättsliga sanktionen företagsbot.

Vad gäller klustret underlåten underrättelse, så är det fråga om överträdelser genom att t.ex. läckage, brand eller dylikt (beskrivs ofta som driftsstörning), med negativ miljöpåverkan har upptäckts i den egna verksamheten, utan att tillsynsmyndigheten har underrettats.

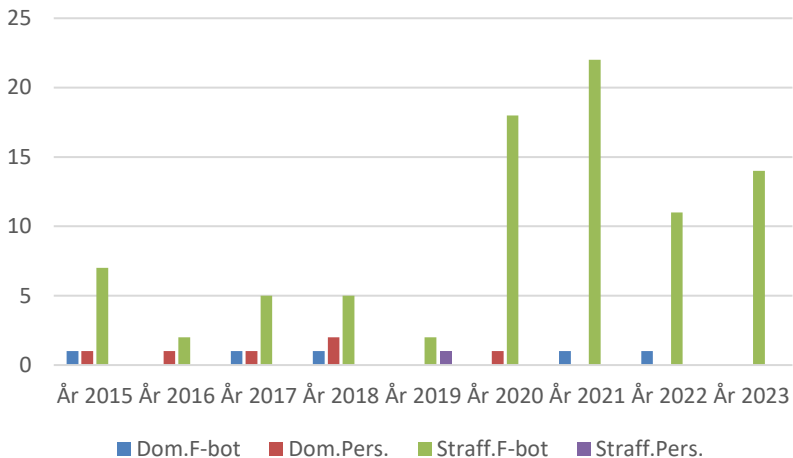
Det andra klustret underlåtenhet att anmäla, rör sig om överträdelser i samband med införsel, till Sverige, och i förekommande fall också tillverkning, av kemiska produkter till Kemikalieinspektionen. Det vill säga förväntad anmälan har uteblivit.

En väsentlig andel av dessa fall rör den miljörapport som företag med tillståndsskyldig verksamhet årligen ska lämna in.

Bristfällig miljöinformation (29 kap. 6 § miljöbalken)

Bristfällig miljöinformation hör till en grupp av brott som utgör en liten andel av det totala antalet anmälda brott enligt 29 kap. miljöbalken. Årligen handlar det om mellan en och två procent av totalt antal anmälda brott enligt 29 kap. miljöbalken. För den undersökta perioden nådde antalet anmälningar en topp år 2018, då dryga hundra anmälningar gjordes. Från år 2018 och fram till 2022 har en dramatisk minskning av antalet anmälningar skett och år 2022 anmäldes 33 brott enligt 29 kap. 6 § miljöbalken. Det senaste året i undersökningsperioden, 2023, utmärks av en markant ökning. Per år görs i genomsnitt 76 anmälningar. Beträffande anmälningar om bristfällig information så är det den nationella myndigheten Kemikalieinspektionen som står för närmare 95 procent av samtliga anmälningar.

Figur 5.13 Domar och strafförelägganden, 29 kap. 6 § miljöbalken, 2015–2023



Anm.: Material från Åklagarmyndigheten, egen bearbetning

I diagrammet ovan som visar fördelningen av domar och strafförelägganden över tid så framgår en tydlig dominans av företagsbot genom strafföreläggande och särskilt en koncentration till senaste åren 2020–2023 i den undersökta perioden. Vad gäller de andra straffrättsliga sanktionerna så är de få till antalet, endast ett par per år. Vad gäller avgöranden i domstol så sker det i genomsnitt en gång var annat år. Den straffrättsliga sanktion som helt dominerar under den undersökta perioden är företagsbot genom strafföreläggande som utgör 88 procent och tillsammans med företagsbot genom domstolsavgörande, 5 procent, så utgör de straffrättsliga sanktioner som riktas mot företag över 90 procent.

Gärningarna – typer

De olika gärningarna som resulterar i straffrättsliga sanktioner går att dela in i två kluster.

Det första klustret av gärningar handlar om att olika kemiska produkter kommit ut på marknaden utan att ha föreskriven märkning. Det kan t.ex. handla om avsaknad av farosymboler (faropiktogram) eller att säkerhetsdatablad inte har bifogats produkten. Det är fråga

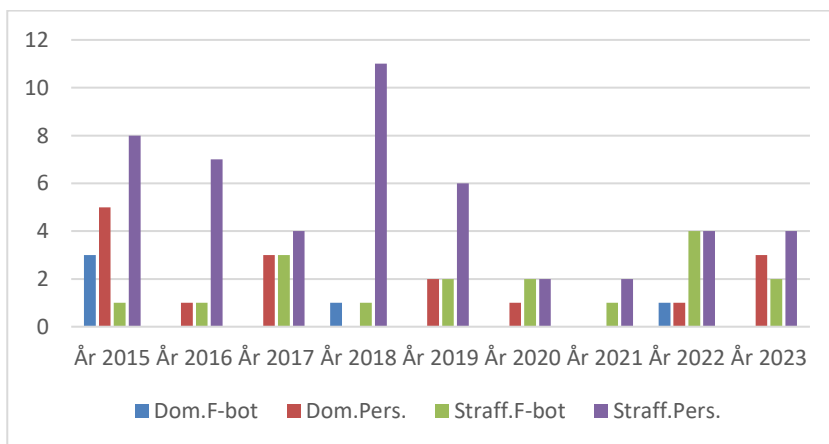
om en rad olika produktgrupper, som t.ex. lim, rengöringsmedel, framkallningsvätska, bilschampo och fogsium. En inte oväsentlig andel utgörs av olika ”tobaksfria” nikotinprodukter. Det är således inte primärt fråga om produkterna i sig, utan att överträdelsen handlar om att de helt eller delvis saknar föreskriven märkning.

Det andra klustret rör om produkter som mer indirekt är behandlade med och därmed bärare av vad som kan anses som farliga kemikalier, t.ex. läderbälten behandlade med förmodat cancerframkallande kemikalier som dimetylformamid.

Nedskräpning och nedskräpningsförseelse (29 kap. 7 och 7 a § miljöbalken)

Nedskräpning är det mest frekvent anmälda brottet enligt 29 kap. miljöbalken för den undersökta perioden. Dess andel har årligen varierat mellan 35 procent och 40 procent, av totalt anmälda brott enligt 29 kap. miljöbalken. Av kriminalstatistiken framgår att det fram till år 2020 låg antalet anmälningar runt 2000 anmälningar per år. De senaste tre åren utmärker sig genom en nedåtgående trend. År 2020 med flest anmälda brott (2225 brott) i relation till år 2023 då det minskat till knappt 1400 anmälningar. Det är framför allt från kommuner som anmälningar om nedskräpning kommer; dess andel uppgår till över 90 procent.

Figur 5.14 Domar och strafförelägganden, 29 kap. 7–7 a § miljöbalken under perioden 2015–2023.



Anm.: Material från Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

När diagrammet ovan tolkas är det viktigt att notera att de faktiska antalen är relativt få. Det kan skapa iögonfallande stora förändringar från det ena året till det andra, i och med att en ökning från ett ärende till tre motsvarar en procentuell ökning med 200 procent. Vad gäller strafföreläggandet mot fysisk person, som över tid är den vanligaste straffrättsliga sanktionen, så varierar den kraftigt från det ena året till det andra. Det år med högst frekvens var år 2018. Ser vi till avgörande i domstol så går det att notera en minskning över tid för den undersökta perioden, men återigen är det fråga om relativt låga faktiska antal. Vidare framgår att de straffrättsliga sanktionerna vanligen riktas mot fysiska personer. Vanligast är att det sker genom ett strafföreläggande, 56 procent av fallen. Adderas även avgöranden i domstol så står det klart att drygt 75 procent av de straffrättsliga sanktionerna riktas mot fysiska personer. För både fysiska personer och företag gäller att strafförelägganden dominerar och att antalet domstolsavgöranden är få både sett till antal och andel.

Gärningarna – typer

Vad gäller de gärningarna som ryms under rubriken nedskräpning så innebär det utmaningar när kluster ska identifieras. Det går emellertid att identifiera tre kluster. Två baseras på vad, det vill säga vilket gods som slängs, och ett kluster på var det slängs. De tre klustren är nedskräpning med hushållsavfall, nedskräpning med slaktrester och nedskräpning i anslutning till återvinningsstation.

Det första klustret avser hushållsavfall. Exempel på vad hushållsavfallet kan innehålla är matavfall, blöjor, papper och plast.

Det andra klustret utgörs av nedskräpning där själva godset består av slaktrester från tamboskap som häst, nötboskap och får.

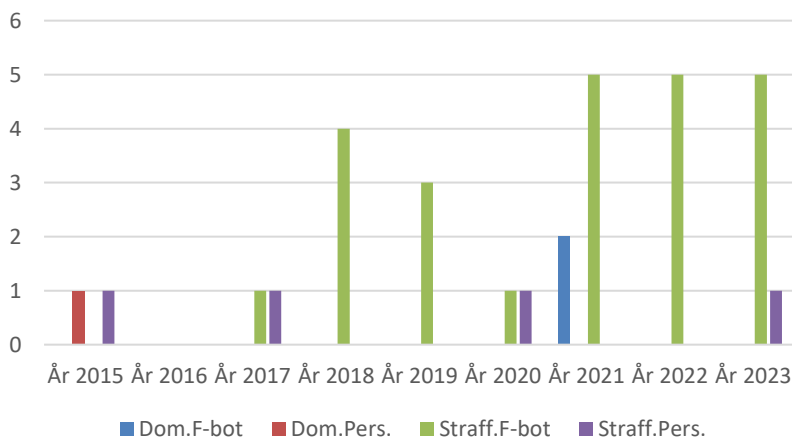
Det tredje klustret byggs upp av den gemensamma egenskapen att nedskräpningen sker i direkt anslutning till någon återvinningsstation. Det vill säga att gods, som t.ex. en spis eller en cykel, som inte är tänkt att hanteras på en återvinningsstation ändå har lämnats där.

Utöver dessa kluster så framträder också en överlappning mot bestämmelsen om miljöbrott i 29 kap. 1 § miljöbalken. Vissa av gärningarna rubricerade som nedskräpning enligt 7 § utgörs av gärningar där t.ex. rivningsavfall tippats vid en skogsväg; en gärning som är relativt vanlig att den rubriceras som miljöbrott.

Övriga brott enligt 29 kap. miljöbalken (8 och 9 §§)

För övriga brott enligt miljöbalken används brottskod 8017 i den officiella kriminalstatistiken. Av anvisningarna till hur koderna ska användas specificeras att det är 8 § som avses. Av de uppgifter utredningen fått om hur koden används framgår att även brott som anmäls enligt 29 kap. 9 § miljöbalken registreras på samma kod som 8 §. I förhållande till det totala antalet anmälda brott enligt 29 kap. miljöbalken utgör antalet anmälningar för brott enligt 8 och 9 §§ en förhållandevis liten andel. För den undersökta perioden utgör dess andel årligen mellan 1 och 2,5 procent av anmälda brott mot 29 kap. miljöbalken. De överträdelser som träffas av bestämmelsen har stor bredd. Antal anmälda övriga brott kan beskrivas som volatil. Från år 2018 till nästkommande år 2019 är det nästan en tredubbling av antalet anmälda brott. Den undersökta periodens senaste år utmärks av minskat antal anmälda brott enligt bestämmelserna, med undantag för år 2023 där en ökning skett. I genomsnitt anmäls 99 brott per år. Anmälningar av överträdelser av 8 § miljöbalken omnämns tillsammans med överträdelser av 9 §.

Figur 5.15 Domar och strafförelägganden enligt 29 kap. 8 § miljöbalken, åren 2015–2023



Anm.: Material från Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

Angående domar och strafföreläggande som en följd av överträdelser mot 29 kap. 8 § miljöbalken, så framgår av diagrammet att de är relativt få och att under ett år (2016) så avgjordes inga ärenden i domstol och inga beslut om strafföreläggande togs. Under den senare hälften av de undersökta åren så har strafföreläggande i form av företagsbot varit mest frekvent, samtidigt måste påpekas, att det rör sig om relativt få fall av straffrättsliga sanktioner. Det är ovanligt att dessa ärenden når domstol för avgörande, ser vi till de undersökta nio åren har det endast skett i tre fall. Den vanligaste straffrättsliga sanktionen är företagsbot vars andel är 84 procent. Domstolsavgöranden är relativt ovanligt och utgör endast 10 procent av de straffrättsliga sanktionerna. Den vanligast förekommande straffrättsliga sanktionen är företagsbot genom strafföreläggande, vars andel är 77 procent.

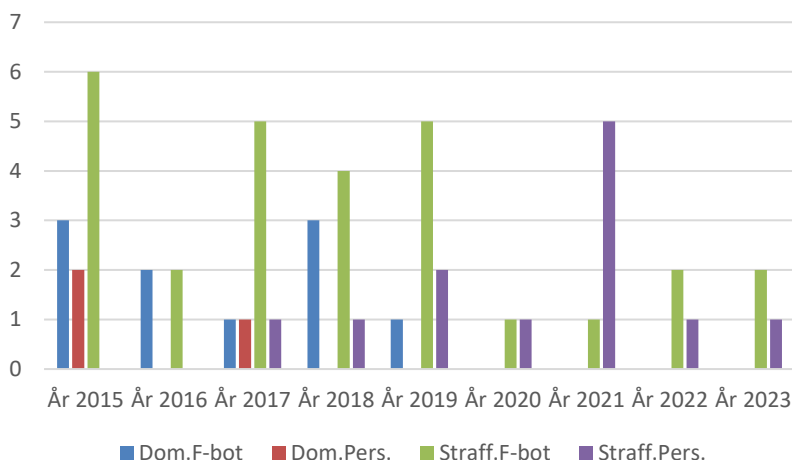
Gärningarna – typer

Då det är fråga om totalt sett relativt få domar och strafförelägganden är det svårt att skapa kluster utifrån materialet. Två återkommande gärningar kan dock identifieras. Den första gärningstypen är att gränsvärden för utsläpp har överskridits och den vanligaste straffrättsliga sanktionen är företagsbot. Den andra gärningstypen gäller brott mot fiskeförbud. Den vanligaste straffrättsliga sanktion är personligt ansvar.

Brottskatalog och bötesbrottskatalog 29 kap. 9 § miljöbalken

Vad gäller anmälda brott enligt 29 kap. 9 § miljöbalken särredovisas inte de, utan de finns inkluderade i statistiken för 29 kap. 8 § m.m. som redovisas i figur 5.15 ovan. Det som redovisas i det följande härrör från det material som utredningen har från Åklagarmyndigheten. Vad gäller anmälningar mot 29 kap. 8, 9 §§ miljöbalken så kommer knappa hälften från länsstyrelserna och den andra hälften från kommunerna.

Figur 5.16 Domar och strafförelägganden 29 kap. 9 § miljöbalken, åren 2015–2023



Anm.: Material från Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

I diagrammet ovan framgår att, utöver att straffrättsliga sanktioner enligt 29 kap. 9 § miljöbalken måste beskrivas som ovanliga händelser, så framgår också att det inte finns några domstolsavgöranden efter år 2018. Även om strafförelägganden med företagsbot kan beskrivas som vanligast, så har även den sanktionen minskat under de senaste åren. Domstolsavgöranden sker i genomsnitt 1 till 2 gånger per år. För den undersökta perioden, så består över 70 procent av de av de straffrättsliga sanktionerna av företagsbot (strafförelägganden 53 procent och avgöranden i domstol 19 procent). Det är ovanligt att avgöranden i domstol rör personligt ansvar, medan strafföreläggande gällande personligt ansvar hör till den näst vanligaste straffrättsliga sanktionen.

Gärningarna – typer

I likhet med 29 kap. 8 § så gäller även för 9 § att det är förhållandevis få straffrättsliga sanktioner, vilket innebär utmaningar i arbetet med att identifiera kluster. Emellertid har det varit möjligt att identifiera tre typer av gärningar med distinkta skillnader. Tre kluster är därmed

urskiljbara. De är tomgångskörning, otillåten gödselhantering och brister kopplade till saluföring av kosmetiska produkter.

Vad gäller tomgångskörning så handlar det om att en parkerad/stillastående bil haft motorn i gång över en minut. Det är också den typ av gärning som dominerar sanktionen strafförelägganden personligt ansvar där den utgör över 80 procent av dessa.

Det andra klustret samlar överträdelser som kan beskrivas som otillåten gödselhantering. Det kan röra sig om att gödsel använts på områden där det inte varit tillåtet, men också om felaktig förvaring av gödsel, som t.ex. medfört läckage till intilliggande områden. Samtliga domstolsavgörande avseende 9 § rör otillåten gödselhantering, både företagsbot och personligt ansvar. Ett tredje kluster utgörs av att ha tillhandahållit kosmetiska produkter på marknaden som saknat någon form av märkning eller information.

5.3.4 Selektion

Insikt om selektion bidrar till en ökad förståelse dels av hur rättskedjan fungerar i praktiken dels om att befintlig statistik ibland kommer till korta vad gäller att spegla den faktiska brottsligheten. Nedan refereras till det resonemang som förs i Brottsförebyggande rådets rapport 2006:5 om hur selektion påverkar rättskedjans olika länkar (upptäckt, anmälan, utredning, åtal och dom).

I rapporten konstateras inledningsvis att relativt få miljöbrott upptäcks, något som förklaras av att de flesta miljöbrotten har karaktären av så kallade spaningsbrott. Det vill säga en typ av brott där det oftast krävs att någon myndighet kontrollerar eller aktivt letar efter förekomsten av brott. Det hör till ovanligheterna att dessa brott anmäls av ett brottsoffer. De flesta miljöbrott är ur detta perspektiv jämförbara med t.ex. narkotikabrott och trafikbrott. Förändringen av antalet upptäckta spaningsbrott säger därför oftast mer om berörda myndigheters arbetssätt och prioriteringar, än om den faktiska brottslighetens förändringar. Samtidigt finns det exempel på miljöbrottslighet där t.ex. brandrök förorenar luften för de närboende och där det inte alls är osannolikt att en polisanmälan görs från ett brottsoffer.

Utöver att relativt få brott upptäcks så förs ytterligare ett resonemang om selektion som mynnar ut i en närmast paradoxal slutsats, nämligen att det förmodligen är hos de mest laglydiga verksamheterna

som de flesta överträdelse upptäcks. Detta då kontrollen och tillsynen till stora delar görs på de uppgifter som rapporteras in från verksamhetsutövarna själva. Där de mer samvetsgranna håller sig nära sanningen, medan det finns skäl att anta att de mindre samvetsgranna undviker att rapportera in eventuella överträdelse, eller kanske inte ens anmäler vilken verksamhet de bedriver och undviker därmed kontroll över huvud taget.

När det kommer till anmälan av brott så pekar rapporten (Brå 2006 s. 9) på det problematiska i den dubbla roll som miljöinspektörer upplever sig ha: ”att både vara serviceinriktade och samtidigt anmäla brott”, något som kan resultera i att samtliga upptäckta brott faktiskt inte anmäls. I rapporten pekas också på ytterligare krafter som kan hålla tillbaka en eventuell anmälan från en miljöinspektör, som t.ex. upplevda konflikter mellan att regelverk följs och främjandet av företagsamhet och sysselsättning.

Nästa länk i kedjan är utredningarna. Enligt rapporten (Brå 2006) finns en tendens att förundersökning oftare inleds i fall där det är lättare och mindre tidskrävande att bevisa brott.

Angående selektion av åtal hävdas i rapporten att åklagare kan påverkas av miljöbrottens lägre gillandeprocent och att utöver juridiska bedömningar och tillgänglig bevisning så kan åklagare påverkas av hur domstolar tidigare hanterat liknande fall. Särskilt skulle detta ta sig uttryck i de mer komplicerade fallen, där det finns en risk att åklagare med oro för att domstolen ska ogilla åtalet, i stället väljer att inte väcka åtal. Vid tidpunkten för rapportens tillkomst år 2006 låg gillandeprocenten för miljöbrott på 65–70 procent, medan för mer traditionell brottslighet låg gillandeprocenten på 90–95 procent.

Sammanfattningsvis gällande hur selektionen tar sig uttryck så tycks dess verkan gå åt samma håll: nämligen att enklare överträdelse prioriteras framför de mer komplexa. Enklare i den meningen att om ett ärende i princip redan är utrett när det lämnas till polis är det relativt enkelt för åklagaren att väcka åtal. Likaså för domstolen att ta ställning till ett bevismaterial där både rapport om företeelsen och ett erkännande kommer från den tilltalade. Det som selekteras bort är dels den brottslighet som överhuvudtaget inte kommer i kontakt med tillsynsmyndigheter, med andra ord aktörer som har ett kriminellt uppsåt från verksamhetens första dag; dels de mer komplexa ärendena med överlappning mot organiserad och/eller ekonomisk brottslighet.

Även om det närmar sig tjugo år sedan rapporten (Brå 2006) skrevs så ser inte utredningen att de faktorer som påverkar selektionen i rättskedjan väsentligt skulle ha förändrats. Därmed bör den statistik som redovisats ovan hanteras med en medvetenhet om att den sannolik inte är helt rättvisande i förhållande till den faktiska miljöbrottsligheten.

Vad gäller de val en åklagare gör i samband med fastställandet av åtalpunkter så har vi förstått, genom vår expertgrupp, att åklagare i vissa fall där miljöbrottsligheten också omfattar ekonomisk brottslighet, som bokföringsbrott eller penningtvätt, väljer att inte inkludera överträdelse av 29 kap. miljöbalken i åtalpunkterna då dessa överträdelse har lägre straffvärde och upplevs mer komplicerade ur bevis-synpunkt. Något som också bidrar till att antalet domar för överträdelse mot 29 kap. miljöbalken är relativt få.

5.3.5 Ogillade åtal

Under de undersökta åren 2015–2023 avgjordes 564 ärenden i domstol. Lite mer än hälften (308), gällde personligt ansvar, medan lite mindre än hälften (256) gällde företagsbot.

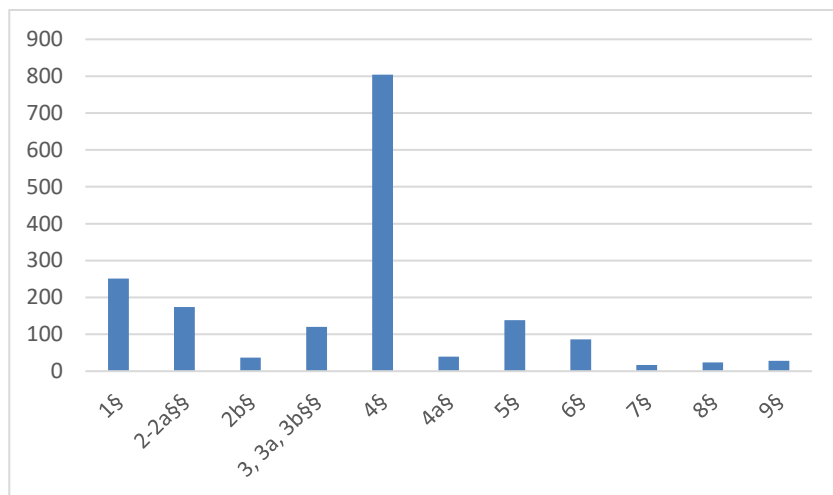
Generellt ogillas cirka 25 procent av åtalen och talan om företagsbot i domstol. Siffran är något lägre för personligt ansvar, och något högre för företagsbot. Vad gäller ogillade åtal finns det samtidigt en stor variation mellan de olika bestämmelserna. Avseende åtal så har bestämmelserna 9 § (66,7 procent), 5 § (42,9 procent) och 2 § (41 procent) högst ogillandegrad; medan de med lägst ogillandegrad är 3 § (0 procent), 8 § (0 procent) och 2 b § (9,5 procent). I sammanhanget bör påpekas att för 3 § och 8 § rörde det sig om få domar totalt, endast tre sammanlagt under de undersökta nio åren.

5.3.6 Företagsbot

I lägesbilden ovan framgår att det inte är ovanligt att brott begås inom ramen för näringsverksamhet. Inom miljöstraffrätten har företagsboten fått en förhållandevis framträdande roll. Åtal eller strafföreläggande med personligt ansvar förekommer mer sällan. Av den anledningen kommer företagsboten att redovisas mer utförligt nedan.

De bestämmelser som har flest kända brott är 29 kap 1, 2, 2 a och 4 §§, se figur 5.1 ovan. Det är också med hänvisning till dessa tre bestämmelser som flest beslut om företagsbot har fattats.

Figur 5.17 Antal beslut om företagsbot 29 kap. miljöbalken 2015–2023

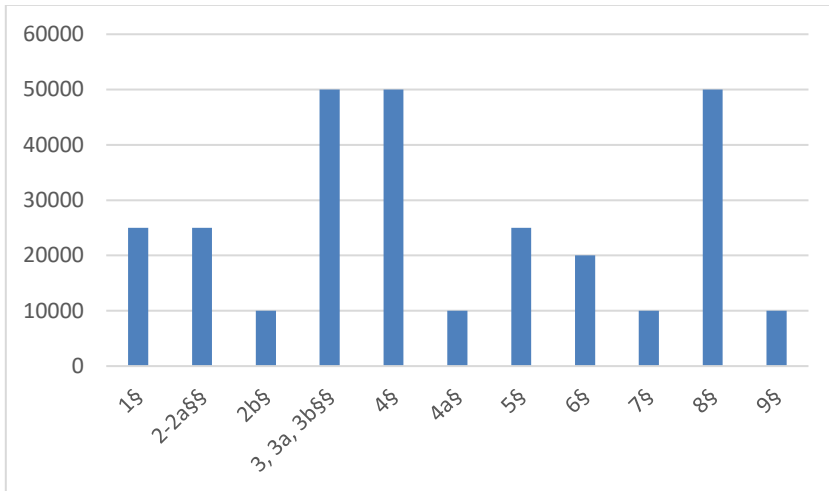


Anm.: Material från Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

I diagrammet ovan framgår hur besluten om företagsbot fördelas mellan de olika bestämmelserna. Det framgår tydligt att brottet otillåten miljöverksamhet (4 §) utmärks av ett särskilt högt antal företagsböter. Under perioden 2015–2023 är det fråga om 804 beslut; det är i paritet med antalet företagsböter för samtliga andra bestämmelser i 29 kap. miljöbalken, som tillsammans utgör 914 beslut.

I det följande redovisas storleken beslutade företagsböter under perioden 2015 till 2023 utifrån ett *typvärde*, dvs. det mest frekvent förekommande beloppet för respektive bestämmelse. Samtidigt gäller att för samtliga bestämmelser förekommer både lägre och högre belopp än typvärdet. I sammanhanget bör även nämnas att ett högt belopp kan bero på att företagsboten avser flera brott, varför ett snittvärde inte ger en rättvisande bild.

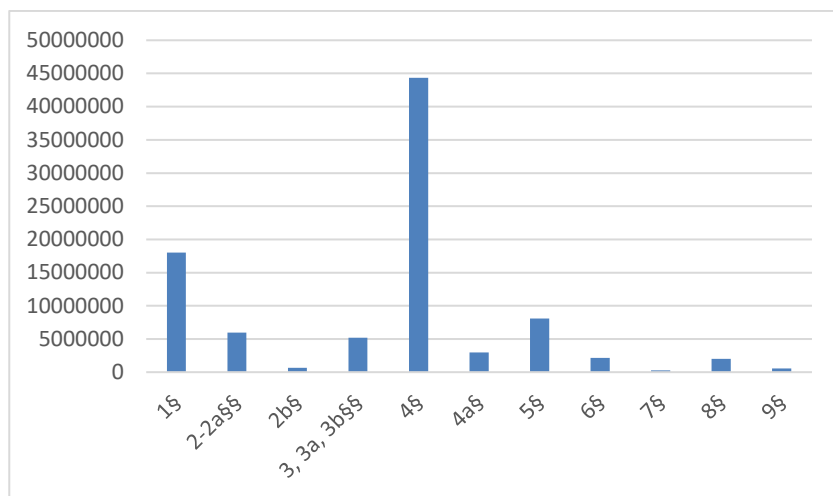
Figur 5.18 Det mest frekventa beloppet i beslutade företagsböter, typvärde 2015–2023



Anm.: Material från Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

I diagrammet ovan framgår att de bestämmelser som har högst typvärde är 3, 3 a, 3 b, 4 samt 8 §§. Typvärdet för dessa bestämmelser är 50 000 kronor. Bestämmelserna 1, 2, 2a samt 5 §§ har ett typvärde för bötesbeloppet på 25 000 kronor, medan 6 § har ett typvärde på 20 000 kronor. De bestämmelser med lägst typvärde är 1, 2 b, 4a, 7 och 9 §§ som har ett typvärde på 10 000 kronor.

Avslutningsvis kan konstateras att det för de undersökta nio åren har beslutats om företagsböter på sammanlagt drygt 90 miljoner kronor, dvs. i genomsnitt cirka 10 miljoner per år. Diagrammet nedan visar hur dessa 90 miljoner kronor fördelats på de olika brotten enligt 29 kap. miljöbalken.

Figur 5.19 Fördelning totalt belopp beslutade företagsböter, 2015–2023

Anm.: Material från Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

Av diagrammet ovan framgår att beslut om företagsböter för otillåten miljöverksamhet (4 §) utgör nästan hälften (49 procent) av det sammanlagda totala värdet. Det förklaras av att även antalet företagsböter dominerades stort av den här bestämmelsen och att dess typvärde tillhörde den högsta gruppen (50 000 kronor).

5.3.7 Särskilt om otillåten miljöverksamhet

Utredningen har särskilt undersökt tillämpningen av bestämmelsen om otillåten miljöverksamhet (4 §). Genom bestämmelsen kriminaliseras överträdelse av vissa krav på förprovning (första stycket 1) och så kallade villkorsbrott (första stycket 2). Ansvar ska inte dömas ut enligt paragrafen, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt bestämmelsen om miljöbrott. Genomgången har gjorts på så sätt att de överträdelse som resulterat i en straffrättslig sanktion, antingen i en dom eller i ett strafföreläggande, för otillåten miljöverksamhet under det första kvartalet 2024 har gått igenom. Därefter har en fördjupad genomgång gjorts av förundersökningar och strafförelägganden eller domar i tio av de avgöranden som lett till strängast straffrättslig sanktion under det första kvartalet 2024 (fem enligt vardera av de två punkterna, dvs överträdelse av förprovningsplikt

respektive villkor). Även om en sådan begränsad genomgång inte kan bli heltäckande gör utredningen bedömningen att de ärenden som granskats ger en representativ bild av ärenden som brukar hanteras med stöd av bestämmelsen. Den bilden delas också av utredningens expert från REMA, som tillhandahållit materialet för granskningen. Utredningen har sedan genom stickprovskontroller undersökt ytterligare ärenden och dessa ytterligare kontroller har förstärkt bilden av tillämpningen genom att de visar på samma mönster.

I samtliga tio fall inleddes utredningen genom en anmälan från tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndighet var i fem fall en länsstyrelse och i fem fall en kommun. I de flesta fallen gjordes i anmälan även gällande miljöbrott eller så framgick det av uppgifter i anmälan att det kunde vara fråga om miljöbrott. I de fall anmälan kom in från kommuner rör det sig om relativt stora kommuner (Norrtälje, Södertälje, Huddinge, Botkyrka, Linköping, alla hade över 65 000 invånare, medel för kommuner i Sverige år 2023 var 36 385). I det ytterligare material som utredningen granskat finns också exempel på anmälningar från mindre kommuner.

I sex av fallen vidtogs inte några utredningsåtgärder av polis/åklagare före det att ett underlag skickades ut om att det bedömdes att brottet otillåten miljöverksamhet begåtts av oaktsamhet och att straffföreläggande med företagsbot övervägdes som straffrättslig sanktion. Utredningen i förundersökningen utgjordes därmed i dess helhet av anmälan från tillsynsmyndigheten. I fyra fall vidtogs utredningsåtgärder i form av att någon person hördes under förundersökningen. I tre av dessa fall hördes personal på tillsynsmyndigheten. I ett fall var processen uppdelad i två olika förundersökningar. I den ena av dessa förundersökningar hördes tillsynsmyndigheten. I den andra hördes den verkställande direktören för bolaget. Den verkställande direktören hördes då som företrädare för bolaget, inte som misstänkt, vilket tyder på att utgångspunkten innan förhöret varit att brottet begåtts av oaktsamhet och att straffvärdet låg på bötesnivå. I det sista fallet framgår det av utredningen att bolaget inte godtog ett straffföreläggande. Talan har därefter väckts om företagsbot. I det ärendet har utredningsåtgärder såsom förhör med personal vid tillsynsmyndigheten m.fl. och beslag vidtagits. Bolagets företrädare har hörts, inte heller i det här fallet som misstänkt för brott.

5.3.8 Särskilt om miljöskaktionsavgifter

Redovisningen ovan har i princip uteslutande handlat om 29 kap. miljöbalken. Sanktionssystemet på miljörettens område innehåller dock inte endast straffrättsliga sanktioner utan även administrativa sanktioner i form av miljöskaktionsavgifter (30 kap. miljöbalken). De har också stor betydelse för regelefterlevnaden.

Av uppgifter från Kammarkollegiet framgår att det, under den undersöka perioden 2015–2023, årligen utfärdats mellan 3 000 och 4 000 miljöskaktionsavgifter. Vidare framgår att antalet beslutade miljöskaktionsavgifter ökat från år 2017 fram till 2023. I början av den undersökta perioden låg antalet miljöskaktionsavgifter mellan 2 500 och 3 000 och under de senaste undersökta åren har antalet ökat till runt 4 000. En förhållandevis stor andel av ökningen utgörs av utfärdade miljöskaktionsavgifter beträffande brister i läckagekontroll av fluorerade växthusgaser, något som skärptes i den s.k. F-gasförordningen från år 2017 (Förordning 2016:1128 om fluoretrade växthusgaser).

Under den undersökta perioden överklagas i snitt 97 beslut om miljöskaktionsavgifter per år. År 2020 överklagades 75 beslut om miljöskaktionsavgifter, vilket är det lägsta antalet och år 2022 överklagades 120 beslut om miljöskaktionsavgifter, vilket är det högsta antalet under den undersökta perioden.

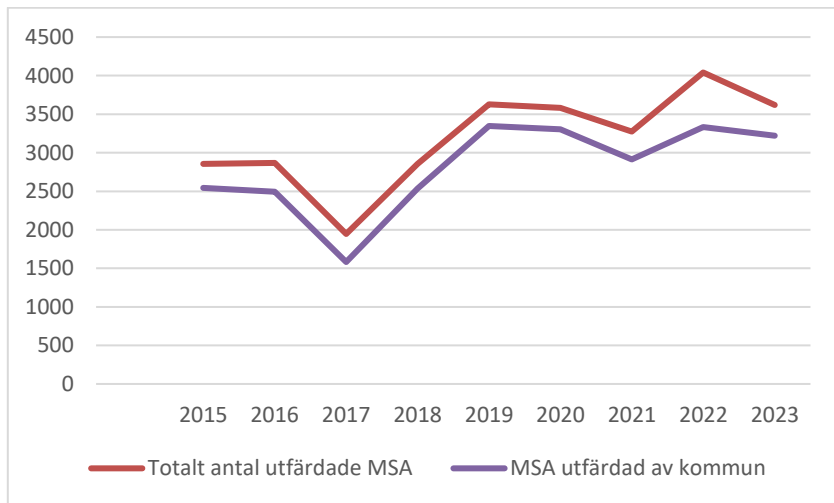
Tillsynsmyndigheter finns på nationell nivå (som t.ex. Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket), på regional nivå (21 länsstyrelser) och på lokal nivå (290 kommuner). Kommunerna organiserar sig ibland i kommunöverskridande samverkan och kan då ha en gemensam miljönämnd.

För att få en uppfattning om vilka myndigheter som utfärdar miljöskaktionsavgifter så är det möjligt att skilja mellan statliga myndigheter och kommuner. Även om det är flera statliga myndigheter som förfogar över verktyget miljöskaktionsavgift så är det en handfull som tycks använda det på en mer regelbunden basis däribland Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket samt länsstyrelserna. Andra myndigheter så som Havs- och Vattenmyndigheten, Läkemedelsverket och Generalläkaren utfärdar också miljöskaktionsavgifter, men det sker sporadiskt.

För de undersökta åren har antalet miljöskaktionsavgifter som har beslutats av nationella myndigheter varierat relativt kraftigt. En

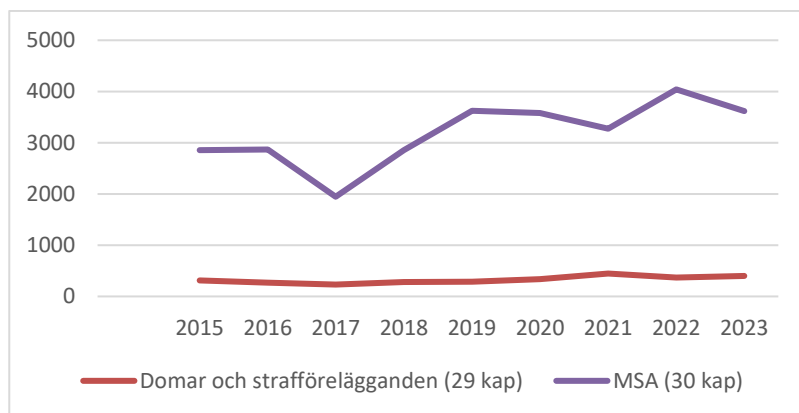
förklaring till variationerna kan vara att en myndighet övertar en specifik uppgift från en annan myndighet som t.ex. att följa upp producentansvar för retursystem (pant). Totalt sett beslutar de statliga myndigheterna om mellan tio och tjugo procent av det totala antalet miljöstraffavgifter. Inom gruppen av statliga myndigheter framkommer en viss förskjutning under de senaste åren som utmärks av att länsstyrelsernas andel har ökat. De som står för den stora andelen beslutade miljöstraffavgifter är landets kommuner. För den undersökta perioden uppgår deras andel till mellan 80 och 90 procent av totalt beslutade miljöstraffavgifter.

Figur 5.20 Kommuners andel av totalt beslutade miljöstraffavgifter 2015–2023



Källa: Kammarkollegiet, egen bearbetning.

Av diagrammet ovan framgår att det till största del är kommuner som utfärdar miljöstraffavgifter. Andelstalet har legat förhållandevis stabilt mellan 80 och 90 procent, även om variationer förekommer. Nedan följer en kortare redovisning av förhållandet mellan antalet beslutade miljöstraffavgifter och straffrättsliga sanktioner enligt 29 kap. miljöbalken.

Figur 5.21 Miljösanktionsavgifter och straffrättsliga sanktioner

Källa: Kammarkollegiet och Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

I diagrammet ovan framgår att förhållandet mellan å ena sidan miljösanktionsavgifter och å andra sidan domar och strafförelägganden är i ungefär 1:10. Det innebär att det är ungefär 10 gånger så vanligt med beslut om miljösanktionsavgift. Det framgår också att ökningen av antalet beslutade miljösanktionsavgifter inte motsvaras av samma ökning av straffrättsliga sanktioner.

5.3.9 Sammanfattning om den redovisade statistiken

I redovisningarna ovan har statistik presenterats för respektive bestämelse och de olika överträdelserna har placerats i kluster utifrån kvalitativa likheter. Det är knappast görbart att uttala sig generellt om de gärningar som i det tillgängliga materialet utgör brott enligt 29 kap. miljöbalken, då de i hög grad är väsensskilda. En framkomlig väg är att närma sig frågan genom att se vilka straffrättsliga sanktioner (domar och strafföreläggande) som följer de olika brotten samt om sanktionerna huvudsakligen riktas mot fysiska eller juridiska personer.

Domar jämfört med strafförelägganden

Oavsett vilken bestämmelse som studeras så är strafförelägganden den vanligast förekommande straffrättsliga sanktionen. I flertalet fall rör det sig om en så tydlig dominans som att mellan 80 och 90 procent av ärendena utgörs av strafförelägganden och resterande del utgörs av domar. Artskyddsbrott (29 kap. 2 b § miljöbalken) är den bestämmelse som skiljer ut sig med en något lägre andel strafförelägganden. Även om det är en lägre andel så utgör strafföreläggandena ändå runt 60 procent och resterande knappa 40 procent utgörs av domar.

Fysiska personer jämfört med juridiska personer

På frågan om de straffrättsliga sanktionerna riktar sig mot fysiska personer eller juridiska personer så är inte bilden fullt lika entydig som i fallet med vilken typ av sanktion (dom/strafföreläggande). Det är dock möjligt att konstatera att för sju av de elva undersökta bestämmelserna, så riktar sig fler än hälften av sanktionerna mot juridiska personer. I flertalet av dessa fall är det en tydlig dominans, med runt 90 procent av sanktionerna riktade mot juridiska personer.

Vidare, vad gäller de resterande bestämmelserna så som brott mot områdesskydd och förseelse mot områdesskydd och otillåten avfallstransport så riktas drygt hälften av sanktionerna i stället mot fysiska personer. De bestämmelser, vars sanktioner, med tydlig majoritet riktas mot fysiska personer är artskyddsbrott, där närmare 70 procent av sanktionerna riktas mot fysiska personer samt bestämmelserna om nedskräpning där motsvarande siffra är runt 75 procent.

Försök till generalisering

Ett försök att generalisera gällande de sanktioner som följer brott enligt 29 kap. miljöbalken landar i att den vanligaste straffrättsliga sanktionen är ett strafföreläggande riktat mot en juridisk person i form av en företagsbot. Till den gruppen räknas 29 kap. 3, 3 a–b, 4, 5, 6, 8, 9 §§ miljöbalken.

De bestämmelser som avviker är artskyddsbrott (29 kap. 2 b § miljöbalken) samt i viss mån också brott mot områdesskydd och

förseelse mot områdesskydd (2 och 2 a §§ miljöbalken) samt nedskräpning och nedskräpningsförseelse (29 kap. 7 och 7 a §§). Där riktas flertalet av sanktionerna i stället mot fysiska personer.

5.4 En sammanfattande bild av miljöbrottsligheten

Utredningens bild av miljöbrottsligheten kan sammanfattas på följande sätt.

- Det förekommer brottslighet av gränsöverskridande karaktär på miljöområdet. Eftersom det rör sig om brottslighet av gränsöverskridande karaktär och kriminella inte känner gränser bör underlag som tagits fram i internationella sammanhang kunna ligga till grund för överväganden om brottslighetens utveckling också i Sverige och om eventuella behov av författningsändringar.
- Miljöbrottslighet som sker systematiskt i vinstsyfte finns framför allt på avfallsområdet, inom handeln med vilda djur och växter och vid hantering av vissa kemikalier. Brottslighet på avfallsområdet är särskilt problematisk ur ett svenskt perspektiv.
- Miljöbrottslighet har ofta kopplingar till annan brottslighet. Det förekommer kopplingar till ekonomisk brottslighet, som bedrägerier, bokföringsbrott, skattebrott, tullbrott och penningtvätt. Annan brottslighet där det förekommer kopplingar är smuggling, otillåten påverkan, förfalskning av dokument, illegal arbetskraft och stölder. Miljöbrottslighet som på avfallsområdet och artskyddsbrott utgör en del av den kriminella ekonomin.
- En stor del av miljöbrottsligheten begås inom ramen för näringsverksamhet eller har på annat sätt koppling till näringsverksamhet. Miljöbrottslighet förekommer ofta i verksamheter som blandar legala och illegala förehavanden.
- Det finns anledning att i större utsträckning se på miljöbrottslighet som har koppling till näringsverksamhet och som har ekonomiska motiv som ekonomisk brottslighet. Det kan bidra till en större förståelse för brottsligheten och hur den kan motverkas.
- Den allvarliga miljöbrottsligheten återspeglas i liten utsträckning i praxis. Det kan förväntas att det finns ett stort mörkertal vad gäller miljöbrottsligheten. Mörkertalet kan förväntas vara särskilt

stort vad gäller allvarlig brottslighet med kopplingar till annan brottslighet, såsom brottslighet som är kopplad till organiserad brottslighet. Det innebär att det finns en diskrepans mellan den brottslighet som avspeglas i praxis och den brottslighet som faktiskt förekommer.

- Vissa sektorer är mer sårbara för påverkan från organiserad brottslighet. Valfärdsbedrägerier, offentlig upphandling, avfallshantering och bygg- och anläggning är områden som har pekats ut och där det kan finnas mer eller mindre direkta kopplingar till miljöbrottslighet.

5.5 Miljöbrottslighet i ett kriminologiskt perspektiv

5.5.1 Inledning

Inom den kriminologiska traditionen finns en handfull teoretiska inriktningar. Det gemensamma för teorierna är att de försöker besvara frågan varför människor begår brott. Den kriminologiska forskningen vilar till stora delar på hypotetiskt-deduktiva approacher, det vill säga att väldefinierade teoretiska utgångspunkter används för att förklara ett undersökt fenomen. Flera av de mest använda teorierna är närmare hundra år gamla, medan några är väsentligt yngre. Ett vanligt forskningsupplägg är således att förklara ett relativt nytt, eller åtminstone aktuellt brottsproblem med någon av de befintliga teorierna. Ur ett historiskt perspektiv har den kriminologiska forskningen till stor del handlat om våldsbrott och egendomsbrott, inte minst stöld. Under senare tid har fokus breddats och områden som bedrägerier, narkotikabrott och det som ibland beskrivs som organiserad brottslighet fått större utrymme.

Miljöbrottslighet är inte ett särskilt stort forskningsområde. Den internationella forskningen utgår till största del från en amerikansk, brittisk eller australiensisk kontext. Forskning utifrån svenska förhållanden finns men är begränsad till ett fåtal studier. Från ett forskningsperspektiv går det att se vissa likheter och överlappning mellan miljöbrottslighet och olika uttryck för ekonomisk brottslighet, så som skattebrott, bokföringsbrott, penningtvätt och bedrägerier.

I följande avsnitt redovisas ett urval av den kriminologiska forskning som bedöms ha särskilt stor relevans och förklaringskraft för

den svenska miljöbrottsligheten och varifrån det förhoppningsvis också är möjligt att peka mot tänkbara brottsförebyggande åtgärder.

Inledningsvis görs ett nedslag i den australiensiske forskaren John Braithwaites arbeten. Fokus ligger på hans resonemang om *responsive regulation*, ett sammanhang där även den så kallade sanktionspyramiden presenteras. Därefter lyfts ett viktigt bidrag i den svenska forskningen, genom Helena du Rées arbete som utgår från ett kontrollteoretiskt perspektiv, vilket är en av de stora kriminologiska inriktningarna. Därefter följer en beskrivning av den teoretiska tradition som betonar brottslighetens tillfällesstruktur, dvs att det inte är slumpmässigt var och när brott sker, och hur en eventuell ökning eller minskning av brottsligheten kan förklaras. Avslutningsvis redovisas relevant internationell forskning med fokus på miljöbrottslighet och regelefterlevnad.

5.5.2 Sanktionspyramiden

Vi tar avstamp hos den flitigt citerade kriminologen, John Braithwaite, som ägnat stor uppmärksamhet åt brott som begås inom ramen för företagsverksamhet. Inte minst sådan verksamhet som präglas av statlig reglering och kontroll, som t.ex. miljöfarlig verksamhet. Braithwaite betonar vikten av ett samspel mellan olika aktörer, särskilt tillsynsmyndigheter, polis och företag. Han introducerar begreppet ”responsive regulation” (Braithwaite, 2002) vilket ordagrant kan översättas till mottaglig reglering, och argumenterar för att de åtgärder eller påföljder som samhällets olika institutioner ingriper med inte bara ska stå i proportion till överträdelser utifrån straffvärdet, utan också på ett kvalitativt sätt vara ett svar på den specifika överträdelsens ”natur”. Det innebär att åtgärden bör inkludera en förebyggande dimension; det vill säga orsakas överträdelsen av okunskap ska den bl.a. åtgärdas med kunskap, är den ett resultat av slarv ska den åtgärdas med förbättrade rutiner inom företaget. En grundtanke hos Braithwaite är således att matcha åtgärderna mot de begångna överträdelserna med förebyggande insatser så att risken för upprepade förseelser minskar.

Braithwaite har i dessa sammanhang liknat den aggregerade bilden av överträdelser vid en pyramid och en av hans poänger är att det förekommer kvalitativa skillnader mellan olika överträdelser och att de

Samvarierar med kvantitativ förekomst. Pyramidens bas, de mest frekventa överträdelserna, förenas av att de främst sker på grund av okunskap och ur ett straffrättsligt perspektiv ofta kan bedömas som ringa. De åtgärder (reaktioner på överträdelser) som, enligt Braithwaite, bör sättas in är primärt kunskapshöjande insatser och information. Ett exempel på insatser från tillsynsmyndigheter skulle t.ex. kunna vara ett utskick som påminner om att årets miljörapport ska lämnas in senast ett visst datum. Den andra nivån i pyramiden, menar Braithwaite utmärks av att det sällan finns tydligt uppsåt, utan överträdelserna är oftast resultat av slarv och misstag. Rätt åtgärder på den här nivån bör innebära att företaget tvingas göra en översyn av sina rutiner, samt att företaget ansvarar för att återställa eller sanera den skada som uppkommit som en följd av överträdelserna. På dessa, pyramidens två nedersta delar, bör tillsynsmyndigheter vara aktiva och så långt det är möjligt agera i samverkan med sina tillsynsobjekt. Det kan t.ex. innebära att de tillsammans med representanter från företagen diskuterar vilka utbildningsinsatser eller nya rutiner som krävs.

Går vi sedan vidare till pyramidens övre hälft, så hittar vi näst högst upp rationellt kalkylerande aktörer som sätter kostnadsbesparing eller vinst i relation till risken att bli upptäckt. De åtgärder som, enligt Braithwaite, bör sättas in mot dessa aktörer ska syfta till avskräckning, genom t.ex. ökad upptäcktsrisk; så att rationellt drivna och potentiellt kriminella aktörer helst drar slutsatsen att ”brott inte lönar sig”.

I pyramidens topp återfinns aktörer som gång efter annan ertappas med att begå grova brott och allvarliga överträdelser. Dessa aktörer, som beskrivs som närmast oförbätterliga bör inkapaciteras genom återkallade tillstånd; att vissa individer hindras att ha vissa tjänster; och/eller utdömande av fängelsestraff.

Genom Braithwaites pyramidliknelse beskrivs hur fördelningen av överträdelser ofta ser ut för ett specifikt område som t.ex. miljöområdet, och vilka åtgärder som bör vidtas i relation till framför allt motiven (eller avsaknad av motiv) bakom handlingen. Pyramiden kan också fungera som en princip för hur åtgärder kan behöva eskaleras mot en aktör som inte förmår ändra sitt beteende. Det centrala i Braithwaites resonemang är betydelsen av följsamhet i val av åtgärder så att de anpassas till vilket motiv som ligger bakom handlingen. Hans uppfattning är att det stora flertalet överträdelser sker som en följd av okunskap, slarv och misstag och att dessa överträdelser avhjälpas

lämpligast med information, kunskapsinsatser och vägledning under ledning av myndigheter med tillsynsuppdrag. Samtidigt ser Braithwaite en tydlig roll för polisen i pyramidens övre delar, särskilt i dess topp. Han påminner om det förhållande som ofta tycks vara giltigt för grova brott nämligen att ett litet fåtal gärningspersoner står för en oproportionerligt stor andel av brotten. Det är mot dessa gärningspersoner som, enligt Braithwaite, polisen bör rikta både underrättelse- och utredningsresurser, då konsekvenser av deras brottslighet kan bli (eller redan är) mycket omfattande (Braithwaite 2002 s. 36 f.).

Det finns empiriskt stöd för Braithwaites argument. En vetenskaplig studie, som är flitigt citerad kring detta tema är *What works? A Systematic Review of Corporate Crime Deterrence* (Schell-Busey et al, 2016). Arbetet är en meta-analys i vilken 58 tidigare studier analyseras avseende påvisade effekter av fungerande strategier för att få företag att nå en högre grad av regelbrottsfrihet. En av studiens slutsatser är:

Our results suggest that regulatory policies that involve consistent inspections and include a cooperative or educational component aimed at the industry may have a substantial impact on corporate offending.

Således en slutsats som ger empiriskt stöd för Braithwaites argumentation, åtminstone gällande önskvärda effekter av tillsynsmyndigheternas arbete. I studien av Schell-Busey et al (2016) pekas särskilt på att det som ger effekt är regelbundna inspektioner (*consistent inspections*), i kombination med samverkan eller utbildning (*cooperative or educational*) riktat mot den specifika verksamheten företaget bedriver. Engdahl betonar samtidigt vikten av varsamhet vad gäller tolkning av resultat gällande regelöverträdelser, då statistiken i många fall är bristfällig, inte minst i jämförelse med officiell statistik kring konventionell brottslighet (Engdahl 2022 s. 87 f.).

Sätter vi Braithwaites resonemang i relation till kartläggningen av miljöbrottsligheten i Sverige så är det möjligt att se giltigheten i pyramidliknelsen, särskilt i det att de flesta överträdelser och brott förmodligen är resultat av okunskap, bristande information eller slarv och att överträdelserna i de flesta fall kan anses som ringa. I den här delen av pyramiden ryms sådana överträdelser som är sanktionsbelagda med miljöstraffavgift och brottslighet med lågt straffvärde. Den brottslighet som utgör toppen i pyramidliknelsen ser vi däremot inte så många exempel på i de domar och strafförelägganden som

redovisats i kartläggningen. Kunskapen om den typen av brottslighet kommer i stället främst från påståenden i myndighets- (däribland polisiära) och akademiska rapporter (Jordbruksverket 2016, Polismyndigheten 2023b samt Gunnarsson 2023, s. 66 ff.). I dessa rapporter pekas det också på en överlappning mellan miljöbrottslighet och grov organiserad och/eller ekonomisk brottslighet, inte sällan med internationella förgreningar. Bland annat lyfts risken för att organiserad brottslighet är kopplat till större infrastrukturprojekt och att beslutsfattare kan utsättas för otillåten påverkan i samband med detta. Det framstår som att illegal hantering av avfall är särskilt vanligt förekommande (Polismyndigheten 2024 och Polismyndigheten 2024 a).

Utredningen har inte full kännedom om hur polisen prioriterar olika ärenden och värderar olika underrättelseuppslag, men genom den insikt vi fått genom vår expertgrupp så ser vi en risk med att oproportionerligt mycket resurser läggs i pyramidens två nedre skikt och att här delas också sanktioner ut efter att tillsynsmyndigheten ägnat tid åt att göra anmälningar om brott där en stor del av utredningen redan är genomförd av tillsynsmyndigheten. Med stöd från Braithwaites resonemang skulle då risken bestå av att det delas ut straffrättsliga sanktioner där önskvärda åtgärder i stället vore information, kunskap, vägledning i syfte att förebygga brott och överträdelser samt möjlighet att återställa uppkomna skador. Tillsynsmyndigheten blir i ett sådant scenario snarare Polismyndighetens förlängda arm, än en myndighet med uppdrag att kontrollera regelefterlevnad och åstadkomma rättelse samt att underlätta för enskilda att fullgöra sina skyldigheter genom bl.a. information (jfr tillsynsmyndigheternas uppdrag i 26 kap. 1 § miljöbalken). Det finns således en uppenbar risk att polisen låser upp sina resurser i oproportionerligt hög grad mot pyramidens bas, på bekostnad av uppmärksamhet mot dess topp. Kring den här logiken för Korsell ett resonemang där han betonar skillnaden mellan det i huvudsak bakåtblickande brottsbekämpande perspektivet, som ser tillbaka och hanterar begångna brott å ena sidan, och det framåtblickande tillsynsperspektivet som ger stöd och råd för kommande regelefterlevnad å andra sidan. Att olika myndigheter (här polis och tillsynsmyndigheter) har olika roller är sällan problematiskt, men dubbla roller hos en och samma myndighet, i det här fallet tillsynsmyndigheten, menar författaren kan bli problematisk (Korsell 2023, s. 9 f.).

5.5.3 Kontrollteorier

En av de stora teoretiska traditionerna inom kriminologin utgörs av kontrollteorier. Den gemensamma utgångspunkten för dessa teorier är att människan till sin natur betraktas som en egoistisk varelse som så långt det är möjligt strävar efter att tillfredsställa sina behov. En kontrollteoretiker vänder därmed på den grundläggande frågeställningen varför människor begår brott och ställer sig frågan: varför begår människor *inte* brott? (eller möjligtvis varför begås det *inte fler* brott). Fokus blir därmed på de olika omständigheter och variabler som avhåller (de flesta) människor från att begå brott (Engdahl & Lindgren 2017, s. 89 ff.). Ett intressant arbete, som inte bara inkluderar ett kontrollteoretiskt perspektiv, utan också utgår från en svensk kontext och fokuserar på miljöbrottslighet, är Helena du Rées doktorsavhandling *”Miljöbrott, myndighet och marknad. En studie om miljöstraffrätt och allmänprevention”* från år 2004.

Avhandlingens övergripande syfte är att försöka fastställa miljöstraffrättens roll som styrmedel för miljöfarlig verksamhet. Det empiriska materialet består av enkäter riktade till tillsynsmyndigheter, polis och åklagare samt intervjuer med miljöansvariga på verksamheter som bedriver miljöfarlig verksamhet. Även om avhandlingen är tjugo år gammal och delar av det empiriska materialet ytterligare några år äldre, så är utredningens uppfattning att det resultat som presenteras, de analyser som görs och de slutsatser som dras till väsentlig del fortfarande är giltiga.

En omständighet som du Rées uppehåller sig kring är påståendet om de förment lukrativa förhållanden som omgärdar miljöbrottslighet: där låg upptäcktsrisk, låga straff, höga förväntade vinster brukar lyftas fram. På klassiskt kontrollteoretiskt manér vänder du Rées på frågan och undrar i stället varför begås det inte fler miljöbrott? Underförstått, särskilt då de ”kriminella förutsättningarna” är så gynnsamma.

Vad är det för omständigheter som håller tillbaka potentiella gärningspersoner? I studien (du Rées 2004) framkommer, genom intervjuer med verksamheternas miljöansvariga, en förhållandevis entydig bild; att miljöbrott, även om det kan vara lönsamt i ett kort perspektiv, inte lönar sig i det längre perspektivet. En utmaning blir då att förklara varför de miljöansvariga inte tror att brottslighet lönar sig i ett längre perspektiv, särskilt som varken sanktionssannolikhet

eller sanktionsstränghet tycks spela någon direkt avskräckande roll. Här tar du Rées stöd av den flitigt använda kontrollteoretiska modellen om sociala band. Modellen, som tillskrivs Travis Hirschi, handlar (i korthet) om att det är olika typer av sociala band som avhåller en människa från att begå brott (Engdahl & Lindgren 2017, s. 90 ff.). De sociala band som Hirschi definierar är anknytning (*attachment*); åtaganden och investeringar (*commitments*); delaktighet och involvering (*involvement*); samt respekt och övertygelse (*belief*). Teorin om sociala band förklarar brottslighet med att något eller flera av dessa band brutit samman och därmed avhålls inte längre den potentiella gärningspersonen från att begå brott. Enligt Hirschi är detta giltigt på individnivå (Engdahl & Lindgren 2017, s. 93 f.). Det du Rées gör, i vad som kan ses som en teoriutvecklande del i sitt arbete, är att pröva förklaringskraften hos Hirschis teoretiska antagande om sociala band, inte för enskilda individer, utan i stället för företag som bedriver miljöfarlig verksamhet. Det vill säga finns det någon motsvarighet hos företag till sociala band och har de någon förklaringskraft för att inte begå brott? Här transformerar du Rées Hirschis sociala band till olika relationer ett företag har inom ett specifikt marknadssegment, liknande de som en individ har på familje- och samhällsnivå.

Det som i teorins ursprungliga form beskrivs som åtagande och investeringar återfinns också hos företag, särskilt de som investerat mycket i att bygga upp ett gott renommé som ett miljövänligt företag. Ett sådant företag är mindre benäget att ta risker som kan innebära att de förlorar sitt positivt laddade varumärke.

Liknande resonemang förs också kring olika varianter av miljöcertifiering, där en del av deras kunder kan ha som policy att kräva miljöcertifierade handelspartners. Även resonemang som hämtas från företagen gällande miljöstraffrättens legitimitet spelar en roll, något som skulle tangera den ursprungliga teorins sociala band som handlar om respekt och övertygelse. Till att börja med kan du Rées konstatera att de flesta företag som bedriver miljöfarlig verksamhet är mer oroliga för straffets indirekta och/eller informella effekter än t.ex. de företagsböter de eventuellt tvingas betala, eller uttryckt annorlunda de fruktar marknadens dom mer än statens. I arbetet (du Rées 2004, s. 161 ff.) förs utförliga resonemang om de indirekta effekter som en dom kan innebära för ett företag, som t.ex. risken för ett utpekande som ”miljöbov”. Ett av de främsta orosmolnen är försäm-

rade relationer med företagets intressenter och nära aktörer så som tillsynsmyndigheter, anställda, leverantörer, kunder och investerare.

De flesta intervjuade miljöansvariga anser att det är viktigt att lagarna efterföljs och att de som bryter mot lagarna straffas. Om så inte är fallet ser de en risk att respekten för reglerna urholkas. Att lagregler är straffsanktionerade menar verksamhetsutövarna skärper respekten för lagregeln och kan användas som exempel ute i verksamheten.

Sammanfattningsvis, genom du Rées arbete, framgår att teorin om sociala band klarar transformeringen till marknadsekonomin aktörer och har bra förklaringskraft till varför det faktiskt inte begås fler brott av de företag som bedriver miljöfarlig verksamhet; trots att de kriminella förutsättningarna måste bedömas som goda (antagandet om liten risk, låga straff och stora brottsvinster). Det finns andra, informella och indirekta effekter som har större avskräckande effekt, än vad statens straff i form av t.ex. ett strafföreläggande har. Samtidigt visar du Rées att det inte är antingen eller, utan snarare både och. Det vill säga att även om rädslan för marknadens dom över-skuggar statens, så står dessa i förbindelse med varandra. Statens reaktion fungerar som en katalysator för marknadens agerande. Det kan i detta sammanhang vara värt att peka på att uteblivna åtal eller straffrättsliga sanktioner också innebär uteblivna indirekta effekter, jfr redovisning av selektion i avsnitt 5.3.4. Selektion förekommer i rättskedjans olika steg från *upptäckt* via *anmälningar*, *utredningar*, *åtal* och *domar*. Enligt den här logiken finns en risk att också de potentiellt ”kontrollerande” indirekta effekterna försvinner i takt med att ärenden av olika orsaker selekteras bort.

5.5.4 Tillfällesstruktur

Ett av de stora samtida perspektiven inom kriminologin ägnar uppmärksamhet åt något som brukar beskrivas som tillfällesstrukturen. Inom detta perspektiv ligger fokus på att förklara var, när och hur brott begås. Det kan beskrivas som ett mer pragmatiskt orienterat perspektiv där det inte läggs lika mycket energi på att förklarar varför brott begås.

Att kartlägga brottslighet tillskrivs stor betydelse och en central del i kartlägningsarbetet handlar om att försöka identifiera koncen-

trationer av brottslighet så kallade hot-spots, både rumsliga och tidsmässiga. Inom den här traditionen finns också ett intresse att fördjupa analysen kring den specifikt brottsliga situationen och den kontext som omger den. Det finns en tanke om att förstå vi och kan förklara varför vissa brott koncentreras till vissa platser, vid vissa tidpunkter så är förutsättningarna goda att också kunna påverka omständigheter i situationen och därmed minska risken för framtida brott.

En teori som ägnar dessa omständigheter stort utrymme är rutinaktivitetsteorin (Cohen & Felson 1979). Teorin har fått relativt stort genomslag, inte minst i våra nationella brottsförebyggande strategier (se t.ex. skr. 2016/17:126 samt Berg, Gustafsson & Karlsson 2020). En av rutinaktivitetsteorins stora bidrag är att den pekar på att vissa villkor måste vara uppfyllda för att ett brott ska kunna begås och det är den gemensamma förekomsten av: en motiverad gärningsperson, ett lämpligt offer/objekt samt avsaknad av kapabla väktare (med kapabla väktare avses inte bara närvaro av polis eller vakter, utan kan också handla om mycket mer: från ett levande stads- och gatuliv med engagerade medborgare, till fungerande gatubelysning).

Ett exempel på teorins logik är om populära varor i en butik exponeras på ett (alltför) tillgängligt sätt, kanske i ett stånd utanför butikslokalen på gatan, så kommer med stor sannolikhet snatterierna öka. I exemplet skulle de tre villkoren uppfyllas: motiverade gärningspersoner, lämpliga objekt och avsaknad av kapabla väktare.

Rutinaktivitetsteorin präglas i sin tur av *rational choice-teorin*, vilket i korthet kan beskrivas som en uppfattning av människan som en nyttomaximerare som utifrån sina egoistiska behov förmår göra adekvata och rationella överväganden i relation till sina mål. Därmed menar teorins anhängare att antalet brott kommer öka i takt med minskad risk och ökad vinst. Det är då av stor vikt att förstå tillfällesstrukturen för olika brott, särskilt om vi ser att en viss brotts-typ ökar dramatiskt.

Brottslighetens rumsliga koncentration kan förstås som att platsen antingen utmärker sig för att vara brottsgenererande eller brottsattraherande (Brantingham & Brantingham, 1995). Utifrån ett juridiskt perspektiv spelar det förmodligen ingen större roll, men desto viktigare ur ett brottsförebyggande. Att förklara en plats eller verksamhet som brottsgenererande ska tolkas som att på den här platsen dyker brottstillfällen upp, eller om man så vill "tillfället gör tjuven", där och

då uppstår ett tillfälle att begå ett brott och en i övrigt laglydig person går över gränsen. Den brottsattraherande platsen å andra sidan lockar till sig aktörer som har ett kriminellt syfte och som dessutom i många fall tillägnat sig en förkunskap eller ett know-how kring de ”goda” kriminella förutsättningarna som råder på platsen eller i vårt fall kanske i delar av branschen.

Ser vi till den kartläggning som gjorts av miljöbrottsligheten i Sverige, framstår det som att en stor del av de brott och överträdelser som begås inte kan ses som resultat av ett rationellt och kalkylerat handlande. Snarare framstår det som att okunskap, dåliga rutiner och vårdslöshet ligger bakom en försvarlig del av de brott och överträdelser som sker, eller åtminstone de som upptäcks. Emellertid kan det inte uteslutas att en väsentlig del av de mer systematiska och allvarliga brotten sker som ett resultat av avsaknad av kapabla väktare, vilket delvis kan översättas till låg upptäcktsrisk; och i den låga upptäcktsriskens konsekvens ligger just den omständigheten att det är brott som inte kommer till myndigheternas kännedom.

Ser vi till kartläggningen av miljöbrottslighet i Sverige så går det inte att utifrån befintlig statistik hävda att miljöbrottsligheten har ökat. Däremot är det rimligt att hävda att incitamenten för att begå brott ökat i takt med en allt hårdare miljöreglering, inte minst som en konsekvens av en ökad kostnad för olika verksamheter att hantera avfall.

Konsekvenser av den hårdare miljöregleringen lyfts i Brottsförebyggande rådets rapport *Kriminell infiltration av företag* (Brå 2016), som dock primärt fokuserar på hur den organiserade brottsligheten kan ta kontroll över företag och utnyttja dem för kriminella syften. Flera olika tillvägagångssätt för infiltration presenteras och olika bedrägliga upplägg diskuteras. I rapporten redovisas särskilt sårbara branscher och bland dem finns Entreprenad och projekt och Återvinning som båda kan resultera i miljöbrottslighet. I rapporten förs också ett resonemang om just hårdare miljöreglering, och därmed ökade kostnader, inte minst för det som kan klassas som riskavfall, leder till ökade incitamenten att komma runt kostnaderna genom brottsliga upplägg (Brå 2016, s. 92).

Vi vet dessutom att företag används som brottsverktyg för kriminell verksamhet i högre utsträckning i dag än tidigare (Brå 2016 och Brå 2024). Naturligtvis finns en uppsjö av tänkbara kriminella verksamheter där bolag kan användas men det är inte osannolikt att en

del av dessa styr sin inriktning mot just miljöbrottslighet. Vi har också fått exempel från polisen där brottsutredningar visar att kriminella modus sprids, och kanske till och med säljs mellan kriminella aktörer, där kunskap om tillstånd, tillsyn och regelverk utgör ett viktigt kriminellt know-how. Adderar vi dessutom låg upptäcktsrisk och låga straff, så är det inte omöjligt att miljöfarlig verksamhet kan bli brottsattraherande för aktörer med kriminellt uppsåt. Det primära målet skulle då vara att tjäna pengar med miljöförstöring som en sekundär effekt.

5.5.5 Ekonomisk brottslighet och regelefterlevnad

Om särskilt fokus läggs på ekonomisk vinning, i linje med resonemangen ovan, så kan miljöbrottslighet ses som en del av ekonomisk brottslighet. Det finns omfattande forskning gällande ekonomisk brottslighet och en för detta sammanhang utforskad frågeställning är regelefterlevnad. Engdahl redogör för olika studier som empiriskt har undersökt regelefterlevnad kopplat till faktorer som t.ex. formella- och informella sanktionshot samt för- och nackdelar med regelefterlevnad. När forskningen summeras framgår att risken för att begå kriminella handlingar ökar om: handlingen inte uppfattas som kriminell eller omoralisk; eller att vara av särskilt allvarlig karaktär. De slutsatser Engdahl drar är att en lokal företagskultur kan utgöra en riskfaktor för kriminalitet särskilt om det finns en tradition av att se mellan fingrarna gällande regelöverträdelser, eller att överträdelserna kanske till och med premieras av överordnade (Engdahl 2022, s. 83 ff.). Det framstår därmed som att potentiella gärningspersoner påverkas av den kontext de befinner sig i.

Det finns också studier som utgår från individperspektivet. En sådan studie, med förmodad relevans för miljöområdet, är en omfattande intervjuundersökning, innefattande runt 1 000 individer som dömts för olika typer av bedrägerier och ekonomisk brottslighet (se Engdahl, 2022, som hänvisar till Waring, Weisburd & Chayet, 1995; Weisburd, Waring & Chayet, 2001). Trots att det rör sig om olika typer av brott, så som bedrägerier, förskingring, mutbrott och skattebrott, så delar de vissa strukturella likheter avseende motiv, nämligen att brottet blir lösningen på diskrepans mellan ekonomiska mål och tillgängliga medel, uttryckt annorlunda genom

brottet nås de önskade ekonomiska målen. Även om dessa grundläggande förutsättningar förenade de dömda som ingick i studien så gick det att urskilja fyra distinkt olika sätt, eller vägar, som ledde individerna in i brottsligheten. I det här sammanhanget beskriv gärningspersonerna som tillhörande någon av följande kategorier: tillfällestagarna, tillfällessökarna, krisrespondenterna och avvikelssökarna. Ett utförligt resonemang kring dessa karaktärer finns i Engdahl, O. (2022. 53 ff.) Här nöjer vi oss med att konstatera att till synes likartade brott utmärks av framför allt fyra olika vägar fram till brottets fullbordan. Från de normalt laglydiga, som greppar ett ”gyllene” tillfälle (tillfällestagarna); till de med en avvisande inställning till lagar och regler; och där brottslighet är det självklara valet för att nå ekonomiska mål (avvikelsesökarna). Återigen insikter som kanske inte är avgörande ur ett juridiskt perspektiv men som kan påverka val av brottsförebyggande strategier.

Dessa definierade vägar mot brottet påminner också om de två huvudtyper som bl.a. framkommer i Polismyndighetens rapport *Kunskapsunderlag om avfallsbrottslighet till Sveriges tillsynsmyndigheter – erfarenheter från 2021–2022* (Polismyndigheten 2023a). Där beskrivs två olika kategorier av brottslingar. Till den första kategorin räknas de som, åtminstone initialt, haft och bitvis många gånger fortfarande har ett legalt syfte med sin verksamhet. Av någon anledning uppstår en önskan om större ekonomiska vinst än vad den legala verksamheten förmår att skapa. Ett sätt att skapa ett sådant överskott kan t.ex. vara att börja hantera farligt avfall som icke-farligt, genom att blanda ut eller bränna upp det. En snabb vinst kan genereras i och med att mottagandet av farligt avfall motiverar fortsatt höga avgifter till kunderna (avfallsproducenterna), men om det inte följs av ökade kostnader i hanteringen, då det i stället hanteras som ofarligt avfall, uppstår ett överskott.

Till den andra kategorin räknas de aktörer som från första stund har ett kriminellt syfte med sin verksamhet. Dessa aktörer beskrivs som att ibland utgöra en del av kriminella nätverk.

Som beskrivs i avsnitt 5.2.3 har två modus för att göra vinst på illegal avfallshantering, uppmärksammats. Det är möjligt att en brottsförebyggande strategi inom den situationella preventionen, så kallad *crime proofing* kan vara ett sätt att närma sig ett brottsförebyggande arbete på det här området. Metoden eftersträvar att identifiera risker för brott utifrån specifika regelverk. Ett arbete utifrån en crime

proofing-modell handlar således om att försöka förstå hur brott eller felaktigt utnyttjande skulle kunna gå till, i relation till ett specifikt regelverk. Utgångspunkten bygger på ett antagande om att vissa aktörer uppsåtligt kommer försöka missbruka regelverket men att kommun- och myndighetsrepresentanter genom väl genomförda riskanalyser i bästa fall kan ”täta” systemet. Ibland kan det göras genom förebyggande åtgärder och ibland genom kontroller för att, med rutinaktivitetsteorins begrepp, göra lämpliga offer mindre lämpliga, och styra den kapable väktaren med hög precision, genom t.ex. obligatoriska kontroller.

5.5.6 Forskning på det juridiska området

Det är inte enbart inom det kriminologiska fältet som uppmärksamhet riktats mot miljöbrottslighet. Inom det juridiska området kan särskilt några arbeten och rapporter nämnas.

År 1996 kom första upplagan av Karlmarks *Miljörätt ur straffrättsligt perspektiv*. Arbetet samlade praxis på det miljöstraffrättsliga området och innehöll också en redogörelse för andra straffrättsliga sanktioner som företagsbot och näringsförbud. År 1999 kom en utvecklad andra upplaga som utöver att behandla tillkomsten av miljöbalken också i större utsträckning behandlade straffrättsliga problem inom miljöstraffrätten. I den tredje upplagan år 2009 behandlades de nya reglerna om företagsbot och utvecklingen kring skadestånd vid överträdelser av miljöbalken där det blivit vanligare att döma ut betydande skadestånd. Karlmark menade också att domstolarna börjat se allvarigare på överträdelser av miljöbalken och att en ny strängare praxis höll på att växa fram efter de ändringar som skett av miljöbalkens straffbestämmelser 1 januari 2007 (Karlmark 2009).

År 2010 utkom också Ole Träskman med *Miljökontroll, miljöbrott och brottspåföljder*. Samma år publicerades Sverker Jönssons rapport *Miljöstraffrätt – ett sätt att genomdriva miljölagstiftningens mål? En komparativ studie av kriminaliseringsprinciper och lagstiftningsteknik i England, Danmark, Finland och Sverige* som en del i forskningsprojektet Enforce som finansierades av Naturvårdsverket. Projektets tyngdpunkt låg på tillsyn och den straffrättsliga delen fanns med som en begränsad del av projektet. I komparationen så konstateras att det som främst skiljer systemen är huruvida lagstiftaren valt att pla-

cera de centrala miljöbrotten i miljö- eller strafflagstiftningen. I det engelska systemet finns kriminaliseringarna i miljölagstiftningen, precis som i det svenska systemet. I analysen lyfts att valet av placering inom eller utom strafflagen kan förmodas ha större betydelse än vad som kanske först tycks vara fallet. En placering inom strafflagen försvårar exempelvis argumentationer som går ut på att miljöstraffrätten är ett sidospår eller ett undantag. Vidare framhålls att det ligger nära till hands att uppfatta miljöstraffrätten som tillhörande miljöpolitiken snarare än kriminalpolitiken när den är placerad i miljölagstiftningen (Jönsson 2010, s. 92). Under åren därefter har den miljörettsliga forskningen fokuserat på andra frågor än miljöstraffrätt. Det har medfört att doktrin och studier på området delvis är inaktuella. Utredningen har uppmärksammat att det även gäller sådana databaser som uppdateras kontinuerligt. För närvarande pågår, såvitt utredningen känner till, inte heller något forskningsprojekt med inriktning på miljöstraffrätt. Ett av de områden som däremot fått ökat fokus under senare år är administrativa sanktioner, däribland administrativa sanktionsavgifter. Som ett exempel kan nämnas Nordiska ministerrådets rapport *Administrativa Sanktionsavgifter – En nordisk komparativ studie* som publicerades år 2017 (Nordiska ministerrådet 2018).

5.5.7 Miljöbrottsligheten är diversifierad

Bland de brott som ryms i 29 kap. miljöbalken återfinns brottslighet av olika karaktär och inte sällan med olika motiv. Utifrån ett förebyggande perspektiv är fördjupad kunskap om de brott man avser att förebygga central då olika åtgärder ofta krävs särskilt om motiven skiljer sig åt.

Utredningen har identifierat ett antal avgörande skiljelinjer inom miljöbrottsligheten. I en del av fallen bedrivs miljöverksamhet som en seriös näringsverksamhet. I den mån brott begås och överträdelse av regler sker är det fråga om att man agerar i strid med förvaltningsrättsliga krav. Det kan t.ex. handla om att man av okunskap eller slarv inte iakttar förprövningsplikter, eller att man inte lämnar rätt information i rätt tid. I de fallen är brottet eller överträdelsen snarare ett resultat av okunskap och slarv än av ett uppsåtligt agerande och någon fara för miljön har i regel inte uppstått. Det kan till och med vara så

att verksamheten bedrivs i enlighet med krav som myndigheterna senare meddelar. Samtidigt förekommer att ”tillfället gör tjuven”. Relateras denna del av miljöbrottsligheten till pyramidliknelsen så handlar det primärt om dess bas, och en brottslighet som till sin karaktär kan beskrivas som ringa och utan systematik. Den verksamhet som befinner sig i den här delen borde till väsentlig del vara tillsynsmyndigheternas målgrupp.

Vidare finns det miljöbrottsligheten som vinnlägger sig om att helt gå under myndigheternas radar. Det är en brottslighet som, även om den kräver viss organisationsförmåga, kan bedrivas relativt isolerat men kan också utgöra en del av ett kriminellt ekonomiskt ekosystem, med förgreningar utomlands. Till skillnad från de brott enligt 29 kap. miljöbalken, som oftast upptäcks av tillsynsmyndigheterna, så kommer denna brottslighet till myndigheternas kännedom genom gränskontroller, trafikkontroller eller genom att någon privatperson anmäler att byggavfall eller slaktrester tippats vid någon avlägsen väg. Den främsta förklaringen är att det är verksamhet som helt saknar tillstånd och som bedrivs av fysiska personer snarare än bolag. Det kan t.ex. vara fråga om illegal export av uttjänta bilbatterier. Batterier som samlats in eller stulits runt om i Sverige. Det kan också handla om gods som utifrån ett svenskt perspektiv betraktas som avfall, men som betingar ett värde i andra länder; ett värde som då kan förmodas överstiga kostnaden för insamling och frakt av godset. Det är inte omöjligt att en översyn av tillfällesstrukturen, som t.ex. förvaring och hantering av uttjänta bilbatterier skulle kunna försvåra den här brottsligheten. Liknande logik borde kunna tillämpas på uttjänta vitvaror, elektronikavfall och annat gods som kan förmodas betinga ett värde på andra, ofta utomeuropeiska marknader.

Slutligen har vi en del av miljöbrottsligheten som bedrivs bakom fasader av t.ex. ett nystartat eller förvärvat aktiebolag. Genom ett eller flera bolag kan verksamheten bedrivas i en större och mer systematisk omfattning och också generera större brottsvinster. På detta område framstår brottslighet på avfallsområdet som en särskilt lukrativ inriktning. Det beskrivs ur ett internationellt miljöbrottsperspektiv som ett av de mest lönsamma områdena och vi har också sett inhemska exempel på den här typen av brott. Här befinner vi oss på ett tydligt sätt i pyramidens topp och mot den här typen av brottslighet krävs polisiära insatser, dessutom ofta samverkan med både tillsyns- och andra myndigheter.

Det är också på sin plats att lyfta behovet av att genomföra någon typ av konsekvensanalys av vad en strängare miljöreglering kan föra med sig och hur tillsynen och kontrollsystemet bör förändras i takt med den. En lovvärd metodik på det här området är *crimeproofing* som i korthet handlar om att testa våra system, riskanalysera regelverken med utgångspunkt i att det finns kriminella aktörer med syfte att utnyttja dem.

6 Utgångspunkter för en stärkt bekämpning av miljöbrottslighet

I kapitel 5 har utredningen redogjort för kunskapsläget om miljöbrottslighet och kriminologiska perspektiv på brottsligheten. I det här kapitlet finns utredningens övergripande slutsatser om underlaget och om hur en stärkt miljöbrottsbekämpning kan åstadkommas.

6.1 Den allvarliga miljöbrottsligheten återspeglas inte i tillräcklig utsträckning i praxis

Av den kartläggning av miljöbrottsligheten som utredningen presenterat i kapitel 5 framgår att det förekommer grov brottslighet på miljöområdet. Miljöbrottsligheten leder till allvarliga samhällsproblem och är en inkomstkälla för den organiserade brottsligheten. Förekomsten av miljöbrottslighet med koppling till organiserad brottslighet har lyfts fram i såväl nationella som internationella sammanhang. Brottsligheten är av gränsöverskridande karaktär.

Av den statistik som utredningen redovisat över miljöbrottslighet som lett till straff eller företagsbot under perioden 2015–2023 framgår att den straffrättsliga sanktion som huvudsakligen förekommer är företagsbot. I de fall det blir fråga om ett personligt ansvar stannar påföljden normalt vid böter. Det finns ett fåtal domstolsavgöranden från senare år där påföljden bestämts till fängelse (se avsnitt 3.7.2). Utifrån det underlaget skulle slutsatsen kunna dras att den miljöbrottslighet som förekommer nästan uteslutande är på bötesnivå. Utredningens slutsats är dock att det som syns i praxis inte är en korrekt avspegling av den brottslighet som förekommer utan snarare ett resultat av de kontroller tillsynsmyndigheterna gör och de brottsanmälningar det resulterar i, hur åklagare och polis arbetar och vilka

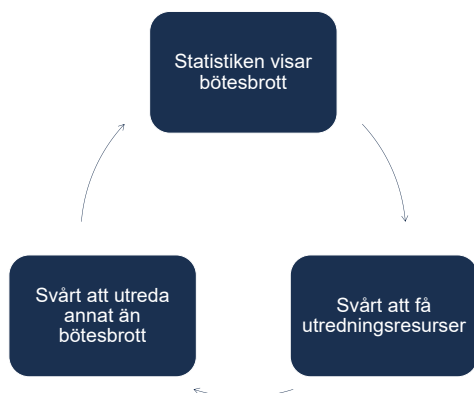
prioriteringar som görs. Som kommer att utvecklas närmare i kapitel 8 kan inte all miljöbrottslighet förväntas upptäckas av tillsynsmyndigheterna.

Det finns anledning att tro att det finns ett stort mörkertal för miljöbrottslighet i stort, det vill säga att brottsligheten inte upptäcks, anmäls och lagförs. Det gäller även för den mest allvarliga miljöbrottsligheten.

Allvarlig miljöbrottslighet har ofta koppling till ekonomisk brottslighet och den sker inom ramen för näringsverksamhet. Att miljöbrottsligheten inte upptäcks gäller även när den ingår i brottsutredningar om sammanhängande ekonomisk brottslighet eftersom brottsutredningar om ekonomisk brottslighet leds av åklagare och genomförs av polis som inte har koppling till miljöåklagare eller miljöbrottsutredare. En förklaring till att miljöbrottsligheten inte återspeglas på ett representativt sätt i statistiken är också att miljöbrottslighet ofta anses betydligt svårare att utreda och lagföra än annan sammanhängande brottslighet. Utifrån hur straffskalorna i 29 kap. miljöbalken är utformade har dessutom ofta den ekonomiska brottsligheten ett högre abstrakt straffvärde än miljöbrottsligheten. Det förekommer att brottsbekämpande myndigheter gör bedömningen att en fortsatt utredning av miljöbrottsligheten endast på ett marginellt sätt skulle påverka det samlade straffvärdet och att det därför inte är processekonomiskt försvarbart att gå vidare med utredningen av miljöbrottsligheten när den ekonomiska brottsligheten kan utredas och lagföras. I förlängningen innebär det att miljöbrottsligheten blir underrepresenterad i kriminalstatistiken.

En annan förklaring till att den allvarliga miljöbrottsligheten är underrepresenterad i kriminalstatistiken är att miljöbrottslighet resurssätts och utreds på ett sätt som gör att det inte är möjligt att upptäcka och utreda de grova brotten. Det mönstret kan beskrivas som en ond cirkel: Brottsstatistiken visar att den brottslighet som förekommer på miljöområdet främst är bötesbrottslighet. Det gör att det blir svårt att motivera att det ska tillsättas utredningsresurser inom Polismyndigheten. De utredningsresurser som då står till förfogande gör det svårt att utreda annat än bötesbrottslighet. Sådana problem kan bli särskilt påtagliga i lägen där resurserna behöver prioriteras mellan olika brottstyper och i sådana lägen tas resurser för miljöbrottslighet ofta i anspråk för att arbeta med annan brottslighet.

Figur 6.1 En ond cirkel



För att åstadkomma att allvarlig miljöbrottslighet förebyggs, upptäcks, utreds och lagförs i större utsträckning måste samhällets åtgärder i större utsträckning anpassas utifrån den omständigheten att sådan brottslighet förekommer. Det gäller såväl brottsbekämpande myndigheter som andra myndigheter, såsom tillsyns- och tillståndsmyndigheter. I sammanhanget vill utredningen också framhålla att grov miljöbrottslighet inte skiljer sig från annan grov brottslighet. Grov brottslighet är ofta svår att upptäcka och utreda och det gör att särskilda verktyg och resurser behövs, såsom underrättelse, spaning och analytiker.

6.2 Synen på miljöbrottslighet behöver förändras

I våra direktiv anges att huvuddelen av alla överträdelser av miljölagstiftningen sker av ren oaktsamhet (jfr dir. 2022:69, s. 5). Det synsättet bekräftas vid vår genomgång av praxis och strafförelägganden under perioden 2014–2023. Utifrån det underlaget skulle slutsatsen kunna dras att den miljöbrottslighet som förekommer nästan uteslutande begås av oaktsamhet och är på bötesnivå.

Att huvuddelen av all miljöbrottslighet begås av oaktsamhet och är på bötesnivå rimmar dock inte med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken eller med storleken på företagsböterna i domstolarnas avgöranden och i åklagarnas strafförelägganden som ofta uppgår till 50 000 kronor eller mer. Utifrån Ekobrottsmyndighetens

riktvärden motsvarar 50 000 kronor ett straffvärde om fängelse en månad (Ekobrottsmyndigheten 2014, s. 18).

När det gäller de allmänna hänsynsreglerna ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet (2 kap. 2 § miljöbalken). Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska vidare utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön (3 §). Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön, om de kan ersättas med sådana produkter eller organismer som kan antas vara mindre farliga. Motsvarande krav gäller i fråga om varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller bioteknisk organism (4 §). Det måste därför ställas höga krav på att den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada människors hälsa och miljön försäkras sig om att hen känner till de handlingsregler som i olika hänseenden gäller för verksamheten eller åtgärden. Den omständigheten att det i vissa fall krävs viss efterforskning för att få klarhet i vilka regler som gäller bör därför inte frita från ansvar. Det bör vara möjligt att i många fall döma och besluta om företagsbot för uppsåtligt brott. I vissa fall utvisar omständigheterna kring gärningen att gärningspersonen måste ha insett att förfarandet omfattas av handlingsreglerna i fråga och möjlighet finns då att döma för uppsåtligt brott. Även när den som begår gärningen var medveten om att det kunde vara så att det förelåg en handlingsregel, men att hen inte var säker på det kan det under vissa förutsättningar vara möjligt att döma för uppsåtligt brott (s.k. likgiltighetsuppsåt) (jfr prop. 2018/19:79, s. 21).

Som framgår i avsnitt 5.3.6 är det vanligt med företagsbot för miljöbrottslighet, utan att åklagaren också gör gällande personligt

ansvar. Till utredningen har det framförts att företagsboten har fått en så pass framträdande roll även när det inte är fråga om mindre allvarlig brottslighet eftersom det inte sällan uppstår svårigheter att fastställa vem eller vilka som ska bära det straffrättsliga ansvaret för brottslighet som begås i näringsverksamhet. Utredningen konstaterar att det är företagsledningen och i första hand verkställande direktören som är ansvarig för att verksamheten kontrolleras och bedrivs på ett sätt som inte strider mot lagstiftning, myndighetsbeslut och för verksamheten aktuella föreskrifter. På miljörettens område finns tydliga krav på fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret (se 26 kap. 19 § miljöbalken och 4–6 §§ förordningen [1998:901] om verksamhetsutövares egenkontroll) (se även avsnitt 15.2.2).

Utredningen anser alltså sammantaget att synsättet att huvuddelen av alla överträdelser av miljölagstiftningen sker av ren oaktksamhet och att det är fråga om bötesbrottslighet behöver förändras. Även synsättet att det är svårt att fastställa vem som bär det straffrättsliga ansvaret för miljöbrottslighet som begås i näringsverksamhet behöver förändras.

6.3 Det behövs vägledande praxis

En återkommande synpunkt är att det saknas vägledande praxis på miljöstraffrättens område. Det bekräftas också vid vår genomgång av domstolsavgöranden om miljöbrottslighet för perioden 2014–2023. Det synes bero på flera samverkande faktorer. För det första anses huvuddelen av all miljöbrottslighet begås av oaktksamhet och vara på bötesnivå. Det får i sin tur betydelse för tillämpningen av den särskilda åtalsprövningsregeln i 36 kap. 27 § brottsbalken, för användningen av strafförelägganden (i stället för åtal och talan om företagsbot i domstol) och för hur ärenden om misstänkt miljöbrottslighet resurssätts. Därtill är det fråga om ett mycket stort antal straffbestämmelser. Genom utredningens förslag om en renodling av miljöstraffrätten, straffskärpningar och uppdelning på uppsåtliga och oaktsamma brott (kapitel 12 och 16) kan förväntas att förutsättningen för en etablerad domstolspraxis kommer öka.

I sammanhanget bör understrykas att en grundläggande utgångspunkt för en klar och tydlig praxis är att ett inte helt obetydligt antal

mål hanteras i tingsrätt och överrätt. Avgöranden om miljöbrottslighet överklagas sällan. Det är genom praxis som åklagare, domare, myndigheter och allmänheten kan få vägledning om rättstillämpningen. Avsaknad av vägledande praxis kan leda till osäkerhet i hur regleringen ska tillämpas, vilket kan leda till att tillämpningen skiljer sig åt och till en bristande rättssäkerhet. Frågan om domstolarnas kompetens behandlas i kapitel 10.

6.4 Miljöbrottslighet är ett samlingsbegrepp för ett stort antal förfaranden av olika karaktär som motverkas genom olika lagstiftningsåtgärder

Vid lagstiftarens val av åtgärder för att mot miljöbrottslighet och överträdelser på miljöområdet behöver det beaktas att det är fråga om ett stort antal förfaranden av olika karaktär. En uppdelning behöver vidare göras mellan miljöbrottslighet som begås som en del i näringsverksamhet och miljöbrottslighet som begås av privatpersoner. Det behöver också beaktas att miljöbrottslighet kan begås av olika orsaker, och att det bakomliggande syftet för att begå ett visst brott kan vara olika beroende på vem det är som begår brottet. För att rätt åtgärder ska kunna vidtas krävs det att det finns kunskap om brottsligheten och varför brott och regelöverträdelser begås.

På miljöområdet finns både straffrättslig och förvaltningsrättslig reglering som används parallellt. I arbetet mot brottslighet och för att åstadkomma regelefterlevnad kan straffrättsliga eller administrativa åtgärder, eller en kombination av sådana åtgärder, användas. Historiskt har en åtskillnad gjorts mellan sådant som är en angelägenhet för det straffrättsliga systemet och de brottsbekämpande myndigheterna (eng. *policing*) och sådan reglering som syftar till att reglera lagliga verksamheter och dess negativa effekter (eng. *regulation*). Inom den senare kategorin faller reglering som tillämpas av de myndigheter som utövar tillsyn och kontroll över att regler efterlevs, och i vissa fall även ger tillstånd till att bedriva verksamhet. Myndigheter med sådana uppgifter är ofta länsstyrelser, specialiserade förvaltningsmyndigheter och kommunala förvaltningar med myndighetsuppgifter. På miljöområdet har även domstolar i uppgift att pröva tillståndsfrågor för vissa verksamheter. Under senare år har utvecklingen gått mot att skillnaderna mellan ”*policing*” och ”*regulation*” blir mindre.

Det visar sig bl.a. genom ett ökat samarbete mellan myndigheter och att myndigheter inom de olika områdena tar efter varandra i fråga om t.ex. tillämpning av metoder. Utvecklingen innebär att regleringsmyndigheterna fått större betydelse inom brottsbekämpningen och för brottsförebyggande uppgifter, och också att intresset har ökat för att använda administrativa åtgärder mot organiserad brottslighet. Exempel på sådana åtgärder är tillståndskrav för att få driva näringsverksamhet inom vissa sektorer förenat med vandelsprövning av ledande personer samt tillsyn och kontroll. Administrativa åtgärder har beskrivits som ett kompletterande vapen i arsenalen mot organiserad brottslighet (Brå 2016, s. 27 ff. och Brå 2015).

I rapporten *Administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet Del 1: Tillstånd att bedriva verksamhet* (Brå 2015) lyfter Brå fram administrativa åtgärder som ett sätt att motverka kriminell verksamhet genom att kriminella personer hindras från att använda samhällets ”administrativa infrastruktur”. Det kan ske genom att företag och personer kontrolleras inför att myndigheter fattar beslut om tillstånd eller inför att den offentliga sektorn köper in varor eller tjänster från privata leverantörer, dvs. offentlig upphandling (Brå 2015, s. 13). Brå argumenterar också för att även tillsyn och kontroll bör räknas till administrativa åtgärder även om de typiskt sett sker när en verksamhet är i drift. Detta eftersom tillsyn och kontroll gör det möjligt för myndigheterna att med olika rättsliga medel av administrativ natur agera mot oseriösa företag (Brå 2015, s. 14).

I arbetet mot brottslighet och överträdelse kan flera olika åtgärder behöva kombineras. Valet av åtgärder kräver kunskap om vad som orsakar brottsligheten och överträdelserna. Brottslighet och överträdelse som beror på slarv, misstag eller okunskap om regelverket kan i många fall åtgärdas genom information och utbildning så att de förebyggs. Brottslighet och överträdelse som har andra orsaker, där den som begår överträdelserna gör det med vetskap om att det är fråga om ett brott eller en regelöverträdelse, kräver andra åtgärder. I vissa fall är hot om sanktioner eller andra åtgärder inte tillräckligt. Det kan då krävas att en myndighet faktiskt ingriper och förhindrar fortsatt brottslighet och regelöverträdelse. På det straffrättsliga området kan det ske genom att personer frihetsberövas eller att det beslutas om näringsförbud, medan det inom det administrativa systemet kan handla om att en verksamhet förbjuds och att tillstånd återkallas.

Utredningens uppdrag är särskilt fokuserat på att göra miljöområdet mindre attraktivt för brottslig verksamhet, och då särskilt för sådan allvarlig brottslighet som sker i organiserad form. I det ingår bl.a. att förbättra samhällets förmåga att upptäcka och hantera allvarliga överträdelser av miljölagstiftningen.

Att utreda brott är kostsamt och allvarlig miljöbrottslighet innebär också en risk för att skador uppstår som blir kostsamma för samhället att hantera. Det har också i praktiken visat sig svårt för tillsynsmyndigheterna att tillräckligt snabbt ingripa mot illegala verksamheter som redan påbörjats. Målet måste därför vara att förebygga miljöbrottslighet och överträdelser av miljölagstiftningen i så stor utsträckning som möjligt. Om överträdelser förebyggs eller upptäcks i ett tidigt skede kan risken för skador på miljön undvikas.

Ett sätt att göra miljöområdet mindre attraktivt för brottslig verksamhet är också att motverka mindre allvarliga överträdelser av miljölagstiftningen så att en bättre generell regelefterlevnad åstadkoms. Därutöver kan överträdelser som är frekvent förekommande ha stor påverkan, även om överträdelserna i sig är av mindre allvarlig karaktär. Att effektivt hantera mindre allvarliga överträdelser kan därmed samlat ge stor effekt. I arbetet mot allvarlig miljöbrottslighet är därför även tillsynsmyndigheternas möjligheter att agera mot mindre allvarliga överträdelser genom bl.a. förelägganden, förbud och miljöstraffavgift av betydelse. Det finns alltså skäl att se på brottsligheten i ett brett perspektiv, där även administrativa ingripanden mot överträdelser som inte är kriminaliserade beaktas.

6.5 Miljöbrottslighetens koppling till annan brottslighet behöver understrykas

Miljöbrottslighet har ofta kopplingar till annan brottslighet, främst ekonomisk brottslighet, och är genom sin del i den kriminella ekonomin en inkomstkälla för organiserad brottslighet. I vissa fall finns det kopplingar mellan miljöbrottslighet och annan brottslighet, där kunskaper om miljöbrottsligheten och om miljö rätt är nödvändiga för att kunna upptäcka den andra brottsligheten. På motsvarande sätt kan kunskap om ekonomisk brottslighet vara avgörande för att miljöbrottslighet ska kunna upptäckas. Ett sådant exempel är brottsligheten på avfallsområdet. Avfallshantering är en samhällsviktig verksamhet.

För delar av avfallshanteringen ligger ansvaret för att avfall behandlas på kommunen. Verksamheten bedrivs i egen regi eller genom att privata utförare av offentlig service upphandlas. Avfallshandling är kostsam och det kan handla om stora belopp som utbetalas från myndigheterna. Vid stora bygg- rivnings- eller infrastrukturprojekt är samhällets kostnader för avfallshandling också stora. Bygg- och anläggningsbranschen har uppmärksammats som en bransch där det finns risk för infiltration av organiserad brottslighet och otillbörlig påverkan. Inom återvinningsbranschen har det uppmärksammats att infiltration av kriminella kan leda till felaktiga utbetalningar från myndigheter eller korrupktion. Avfallshandling kan på flera sätt vara en del i bedrägeriupplägg mot det allmänna. Det kan exempelvis handla om att skatter inte betalas för avfallshandling på ett korrekt sätt. Felaktig avfallshandling kan också ingå i ett bedrägeriupplägg mot en myndighet där myndigheten betalar någon för att hantera avfall på ett korrekt sätt men där avfallet inte tas omhand. Det är bara med kunskaper om de krav som ställs på avfallshandling som sådan brottslighet kan upptäckas. Trots det har samhällets möjligheter att förebygga och motverka miljöbrottslighet, och de effekter det kan få för utredning av andra brott, uppmärksammats i liten utsträckning. Den utredning vi genomfört i fråga om att införa ett kontantförbud för avfallshandling visar också att det förekommer kopplingar mellan miljöfarlig verksamhet och penningtvättsbrott, stöld och häleri (se även avsnitt 7.6).

Utredning av miljöbrottslighet präglas i dag av en hög grad av specialisering, vilket ger positiva effekter i form av hög kompetens om ett regelverk som i många delar är komplext. Precis som för all specialisering gäller dock att specialiseringen kan innebära att andra aspekter går förlorade. Delar av miljöbrottsligheten, sådan brottslighet som sker inom ramen för näringsverksamhet för ekonomisk vinning, behöver i större utsträckning betraktas som en form av ekonomisk brottslighet. Kopplingen till ekonomisk brottslighet behöver beaktas vid utformning av åtgärder i hela kedjan, från förebyggande av brott till utredning av brott.

6.6 En effektiv bekämpning av miljöbrottslighet förutsätter en tydlig rollfördelning

Som beskrivs i avsnitt 6.4 har det historiskt gjorts en uppdelning mellan sådant som är en angelägenhet för det straffrättsliga systemet, och därmed de brottsbekämpande myndigheterna, respektive sådant som regleras administrativt, och som därmed är en fråga för de myndigheter som utövar tillsyn och kontroll. Utvecklingen under senare år har dock gått mot ett myndighetsarbete där skillnaderna mellan dessa två områdena blivit mindre och att arbetssätten influerats av varandra. Utvecklingen kan innebära ett mer effektivt sätt för myndigheterna att utföra sitt uppdrag. Utvecklingen innebär samtidigt också en risk för att myndigheternas roller sammanblandas. Myndigheternas olika kärnuppdrag ger ramarna för deras arbete och de har utifrån uppdraget olika verktyg till sitt förfogande. Myndigheterna har i grunden olika förutsättningar för sitt arbete, t.ex. vad gäller vilka arbetssätt som får användas och hur dessa regleras i fråga om bl.a. rättssäkerhetsfrågor för den enskilde. En sådan grundläggande skillnad är att tillsynen utgår från att bevisbördan ligger på den enskilde, det är den enskilde som ska visa att miljölagstiftningen efterlevs (2 kap. 1 § miljöbalken). Vid utredning av brott gäller det motsatta; bevisbördan ligger på åklagaren. Tillsynsarbetet och utredningen av brott har också olika syften. Tillsynsmyndigheterna kommer utifrån sitt uppdrag att vid en överträdelse primärt vidta sådana åtgärder som syftar till att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter, att värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och att biologisk mångfald bevaras. De brottsbekämpande myndigheterna å sin sida kommer primärt vidta åtgärder för att utreda och lagföra brottet. Det finns också en skillnad i frågor om arbetsmiljö och vilken beredskap myndigheterna kan förväntas ha för att möta hot och våld. Dessa frågor måste beaktas när myndigheterna tilldelas uppgifter.

För att åstadkomma en god regelefterlevnad krävs att alla inblandade myndigheter utför sitt uppdrag. Om en myndighet inte har tillräckliga resurser för att utföra sitt uppdrag är det i många fall olämpligt att de bristerna täcks upp av en annan myndighet genom att uppgifter som borde utföras av myndigheten flyttas till en annan myndighet. Det gäller särskilt när myndigheterna har olika kärnuppdrag. Ett exempel på hur resursbrist hos myndigheter kan påverka

effektiviteten i bekämpningen av miljöbrottslighet negativt är att dessa myndigheter använder samverkan för att lägga över uppgifter på andra myndigheter. Det är inte en bra grund för samverkan och skapar en osäkerhet kring respektive myndighets roll och ansvar. Vad gäller tillsynen framförs det också i olika sammanhang att den kommunala tillsynen inte fungerar på vissa håll och att tillsynen bör flyttas över till andra myndigheter. När miljötillsynsutredningen behandlade frågan var utredningens slutsats att det faktum att vissa kommuner har svårare att klara sitt tillsynsuppdrag inte ska tas till intäkt för att kommuner generellt sett inte ska ha ansvar för miljö-tillsynen (SOU 2017:63, s. 186).

Frågan om att värna myndigheternas roller är också en fråga om att upprätthålla förtroende för systemet. Statskontoret har t.ex. i fråga om korruption framhållit att det är polis, åklagare och domstolar som ska hantera misstankar om brott, och att det finns flera risker med att kommuner eller regioner väljer andra sätt att hantera misstankar. I de fall det blir allmänt känt att misstankar om korruption har förekommit utan att de hanterats ordentligt riskerar även förtroendeskadan för kommunen eller regionen att bli särskilt stor (Statskontoret 2023, s. 13).

6.7 Tillsynsmyndigheterna kan bidra till en stärkt miljöbrottsbekämpning genom en effektiv tillsyn

I kapitel 4 ges en övergripande beskrivning av vad ansvaret för tillsyn inom miljöbalkens område innebär. Tillsynen är ett styrmedel för att åstadkomma regelefterlevnad. I tillsynsmyndigheternas uppdrag ingår förutom kontroll av regelefterlevnad (26 kap. 1 § andra stycket 1 miljöbalken) också att underlätta för enskilda att fullgöra sina skyldigheter genom information och liknande verksamhet (26 kap. 1 § andra stycket 2). Tillsynen innehåller således både en kontrollerande och en förebyggande del. Tillsynsmyndigheterna har inte något uppdrag att söka efter brott, men de brott som upptäcks i tillsynen ska anmälas (26 kap. 2 § första stycket).

Myndigheters tillsyn och kontroll kan i sig ha en brottsförebyggande funktion genom att ett område blir mindre attraktivt för brottslig verksamhet. När överträdelser upptäcks i ett tidigt skede kan det också vara ett sätt att förebygga mer allvarliga och omfattande

överträdelser och miljöbrottslighet. Som beskrivits i avsnitt 6.4 behöver brottslighet och regelöverträdelser som sker av olika orsaker också motverkas genom olika åtgärder. Bristande regelefterlevnad som har sin orsak i okunskap eller slarv kan förebyggas genom vissa åtgärder, medan handlingar som sker uppsåtligen, såsom systematisk miljöbrottslighet, kan förebyggas genom andra åtgärder. Den senare kategorin kan också kräva andra åtgärder för att upptäckas, bl.a. eftersom den som medvetet begår överträdelser också kan ha anledning att vidta åtgärder för att dölja dessa. Systematisk brottslighet kan av det skälet inte alltid förväntas upptäckas av tillsynsmyndigheterna. För att upptäcka den krävs i stället i många fall polisiära metoder såsom underrättelseverksamhet.

6.8 Det myndighetsgemensamma arbetet är centralt för en effektiv bekämpning av miljöbrottslighet

Ett myndighetsgemensamt arbete är centralt för att åstadkomma en effektiv bekämpning av miljöbrottslighet. Det har betydelse för möjligheten att upptäcka och hantera miljöbrottslighet och överträdelser av miljölagstiftningen, men också för att förebygga brottslighet och överträdelser. På området för ekonomisk brottslighet har Ekobrottsmyndigheten uttryckt detta som att den har kunskapen om brottsligheten, medan andra myndigheter, som bedriver tillsyn eller kontrollverksamhet, har möjligheten att vidta åtgärder. Ekobrottsmyndighetens samverkan med dessa myndigheter är därför mycket viktig. Eftersom det är en bred samhällsinsats att förebygga ekonomisk brottslighet behöver även kommuner, regioner, branschorganisationer, näringslivet och andra samhällsaktörer involveras. Vikten av samverkan på miljörättens område behandlas vidare i kapitel 8 och 9.

7 Förbättrade möjligheter att förebygga miljöbrottslighet

7.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag i denna del är att se över hur möjligheten att förebygga miljöbrottslighet kan förbättras genom att

- ta ställning till och vid behov lämna förslag till ändringar i miljöbalken som innebär en utökad vandelsprövning för att få bedriva miljöfarlig verksamhet,
- ta ställning till om det är lämpligt att införa ett förbud mot konthantering vid avfallshantering och närliggande verksamheter och vid behov föreslå ett sådant förbud samt överväga vilken myndighet som ska kontrollera att förbudet följs, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

7.2 Vandelsprövning

7.2.1 Bakgrund till behovet av en utökad vandelsprövning

I utredningens direktiv framhålls ett behov av att se över regleringen avseende tillsynsmyndigheternas möjlighet att göra en närmare prövning, en s.k. vandelsprövning, av verksamhetsutövare som avser att bedriva miljöfarlig verksamhet. Regleringen på miljöområdet används sparsamt och ger tillsynsmyndigheterna begränsade möjligheter att pröva sökandens hederlighet och pålitlighet inom ramen för tillståndsprövningen. Den ger inte heller tillsynsmyndigheterna möjlighet att göra en vandelsprövning i samband med att en anmälan om miljöfarlig verksamhet görs till kommunen. Det finns alltså inga hinder för den som tidigare har dömts för t.ex. brottslighet på avfallsområ-

det eller ekonomisk brottslighet att ägna sig åt avfallshantering. Regeringen framhåller i direktiven att en vandelsprövning kan behöva vara mer omfattande på miljöområdet och t.ex. omfatta ett bolags kreditvärdighet samt om styrelsemedlemmar eller bolagsföreträdare tidigare är straffade för miljöbrottslighet eller ekonomisk brottslighet, har ålagts näringsförbud eller förekommer i konkurser på miljöområdet. Vandelsprövningen kan också enligt regeringen behöva utökas till att gälla i fråga om vissa anmälningsskyldiga verksamheter (dir. 2022:69, s. 18 f.).

Miljöfarlig verksamhet kan leda till omfattande negativa konsekvenser för både miljön och människors hälsa. Därtill kan miljöfarlig verksamhet orsaka stora kostnader för det allmänna, t.ex. om en verksamhetsutövare går i konkurs och saneringskostnader eller kostnader för återställande hamnar på staten eller kommun. Ett exempel på sådan verksamhet är gruvor där staten i flera fall fått ta kostnaden eller delar av den när verksamhetsutövaren gått i konkurs och den ställda ekonomiska säkerheten inte varit tillräcklig (SOU 2018:59, s. 11 f.). Det finns också miljöfarlig verksamhet som utgör samhälls viktig verksamhet, t.ex. avfallshantering. Det är därför av avgörande betydelse för både säkerhet och miljön att endast seriösa aktörer bedriver sådan verksamhet.

7.2.2 Vad är vandelsprövning?

Med vandelsprövning avses en prövning av en sökandes levnadssätt inom ramen för en tillståndsprövning eller ett anmälningförfarande. Innehållet i vandelsprövningen och de krav som ställs varierar mellan olika lagstiftningsområden. Kraven kan till exempel syfta till att säkerställa sökandens hederlighet, pålitlighet och integritet. En vandelsprövning kan också utvidgas till en bredare lämplighetsbedömning med krav även på ekonomi, erfarenhet och yrkeskunnande. I rapporten *Administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet, del 1: Tillstånd att bedriva verksamhet* framhåller Kornell och Norlin att lagstiftaren vid en vandelsprövning använder sig av administrativa regler och inte av straffrätt för att minska risken att viktiga verksamheter missbrukas genom att drivas av oseriösa personer. Framför allt gäller det att sådana personer inte ska komma i besittning av de fördelar som det innebär att driva företag: skydd av lag-

stiftning och myndigheter samt en legitim fasad som ger möjlighet till kredit, kontrakt och kunder (Kornell och Norlin 2015, s. 8).

7.2.3 Vandelsprövning enligt miljöbalken

Enligt 16 kap. 6 § miljöbalken kan tillstånd, godkännande eller dispens vägras den som inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd, godkännande eller dispens. Detsamma gäller när någon tidigare har underlåtit att ansöka om nödvändigt tillstånd, godkännande eller dispens. Har sådan underlåtelse förekommit kan tillstånd, godkännande eller dispens vägras också om sökanden eller någon som på grund av ägar- eller ansvarsförhållanden har väsentlig anknytning till sökandens verksamhet, har eller har haft sådan anknytning till den verksamhet där underlåtelsen har förekommit. Bestämmelsen är alltså tillämplig vid tillståndsprövning eller vid godkännande eller dispens. Tillstånd kan krävas för t.ex. verksamhet som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område, vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. Godkännande kan t.ex. krävas för hantering av kemiska produkter. Dispens blir aktuellt när det finns ett förbud i miljöbalken som en myndighet kan meddela undantag från.

Paragrafen infördes 1999 och har inte ändrats sedan dess. Enligt förarbetena ska paragrafen tillämpas när det står klart att åligganden enligt ett tidigare tillstånd inte har följts. Underlåtenheten kan exempelvis bestå i att utsläppsvillkor inte har följts eller att återställningsåtgärder inte har vidtagits. Föreligger tveksamhet ska paragrafen inte tillämpas. Den ska inte heller tillämpas när tiden för fullgörande av en förpliktelse fortfarande löper vid den aktuella tillståndsprövningen. Paragrafen ska tillämpas när någon tidigare har bedrivit en verksamhet som har krävt tillstånd, godkännande eller dispens men har underlåtit att låta pröva verksamheten. Den får dock inte tillämpas på ett sådant sätt att den som bedriver t.ex. en äldre miljöfarlig verksamhet underlåter att begära prövning av verksamheten. Normalt behöver det inte göras någon utredning om tidigare försyndelser. Endast om det har framkommit någon särskild omständighet som tyder på att ett tidigare tillstånd inte har följts eller att erforderligt tillstånd inte har inhämtats bör en utredning sättas i gång (prop. 1997/98:45, del 2, s. 207).

I paragrafens första och andra mening behandlas fall där det är samma fysiska eller juridiska person som tidigare har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter som nu söker tillstånd, godkännande eller dispens. I sådana fall kan ansökan alltså avslås. Enligt förarbetena bör dock inte en bagatellartad överträdelse av ett tidigare tillstånd vara tillräcklig för att vägra nytt tillstånd. En annan omständighet som enligt förarbetena bör beaktas är att det har gått lång tid sedan överträdelsen skedde. I detta sammanhang anges att med lång tid avses minst fem år. Inte heller bör hinder mot tillstånd föreligga om en verksamhet har bedrivits utan tillstånd och det har varit oklart om tillstånd har behövts. Underlåtenhet att fullgöra sina skyldigheter vid en typ av verksamhet ska kunna medföra att tillstånd inte ska ges för en helt annan slags verksamhet. Tillstånd ska dock vägras endast om det finns anledning att befara att missförhållandena kan komma att upprepas (prop. 1997/98:45, del 2, s. 207 f).

Enligt paragrafens sista mening kan – om underlåtelse förekommit – tillstånd, godkännande eller dispens vägras om sökanden eller någon som på grund av ägar- eller ansvarsförhållanden har väsentlig anknytning till sökandens verksamhet, har eller har haft sådan anknytning till den verksamhet där underlåtenheten har förekommit. En ny ansökan kan alltså avslås även i vissa fall där det inte är samma fysiska eller juridiska person som tidigare har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter och som nu begär tillstånd, godkännande eller dispens. Exempelvis kan underlåtenhetssynder av en juridisk person leda till att en annan juridisk person, med samma huvudsakliga ägare eller samma styrelse, vägras tillstånd. Underlåtenhet av en juridisk person ska också kunna medföra att tillstånd inte ges till en fysisk person och vice versa. Paragrafen kan tillämpas vid bulvanförhållanden (prop. 1997/98:45 del 2, s. 208).

Det är inte möjligt för en prövningsmyndighet att vägra en sökande tillstånd på grund av tidigare brottslighet. Brister vid fullgörandet av skyldigheter enligt ett tidigare beslut eller bedrivande av verksamhet utan tillstånd kan förvisso också utgöra ett brott, men brottet är inte i sig en grund för att vägra tillstånd. Det finns inte heller stöd för att vägra tillstånd på grund av bristande ekonomiska förhållanden eller annat som kan vara en risk i bedrivandet av en miljöfarlig verksamhet.

Bestämmelserna i 16 kap. 6 § miljöbalken ska inte tillämpas vid anmälan av miljöfarlig verksamhet. Bristande fullgörande av skyl-

digheter vid bedrivande av anmälningspliktig verksamhet omfattas inte heller av paragrafen. För en tillsynsmyndighet finns inte någon möjlighet att besluta om förbud att påbörja en anmälningspliktig verksamhet även om sökanden tidigare visat prov på misskötsamhet när denne bedrivit verksamhet eller vidtagit en åtgärd. Detta gäller oavsett om misskötsamheten avsett ett tillstånd, godkännande, dispens eller anmälningspliktig verksamhet. Liksom för prövningsmyndigheterna finns inte möjlighet för tillsynsmyndigheterna att förbjuda en verksamhet eller åtgärd om den som anmäler gjort sig skyldig till brott eller på grund av ekonomiska förhållanden är olämplig att bedriva miljöfarlig verksamhet.

Paragrafen har tillämpats mycket sparsamt i praxis. Miljööverdomstolen avslog i mål nr M 10205-04 en ansökan om tillstånd till djurhållning (minkfarm) bl.a. med hänvisning till att verksamhetsutövaren bedrivit sin verksamhet både under den tid som det tidigare tillståndet gällde och under den tid då bolaget saknat tillstånd till verksamheten. I MÖD 2013:26 hade mark- och miljödomstolen gällande anläggande och drift av biogasanläggning i sina domskäl angett att det sätt på vilket ett bolag under lång tid bedrivit sin verksamhet på en annan plats än den sökta samt att bolaget påbörjat anläggningssarbeten utan tillstånd talade starkt för att tillstånd inte skulle meddelas. Tillsammans med övriga omständigheter bedömde domstolen att tillstånd inte skulle meddelas. Mark- och miljööverdomstolen fann efter överklagande att de olägenheter och eventuella missförhållanden som påtalats när det gällde det aktuella bolagets anläggningar på andra platser i Sverige inte varit sådana att de borde leda till att tillstånd enligt den aktuella ansökan skulle vägras bolaget på den grunden. Ett utvecklat resonemang för bedömningen saknas i domskälen.

7.2.4 Vandelsprövning enligt annan lagstiftning

Vandelsprövning enligt avfallsförordningen (2020:614)

Enligt 5 kap. 1 § avfallsförordningen krävs ett särskilt tillstånd för att yrkesmässigt transportera avfall eller transportera avfall som har uppkommit i samband med en yrkesmässig verksamhet under vissa förutsättningar. Av 3 § samma förordning följer att tillstånd enligt 1 § endast får ges om sökanden har personella, tekniska och ekono-

miska förutsättningar att transportera det avfall som avses med ansökan på ett tillfredsställande sätt från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Sökanden ska också ha de tillstånd som krävs för verksamheten enligt annan lagstiftning.

I november 2023 redovisade Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag om kriteriet yrkesmässig och om kriterier vid prövning av tillstånd för avfallstransport (Naturvårdsverket 2023b). I redovisningen konstaterar Naturvårdsverket att prövningen enligt 5 kap. 3 § avfallsförordningen i sin nuvarande form inte ses som ett användbart verktyg för att pröva sökandens förutsättningar för att transportera avfall (s. 39 f.).

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

I 13 kap. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling finns bestämmelser om uteslutning av leverantörer under vissa förutsättningar. En upphandlande myndighet ska enligt 1 § utesluta en leverantör från att delta i en upphandling om myndigheten genom kontroll enligt 15 kap. eller på annat sätt får kännedom om att leverantören enligt en dom som fått laga kraft är dömd för vissa brott. Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören.

Enligt 13 kap. 1 a § får den upphandlande myndigheten inte låta en dom som meddelades för mer än fem år sedan ligga till grund för ett beslut om uteslutning av en leverantör enligt 1 §.

En upphandlande myndighet ska även utesluta en leverantör från att delta i en upphandling, om myndigheten genom kontroll enligt 15 kap. eller på annat sätt får kännedom om att leverantören inte har fullgjort sina skyldigheter avseende betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter i det egna landet eller i det land där upphandlingen sker. Denna omständighet måste ha fastställts genom ett bindande domstolsavgörande eller myndighetsbeslut som har fått laga kraft. Myndigheten får utesluta en leverantör även utan ett sådant beslut om myndigheten på ett annat lämpligt sätt kan visa att dessa skyldigheter inte har fullgjorts.

När det gäller missförhållanden i övrigt i fråga om en leverantörs verksamhet får den upphandlande myndigheten enligt 13 kap. 3 § utesluta leverantören t.ex. om myndigheten kan visa att leverantören åsidosatt tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter, leverantören är i konkurs eller är föremål för insolvens- eller likvidationsförfaranden eller tvångsförvaltning. Myndigheten får inte låta en händelse som inträffade för mer än tre år sedan ligga till grund för ett beslut om uteslutning.

Lag (2018:1219) om försäkringsdistribution

I lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution finns separata paragrafer för vandelsprövning vid tillstånd för försäkringsdistribution för fysiska eller juridiska personer. Med försäkringsdistribution avses verksamhet som består i att ge råd om eller föreslå försäkringsavtal eller utföra annat förberedande arbete innan ett försäkringsavtal ingås, ingå ett försäkringsavtal, eller bistå vid förvaltning eller fullgörande av ett försäkringsavtal.

För en svensk fysisk person gäller enligt 2 kap. 7 § att tillstånd att utöva försäkringsförmedling bara får ges om den fysiska personen inte är underårig, försatt i konkurs eller har näringsförbud eller förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Personen får heller inte förekomma i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister avseende vissa allvarliga förmögenhetsbrott eller viss allvarlig ekonomisk brottslighet och ska ha visat skötsamhet i ekonomiska angelägenheter. Personen måste därtill bl.a. ha lämplig kunskap och kompetens för den verksamhet som ska utövas och även i övrigt vara lämplig att bedriva verksamheten.

För en svensk juridisk person får tillstånd att utöva försäkringsdistribution ges bara om den juridiska personen inte är i konkurs eller likvidation, 2 kap. 8 §. Den som ska ingå i den juridiska personens ledning eller vara ersättare för denne, ska uppfylla kraven i 2 kap. 7 § första stycket 2 samt ha tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av en juridisk person som utövar försäkringsdistribution och även i övrigt lämplig att ingå i ledningen. Slutligen ska de anställda som direkt deltar i distributionen av försäkringar för den juridiska personens räkning uppfylla kraven i 2 kap. 7 § 1–4. Den juridiska personen ska kontrollera att dessa förutsätt-

ningar för de anställda är uppfyllda. I samband med detta ska den juridiska personen begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp.

Av 3 kap. 1 § första stycket förordning (2018:1231) om försäkringsdistribution följer vilka brott som avses med vissa allvarliga förmögenhetsbrott eller viss allvarlig ekonomisk brottslighet enligt 2 kap. 7 § första stycket 2 lagen om försäkringsdistribution, bl.a. brott eller medhjälp till brott mot 8, 9, 10, 11, 12, 14 eller 15 kap. brottsbalken och skattebrottslagen (1971:69). Enligt andra stycket i samma paragraf gäller första stycket om det lägsta föreskrivna straffet är fängelse, och om en dom eller ett beslut meddelats eller ett strafföreläggande godkänts avseende ett sådant brott inom fem år före den dag då kontrollen i registret görs.

Yrkestrafikförordningen (2012:237)

Det krävs tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik. Enligt 2 kap. 1 § yrkestrafikförordningen ska en ansökan om tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik vara skriftlig. Sökanden ska ge in sådana handlingar som visar att kraven i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG är uppfyllda. I fråga om utländska medborgare som inte har hemvist i Sverige ska även en utredning om gott anseende ges in. Kraven i artikel 3 i samma förordning innebär att företag som bedriver yrkesmässig trafik ska vara faktiskt och fast etablerade i en medlemsstat, ha gott anseende, ha tillräckliga ekonomiska resurser, och ha erforderligt yrkeskunnande. Sökanden ska därutöver enligt 2 kap. 2 § yrkestrafikförordningen på begäran av Transportstyrelsen ge in de uppgifter som Transportstyrelsen behöver för att pröva en ansökan om tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik.

Alkohollagen (2010:1622)

För servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker och av alkoholdrycksliknande preparat krävs tillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget (serveringstillstånd),

8 kap. 1 § alkohollagen. Som huvudregel gäller att ansökan inte får bifallas utan att Polismyndighetens yttrande har inhämtats. Polismyndigheten ska i sitt yttrande redovisa samtliga omständigheter som ligger till grund för myndighetens bedömning i det enskilda fallet och särskilt yttra sig om sökandens allmänna lämplighet för verksamheten. Enligt 8 kap. 11 § alkohollagen ska om en ansökan avser servering inom eller invid ett militärt område yttrande dessutom inhämtas av vederbörande militära chef innan ansökan får bifallas.

Serveringstillstånd får enligt 8 kap. 12 § alkohollagen endast meddelas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i denna lag. Sökanden ska genom att avlägga ett prov visa att han eller hon har de kunskaper om denna lag och anslutande föreskrifter som krävs för att på ett författningsenligt sätt utöva serveringsverksamheten. När den sökande är en juridisk person gäller kravet på att genomföra kunskapsprov den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i företaget och är aktiva i serveringsverksamheten (Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om kunskapsprov för serverings- och provsmakningstillstånd, [HSLF-FS 2020:77]).

På begäran av en tillsynsmyndighet ska Polismyndigheten samt Skatteverket och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter lämna uppgifter som behövs för tillståndsprövningen (9 kap. 8 § fjärde stycket alkohollagen).

I författningskommentaren till den äldre alkohollagen framhålls att utgångspunkten är att återkallelse ska ske i de fall som anges i 7 kap. 19 §, nuvarande 7 kap. 18 § (prop. 1994/95:89, s. 102 f. och 109 f.). Om emellertid tillståndshavaren vidtar erforderliga åtgärder för att rätta till förhållandena så att det kan antas att verksamheten i fortsättningen kommer att bedrivas i enlighet med gällande föreskrifter och meddelade villkor kan dock ingripandet begränsas till varning. Även andra fall kan tänkas, t.ex. att överträdelsen varit tillfällig eller berott på ett missförstånd. Det erinras också om möjligheten att meddela villkor. Som exempel på olämplighet som bör medföra återkallelse för tillståndshavaren nämns att denne har begått brott som har anknytning till rörelsen, narkotikabrott, trafiknykterhetsbrott eller våldsbrott. Ekonomisk misskötsamhet, även om den

inte är brottslig, bör också medföra omprövning av tillståndet (prop. 2009/10:125, s. 116 f.).

Lag (2018:2088) om tobak och liknande produkter

Det råder sedan 2019 tillståndsplikt för detaljhandel och partihandel med tobaksvaror (5 kap. 1 § lagen om tobak och liknande produkter). Tillståndsmyndighet är den kommun där försäljningsstället är beläget, där företaget har sitt säte eller där företaget har ett fast driftställe (5 kap. 3 §). Tillstånd får beviljas endast den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i denna lag. Lämplighetsprövningen är utformad med bestämmelsen i alkohollagen som förebild. Prövningen av lämpligheten ska avse sökandens personliga och ekonomiska förhållanden i vid mening. Det ankommer på sökanden att visa att lämplighetskravet är uppfyllt. Sökanden kan av kommunen åläggas att ge in utdrag från myndigheter som har etablerade rutiner för hantering av relevanta intyg eller handlingar. När det gäller en juridisk person måste lämplighetskraven även riktas mot den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i rörelsen i egenskap av exempelvis verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsdelägare eller aktieägare med betydande aktieinnehav. Även annan ekonomisk intressent bakom en rörelse kan komma att innefattas i prövningen (prop. 2017/18:156, s. 191, jfr även prop. 1994/95:89, s. 102).

Vid prövningen av en ansökan om tillstånd för detaljhandel får kommunen inhämta ett yttrande från Polismyndigheten. En ansökan om tillstånd för partihandel får inte bifallas utan att Polismyndighetens och Tullverkets yttranden har inhämtats. Myndigheterna ska yttra sig om sökandens allmänna lämplighet för verksamheten och ska i sina yttranden redovisa de omständigheter som ligger till grund för deras bedömning i det enskilda fallet (5 kap. 4 §).

Om någon som har tillstånd till detaljhandel överlåter rörelsen får lagret av tobaksvaror ingå i överlåtelsen om förvärvaren har tillstånd till detaljhandel (5 kap. 8 §).

En kommun får under vissa förutsättningar återkalla ett försäljningstillstånd. Det gäller om tillståndet inte längre utnyttjas, om

tillståndshavaren inte uppfyller de krav som gällde för tillståndets meddelande, det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottslig verksamhet på det fysiska försäljningsstället, eller i anslutning till detta, eller annars inom den tillståndspliktiga verksamheten utan att tillståndshavaren har ingripit, eller tillståndshavaren har tilldelats varning utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till (7 kap. 10 §). Varning får meddelas i stället för återkallelse om det kan anses vara en tillräckligt ingripande åtgärd och vid allvarliga eller upprepade överträdelse (7 kap. 11 §).

Lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

Enligt 19 § lagen om brandfarliga och explosiva varor ska tillståndsmyndigheten pröva om den som söker tillstånd och den som är anmäld som föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor är lämplig och i övrigt har de förutsättningar som krävs för att hantera, överföra, importera eller exportera brandfarliga respektive explosiva varor i enlighet med lagen och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. När den som söker tillstånd är en juridisk person ska tillståndsmyndigheten göra en lämplighetsprövning av de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen. Tillståndsmyndigheten ska också göra en lämplighetsprövning av den som är anmäld som deltagare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor.

7.2.5 Tidigare överväganden om vandelsprövning för miljöfarlig verksamhet

Naturvårdsverket har i redovisningen av sitt regeringsuppdrag *Minska risken att systemet med anmälningsplikt utnyttjas för avfallsbrottslighet* bedömt att införandet av en bestämmelse som skulle göra det möjligt att beakta så kallad vandel vid anmälan om att bedriva miljöfarlig verksamhet skulle kunna ge tillsynsmyndigheterna efterfrågade verktyg för att bl.a. minska möjligheten att utnyttja systemet med anmälningsplikt samt motverka avfallsbrottslighet i stort. En bestämmelse om vandelsprövning skulle möjliggöra att pröva om den som gör en anmälan om miljöfarlig verksamhet, så kallad C-verksamhet, är lämplig att bedriva den anmälda verksamheten med hänsyn t.ex. tidigare

konkurser, vilket det i dagsläget saknas lagstöd för att beakta (se mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätts dom den 20 mars 2019 i mål nr M 5193-18) (Naturvårdsverket 2023c).

Vid de konsultationer av problemanalys och preliminära förslag som genomförts inom regeringsuppdraget har det framförts att en vandelsprövning kan vara en viktig pusselbit i arbetet mot avfallsbrottslighet (Naturvårdsverket 2023c).

7.2.6 Utdrag ur belastningsregistret

Ändamålet med belastningsregistret är enligt förarbetena till lagen (1998:620) om belastningsregister att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos polis- och tullmyndigheter för att förebygga, upptäcka och utreda brott, hos åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal samt vid utfärdande av strafföreläggande samt hos allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd. Uppgifter i registret ska också få användas av polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning och annan prövning som anges i lag eller förordning samt av enskilda om det är av särskild betydelse i den enskildes verksamhet (prop. 1997/98:97, s. 72).

I propositionen framhåller regeringen att en myndighet som har rätt att få del av uppgifter ur registret för att bevilja ett tillstånd också bör ha rätt att få del av uppgifter ur registret för att kunna ta ställning till om tillståndet bör återkallas eller inskränkas t.ex. med anledning av att tillståndshavaren gjort sig skyldig till brott. Detta borde enligt regeringen komma till uttryck genom att registret får användas för att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i myndigheternas verksamhet vid tillståndsprövning som anges i författning (prop. 1997/98:97, s. 73).

Uppgifter i belastningsregistret anses särskilt integritetskänsliga och för uppgifterna gäller så kallad absolut sekretess (35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Absolut sekretess innebär att det inte ställs några villkor för sekretessen i form av ett skaderequisit som reglerar sekretessens styrka. De uppgifter som omfattas av sekretessen ska därmed hemlighållas utan någon skadeprövning om uppgifterna begärs ut. Som framgår nedan finns det bestämmelser som bryter den absoluta sekretessen, så kallade sekre-

tessbrytande regler. Sekretessbrytande regler finns i förhållande till den enskilde som registerutdraget rör samt vissa myndigheter som har rätt att få tillgång till uppgifter i registret. Myndigheter som har rätt att få uppgifter ur registret ska i varje enskilt fall pröva behovet av informationen och en begäran får endast göras om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs (7 § lagen om belastningsregister).

Uppgifter i belastningsregistret får endast lämnas ut till de myndigheter som har en sådan författningsreglerad rätt. I belastningsregistret finns en uppdelning mellan myndigheter som har rätt att få fullständiga uppgifter ur registret och myndigheter som har rätt att få uppgifter om vissa brott (10–17 §§ förordningen [1999:1134] om belastningsregister).

Enligt 9 § lagen om belastningsregister har en enskild rätt att på begäran skriftligen få ta del av samtliga uppgifter ur registret om sig själv. Om sådana uppgifter finns har den enskilde även rätt att få sådan skriftlig information som anges i 4 kap. 3 § första stycket 1–8 brottsdatalagen (2018:1177). Uppgifterna ska på begäran lämnas ut utan avgift en gång per kalenderår.

Frågan om vem som ska begära ut uppgifter från belastningsregistret vid vandelsprövning har även behandlats i förarbetena till lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution. Enligt 2 kap. 7 § samma lag får tillstånd för en svensk fysisk person att utöva försäkringsdistribution ges bara om denne inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa allvarliga förmögenhetsbrott eller viss allvarlig ekonomisk brottslighet. En förutsättning för tillstånd för en juridisk person är enligt 2 kap. 8 § första stycket 2 bl.a. att den som ska ingå i den juridiska personens ledning eller vara ersättare för denne uppfyller kraven i 2 kap. 7 § första stycket 2. I propositionen till lagens föregångare, lagen (2005:405) om försäkringsförmedlare, framhåller regeringen att en registerkontroll, vem som än utför den, innebär ett intrång i den personliga integriteten. Den personliga integriteten handlar bl.a. om en önskan eller ett krav att kunna kontrollera uppgifter om sig själv och utomståendes möjligheter att ta del av personliga uppgifter. Personlig integritet innefattar såväl en rätt till en privat sfär skyddad från utomståendes insyn som en rätt att bestämma över kunskap om sig själv. Den registerkontroll som ska göras inom ramen för tillståndsgivningen utgör enligt regeringen självfallet i den bemärkelsen en integritetskränkning (prop. 2004/05:133, s. 69).

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/97 av den 20 januari 2016 om försäkringsdistribution innebär emellertid att en registerkontroll måste göras innan tillstånd till försäkringsförmedling kan beviljas (prop. 2017/18:216, s. 195 f.).

Finansinspektionen har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret vid handläggning av ärenden om ägar- och ledningsprövning samt om tillstånd. I förarbetena till den nya lagen om försäkringsdistribution var frågan aktuell och regeringen övervägde olika alternativ. För den registerkontroll som ska utföras av försäkringsföretag eller försäkringsförmedlare fanns det enligt regeringen tre tänkbara system för kontroll. Det ena var att Finansinspektionen hämtar in registerutdrag och vidarebefordrar relevant information till försäkringsföretaget eller försäkringsförmedlaren. Det andra var att den enskilde själv hämtar in registerutdrag och det tredje att försäkringsföretaget eller försäkringsförmedlaren gör det. Den första lösningen, att Finansinspektionen hämtar in registerutdrag och vidarebefordrar relevant information till försäkringsföretaget eller försäkringsförmedlaren, bedömdes kunna vara lämplig från integritetssynpunkt men ha flera nackdelar. Den skapade enligt regeringen en oklar skiljelinje mellan Finansinspektionens och företagens ansvar genom att företagen inte får det fulla ansvaret för kontrollen av försäkringsförmedlares kvalifikationer. Vidare har den enskilde inte själv någon kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut till företaget. Lösningen innebar också enligt regeringen att den eftersträvade effektivitetsvinsten och resursbesparingen inte fick fullt genomslag. Regeringen bedömde att Finansinspektionen även fortsättningsvis skulle ha rätt att inhämta uppgifter ur belastningsregistret (prop. 2017/18:216, s. 195 f.).

Belastningsregistret innehåller uppgifter om bl.a. namn, personnummer, dom, beslut, strafföreläggande, föreläggande av ordningsbot, de brott som den registrerade har begått samt påföljd. Det finns också uppgifter om verkställighet av påföljd. Normalt ska uppgifter om fängelsestraff tas bort ur belastningsregistret tio år efter frigivningen. Uppgifter om skyddstillsyn eller villkorlig dom ska normalt tas bort tio år efter domen och uppgifter om böter ska normalt tas bort fem år efter domen. Om det emellertid dessförinnan gjorts nya anteckningar i registret, ska ingen av uppgifterna gallras så länge någon av dem ska finnas kvar i registret. En uppgift ska gallras senast tjugo år efter den dom eller det beslut som föranledde att uppgiften fördes in i registret.

7.2.7 Sökande och verksamhetsutövare

En dom eller ett beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet formuleras så att det är bolaget eller personen som sökt, sökanden, som ges tillstånd. Det är också sökanden som prövas enligt bestämmelserna i 16 kap. 6 § miljöbalken. Den som är angiven som sökande i tillståndet brukar ibland benämnas innehavare av tillståndet. Ett tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet är dock inte personligt i den meningen att det enbart är den som sökt tillståndet som kan bedriva verksamhet med stöd av tillståndet. En överlåtelse av en miljöfarlig verksamhet är en civilrättslig fråga och vid en överlåtelse kan en ny verksamhetsutövare fortsätta att bedriva verksamheten med stöd av tillståndet. Det förekommer också att flera verksamhetsutövare bedriver verksamhet med stöd av samma tillstånd. Bengtsson framhåller dock i *Om verksamhetsutövare enligt miljöbalken – analys* (2019) att det är fråga om ett offentligrättsligt ansvar och att vid bedömningen av vem som är att se som verksamhetsutövare ska man i princip bortse från eventuella civilrättsliga avtal.

Begreppet verksamhetsutövare finns inte definierat i miljöbalken. I praxis har det dock slagits fast att den som har de faktiska och rättsliga möjligheterna att vidta åtgärder mot störningar och olägenheter anses som verksamhetsutövare, se t.ex. MÖD 2013:36. Vikt har också lagts vid vem som ansvarar för underhåll och drift. Av praxis framgår också att bedömningen måste göras utifrån förhållandena i det enskilda fallet, se MÖD 2005:64, MÖD 2010:23 och MÖD 2010:43.

Den som står som sökande på ett tillstånd behöver således inte vara den som i realiteten är verksamhetsutövare utan en eller flera andra än den som sökt tillståndet kan bedriva verksamhet med stöd av tillståndet. Detsamma gäller för anmälningspliktig verksamhet, dvs. någon annan än den som anmält verksamheten kan bedriva den. Om en verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eller enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) bedrivs av någon annan än den som har fått tillstånd till verksamheten eller anmält den, ska den nya verksamhetsutövaren enligt 32 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd snarast möjligt upplysa tillsynsmyndigheten om det ändrade förhållandet. Det finns alltså inte något krav på att underrättelse sker innan en ny verksamhetsutövare tar över verksamheten. Den nye verksamhetsutövaren genomgår inte

heller någon prövning varken enligt 16 kap. 6 § miljöbalken eller någon av de andra bestämmelserna i balken t.ex. 2 kap. där bl.a. kunskapskravet regleras.

7.3 Utredningens bedömningar och förslag om vandelsprövning för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet

7.3.1 Vandelsprövningen bör utökas

Bedömning: I fråga om tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet är nuvarande prövning för snäv. Det finns därför behov av att utöka vandelsprövningen för sådan verksamhet.

Skälen för utredningens bedömning

Det finns behov av att utöka vandelsprövningen för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet

Under utredningens arbete har det i kontakt med olika myndigheter och andra aktörer framkommit att de huvudsakliga omständigheter som skulle behöva bedömas i en vandelsprövning är tidigare brottslighet så som miljöbrottslighet, förmögenhetsbrott, ekonomisk brottslighet och vissa brott mot allmän verksamhet, t.ex. hot mot tjänsteman. Även en kontroll av ekonomi; om sökanden är försatt i konkurs, har skatteskulder och ekonomisk skötsamhet i övrigt har framförts som viktiga faktorer för att bedöma lämpligheten hos en sökande. Gällande vem som ska prövas har det framhållits att i de fall verksamhetsutövaren är en fysisk person bör prövningen avse denne. När verksamhetsutövaren är en juridisk person bör även fysiska personer med betydande inflytande över den juridiska personen genomgå en vandelsprövning innan tillstånd kan meddelas.

Brottsförebyggande rådet framhåller i en rapport från år 2022 gällande välfärdsbrott mot kommuner och regioner att en ofta förbisedd aspekt inom rättsväsendet är straffrättens betydelse för företagens inträde på marknaden. För att visa att företrädare är olämpliga krävs i vissa fall brottsbelastning eller att de gjort andra fel som lämnar spår i register (Brå 2022, s. 15). Detsamma gäller enligt utredningen

för miljöfarlig verksamhet. Nuvarande prövning är för snäv för att komma åt sådana aktörer eftersom den endast omfattar omständigheten att sökanden inte har fullgjort skyldigheter enligt tidigare tillstånd eller bedrivit verksamhet utan tillstånd när sådant krävs. Det går alltså endast att vägra tillstånd till en sökande som bedrivit tillståndspliktig verksamhet vid något tidigare tillfälle. Det finns därför enligt utredningen en överhängande risk för att aktörer med oseriös eller kriminell agenda även fortsatt kan komma att bedriva miljöfarlig verksamhet om vandelsprövningen inte utökas.

I utredningens kontakter med bl.a. prövningsmyndigheter och andra myndigheter har framkommit att en mer effektiv vandelsprövning även behöver innefatta ekonomiska aspekter, tidigare brottslighet och sökandens lämplighet i övrigt. Detta stämmer också överens med Naturvårdsverkets slutsats i redovisningen av regeringsuppdrag om kriteriet yrkesmässig och om kriterier vid prövning av tillstånd för avfallstransport (Naturvårdsverket 2023b). Även om transporter av avfall inte är en miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken är de aspekter som behöver kontrolleras när det gäller en sökandes lämplighet likartade för att bedriva miljöfarlig verksamhet.

Vandelsprövningen för tillstånd till miljöfarlig verksamhet är betydligt mer begränsad än vandelsprövning på andra rättsområden, t.ex. alkohol- och tobakslagstiftningen (se avsnitt 7.2.4). Detta trots att miljöfarlig verksamhet kan leda till omfattande negativa konsekvenser för både miljön och människors hälsa.

Utredningens bedömning är att vandelsprövningen för miljöfarlig verksamhet bör utökas för att den på ett effektivt sätt ska kunna förhindra att oseriösa eller på annat sätt olämpliga aktörer får tillträde till marknaden.

De befintliga bestämmelserna i 16 kap. 6 § miljöbalken bör kvarstå

Vandelsprövningen enligt 16 kap. 6 § miljöbalken är fakultativ, dvs. det är inte obligatoriskt att en ansökan ska avslås om sökanden har tidigare uppfyllda skyldigheter enligt tillstånd, godkännande eller dispens eller tidigare har bedrivit verksamhet utan tillstånd, godkännande eller dispens. Vid prövningen bör enligt förarbetena hänsyn tas till vilken typ av verksamhet man tidigare bedrivit och vilken verksamhet man ansöker om att få bedriva. Omständigheterna i det

enskilda fallet bör avgöra om tillstånd ska vägras (prop. 1997/98:45, del 1, s. 482 och del 2, s. 207 f.).

Utredningen har övervägt att för miljöfarlig verksamhet föreslå att tillstånd alltid ska vägras om sökanden tidigare inte uppfyllt skyldigheter enligt tillstånd eller bedrivit verksamhet utan tillstånd. Det finns dock flera faktorer som talar emot en sådan lösning. Vandelsprovningen är i denna del tydligt sammankopplad med kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken. En ansökan om tillstånd enligt 22 kap. 1 § 4 miljöbalken ska innehålla förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken följs. Detta innefattar att sökanden ska lämna uppgifter som visar att kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken är uppfyllt. Kunskapskravet innebär att den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

Prövningsmyndigheten kan vid prövning av en ansökan göra bedömningen att sökanden har visat att denne kan bedriva verksamheten, bl.a. genom att bedöma om kunskapskravet är uppfyllt. Har sökanden enligt tidigare tillstånd brutit i att fullgöra skyldigheter kan detta vid en bedömning enligt 16 kap. 6 § miljöbalken leda till att tillstånd vägras. Det finns flera faktorer som kan få betydelse i en sådan bedömning. Den tidigare verksamhet där sökanden brutit mot villkor eller bedrivit verksamhet utan tillstånd kan vara en annan typ av verksamhet än den som sökanden avser att bedriva i den aktuella provningen. Detta kan, beroende på bl.a. typ av verksamhet och den tid som passerat, ha betydelse för om tillstånd kan meddelas eller inte. En annan omständighet som skulle kunna vara förmildrande är om verksamhetsutövaren följt de förelägganden om rättelse som tillsynsmyndigheten meddelat eller på annat sätt vidtagit åtgärder så att skyldigheterna uppfyllts. Det är enligt utredningen därför lämpligt att omständigheterna i det enskilda fallet fortsatt får avgöra om tillstånd ska vägras för miljöfarlig verksamhet enligt 16 kap. 6 § miljöbalken.

7.3.2 Nya fakultativa bestämmelser om vandelsprövning ska införas

Förslag: Utöver vad som anges i 16 kap. 6 § miljöbalken ska tillstånd till miljöfarlig verksamhet kunna vägras den som inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare beslut om anmälningsskyldig miljöfarlig verksamhet eller tidigare har underlåtit att anmäla en anmälningsskyldig verksamhet.

När den som söker tillstånd till miljöfarlig verksamhet är en juridisk person ska även de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen omfattas av prövningen.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelserna i 16 kap. 6 § miljöbalken omfattar den som söker tillstånd och inte fullgjort skyldigheter enligt tidigare tillstånd, godkännande eller dispens eller underlåtit att ansöka om nödvändiga sådana. Även underlåtelse att fullgöra skyldigheter enligt ett beslut om anmälan eller underlåtelse att anmäla en verksamhet bör enligt utredningen ha betydelse för frågan om tillstånd ska meddelas. Oavsett om det rör tillståndsskyldig eller anmälningsskyldig verksamhet är underlåtelserna att följa gällande beslut densamma. Det finns därför enligt utredningen inte skäl att se annorlunda på en underlåtelse gällande anmälningsskyldig verksamhet och underlåtelse gällande tillståndsskyldig verksamhet. Utredningens bedömning är därför att även den som inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare anmälningsskyldig verksamhet ska kunna vägras tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Bestämmelserna bör vara fakultativa och även i övrigt utformade som 16 kap. 6 §. Tillsynsmyndigheten bör ta hänsyn till vilken typ av verksamhet sökanden tidigare bedrivit och vilken verksamhet sökanden ansöker om att få bedriva, på motsvarande sätt som görs i dag beträffande övriga bedömningar enligt 16 kap. 6 § miljöbalken. Omständigheterna i det enskilda fallet bör avgöra om tillstånd ska vägras (se även avsnitt 7.3.1).

Om sökanden är en juridisk person ska fysiska personer som har betydande inflytande över den juridiska personen omfattas av kraven

En sökande kan vara en fysisk person eller en juridisk person. Om sökanden är en juridisk person behöver – förutom den juridiska personen – även fysiska personer med betydande inflytande över den juridiska personen bedömas för att vandelsprövningen ska få avsedd effekt. I praktiken innebär det att t.ex. styrelseledamöter, verkställande direktörer, bolagsdelägare eller aktieägare med betydande aktieinnehav ska prövas. Även annan ekonomisk intressent bakom en rörelse kan komma att innefattas i prövningen (jfr prop. 2020/21:158, s. 16, prop. 2017/18:156, s. 191, samt prop. 1994/95:89, s. 102). Utredningens bedömning är att förslaget härigenom täcker in de personer som behöver prövas för att minska risken för att oseriösa aktörer ska ges åtkomst till marknaden. Utredningens bedömning är vidare att personkretsen i förslaget närmast är jämförbar med den personkrets som anges i 16 kap. 6 § miljöbalken. Den befintliga bestämmelsen omandel i 16 kap. 6 § har ett vidare tillämpningsområde eftersom även andra verksamheter än miljöfarlig verksamhet omfattas. Detta medför att utredningen inte bedömer det som lämpligt att justera personkretsen på motsvarande sätt som utredningen föreslår för den utvidgade vandelsprövningen.

7.3.3 Nya obligatoriska bestämmelser om vandelsprövning ska införas

Förslag: Tillstånd till miljöfarlig verksamhet som är tillståndspliktig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken och, prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation eller mark- och miljödomstol som första instans ska endast få ges om sökanden inte är underårig, i konkurs eller underkastad näringsförbud, inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken, inte förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister avseende brott, där det lägsta föreskrivna straffet är fängelse, enligt 8–15 eller 17 kap. brottsbalken, skattebrottslagen (1971:69), miljöstrafflagen (2026:0000), eller lagen (2014:307) om straff för penningtvåtsbrott, om en dom eller ett beslut meddelats eller ett strafföreläggande godkänts avseende ett sådant brott inom fem år före den dag då kontrollen i registret

görs, samt har visat skötsamhet i ekonomiska angelägenheter, och i övrigt är lämplig att bedriva miljöfarlig verksamhet.

När den som söker tillstånd till miljöfarlig verksamhet är en juridisk person ska även de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen omfattas av prövningen.

Bestämmelserna ska inte gälla om staten, kommuner, regioner eller kommunalförbund är sökande.

Skälen för utredningens förslag

I kommittédirektiven anger regeringen att vid överväganden om en utökad vandelsprövning särskilt måste beaktas att miljöprövningar fortsatt ska kunna bedrivas effektivt. Alltför många bedömningsmoment i vandelsprövningen kan leda till att processen drar ut på tiden. De utökade kraven i vandelsprövningen bör därför vara enkla att bedöma samtidigt som syftet med vandelsprövningen upprätthålls (dir. 2022:69, s. 18 f.).

Sökanden ska inte få vara underårig, i konkurs, ha näringsförbud eller ha förvaltare

Krav på att sökanden inte är underårig förekommer i flera andra lagstiftningar (se t.ex. 2 kap. 7 § lagen om försäkringsdistribution). För att få bedriva näringsverksamhet som innefattar försäljning av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat krävs enligt 3 kap. 6 § alkohollagen att sökanden måste ha fyllt 20 år och inte ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. För aktiebolag gäller enligt 2 kap. 2 § aktiebolagslagen (2005:551) att den som är underårig, i konkurs eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken inte kan vara stiftare, det vill säga den som bildar ett aktiebolag. Inte heller den som har näringsförbud kan vara stiftare av ett aktiebolag enligt 11 § 4 lagen (2014:836) om näringsförbud. Samma hinder gäller i fråga om vem som kan vara styrelseledamot eller verkställande direktör enligt 8 kap. 11 § samt 8 kap. 31 § aktiebolagslagen.

Utredningens bedömning är att den omständigheten att någon är underårig, i konkurs, har näringsförbud eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken också ska utgöra hinder för att bedriva miljöfarlig verksamhet. Det är grundläggande krav som överens-

stämmer med de som ställs enligt annan lagstiftning och som bör ställas även på den som avser att bedriva miljöfarlig verksamhet.

Sökandens tidigare brottslighet ska beaktas

Utredningens förslag innebär att en prövning av sökandens lämplighet för att bedriva miljöfarlig verksamhet ska omfatta sökandens tidigare brottslighet. Det är dock enligt utredningen inte alla brott som är relevanta i en sådan vandelsprövning. Under utredningens arbete har det i kontakter med olika aktörer framförts synpunkter på i vilken mån tidigare brottslighet ska leda till att tillstånd till miljöfarlig verksamhet nekas. Två huvudsakliga alternativ har framförts. Ett alternativ är att alla typer av brottslighet ska beaktas men att endast vissa typer av brottslighet alltid ska leda till att sökanden nekas att bedriva verksamheten. Den andra inriktningen är att endast vissa typer av brott ska beaktas, men att dessa brott alltid ska leda till att sökande inte får bedriva verksamhet. De brottstyper som förts fram som alltid bör leda till att sökanden inte ska få bedriva verksamhet för båda dessa alternativ är miljöbrottslighet, förmögenhetsbrott (t.ex. skattebrott, bedrägeri, förskingring), trolöshet mot huvudman, bokföringsbrott, penningtvåtsbrott samt brott mot allmän verksamhet. Även vissa våldsbrott och brott mot allmän ordning m.m. enligt 17 kap. brottsbalken bör enligt flera aktörer leda till att tillstånd nekas. De nu angivna brotten har enligt utredningens bedömning direkt betydelse för lämpligheten att bedriva miljöfarlig verksamhet och kan också i vissa fall ha koppling till organiserad brottslighet (se även kapitel 5). Utredningen föreslår därför att en sökande som har gjort sig skyldig till sådan brottslighet alltid ska nekas tillstånd. Det är dock rimligt att det endast gäller brott där det lägsta föreskrivna straffet är fängelse.

Utredningens bedömning är att det bör anges i regleringen vilka brott som alltid ska leda till att ansökan om tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet avslås. För att vandelsprövningen ska bli effektiv bör förekomst i belastningsregistret av miljöbrottslighet, vissa brott enligt brottsbalken, brott enligt skattebrottslagen och brott enligt lagen om straff för penningtvåtsbrott om det lägsta föreskrivna straffet för brotten är fängelse alltid leda till att tillstånd nekas. Övriga brott bör inte alltid leda till att verksamhet inte får bedrivas utan får beaktas

inom den föreslagna uppsamlingsbestämmelsen där beslutande myndighet i det enskilda fallet kan göra en bedömning av sökandens lämplighet i övrigt.

Utredningen har övervägt att förekomst av avsnitt med de ifrågasvarande brotten i belastningsregistret ska leda till nekande av tillstånd utan någon begränsning i tid. En sådan reglering skulle innebära att gallringstiden skulle vara styrande för hur länge någon kan vara utesluten från att få tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Den längsta tid en uppgift finns kvar i belastningsregistret är 20 år, med undantag från fängelsedomar som gallras senast 20 år efter frigivning och överlämnade till rättspsykiatrisk vård som gallras senast 20 år efter utskrivningen. Detta framstår enligt utredningen som orimligt lång tid att vara utesluten från att kunna bedriva miljöfarlig verksamhet, förutsatt att man lever upp till miljöbalkens krav i övrigt. På andra rättsområden, t.ex. försäkringsdistribution och offentlig upphandling, har en gräns på fem år från det att en dom meddelats införts (3 kap. 1 § andra stycket förordningen om försäkringsdistribution och 13 kap. 1 a § lagen om offentlig upphandling). För den befintliga vandelsprövningen i 16 kap. 6 § miljöbalken uttalas i förarbetena att en omständighet som bör beaktas i fråga om bestämmelsen ska tillämpas är att det har gått lång tid sedan överträdelsen skedde, dvs. minst fem år. Utredningens bedömning är att en gräns på fem år för brott som alltid ska leda till uteslutning är rimlig även för miljöfarlig verksamhet.

Företagsbot

En särskild fråga att ta ställning till är hur förekomsten av företagsbot ska bedömas. En företagsbot är inte en påföljd utan en annan särskild rättsverkan av brott som kan åläggas företag vid brott i näringsverksamhet (36 kap. 23 § brottbalken). Med företag avses enskilda näringsidkare och juridiska personer. En närmare beskrivning av regleringen om företagsbot finns i avsnitt 3.3. Utredningens bedömning är att företagsbot inte alltid ska leda till att tillstånd ska vägras. Det ska i stället vägas in som en omständighet i den lämplighetsbedömning som utredningen föreslår och där flera ytterligare omständigheter kan få betydelse för om en sökande ska få tillstånd eller inte.

Sökandens ekonomiska skötsamhet

Vandelsprövningen bör också omfatta en kontroll av sökandens ekonomiska skötsamhet. Förutom att på detta sätt kunna göra en bedömning av sökandens ekonomiskaandel kan de ekonomiska förutsättningarna att bedriva verksamheten bedömas inom ramen för den lämplighetsbedömning som utredningen föreslår. En sådan bestämmelse saknas. Av 2 kap. 1 § miljöbalken följer visserligen att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd är skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av 2 kap. miljöbalken iakttas. Vidare följer av 2 kap. 2 § miljöbalken att den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Det framgår dock inte av förarbetena till de båda bestämmelserna att sökandens bevisbörda och kunskapskravet även omfattar ekonomiska förutsättningar för att bedriva verksamheten med de villkor som följer av tillståndet. Det framgår inte heller av praxis att bestämmelsen tolkats på det sättet.

Det finns ett fåtal bestämmelser i miljöbalken som berör de ekonomiska förutsättningarna för en sökande i form av ställande av ekonomisk säkerhet. Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får enligt 16 kap. 3 § miljöbalken för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som kan komma att behövas med anledning av verksamheten. För vissa typer av verksamhet behöver verksamhetsutövaren alltid ställa ekonomisk säkerhet. Ett sådant exempel är täktverksamheter där tillstånd endast får ges om tillståndet förenas med en skyldighet att ställa säkerhet för uppfyllandet av de villkor som ska gälla för tillståndet, 9 kap. 6 e § miljöbalken. Detsamma gäller tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall, 15 kap. 35 § miljöbalken, eller en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall, 15 kap. 36 a § miljöbalken. Den generella bestämmelsen i 16 kap. 3 § miljöbalken syftar till att avsätta medel för en eventuell miljöskada eller återställande efter avslutad verksamhet medan de specifika bestämmelserna i 15 kap. miljöbalken

syftar till att ställa säkerhet för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten.

Enligt utredningens bedömning är det en brist i lagstiftningen att medel för drift av verksamhet inte kontrolleras eller får betydelse vid en prövning om tillstånd eller vid en anmälan. Ett krav på att avsätta medel för drift av verksamhet borde kunna gälla för flera miljöfarliga verksamheter. Det ligger dock utanför utredningens uppdrag att lämna förslag i fråga om ställande av säkerhet. Däremot kan en bedömning av sökandens ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten, inom ramen för den av utredningen föreslagna lämplighetsprövningen, resultera i att sökanden inte bedöms lämplig att bedriva miljöfarlig verksamhet.

Ekonomisk granskning av den som söker tillstånd till en verksamhet förekommer för flera olika typer av verksamheter, t.ex. försäkringsdistribution och serveringstillstånd enligt alkohollagen. Ekobrottsmyndigheten har tagit fram en checklista (Ekobrottsmyndigheten 2024) för den som arbetar med att granska företag i samband med t.ex. kontroll och tillsyn. Syftet med checklistan är att kunna upptäcka varningssignaler hos ett företag. För den ekonomiska granskningen hos själva företaget är det enligt checklistan en varningssignal att företaget inte är registrerat för F-skatt, moms eller arbetsgivaravgifter. Andra signaler är att företaget bedrivs i likvidationspliktigt skick eller att företaget rapporterar låga arbetsgivaravgifter trots personalintensiv verksamhet. Har företaget många styrelseförändringar under kort tid kan även detta vara en varningssignal. Checklistan har även preciserat varningssignaler gällande företrädare för företaget, t.ex. att företrädare är dömda för brott som har betydelse i sammanhanget, det är svårt att komma i kontakt med företrädare eller att företaget företräds av andra personer än behöriga företrädare. Även faktorer som att en företrädare har näringsförbud eller skatteskulder och att företrädaren varit inblandad i flera företag som gått i konkurs är markerade som allvarigare varningssignaler och innebär högre risk. Ju fler varningssignaler som stämmer in på det aktuella företaget desto större är risken enligt checklistan.

Länsstyrelsen har tagit fram en vägledning i ekonomisk granskning för kommunala handläggare av serveringstillstånd och tobakstillstånd (Länsstyrelsen 2023). Vägledningen är framtagen som ett stöd till kommunala handläggare vilka har till uppgift att göra ekono-

miska bedömningar samt fatta beslut i samband med tillståndsprövning och tillsyn enligt alkohollagen (2010:1622) och lagen om tobak och liknande produkter (2018:2088). Prövningen avser den sökande samt personer som anses vara personer med betydande inflytande.

Det finns fler vägledningar för vandelsprövning eller kontroll för olika rättsområden. De faktorer som tas upp som viktiga att kontrollera i en ekonomisk vandelsprövning i de olika vägledningarna är i stort sett desamma oavsett rättsområde. Utredningens bedömning är dock att den ekonomiska vandelsprövningen måste vara relativt grundläggande för att inte tynga tillståndsprövningsprocessen. Denna utgångspunkt är också i linje med utredningens direktiv där regeringen anger att vid överväganden om en utökad vandelsprövning måste särskilt beaktas att miljöprövningar fortsatt ska kunna bedrivas effektivt (dir. 2022:69, s. 19).

Sökandens lämplighet i övrigt att bedriva miljöfarlig verksamhet

Utredningens bedömning är att det även behövs utrymme för prövningsmyndigheten att bedöma om omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att tillstånd ska vägras. Ett exempel är om sökanden gjort sig skyldig till ett eller flera brott som inte i sig leder till att tillstånd ska vägras enligt de nya obligatoriska bestämmelserna, men som sammantaget bedöms leda till att sökanden inte är lämplig att bedriva miljöfarlig verksamhet. Upprepad brottslighet kan i sig peka på ett mönster som leder till att sökanden inte är lämplig. Ett annat exempel är om sökanden inte efterkommit lagakraftvunna förelägganden från tillsynsmyndigheten eller har ålagts en eller flera miljöstraffavgifter eller företagsböter gällande miljöfarlig verksamhet eller annan verksamhet enligt miljöbalken.

Om sökanden är en juridisk person ska fysiska personer som har betydande inflytande över den juridiska personen omfattas av kraven

Utredningens förslag omfattar den som ansöker om tillstånd. En sökande kan vara en fysisk person eller en juridisk person. På samma sätt och av samma skäl som för de föreslagna fakultativa bestämmelserna (se avsnitt 7.3.2) behöver – förutom den juridiska personen – även fysiska personer med betydande inflytande över den juridiska

personen omfattas av de nya obligatoriska bestämmelserna för att vandelsprövningen ska få avsedd effekt. Uppgift om ålder, förvaltar-skap och förekomst i belastningsregistret finns endast för fysiska personer. Dessa uppgifter ingår alltså inte i vandelsprövningen av en juridisk person.

Utredningens bedömning är att förslaget härigenom täcker in de personer som behöver prövas för att minska risken för att oseriösa aktörer ska ges åtkomst till marknaden.

Offentligrättsliga organ kan liksom privata aktörer bedriva miljö-farlig verksamhet. För kommunerna finns det också krav på att till-handahålla vissa tjänster som kräver tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken (se t.ex. lag [2006:412] om allmänna vattentjänster). Staten, kommuner, regioner och kommunalförbund omfattas dock inte av kravet på ställande av ekonomisk säkerhet enligt 9 kap. 6 e §, 15 kap. 37 § och 16 kap. 3 § miljöbalken. Offentliga verksamheter omfattas av lagstiftning som syftar till att motverka korrupktion och som medför en granskning av företrädarna, t.ex. lag om offentlig upp-handling och jävsreglerna i förvaltningslagen (2017:900) och kom-munallagen (2017:725). Därtill granskas de offentligrättsliga organen genom offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, granskning genom kommunens revision, Riksrevisionen, Justitieombudsmannen, m.m. För de offentligrättsliga organen kan det också röra sig om många personer med betydande inflytande vilket skulle belasta prövnings- och anmälningförfarandet på ett betydande sätt. Mot bakgrund av den granskning som de offentligrättsliga organen redan omfattas av är en sådan belastning inte motiverad. De offentligrättsliga organen och dess företrädare bör därför inte omfattas av de nya obligatoriska bestämmelserna om vandelsprövning.

Kraven ska vara obligatoriska

Bestämmelser om vandels- eller lämplighetsprövning kan vara fakul-tativa eller obligatoriska för prövningsmyndigheten. De befintliga bestämmelserna i 16 kap. 6 § miljöbalken är fakultativa. Utredningen har bedömt att paragrafen inte bör ändras (se avsnitt 7.3.1). Utred-ningens bedömning är att de utökade kraven i vandelsprövningen bör formuleras som obligatoriska krav för den som vill bedriva miljö-farlig verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöprövningsför-

ordningen. Detta leder till en effektiv prövning då det inte krävs någon bedömning av utgången för det fall sökanden inte lever upp till något av kraven. Om sökanden inte uppfyller något eller några av kraven ska ansökan avslås.

Kraven i den föreslagna vandelsprövningen är till stor del sådana att en registerkontroll är tillräcklig för att avgöra om den som provas uppfyller dem. Obligatoriska krav bidrar också till en förutsebarhet i processen eftersom det är tydligt vilka krav som måste vara uppfyllda för att någon ska få bedriva miljöfarlig verksamhet. Den som på förhand vet att man inte lever upp till något av kraven kan förvisso påbörja en process om att få bedriva miljöfarlig verksamhet, men bör kunna förutse att tillstånd inte kommer att ges.

De nya obligatoriska kraven ska avgränsas till viss miljöfarlig tillståndspliktig verksamhet

De nya obligatoriska kraven bör avgränsas till miljöfarlig verksamhet som är tillståndspliktig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken och, provas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation eller mark- och miljödomstol som första instans. Det innebär i praktiken att det är verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen som bör omfattas av förslagen. Verksamheter som är tillståndspliktiga enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, t.ex. avloppsanordningar och värmepumpsanläggningar, bör inte omfattas av förslagen eftersom det inte är befogat med en sådan ingående vandelsprövning för dessa typer av verksamheter.

7.3.4 Vandelsprövning ska även ske vid byte av verksamhetsutövare

Förslag: Det ska vara förbjudet att utan anmälan till tillsynsmyndigheten ta över en miljöfarlig verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen (2013:251). Anmälan ska innehålla de uppgifter som är angivna för vandelsprövningen enligt de nya obligatoriska bestämmelserna.

Tillsynsmyndigheten ska bedöma om den som avser att bedriva verksamheten uppfyller kraven enligt nuvarande bestämmelser om

vandelsprövning, såväl som de nya fakultativa och obligatoriska bestämmelserna. Om den som avser att bedriva verksamheten är en juridisk person ska bedömningen även gälla de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen. Tillsynsmyndigheten ska inom åtta veckor från det att anmälan är komplett besluta om verksamheten får bedrivas av den som anmält eller inte. Verksamheten ska inte få tas över av den som anmäler innan tillsynsmyndigheten fattat beslut i ärendet.

För en överträdelse av krav på anmälan genom att utan att ha gjort en anmälan ta över bedrivandet av en miljöfarlig verksamhet ska en miljöstraffavgift betalas med 10 000 kronor.

Regleringen ska inte omfatta staten, kommuner, regioner och kommunalförbund, konkursförvaltare, eller ett dödsbo som träder i avlidens ställe. För dessa aktörer ska i stället gälla att under rättelse ska göras till tillsynsmyndigheten vid byte av verksamhetsutövare.

Bestämmelserna ska införas i föreskrifter på förordningsnivå.

Om den som tagit över bedrivandet av en miljöfarlig verksamhet utan att anmäla detta till tillsynsmyndigheten inte uppfyller kraven som anges i de fakultativa och obligatoriska bestämmelserna ska tillståndsmyndigheten få återkalla tillståndet.

Skälen för utredningens förslag

Övertagande av verksamhet ska anmälas till tillsynsmyndigheten för att en vandelsprövning ska kunna göras

Systemet med förprövning av en miljöfarlig verksamhet innebär bl.a. att en sökande enligt 2 kap. 2 § miljöbalken måste visa att denne har den kunskap som krävs för att bedriva en verksamhet innan tillstånd ges till verksamheten. Tillståndet förenas med villkor som beskriver under vilka förutsättningar verksamheten får bedrivas.

När en verksamhet övertas av en annan verksamhetsutövare är denne skyldig att hålla sig till vad som följer av tillståndet. Kunskapskravet gäller även för den nya verksamhetsutövaren, men det sker inte någon prövning av den nye verksamhetsutövarens kunskap och denne behöver inte heller visa att den kan bedriva verksamheten i samband med att hen tar över en verksamhet. Så länge den nye verksamhetsutövaren följer vad som gäller enligt tillståndet eller före-

lägganden meddelade för verksamheten är denna ordning normalt inte något problem. Skulle den nye verksamhetsutövaren bryta mot villkor eller på annat sätt bedriva verksamheten på ett sätt som inte är godtagbart enligt gällande lagstiftning ankommer det på tillsynsmyndigheten att ingripa med exempelvis föreläggande om åtgärder eller förbud att bedriva verksamheten.

Skyldigheten att underrätta tillsynsmyndigheten när en verksamhet bedrivs av någon annan än den som fått tillstånd till verksamheten följer av 32 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och gäller för alla verksamheter som är tillståndspliktiga enligt samma förordning och miljöprövningsförordningen. Tillsynsmyndigheten ställs med denna ordning inför fullbordat faktum eftersom under rättelse kan ske efter att en annan verksamhetsutövare tagit över verksamheten. Tillsynsmyndigheten kan därmed inte heller förhindra att en olämplig aktör får tillträde till marknaden. Det är enligt utredningens bedömning en brist att någon vandelsprövning inte sker när någon annan än den som fått tillstånd vill ta över verksamheten. Enligt utredningens uppfattning kan den nuvarande ordningen också ifrågasättas utifrån att det inte görs någon egentlig bedömning av om kunskapskravet är uppfyllt när en ny verksamhetsutövare tar över en verksamhet. Det ingår dock inte i utredningens uppdrag att utreda lämpligheten av nuvarande ordning i den frågan.

Det framstår också enligt utredningen som en omotiverad diskrepans att en sökande av tillstånd till miljöfarlig verksamhet ska genomgå en vandelsprövning men inte den som tar över en motsvarande verksamhet. Risken är överhängande för att oseriösa aktörer på detta sätt utan svårighet kan ta över en miljöfarlig verksamhet. I de fall en oseriös aktör ges tillfälle att bedriva verksamheten kan stora skador på miljön uppstå och det kan också leda till stora kostnader som ytterst landar på det offentliga.

Frågan om behovet av vandelsprövning vid byte av verksamhetsutövare har uppmärksammats av Naturvårdsverket i redovisningen av regeringsuppdraget Minska risken att systemet med anmälningsplikt utnyttjas för avfallsbrottslighet (Naturvårdsverket 2023c). I redovisningen redogjorde Naturvårdsverket för att det framförts synpunkter kring att 32 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd möjliggör och underlättar för potentiellt oseriösa verksamheter att gå in och ta över redan anmälda eller tillståndspliktiga verksamheter (Naturvårdsverket 2023 c, s. 27).

Utredningen har övervägt en ordning där den som vill ta över en miljöfarlig verksamhet är skyldig att underrätta tillsynsmyndigheten som därefter ska vandelspröva den som vill ta över. Liksom är fallet i 32 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd skulle detta innebära att tillsynsmyndigheten underrättas efter att verksamheten tagits över av en ny aktör. Om den som tagit över verksamheten inte skulle uppfylla kraven enligt nuvarande bestämmelser om vandelsprövning och utredningens förslag om nya fakultativa och obligatoriska bestämmelser skulle konsekvensen med en sådan ordning bli att tillsynsmyndigheten kan begära återkallelse av tillståndet. Utredningens bedömning är att ett effektivare sätt att förhindra olämpliga aktörer att bedriva verksamhet är att tillsynsmyndigheten bedömer om kraven i vandelsprövningen uppfylls innan en överlåtelse av verksamheten sker. En sådan ordning framstår också som mer processekonomisk eftersom ett återkallelseärende då kan undvikas. Även driftstopp i verksamheten kan undvikas eftersom den som planerar att överlåta verksamheten kan fortsätta att bedriva den om den som planerat att ta över verksamheten inte klarar vandelsprövningen.

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 upplysningsskyldigheten inträder när verksamheten redan bedrivs av en ny verksamhetsutövare. Förslaget avser situationen att bedrivandet av verksamheten överläts från den som fått tillstånd till eller bedriver verksamheten. Anmälan är inte en sådan anmälan om ändring som följer av 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen.

Uppgifterna ger sammantaget ett underlag för bedömningen av anmälarens vandel enligt utredningens förslag. 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.

Genom att införa en vandelsprövning även vid ett förestående byte av verksamhetsutövare minskar risken för att aktörer som inte är lämpliga att bedriva miljöfarlig verksamhet släpps in på marknaden. Förslaget innebär 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.

Vandelsprövningen ger tillsynsmyndigheten möjlighet till bättre kontroll av den som tar över en verksamhet. Genom en sådan kontroll kan det också bli tydligare vem som kan ställas till svars eller vara mottagare av ett föreläggande eller en miljöstraffavgift. Om den som tagit över bedrivandet av en miljöfarlig verksamhet utan att anmäla detta till tillsynsmyndigheten och tillsynsmyndigheten bedömer att kraven som anges i de obligatoriska bestämmelserna inte är uppfyllda bör tillsynsmyndigheten kunna begära att tillståndsmyndigheten återkallar tillståndet.

Staten, kommuner, regioner och kommunalförbund samt dödsbon och konkursförvaltare ska inte omfattas av kraven

Liksom för vandelsprövning vid ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet bör staten, kommuner, regioner och kommunalförbund inte omfattas av de nya obligatoriska bestämmelserna när dessa tar över en verksamhet. Även konkursförvaltare bör undantas när den som bedrivit verksamheten försätts i konkurs. En konkursförvaltare ska ha den särskilda insikt och erfarenhet som uppdraget att förvalta konkursboet kräver samt även i övrigt vara lämplig för uppdraget (7 kap. 1 § konkurslagen [1987:672]). Förvaltaren utses av rätten (7 kap. 2 § konkurslagen) och innan beslut fattas ska tillsynsmyndigheten höras (7 kap. 3 § konkurslagen). Även dödsbo bör undantas från kravet på vandelsprövning när det träder i den avlidnes ställe. Förvärvar konkursförvaltaren eller dödsboet en verksamhet eller, anser om tillstånd för en miljöfarlig verksamhet ska de dock bedömas enligt kraven i den föreslagna vandelsprövningen.

Även om staten, kommuner, regioner och kommunalförbund samt dödsbon och konkursförvaltare undantas från kravet på anmälan bör de underrätta tillsynsmyndigheten om det nya förhållandet.

Kravet på anmälan och underrättelse ska regleras i föreskrifter i förordning

Nuvarande bestämmelse om underrättelse när någon annan än den som har fått tillstånd för en verksamhet eller anmält den finns i 32 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Utredningens förslag om anmälan eller underrättelse är av samma karaktär.

Bestämmelserna bör därför enligt utredningen införas på förordningsnivå och i anslutning till 32 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Utredningens förslag om ett nytt bemyndigande för regeringen att meddela sådana föreskrifter finns i avsnitt 7.4.3.

Underlåtelse att anmäla ska leda till miljöstraffavgift

Utredningen föreslår att underlåtenhet att anmäla övertagande av en verksamhet ska leda till miljöstraffavgift. Tillsynsmyndigheten ger härigenom ett skarpt verktyg för att hindra att olämpliga aktörer får tillträde till marknaden. Med hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser bör avgiftens storlek bestämmas till 10 000 kronor. Bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om miljöstraffavgift finns i 30 kap. 1 § miljöbalken. Förslaget bör därför införas på förordningsnivå.

7.3.5 Den som bedriver miljöfarlig verksamhet ska underrätta tillsynsmyndigheten om nya personer med betydande inflytande

Förslag: Om den som bedriver miljöfarlig verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) är en juridisk person och förhållandena ändras i fråga om vilka fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen ska den juridiska personen snarast möjligt underrätta tillsynsmyndigheten om det. Underrättelsen ska innehålla de uppgifter om den nya fysiska personen som är angivna för vandelsprövningen enligt de nya obligatoriska bestämmelserna. Tillsynsmyndigheten ska bedöma om den fysiska personen uppfyller kraven enligt 16 kap. 6 § miljöbalken samt de nya fakultativa och obligatoriska bestämmelserna.

För en överträdelse av ett krav på underrättelse genom att inte ha underrättat tillsynsmyndigheten om en person med betydande inflytande över verksamheten byts ut eller om en ny sådan person tillkommer ska en miljöstraffavgift betalas med 10 000 kronor.

Regleringen ska inte gälla om den som bedriver verksamheten är staten, kommuner, regioner och kommunalförbund, konkursförvaltare, eller ett dödsbo som träder i en avlidens ställe.

Bestämmelserna ska införas i föreskrifter på förordningsnivå.

Om en ny person med betydande inflytande över en juridisk person som bedriver miljöfarlig verksamhet inte uppfyller kraven enligt 16 kap. 6 § miljöbalken eller de nya fakultativa och obligatoriska bestämmelserna ska tillståndsmyndigheten få återkalla tillståndet.

Skälen för utredningens förslag

Om verksamhetsutövaren är en juridisk person och får en ny fysisk person med betydande inflytande, t.ex. en styrelseledamot eller verkställande direktör, är det rimligt att skyldigheten för verksamhetsutövaren begränsas till en underrättelse. Vem som tillsätts som styrelseledamot eller verkställande direktör beslutas normalt sett av bolagsstämman och tillsynsmyndigheten kan inte neka en sådan utnämning. Däremot kan det ställas krav på att den juridiska personen underrättar tillsynsmyndigheten om det ändrade förhållandet så att en bedömning av om den nya personen uppfyller kraven i 16 kap. 6, 6 a och 6 b §§ miljöbalken. En sådan ordning råder även på andra områden där vandels- eller lämplighetsprövning sker. Ett exempel är tillstånd till att driva handel med skjutvapen eller yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition enligt vapenlagen (1996:67). Enligt 2 kap. 10 § vapenlagen ska tillståndshavaren om det sker en förändring av vem som har ett betydande inflytande över den juridiska personen snarast möjligt anmäla förändringen till Polismyndigheten. I förarbetena till bestämmelsen framhåller regeringen att polismyndigheten måste få kännedom om förändringar i fråga om vem som har ett betydande inflytande över verksamheten för att kunna bedöma om förutsättningarna för tillstånd är uppfyllda även efter exempelvis en överlåtelse av verksamheten. Regeringen konstaterade samtidigt att myndigheten har små möjligheter att inhämta sådan information på egen hand och föreslog därför att det infördes en skyldighet för tillståndshavaren att anmäla till myndigheten om det sker förändringar av vem som har ett betydande inflytande över verksamheten (prop. 2011/12:109, s. 29).

Underrättelsen från bolaget ska innehålla sådana uppgifter om de nya fysiska personerna som krävs för en bedömning enligt de nya obligatoriska bestämmelserna. En sådan ordning är konsekvent med att ett bolag vid en vandelsprövning i samband med en ansökan om tillstånd eller anmälan, enligt utredningens förslag i ansökan eller anmälan ska bifoga de uppgifter som krävs för en vandelsprövning av fysiska personer med betydande inflytande över den juridiska personen.

Utredningens förslag till utökad vandelsprövning innebär att tillstånd ska vägras om en fysisk person med betydande inflytande över den juridiska personen inte klarar vandelsprövningens krav. Skulle en aktör ges möjlighet att fortsätta bedriva en verksamhet trots att en ny företrädare inte klarar vandelskraven kullkastas syftet med vandelsprövningen; att neka oseriösa och olämpliga aktörer tillträde till marknaden. Konsekvensen av vandelsprövningen vid byte av personer med betydande inflytande bör därför enligt utredningen vara att tillståndet ska återkallas om den nya företrädaren inte klarar kraven i prövningen. Det bör ske genom att tillsynsmyndigheten begär hos prövningsmyndigheten att tillståndet återkallas. Ett sådant förfarande bör dock föregås av att tillsynsmyndigheten informerar den som underrättat om att den nya personen med betydande inflytande inte uppfyller kraven i aktuella bestämmelser. Den som underrättat kan därefter vidta åtgärder så att ett återkallande kan undvikas genom att t.ex. ersätta personen i fråga med någon annan. Utredningens vill också framhålla att förslaget inte hindrar att en underrättelse sker innan en ny person med betydande inflytande tillkommer och att en återkallelse även på detta sätt kan undvikas.

Kravet på underrättelse ska regleras i förordning

Nuvarande bestämmelse om underrättelse när någon annan än den som har fått tillstånd eller för en verksamhet eller anmält den finns i 32 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Utredningens förslag om underrättelse är av samma karaktär. Bestämmelserna bör därför enligt utredningen införas på förordningsnivå och i anslutning till 32 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Utredningens förslag om ett nytt bemyndigande för regeringen att meddela sådana föreskrifter finns i avsnitt 7.4.3.

Underlåtelse att underrätta ska leda till miljöstraffavgift

Utredningen föreslår att underlåtenhet att underrätta tillsynsmyndigheten om nya personer med betydande inflytande över en juridisk person ska leda till miljöstraffavgift. På så vis ges tillsynsmyndigheten även i denna situation skarpa verktyg för att hindra att olämpliga aktörer får tillträde till marknaden. Med hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser ska avgiftens storlek bestämmas till 10 000 kronor. Bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om miljöstraffavgift finns i 30 kap. 1 § miljöbalken. Förslaget ska därför införas på förordningsnivå.

7.3.6 Tillgång till de uppgifter som behövs för vandelprövningen enligt de nya obligatoriska kraven

Förslag: För verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen ska ansökan om tillstånd, anmälan om att ta över en verksamhet och underrättelse om nya fysiska personer med betydande inflytande för en sådan verksamhet innehålla uppgift om att den som bedömningen gäller inte är minderårig, inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken, inte är försatt i konkurs eller är underkastad näringsförbud, samt om betalningsanmärkningar, skatteskuld, godkännande för, eller återkallelse av, F-skatt, registrering som arbetsgivare, och om förekomst av företagsbot. Är den som bedömningen gäller en juridisk person ska det även gälla de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen.

För en överträdelse av ett krav på att inkomma med uppgift om företagsbot ska en miljöstraffavgift betalas med 10 000 kronor.

Uppgift ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av mark- och miljödomstol och länsstyrelsens miljöprövningsdelegation i fråga om den som omfattas av prövning i mål respektive ärende om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Uppgift ur belastningsregistret ska även lämnas ut om det begärs av en länsstyrelse eller kommunal myndighet, i fråga om den som bedömningen gäller i ärende om anmälan om avsikt att ta över tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, eller i fråga om en ny person med

betydande inflytande över verksamhet som har tillstånd till miljöfarlig verksamhet.

Mark- och miljödomstolen, länsstyrelsens miljöprövningsdelegation och länsstyrelserna ska för bedömningen om sökanden i övrigt är lämplig att bedriva miljöfarlig verksamhet enligt de nya obligatoriska bestämmelserna kunna inhämta yttrande från Polismyndigheten. Polismyndigheten ska i sitt yttrande redovisa samtliga omständigheter som ligger till grund för myndighetens bedömning i det enskilda fallet och särskilt yttra sig om sökandens allmänna lämplighet för verksamheten.

Bestämmelserna om tillgång till uppgifter ur belastningsregistret ska införas i föreskrifter på förordningsnivå.

Skäl för utredningens förslag

Utredningen föreslår alltså att det ska införas obligatoriska bestämmelser om vandelsprövning av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. För vandelsprövningen behöver prövningsmyndigheterna tillgång till uppgift om att sökanden inte är minderårig, att sökanden inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken, att sökanden inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa angivna brott, att sökanden inte är försatt i konkurs eller är underkastad näringsförbud, samt om betalningsanmärkningar, skatteskuld, godkännande för, eller återkallelse av, F-skatt, registrering som arbetsgivare, och om förekomst av företagsbot. Om sökanden är en juridisk person behövs uppgifter om de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen. I det följande finns utredningens överväganden om hur myndigheterna ska få tillgång till de uppgifter som behövs för vandelsprövningen.

Ansökan om tillstånd eller anmälan/underrättelse om ändrade förhållanden ska innehålla alla de uppgifter som krävs för vandelsprövningen med undantag för uppgift i belastningsregistret

För att rätt personer ska kunna bedömas behöver behörighetshandlingar för den som ansöker om tillstånd eller anmäler/underrättar om ändrade förhållanden (se avsnitt 7.3.4 och 7.3.5) bifogas ansökan, anmälan eller underrättelsen. För ansökningsmål hos mark-

och miljödomstol gäller att ansökan ska vara skriftlig och egenhändigt undertecknad av sökanden eller dennes ombud (se 22 kap. 1 § första stycket miljöbalken och 42 kap. 2 § tredje stycket rättegångsbalken) alternativt verifierad elektronisk underskrift. Om det finns ett ombud ska det finnas fullmakt i original och registreringsbevis där det framgår vem som har rätt att teckna sökandens firma. Om ansökan är undertecknad av någon representant för sökanden själv ska registreringsbevis ges in så att myndigheten kan kontrollera behörigheten.

I ett ärende om ansökan om miljöfarlig verksamhet som prövas av länsstyrelsen ska länsstyrelsen tillämpa bestämmelserna i 22 kap. 1 § miljöbalken (19 kap. 5 § miljöbalken). Kraven i rättegångsbalken gäller inte förvaltningsmyndighet. Av förvaltningslagen följer dock att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver och om det behövs genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen (23 § förvaltningslagen). Enligt utredningen omfattar detta att myndigheten begär in de handlingar som krävs av den som ansöker om tillstånd för miljöfarlig verksamhet, t.ex. behörighetshandlingar. Utredningen ser därför inte skäl att föreslå en bestämmelse om att behörighetshandlingar ska lämnas in.

Utredningen föreslår att den som ansöker om tillstånd för miljöfarlig verksamhet ska bifoga ett intyg om konkursfrihet. Ett sådant intyg kan inhämtas av sökanden hos Bolagsverket. Vidare föreslår utredningen att sökanden till ansökan ska bifoga uppgifter om skattekuld. Uppgifter ska även bifogas om godkännande av F-skatt eller i förekommande fall uppgift om återkallelse av F-skatt. Till ansökan ska även bifogas uppgift om registrering som arbetsgivare. Även uppgift om betalningsanmärkningar ska bifogas ansökan och sådan uppgift kan hämtas från kreditupplysningsföretag. Detsamma bör gälla den som anmäler eller underrättar om ändrade förhållanden (avsnitt 7.3.4 och 7.3.5). Utredningens bedömning är att dessa uppgifter ger en grundläggande bild av sökandens ekonomiska förhållanden. Bedömer prövningsmyndigheten att ytterligare underlag eller uppgifter krävs för att vandelsprövningen ska kunna genomföras, bör den kunna begära in dessa från Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.

Det går att inhämta uppgifter från Kronofogdemyndighetens register om det finns skulder för indrivning, samt i vissa fall om det har funnits skulder de senaste åren, vem eller vilka som vill få betalt,

krav på betalning (betalningsförelägganden) tre år tillbaka i tiden, om krav på betalning blivit återkallade av sökanden eller fastställda i ett beslut (utslag), beslut om skuldsanering, och beslut om konkurs (Kronofogden 2024). Det går att inhämta uppgifter från Skatteverket om ett företag är godkänt för F-skatt, registrerat för moms och som arbetsgivare. Det går också att hämta information om företaget har uppgift om beslutade arbetsgivaravgifter de tre senaste månaderna (Skatteverket 2024). En prövningsmyndighet kan därför begära att få ta del av sådana uppgifter för att kunna bedöma ansökan.

Det finns i dagsläget inte något register för företagsbot. Naturvårdsverket har i delredovisning av regeringsuppdrag om att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot avfallsbrottslighet föreslagit att regeringen ger Bolagsverket i uppdrag att, i samverkan med Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten, utreda om och i så fall hur ett register för företagsbot kan tillgängliggöras och fungera likt ett belastningsregister för företag. I skälen för förslaget framför Naturvårdsverket att ett nationellt register för företagsbot skulle ge rättsvärdande myndigheter en säker tillgång till uppgifter om utdömda företagsböter. Detta skulle i sin tur underlätta den bedömning som ska göras när återfall i brottslighet kan utgöra grund för en förhöjd företagsbot. Kunskap om utdömda företagsböter är dessutom av stor betydelse vid sådana kontroller som bör göras som en del av en så kallad vandelsprövning (Naturvårdsverket 2024, s. 13). Utredningens bedömning är att uppgift om förekomst av företagsbot ska bifogas ansökan av den som söker. Det är sökanden som har bäst kännedom om förekomsten av företagsbot och därmed kan tillföra uppgift om detta till ansökan. Detsamma bör gälla den som anmäler eller underrättar om ändrade förhållanden (avsnitt 7.3.4 och 7.3.5).

Utredningen har övervägt alternativet att prövningsmyndigheten ska inhämta de registeruppgifter som krävs för vandelsprövningen. Utredningens bedömning är dock att sökanden själv ska bifoga uppgifter från myndigheter för att inte handläggningstiden hos beslutande myndighet ska förlängas i onödan. Detsamma bör gälla den som anmäler eller underrättar om ändrade förhållande (avsnitt 7.3.4 och 7.3.5). Prövningsmyndigheten har dock möjlighet att inhämta kompletterande uppgifter om det behövs. Sådant kompletterande underlag kan inhämtas från sökanden eller från den myndighet som har uppgiften beroende på vad som är lämpligt i det enskilda fallet.

Är sökanden en juridisk person ska till ansökan bifogas uppgifter för vandelsprövning av bolaget samt personer med betydande inflytande över den juridiska personen. För utländska personer eller bolag bör motsvarande handlingar lämnas in så att en bedömning av om kraven är uppfyllda kan göras. Detsamma bör gälla den som anmäler eller underrättar om ändrade förhållanden (avsnitt 7.3.4 och 7.3.5).

Underlåtelse att ge in uppgift om företagsbot ska leda till miljöstraffavgift

Utredningen föreslår att underlåtenhet att ge in uppgift om företagsbot ska leda till miljöstraffavgift eftersom det är en uppgift som endast verksamhetsutövaren enkelt har tillgång till. Med hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser ska avgiftens storlek bestämmas till 10 000 kronor. Bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om miljöstraffavgift finns i 30 kap. 1 § miljöbalken. Förslaget ska därför införas på förordningsnivå.

Prövningsmyndigheten ska ges rätt att begära utdrag ur belastningsregistret

När det gäller tillgång till uppgift i belastningsregistret som behövs för vandelsprövningen enligt de nya obligatoriska bestämmelserna finns tre alternativ. Prövningsmyndigheten kan begära ett utdrag från belastningsregistret när ansökan inkommit. Ett annat alternativ är att sökanden bifogar utdrag för de personer som ska vandelsprövas. Ett tredje alternativ är att myndigheten, liksom vid prövning enligt alkohollagen, inhämtar yttrande från Polismyndigheten gällande de personer som ska vandelsprövas.

För en fysisk person är det endast denne som vid begäran om utdrag får tillgång till uppgifterna från belastningsregistret innan det bifogas anmälan eller ansökan om tillstånd. Ett bolag däremot kan ha olika sammansättning beroende på vilken typ av bolag det rör sig om. Vid bildande av ett handelsbolag eller aktiebolag sker ingen kontroll av fysiska personers förekomst i belastningsregistret. Dessa uppgifter är därmed inte tillgängliga för bolaget. Skulle ett utdrag ur belastningsregistret bifogas ansökan skulle uppgifterna

göras tillgängliga för bolagsledning och övriga, t.ex. den som skickar ansökan till prövningsmyndigheten. För att ett sådant intrång i en företrädares personliga integritet inte ska ske bedömer utredningen att det är prövningsmyndigheten som bör begära in uppgifter från belastningsregistret. På så vis begränsas spridningen av personlig information och den personliga integriteten värnas. Utredningen föreslår därför att en prövningsmyndighet vid en tillståndsprövning ska ges möjlighet att begära utdrag ur belastningsregistret. Detsamma bör gälla för beslutande myndighet i ett ärende om anmälan att ta över en verksamhet eller i ett ärende om underrättelse om nya personer med betydande inflytande.

Utredningens bedömning är att en utökad vandelsprövning gällande bedrivande av miljöfarlig verksamhet så långt möjligt bör utgöras av kontroll av register för att en effektiv prövning ska kunna ske. För kontroll av någons tidigare brottslighet finns belastningsregistret. Det finns även det så kallade misstankeregistret som innehåller personuppgifter om den som är skäligen misstänkt för brott eller har begärts överlämnad eller utlämnad för brott. Utredningen har övervägt att även uppgifter ur misstankeregistret ska kunna kontrolleras av den beslutande myndigheten. Vid en avvägning mellan å ena sidan nyttan av att myndigheten har tillgång till sådan information och å andra sidan intrånget som en sådan tillgång skulle innebära i den enskildes integritet är utredningens bedömning att myndigheterna inte ska kunna begära utdrag ur misstankeregistret för den föreslagna vandelsprövningen.

Det är däremot enligt utredningens bedömning nödvändigt att myndigheterna ges möjlighet att få utdrag ur belastningsregistret för att vandelsprövningen ska få avsedd effekt. Det integritetsintrång som detta medför får enligt utredningen anses proportionerligt i förhållande till syftet med intrånget; att hindra olämpliga aktörer att bedriva miljöfarlig verksamhet. En ytterligare faktor som beaktats är att de föreslagna bestämmelserna tydligt anger att förekomst av vissa brott leder till att verksamheten inte får komma till stånd eller övertas. Den som avser att bedriva en miljöfarlig verksamhet och förekommer i belastningsregistret för något av dessa eller andra brott kan därmed avstå från att ansöka om tillstånd (jfr prop. 2017/18:156, s. 141 f.).

De rättsliga förutsättningarna för en reglering inriktad på kontroller mot belastningsregistret framgår av bl.a. 2 kap. 6 § andra stycket

och 21 § regeringsformen respektive artikel 8 i Europakonventionen. Skyddet som uppställs i regeringsformen respektive Europakonventionen är inte absolut men intrång i dessa rättigheter kräver att vissa uppställda förutsättningar är uppfyllda. Dataskyddsförordningen anger vidare att behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder endast får utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs (artikel 10). Förslaget om vandelsprövning innebär vidare att enskilda personer lämplighetsprövas, vilket innebär ett visst ingrepp i den personliga integriteten. Förslaget bedöms förenligt med såväl Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (GDPR-förordningen) som rätten till privatliv enligt artikel 8 i Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och artikel 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Några andra åtaganden enligt unionsrätt som kan påverka utformningen av förslagen om utökad vandelsprövning har inte framkommit. Utredningens bedömning är därför att förslagen stämmer överens med EU-rätten. Utredningens bedömning i fråga om integritetsintrång och förslagets förenlighet med nu nämnda lagstiftningar finns i avsnitt 18.9.

För uppgifter i belastningsregister gäller så kallad absolut sekretess enligt 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Absolut sekretess innebär att det inte ställs några villkor för sekretessen i form av ett skaderekvisit som reglerar sekretessens styrka. Uppgifterna som omfattas av sådan sekretess ska hållas hemliga utan att någon skadeprovning görs. Uppgifter i belastningsregistret kan dock begäras ut av myndigheter och enskilda om det finns stöd i lag eller annan författning, så kallade sekretessbrytande bestämmelser. Sådana bestämmelser finns, såvitt det i detta sammanhang är relevant, i lagen (1998:620) om belastningsregister och förordning (1999:1134) om belastningsregister. Enligt 6 § lagen om belastningsregister ska personuppgifter ur belastningsregistret lämnas ut om det begärs av allmän domstol för straffmätning och val av påföljd,

2 § första stycket 3. Allmän domstol får enligt 19 § förordning om belastningsregister ha direktåtkomst till uppgifter i belastningsregistret för sådana uppgifter som de har rätt att få ut enligt lagen om belastningsregister.

Personuppgifter ur belastningsregister ska enligt 6 § 4 lagen om belastningsregister lämnas ut om det begärs av en myndighet i övrigt i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det. I 10–17 §§ förordningen om belastningsregister finns bestämmelser om vilka andra myndigheter som har rätt att få fullständiga eller begränsade uppgifter från registret och för vilka ändamål uppgifterna får begäras ut. Utredningens bedömning är därför att även bestämmelser om att nu aktuella myndigheter ska kunna begära utdrag ur belastningsregistret bör införas på förordningsnivå.

Länsstyrelsen har enligt 10 § 6 b förordningen om belastningsregister rätt att få fullständiga uppgifter, i fråga om den som ärendet gäller om inte annat anges, i ärenden där länsstyrelsen ska göra en lämplighetsprövning. Ett exempel på en sådan lämplighetsprövning är godkännande av personal på bevakningsföretag. Länsstyrelsen prövar i dessa ärenden laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt. Även eventuella uppgifter i belastningsregistret eller misstankeregistret kontrolleras. Ärendet skickas också på remiss till Säkerhetspolisen (Länsstyrelsen 2024). Bestämmelsen skulle även kunna tillämpas på den vandelsprövning som länsstyrelsen, i praktiken miljöprövningsdelegationen, föreslår utföra vid en ansökan om tillstånd. Utredningens bedömning är dock att en ny bestämmelse med innebörden att miljöprövningsdelegationen får begära utdrag ur belastningsregistret bör införas för tydlighets skull.

För mark- och miljödomstolar finns inte heller någon uttrycklig bestämmelse om rätt att få utdrag ur belastningsregistret. Utredningen föreslår därför att det även införs en sådan bestämmelse för mark- och miljödomstolar i förordningen om belastningsregister.

Prövningsmyndigheten ska ges rätt att inhämta yttrande från Polismyndigheten

För att frågan om en sökandes vandel ska bli tillräckligt väl belyst bedömer utredningen att ett yttrande från Polismyndigheten bör kunna inhämtas vid den obligatoriska vandelsprövningen för bedri-

vande av miljöfarlig verksamhet. Det finns flera fördelar med att inhämta yttrande från Polismyndigheten. Yttrandet kan basera sig på uppgifter från både belastningsregistret och misstankeregistret vilket kan ge en mer fullständig bild av sökanden. Det ger även fördelen att Polismyndigheten får bättre kännedom om vilken miljöfarlig verksamhet som bedrivs i kommunen. Detta kan leda till en bättre bevakning i allmänhet, vilket i sin tur kan få en brottsförebyggande effekt. Utredningens bedömning är att Polismyndigheten på ett effektivare sätt än prövningsmyndigheten kan ge en samlad bedömning av sökandens lämplighet i fråga om tidigare brottslighet.

En liknande lösning finns för serveringstillstånd enligt alkohollagen där ansökan inte får bifallas om yttrande från Polismyndigheten inte inhämtats. Utredningen föreslår dock inte att detta moment ska vara obligatoriskt. Behovet av ett sådant yttrande får i stället bedömas i det enskilda fallet. Ett exempel på när det kan finnas behov av ett yttrande är om sökanden inte förekommer i belastningsregistret för brott som ska leda till att tillstånd vägras men förekommer för andra brott som behöver bedömas samlat inom ramen för den föreslagna lämplighetsprövningen.

Polismyndigheten ska i sitt yttrande redovisa samtliga omständigheter som ligger till grund för myndighetens bedömning i det enskilda fallet och särskilt yttra sig om sökandens allmänna lämplighet för verksamheten.

7.3.7 Sekretess ska gälla till skydd för vissa uppgifter i vandelsprövningen

Förslag: Sekretess ska gälla hos domstol och länsstyrelse i fråga om uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i fråga om den bedömning som ska göras enligt de nya obligatoriska bestämmelserna om vandelsprövning av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen ska inte gälla beslut eller dom. För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst femtio år.

Skälen för utredningens förslag

Sekretessen för uppgift i belastningsregistret är absolut enligt 35 kap. 3 § offentlighet och sekretesslagen. Uppgifter från registret får lämnas ut endast i enlighet med vad som sägs i den särskilda registerlagstiftningen, se 6–15 §§ lagen (1998:620) om belastningsregister, och i lagstiftningen om säkerhetsskydd. Sekretessbestämmelsen gäller inte när en myndighet får ut ett utdrag. Då blir den sekretess som kan gälla i denna verksamhet i stället tillämplig. Uppgift om tidigare begångna brott anses särskilt integritetskänsliga och det finns därför enligt utredningen skäl att införa bestämmelser om sekretess för sådana uppgifter hos den mottagande myndigheten. Även övriga uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden hos den mottagande myndigheten bör omfattas av sådana bestämmelser.

Det saknas en sekretessreglering om uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden som inhämtats för tillståndsprovning. För domstolar anges i 43 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen att sekretess enligt 35 kap. 3 §, inte tillämpas i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Det saknas dock en sekretessreglering för vad som gäller i fråga om tillstånd som meddelas av domstol.

I offentlighets- och sekretesslagen finns det bestämmelser om sekretess för andra typer av vandels- eller lämplighetsprovning. Sekretess gäller hos tillstånds- eller tillsynsmyndighet enligt alkohollagen (2010:1622) och hos kommun i ärenden om tillståndspliktig tobaksförsäljning enligt lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter för uppgift om en enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs (30 kap. 20 § offentlighets- och sekretesslagen). Presumtionen är alltså för offentlighet. Enligt förarbetena till den äldre alkohollagen gällande aktuell bestämmelse är uppgifter om vem som är tillståndshavare, vad tillståndet avser och vilka eventuella villkor som föreskrivits för tillståndet exempel på uppgifter som normalt torde kunna lämnas ut. Konkreta uppgifter om en sökandes ekonomi eller en tillståndshavares personliga vandels angeläget anges som exempel på sådana uppgifter som bör omfattas av sekretess. Det angavs vidare att det är angeläget att bl.a. sådana frågor som kommunens praxis vid tillståndsprovning enligt alkohollagen kan bli föremål för allmän debatt. Sekretessen skulle

därför inte omfatta själva besluten i ärenden rörande tillstånd. Sekretessen bestämdes till 50 år (prop. 1994/95:89, s. 122 f.).

I förarbetena till lagen om tobak och liknande produkter fann regeringen inte skäl att avvika från den reglering som gäller på alkoholområdet. Regeringen framhöll också att det är frivilligt för den enskilde att bedriva tillståndspliktig tobaksförsäljning och att den enskilde är medveten om att tillstånd endast kan beviljas om kravet på lämplighet är uppfyllt. Uppgifterna kunde i det sammanhanget enligt regeringen inte anses vara så skyddsvärda att det ska råda presumtion för sekretess. Regeringen konstaterade att sekretess-tiden i allmänna handlingar är högst 50 år och att detta skulle gälla i kommunens ärenden om tillståndspliktig tobaksförsäljning (prop. 2017/18:156, s. 141 f.).

Den av utredningen föreslagna utökade vandelsprövningen för miljöfarlig verksamhet innefattar hantering av samma typ av uppgifter om enskilda som tillståndsprövning enligt alkohol- och tobakslagstiftningen. Liksom för verksamhet enligt dessa lagstiftningar är det frivilligt att bedriva tillståndspliktig och anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet för dem som föreslås omfattas av den utökade vandelsprövningen. Utredningens bedömning är därför att det för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden ska gälla motsvarande sekretess hos beslutande myndighet som enligt alkohol- och tobakslagstiftningen. Det innebär att sekretess ska gälla om det kan antas att den enskilde eller en närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen för allmänna handlingar är 50 år och detta bör även gälla för prövning av tillstånd miljöfarlig verksamhet. Sekretessen omfattar inte själva besluten då det på samma sätt som för beslut om alkohol- och tobakstillstånd är angeläget att praxis kan bli föremål för allmän debatt.

7.4 Utredningens bedömningar och förslag om vandelsprövning för miljöfarlig anmälningsskyldig verksamhet

7.4.1 Det bör införas en vandelsprövning även för anmälningsskyldig miljöfarlig verksamhet

Bedömning: Anmälningsskyldig miljöfarlig verksamhet bör omfattas av vandelsprövning.

Skälen för utredningens bedömning

I utredningens direktiv framhåller regeringen att vandelsprövningen också kan behöva utökas till att gälla i fråga om vissa anmälningsskyldiga verksamheter. Det finns inte några förarbetsuttalanden om varför det inte införts någon vandelsprövning för anmälningsskyldig verksamhet vid införandet av vandelsprövning för tillståndsskyldig verksamhet. Oavsett skälet till att en vandelsprövning inte införts tidigare har utvecklingen på miljöområdet medfört att det nu finns ett behov, bl.a. på grund av den risk för brottslighet som uppmärksammas. Utredningens bedömning är att risken för att olämpliga aktörer får tillträde till marknaden finns även när det gäller anmälningsskyldiga verksamheter. Utredningens bedömning är därför att vandelsprövning bör ske även när någon gör en anmälan om att få bedriva miljöfarlig verksamhet.

7.4.2 Regleringen om vandelsprövning ska motsvara den som ska ske för tillståndsskyldig miljöfarlig verksamhet

Förslag: Den myndighet som handlägger ett anmälningsärende för verksamhet som är anmälningsskyldig enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) ska få förelägga om förbud att bedriva verksamheten om den som anmäler inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller beslut om anmälningsskyldig miljöfarlig verksamhet. Detsamma ska gälla om den som anmäler tidigare underlåtit att anmäla en anmälningsskyldig verksamhet eller ansöka om tillstånd för till-

ståndspliktig verksamhet. När den som anmäler är en juridisk person ska även de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen bedömas.

Uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av en kommunal myndighet för vandelsprövning enligt de obligatoriska bestämmelserna.

Även i övrigt ska regleringen motsvara den vandelsprövning som ska ske av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Bedömningen görs dock av tillsynsmyndighet och i fråga om sekretessregleringen ska den även avse uppgift hos kommunal myndighet.

Bestämmelserna om tillgång till uppgifter ur belastningsregistret och tillsynsmyndighetens rätt att inhämta yttrande från Polismyndigheten ska införas i föreskrifter på förordningsnivå.

Skälen för utredningens förslag

Utredningens bedömning är alltså att risken för att olämpliga aktörer får tillträde till marknaden även finns när det gäller miljöfarliga anmälningspliktiga verksamheter. Det finns enligt utredningen inte skäl att göra skillnad på tillståndspliktig och anmälningspliktig verksamhet när det gäller betydelsen av att den som vill bedriva miljöfarlig verksamhet inte uppfyllt tidigare skyldigheter eller av att den som vill bedriva miljöfarlig verksamhet av annat skäl är olämplig att göra det.

Nya fakultativa bestämmelser om vandelsprövning

Enligt utredningen bör samma möjlighet till bedömning av tidigare uppfyllda skyldigheter i ett tillstånd, eller underlåtelse att ansöka om nödvändigt tillstånd, finnas för den som anmäler en miljöfarlig verksamhet. Utredningens bedömning är vidare att den som anmäler en miljöfarlig verksamhet bör kunna vägras att bedriva verksamhet om hen inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare anmälningspliktig verksamhet eller underlåtit att anmäla en sådan verksamhet. I linje med vad som föreslås gälla för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet bör kravet vara fakultativt. Liksom vid tillämpningen av 16 kap. 6 § miljöbalken bör myndigheten ta hänsyn till vilken typ

av verksamhet den som anmäler tidigare bedrivit och vilken verksamhet som avses bedrivas enligt anmälan. Omständigheterna i det enskilda fallet bör avgöra om verksamheten ska få bedrivas av den som anmäler (se även avsnitt 7.3.2).

Nya obligatoriska bestämmelser om vandelsprövning

Även om omgivningspåverkan från anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter är mindre än påverkan från tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter bör lämpligheten av den som avser att bedriva verksamheten prövas enligt samma kriterier och samma personkrets bör omfattas. I linje med vad som föreslås gälla för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet bör kravet vara obligatoriskt. Regleringen ska utformas på motsvarande sätt. Om kraven inte är uppfyllda ska det leda till att tillsynsmyndigheten förbjuder verksamheten till skillnad från samma förfarande för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter som leder till att ansökan om tillstånd avslås.

Vandelsprövning vid byte av verksamhetsutövare

Systemet med förprövning av en miljöfarlig verksamhet innebär bl.a. att en sökande enligt 2 kap. 2 § miljöbalken måste visa att denne har den kunskap som krävs för att bedriva en verksamhet innan tillstånd ges till verksamheten. När en verksamhet är anmälningspliktig gäller på motsvarande sätt att en bedömning av om verksamhetsutövaren uppfyller kunskapskravet görs i samband med att tillsynsmyndigheten granskar anmälan. När en anmälningspliktig verksamhet övertas av en annan verksamhetsutövare är denne skyldig att se till att eventuella försiktighetsmått som meddelats genom föreläggande följs. Kunskapskravet gäller även för den nya verksamhetsutövaren, men det sker inte någon prövning av den nye verksamhetsutövarens kunskap och denne behöver inte heller visa att den kan bedriva verksamheten i samband med att hen tar över en verksamhet. Av samma skäl som vi föreslår vandelsprövning vid byte av verksamhetsutövare i fråga tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet bör därför motsvarande gälla för anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet.

Överlåtelse utan anmälan ska kunna leda till att tillsynsmyndigheten förbjuder verksamheten till skillnad från samma förfarande för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter som leder till att ansökan om tillstånd avslås. Tillsynsmyndigheten bör också, på samma sätt som föreslås för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, kunna begära utdrag ur belastningsregistret. Bestämmelsen i 10 § 6 b förordningen om belastningsregister kan tillämpas av länsstyrelsen för att begära ett sådant utdrag. För en kommunal myndighet behövs dock en ny reglering.

Skyldighet för juridisk person att underrätta tillsynsmyndigheten om nya personer med betydande inflytande

Av samma skäl som vi föreslår att juridiska personer som har tillstånd för miljöfarlig verksamhet ska vara skyldiga att underrätta tillsynsmyndigheten om nya personer med betydande inflytande, i syfte att de ska genomgå en vandelsprövning, bör motsvarande reglering gälla för anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet.

Tillgång till de uppgifter som behövs för vandelsprövningen enligt de nya obligatoriska kraven

Myndigheternas tillgång till de uppgifter som behövs för vandelsprövningen enligt de obligatoriska kraven bör regleras på motsvarande sätt som för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet.

Den bedömning som ska göras av den som anmäler ny anmälningspliktig verksamhet eller anmäler/underrättar om ändrade förhållanden är densamma som ska göras vid motsvarande förfarande för tillståndspliktig verksamhet. Samma möjlighet att begära ut uppgift ur belastningsregistret bör därför gälla för vandelsprövningen hos tillsynsmyndighet. Bestämmelsen bör av samma skäl införas på förordningsnivå.

Liksom prövningsmyndigheten gällande tillståndspliktig verksamhet föreslås kunna inhämta yttrande från Polismyndigheten gällande lämplighet enligt de nya obligatoriska bestämmelserna bör en tillsynsmyndighet kunna inhämta ett sådant yttrande. Det är av lika stor betydelse att frågan om lämplighet att bedriva verksamhet blir tillräckligt belyst för en tillståndspliktig verksamhet som en

anmälningspliktig. Utredningen föreslår därför att tillsynsmyndigheten ska få inhämta yttrande från Polismyndigheten.

Bestämmelsen ska införas på förordningsnivå. Den bör placeras i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eftersom den redan innehåller handlägningsbestämmelser som motsvarar bestämmelserna i utredningens förslag.

Sekretess ska gälla hos tillsynsmyndigheten

Regleringen om sekretess som föreslås för uppgifter i vandelsprövningen för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet bör av samma skäl avse uppgifter hos länsstyrelse och hos kommunal myndighet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i fråga om den bedömning som ska göras vid vandelsprövningen enligt de obligatoriska bestämmelserna i fråga om miljöfarlig anmälningspliktig verksamhet.

7.4.3 Regeringen ska bemyndigas att meddela föreskrifter om vandelsprövning

Förslag: Regeringen ska få meddela föreskrifter om

1. att den som avser att bedriva en anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet ska omfattas av de fakultativa och obligatoriska bestämmelserna om vandelsprövning,
2. vilka uppgifter en sådan anmälan ska innehålla för att en bedömning ska kunna göras, och
3. krav på anmälan eller underrättelse om någon annan än den som fått tillstånd till eller anmält en verksamhet, bedriver eller ska bedriva verksamheten.

Skälen för utredningens förslag

I förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd finns bestämmelser om handläggning av ärenden om anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet. Utredningens förslag avser samma typ av

reglering och det är angeläget att bestämmelser för vad som krävs i en anmälan regleras samlat för att regelverket ska bli tydligt. För de verksamheter som är anmälningspliktiga bör därför bestämmelser om vandelsprövning införas i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. För en sådan reglering krävs att regeringen har bemyndigande att meddela föreskrifter om kraven i en vandelsprövning samt vad en anmälan ska innehålla för uppgifter för vandelsprövningen. Utredningen har analyserat befintliga bestämmelser om bemyndigande till regeringen i miljöbalken. I 9 kap. 8 § tredje stycket miljöbalken anges att anmälan om miljöfarlig verksamhet, enligt föreskrifter som meddelas av regeringen, ska göras till försvarsinspektören för hälsa och miljö, länsstyrelsen eller kommunen. Enligt utredningens bedömning är det tveksamt om bemyndigandet omfattar frågan om vad som ska bedömas enligt en vandelsprövning. Utredningen föreslår därför att regeringen ges bemyndigande att meddela föreskrifter om att även anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter ska omfattas av krav på vandelsprövning.

Det har framförts till utredningen att det kan finnas skäl att undanta vissa anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter från kravet på vandelsprövning. Mindre jordbruk och djurhållning har ansetts som sådana verksamhetstyper eftersom risken för t.ex. organiserad brottslighet i dessa verksamheter bedömts som låg. Det har inte varit möjligt att inom utredningstiden närmare analysera vilka verksamheter som bör undantas från den föreslagna vandelsprövningen. Förslaget är därför utformat så att alla C-verksamheter enligt miljöprövningsförordningen omfattas. Utredningens bedömning är dock att regeringen bör ges bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka anmälningspliktiga verksamheter som ska omfattas av kravet på vandelsprövning.

7.5 Vilka kommer man inte åt med den föreslagna vandelsprövningen?

Det föreslagna systemet med vandelsprövning får effekt för de aktörer som i enlighet med gällande regelverk ansöker om tillstånd och de som anmäler/underrättar tillsynsmyndigheten om ändrade förhållanden. Personer eller företag som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd och medvetet underlåter att uppfylla dessa skyldigheter

kommer man svårligen åt med en utökad vandelsprövning. För att dessa aktörer ska kunna fångas upp behöver myndigheterna i stället få information på annat sätt.

En vandelsprövning utgör en grindvakt som syftar till att oseriösa aktörer hindras från att komma in på en marknad. Genom vandelsprövningen görs en kontroll på förhand av den som avser att bedriva verksamhet och på så sätt kan överträdelser förebyggas. Generellt kan om ett system med vandelsprövning sägas att det bygger på att någon omständighet inträffar som innebär att vandelsprövningen aktualiseras. Oavsett utformning av systemet kommer inte alla händelser som innebär en ökad risk för överträdelser att kunna fångas upp. Vandelsprövningen kommer inte att kunna förebygga alla överträdelser. Överträdelser som begås av en person som är anställd i ett bolag, utan att vara i ledande ställning, kommer inte heller att kunna förebyggas eller upptäckas genom en utökad vandelsprövning. Motsvarande gäller när olika målvaktsupplägg används. För att förebygga och upptäcka sådana överträdelser krävs andra åtgärder, se kapitel 8.

7.6 Kontanthantering

7.6.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har i uppdrag att ta ställning till om det är lämpligt att införa ett förbud mot kontanthantering vid avfallshantering och närliggande verksamheter och vid behov föreslå ett sådant förbud samt överväga vilken myndighet som ska kontrollera att förbudet följs samt lämna nödvändiga författningsförslag.

7.6.2 Bakgrund till uppdraget om ett kontantförbud

Bakgrunden till uppdraget är enligt utredningens direktiv att en betalningsöverföring från ett konto till ett annat innebär att transaktionen blir synlig och kan följas, till skillnad från när kontanter används. En betalning som gjorts genom en överföring till ett konto innebär alltså att polisen i en brottsutredning kan följa pengarna genom en kontroll av transaktioner mellan konton. Ett kontantförbud skulle på det sättet kunna försvåra ekonomisk brottslighet

och underlätta brottsutredningar (dir. 2022:69, s. 19). Som Polismyndigheten pekar på fortsätter kontanter vara ett viktigt betalmedel för kriminella aktörer trots trenden mot ett alltmer kontantlöst samhälle (Polismyndigheten 2023, s. 4).

Svenska Järn och Metalls krothandlareföreningen, som är en sammanslutning av svenska företag inom skrotbranschen, och Återvinningsindustrierna, som är en branschorganisation för återvinningsföretag, har sedan många år frivilliga kontantförbud för sina medlemmar.

7.6.3 Tidigare överväganden om kontanthanteringsförbud

Frågan om att införa ett förbud mot kontanthantering vid handel med avfall och skrot har tidigare varit föremål för utredning. Skrot-handelsutredningen föreslog i sitt betänkande *Handel med begagnade varor och med skrot – vissa kontrollfrågor* att det skulle införas ett förbud mot att använda kontanter, checkar och postväxlar som betalningsmedel vid handel med avfall och skrot av vissa metaller. Utredningen bedömde att ett förbud mot att använda kontanter som betalningsmedel vid handel med metalls skrot sannolikt skulle motverka metallstölder och att ett sådant förbud troligen också skulle underlätta polisens arbete och bidra till en förbättrad marknad med konkurrens på lika villkor (SOU 2014:72, s. 151). Förslaget har inte föranlett några lagstiftningsåtgärder.

I Naturvårdsverkets remissyttrande över rapporten *Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet*, Redovisning av regeringsuppdrag M2021/00438 (Naturvårdsverket 2022) pekar Naturvårdsverket på att ett kontantförbud skulle kunna vara ett effektivt verktyg för att motverka penningtvätt och nyttjande av illegal arbetskraft inom avfallsområdet och att det finns anledning att utreda om det finns förutsättningar för att genom särskild reglering införa ett kontantförbud inom en viss bransch (Naturvårdsverkets yttrande över remiss av skrivelsen Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet M2022/00531, 16 juni 2022, NV-04682-22).

7.6.4 Uppdraget till Governo AB och deras slutsatser

Utredningen har gett Governo AB i uppdrag att utreda för vilka verksamheter det kan finnas behov av ett förbud mot att använda icke spårbara betalningsmedel, däribland kontanter. I uppdraget har ingått att analysera behovet av ett förbud samt ett sådant förbuds effekter och konsekvenser. Uppdraget har omfattat avfallshantering och närliggande verksamheter. Vid uppdragets genomförande har Governo AB bl.a. intervjuat aktörer med kunskap om avfallshantering och problemet med kontanthantering.

Governo AB har sammanfattningsvis bedömt att ett kontantförbud inom avfallshantering och närliggande verksamheter, och då primärt skrothandeln, till övervägande del skulle vara positivt. Syftet med ett förbud mot kontanthantering på avfallsområdet skulle enligt Governo AB främst vara att försvåra ekonomisk brottslighet och underlätta brottsutredningar. Ett sådant förbud skulle förenkla tillsyn och kontroll. De brottsområden som framför allt skulle beröras är metallstöld, häleri och penningtvätt. Detta genom att ett förbud mot kontanthantering skulle försvåra för gärningspersoner att sälja och göra sig av med stulna metaller. Det skulle enligt Governo AB troligen påverka benägenheten att stjäla metaller och därtill minska antalet hälerier. Med ett kontantförbud skulle rimligen även möjligheterna till penningtvätt minska (Governo 2024, s. 31 och 35).

7.6.5 Penningtvätt

Begreppet penningtvätt täcker ett brett spektrum av åtgärder som syftar till att dölja att pengar eller annan egendom härrör från brott eller brottslig verksamhet eller till att främja möjligheterna för någon att tillgodogöra sig egendomen (jfr 3 § lag [2014:307] om straff för penningtvättsbrott och 1 kap. 6 § lag [2017:630] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, härefter benämnd penningtvättslagen).

Samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism ger som exempel på modus i sin informationsbroschyr till de som bedriver handel med kontanter att kriminella som är i behov av kontanter säljer varor till handlare som betalar med kontanter. De kontanta medel som de kriminella erhåller kan sedan an-

vändas för att betala svart arbetskraft (omvänd penningtvätt) (jfr Polismyndigheten 2023, s. 4).

Det svenska systemet för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism utgår väsentligen från internationella åtaganden (se framför allt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG).

Nationella bestämmelser som syftar till att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism finns framför allt i penningtvättslagen. Den som bedriver yrkesmässig handel med varor omfattas av lagen om det kan antas att det i verksamheten eller i en del av verksamheten genomförs eller kommer att genomföras transaktioner, enstaka eller sådana som kan antas ha samband, som innebär att ett utbetalt eller mottaget belopp i kontanter uppgår till motsvarande 5 000 euro eller mer (1 kap. 2 § första stycket 16). Governo AB skriver i sin rapport att stöldgods ofta är värt betydligt mer än 5 000 euro när det är fråga om stölder som utförs av mer organiserade kriminella ligor. Det kan enligt rapporten till exempel handla om att man fyller en hel container, eller stjälar en sådan direkt, med metallmaterial som kan väga tio ton och vara värt 100 000 till 200 000 kronor. Där emot kan de stölder som görs av lokala livsstilskriminella personer vara av mindre omfattning och motsvara värden som ligger klart under gränsen på 5 000 euro (Governo 2024, s. 16).

Det ska också nämnas att det genom Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2024/1624 av den 31 maj 2024 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism införs en kontantförbudsgräns (2024 års penningtvättsförordning). Den innebär att det ska vara förbjudet för fysiska och juridiska personer att i sin näringsverksamhet ta emot eller göra kontanta betalningar som överskrider 10 000 euro. Det finns möjlighet för medlemsstaterna att ha en lägre beloppsgräns (artikel 80). I den danska penningtvättslagen finns redan ett kontantförbud. Förbudet innebär att företag som inte omfattas av den danska penningtvättslagen är förbjudna att ta emot kontanter om det är fråga om 15 000 danska kronor eller mer, vid ett tillfälle eller flera tillfällen

där betalningarna är eller verkar vara sammanlänkade (5 § lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme [hvidvaskloven]).

Den som omfattas av penningtvättslagen står under tillsyn och ska, om man har skäligen grund att misstänka penningtvätt eller att egendom annars härrör från brottslig handling, utan dröjsmål rapportera uppgifter om alla omständigheter som kan tyda på detta till Polismyndigheten (4 kap. 3 §). Länsstyrelserna i Stockholms län, Västra Götaland och Skåne är tillsynsmyndigheter (16 § förordning [2009:92] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism). Den som inte uppfyller kraven i penningtvättslagen kan bli föremål för olika administrativa ingripanden, däribland sanktionsavgift (7 kap. lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism) (se t.ex. Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 10 november 2021 i mål 14662-21 i vilken ett bolag som bedriver verksamhet inom försäljning av skrot och metall ådömdes att betala 1 000 000 kronor i sanktionsavgift för att inte ha följt krav i penningtvättslagen).

Det finns även straffrättslig reglering på området. Den som tar befattning med egendom som härrör från brott kan t.ex. omfattas av straffansvar för stöld, häleri eller penningtvättsbrott. Den som i näringsverksamhet medverkar till en åtgärd som skäligen kan antas vara vidtagen i penningtvättssyfte kan vidare dömas för näringspenningtvätt (jfr 8 kap. 1 § och 9 kap. 6 § brottsbalken samt 3–8 §§ lag om straff för penningtvättsbrott).

7.7 Utredningens bedömning i fråga om ett kontanthanteringsförbud

Bedömning: Eftersom det redan finns ett regelverk som innehåller åtgärder mot penningtvätt, inbegripet regler om kontanthantering och tillsyn, bör ett eventuellt behov av ett kontantförbud och lämpligheten av ett sådant förbud övervägas i det regelverket. Det är inte lämpligt med en särlösning på miljörettens område.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningens bedömning är att uppdragets frågeställning, dvs. om det är lämpligt att införa ett förbud mot kontanthantering i avfallshandling och närliggande verksamhet, har sin utgångspunkt i att det förekommer att sådana verksamheter används eller utnyttjas för penningtvätt. Med det menas att pengar eller annan egendom som härrör från brott, framför allt tillgreppsbrott och ekonomisk brottslighet, döljs eller att möjligheterna för någon att tillgodogöra sig den tillgripna egendomen eller dess värde främjas. Den omständigheten att verksamheter utnyttjas för penningtvätt är inte unikt på området för avfallshandling och närliggande verksamheter. Det finns ett regelverk – penningtvättsregelverket – som syftar till att förhindra att näringsverksamhet används eller utnyttjas för penningtvätt, inbegripet särskilda regler om kontanthandling och tillsyn som gäller oavsett rättsområde. Det är mot den bakgrunden inte lämpligt med en egen reglering för avfallshandling och närliggande verksamheter utan ett eventuellt behov av ett kontantförbud och lämpligheten av ett sådant förbud bör övervägas i penningtvättsregelverket. Det senare ingår inte i utredningens uppdrag.

8 Förbättrade möjligheter att upptäcka miljöbrottslighet

8.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag i denna del, som handlar om förbättrade möjligheter att upptäcka miljöbrottslighet, är att

- analysera tillsynsmyndigheternas behov av information som finns hos andra myndigheter om hur verksamhetsutövare tidigare följt miljölagstiftningen och vid behov föreslå hur tillsynsmyndigheternas möjlighet att få tillgång till sådan information ska förbättras,
- ta ställning till och, om så bedöms lämpligt, föreslå att länsstyrelsens ansvar för att ge råd och stöd till kommuner utökas till att ge stöd i enskilda ärenden,
- ta ställning till och, om så bedöms lämpligt, föreslå att kommuner i vissa fall ska kunna lämna över enskilda ärenden till en länsstyrelse för vidare handläggning
- vid behov föreslå ytterligare åtgärder som förbättrar myndigheternas möjlighet att upptäcka allvarliga överträdelser av miljölagstiftningen, och lämna nödvändiga författningsförslag. och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget är en del i det större uppdraget att föreslå åtgärder som förbättrar möjligheterna att upptäcka, utreda och lagföra miljöbrottslighet. Övriga delar av detta uppdrag redogörs för i kapitel 9 och 10. Det övergripande syftet med det är att säkerställa att miljöområdet blir mindre attraktivt för brottslig verksamhet, inte minst sådan brottslighet som sker i organiserad form (dir. 2022:69, s. 13 ff.).

Miljöbrottslighet är ett exempel på brottslighet där mörkertalet, det vill säga den andel av den faktiska brottsligheten som aldrig kommer till myndigheternas kännedom, bedöms vara stort. Den främsta förklaringen är att en stor andel av brottsligheten troligtvis aldrig upptäcks av någon, eller att det tar lång tid från det att brotten begås till dess att de upptäcks. Även om brotten upptäcks är det långt ifrån alltid så att de anmäls till myndigheterna och i de fall brott anmäls är det inte alltid så att de utreds.

Miljöbrottslighet beskrivs ofta som s.k. spaningsbrott, som förutsätter en aktiv åtgärd för att upptäckas. För sådana brott är samhällets insatser, för kontroll och tillsyn avgörande för vilka brott som upptäcks.

8.2 Tillsynsmyndigheternas behov av information som finns hos andra myndigheter

8.2.1 Om behovet av information

Miljöbalkstillsynen bedrivs i stor utsträckning av kommuner och länsstyrelser, men också av centrala statliga myndigheter som t.ex. Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Statens jordbruksverk. Tillsynen är avsedd att vara riskbaserad. Med risk avses i det här sammanhanget sannolikheten för att en överträdelse ska ske och konsekvenserna för människors hälsa och miljön om en överträdelse sker. Ett riskbaserat tillvägagångssätt ska inte bara påverka frekvensen av tillsynen utan även tillsynsmetodik, som exempelvis valet mellan anmälda och oanmälda inspektioner. En viktig faktor i riskbedömningen är verksamhetsutövarens tidigare historia i fråga om överträdelser av miljölagstiftningen och om det finns tecken på kopplingar till organiserad brottslighet (jfr dir. 2022:69, s. 13). Tillsynsmyndighetens kontroll av regelefterlevnaden ska ske i nödvändig utsträckning (26 kap. 1 § andra stycket 1 miljöbalken). 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. Att tillsynen ska utföras riskbaserat och innebörden av detta har också varit föremål för tidigare överväganden. Miljötillsynsutredningen föreslog år 2017 att det i miljötillsynsförordningen (2011:13) skulle införas en bestämmelse om att tillsynen skulle utföras med hänsyn till risker för människors hälsa och miljön (SOU 2017:63, s. 68 f.). Miljötillsynsutredningens förslag i den delen har inte genomförts, men det framstår som att det finns stor enighet om att ett riskbaserat tillvägagångssätt ska användas i tillsynen.

Information om administrativa ingripanden som miljöstraffavgifter, förelägganden och förbud enligt miljöbalken som andra myndigheter har meddelat i fråga om en viss verksamhet som omfattas av en annans myndighets tillsyn kan leda till att den senare tillsynsmyndigheten bedömer att det finns ett ökat tillsynsbehov. Tillgången till sådan information kan i sin tur leda till att tillsynsmyndigheterna upptäcker misstänkt miljöbrottslighet.

Information om att verksamhetsutövaren eller företrädare för verksamhetsutövaren dömts för miljöbrottslighet och annan allvarlig brottslighet och om att verksamhetsutövaren har ålagts företagsbot för sådan brottslighet kan också vara en viktig del av tillsynsmyndighetens riskbedömning och i förlängningen därmed också viktig information för att upptäcka ny miljöbrottslighet.

I de fall en myndighet har behov av information kan det tillgodoses antingen genom att myndigheten ges förutsättningar att inhämta information, eller att det införs en skyldighet för andra att underrätta myndigheten.

8.2.2 Pågående arbete som kan påverka tillsynsmyndigheternas tillgång till information

Dataanalyser och urval som ett stöd i tillsynen

Att samla in, analysera och jämföra data för verksamheter som är av samma typ är ett arbetssätt som kan användas för att identifiera objekt som bör bli föremål för närmare granskning. Det är ett arbetssätt som redan används som en del i myndigheters kontrollverksamhet på vissa andra områden. Om någon verksamhet avviker från vad andra jämförbara objekt rapporterar kan det vara ett skäl för att

i tillsynen göra en fördjupad granskning av verksamheten. På ett område som miljötillsynsområdet där tillsynen är uppdelad mellan många olika myndigheter kan enskilda myndigheter ha svårt att göra det här arbetet eftersom de inte har ett tillräckligt underlag. Enskilda myndigheter kan därmed ha mycket svårt att avgöra om en verksamhet avviker från vad som är normalt. Till det kommer att granskningen kan behöva göras utifrån data och andra uppgifter som finns tillgängliga hos flera olika myndigheter. Arbetet med dataanalyser och urval kan då ge bättre resultat om det i stället för hos respektive tillsynsmyndighet genomförs samlat, t.ex. genom att granskningen sker hos en central myndighet. Dataanalyser och urval kan leda till urvalsträffar som kan ge tillsynsmyndigheterna information om var det behövs ytterligare granskningar.

Under de senaste åren har Försäkringskassan i större utsträckning börjat använda dataanalyser och urval för att välja ut ärenden för fördjupad handläggning och kontrollutredning. Urvalen bygger bl.a. på dataanalyser av mönster och samband avseende hur förmånerna används. Även Arbetsförmedlingen, CSN, och Pensionsmyndigheten har i viss mån använt denna typ av verktyg för att upptäcka felaktiga utbetalningar (SOU 2020:35, s. 214). Vid dataanalyserna används data om transaktioner, tidigare kända fel och andra relevanta uppgifter för att kunna upptäcka mönster, avvikelser och samband (prop. 2022/23:34, s. 46). För att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har också Utbetalningsmyndigheten inrättats, som bl.a. har i uppdrag att göra dataanalyser och urval och göra granskningar.

På miljöområdet har ett initiativ tagits som kan vara det första steget i att utveckla liknande arbetssätt när det gäller avfallstillsyn. Det myndighetsgemensamma programmet för offentlig samverkan för ökad digitalisering, eSam, anordnar årligen tävlingen eSam hackaton. Skatteverket, Naturvårdsverket och Bolagsverket vann eSams hackaton år 2024 med ett systemkoncept kallat Renare avfall. Huvudfokuset är att ge tillsynsmyndigheterna ett verktyg mot brottslighet på avfallsområdet. Under hösten år 2024 startar eSam ett initiativ med Naturvårdsverket som utsedd s.k. färdledare, där myndigheterna tillsammans utreder förutsättningarna för att realisera det systemkonceptet som togs fram under eSam hackaton. Ett parallellt samarbete med branschen avses att skapas under initiativets gång för att hämta in synpunkter på de föreslagna lösningarna. Ett av kon-

ceptets huvudbyggstenar är ett skifte från att rapportera i efterhand till att i stället samla in data om avfallstransaktioner i nära realtid, när transaktionerna sker. Naturvårdsverket, som är den myndighet som redan i dag samlar in de största mängderna av den här typen av data, kommer att utreda hur ett skifte i datainsamling skulle kunna ske. Tillsammans med datamängder från t.ex. berörda myndigheter, allmänheten och branschen avser initiativet att skapa ett tillsynsverktyg med en analysfunktion bl.a. bestående av en AI-komponent. Verktøget är avsett att vara såväl självlärande som flaggande, dvs. tillsynen får hjälp att riktas in mot potentiellt problematiska verksamheter eller platser. En del i konceptet är alltså att utveckla ett sätt att myndighetsgemensamt göra dataanalyser och urval som kan fungera som ett stöd i tillsynen.

Pågående utredning om förbättrade möjligheter till utbyte av informationsutbyte mellan myndigheter

Regeringen har tillsatt *Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter* (Ju 2023:22), som har till uppdrag att överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter och andra organ som enligt offentlighets- och sekretesslagen jämställs med myndigheter. Syftet är att information ska kunna utbytas i den utsträckning som det behövs för att myndigheterna bl.a. ska kunna förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet så effektivt som möjligt, utan att det medför ett oproportionerligt intrång i den personliga integriteten. Utredningen har i sitt delbetänkande *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter* (SOU 2024:63) kartlagt behovet av att myndigheter får förbättrade möjligheter att utbyta information med varandra. I delbetänkandet har utredningen lämnat förslag om en generell sekretessbrytande bestämmelse som gör det möjligt att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ. Utredningens återstående uppdrag – att analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta offentlig information kan tillgodoses, att särskilt överväga och lämna förslag på en bestämmelse som i större utsträckning gör det möjligt att på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet samt att göra en översyn, i den utsträckning

det behövs, av myndigheternas registerförfattningar – ska redovisas senast den 28 april 2025 (dir. 2023:146 och dir. 2024:87).

8.3 Utredningens bedömningar om tillsynsmyndigheternas behov av information som finns hos andra myndigheter

8.3.1 Ytterligare åtgärder behövs för att förbättra tillsynsmyndigheternas tillgång till relevant information

Bedömning: Ytterligare åtgärder behövs för att förbättra tillsynsmyndigheternas tillgång till relevant information.

Skälen för utredningens bedömning

Tillsynsmyndigheterna kan ha behov av information om hur verksamhetsutövare tidigare följt miljölagstiftningen i flera olika situationer. En situation är vid framtagandet av den tillsynsplan som tillsynsmyndigheten årligen upprättar och som grundar sig på tillsynsbehovet för myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken (6 och 8 § miljötillsynsförordningen). En annan situation är när myndigheten på eget initiativ eller efter anmälan bedriver tillsyn i syfte att kontrollera regelefterlevnad (26 kap. 1 § 1 miljöbalken).

I tillsynsärenden gäller 23 § förvaltningslagen (2017:900) som innebär att myndigheterna har ett utredningsansvar. Myndigheten ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Utredningsansvaret kan i vissa fall innebära en skyldighet för myndigheten att inhämta information. Den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd är vidare skyldig att på begäran lämna de uppgifter till tillsynsmyndigheten som behövs för tillsynen (26 kap. 21 § miljöbalken). När uppgifter behövs för tillsynen finns alltså enligt gällande rätt vidsträckt skyldigheter och möjligheter för myndigheterna att inhämta uppgifter och annat underlag från exempelvis andra myndigheter och verksamhetsutövarna.

I fråga om beslutade miljöstraffavgifter kan tillsynsmyndigheterna inhämta information från Kammarkollegiet där den finns samlad (Naturvårdsverket 2024c). Information om huruvida en

verksamhetsutövare har varit föremål för utdömande av vite kan inhämtas från den mark- och miljödomstol som handlägger ärendet om utdömande av vite. Denna information finns också hos den tillsynsmyndighet som har ansökt om att vitet ska dömas ut.

Tillsynsmyndigheterna har inte rätt att begära ut belastningsregisterutdrag för sin tillsyn och det finns inte något register om företagsbot. Domar och strafförelägganden är offentliga och kan begäras ut hos den domstol som har dömt respektive hos Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Att domar och strafförelägganden är offentliga innebär dock inte att det är möjligt att på ett enkelt sätt få uppgifterna. Vissa uppgifter i handlingarna kan också omfattas av sekretess.

Mellan tillsynsmyndigheter finns en underrättelseskyldighet. En tillsyns- eller kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till tillsynsåtgärder med stöd av miljöbalken eller åtgärder med stöd av förordning Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll) eller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknads kontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011 (förordningen om marknads kontroll) men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den ansvariga myndigheten (1 kap. 16 § miljö-tillsynsförordningen). Av 25 f § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd följer också en skyldighet för

kommunala nämnder och länsstyrelser att skicka handlingar till varandra i anmälningsärenden.

Även om det finns möjligheter för tillsynsmyndigheterna att inhämta information, en underrättelseskyldighet mellan tillsynsmyndigheter och en skyldighet för kommuner och länsstyrelser att översända handlingar till varandra i vissa ärenden kan det i praktiken vara svårt för tillsynsmyndigheterna att veta i vilka situationer information ska inhämtas, varifrån information bör inhämtas eller vilken tillsynsmyndighet som behöver information som den egna tillsynsmyndigheten har tillgång till. Det kan t.ex. handla om att en verksamhetsutövare bedriver verksamhet i flera kommuner som ligger i samma eller olika län. De olika verksamheterna kan vara anmälningspliktiga, tillståndspliktiga eller verksamheter som inte omfattas av vare sig tillstånds- eller anmälningsplikt. Därmed kan verksamheterna ha tillsynsmyndigheter på både lokal, regional och i vissa fall nationell nivå vilket gör att beslut om verksamheter med samma verksamhetsutövare kan finnas hos många olika myndigheter.

Nu redovisade metoder för inhämtande och lämnande av information kan vara resurskrävande och inte heller praktiskt genomförbara. Ytterligare åtgärder behövs alltså för att förbättra tillsynsmyndigheternas tillgång till relevant information, vilket i sin tur i förlängningen kan antas leda till större möjligheter för dem att upptäcka allvarliga överträdelser och miljöbrottslighet i sin tillsyn. Det initiativ som har tagits för att undersöka möjligheterna att göra myndighetsgemensamma dataanalyser och urval kan bli ett viktigt bidrag till att ge tillsynsmyndigheterna tillgång till relevant information. Det framstår också som lämpligt att ett sådant arbete initieras just på avfallsområdet där det finns särskilda problem med brottslighet och allvarliga regelöverträdelser.

Det kan även finnas hinder i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som hindrar utlämnande av information till en tillsynsmyndighet. För den frågan har regeringen tillsatt en annan utredning (se avsnitt 8.2.2). Utredningen redovisar därför inte överväganden om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter utifrån regleringen om offentlighet och sekretess. Ett införande av bestämmelser som underlättar för myndigheterna att dela information kan vara en del i att stärka tillsynsmyndigheternas arbete så att överträdelser och miljöbrottslighet kan upptäckas i större utsträck-

ning. Även med sådana förändringar behövs dock också förbättringar av infrastrukturen för hur information delas.

Utredningens uppdrag omfattar att analysera tillsynsmyndigheternas behov av information som finns hos andra myndigheter om hur verksamhetsutövare tidigare följt miljölagstiftningen. I kapitel 5 visar utredningen på miljöbrottslighetens koppling till annan brottslighet, särskilt ekonomisk brottslighet. Ekonomisk brottslighet eller bristande regel efterlevnad när det gäller att uppfylla krav i fråga om t.ex. ekonomisk redovisning kan innebära en förhöjd risk för bristande regel efterlevnad även när det gäller miljökrav, och det är därmed faktorer som kan vara relevanta att beakta i tillsynen. För att bedriva en ändamålsenlig riskbaserad tillsyn kan det därmed också finnas behov för tillsynsmyndigheterna att kunna inhämta eller på annat sätt få del av även annan information, t.ex. uppgifter om annan brottslighet eller uppgifter om verksamhetsutövarens ekonomiska förhållanden.

8.3.2 Ett företagsbotsregister bör övervägas

Bedömning: Ett företagsbotsregister skulle bidra till att göra myndigheternas arbete mer effektivt. Frågan om ett sådant register ska införas bör behandlas i ett annat lagstiftningsärende.

Skälen för utredningens bedömning

Frågan om att inrätta ett register över ålagda företagsböter utreddes av Företagsbotsutredningen som gjorde bedömningen att behovet av ett sådant register inte är så stort att det motiverar de kostnader som inrättandet och förandet av ett sådant register skulle vara förenat med (SOU 2016:82, s. 285 ff.). Några överväganden om ett register redovisades inte i den efterföljande propositionen (prop. 2018/19:164).

Som framgår av den statistik utredningen presenterat i kapitel 5 är företagsbot den mest frekvent förekommande straffrättsliga sanktionen för miljöbrottslighet. Ett företagsbotsregister skulle mot den bakgrunden och problembeskrivningen kunna bidra till att göra myndigheternas arbete mer effektivt.

Frågan om att inrätta ett register har den 29 februari 2024 väckts på nytt i det myndighetsgemensamma regeringsuppdraget mot avfalls-

brottslighet. Regeringsuppdraget beskrivs översiktligt i avsnitt 9.2.3 i vilket det föreslås att regeringen ska ge Bolagsverket i uppdrag att i samverkan med Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten utreda om och i så fall hur ett register för företagsbot kan tillgängliggöras och fungera likt ett belastningsregister för företag (Naturvårdsverket 2024, s. 13). Ärendet bereds i Regeringskansliet. Utredningen lämnar av det skälet, och då det inte ryms inom den tid som utredningen har fått till sitt förfogande, inte några förslag i den här delen. Frågan om ett företagsbotsregister ska införas och om tillsynsmyndigheterna i så fall ska ges tillgång till ett sådant register bör alltså behandlas i ett annat lagstiftningsärende.

8.3.3 Ett nationellt tillsynsregister bör övervägas

Bedömning: Ett nationellt tillsynsregister för verksamheter och åtgärder inom miljöbalkens område skulle bidra till att göra myndigheternas arbete mer effektivt. Frågan om ett sådant register ska införas bör behandlas i ett annat lagstiftningsärende eller uppdrag.

Skälen för utredningens bedömning

Naturvårdsverket har i redovisningen av regeringsuppdraget om att minska risken att systemet med anmälningsskyldighet utnyttjas för avfallsbrottslighet (Naturvårdsverket 2023c) framfört att det kommit in önskemål om ett nationellt register där det går att se var det bedrivs anmälningsskyldiga verksamheter, vem som bedriver verksamheten och om det finns förelägganden eller förbud kopplat till verksamheten eller verksamhetsutövaren (Naturvårdsverket 2023c, s. 27).

Bestämmelser om informationsdelning finns på flera andra områden med flera tillsynsmyndigheter, t.ex. i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, alkohollagen (2020:1622), lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten och lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Utöver regleringar som har att göra med den specifika tillsynsstrukturen och tillsynsupp-

draget på respektive område är de i allt väsentligt utformade som motsvarande bestämmelser på miljörettens område.

På vissa tillsynsområden finns därutöver nationella register. På alkoholområdet finns t.ex. ett register för tillsyn, uppföljning och utvärdering av alkohollagens tillämpning samt framställning av statistik. Folkhälsomyndigheten ansvarar för registret. Registret får innehålla uppgifter om dem som har tillstånd eller bedriver verksamhet enligt lagen. I registret får behandlas uppgifter om namn eller företagsnamn, person-, samordnings-, registrerings- eller organisationsnummer, adress och telefonnummer, och den verksamhet som tillståndet avser och om villkor som har meddelats för denna. Regeringen får föreskriva att uppgifter till registret får hämtas från register som förs av statlig eller kommunal myndighet (13 kap. 1–3 §§). Bestämmelser om registret infördes i samband med den förra alkohollagens tillkomst och motiverades av att det nya alkoholpolitiskt motiverade regelverket för tillståndsgivning, tillsyn och kontroll skapat ett sådant behov (prop. 1994/95:89, s. 117). Ett nationellt tillstånds- och statistikregister ansågs behövas i syfte att kunna följa alkoholkonsumtionens utveckling, nationellt, regionalt och lokalt samt för forsknings- och statistikändamål. Registret fyllde också en praktisk funktion genom att det lätt kan kontrolleras t.ex. om någon har tillstånd i mer än en kommun (prop. 2000/01:97, s. 77 f.).

Ett centralt register finns även på området för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Registret finns hos Bolagsverket och omfattar de verksamhetsutövare som anmält verksamhet enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Registret har till ändamål att tillhandahålla uppgifter för den tillsyn som länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län ska utöva enligt samma lag, och information till allmänheten om verksamhetsutövare som har införts i registret. I registret finns uppgift om för- och efternamn eller företagsnamn, personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer, anmälningspliktig verksamhet, och tillsynsmyndighet för de verksamhetsutövare som har gjort anmälan (5–12 §§ förordning [2009:92] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism).

Behov av nationella register är också något som lyfts i fråga om välfärdsbrottslighet (Brå 2022, s. 13).

På miljöområdet förs register av varje tillsynsmyndighet för sig. Enligt 1 kap. 7 § miljötillsynsförordningen ska en tillsynsmyndighet

föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn. Skyldigheten gäller både för sådana objekt som kräver tillstånd eller anmälan, och för sådana objekt som tillsynsmyndigheterna identifierar på andra sätt.

För att förbättra tillsynsmyndigheternas tillgång till information och därmed för att effektivare kunna upptäcka miljöbrottslighet i tillsynen skulle ett nationellt tillsynsregister göra stor skillnad. Tillsynsmyndigheterna skulle genom ett sådant register enkelt kunna se på vilka andra platser en viss verksamhetsutövare bedriver verksamhet och vilka myndigheter som bedriver tillsyn. Även med ett sådant register krävs att tillsynsmyndigheterna aktivt eftersöker vilka andra myndigheter som kan behöva viss information, i syfte att kunna lämna information till dessa myndigheter. Det skulle dock underlätta myndigheternas arbete betydligt på så sätt att myndigheterna i många fall enkelt skulle kunna få information om var en viss verksamhetsutövare bedriver verksamhet och vilken myndighet som har tillsynsansvar. Det skulle således förbättra tillsynsmyndigheternas förutsättningar att dela information om omständigheter de uppmärksammar med andra relevanta myndigheter, samtidigt som det skulle underlätta för tillsynsmyndigheterna i behov av information att vända sig till rätt myndigheter. Det kan övervägas om ett register även skulle innehålla uppgifter som beslut som myndigheterna fattat; förelägganden, förbud och miljöstraffavgifter. Även utan att ett register tillförs sådana uppgifter skulle det dock förbättra myndigheternas möjligheter att få tillgång till information avsevärt. Ett nationellt tillsynsregister skulle också kunna få betydelse för andra myndigheters möjligheter att göra kontroller och att förebygga miljöbrottslighet och annan brottslighet. Uppgifter i ett nationellt register skulle exempelvis kunna vara del i det underlag som en upphandlande myndighet hämtar in. Information i ett tillsynsregister skulle också kunna vara värdefull för att möjliggöra urval och analyser i tillsynsarbetet.

Avsaknaden av ett nationellt tillsynsregister är en brist som utöver att den försvårar tillsynsmyndigheternas arbete också gör tillsynssystemet sårbart för kriminalitet. Kriminella aktörer utnyttjar det faktum att tillsynsmyndigheterna har begränsade möjligheter att få kännedom om verksamhet som bedrivs i andra kommuner. Det förekommer t.ex. att dessa aktörer använder provtagningsresultat från en verksamhetsort även för andra platser.

Från utredningens perspektiv finns det starka skäl för att inrätta ett nationellt tillsynsregister. Behovet framstår som särskilt starkt när det gäller miljöfarlig verksamhet. Genom ett register skulle tillsynsmyndigheterna få tillgång till information om i vilka andra kommuner och regioner som de aktörer som de kommer i kontakt med är verksamma och därmed effektivare kunna inhämta information som behövs för att bedöma tillsynsbehovet och i övrigt fullgöra tillsynsuppdraget. Det skulle också förenkla för tillsynsmyndigheterna att fullgöra den skyldighet de har att lämna information enligt 1 kap. 16 § miljötillsynsförordningen. I förlängningen skulle det kunna leda till en effektivare riskbaserad tillsyn som i sin tur skulle kunna leda till att förbättrade möjligheter att upptäcka miljöbrottslighet. Under utredningen har det framförts att ett nationellt tillsynsregister skulle kunna ha betydelse även vid utvärdering av tillsyn, vid utveckling av tillsynsvägledning, och för analyser av regeländringar och för samhälls-ekonomiska konsekvensanalyser. I dag finns det exempelvis inte några samlade uppgifter om antalet anmälningspliktiga verksamheter som bedrivs i landet. Ett tillsynsregister skulle alltså kunna fylla behov som finns hos flera olika myndigheter, utöver tillsynsmyndigheterna. Frågan om införande av ett nationellt register är således en bredare fråga än den ett register skulle fylla för utredningens syften, dvs. att ge tillsynsmyndigheterna förbättrade förutsättningar att utbyta information med varandra. Det är ett skäl för att frågan bör tas omhand i ett annat bredare sammanhang.

Frågan om införande av ett nationellt tillsynsregister kan också till viss del kopplas till det pågående arbete som rör digitalisering av tillsynen. Som framgår av utredningens direktiv gav regeringen år 2020 Naturvårdsverket och ett antal andra myndigheter ett flerårigt uppdrag som bl.a. inkluderade att ta fram en plan för digitalisering av tillsyn och tillsynsvägledning, samordna tillsynsvägledning och utveckla uppföljningen av tillsynen (M2020/01034). Uppdraget redovisades i december år 2023, då bl.a. en plan för ökad digitalisering av tillsynsvägledning och tillsyn enligt miljöbalken presenterades (Naturvårdsverket 2023). Digitaliseringsplanen delades upp i två delprojekt; digitalisering av råd och stöd respektive digitalisering av uppföljning och utvärdering (Naturvårdsverket 2023, s. 12). Av redovisningen framgår att tyngdpunkten inom arbetet med uppdraget lagts på de delar som kopplar till tillsynsvägledning i form av råd och stöd samt uppföljning och utvärdering. Digitalisering av uppföljning och utvär-

dering förutsätter dock att de tillsynsuppgifter som är föremål för uppföljning och utvärdering är enhetliga och digitalt dokumenterade. Det bedömdes bl.a. därför finnas ett behov av fortsatt digitaliseringsarbete för att öka enhetligheten och effektivisera tillsynen. En inledande del i det arbetet bedömdes vara att säkerställa vad som kan behöva digitaliseras och att digitaliseringen ger reell nytta i tillsynen. Det sågs inte som självklart att tillsynsvägläggande centrala myndigheter ska vara de som driver digitaliseringen av tillsynen annat än i ett inledande skede då det kan behövas gemensamma ansträngningar för att komma vidare. Mot bakgrund av att myndigheterna i redovisningen efterfrågat ett nytt uppdrag inom råd och stöd samt uppföljning och utvärdering, vilket skulle innebära en stor samlad arbetsinsats, lämnades inte något förslag på fortsatt regeringsuppdrag avseende digitalisering av tillsyn. Hur arbetet med digitalisering av tillsynen ska fortsätta är en fråga som är under beredning i Regeringskansliet.

Frågan om inrättande av ett nationellt tillsynsregister har också koppling till flera andra frågor som är under utredning. För miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt gäller att de årligen ska lämna en miljörapport till den tillsynsmyndighet som utövar tillsynen över verksamheten (26 kap. 20 § miljöbalken). Regeringen får meddela föreskrifter om att miljöfarlig verksamhet som inte omfattas av tillståndsplikt ska omfattas av kraven på miljörapportering (26 kap. 20 a §). Rapporteringen görs i dag i svenska miljörapporteringsportalen (SMP). Naturvårdsverket har i regleringsbrevet för år 2024 fått i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna ta fram ett förslag på en nationell digital lösning för inlämning av företags- och verksamhetsutövers miljörapportering enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006 av den 18 januari 2006 om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar och om ändring av rådets direktiv 91/689/EEG och 96/61/EG och 26 kap. 20 § miljöbalken. Den digitala lösningen ska också möta behoven av uppgifter för bl.a. internationell miljörapportering. Lösningen ska inledningsvis ersätta SMP. Uppdraget omfattar att lämna förslag till författningsändringar som behövs för förvaltningen av ett nytt system för miljörapportering och för kommuners och myndigheters informationsförsörjning och att lämna förslag till ansvarsfördelning samt till förfarande för delning av information mellan myndigheterna, diarieföring, arkivering, personuppgiftsansvar

och informationssäkerhet. Uppdraget ska redovisas senast 29 februari 2025. Samtidigt har miljötillståndsutredningen i uppdrag att genomföra en genomlysning av gränsdragningen mellan tillstånd och anmälan samt mellan anmälan och verksamheter som varken kräver tillstånd eller anmälan, eller en ny möjlig kategori, registrering, med syftet att inom ramen för vad EU-rätten kräver begränsa antalet verksamheter och åtgärder som kräver tillstånd eller anmälan. Miljötillståndsutredningen ska också utreda möjligheterna att använda mer generella föreskrifter i stället för prövning i det enskilda fallet (dir. 2023:78, s. 5). Utifrån det bedömer utredningen att det kan förutses att miljörapporteringen för miljöfarliga verksamhet inom ett par år kan ske i en ny form och att förändringar kan komma att avse både sådana verksamheter som i dag är tillståndspliktiga och andra verksamheter. Det går inte att beakta dessa eventuella förändringar vid bedömningen av hur behovet av ett tillsynsregister kommer att se ut i framtiden.

Som beskrivits i avsnitt 8.2.2 pågår också ett lagstiftningsarbete som syftar till att överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter och andra organ som enligt offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndigheter. Det pågår också arbete som syftar till att förbättra de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till information från bl.a. tillsynsmyndigheter. Regeringen har den 26 september 2024 i lagrådsremissen *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen* föreslagit att det ska införas en ny lag som ger ett antal statliga myndigheter samt kommuner, regioner och skolor en skyldighet att både på begäran och på eget initiativ lämna uppgifter till Polismyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2025. De förstärkta möjligheter till informationsutbyte som kan komma att genomföras förutsätter att det finns en infrastruktur i form av bl.a. fungerande samverkan. Enligt utredningens uppfattning kan ett tillsynsregister också utgöra en viktig del i ett fungerande system för informationsutbyte. Det går dock inte heller här att göra några bedömningar av hur behovet kommer att se ut och hur det ska lösas i praktiken.

Utredningens slutsats är att det framstår som otillfredsställande att samtliga tillsynsmyndigheter för separata register över verksamheter i behov av tillsyn och att ett nationellt tillsynsregister därför bör övervägas. Det behov av ett register som lyfts fram under utredningen avser särskilt anmälningspliktiga verksamheter. Det kan dock

också övervägas om det finns behov av att samla uppgifter om andra verksamheter som kräver återkommande tillsyn. Behovet av ett nationellt register skulle då i stort kunna sägas motsvara de register som varje tillsynsmyndighet för i dag. De behov av ett register som utredningen identifierat är dock bara en del av de funktioner som ett nationellt register kan fylla. Det pågår också redan arbete där det framstår som lämpligt att föra in frågan om ett nationellt tillsynsregister. I stället för att utredningen föreslår ett införande av ett register utifrån de behov som utredningen haft att utreda menar vi därför att de behov som utredningen identifierat bör beaktas i det fortsatta arbetet med digitalisering av tillsyn, informationsutbyte mellan myndigheter och eventuellt vid det fortsatta arbetet med översynen av system för miljörapportering. Frågan om ett register ska införas bör mot den bakgrunden göras utifrån ett bredare uppdrag och därför i ett annat lagstiftningsärende eller regeringsuppdrag.

8.3.4 Tillsynsmyndigheterna bör inte ges tillgång till belastningsregistret annat än vid vandelsprövning

Bedömning: Det bör inte införas en möjlighet för tillsynsmyndigheterna att i sin tillsyn inhämta uppgifter från belastningsregistret annat än vid vandelsprövningen.

Skälen för utredningens bedömning

Tillsynsmyndigheterna har inte rätt att begära ut uppgifter från belastningsregistret i ärenden som rör tillsyn enligt miljöbalken. Tillsynsmyndigheterna kan därmed inte kontrollera om en företrädare för verksamhetsutövaren har dömts för miljöbrottslighet eller annan grov brottslighet. I avsnitt 7.2.6 redogör utredningen för belastningsregistrets funktion och under vilka förutsättningar en myndighet kan få tillgång till personuppgifter från belastningsregistret.

Frågan om tillgång till belastningsregistret för myndigheter som utövar tillsyn och kontroll berördes när lagen om belastningsregister infördes. Regeringen pekade på att om belastningsregistret även skulle ha till ändamål att förse tillsynsmyndigheterna med uppgifter av betydelse för tillsynen skulle det medföra en betydande utvidgning av

den krets som har tillgång till uppgifterna i belastningsregistret och pekade på att integritetsaspekterna talade för att uppgifter inte bör lämnas ut annat om det fanns vägande skäl för detta. Det ansågs inte tillfredsställande att systemet med underrättelser till tillsynsmyndigheterna inte alltid fungerar, men den bristen borde enligt regeringen kunna lösas på annat sätt än genom att tillsynsmyndigheterna får tillgång till belastningsregistret. Beredningsunderlaget i ärendet ansågs inte heller vara tillräckligt omfattande för att regeringen skulle kunna ta ställning till vad en utökning av ändamålet skulle få för konsekvenser. Regering fann sammanfattningsvis att registret skulle ha till ändamål att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos polis och tullmyndigheter för att förebygga, upptäcka och utreda brott, hos åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal samt vid utfärdande av strafföreläggande samt hos allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd. Uppgifter i registret skulle också få användas av polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning och annan prövning som anges i lag eller förordning samt av enskilda om det är av särskild betydelse i den enskildes verksamhet (prop. 1997/98:97, s. 73).

I regel är det tillsynsmyndigheten som anmäler misstänkt miljöbrottslighet och då har den förstas kännedom om detta och att det i förlängningen kan bli fråga om en fällande dom eller en företagsbot. I avsnitt 14.2.5 föreslår utredningen att det ska finnas en skyldighet för åklagare och annan som är behörig att leda förundersökning om miljöbrottslighet att underrätta behörig tillsynsmyndighet om det är någon annan än tillsynsmyndigheten som har anmält misstänkt miljöbrottslighet. Den kunskap om verksamhetsutövarna som tillsynsmyndigheten får genom en sådan underrättelse kommer förbättra tillsynsmyndigheternas möjlighet att upptäcka miljöbrottslighet i tillsynen.

I avsnitt 7.3.6 och 7.4.2 föreslår utredningen att den prövnings- eller tillsynsmyndighet som prövar vandelsfrågan i ett mål eller ärende om tillstånd till eller anmälan om miljöfarlig verksamhet ska begära utdrag ur belastningsregistret för de fysiska personer som ska prövas. Vandelsprövningen ska även göras när en ny verksamhetsutövar tar över verksamheten eller nya personer med betydande inflytande tillkommer hos en juridisk person. I det sistnämnda fallet ska verksamhetsutövaren underrätta tillsynsmyndigheten. Om aktuell per-

son inte klarar vandelsprövningen, ska tillsynsmyndigheten inleda ett ärende om återkallelse av tillstånd eller för anmälningspliktiga verksamheter förbjuda verksamheter. Den kunskap som tillsynsmyndigheten får om verksamhetsutövarna vid vandelsprövningen kommer förbättra tillsynsmyndigheternas möjlighet att upptäcka miljöbrottslighet i tillsynen.

I övrigt gör utredningen samma bedömningar i fråga om tillgången till uppgifter i belastningsregistret som gjordes när lagen om belastningsregister infördes. Utredningens bedömning är sammantaget att det inte finns vägande skäl för att ge tillsynsmyndigheterna möjlighet att begära uppgifter från belastningsregistret för tillsynen, annat än vid den föreslagna vandelsprövningen.

8.4 Kommunernas tillsyn och förhållandet till länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning

8.4.1 Kommunernas förutsättningar att hantera tillsynsupdraget skiljer sig åt

I utredningens direktiv lyfts att miljöinspektörer kan fatta beslut som får stora konsekvenser för enskilda verksamheter. I de fall verksamheterna har kopplingar till organiserad brottslighet löper miljöinspektörer en risk att utsättas för hot och otillbörlig påverkan. Anställda med arbetsuppgifter som innefattar myndighetsutövning och som fattar beslut med stor påverkan på enskilda är särskilt utsatta. Brottsutredande myndigheter, dömande verksamheter och myndigheter som utövar tillsyn eller beslutar om tillstånd, ersättningar och bidrag är några exempel (SOU 2024:1, s. 91). Oseriösa verksamhetsutövare kan också motverka eller förhindra tillsyn och tillsynsåtgärder genom att göra sig okontakbara, undvika delgivning och sätta i system att överklaga förelägganden. Sådana ärenden kan innefatta komplicerade rättsliga avvägningar kan vara svåra för enskilda miljöinspektörer att hantera även om lagstiftningen ger tillsynsmyndigheterna verktyg för att genomföra sitt uppdrag. Det kan också vara svårt att ta in avgifter som täcker kostnaderna i ärendet.

När det särskilt gäller kommunerna har det till utredningen framförts att kommunernas förutsättningar att hantera tillsynsupdraget skiljer sig åt beroende bl.a. på kommunens storlek och vilka typer av verksamheter som finns inom kommunen. Tillsynsmyndigheternas

resurser och förutsättningar för att bedriva tillsyn varierar bl.a. beroende på kommunens invånarantal, yta, tätortsgrad och näringslivsstruktur.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) sammanställer uppgifter om resurser för kommunernas miljö- och hälsoskyddstillsyn vart fjärde år. Antalet tjänster för miljö- och hälsoskyddstillsyn var den 1 januari 2023 i genomsnitt 9,1 tjänster och 3,0 tjänster för livsmedelskontroll inför år 2023 (200 svarande kommuner av totalt 290). Kompletterande uppgifter från SKR visar att 21 av de svarande kommunerna hade upp till 2 tjänster för att utföra miljö- och hälsoskyddskontroll. 25 av de svarande hade 2,1–3 tjänster, 28 kommuner hade 3,1–4 tjänster, 23 kommuner hade 4,1–6 tjänster, 40 kommuner hade 6,1–10 tjänster, 31 kommuner hade 10,1–14 tjänster, 29 kommuner hade 14,1–40 tjänster och 3 kommuner hade 40,1 eller fler tjänster. Av de svarande kommunerna är det alltså ungefär hälften som har mellan två och sex tjänster för att utföra miljö- och hälsoskyddskontroll och ungefär en tiondel av kommunerna som har två tjänster eller mindre.

Hos myndigheter med begränsade resurser för tillsynen kan särskilda sårbarheter uppstå. I kommuner med begränsade resurser förekommer t.ex. i högre grad ensamarbete för inspektörerna. De kommunerna kan också ha svårt att allokera resurser när en större händelse inträffar. Det finns en risk att oseriösa och kriminella aktörer särskilt väljer att etablera sig i kommuner som inte har de resurser som behövs för att bedriva ett effektivt tillsynsarbete. När oseriösa aktörer etablerar sig i en kommun kan det leda till stora miljöskador som på sikt leder till stora kostnader för samhället.

Flera kommuner har lyft problem med att rekrytera och behålla kompetens. Det råder en generell brist på miljöinspektörer och det märks särskilt tydligt hos de mindre kommunerna. Även vad gäller länsstyrelserna har otillräckliga resurser för tillsynen lyfts som ett problem. Naturvårdsverket lämnar varje år en redovisning till regeringen av hur tillsynen enligt miljöbalken kan utvecklas och förbättras. I redovisningen för år 2023 framhåller Naturvårdsverket att länsstyrelserna har svårt att bedriva tillsyn i den grad som de bedömer behövs och att det till stor del beror på en generell brist på resurser. Resursbristen beror t.ex. på minskade anslag för miljötillsynen men även hög personalomsättning som bidrar till vakanser (Naturvårdsverket 2024d).

I regleringsbrevet för år 2023 gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att sammanställa behovet av resurser och förstärkningar inom tillsynsmyndigheternas verksamhet som krävs för att förebygga och upptäcka avfallsbrottslighet, inklusive driva ärenden där sådan brottslighet har upptäckts. Vid redovisningen av uppdraget sammanställdes de mest centrala behoven enligt följande. Det finns behov att utveckla såväl operativ som strategisk samverkan på regional och nationell nivå för att understödja tillsynen. Behovet omfattar bl.a. en förbättrad samordning med andra myndigheter för att planera och genomföra gemensamma tillsynsinsatser och framtagande av lägesbilder på regional nivå. Avsaknaden av en aktuell problembild försvårar för tillsynsmyndigheterna att planera tillsynsinsatser och göra tillförlitliga uppskattningar om vilka resurser som krävs. Det behövs vidare kompetenshöjande insatser för tillsynspersonal och ett ökat inslag av granskande tillsynsmetodik. Många tillsynsmyndigheter har svårt att rekrytera och behålla personal med rätt kompetens. Det uttrycks allmänt ett betydande och utbredd behov av mer resurser för tillsynspersonal, särskilt hos de mindre tillsynsmyndigheterna. Den uppsökande tillsynen som krävs för att identifiera och hitta miljöbrott kan vara svår att finansiera med avgifter. En sådan tillsyn behöver till största delen finansieras via anslag eller skattemedel (Naturvårdsverket 2024b, s. 34 ff.).

8.4.2 Hindren mot en effektiv tillsyn är av olika karaktär

Som framgår i det föregående avsnittet är brist på resurser och svårigheter att behålla kompetens något som beskrivits som ett hinder mot en väl fungerande tillsyn. En övergripande utgångspunkt för utredningens arbete har varit att den myndighet som har tillsynsansvar också ska ha möjlighet att hantera tillsynsuppdraget, bl.a. att myndigheten ska ha tillräcklig kompetens och resurser (se avsnitt 6.6 och 13.2.3). I avsnitt 8.6.3, 8.5.1 och kapitel 9 beskriver utredningen att en sådan kompetens- och resursförstärkning hos de kommunala tillsynsmyndigheterna bör kunna ske genom förstärkt samverkan mellan kommunerna, bl.a. avtalsamverkan, i kombination med tillsynsvägledning från länsstyrelserna och hur en förstärkt samverkan mellan de myndigheter som kommer i kontakt med miljöbrottslighet kan förväntas bidra till att stärka tillsynsmyndigheternas verksamhet.

I vissa fall kan det som behövs också vara en ökad samordning av tillsynen mellan t.ex. länsstyrelse och kommun. Av 1 kap. 17 § första stycket miljötillsynförordningen framgår att tillsynsmyndigheterna ska samordna tillsynen om det är ändamålsenligt och möjligt. I vissa fall kan det råda oklarhet om vilken myndighet som är ansvarig tillsynsmyndighet för en verksamhet som inte uppfyllt krav på att söka tillstånd eller anmäla verksamheten. Genom samordning mellan kommunen och länsstyrelsen kan sådana frågor redas ut och rätt tillsynsmyndighet kan därefter ta ansvar för tillsynen av verksamheten.

Ett annat skäl som framförts till att ärenden inte drivs framåt, trots att det finns ett tillsynsbehov, är målkonflikter och vad som måste beskrivas som indikationer om att det förekommer korrup­tion. Flera kommunala inspektörer har till utredningen framfört att de arbetat i verksamheter där det från politiskt håll funnits en ovilja mot att driva tillsynsärenden framåt av hänsyn till att man önskar att kommunen ska ha ett företagervänligt klimat. Det kan vara känsligt att ställa krav på verksamheter av olika skäl, t.ex. om de skapar viktiga arbetstillfällen på orten. I vissa fall handlar det om en generell inställning till att ställa krav i tillsyn enligt miljöbalken, medan det i andra fall har pekats på att inspektörer motarbetats när de sett behov av att ställa krav på vissa specifika verksamheter. Att inte ställa tillräckliga krav i tillsynen kan leda till negativa effekter för en kommun, t.ex. genom att oseriösa aktörer aktivt väljer att etablera sig i kommunen. Det kan behövas kunskapshöjande insatser hos tillsynsmyndigheterna, inklusive de förtroendevalda i kommunerna, för att komma till rätta med de problemen. I avsnitt 8.5.2 föreslår utredningen att en kommun i vissa fall ska kunna överlämna enskilda ärenden till en länsstyrelse. Införandet av en sådan möjlighet kan bidra till en bättre hantering av sådana ärenden som av olika skäl är särskilt svåra, men kommer inte att lösa samtliga problem. I de fall skälen till att ärenden inte drivs framåt är målkonflikter eller korrup­tion kommer ärenden inte heller att initieras så att de kan lämnas över. Dessa ärenden måste alltså hanteras på annat sätt än genom att det införs en möjlighet att lämna över ärenden till en länsstyrelse.

Ytterligare ett skäl till att tillsynsärenden inte drivs i tillräcklig utsträckning är att det saknas kompetens hos tillsynsmyndigheterna. Utredningen bedömer inte heller att alla dessa fall kan lösas genom en möjlighet att överlämna ärenden till länsstyrelsen. Som framförts ovan är utredningens utgångspunkt att tillsynsmyndigheterna ska

tillförsäkras tillräcklig kompetens för sina uppdrag. Om det bedöms att vissa myndigheter har tillsynsuppdrag som de inte kan klara av bör även andra åtgärder än överlämnande av enskilda ärenden övervägas. Det ligger dock utanför utredningens uppdrag att föreslå sådana åtgärder. I andra sammanhang har det föreslagits att tillsynen på miljöområdet ska förstatligas eller att visst tillsynsansvar ska flyttas mellan myndigheter. Det kan också nämnas att den kommunala tillsynen infördes under 1980-talet eftersom den tidigare tillsynen, som fördelades mellan länsstyrelser och Naturvårdsverket inte ansågs effektiv. Kommunernas tillsynsansvar infördes genom att hälsoskyddsnämnderna fick tillsynsansvar och det var från början tänkt att det skulle vara frivilligt för kommunerna att ta tillsynsansvar (prop. 1980/81:92, s. 44 ff.).

Ett annat alternativ som tidigare övervägts är att vissa tillsynsobjekt ska kunna överlämnas, till skillnad från det uppdrag som utredningen nu har som gäller ärenden. Ett sådant förslag lämnades av miljötillsynsutredningen som föreslog att länsstyrelsen under vissa förutsättningar skulle få besluta att tillsynsansvaret för ett visst tillsynsobjekt ska flyttas över från kommunen till länsstyrelsen (SOU 2017:63, s. 218 ff.). Miljötillsynsutredningens förslag var därmed bredare både på så sätt att det gällde tillsynsobjekt som helhet och en möjlighet för länsstyrelsen att på eget initiativ ta till sig objekten.

8.4.3 Länsstyrelsernas tillsynsvägledning

Om tillsynsvägledning

Länsstyrelsen ska ge tillsynsvägledning i länet. I länsstyrelsernas tillsynsvägledning ingår att ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen (3 kap. 18 § miljötillsynsförordningen).

Med tillsynsvägledning avses att utvärdera, följa upp och samordna tillsynen samt att ge råd och stöd till tillsynsmyndigheterna. Tillsynsvägledningen syftar till att säkerställa att tillsynen bedrivs ändamålsenligt. (26 kap. 1 a § miljöbalken). Vid införandet av paragrafen anförde regeringen att tillsynsvägledning bör ges samma innebörd som ordet haft tidigare när definitionen fanns i miljötillsynsförordningen. Av förarbeten till den bestämmelsen framgick att tillsynsvägledningen syftar till att bidra till att tillsynen bedrivs ändamålsenligt med av-

seende på såväl lokala som regionala och nationella förhållanden (prop. 1997/98:45, del 1, s. 496 och prop. 2019/20:137, s. 45). Tillsynsvägledningen finns alltså till som en samordnande kraft för att se till att ett tillsynsansvar fördelat på många olika myndigheter fungerar och att tillsynen är likvärdig över landet.

Tidigare överväganden om tillsynsvägledning

I skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr 2009/10:79) redovisade den dåvarande regeringen generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad. Regeringen bedömde att för tillsynsområden där tillsynen utförs av mer än ett organ bör regeringen bemyndigas att utse en statlig myndighet att ansvara för samordningen av tillsynen (skr 2009/10:79, s. 27). Av skälen till regeringens bedömning framgår att ansvaret för tillsyn inom vissa områden är oklart på grund av komplexa organisationer och att bristande samordning kan leda till att tillsynen varierar mer än vad som är motiverat. Det riskerar i förlängningen att leda till bristande rättssäkerhet. Regeringen menade att det i regelverken bör finnas en tydlig uppgiftsfördelning mellan de inblandade organen inom ett tillsynsområde och att en tydlig organisation bör kompletteras med att något organ ansvarar för samordningen av tillsynen. Denna funktion kan benämnas tillsynsvägledning och bör bestå av utvärdering, uppföljning och samordning av tillsynsverksamheten. Regeringen framhöll dock att denna vägledning inte får innebära att den samordnande myndigheten ger vägledning eller råd om hur ett enskilt ärende ska avgöras. En myndighet med ansvar för tillsynsvägledning bör framför allt finnas inom områden där inte enbart rikstäckande statliga myndigheter utför tillsyn utan där även länsstyrelser, kommuner och/eller enskilda tillsynsorgan har tillsynsuppgifter. Samordningen inom ett tillsynsområde bör så långt som möjligt ske informellt genom kontakter och ömsesidigt samarbete mellan tillsynsorganen. I vissa fall kan starkare samordning behövas. En utökad samordning av tillsyn bör även inrymma en möjlighet för den samordnande myndigheten att vid behov utfärda föreskrifter om tillsyn. Sådana föreskrifter bör behandla hur tillsyn ska bedrivas inom ett tillsynsområde där flera tillsynsorgan har ett ansvar. Föreskrifterna bör kunna avse frågor om krav på inventeringar och tillsynsplaner, rapportering, tillsyns-

frekvenser, förebyggande åtgärder, urvalskriterier för och utförande av inspektioner, provtagning, samråd och dokumentation. Däremot bör som huvudregel föreskriftsrätten inte omfatta tillsynsorganens organisation. Inom tillsynsområden som omfattar ett stort antal tillsynsobjekt kan det finnas flera tillsynsvägledande myndigheter på central nivå som utövar vägledning inom samma tillsynsområde, men avseende olika delar av området. För att få en enhetlig reglering av tillsynsområdet kan det då vara lämpligare att reglera frågor om krav på inventeringar och tillsynsplaner, rapportering, tillsynsfrekvenser etc. i lag eller förordning. (skr 2009/10:79, s. 28 f.).

Miljötillsynsutredningen redovisade i sitt betänkande viss kritik mot hur de tillsynsvägledande myndigheterna genomförde sitt uppdrag (SOU 2017:63). Kritiken handlade huvudsakligen om att tillsynsmyndigheterna inte anser att de får ett tillräckligt konkret och kompetent stöd för sitt arbete från de centrala myndigheterna. Utredningen beskrev också skillnader mellan de tillsynsvägledande myndigheternas insatser och deras syn på vad det samordnande uppdraget innebär och att de centrala myndigheterna arbetade på olika sätt. Vissa vägledde kommuner direkt medan andra i huvudsak kommunicerade via länsstyrelserna. Det ledde till en osäkerhet om rollfördelning och missnöje från kommunerna. Från ett kommunperspektiv kunde det vara problematiskt med många myndigheter som delar på ansvaret för tillsynsvägledning. Om de centrala myndigheterna inte samverkar och samordnar sig kunde det medföra svårigheter för kommunerna att nå kraven. Miljötillsynsutredningen bedömde att bristerna i tillsynsvägledningen kunde åtgärdas utan författningsändringar, och pekade bl.a. på gemensamma mål för tillsynen och en strategi för att nå dessa mål som ett sätt att nå bättre effektivitet och kvalitet i tillsynsvägledningen. Regeringen delade miljötillsynsutredningens bedömning att det saknades skäl att ändra innebörden av ordet tillsynsvägledning när det togs in i miljöbalken (prop. 2019/20:137, s. 46). Det kan dock tilläggas att förutsättningarna för tillsynsvägledningen delvis ändrades när definitionen togs in i miljöbalken. Tidigare utgjorde tillsynsvägledning en del av tillsynen, men samtidigt som tillsynsvägledning flyttades från miljötillsynsförordningen till miljöbalken infördes också en definition av tillsyn som innebar att tillsyn och tillsynsvägledning kom att bli två skilda saker. Vid införandet anförde regeringen att myndigheternas kostnader för tillsynsvägledning inte hade beaktats vid fastställandet av de avgifter som tas ut för

prövning och tillsyn enligt miljöbalken. I stället finansierades den verksamhet som består i tillsynsvägledning över respektive myndighets förvaltningsanslag och det skedde ingen särskild redovisning av kostnaderna för tillsynsvägledning. Miljötillsynsutredningen hade framfört att det krävs en närmare diskussion om hur tillsynsvägledningen ska finansieras och lämnade inte något förslag i frågan. Regeringen konstaterade att frågan om finansiering av tillsynsvägledning kräver närmare analys och beredningsunderlag och att det därför inte var möjligt att lämna något förslag som rör finansiering av sådan verksamhet inom ramen för det aktuella lagstiftningsärendet (prop. 2019/20:137, s. 46).

Frågan om att ge en myndighet i uppdrag att bistå andra myndigheter i tillsynsarbetet är inte heller ny. I början av 1980-talet delades tillsynsansvaret enligt miljöskyddslagen mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Naturvårdsverket gavs då möjlighet att vid behov bistå länsstyrelserna med särskild kompetens i kvalificerade tillsynsärenden. Ett särskilt uttalat behov av sådant bistånd ansågs finnas vid tillsynen av anläggningar inom vissa industribranscher såsom gruvor, järn- och stålverk, metallverk, massa- och pappersfabriker och kemiska fabriker. Särskild kompetens hos Naturvårdsverket ansågs vidare kunna behövas för åtgärder vid svårare akuta miljöstörningar. Naturvårdsverket fick också, trots att myndigheten inte hade ett förstahandsansvar i den löpande tillsynen, en möjlighet att ingripa i enskilda fall. Möjligheten skulle gälla från miljösynpunkt besvärliga anläggningar, dvs. de ovan beskrivna där Naturvårdsverkets bistånd kunde behövas, och företrädesvis på begäran av den myndighet som bedrev löpande tillsyn (prop. 1980/81:92, s. 47). För dessa kvalificerade tillsynsuppgifter fick Naturvårdsverket extra resurser till sitt förfogande.

Länsstyrelsernas tillsynsvägledningsuppdrag gentemot kommunerna

I de kontakter som utredningen har haft med kommunala tillsynsmyndigheter framförs delvis liknande kritik som den miljötillsynsutredningen lyfte fram och som redogörs för i det föregående avsnittet. Kommunerna uppfattar det fortsatt som att de inte får ett tillräckligt stöd från länsstyrelserna. Samtidigt lyfts det också fram att det finns stora variationer mellan olika tillsynsområden och i det stöd som ges

från olika länsstyrelser. Det framstår också som att det finns vissa oklarheter kring vad tillsynsvägledningsansvaret omfattar i dag, det vill säga hur långt det är möjligt för länsstyrelserna att gå och vad som är möjligt att göra inom ramen för tillsynsvägledningsuppdraget. Dessa oklarheter finns både hos länsstyrelser och kommuner.

Vad som kan ingå i länsstyrelsernas tillsynsvägledning till kommunerna är inte närmare definierat i författning. Tillsynsvägledningsuppdraget är uppdelat i tre delar: Stöd och rådgivning, samordning samt uppföljning och utvärdering. Länsstyrelserna beskriver de tre olika delarna som att stöd och rådgivning ges genom att länsstyrelserna besvarar frågor, skapar nätverk för olika tillsynsfrågor och ordnar utbildningar och samverkansträffar för att utbyta erfarenheter. Samordning sker genom att det finns samverkansgrupper för att diskutera aktuella frågor och bedömningsgrunder. Tillsammans med kommunerna genomför länsstyrelserna också gemensamma projekt inom tillsyn. Länsstyrelserna arbetar också för att förebygga miljöbrottslighet tillsammans med polis, åklagare och kommuner. Uppföljning och utvärdering sker genom att länsstyrelsen följer upp och utvärderar kommunernas arbete med tillsyn. Länsstyrelsen granskar om kommunerna uppfyller de lagkrav som finns. Det kan t.ex. göras genom att länsstyrelsen skickar ut enkäter och gör besök hos de kommunala miljö- och hälsoskyddskontoren.

8.5 Utredningens bedömningar och förslag om kommunernas tillsyn och förhållandet till länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning

8.5.1 I länsstyrelsernas uppdrag ingår att ge råd och stöd till kommunerna i enskilda ärenden

Bedömning: Länsstyrelsernas ansvar för att ge råd och stöd till kommuner behöver inte utökas till att avse enskilda ärenden eftersom det redan gäller.

Skälen för utredningens bedömning

I utredningens direktiv (dir. 2022:69, s. 15) anges att det ligger i länsstyrelsernas uppdrag att ge kommunerna stöd och råd i tillsynsverksamheten men att det inte ingår i länsstyrelsernas ansvar att ge kommunerna konkret stöd och bistånd i enskilda ärenden. Utredningen vill med anledning av det särskilt framhålla att det finns stora möjligheter att ge rådgivning och stöd även när det hos kommunen finns ett pågående ärende. Det är redan enligt gällande rätt möjligt för länsstyrelsen att ge vägledning direkt till en enskild miljöinspektör. I många fall aktualiseras behovet av tillsynsvägledning hos en kommun av en konkret situation i ett ärende där en fråga behöver lösas. Det finns i en sådan situation inte något hinder mot att länsstyrelsen är ett bollplank och ger information om olika handlingsalternativ. Däremot kan länsstyrelsen inte göra bedömningen i sak i enskilda ärenden åt kommunen. Så länge länsstyrelsen inte gör detta finns det stort utrymme att bistå kommunerna på olika sätt.

För länsstyrelserna kan det ibland uppstå gränsdragningsfrågor kring hur långt de kan gå i sin tillsynsvägledning. Något som spelar in där är också att länsstyrelsen är överklagandeinstans för kommunens beslut i de fall de överklagas. En fråga som därför ibland uppkommer är om tillsynsvägledningen kan komma i konflikt med bestämmelser om jäv. Vid länsstyrelsens handläggning tillämpas 16 § förvaltningslagen om jäv. Det är enbart den som för en myndighetsräkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet som kan vara jävig, dvs. handläggare eller beslutande. När en länsstyrelse har gett tillsynsvägledning i en viss fråga som kopplar till ett ärende som länsstyrelsen senare prövar i ett överklagat ärende kan det finnas anledning att göra en bedömning av om det föreligger jäv enligt den så kallade generalklausulen, 16 § första stycket 4 förvaltningslagen. Bestämmelsen tar sikte på sådana situationer som inte direkt omfattas av någon av de andra jävsgrunderna men där handläggarens eller beslutsfattarens opartiskhet ändå med fog kan ifrågasättas, sådant jäv som även kallas delikatessjäv (prop. 2016/17:180, s. 302). I 16 § andra stycket anges att myndigheten ska bortse från jäv om det är uppenbart att frågan om opartiskhet saknar betydelse. Begränsningen till uppenbara fall markerar att bestämmelsen ska tillämpas med stor restriktivitet (prop. 2016/17:180, s. 303).

Utredningen gör utifrån jävsbestämmelserna bedömningen att om en eller flera handläggare vid länsstyrelsen har uttalat sig i en tillsynsvägledningsfråga som är av mer specifik karaktär kan det vara olämpligt att dessa personer deltar i handläggning eller beslut av ärendet. Länsstyrelsen som sådan kan dock inte anses jävig på grund av att länsstyrelsen lämnat tillsynsvägledning. I de allra flesta fall bör det vara möjligt att ordna länsstyrelsens organisation så att andra personer, som inte deltagit i tillsynsvägledningsfrågan, hanterar överklagningsärendet. Om så inte är möjligt bör det övervägas om samma personer som gett tillsynsvägledning kan delta vid handläggningen av ärendet eller om en annan lösning bör hittas, som att personal från en annan länsstyrelse handlägger ärendet. Sådana lösningar är vanligt förekommande vid länsstyrelserna när situationer där jäv kan förekomma uppstår.

Praxis på området är mycket begränsad. Såvitt utredningen känner till finns ett relevant underrättsavgörande (mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätts dom den 8 juni 2020 i mål M 2390-20). I målet hade miljönämnden i en kommun riktat ett föreläggande mot ett bolag. Av nämndens beslut framgick att den utredning som bolaget gett in i ärendet hade granskats av bl.a. länsstyrelsen. När bolaget överklagade nämndens beslut till länsstyrelsen hemställde bolaget att handläggare från annan länsstyrelse skulle handlägga och besluta i ärendet då länsstyrelsen var jävig. Länsstyrelsen beslutade att avslå bolagets hemställan och anförde som skäl att det aktuella ärendet handlades av handläggare på myndighetens överklagandeenhet, vilka inte tidigare hade haft någon befattning med sakfrågorna. Vidare, var de uttalanden och bedömningar som en handläggare från en annan enhet inom länsstyrelsen gjort på intet sätt bindande för prövningen av aktuellt överklagande. Länsstyrelsen fann därmed att jäv enligt 16 § första stycket 1–4 förvaltningslagen inte kunde anses föreligga. Det fanns därmed inte skäl att förordna om att handläggare från annan länsstyrelse skulle förordnas att handlägga och besluta i ärendet. Bolaget överklagade till mark- och miljödomstolen som avlog överklagandet. Bolaget överklagade därefter till Mark- och miljööverdomstolen som inte gav prövningstillstånd (Mark- och miljööverdomstolens beslut den 18 augusti 2020 i mål M 7290-20). Avgörandet får anses ge visst stöd för utredningens uppfattning om ramarna för tillsynsvägledningssuppdraget.

Utredningen uppfattar dock också att en del av de behov som kommunerna har inte på ett enkelt sätt kan tillgodoses genom tillsynsvägledning från länsstyrelserna. I vissa fall har kommunerna uppgett att länsstyrelserna saknar kompetens som behövs för vägledningen. Det kan förklaras med att länsstyrelserna har en bred miljökompetens och juridisk kompetens men inte alltid är experter på de områden kommunen har tillsyn över. Det gäller t.ex. hälso-skyddsfrågor. Det är också ofta stor skillnad mellan att bedriva tillsyn över sådana mindre verksamheter som finns inom kommunernas tillsynsområde och sådana verksamheter som länsstyrelserna bedriver tillsyn över. Länsstyrelserna har inte heller kunskap om den kommunala verksamhetens förutsättningar. Det kan finnas behov av kompetensutveckling inom länsstyrelserna för att kunna bidra med mer kvalificerad tillsynsvägledning även på dessa områden. I många fall finns också redan i dag god kompetens, bl.a. genom att länsstyrelsens handläggare har bakgrund som kommunala miljöinspektörer.

Det framstår dock också som att det stöd som enskilda handläggare vid kommunerna önskar i ett ärende är just råd om vilken bedömning som ska göras, det har också framförts önskemål om att länsstyrelsen ska kunna granska ett förslag till beslut för att bedöma om det kommer att hålla vid ett eventuellt överklagande. Det framstår därmed som att en del av den kritik som framförs mot länsstyrelserna är att de inte ger tillräckligt konkret stöd kring vilka bedömningar som ska göras i ett enskilt ärende. Utredningen menar att det inte är lämpligt att ge länsstyrelserna ett sådant vägledningssuppdrag, utan att den frågan i stället hör samman med om kommuner i vissa fall ska kunna lämna över enskilda ärenden till en länsstyrelse för vidare handläggning. Bedömningarna i det enskilda ärendet bör göras av den beslutande myndigheten. Om länsstyrelserna ska göra den typen av bedömningar i ett tillsynsärende bör ärendet handläggas av länsstyrelsen. Överväganden om att överlämna ärenden till länsstyrelsen finns i avsnitt 8.5.2.

Som redovisas i avsnitt 8.6.3 anser utredningen att det mest ändamålsenliga sättet att åstadkomma ett effektivt stöd för handläggare i den kommunala tillsynsverksamheten i många fall är genom förstärkt samverkan mellan kommuner. I vissa fall kan det som behövs också vara en ökad samordning av tillsynen, se avsnitt 8.4.2.

8.5.2 En kommun ska kunna överlämna ett ärende till länsstyrelsen

Förslag: Kommunala nämnder ska få lämna över enskilda ärenden till en länsstyrelse för vidare handläggning om det finns särskilda skäl. Ett överlämnande ska föregås av samråd mellan aktuell kommun och länsstyrelse. Överlämnandet ska också godkännas av den övertagande länsstyrelsen.

Länsstyrelsen ska kunna ta ut en timavgift för ärenden som lämnats över från en kommun.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen har i uppdrag att ta ställning till, och om så bedöms lämpligt, föreslå att kommuner i vissa fall ska kunna lämna över enskilda ärenden till en länsstyrelse för vidare handläggning (dir. 2022:69, s. 15). I utredningens direktiv framhålls att vissa ärenden kan vara svåra för enskilda miljöinspektörer att hantera även om lagstiftningen ger tillsynsmyndigheterna verktyg för att genomföra sitt uppdrag. Som exempel nämns att oseriösa verksamhetsutövare kan motverka eller förhindra tillsyn och tillsynsåtgärder genom att göra sig okontaktable, undvika delgivning och sätta i system att överklaga förelägganden. Sådana tillsynsärenden kan innefatta komplicerade rättsliga avvägningar. I de fall verksamheten har kopplingar till organiserad brottslighet kan otillbörliga försök att påverka myndighetsutövningen förekomma, som t.ex. hot (dir. 2022:69, s. 15). Uppdraget rör överlämnande av enskilda ärenden och inte hela tillsynen av ett objekt.

En grundläggande fråga att ta ställning till är om länsstyrelserna är bättre rustade för att hantera de problem som beskrivs i direktivet. Vad gäller frågan om att hantera komplicerade rättsliga avvägningar gör utredningen bedömningen att kommunernas förutsättningar varierar. I de större kommunerna finns kompetens och resurser som behövs för att hantera även mer komplicerade tillsynsärenden. Dessa kommuner har tillgång till bl.a. juridisk kompetens i den utsträckning som behövs och utredningen har inte kunnat se att det för dessa kommuner skulle finnas sämre möjligheter till kompetensförsörjning än hos länsstyrelserna. Tillsynssystemet förutsätter att även mindre kommuner har samma tillgång till kompetens och resurser som de

större kommunerna. Utredningens bedömning är dock att mindre kommuner är mer sårbara vid exempelvis större händelser och de bedöms också ha sämre möjligheter att hantera mer komplicerade tillsynsärenden. Det förekommer ofta i mindre kommuner att miljöinspektörerna arbetar ensamma med ärenden. Från kommunala inspektörer har det framförts att det vid större och mer komplicerade tillsynsärenden kan finnas behov av att samla flera inspektörer och tillsammans lägga upp en plan för hur ärendet ska hanteras och att sådana ärenden inte bör handläggas av en ensam inspektör. I de kontakter utredningen haft med kommunala miljöinspektörer framstår det också som att det finns god kännedom om problem på handläggarnivå, t.ex. vilka områden som behöver tillsyn, men att det kan finnas skäl till att sådan tillsyn ändå inte bedrivs. Det mest framträdande skälet är resursbrist i form av att det är för få personer anställda, att det saknas rätt kompetens eller att det fattas ekonomiska resurser. Det kan göra att man väljer att bortse från indikationer på att tillsyn behövs och skjuter på framtiden att inleda ett ärende.

Länsstyrelsens möjligheter att säkra kompetens och resurser får generellt anses vara bättre. Länsstyrelserna är dock inte nödvändigtvis experter på områden som omfattas av den kommunala tillsynen. När det gäller miljöfarlig verksamhet har länsstyrelsen exempelvis generellt tillsyn över större verksamheter. Det är stor skillnad på att bedriva tillsyn på tillståndspliktiga verksamheter jämfört med små verksamheter. I stora verksamheter finns ofta miljökompetens anställd. Hos små verksamheter är kunskapen ofta lägre om bl.a. regelverk. Den kommunala tillsynen omfattar också i större utsträckning anmälningspliktiga verksamheter, tillfälliga verksamheter och åtgärder som varken är tillstånds- eller anmälningspliktiga. Tillsyn av sådana verksamheter skiljer sig från tillsyn av tillståndsgiven verksamhet där tillståndet sätter en ram för tillsynen. En slutsats som kan dras är också att verksamheter som borde ha anmälts eller genomgått en tillståndsprövning men där verksamhetsutövaren underlåtit att fullgöra sina skyldigheter initialt blir en fråga för den kommunala tillsynen, även om verksamheterna efter närmare utredning visar sig vara tillståndspliktiga och därmed inte omfattas av kommunens tillsynsansvar. Hälsoskydd är ett annat område som kommunen har tillsyn över men som länsstyrelserna sällan kommer i kontakt med. Den kommunala tillsynen ställer därför krav på delvis annan kompetens än sådan som finns för länsstyrelsens ordinarie verksamhet.

Utredningen bedömer dock inte att länsstyrelsen av kompetensskäl skulle ha svårigheter att hantera tillsynsärenden som överlämnas från kommuner. Det är fullt möjligt för länsstyrelserna att bygga upp sådan kompetens och i många fall finns den också inom länsstyrelserna eftersom länsstyrelsens handläggare ofta har bakgrund som kommunala miljöinspektörer.

I de fall resursbrist är skälet till att ett ärende inte kan hanteras fullt ut hos en kommun skulle en möjlighet att överlämna ärenden till en länsstyrelse kunna vara en lösning för att ärendet ska kunna drivas framåt. Resursbrist bör dock enligt utredningen inte vara ett ensamt skäl för överlämning då det finns andra möjligheter för tillsynsmyndigheter att ta in resurser, t.ex. genom samverkansavtal med andra kommuner. Ytterligare omständigheter måste föreligga som gör att det bedöms föreligga särskilda skäl.

Vad gäller risken för hot bedömer utredningen att länsstyrelserna generellt inte är bättre rustade att hantera sådana ärenden som kommunerna. Som anges i avsnitt 8.4.1. har myndigheters tillsynspersonal generellt pekats ut som en utsatt grupp. Det gäller personal på både länsstyrelser och kommuner. Av utredningens direktiv framgår att det finns ett behov av stöd från Polismyndigheten till tillsynsmyndigheterna i samband med tillsyn av vissa verksamheter och att Polismyndigheten t.ex. har uppmärksammat att de kommunala tillsynsmyndigheterna kan vara i behov av stöd vid kontroll av illegala avfallsverksamheter (dir. 2022:69, s. 16). Vad som avses med illegal verksamhet beskrivs inte närmare men utredningen uppfattar det som att det som avses är en verksamhet som antingen hanterar eller transporterar avfall på ett otillåtet sätt eller där tillsynsmyndigheten misstänker att så är fallet. Om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts kommer tillsynsmyndigheterna att ha anmält detta enligt 26 kap. 2 § miljöbalken. Om det av andra skäl finns behov av stöd för att genomföra tillsynen, t.ex. om tillsynsmyndigheten riskerar att utsättas för hot eller våld, finns möjlighet att få Polismyndighetens hjälp för tillträde och åtgärder enligt 28 kap. 8 § miljöbalken. Det finns således möjlighet för tillsynsmyndigheterna att få stöd i dessa situationer. Enligt utredningens uppfattning är behovet av polisiärt stöd knutet till de verksamheter det är fråga om. Om ärenden flyttas till länsstyrelsen från kommunerna kommer alltså behovet av polisiärt stöd öka hos länsstyrelserna i motsvarande mån. Utredningen kan därmed inte se att länsstyrelserna av det skälet är bättre

lämpade att handlägga den här typen av ärenden på grund av risken för hot. Däremot har länsstyrelserna som tillsynsmyndigheter ofta ett större avstånd till verksamheterna än de kommunala tillsynsmyndigheterna. Detta kan enligt utredningen vara skäl nog för att länsstyrelserna i ett enskilt fall ska anses bättre lämpade än en kommun att driva ett tillsynsärende.

Vad gäller annan otillbörlig påverkan, exempelvis risk för korrup­tion, bedömer utredningen att det finns indikationer på att sårbarheten hos de kommunala tillsynsmyndigheterna är större än hos länsstyrelserna, bl.a. beroende på att den kommunala tillsynen är en politiskt styrd organisation. Kommuners sårbarhet för organiserad brottslighet har också lyfts under utredningen, (se kapitel 5 och Gunnarson 2023). För kommuner där det förekommer otillbörlig påverkan skulle en möjlighet att lämna över ett ärende till länsstyrelsen förmodligen inte utnyttjas eftersom det kanske inte alls inleds något ärende eller för att man inte vill lämna ifrån sig ett redan inlett ärende. Denna problematik får i stället angripas genom länsstyrelsens granskning av kommunernas tillsyn. Länsstyrelsen kan identifiera brister i tillsynen och har möjlighet att granska om en kommun har tillräckliga resurser för sitt uppdrag.

Även om en möjlighet till överlämnande inte kan lösa alla dessa problem kan det i det enskilda fallet vara ett nog så effektivt verktyg för att säkerställa en effektiv och rättssäker tillsyn. Utredningen föreslår därför att en möjlighet för en kommun att överlämna enskilda ärenden till en länsstyrelse.

Förutsättningar för överlämnande

En första förutsättning för ett överlämnande är att det finns ett inlett ärende. De möjligheter som finns att hantera komplicerade ärenden t.ex. genom samverkansavtal mellan kommuner eller vägledning i det enskilda fallet från länsstyrelsen, bör ha uttömts innan frågan om överlämnande väcks. Överlämnandet från en kommun till en länsstyrelse bör föregås av samråd mellan aktuell kommun och länsstyrelse. Länsstyrelsen bör också godkänna överlämnandet. På så sätt säkerställs att länsstyrelsen är förberedd på att överta ärendet och avsätta resurser för hanteringen av detsamma.

En andra förutsättning är att det föreligger särskilda skäl för ett överlämnande, t.ex. att det föreligger en hotsituation, om ärendet är för omfattande för att kunna hanteras av en mindre kommun, eller om det i fråga om miljöstraffavgift krävs mer ingående bedömningar.

Länsstyrelsen ska kunna ta ut timavgift för överlämnade ärenden

Under utredningen har frågan väckts om hur handläggningen av överlämnade ärenden ska finansieras. Länsstyrelsen har inte möjlighet att ta ut timavgift för tillsyn gällande miljöfarlig verksamhet enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Utredningens bedömning är att det bör införas en bestämmelse som möjliggör för länsstyrelsen att ta ut en timavgift för det fall länsstyrelsen tar över ett ärende från en kommun enligt den föreslagna ordningen om överlämnande. Det har även framförts att avgiften bör kunna disponeras av den aktuella länsstyrelsen. Utredningen kan se att det skulle finnas fördelar med en sådan ordning men konstaterar att frågan om hur avgifter för prövning och tillsyn ska disponeras är en större fråga än vad som ryms inom utredningens uppdrag. Utredningen lämnar därmed inte något förslag om hur avgiften ska disponeras. Utredningen föreslår därför att det ska införas en bestämmelse om att länsstyrelsen får ta ut en timavgift för ärenden som lämnats över från en kommun. Avgiften föreslås vara densamma som avgiften för länsstyrelsens tillsyn över vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken och utgå med 800 kronor för varje hel timme handläggningstid (jfr 3 kap. 11 § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken).

8.6 Utredningens bedömningar om behovet av ytterligare åtgärder för att förbättra myndigheternas möjlighet att upptäcka miljöbrottslighet

8.6.1 Polismyndighetens resurser behöver anpassas med utgångspunkten att det är den som förväntas upptäcka den mest allvarliga miljöbrottsligheten

Bedömning: Tillsynsmyndigheterna bör inte förväntas upptäcka den mest allvarliga miljöbrottsligheten. För att öka möjligheterna att upptäcka sådan brottslighet bör Polismyndighetens resurser anpassas till den grova miljöbrottslighet som förekommer. Det innebär bl.a. att Polismyndigheten behöver arbeta med under rättelsebaserat arbete i större utsträckning. Det underrättelsebaserade arbetet bör ske på regional och nationell nivå.

Skälen för utredningens bedömning

I nuläget initieras de flesta utredningar om miljöbrottslighet genom anmälningar som kommer in från tillsynsmyndigheter. Det innebär begränsningar avseende vilken brottslighet som upptäcks, anmäls och därefter utreds.

I Naturvårdsverkets rapport *Förstärka insatser mot brottslighet inom avfallsområdet* (Naturvårdsverket 2022) konstateras att det förekommer svårigheter med att identifiera organiserad brottslighet för de brottsbekämpande myndigheterna. I samma rapport beskrivs att Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål (REMA) sedan flera år tillbaka har hanterat enskilda ärenden där omständigheterna i vissa fall har indikerat att de enskilda brottsmisstankarna kunnat utgöra en del av ett större brottsupplägg. Det har dock sällan funnits ett konkret underlag för att sammankoppla ärenden med varandra eller att utvidga förundersökningarna till att omfatta ett större sammanhang. Miljöbrottsbekämpningen har strukturellt varit inriktad mot att utreda enskilda händelser och brottsmisstankar snarare än deras förmodade sammanhang. Denna struktur hänger samman med hela processen att upptäcka, anmäla, utreda och lagföra miljöbrottslighet. Polismyndigheten mottar anmälningar om avfallsbrottslighet från

t.ex. en kommun grundade på tillsyn av en enskild verksamhet. (Naturvårdsverket 2022, s. 54).

En liknande situation har beskrivits för den ekonomiska brottsligheten där det under lång tid varit så att de flesta brott som utreddes var sådana som anmälts av Skatteverket och konkursförvaltare. Skatteverket anmäler då skattebrott och konkursförvaltarna bokföringsbrott. Vilka brott Skatteverket upptäcker påverkas av vilka kontrollresurser som sätts in och mot vad. Konkursförvaltarens kontroll inskränks, på grund av deras uppdrag, till enbart konkursdrabbade företag. I Ekobrottsmyndighetens lägesbild för ekonomisk brottslighet i Sverige för åren 2016–2018 konstaterade myndigheten att ekobrott är ett väsentligt större samhällsproblem än vad brottsstatistiken visar. Mörkertalet bedömdes vara stort eftersom de anmälda brotten främst var ett resultat av Skatteverkets kontroller och konkursförvaltarens utredningar. En liten andel av ärendena initierades av Ekobrottsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten bedömde att det fanns en stor potential att förbättra samhällets möjligheter att upptäcka ekonomisk brottslighet i ett tidigare skede. Ekobrottsmyndigheten konstaterade att ekonomisk brottslighet spänner från brott som begås av oaksamhet till planerade upplägg med vinningssyfte. Drygt hälften av anmälningarna till Ekobrottsmyndigheten avsåg vid redovisningen år 2019 brott som inte var komplicerade att utreda. Det var oftast fråga om tidigare ostraffade småföretagare som gjort sig skyldiga till bokföringsbrott eller brott mot låneförbudet. Många av brotten i denna kategori berodde på sjukdom, okunskap, slarv och/eller vikande lönsamhet. Den andra hälften av de anmälda brotten kunde delas in i ytterligare två kategorier. Dels återfanns bolag med en seriös verksamhet i grunden men där uppsåtliga brott hade begåtts av olika anledningar, dels återfanns bolag där själva affärsidén varit att begå brott och där företaget användes som ett brottsverktyg (Ekobrottsmyndigheten, 2019). På Ekobrottsområdet har åtgärder vidtagits för att kompensera den brist som det innebär att vara beroende av hur kontrollfunktionerna arbetar. Både Ekobrottsmyndigheten och skattebrottsenheterna inom Skatteverket har numera egna underrättelseverksamheter. Det möjliggör ett visst inflöde av brott som annars inte hade upptäckts. Olika samverkansformer och regionala underrättelsecentrum (Ruc) är ytterligare kanaler (Korsell 2023, s. 253).

På motsvarande sätt som på ekobrottsområdet innebär de arbetsätt som används avseende miljöbrottslighet att de brottsbekämpande

myndigheterna blir beroende av vilka brott tillsynsmyndigheterna anmäler, se redogörelsen för vilka myndigheter och andra som anmäler miljöbrottslighet avsnitt 5.3.2. Att de brottsbekämpande myndigheterna på det här sättet har blivit beroende av tillsynsmyndigheternas anmälningar är ett resultat av den onda cirkel som utredningen beskriver i avsnitt 6.1. Att brottsstatistiken visar att den brottslighet som förekommer på miljöområdet främst är bötesbrottslighet gör att det blir svårt att motivera att det ska tillsättas utredningsresurser inom Polismyndigheten. De utredningsresurser som då står till förfogande gör det svårt att utreda annat än bötesbrottslighet. I likhet med vad som framförts när det gäller ekobrott gäller dock även för miljöbrottslighet att viss brottslighet inte kan förväntas upptäckas av tillsynsmyndigheterna. Det gäller särskilt för systematisk brottslighet som begås i vinstsyfte och miljöbrottslighet som utgör en del av organiserad brottslighet. Om sådan brottslighet ska kunna upptäckas och utredas krävs andra polisiära resurser. Som utredningen beskrivit i kapitel 5 förekommer brottslighet som sker systematiskt i vinstsyfte på avfallsområdet, inom handel med vilda djur och växter och på kemikalieområdet.

Flera av de större ärenden om miljöbrottslighet som upptäckts under senare år har upptäckts som ett resultat av polisarbete. Det handlar om anmälningar som skett i samband med att polis varit på en plats i andra ärenden eller att polisutredningar inletts på grund av tips. Polisutredningarna har sedan byggts upp genom underrättelsebaserat arbete. Under utredningens arbete har det förekommit uppgifter om ett antal ärenden där omständigheterna är sådana att det finns anledning att misstänka att det rör sig om miljöbrottslighet i större skala. I vissa av ärendena har det också pekats på kopplingar till organiserad brottslighet och grov ekonomisk brottslighet. Efter som ärendena inte har prövats i domstol finns betydande svårigheter med att dra några slutsatser om handläggningen hos Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten, men några generella iakttagelser kan göras. En sådan iakttagelse som utredningen gjort är att Åklagarmyndighetens och Polismyndighetens resurser för att upptäcka och utreda miljöbrottslighet inte är utformade för att hantera grova brott. Det gäller såväl utredning på underrättelsestadiet och utredning av konkreta brottsmisstankar inom ramen för en förundersökning. Den underrättelseverksamhet som finns är exempelvis lokaliserad till nationell nivå. På regional nivå finns inte någon person eller organisation

som har ett utpekat ansvar för att arbeta med underrättelseverksamhet. Även om det finns formella förutsättningar för att hantera miljöbrottslighet som är en del av den organiserade brottsligheten i de regionala underrättelsecentren, se avsnitt 9.2.3, precis som annan organiserad brottslighet, sker det i liten utsträckning. Det här gäller trots att Polismyndigheten under utredningen framhållit att allvarlig miljöbrottslighet lämpar sig mycket väl för underrättelsebaserat arbete. En anledning till att resurstilldelningen ser ut som den gör är att resurser behövs ta i anspråk för att arbeta med de senaste årens våldsvåg. Det har dock redan tidigare funnits problem med att få tillräckliga resurser för att utreda grov miljöbrottslighet.

Som framgår av kapitel 5 förekommer det brottslighet på miljöområdet som sker inom ramen för eller med koppling till näringsverksamhet. Det finns enligt utredningens uppfattning anledning att i större utsträckning betrakta den brottsligheten som ekonomisk brottslighet. Det gäller inte minst eftersom brottsligheten kräver samma typ av utredning som allvarlig ekonomisk brottslighet. Ekonomisk och organiserad brottslighet har sedan lång tid uppmärksammats som en brottslighet som är svårupptäckt och svårutredd och där det därför finns ett stort behov av att sätta in stora spanings- och utredningsresurser. (Brå 2023, s. 252 f.). Ökad samverkan med Ekobrottsmyndigheten är också ett behov som lyfts av åklagare vid REMA.

Polismyndigheten har till utredningen framfört att det pågår en kompetenshöjning inom den befintliga polisorganisationen för att möta behovet av brottsutredningskompetens för miljöbrottslighet som sker som en del i organiserad brottslighet. Polismyndigheten har också i rapporten *Uppdrag om förstärkta insatser mot brottslighet* (M2021/00438), med hänvisning till den senaste tidens omfattande miljöbrottsärenden, identifierat ett behov av att tidigt tillföra specialistkunskap inom annan organiserad brottslighet och ett behov av att inrätta en samordnande nationell utredningsförmåga. Myndigheten har åtagit sig att omhänderta dessa erfarenheter i det fortsatta arbetet med utveckling och effektivisering av utredningsförmågan inom rättsområdet. Det är enligt utredningens uppfattning angeläget att de åtgärderna genomförs.

8.6.2 En generell kunskapshöjning om miljöbrottslighet behövs inom Polismyndigheten

Bedömning: Genom att höja det generella kunskapsläget om miljöbrottslighet inom Polismyndigheten kan miljöbrottslighet upptäckas i större utsträckning.

Skälen för utredningens bedömning

I de kontakter utredningen haft med Polismyndigheten har bilden av myndighetens kompetens vad gäller miljöbrottslighet varit samstämmig. Kompetensen är koncentrerad till de sju regionala miljöbrottsgrupperna och i vissa specifika frågor nationellt till Nationella Operativa Avdelningen, NOA. Poliserna i yttre tjänst och de förundersökningsledarna de rapporterar till har ofta begränsad kunskap om vad som kan utgöra miljöbrottslighet. Situationen har beskrivits som att poliserna i yttre tjänst ser miljöbrottslighet, men att de inte vet vad de ser och att det inte är fokus på miljöbrottslighet. I det pågående myndighetsgemensamma regeringsuppdraget mot avfallsbrottslighet har det uppmärksamats att det finns behov av att höja kunskapsläget om miljöbrottslighet inom Polismyndigheten. Av den årliga redovisningen som lämnades i början av 2024 framgår det att det inom Polismyndigheten genomförs utbildningssatsningar på nationell och regional nivå och att ett ökat behov bedöms finnas under kommande år mot bakgrund av bl.a. att EU:s reviderade miljöbrottsdirektiv kommer att medföra krav på högre kompetens inom Polismyndigheten. En åtgärd som enligt redovisningen bör vidtas i närtid är att säkerställa att det förmedlas grundläggande kunskaper om miljöbrottslighet i polisens grundutbildning på samtliga utbildningsorter (Naturvårdsverket 2024, s. 21).

Kunskapen om miljöbrottslighet är begränsad inom stora delar av Polismyndigheten vilket medför att brottslighet inte upptäcks. En ökad kompetens om vad som kan utgöra miljöbrottslighet skulle öka andelen brott som upptäcks. Det innebär inte att samtliga poliserna behöver ha djupgående kunskap om miljöbrottslighet, utan snarare att det bör finnas en bred kunskap om vissa typsituationer där frågan om att gå vidare med att upprätta en anmälan bör komma upp. Det kan t.ex. röra sig om situationer där man stöter på utsläpp av olika

slag, avfall på platser där det inte borde förekomma, aktiviteter som exempelvis grävning eller dumpning/tippning i skyddade områden (som strandskyddsområden och naturreservat) eller att man påträffar exemplar av skyddade arter. Vid utredning av ekonomisk brottslighet bör det också i ökad omfattning uppmärksammas om den verksamhet som bedrivs innefattar avfallshantering, kemikalier eller skyddade arter eftersom det kan ge anledning att utreda miljöbrottslighet.

Brå uppmärksammade 2006 särskilt de situationer där polisen rycker ut vid olyckor som ett område där misstanke om miljöbrott kan vara aktuellt (Brå 2006, s. 18). I Brås rapport beskrevs att räddningstjänsten under 2003 ryckte ut drygt 1 500 gånger under koden ”utsläpp av kemikalier” och att polisen då oftast var där. Mot bakgrund av att även grov oaktsamhet omfattades av kriminalisering kunde det förväntas att det skulle finnas relativt många anmälningar. Trots det fanns bara en handfull anmälningar under den brottsrubriceringen. Brå beskrev det som att poliser i det här sammanhanget möter händelser som oftast kategoriseras och rubriceras som något annat än brott. Av de intervjuer Brå hade genomfört framkom att den ordinarie polisen ofta inte har kunskap att identifiera miljöbrottslighet, och därför kunde det i många fall handla om ett misstänkt miljöbrott som av polisen rubriceras som en olycka. Brotten upptäcktes därmed inte och ledde inte till någon anmälan (Brå 2006, s. 18). De förklaringar om bristande kompetens som lämnades 2006 kan fortfarande ses som giltiga. Av den anledningen är det här även fortsättningsvis en situation där det finns anledning att särskilt uppmärksamma att det kan vara fråga om miljöbrottslighet.

Samtidigt bör det också uppmärksammas att flera av de större miljöbrottsärenden som upptäckts under senare år har upptäckts som ett resultat av polisarbete, se avsnitt 8.6.1. Potentialen att upptäcka miljöbrottslighet i större utsträckning genom att öka den generella medvetenheten bedöms därmed vara stor.

8.6.3 Det finns behov av ökad samverkan mellan kommuner

Bedömning: Ökad samverkan mellan kommuner kan leda till en mer effektiv tillsyn. Det kan i sin tur förbättra kommunernas möjlighet att upptäcka miljöbrottslighet.

Skälen för utredningens bedömning

Samverkan mellan kommuner förekommer på flera olika områden där kommunerna har tillsyn, t.ex. inom plan- och byggområdet, räddningstjänst, dricksvatten och tillsyn av receptfria läkemedel. På miljöområdet finns flera olika sätt för de kommunala tillsynsmyndigheterna att samverka. I 9 kap. 37 § kommunallagen finns en generell rätt till kommunal avtalssamverkan. Genom avtalssamverkan kan en kommun eller en region överlåta utförandet av sina uppgifter till en annan kommun eller en annan region. SKR har lyft fram avtalssamverkan som ett sätt att arbeta tillsammans inom avgränsade områden och samtidigt behålla kontrollen över verksamheten (SKR 2019). SKR anser också att samverkan inklusive avtalssamverkan kan vara ett sätt att klara resursbehovet.

Ett annat sätt att bedriva samverkan mellan kommuner är att bilda ett gemensamt kommunalförbund eller skapa en gemensam nämnd. Då flyttas hela ansvaret, inklusive uppföljnings- och revisionsansvar över till förbundet. Avtalssamverkan innebär i stället att ett begränsat antal uppgifter överlämnas till en annan kommun, men huvudmannskapet berörs inte. Den kommun som åtar sig att utföra en uppgift för någon annan övertar därmed ett mer begränsat ansvar för uppgiften.

Samverkan mellan kommuner kan också bedrivas genom regional miljösamverkan eller genom andra initiativ mellan kommuner.

Vart fjärde år sammanställer SKR uppgifter om samverkan inom myndighetsutövning för miljö-, hälsoskydd och livsmedel utifrån enkätsvar från kommunerna. 2023 skickades enkäten till 244 miljökontor eller motsvarande. I 28 fall skickades enkäten till samverkansorgan i form av kommunalförbund eller gemensam nämnd och i resterande 216 fall till kommunerna. Svarsfrekvensen var 86 procent för enkäten som helhet. På frågan om man samverkar formellt med andra eller inte inkom 187 svar. 148 kommuner, fördelat på 113 organisationer, svarade att de samverkar på ett organiserat sätt med andra kommuner inom myndighetsutövningen 2023. Formerna för samverkan varierar över landet. Vid en jämförelse av hur utbredd kommunernas samverkan är totalt sett framgår dock att samverkan är störst i fyra län oavsett samverkansform. Dessa är Västra Götaland, Skåne, Västerbotten och Värmlands län. Detta utgör 57 procent av kommunerna i Västra Götalands län, 67 procent av kommunerna i

Skåne län, 69 procent av Värmlands kommuner och 73 procent av Västerbottens kommuner.

Som exempel på avtalssamverkan kan nämnas att Södertälje och Botkyrka kommun har ingått ett samverkansavtal från 1 juli 2024 som syftar till att en mer effektiv och sammanhållen tillsyn inom miljö- och livsmedelsområdet. Båda kommunernas miljökontor hade sett ett ökat behov av att kunna stärka sina resurser temporärt eller periodvis för tillsyn och kontroll. Därutöver hade man identifierat fördelarna med att kunna överlåta beslutanderätten i specifika ärenden till varandra för att optimera processerna. Genom samverkansavtalet formaliseras samarbetet, vilket förbättrar resursanvändningen och bidrar till en ökad kompetens inom de berörda områdena. Genom att samarbeta kan man effektivisera arbetet och säkerställa högre kvalitet och snabbare hantering av ärenden.

Utredningen bedömer att samverkan mellan kommunerna är ett sätt att stärka kompetensen hos kommunerna och göra kommunernas tillsyn mer robust, så att effektiva ingripanden kan åstadkommas. Ett sårbart moment som gör större ärenden svåra att driva framåt att handläggare i för stor utsträckning arbetar ensamma med ärendena. När ett ärende visar sig vara större eller mer komplicerat kan det behövas en grupp på två eller tre kompetenta inspektörer och ett tillräckligt juriststöd för att säkerställa att ärendet kan drivas framåt. Ett sätt att åstadkomma det är att det finns avtal om juristtjänster på plats, t.ex. genom att kommunen upphandlar juristtjänster eller att avtal träffas med andra kommuner. Enligt utredningens uppfattning framstår avtalssamverkan som ett sätt att säkerställa tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser, för såväl mindre som större kommuner. En fördel med den lösningen jämfört med andra lösningar är att de större kommunerna då i rimlig omfattning kompenseras vilket kan minska de problem som upplevts med annan typ av samverkan från större kommuner.

Utredningens bedömning är att alla förutsättningar finns på plats lagstiftningsmässigt för att åstadkomma en effektiv samverkan mellan kommunerna. I tidigare sammanhang har Statskontoret pekat på att det inte är regelverket som är ett hinder för samverkan utan snarare generella svårigheter kring samverkan mellan kommuner. Det kan exempelvis handla om att kommunen inte lyckas nå en överenskommelse med den tilltänkta samverkanspartnern, att det finns politiska invändningar i den egna kommunen eller att samverkansorganisationen

bedöms bli för krånglig. Vidare kan en nyttobedömning visa på för liten ekonomisk eller annan nytta eller att samverkan innebär för stora kostnader. Det kan också finnas motstånd från personalen (Statskontoret 2016) Ett hinder på vägen som utredningen uppmärksammat synes vara att de mindre resursstarka kommunerna också saknar resurser för att samverka. I det avseendet framstår det stöd som SKR erbjuder för att utveckla samverkan som en bra möjlighet. Länsstyrelsernas tillsynsvägledning borde också i större utsträckning kunna bidra till samverkan mellan kommuner. Ett generellt problem med samverkan som har lyfts fram till utredningen är också att större mer resursstarka kommuner och erfarna handläggare prioriterar bort samverkan eftersom den inte i tillräcklig utsträckning bidrar till att stärka den egna kompetensen.

I de här sammanhangen ska också den kommunala självstyrelsen beaktas. Den kommunala självstyrelsen innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och regioner. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. De möjligheter till samverkan som erbjuds ska vara ett sätt för kommuner att utföra sina uppgifter på ett mer ändamålsenligt sätt. När möjligheterna till generell avtalsamverkan infördes anförde regeringen att regleringen byggde på frivillighet och var avsedd att täcka en kommuns behov av arbetskraft och ge möjlighet till effektivisering. Den innebar därför inte någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen, utan snarare en utvidgning av möjligheterna till självstyrelse (prop. 2017/18:151, s. 54). På samma sätt menar utredningen att frivillighet ska vara grunden även i de här sammanhangen.

Miljötillsynsutredningen föreslog att Regeringen borde ge länsstyrelserna i uppdrag att förhandla fram en organiserad samverkan avseende miljötillsynen mellan de kommuner som länsstyrelserna funnit vara i behov av samverkan. Miljötillsynsutredningens förslag lämnades bl.a. mot bakgrund av att antalet kommuner som infört en formell myndighetssamverkan avstannat under senare år (SOU 2017:63, s. 237 ff.). Vi gör inte någon annan bedömning än Miljötillsynsutredningen i fråga om vikten av samverkan.

8.6.4 Det finns behov av ökad samordning mellan tillsyn och det brottsförebyggande uppdraget

Bedömning: Det finns behov av en ökad samordning mellan miljötillsynen och det brottsförebyggande uppdraget i kommunerna. Länsstyrelserna bör verka för sådan samordning både i det brottsförebyggande uppdraget och i sin tillsynsvägledning.

Skälen för utredningens bedömning

I avsnitt 4.4 beskriver utredningen det brottsförebyggande uppdraget och den lägesbild som kommunerna tar fram inom ramen för det arbetet. Utredningen bedömer att det är av stor betydelse att en kontakt etableras mellan kommunens brottsförebyggande samordnare och kommunens miljötillsynshandläggare för att miljöbrottslighet ska bli ett av de områden som uppmärksammas i den lokala lägesbilden. Att på ett tydligare sätt arbeta gemensamt med tillsyn och brottsförebyggande arbete kan lyfta både det brottsförebyggande arbetet och miljötillsynen. Länsstyrelsen bör verka för en ökad samordning mellan det brottsförebyggande uppdraget och miljötillsynen. Samordningen bör ske i den regionala samverkansfunktionen mot miljöbrottslighet som utredningen föreslår i avsnitt 9.3. I kapitel 9 beskriver utredningen hur en nationell och regional lägesbild för miljöbrottsligheten kan vara ett stöd i det lokala lägesbilsarbetet och hur den regionala samverkansfunktionen mot miljöbrottslighet som utredningen föreslår kan vara ett forum för samordning mellan tillsynen och det brottsförebyggande uppdraget.

Kommunala tillsynsmyndigheter har under utredningen framfört att de har svårt att finansiera verksamhet som består i att deras resurser efterfrågas för att delta i det kommunala brottsförebyggande arbetet. Det finns därför skäl att särskilt lyfta att kommuner kan ansöka om statsbidrag för brottsförebyggande åtgärder som syftar till att stärka det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå och främja utvecklingen av kunskapsbaserade brottsförebyggande åtgärder enligt förordningen (2023:442) om statsbidrag till kommuner för brottsförebyggande åtgärder.

9 Förbättrade möjligheter att utreda miljöbrottslighet

9.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag i denna del, som handlar om förbättrade möjligheter att utreda miljöbrottslighet, är att

- ta ställning till och lämna förslag på hur samarbetet och samverkan mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och tillsynsmyndigheter kan förstärkas i syfte att förbättra miljöbrottsbekämpningen,
- ta ställning till om Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten bör ges möjlighet att begära biträde av en tillsynsmyndighet innan och under förundersökning och om det bedöms lämpligt, föreslå hur sådant biträde ska finansieras,
- ta ställning till om kostnaderna för beslag av levande djur bör finansieras av den tilltalade,
- vid behov föreslå ytterligare åtgärder som förbättrar de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet att utreda allvarliga överträdelse av miljölagstiftningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ligger inte inom utredningens uppdrag att lämna förslag om utökad möjlighet att dela information utan hinder av sekretess. Förutsättningarna för att dela information mellan myndigheter är dock föremål för översyn i annat sammanhang (se avsnitt 8.2.2).

9.2 Samverkan mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och tillsynsmyndigheter

9.2.1 Bakgrund

I utredningens direktiv framhålls ett behov av att förstärka samarbetet mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten å ena sidan och tillsynsmyndigheterna å andra sidan i syfte att bättre bekämpa miljöbrottsligheten (dir. 2022:69, s. 16). De behov som beskrivs är att stärka samarbetet vid tillsyn, då tillsynsmyndigheterna kan behöva stöd från Polismyndigheten i samband med tillsyn av vissa verksamheter, och efter anmälan om misstänkt brott. Det sistnämnda motiveras med att tillsynsmyndigheterna kan bidra med sin särskilda kunskap på området och polisutredningar därför behöver göras i nära samarbete med tillsynsmyndigheterna. De behov som beskrivs i direktiven handlar därmed främst om att stärka samverkan i två situationer. Den första är när tillsynsmyndigheterna behöver stöd från Polismyndigheten för tillträde och åtgärder i tillsynen. Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs enligt 28 kap. 8 § miljöbalken. Rutiner och kontaktvägar för hur sådan hjälp ska hanteras kan tas fram och utvecklas genom samverkan (se avsnitt 9.2.2). Den andra situationen som utredningens direktiv pekar på är behovet av samverkan i samband med utredning av konkreta brottsmisstankar, dvs. det arbete som bedrivs inom ramen för en förundersökning eller vid sådana inledande utredningsåtgärder som vidtas innan en förundersökning formellt har inletts, s.k. primärutredning. Förundersökningen om miljöbrottslighet leds i de flesta fall av åklagare medan primärutredningsåtgärder kan vidtas av en polisman. Förundersökningens former regleras i 23 kap. rättegångsbalken. De olika myndigheternas roller beskrivs närmare i kapitel 4.

Behovet av samverkan har tidigare varit föremål för övervägande av Miljötillsynsutredningen. I betänkandet *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet* (SOU 2017:63) lämnar utredningen bl.a. förslag om att kraven på samverkan bör förtydligas. Som en del i genomförandet av miljötillsynsutredningens förslag ändrades 1 kap. 17 § andra stycket miljötillsynsförordningen (2011:13) på så sätt att ett tillägg gjordes om att den lokala och regionala samverkan ska samordnas med myndigheternas samverkan på nationell nivå, se avsnitt 9.2.2.

9.2.2 Om samverkan mot miljöbrottslighet

Förutsättningar för samverkan mellan myndigheter

Att myndigheter ska samarbeta och bistå varandra är en självklar princip sedan länge. Samarbetet kan ske mer eller mindre formaliserat. Hur samverkan regleras varierar mellan olika områden. Det förekommer att samverkan regleras genom överenskommelser mellan myndigheter, i regeringsuppdrag och genom författningsbestämmelser.

I 8 § förvaltningslagen (2017:900) finns ett generellt krav på att myndigheter inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. Bestämmelsen innebär en generell men inte obegränsad samverkansskyldighet. En myndighet avgör själv i vilken utsträckning som den egna arbetssituationen medger att resurser avsätts för att bistå den myndighet som begär assistans. Formerna för samverkan kan enligt förarbetena vara av många olika slag och variera med hänsyn till ändamålet. Det kan t.ex. vara fråga om att låna ut arkivhandlingar eller svara på remiss. Det är också vanligt att myndigheter samråder och lämnar varandra upplysningar eller bistår med särskild sakkunskap genom informella kontakter per telefon eller vid möten. Bestämmelsen ger inte stöd för samverkansprojekt som faller utanför respektive myndighets verksamhetsområde. Föreskrifter om undantag från begränsningen till myndighetens verksamhetsområde eller om krav på att samverkan i en viss situation ska ske med andra än myndigheter kan däremot förekomma i specialförfattning eller i förordningarna med myndighetsinstruktion (prop. 2016/17:180, s. 293).

För förvaltningsmyndigheter under regeringen finns också ett krav på att myndigheterna ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet, 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

I olika sammanhang används delvis olika ord för att beskriva samverkan mellan myndigheter. Utredningen avser med samverkan myndighetsgemensamt arbete som syftar till att lösa problem eller till att dela information, kunskap och resurser för att förbättra effektivitet och kvalitet. I begreppet samverkan ingår då samarbete, som i det här sammanhanget avser det praktiska arbetet, och samordning som används för att beskriva anpassningar av organisation och verksamhet för gemensamma syften (jfr Ekonomistyrningsverket 2023,

SOU 2017:63, s. 223 f. och Statskontoret 2017, s. 5 f.). Med samverkan avser utredningen däremot inte alla situationer där kontakter mellan myndigheter förekommer som ett led i att myndigheterna utför en författningsreglerad uppgift. Exempel på sådana situationer är när en myndighet ska inhämta yttrande från en annan myndighet vid handläggningen av ett ärende eller när handlingar i ett ärende översänds till en överklagandeinstans. Utförande av sådana uppdrag kan dock kräva samverkan i form av exempelvis utarbetande av gemensamma rutiner för hur kontakter mellan myndigheterna ska ske.

Det finns också anledning att göra en uppdelning i strategisk samverkan och operativ samverkan. Strategisk samverkan syftar till att diskutera och besluta frågor på en mer övergripande nivå och kan handla om att ta fram lägesbilder och gemensamma mål eller att utveckla samarbetet. Operativ samverkan avser det löpande arbetet och kan handla om att hantera enskilda ärenden.

Reglering av samverkan för att förebygga och hantera miljöbrottslighet

Av 1 kap. 17 § andra stycket miljötillsynsförordningen framgår att länsstyrelsen har i uppdrag att arbeta för samverkan mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de myndigheter som svarar för tillsyn enligt miljöbalken eller kontroll enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (EU:s kontrollförordning) eller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse

för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011 (EU:s marknadskontrollförordning) på lokal och regional nivå för att förebygga miljöbrottslighet, och för att effektivt hantera sådana brott. Den lokala och regionala samverkan ska samordnas med myndigheternas samverkan på nationell nivå.

Regleringen om tillsynsmyndighetens rätt att begära hjälp av polisen

Det kan uppstå situationer i tillsynen där tillsynsmyndigheter hindras från att få tillträde för att kunna utföra undersökningar och andra åtgärder som krävs för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter. I 28 kap. miljöbalken finns bestämmelser om rätt till tillträde till fastigheter även mot fastighetsägarens vilja för myndigheter, bl.a. vid tillsyn. I 1 § finns en allmän regel om rätt till tillträde till annans fastighet för myndigheter så att de kan fullgöra sina uppgifter. Framför allt gäller det då tillsyn enligt miljöbalkens regler beträffande verksamheter som bedrivs eller har bedrivits på fastigheter. Tillsynsmyndigheten får begära hjälp av polisen för att få tillträde till bl.a. fastigheter, byggnader, andra anläggningar och transportmedel (8 §).

Tillämpningen av vissa bestämmelser förutsätter att det finns en fungerande samverkan

Flera bestämmelser i miljöbalken förutsätter samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna och tillsynsmyndigheterna. I förarbetena till bestämmelsen om tillsynsmyndigheters skyldighet att anmäla brott (26 kap. 2 § miljöbalken) har regeringen framhållit behovet av regelbundna och täta kontakter mellan tillsynsmyndigheterna å ena sidan och polis och åklagare å andra sidan. Erfarenheten var att där sådant samråd förekommit mer regelmässigt har goda resultat åstadkommit (prop. 1997/98:45, s. 495).

En annan situation där samverkan i enskilda ärenden förutsätts är när ett tillsynsärende pågår parallellt med en brottsutredning. Enligt 26 kap. 14 a § miljöbalken får en tillsynsmyndighet om det finns anledning att anta att någon har begått brott inte förelägga denne vid vite att medverka i en utredning av en fråga som har sam-

band med det misstänkta brottet. Samma sak gäller om den som ska föreläggas är en juridisk person och det finns anledning att anta att en ställföreträdare för den juridiska personen har begått brott. Regeringen har om bestämmelsen uttalat att tillsynsmyndigheten även efter att ett brott har anmälts kan fatta beslut enligt 26 kap. miljöbalken. Vid pågående miljöskada är det viktigt att förfarandet avbryts, vilket är en uppgift för tillsynsmyndigheten att säkerställa genom förbud eller förelägganden enligt 26 kap. miljöbalken. Den typen av beslut kan tillsynsmyndigheten fatta parallellt med att en förundersökning pågår. Tillsynsmyndigheten kan också, utan att förena ett föreläggande med vite, begära in de uppgifter som behövs för att nödvändiga beslut ska kunna fattas. Det är dock viktigt att tillsynsmyndigheten har en dialog med polis eller åklagare om så sker, så att brottsutredningen inte riskerar att försvåras (prop. 2021/22:219).

När en förundersökning pågår kan brottsplatsen spärras av (27 kap. 15 § rättegångsbalken). När en plats spärrats av gäller det även mot tillsynsmyndigheten vilket innebär att tillsynsmyndigheten inte får bryta avspärrningen utan tillstånd.

Hur samverkan är utformad i dag

Samverkan mot miljöbrottslighet involverar ett stort antal myndigheter och rör sakfrågor med stor bredd. Samverkan sker på flera olika nivåer: lokalt, regionalt och nationellt. Variationerna över landet är stora. I följande avsnitt ges exempel på olika typer av samverkan och situationer där samverkan sker.

Lokal nivå

På lokal nivå sker samverkan mellan de kommunala tillsynsmyndigheterna och Polismyndigheten på lokal och regional nivå. Samverkan kan bestå i att gemensamt utarbetade rutiner finns för när kontakt ska tas mellan myndigheterna och att etablerade kontaktvägar finns. I de fall de kommunala tillsynsmyndigheterna behöver hjälp av Polismyndigheten för tillträde och åtgärder kan sådan hjälp begäras enligt 28 kap. 8 § miljöbalken.

Inom vissa kommuner omfattar samverkan med lokalpolisen olika områden där kommuner har tillsyn, exempelvis miljöområdet,

livsmedelsområdet och plan- och byggområdet där samarbetet bl.a. syftar till att samordna arbetet med att upptäcka och hantera överträdelser inom de olika rättsområdena gemensamt. Det förekommer också samordnade insatser vid kontroller av verksamheter där flera olika tillsynsmyndigheter och ibland Polismyndigheten deltar. Sådana gemensamma insatser initieras på olika sätt. I vissa kommuner finns etablerade kontakter mellan tillsynsmyndigheterna och lokalpolisen där myndigheterna informerar varandra om planerade insatser mot verksamheter i syfte att myndigheterna vid behov ska kunna samordna insatser. Det finns också exempel på samverkan mellan de kommunala miljötillsynsmyndigheterna och kommunens funktioner för att arbeta brottsförebyggande och trygghetsskapande. Sedan 1 juli 2023 finns en ny lag om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete, lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Kommunernas brottsförebyggande uppdrag beskrivs i kapitel 4. I avsnitt 8.6.4 bedömer utredningen att det finns behov av en ökad samordning mellan miljötillsynen och det brottsförebyggande uppdraget i kommunerna och att länsstyrelserna bör verka för sådan samordning både i det brottsförebyggande uppdraget och i sin tillsynsvägledning.

Kopplat till tillsynsmyndighetens skyldighet att anmäla misstänkt miljöbrottslighet enligt 26 kap. 2 § miljöbalken samverkar de kommunala tillsynsmyndigheterna med Polismyndighetens miljöbrottsutredare som finns regionalt placerade i någon av Polismyndighetens sju regioner och med åklagare vid REMA.

Regional nivå

Länsstyrelserna har en central roll genom sitt ansvar för samverkan mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och tillsyns- och kontrollmyndigheter på lokal och regional nivå (1 kap. 17 § andra stycket miljötillsynsförordningen, se avsnitt 9.2.2). Av uppgifter som länsstyrelserna sammanställde under våren år 2023 framgår att samverkan ser olika ut över landet. På vissa håll fanns fasta grupper medan andra anordnar samverkansträffar där berörda myndigheter bjuds in med jämna mellanrum. I några län fanns inte någon aktiv samverkan. Representationen i den regionala samverkan varierar. Från länsstyrelserna finns vanligtvis miljöskyddsenheten och ibland

även enheter som ansvarar för natur- och vattenfrågor representerade i samverkan. I något län deltar även länsstyrelsens brottsförebyggande samordnare. Vilken representation som finns från länets kommuner varierar. I vissa län fanns samtliga kommuner representerade medan det i andra enbart är vissa kommuner som deltar. Kommunerna deltar ofta genom representanter från miljöförvaltningar/miljökontor. Polismyndigheten deltar ofta i samverkan genom de regionala miljöbrottsutredarna. Från Åklagarmyndigheten deltar åklagare från REMA. Åklagarna är placerade vid fem verksamhetsorter: Malmö, Göteborg, Jönköping, Stockholm och Östersund. Varje arbetsställe har ett geografiskt ansvarsområde. I vissa län förekommer det att även andra myndigheter deltar i samverkan, t.ex. Kustbevakningen och Skogsstyrelsen. Länsstyrelserna har en gemensam grupp som samlar personer från olika länsstyrelser som arbetar med samverkan enligt 1 kap. 17 § andra stycket miljötillsynsförordningen.

I de fem län som är ansvariga för tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter (GRÖT) sker även regional samordning kopplad till gränsöverskridande avfallstransporter. I den samverkan ingår Tullverket, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten, kommuner och övriga länsstyrelser inom respektive region. Tillsynen bedrivs i hamnar, upp- och nedströms, hos verksamheter, vid tullstationer längs gränsen, på väg och på järnväg.

I sin roll som tillsynsmyndighet enligt miljöbalken har länsstyrelserna också kontakt med polisens miljöbrottsutredare och åklagare vid REMA på motsvarande sätt som de kommunala tillsynsmyndigheterna.

Nationell nivå

På nationell nivå finns sedan år 2021 det nationella miljöbrottsrådet som är ett samverkansforum för informationsutbyte inom miljöbrottsområdet. Grunden för samverkan i rådet är kravet på att lokala och regionala myndigheters samverkan ska samordnas med myndigheternas samverkan på nationell nivå enligt 1 kap. 17 § andra stycket miljötillsynsförordningen.

I det nationella miljöbrottsrådet ingår Naturvårdsverket, länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Norrbottens län, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten (REMA) och Brottsförebyggande rådet.

Naturvårdsverket är sammankallande och leder rådets arbete. Miljöbrottsrådet har följande målsättningar.

- Identifiera behov av åtgärder och samverkan. Åtgärder som kan genomföras, fastställas och följas upp.
- Vid behov utarbeta strategier för att motverka och förebygga miljöbrott.
- Verka för att kunskapshöjande insatser genomförs om miljöbrottsutvecklingen och brottslighetens struktur.
- Om påkallat lyfta behov av förändringar i lagstiftningen.

Därutöver finns nationell samverkan på vissa specifika områden, dvs. för gränsöverskridande avfallstransporter (GRÖT) och för artskydd. I GRÖT-samverkan ingår representanter från de fem länsstyrelser som har ansvar för gränsöverskridande avfallstransporter (Länsstyrelserna i Gävleborgs, Norrbottens, Stockholms, Skåne och Västra Götalands län), Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Tullverket, Åklagarmyndigheten (REMA) och Kustbevakningen. Samverkansgruppen har regelbundna samverkansträffar.

Sedan år 2016 finns den nationella operativa gruppen för artskydd (NOGA). Gruppen leds av Jordbruksverket. I samverkansgruppen ingår ett antal myndigheter, däribland Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten (REMA), Tullverket, Kustbevakningen och representanter för länsstyrelserna. Den operativa gruppen har möten två gånger per år och kan sammankallas vid behov. På mötena diskuteras både samverkansfrågor och specifika ärenden. I samarbetet kring CITES-frågor involveras också Naturhistoriska Riksmuseet.

9.2.3 Pågående ärenden om samverkan om miljöbrottslighet och vissa närliggande områden

Regeringsuppdraget om åtgärder mot brottslighet på avfallsområdet

Regeringen har gett Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket och länsstyrelserna i Gävleborgs, Norrbottens, Skåne, Stockholms och Västra Götalands

län i uppdrag att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot brottslighet på avfallsområdet (M2022/00531). Uppdraget pågår fram till år 2026. Under uppdragets gång ska myndigheterna årligen delredovisa viktiga insatser och resultat samt planerade åtgärder för efterföljande år. Naturvårdsverket samordnar genomförandet och redovisningarna av uppdraget. Uppdraget är en fortsättning på det regeringsuppdrag som myndigheterna redovisade i mars 2022 genom skrivelsen *Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet* (Naturvårdsverket 2022), i vilket myndigheterna hade i uppdrag att redovisa en lägesbild av den illegala avfallshanteringen samt redovisa förslag på åtgärder för att ytterligare förebygga och förhindra brottslighet på avfallsområdet.

Myndigheterna pekar i fråga om samverkan mot miljöbrottslighet på framför allt följande (Naturvårdsverket 2024, s. 30 ff.).

- Myndigheterna bedömer att det finns ett behov av att de myndigheter som har ansvar på avfallsområdet blir bättre på att ta fram lägesbilder och riskbedömningar i syfte att få en bättre överblick inom området, identifiera kunskapsluckor samt dela relevant information. Information om modus, aktörer och problematiska avfallsströmmar som i dag är utspridd hos flera olika myndigheter behöver därför sammanställas i skriftliga lägesbilder på regional och nationell nivå. Myndigheterna bedömer dessutom att det behövs återkommande samverkansmöten i syfte att dela den information som framkommit i lägesbilderna. Samverkansmötena kan bl.a. ge tillsynsmyndigheterna ett prioriteringsunderlag för att kunna bedriva en riskbaserad och mer effektiv tillsyn inom området.
- Myndigheterna bedömer vidare att det finns ett stort värde i myndighetsgemensamma insatser och att detta bör ske i större och jämnare utsträckning. Att samverka ingår redan i myndigheternas uppdrag men det finns potential för att öka omfattningen. Länsstyrelserna åtar sig att under år 2024 bjuda in representanter för de olika center mot arbetslivskriminalitet, som etablerats på sju platser i landet, till operativa samverkansmöten med kommunala tillsynsmyndigheter kopplat till brottslighet på avfallsområdet.

- Myndigheterna bedömer att det bör utvecklas en strukturerad och effektiv kontaktväg mellan kommunernas och länsstyrelsernas miljötillsyn och Polismyndighetens miljöbrottutredande verksamhet i respektive polisregion. Syftet med detta är att underlätta kunskapsutbyte, skapa lägesbilder, effektivare kunna förebygga brott och förmedla kontakter i operativa ärenden. Polismyndigheten ser över möjligheterna att inrätta en funktion som miljöbrottsamordnare i varje polisregion för att underlätta andra myndigheters kontakter med relevanta delar av Polismyndigheten. Genom en miljöbrottsamordnare kan externa myndigheter effektivt få kontakt med rätt kompetens inom polisorganisationen, utgående från den specifika frågeställningen i respektive ärende. Samtidigt skulle en miljöbrottsamordnare underlätta Polismyndighetens kontaktvägar och samverkan med externa aktörer på kommuner, länsstyrelser och nationella tillsynsmyndigheter. En miljöbrottsamordnare kommer att minska risken för att värdefull intern eller extern specialistkompetens inte blir tillvaratagen i de alltmer komplexa sammanhang som präglar miljöbrottsligheten.

Myndigheterna i regeringsuppdraget har också deltagit i OB-satsningens projekt Vital. OB-satsningen beskrivs närmare i följande avsnitt. Projektet Vital kompletterar regeringsuppdraget om utveckling av det myndighetsgemensamma arbetet mot brottslighet på avfallsområdet genom att Vital utvecklar och testar operativa och innovativa åtgärder mot avfallsbrottslighet, med fokus på effektivare myndighetssamverkan (Naturvårdsverket 2024, s. 10). I redovisningen framgår också att myndigheterna bedömer att det finns ett stort värde i myndighetsgemensamma insatser och att detta bör ske i större och jämnare utsträckning.

Som ett led i arbetet med att föreslå hur en strukturerad och effektiv samverkan kan utformas har den myndighetsgemensamma arbetsgruppen inom regeringsuppdraget föreslagit ett projekt inom regeringsuppdraget, en pilot där Länsstyrelsen i Norrbottens län och Länsstyrelsen i Skåne län får i uppdrag att samverka och ansvara för en strukturerad samverkan, med syfte att förebygga, upptäcka och utreda avfallsbrottslighet effektivt, bl.a. genom att ta fram gemensamma lägesbilder, som i sin tur styr tillsynen och myndighetsgemensamma åtgärder. Piloten förväntas pågå under den tid som regerings-

uppdraget pågår, dvs längst till april 2026. Utformningen av piloten är i korthet följande.

- Deltagarna är Länsstyrelserna i Norrbottens och Skåne län, Polismyndighetens regionala miljöbrottsgrupp, lokalpolisområden genom kommunpolis, regional underrättelsesektion samt den Nationella operativa avdelningens A-krim-samordnare (regeringsuppdraget om samverkan mot arbetslivskriminalitet behandlas i avsnitt. 9.2.3) och kommuner inom respektive länsstyrelses ansvarsområde. Medverkande myndigheter kan anpassas efter behov som uppstår och vad som framkommer i respektive lägesbild. Genom detta kan även Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kustbevakningen, Tullverket och Åklagarmyndigheten bli aktuella för deltagande.
- Samverkansforumet föreslås träffas tre–fyra gånger per år och däremellan boka in kontinuerliga avstämningsmöten, för att identifiera effektiva och gångbara arbetssätt etc.

Regeringsuppdraget om samverkan mot organiserad brottslighet

Den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, den så kallade OB-satsningen, inleddes år 2009 och innebär att tolv myndigheter ingår i en samverkan för att bekämpa den organiserade brottsligheten. De myndigheter som ingår i samverkan är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Utöver de tolv ordinarie myndigheterna finns nätverksmyndigheter. Bland dessa ingår Naturvårdsverket, Arbetsmiljöverket och Länsstyrelsen i Stockholms län. Länsstyrelsen i Stockholms län fungerar som nationell kontaktpunkt för landets 21 länsstyrelser. Samverkan bedrivs i nationellt underrättelsecentrum (Nuc) och regionala underrättelsecenter (Ruc).

Det finns inte några särskilda författningsbestämmelser som reglerar OB-satsningen. Grunden för myndigheternas samverkan är i stället ett antal regeringsuppdrag (Se 2008 års regeringsbeslut om att säkerställa en effektiv och uthållig verksamhet för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten, Ju2008/5776/PO, och

2015 års regeringsbeslut om att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, Ju2015/09350/PO).

De samverkande myndigheternas uppdrag är att gemensamt bekämpa den organiserade brottsligheten genom brottsförebyggande åtgärder, administrativa åtgärder, exekutiva åtgärder, lagföring och återtagande av brottsvinster. Fokus ska ligga på bekämpning av allvarlig och samhällshotande organiserad brottslighet och mot organiserad brottslighet i lokalsamhället med särskilt fokus på utsatta områden.

Av redovisningen om myndigheternas samverkan mot den organiserade brottsligheten 2023 (Polismyndigheten 2024a) framgår att det under en längre tid pågått ett brottsutredningsarbete kopplat till grov miljöbrottslighet och ekonomisk brottslighet utifrån ett regionalt operativt arbete i region Bergslagen (Polismyndigheten 2024a, s. 38). Det konstateras vidare att Naturvårdsverket är en viktig samverkanspart för att OB-satsningen ska kunna utveckla arbetet mot organiserad miljöbrottslighet med kopplingar till den kriminella ekonomin (Polismyndigheten 2024a, s. 47). Av redovisningen framgår också att det sedan år 2022 finns ett pågående arbete som syftar till att förstärka arbetet avseende avfallshantering som används som brottsverktyg av aktörer inom organiserad brottslighet. Inom OB-satsningen finns också projektet Vital som fokuserar på avfallsbrottslighet (se även föregående avsnitt), Vital syftar till att stärka myndigheternas och kommunernas förmåga till samverkan utifrån ett organisatoriskt och ett brottsförebyggande perspektiv. Projektet är initierat och beslutat av operativa rådet och omfattar åtgärder för att identifiera, förebygga och vidta åtgärder samt har koordinerats mot andra pågående regeringsuppdrag i satsningen. Under år 2023 var fokus på bl.a. kommunala riskområden och kommunernas beslutsprocesser. Projektet har utifrån sin inriktning identifierat nya samverkansmyndigheter: Skogsstyrelsen och Boverket. Nyttoeffekten är stärkt samverkan, och deltagarna har knutit värdefulla kontakter, ökat kunskaperna om miljöbrott, gett förståelse för varandras uppdrag. De har fått nya insikter som ökar kunskapen om avfallsbrottslighet. Dessutom har nya frågeställningar uppstått som kommer att behöva behandlas.

Regeringsuppdraget om samverkan mot arbetslivskriminalitet

Området arbetslivskriminalitet överlappar i betydande utsträckning med områden som organiserad brottslighet, välfärdsbrottslighet och ekonomisk brottslighet (SOU 2023:8, s. 53).

Samverkan mot arbetslivskriminalitet sker på uppdrag av regeringen sedan år 2018. Arbetet har bedrivits i tre på varandra följande regeringsuppdrag där det senaste innefattar ett uppdrag om att göra samverkan varaktig. När uppdraget avslutas ska samverkan ingå i myndigheternas ordinarie arbete. Arbetsmiljöverket samordnar arbetet i regeringsuppdragen. Därutöver ingår Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten.

Myndigheterna ska också utveckla sitt samråd med arbetsmarknadens parter och samordna arbetet med myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet och med övrig myndighetssamverkan då det är möjligt. En samlokalisering sker så att de regionala center mot arbetslivskriminalitet som inrättas placeras vid de regionala underrettelsecentren (Ruc) som redan finns inom ramen för myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Från och med år 2024 ska metoderna och arbetssätten ingå i varje myndighets ordinarie verksamhet så att myndighetssamverkan fungerar effektivt och varaktigt.

Det myndighetsgemensamma arbetet handlar kortfattat om att myndigheterna gemensamt gör oanmälda kontroller där det finns risk att arbetslivskriminalitet förekommer. Varje myndighet genomför kontroller utifrån sina respektive ansvarsområden (SOU 2022:36, s. 35). Samverkan sker enligt gemensamt beslutade kriterier riktade mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet. Kriterierna är att samverkan ska gälla företag inom riskmiljöer, allvarliga och identifierade företeelser, misstanke om pågående felaktigheter som direkt eller indirekt rör arbetskraften samt kontroll och tillsyn som vid samverkan ger ett väsentligt mervärde hos en eller flera myndigheter (Arbetsmiljöverket 2021, s. 5). Utifrån kriterierna har myndigheterna gemensamt pekat ut branscher där det finns risk för arbetslivskriminalitet som ger stor samhällsskada; bygg, restaurang, transport, städning, vård, omsorg och sociala tjänster (SOU 2022:36, s. 36). Enligt uppgifter till utredningen ingår miljöbrottslighet som ett bevakningsområde i satsningen.

Utöver uppdrag om myndighetssamverkan finns också sedan år 2021 delegationen mot arbetslivskriminalitet, en kommitté som har i uppdrag att ur ett samhällsövergripande perspektiv verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan (dir. 2021:74). Delegationen har bl.a. i uppdrag att utreda förutsättningar för en myndighetsgemensam tipsfunktion. Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 februari 2025. Genom tilläggsdirektiv ska delegationen också analysera specifika arbetslivskriminella uppbygg i vissa näringsgrenar; bygg, restaurang, transport, kroppsvård, städ och vissa delar av de gröna näringarna (dir. 2024:26).

Krav i 2024 års miljöbrottsdirektiv på en nationell strategi

Enligt artikel 21 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1203 av den 11 april 2024 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om ersättande av direktiven 2008/99/EG och 2009/123/EG (2024 års miljöbrottsdirektiv) ska medlemsstaterna senast den 21 maj 2027 fastställa och offentliggöra en nationell strategi för bekämpning av miljöbrottslighet (jfr *environmental criminal offences* i den engelska språkversionen av direktivet). Strategin ska bl.a. omfatta:

- målen och prioriteringarna för den nationella politiken på området miljöbrottslighet, även i gränsöverskridande fall, och arrangemang för regelbunden utvärdering av huruvida de uppnås och
- roller och ansvarsområden för alla behöriga myndigheter som deltar i bekämpning av miljöbrottslighet, även när det gäller samordning och samarbete mellan de nationella behöriga myndigheterna och med de behöriga unionsorganen och när det gäller bistånd till europeiska nätverk som arbetar med frågor som är direkt relevanta för att bekämpa dessa brott, inbegripet gränsöverskridande fall.

Medlemsstaterna ska också säkerställa att deras nationella strategi ses över och uppdateras med jämna intervall på högst fem år, på grundval av en riskanalysbaserad metod, för att beakta den relevanta utvecklingen och trender och relaterade hot när det gäller miljöbrottslighet. Utredningen har inte i uppdrag att lämna förslag som genom-

för krav i 2024 års miljöbrottsdirektiv. Genomförandet bereds i Regeringskansliet.

9.2.4 Samverkan mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) syftar till att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättsförordningen) innehåller närmare bestämmelser för tillämpningen av penningtvättslagen. Av 13 § penningtvättsförordningen framgår att det inom Polismyndigheten ska finnas en samordningsfunktion för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Sedan år 2018 leds samordningsfunktionen av ett särskilt kansli vid Polismyndigheten (prop. 2021/22:251, s. 24). Samordningsfunktionen ska bestå av representanter för Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Spelinspektionen, Polismyndigheten, Revisorsinspektionen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten samt länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län. Sveriges advokatsamfund ska ges möjlighet att delta. Verksamhetsutövare och övriga berörda fysiska och juridiska personer kan i lämplig utsträckning ges möjlighet att delta i och bidra till samordningsfunktionens arbete (13 § andra och tredje stycket penningtvättsförordningen).

Samordningsfunktionen ska bl.a. löpande identifiera, kartlägga och analysera riskerna och metoderna för penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige samt sammanställa och offentliggöra nationella riskbedömningar som ska hållas uppdaterade och fungera som ett forum för informationsutbyte och kunskapsöverföring för de myndigheter som utövar tillsyn över verksamhetsutövare (14 § penningtvättsförordningen).

Utbytet av information i samordningsfunktionen sker på en mer övergripande nivå och kan t.ex. avse information om allmänna trender och utvecklingstendenser i brottsligheten (prop. 2021/22:251, s. 26).

Sedan år 2023 innehåller penningtvättslagen också särskilda bestämmelser om samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka

sådan penningtvätt och finansiering av terrorism som till sin karaktär, komplexitet eller omfattning är allvarlig (4 a kap. 2 §). Ändamålet för samverkan är underrättelseverksamhet (prop. 2021/22:251, s. 42 ff.). Genom samverkan har det införts utökade möjligheter att under vissa förhållanden utbyta konkreta uppgifter om och från myndigheters underrättelsearbete eller om enskilda kunder och verksamhetsutövare (prop. 2021/22:251, s. 27).

9.3 Utredningens bedömningar och förslag om samverkan

9.3.1 Förutsättningarna för strategisk samverkan på nationell nivå bör stärkas

Bedömning: Förutsättningarna för strategisk samverkan på nationell nivå bör stärkas. Samverkan på nationell nivå bör författningsregleras.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har jämfört hur samverkan mellan myndigheter utformats på några olika områden och har då särskilt fokuserat på sådan samverkan som omfattar brottsbekämpande myndigheter och myndigheter med administrativa uppgifter, såsom tillsynsmyndigheter, kontrollmyndigheter och tillståndsmyndigheter. På de områden utredningen jämfört, se avsnitt 9.2.3 och 9.2.4, har samverkan både strategiska och operativa inslag. Samverkan har reglerats på olika sätt och har delvis olika syften. I samverkan mot organiserad brottslighet är myndigheternas uppdrag exempelvis att gemensamt bekämpa den organiserade brottsligheten genom brottsförebyggande åtgärder, administrativa åtgärder, exekutiva åtgärder, lagföring och återtagande av brottsvinster. Arbetet styrs genom regeringsuppdrag. Samverkan mot arbetslivskriminalitet, styrs även den huvudsakligen genom regeringsuppdrag. För samverkan om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism finns en författningsreglerad samordningsfunktion som hanterar frågor av mer strategisk karaktär. Där ingår det att myndigheterna delar information. Informationen hålls

på en sådan nivå att sekretess generellt inte utgör hinder för att den delas.

Gemensamt för de samverkanslösningar utredningen jämfört är att de omfattar en chefsstruktur som fattar beslut i strategiska frågor och att de också innefattar olika typer av administrativt stöd i form av kanslifunktioner eller liknande.

På de områden som utredningen undersökt finns också författningsreglering som gör det möjligt för myndigheter att dela information i större utsträckning än vad som annars skulle varit fallet. De särskilda möjligheter till informationsutbyte som införts gäller framför allt samverkan på underrättelsestadiet. I strategisk samverkan och i verksamhet för att utreda och lagföra brott har det inte ansetts finnas samma behov av åtgärder för att underlätta informationsutbytet. Förutsättningarna för att dela information mellan myndigheter, såväl sådan information som omfattas av sekretess som annan information, är också föremål för översyn i annat sammanhang (se avsnitt 8.2.2). Det ingår inte utredningens uppdrag att se över möjligheterna att skapa en samverkansstruktur för att möjliggöra att information delas på underrättelsestadiet. Utredningens fokus har varit att stärka förutsättningarna för samverkan genom att skapa en ändamålsenlig struktur för samverkan på strategisk och operativ nivå.

Bestämmelsen om länsstyrelsernas ansvar för regional samverkan i 1 kap. 17 § andra stycket miljötillsynsförordningen grundar sig på ett förslag i en rapport från Arbetsgruppen om miljöbalkens tillsyn och tillämpning (Ds 1998:22). När rapporten skrevs var det mycket som talade för att miljöbrottslighet, eller i vart fall miljöbrottslighet med ekonomiska inslag, skulle hanteras av Ekobrottsmyndigheten. Arbetsgruppens utgångspunkt var mot den bakgrunden att det skulle vara en viktig uppgift för det dåvarande Ekorådet och de regionala samverkansorganen att på central nivå respektive inom varje län driva frågor om bekämpning av miljöbrottslighet och att utveckla myndighetssamarbetet rörande bekämpning av miljöbrottslighet. Ekorådet leddes av riksåklagaren. De regionala samverkansorganen skulle bestå av berörda regionala myndighetschefer, dvs. länspolis-mästare och överåklagare, under ordförandeskap av landshövdingen (Ds 1998:22, s. 115 f., och Regeringens skrivelse 1998/99:25, avsnitt 5.3.2). Det förutsattes alltså att det för miljöbrottslighet skulle finnas en struktur för strategisk samverkan där beslut kunde fattas på chefsnivå.

Länsstyrelsens ansvar för regional samverkan som infördes i 14 § i den numera upphävda förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken, tillkom som ett komplement till Ekorådet och de regionala samverkansorganen. Det ansågs angeläget att det utöver samverkan på chefsnivå skulle inledas ett kontinuerligt samarbete mellan Åklagarmyndigheterna, Polismyndigheterna och tillsynsmyndigheterna på andra organisatoriska nivåer för att effektivisera hanteringen av miljöbrott. Ansvaret för att verka för samarbete mellan myndigheterna lades på länsstyrelsen med motiveringen att länsstyrelsen hade ansvar för tillsynsvägledning och uppsikt enligt miljöbalken (Ds 1998:22, s. 116). När miljötillsynsförordningen tillkom flyttades bestämmelsen till 1 kap. 17 §. Den reglering som infördes avser således huvudsakligen operativ samverkan. Någon författningsreglering för samverkan på strategisk nivå infördes dock inte, eftersom miljöbrottslighet genom senare beslut inte omfattades av Ekobrottsmyndighetens uppdrag.

Den nuvarande regleringen är alltså resultatet utifrån utgångspunkter som aldrig realiserades. Genom en ändring som trädde i kraft den 1 augusti 2020 anges i 1 kap. 17 § andra stycket miljö-tillsynsförordningen att den lokala och regionala samverkan ska samordnas med myndigheternas samverkan på nationell nivå. Av bestämmelsen förutsätts alltså att det ska finnas en samverkan på nationell nivå. Samverkans ändamål eller syfte är dock inte närmare angivet. Samverkan på nationell nivå är inte heller författningsreglerad på sätt som gällde för det då aktuella Ekorådet (jfr förordningen [1997:899] om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet som upphävdes år 2012).

Sedan år 2021 finns Nationella miljöbrottsrådet som är ett samverkansforum för informationsutbyte inom miljöbrottsområdet. Grunden för samverkan i rådet är kravet på att lokala och regionala myndigheters samverkan ska samordnas med myndigheternas samverkan på nationell nivå enligt 1 kap. 17 § andra stycket miljö-tillsynsförordningen. I avsnitt 9.2.2 beskrivs det Nationella miljöbrottsrådet vidare. Där beskrivs också den nationella samverkan som förekommer på områdena gränsöverskridande avfallstransporter och artskydd.

Utredningens direktiv berör särskilt samverkan som ett sätt att förbättra möjligheterna att utreda brott. Det uppdraget tar närmast sikte på att förstärka samverkan på operativ nivå. En förstärkt samverkan mellan myndigheter kan, utöver att förbättra möjligheterna

att utreda brott, också bidra till att brott förebyggs, upptäcks och förhindras i större utsträckning. Det ingår i utredningens uppdrag att föreslå åtgärder som förbättrar möjligheten att upptäcka allvarliga överträdelser av miljölagstiftningen (dir. 2022:69, s. 15) Det får därmed anses ligga inom utredningens uppdrag att föreslå en förstärkt samverkan på strategisk nivå.

Utredningen gör bedömningen att det finns behov av att stärka förutsättningarna för strategisk samverkan mot miljöbrottslighet. Sådan samverkan bör ske på nationell nivå. Samverkan på nationell nivå bör författningsregleras eftersom det ger bäst förutsättningar för långsiktighet.

9.3.2 Den nationella samverkansfunktionens uppdrag och sammansättning

Förslag: Det ska finnas en samverkansfunktion på nationell nivå.

Den nationella samverkansfunktionens uppdrag ska vara att

1. löpande identifiera, kartlägga och analysera riskerna och metoderna för miljöbrottslighet,
2. årligen ta fram en nationell lägesbild för miljöbrottsligheten,
3. fungera som ett forum för informationsutbyte och kunskapsöverföring om miljöbrottslighet, och
4. utbyta information och kunskap med de regionala samverkansfunktionerna.

Polismyndigheten ska ha ansvar för att samordna arbetet i den nationella samverkansfunktionens.

Den nationella samverkansfunktionen ska bestå av representanter för Brottsförebyggande rådet, Naturvårdsverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Kustbevakningen, Länsstyrelserna, Statens jordbruksverk och Tullverket ska ges möjlighet att delta. Andra myndigheter ska i lämplig utsträckning ges möjlighet att delta i och bidra till samverkansfunktionens arbete.

Den nationella samverkansfunktionen ska bestämma sina arbetsformer.

Skälen för utredningens förslag

Den nationella samverkansfunktionens uppdrag

Utredningens bedömning är att det som har påbörjats genom inrättandet av det nationella miljöbrottsrådet bör vidareutvecklas och att det ska tydliggöras att samverkan på nationell nivå är obligatorisk. Det finns behov av att höja kunskapsläget om miljöbrottslighet. En viktig del i det arbetet är att det finns myndighetsgemensamma lägesbilder för brottsligheten. Det saknas vidare ett utpekat ansvar för att löpande identifiera, kartlägga och analysera riskerna och metoderna för miljöbrottslighet. Genom att ett sådant arbete utförs myndighetsgemensamt på nationell nivå kan kunskapsläget förväntas öka avsevärt. I dag är brottslighet på avfallsområdet och viss artskyddsbrottslighet i fokus, vilket innebär att det finns en risk att myndigheterna inte i tid upptäcker annan miljöbrottslighet. Eftersom den organiserade brottsligheten inte känner gränser finns skäl att se miljöbrottsligheten i ett större och i ett internationellt perspektiv.

I arbetet med att ta fram en lägesbild för brottsligheten kan varje myndighet bidra med sin kunskap för att fånga upp riskområden och svagheter i ett system. Kunskapsunderlag om miljöbrottslighet tas fram årligen av Polismyndighetens Nationella operativa avdelning (se avsnitt 5.2.3). Underlaget avser brottslighet på avfallsområdet. Informationen i en sådan lägesbild kan sedan omsättas av de myndigheter som deltar i samverkan till en värderad lägesbild. Myndigheternas kunskaper används då bl.a. för att värdera de risker som lyfts fram. Genom att använda myndigheternas gemensamma kunskaper kan en bedömning göras av vad som är viktigast genom att exempelvis uppskatta omfattningen av ett fenomen. Den värderade lägesbilden ger ett underlag för myndigheterna att agera inom ramen för sina respektive uppdrag. Det kan exempelvis röra sig om att utveckla metodik och strategier för tillsyn av vissa branscher, prioritering av tillsyn och vägledning. För den organiserade brottsligheten tas en myndighetsgemensam lägesbild fram i OB-satsningen (se avsnitt 9.2.3).

Ett höjt kunskapsläge förutsätter vidare att det finns en regional samverkan (se avsnitt 9.3.3 och 9.3.4) och att den nationella samverkansfunktionen har ett fungerande erfarenhetsutbyte med denna. Den nationella samverkansfunktionen bör därför även ha i uppdrag

att fungera som ett forum för informationsutbyte och kunskapsöverföring för den regionala samverkan. Bestämmelser om sekretess eller tystnadsplikt lägger sällan hinder i vägen för ett utbyte av dessa slags uppgifter.

Åklagarmyndigheten har framfört att det läggs tämligen omfattande resurser på att delta i samverkan på regional nivå men att de resurserna som läggs ned inte på ett tydligt sätt bidrar till myndighetens kärnverksamhet att utreda och lagföra brott. Åklagarmyndigheten pekar in stället på behovet av att samverka om tillsynsmyndigheternas anmälningar om misstänkt brott och om deras bistånd under förundersökningen och i rättegången. Det nationella miljöbrottsrådet har tagit initiativ till en webbaserad utbildning som kan göra att kunskapsnivån ökar generellt. Att lyfta frågor av mer generell karaktär till nationell nivå kan bidra till att den regionala samverkan kan riktas in på frågor som är regionspecifika. I många fall bör samverkan i de här frågorna, som ofta rör hur tillsynsmyndigheterna så effektivt som möjligt ska genomföra den del av sitt uppdrag som handlar om att anmäla brott och kringuppgifter som är ett resultat av den uppgiften, också kunna samordnas med länsstyrelsernas övriga tillsynsvägledningsuppdrag.

Utredningen föreslår alltså sammantaget att den nationella samverksamfunktionen löpande ska identifiera, kartlägga och analysera riskerna och metoderna för miljöbrottslighet, årligen ta fram en nationell lägesbild för miljöbrottsligheten, fungera som ett forum för informationsutbyte och kunskapsöverföring om miljöbrottslighet, och utbyta information och kunskap med de regionala samverkansfunktionerna. Den nationella samverkansfunktionen bör få bestämma sina arbetsformer.

Polismyndigheten ska ges ansvar för att samordna arbetet i den nationella samverkansfunktionen

Erfarenheten från myndighetssamverkan mot brottslighet på andra områden är att den myndighet som har störst kunskap om området ska leda samverkan. I linje med det har Arbetsmiljöverket getts uppdraget att leda samverkan mot arbetslivskriminalitet och Polismyndigheten leder satsningen mot organiserad brottslighet.

Det är inte självklart vilken myndighet som är bäst lämpad att ta det övergripande ansvaret för den nationella samverkan mot miljö-

brottslighet. Flera centrala myndigheter ansvarar för olika sakområden kopplade till miljöbalken. Det bör dock beaktas att störst kunskap om brottslighet finns hos de brottsbekämpande myndigheterna. Bäst förutsättningar för att skapa en samverkan som fokuserar på brottslighet, och då särskilt den allvarliga brottsligheten, bör därmed finnas om funktionen placeras hos en myndighet med brottsbekämpande uppdrag. Det senare talar för att den nationella samverkansfunktionen bör vara placerad hos Polismyndigheten. Samordningsfunktionen på området för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism är t.ex. placerad hos Polismyndigheten (13 § förordningen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism). Det finns samtidigt skäl som talar för att placera samverkansfunktion hos Naturvårdsverket som tagit initiativ till att bilda det nationella miljöbrottsrådet. Miljöbrottsrådet har dock ett mer begränsat uppdrag än det uppdrag utredningen nu föreslår. Naturvårdsverket är vidare en central myndighet med bred kunskap på miljöområdet.

En fråga som ligger utanför utredningens uppdrag, men som kan påverka valet av lämplig placering av en nationell samverkansfunktion, är också genomförandet av kravet på en nationell strategi för miljöbrottslighet i 2024 års miljöbrottsdirektiv (artikel 21, se avsnitt 9.2.3). Utredningen utgår från att samverkan ska avse brottslighet enligt den nya miljöstrafflag som utredningen föreslår. Eftersom miljöbrottsdirektivet har ett bredare tillämpningsområde än den brottslighet som omfattas av 29 kap. miljöbalken och den nya miljöstrafflagen kan det finnas skäl att betrakta miljöbrottslighet i ett bredare perspektiv. Det innebär exempelvis att fler myndigheter kan omfattas av strategins krav. Det innebär också att samverkansuppdraget kan komma att omfatta sådant som ligger längre från Naturvårdsverkets uppdrag.

Utredningen gör sammantaget bedömningen att Polismyndigheten ska ges ansvar för att samordna arbetet i den nationella samverkansfunktionen.

Myndigheter som ska ingå i den nationella samverkansfunktionen

Utredningens uppdrag omfattar enbart att ta ställning till och lämna förslag på hur samarbetet och samverkan mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och tillsynsmyndigheter kan förstärkas. Utred-

ningen kan dock konstatera att en effektiv miljöbrottsbekämpning kräver att fler myndigheter involveras i samverkan.

I det nationella miljöbrottsrådet ingår Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten (REMA) och Brottsförebyggande rådet. Utredningen bedömer att dessa myndigheter utgör en lämplig utgångspunkt för den nationella samverkansfunktionens sammansättning. Därutöver ingår också vissa utpekade länsstyrelser i miljöbrottsrådet.

En central fråga vid utformningen av en effektiv samverkan är att hushålla med de inblandade myndigheternas resurser.

I samverkan mot brottslighet kopplad till gränsöverskridande avfallstransporter (GRÖT) ingår representanter från de fem länsstyrelser som har ansvar för gränsöverskridande avfallstransporter (dvs. länsstyrelserna i Gävleborgs, Norrbottens, Stockholms, Skåne och Västra Götalands län), Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Tullverket, Åklagarmyndigheten (REMA) och Kustbevakningen. Det framstår mot den bakgrunden som lämpligt att Tullverket och Kustbevakningen ges möjlighet att delta i samverkansfunktionen.

I den nationella operativa gruppen för artskydd (NOGA), som leds av Jordbruksverket, ingår ett antal berörda myndigheter, däribland Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten (REMA), Tullverket, Kustbevakningen och representanter för länsstyrelserna. Det framstår mot den bakgrunden som lämpligt att även Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten ges möjlighet att delta i den nationella samverkansfunktionen. Det har därutöver framförts att även Kemikalieinspektionen bör ges möjlighet att delta, vilket enligt utredningen framstår som lämpligt.

När det gäller länsstyrelsernas deltagande i samverkan kan behovet av deltagande variera beroende på vilket sakområde som berörs, t.ex. genom att vissa uppgifter såsom tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter är koncentrerade till vissa län. Brottsligheten kan också variera över landet. Vilka länsstyrelser som bör ha uppdraget att delta i samverkansfunktionen kan också variera över tid beroende på hur länsstyrelserna väljer att organisera vissa uppgifter. Länsstyrelsernas deltagande i samverkan bör också ske både utifrån myndigheternas uppdrag enligt miljöbalken, det brottsförebyggande uppdraget och det ansvar för regional samverkan som utredningen föreslår i avsnitt 9.3.4. Det framstår därför som lämpligt att samtliga läns-

styrelser ges möjlighet att delta och att länsstyrelserna ges möjlighet att samordna sin medverkan utifrån vad som är lämpligt och resurs-effektivt från länsstyrelsernas perspektiv.

Utöver de myndigheter som nu berörts kan det även finnas behov av att involvera andra myndigheter i samverkan. En sådan myndighet är Läkemedelsverket. De kopplingar som finns mellan miljöbrottslighet och annan brottslighet, särskilt ekonomisk brottslighet kan också förväntas innebära ett ökat samverkansbehov även med andra myndigheter. Det kan exempelvis röra sig om Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Bolagsverket. Det ska därför finnas en möjlighet att ge även andra myndigheter möjlighet att delta i och bidra till samverkansfunktionens arbete i lämplig utsträckning.

Utredningen föreslår sammantaget att den nationella samverkansfunktionen ska bestå av representanter för Brottsförebyggande rådet, Naturvårdsverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Kustbevakningen, Länsstyrelserna, Statens jordbruksverk och Tullverket ska ges möjlighet att delta. Andra myndigheter kan i lämplig utsträckning ges möjlighet att delta i och bidra till samverkansfunktionens arbete.

9.3.3 Regleringen av samverkan på regional nivå behöver ses över

Bedömning: Regleringen om samverkan på regional nivå bör ses över.

Skälen för utredningens bedömning

Den regionala samverkan regleras i 1 kap. 17 § andra stycket miljö-tillsynsförordningen. Den är, som utredningen redovisar i avsnitt 9.3.1, resultatet utifrån utgångspunkter från mer än 20 år sedan som aldrig realiserades. I korthet var utgångspunkterna att de regionala samverkansorganen inom varje län skulle driva frågor om bekämpning av miljöbrottslighet och utveckla myndighetssamarbetet rörande bekämpning av miljöbrottslighet. Under de regionala samverkansorganen skulle det finnas arbetsgrupper och andra samarbetsorgan på lägre chefsnivå eller på handläggarnivå för operativa och andra praktiskt

inriktade frågor. En tänkbar ordning ansågs vara att det under de regionala samverkansorganen skulle inrättas miljöbrottsgrupper med företrädare för åklagare, polis, tull, länsstyrelse, kommunala tillsynsorgan m.fl. Tanken var att miljöbrottsgrupperna skulle ha till uppgift att främja en effektiv bekämpning av miljöbrottslighet exempelvis genom att följa utvecklingen av brottsligheten, anordna regionala seminarier och annan kompetensutveckling, driva projekt för att utveckla samarbetsformer och andra arbetsmetoder och diskutera behov av gemensamma aktioner (Ds 1998:22 s. 115 f., och Regeringens skrivelse 1998/99:25 avsnitt 3.6).

Enligt den då gällande förordningen (1997:899) om myndighets-samverkan mot ekonomisk brottslighet fanns i varje län ett regionalt samverkansorgan mot ekonomisk brottslighet. Samverkansorganet leddes av landshövdingen. Om två eller flera regionala samverkansorgan fann det ändamålsenligt kunde de i stället bilda ett gemensamt samverkansorgan. Den landshövding som representerade det största länet skulle leda det gemensamma samverkansorganet, om berörda myndigheter inte kom överens om annat. Det regionala samverkansorganet skulle inom länet särskilt utföra de uppgifter som Ekorådet hade på central nivå. Ett gemensamt samverkansorgan skulle utföra motsvarande uppgifter inom de län som omfattades av samverkan.

Utredningen gör mot den bakgrunden och med hänsyn till att utredningen föreslår en helt ny reglering för en nationell samverkansfunktion bedömningen att regleringen om samverkan på regional nivå bör ses över.

9.3.4 Den regionala samverkansfunktionens uppdrag och sammansättning

Förslag: Den regionala samverkansfunktionens uppdrag ska vara att

1. löpande identifiera, kartlägga och analysera riskerna och metoderna för miljöbrottslighet i länet,
2. årligen ta fram en regional lägesbild för miljöbrottsligheten,
3. fungera som ett forum för informationsutbyte och kunskapsöverföring om miljöbrottslighet och

4. utbyta information och kunskap med den nationella samverkansfunktionen.

Länsstyrelserna ska ansvara för de regionala samverkansfunktionerna.

Två eller flera länsstyrelser ska få bilda en gemensam regional samverkansfunktion om det är ändamålsenligt.

De regionala samverkansfunktionerna ska bestå av representanter för länsstyrelsen och Polismyndigheten. Åklagarmyndigheten och tillsyns- och kontrollmyndigheterna på lokal nivå ska ges möjlighet att delta. Andra myndigheter ska i lämplig utsträckning ges möjlighet att delta i och bidra till samverkansfunktionens arbete.

Den regionala samverkansfunktionen ska bestämma sina arbetsformer.

Skälen för utredningens förslag

Den regionala samverkansfunktionens uppdrag

Utredningens bedömning är att den regionala och lokala samverkan som redan finns genom regleringen i 1 kap. 17 § andra stycket miljö-tillsynsförordningen bör vidareutvecklas och tydliggöras. Enligt den ska länsstyrelsen arbeta för samverkan mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten samt tillsyns- och kontrollmyndigheter. Det senare innebär att även kommunerna, i egenskap av tillsyns- och kontrollmyndigheter, ingår i den regionala samverkan.

I avsnitt 9.3.2 pekar vi på att det finns behov av ett höjt kunskapsläge och kunskapsöverföring om miljöbrottslighet på nationell nivå. Motsvarande behov finns på regional nivå. Utredningen har valt att spegla uppgifterna i den regionala samverkansfunktionen med den nationella samverkansfunktionens. Det är i linje med den ursprungliga tanken med den nationella och den regionala samverkan (jfr den numera upphäva förordningen [1997:899] om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet). I praktiken kommer dock samverkansfunktionernas arbete delvis att skilja sig åt. En central fråga vid utformningen av en effektiv samverkan är att hushålla med de inblandade myndigheternas resurser och utredningen har därför övervägt om en sådan konstruktion fortfarande är ändamålsenlig. Det har

skett förändringar i organisationen för såväl Polismyndigheten som Åklagarmyndigheten, där regionala myndigheter ersatts av en central myndighet. Samverkan mot ekobrott innehåller inte heller längre någon motsvarande konstruktion där uppgifterna på nationell och regional nivå speglas. Det finns risk att en konstruktion som innebär en fullständig spegling av uppdraget innebär dubbelarbete för myndigheterna. Under utredningen har det dock framhållits att det finns stora variationer över landet vad gäller miljöbrottslighet, och att det därför finns behov av att även på regional nivå löpande identifiera, kartlägga och analysera riskerna och metoderna för miljöbrottslighet. I ett sådant arbete bör även sådan brottslighet som är regionsöverskridande beaktas. Det har också framhållits att det finns behov av att skapa myndighetsgemensamma lägesbilder även på regional nivå, där information i den nationella lägesbilden kan brytas ned och kompletteras. En sådan regional lägesbild kan ge underlag till myndigheternas prioriteringar av resurser och tjäna som ett underlag i kommunernas brottsförebyggande arbete.

Utredningen föreslår också att den regionala samverkansfunktionens ska fungera som ett forum för informationsutbyte och kunskapsöverföring om miljöbrottslighet. I det ligger att den regionala samverkansfunktionen även fortsättningsvis kommer att fylla en viktig funktion för att stödja myndigheternas samarbete vid utförandet av deras respektive uppdrag. Den regionala samverkansfunktionen ska alltså underlätta myndigheternas operativa arbete. Samarbetet på operativ nivå har olika utmaningar beroende på vilken myndighet perspektiv man anlägger.

När det gäller tillsynsmyndigheternas behov av utvecklad samverkan på operativ nivå så har det till utredningen framhållits att det behövs rutiner och kontaktvägar för situationer då tillsynsmyndigheterna behöver hjälp av Polismyndigheten för tillträde enligt 28 kap. 8 § miljöbalken. Det handlar då om kontakter mellan tillsynsmyndigheter på lokal, regional eller i vissa fall nationell nivå och Polismyndigheten på lokal nivå. Vissa tillsynsmyndigheter uppger att det redan i dag finns ett väl fungerande samarbete med Polismyndigheten medan andra menar att det saknas upparbetade kontaktvägar och forum för samverkan i det här frågorna. Ett väl fungerande samarbete finns främst i de kommuner och på de områden där miljöbrottslighet uppmärksammas och prioriterats. Det finns alltså stora variationer över landet.

Ärenden om miljöbrottslighet handläggs huvudsakligen av Polismyndighetens sju regionala utredningsgrupper. I regeringsuppdraget om att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot avfallsbrottslighet har myndigheterna bedömt att det bör utvecklas en strukturerad och effektiv kontaktväg mellan kommunernas och länsstyrelsernas miljötillsyn och Polismyndighetens miljöbrotts utredande verksamhet i respektive polisregion. Syftet med detta är enligt redovisningen att underlätta kunskapsutbyte, skapa lägesbilder, effektivare kunna förebygga brott och förmedla kontakter i operativa ärenden och Polismyndigheten har utlovat att se över möjligheterna att inrätta en funktion som miljöbrottsamordnare i varje polisregion för att underlätta andra myndigheters kontakter med relevanta delar av Polismyndigheten. Genom en miljöbrottsamordnare kan externa myndigheter effektivt få kontakt med rätt kompetens inom polisorganisationen, utgående från den specifika frågeställningen i respektive ärende. Samtidigt kan en miljöbrottsamordnare underlätta Polismyndighetens kontaktvägar och samverkan med externa aktörer på kommuner, länsstyrelser och nationella tillsynsmyndigheter. En miljöbrottsamordnare kommer att minska risken för att värdefull intern eller extern specialistkompetens inte blir tillvaratagen i de alltmer komplexa sammanhang som präglar miljöbrottsligheten. (jfr Naturvårdsverket 2024, s. 30 ff.). Den regionala samverkansfunktionen kommer att fungera som ett stöd i att skapa och upprätthålla kontaktvägar mellan tillsynsmyndigheterna och Polismyndigheten.

Åklagarmyndighetens och Polismyndighetens behov av samverkan med tillsynsmyndigheterna i samband med utredning av konkreta brottsmisstankar, dvs. det arbete som bedrivs inom ramen för en förundersökning eller vid sådana inledande utredningsåtgärder som vidtas innan en förundersökning formellt har inletts, så kallad primärutredning, behandlas i avsnitt 9.4.

I samverkansfunktionens uppgift att fungera som ett forum för informationsutbyte och kunskapsöverföring om miljöbrottslighet bör också innebära att samverkansfunktionen ska fungera som ett stöd för samverkan mellan de involverade myndigheternas olika uppdrag, främst kommunernas tillsynsuppdrag och deras brottsförebyggande uppdrag. Samverkansfunktionen kan exempelvis stödja kommunerna i arbetet med den lokala lägesbild som kommunerna tar fram i det brottsförebyggande arbetet.

Samverkansfunktionen ska också utbyta information och kunskap med den nationella samverkansfunktionen. Det innebär att den regionala samverkansfunktionen ska bidra till det nationella lägesbilsarbetet, bl.a. genom att lyfta den kunskap och de erfarenheter som framkommer från de kommunala tillsynsmyndigheterna i den regionala samverkansfunktionen. Vidare innefattar det att den regionala samverkansfunktionen ska lyfta behov av samverkan på strategisk nivå som bör lösas nationellt, t.ex. i fråga om rutiner för kontakter mellan myndigheter (se avsnitt 9.3.2).

Länsstyrelsen bör ansvara för den regionala samverkansfunktionen

Utredningen har på motsvarande sätt som för den nationella samverkansfunktionen övervägt var den regionala samverkansfunktionen bör placeras. De myndigheter som övervägts är Polismyndigheten och länsstyrelserna. För den nationella samverkansfunktionen har utredningen gjort bedömningen att Polismyndigheten bör ansvara för funktionen på grund av sitt brottsbekämpande uppdrag. Den regionala samverkansfunktionen har delvis ett annat syfte och utredningen ser därför att även andra hänsyn bör vägas in.

Länsstyrelsen har ett ansvar för att stödja kommunerna i deras brottsförebyggande uppdrag, och har också ett tillsynsvägledningsansvar på regional nivå. Därtill har länsstyrelserna redan uppdraget att samordna arbetet mot brottslighet på avfallsområdet på regional nivå. Genom att lägga ansvaret för samverkansfunktionen på länsstyrelsen möjliggörs en samordning mellan det brottsförebyggande arbetet och länsstyrelsernas tillsynsvägledningsuppdrag. I dag har länsstyrelsen också ansvaret för att arbeta för samverkan enligt 1 kap. 17 § andra stycket miljötillsynsförordningen (se avsnitt 9.2.2). Det framstår därför som lämpligt att länsstyrelserna även fortsättningsvis får ansvaret för en regional samverkansfunktion.

Förutsättningarna för att samverka skiljer sig åt över landet. Två eller fler länsstyrelser bör bilda en gemensam regional samverkansfunktion om det är ändamålsenligt. En sådan gemensam funktion kan exempelvis möjliggöra en bättre samordning av resurser för Polismyndighetens utredningsgrupper eller att det blir en mer lämplig regional avgränsning för kommunerna.

Myndigheter som ska ingå i den regionala samverkansfunktionen

I den regionala samverkan ingår länsstyrelserna, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten samt tillsyns- och kontrollmyndigheterna. Det framstår som en lämplig utgångspunkt för de regionala samverkansfunktionernas sammansättning. Åklagarmyndigheten (REMA) har dock begränsade resurser och kommer ingå i den nationella samverkansfunktionen. Det bör därför vara tillräckligt att Åklagarmyndigheten ges möjlighet att delta i den regionala samverkan. För de kommunala tillsyns- och kontrollmyndigheterna varierar förutsättningarna. Det är därmed inte givet att alla frågor som behandlas i samverkansfunktionen är relevanta för samtliga kommuner. Även för kommunerna bör medverkan i samverkansfunktionen därmed vara frivillig. Därutöver bör andra myndigheter kunna ges möjlighet att i lämplig utsträckning delta i och bidra till samverkansfunktionens arbete (se överväganden avseende den nationella samverkansfunktionen avsnitt 9.3.2). Vilka myndigheter som kan vara aktuella att involvera kan variera beroende på brottsligheten. Den regionala samverkansfunktionen bör få bestämma sina arbetsformer.

9.3.5 Regleringen av samverkan bör ske på förordningsnivå

Förslag: Regleringen om samverkan på nationell nivå och på regional nivå bör införas i föreskrifter på förordningsnivå.

Skälen för utredningens förslag

Frågan är om samverkan som behandlas ovan bör regleras i lag eller förordning. Ekorådet och länsstyrelserna samverkansansvar var reglerat på förordningsnivå (förordning [1997:899] om myndighets-samverkan mot ekonomisk brottslighet). Även den centrala samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism är reglerad på förordningsnivå (förordning [2009:92] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism). I samband med inrättandet av samordningsfunktionen på det senare området, som i allt väsentligt motsvarar de uppgifter som övervägs i denna utredning, ansåg regeringen att regleringen borde ske på förordningsnivå eftersom det möjliggör en viss flexibilitet vad gäller

justering av uppdrag eller sammansättning. Det ansågs lämpligt att det finns flexibilitet att kunna justera aspekter som t.ex. mandat, organisation, och dimensionering i takt med att verksamheten och förutsättningarna utvecklas (prop. 2016/17:173, s. 442 ff.).

Ändrade förutsättningar kan påverka hur myndigheter bör samverka, vilka myndigheter som bör samverka och vad samverkan bör omfatta. Utredningen gör mot den bakgrunden bedömningen att regleringen för den nationella samverkansfunktionen och den regionala samverkansfunktionen även på miljöområdet bör ske på förordningsnivå.

Den nuvarande regleringen om samverkan finns i miljötillsynsförordningen. Miljötillsynsförordningen avser dock tillsyn enligt miljöbalken och innehåller bestämmelser om tillsynsmyndigheternas uppgifter enligt 26 kap. 3 § miljöbalken och bestämmelser som inom miljöbalkens område kompletterar EU:s kontrollförordning och EU:s marknadskontrollförordning (1 kap. 1 § miljötillsynsförordningen) Regleringen om samverkan, som har ett annat syfte, bör därför placeras i en egen förordning.

Regleringen i fråga kommer inte stå i konflikt med det som anges i regeringsformen (2 kap. 6 § andra stycket) om skydd mot intrång i den personliga integriteten på ett sådant sätt att reglering i lag är nödvändig (prop. 2014/15:131, s. 199 ff. och prop. 2016/17:22, s. 136). Förordningen kan meddelas med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

9.3.6 Lägesbilder för miljöbrottsligheten ska beaktas när tillsynsmyndigheten upprättar den årliga tillsynsplanen

Förslag: Tillsynsmyndigheten ska i den samlade tillsynsplan som den upprättar för varje verksamhetsår redovisa hur myndigheten har tagit hänsyn till de lägesbilder om miljöbrottslighet som tas fram av den nationella och regionala samverkansfunktionen. Redovisningen ska innefatta den riskbedömning som tillsynsmyndigheten gjort med utgångspunkt från lägesbilderna.

Skälen för utredningens förslag

En tillsynsmyndighet ska för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken (1 kap. 8 § miljötillsynsförordningen). Det bör framgå av planen hur myndigheten har tagit hänsyn till de lägesbilder som tas fram av den nationella och regionala samverkansfunktionen. Lägesbilderna kan exempelvis innehålla uppgifter som ger anledning att prioritera tillsyn inom vissa typer av verksamheter. Lägesbilderna kan också utgöra ett underlag för den lägesbild som kommunerna tar fram i det brottsförebyggande uppdraget, se avsnitt 4.4.4. Redovisningen ska även innefatta den riskbedömning tillsynsmyndigheten gjort med utgångspunkt från lägesbilderna.

9.4 Åklagarmyndigheten och Polismyndighetens möjlighet att begära biträde

9.4.1 Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens behov av att kunna begära biträde av tillsynsmyndigheten

I utredningens direktiv framhålls att tillsynsmyndigheten är först på plats och har möjlighet att i ett tidigt skede säkra bevisning vid en misstänkt överträdelse. Därför skulle brottsutredningar enligt direktiven kunna effektiviseras om de brottsutredande myndigheterna får begära biträde av en tillsynsmyndighet innan och under en förundersökning (dir. 2022:69, s. 16). Under utredningen är det framför allt två typsituationer som har lyfts fram som exempel där det finns ett behov av att kunna begära biträde från tillsynsmyndigheter. Det handlar dels om kontroller av avfallstransporter, dels om askprovtagning vid misstänkt eldning av avfall.

Vad gäller avfallstransporterna har det framförts att utredningarna skulle bli bättre om tillsynsmyndigheterna bistod med att göra avfallsbedömningar genom att klassificera avfall och genomföra funktionskontroller. Vid kontroll av avfallstransporter är i regel både Polismyndigheten och tillsynsmyndigheten på plats under kontrollen. Det beror bl.a. på att tillsynsmyndigheterna inte har befogenhet att stoppa transporter. Behovet av biträde från tillsynsmyndigheten har främst framhållits för kontroller av gränsöverskridande avfallstransporter där tillsynen är koncentrerad till fem länsstyrelser.

När någon misstänks elda eller ha eldat avfall på ett otillåtet sätt önskar Polismyndigheten att tillsynsmyndigheten bistår med att samla in prov av aska och genom att exempelvis fotografera den misstänkta brottsplatsen. I de situationerna är det ofta enbart tillsynsmyndigheten som är på plats eftersom ärendena ofta är av sådan karaktär att de har lägre prioritet än andra ärenden som Polismyndigheten hanterar. I vissa fall kommer en anmälan om en pågående eldning in till såväl polis som tillsynsmyndighet och det kan då bli fråga om vem eller vilka som ska åka ut till platsen. För eldningsfallen är det oftast kommunen som är tillsynsmyndighet, även om det förekommer att förhållandena är sådana att det är länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet. Under utredningen har det framförts olika uppfattning om behovet av att begära biträde i eldningsfallen. Det har framhållits att det i många fall är en samverkansfråga; de åtgärder som behöver vidtas behövs av både tillsynsmyndigheten och Polismyndigheten och prover samt dokumentation kan bifogas den anmälan om brott som tillsynsmyndigheten gör enligt 26 kap. 2 § miljöbalken.

Båda de situationer där det framförts behov av biträde handlar således om att dokumentera förhållanden på en plats och att samla in bevisning. I fallet med avfallstransporterna handlar det också om att bedöma bevisningen. Det är därmed fråga om två situationer som är delvis olika till sin karaktär.

9.4.2 Hur tillsynsmyndigheterna bidrar vid utredningen av misstänkt miljöbrottslighet

Anmälningar om misstänkt miljöbrottslighet görs i stor utsträckning av tillsynsmyndigheterna. Innebörden av tillsynsmyndigheternas skyldighet att anmäla brott bör medföra att sådana anmälningar i de flesta fall kommer att utgöra ett tillräckligt underlag för åklagarens beslut om att inleda förundersökning. I de situationer det finns behov av kompletterande uppgifter som tillsynsmyndigheten kan bistå med finns det möjlighet för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att efterfråga komplettering. Om översändandet av det material som Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten behöver inte ryms inom tillsynsmyndigheternas anmälningsskyldighet enligt 26 kap. 2 § miljöbalken är det i de flesta fall fråga om allmänna handlingar eller uppgifter i allmänna handlingar som det är möjligt att lämna ut. Det ska i sammanhanget uppmärksammas att det redan i dag finns stora möj-

ligheter för myndigheter att hjälpa varandra, så länge den myndighet som hjälper till inte går utöver sitt uppdrag.

Även senare under utredningen av brott kan tillsynsmyndigheten, och även andra myndigheter på miljöområdet, fylla en viktig funktion. Anställda vid tillsynsmyndigheterna hörs ofta som vittnen i enlighet med vad som gäller enligt 36 kap. rättegångsbalken. Det vanligaste exemplet är att miljöinspektörer hörs som vittnen om sina iakttagelser vid ett tillsynsbesök eller om vad som framkommit vid kontakter med verksamhetsutövaren.

I vissa brottmål behövs också annan kompetens om miljöfrågor. Det kan handla om att analysera inhämtad dokumentation, göra miljöriskbedömningar baserade på platsspecifika förhållanden, bedöma ett ämnes farlighet, eller att bedöma om ett visst förfarande uppfyller de krav som gäller enligt miljölagstiftningen. Sådana åtgärder ryms inom ett sakkunniguppdrag enligt 23 kap. 14 § rättegångsbalken. En sakkunnig kan anlitas för frågor där bedömningen kräver särskild fackkunskap (jfr 40 kap. rättegångsbalken). Sakkunnig kan förordnas av rätten självständigt eller på begäran av part. I miljöbrottmål efterfrågas kompetens som sakkunnig, främst som partssakkunnig, av t.ex. NFC och Naturvårdsverket.

9.4.3 Möjlighet att begära biträde på några andra områden

På vissa särskilt utpekade områden finns en möjlighet för polis och åklagare att begära biträde från andra myndigheter. Rättegångsbalkens bestämmelser om förundersökning innebär att en åklagare får anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för att genomföra förundersökningen (23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken). Vid brottsutredningar enligt lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan vid brottsutredningar får åklagare begära biträde av Skatteverkets brottsenheter. Möjligheten att anlita biträde gäller innan förundersökning har inletts och vid förundersökningens verkställande (2 §). Åklagare får också begära biträde av Finansinspektionen enligt lagen om (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. I 4 kap. kustbevakningslagen (2019:32) finns bestämmelser om att Kustbevakningen kan lämna biträde åt andra myndigheter innan en förundersökning inletts respektive när en förundersökning inletts. I Kustbevakningslagen delas Kustbevak-

ningens brottsbekämpande verksamhet in i direkt och indirekt brottsbekämpning. Den direkta brottsbekämpningen avser Kustbevakningens självständiga verksamhet som är knuten till myndighetens huvuduppdrag att bedriva sjöövervakning. Inom det direkta verksamhetsområdet får Kustbevakningen inleda och bedriva förundersökning. I den indirekta brottsbekämpningen, som omfattar alla typer av brott, har Kustbevakningen mer begränsade befogenheter. Uppgiften är att agera biträde åt en annan brottsbekämpande myndighet i situationer där Kustbevakningen är först på plats efter brottet eller ingriper mot ett pågående brott. Det indirekta verksamhetsområdet omfattar även biträde under en förundersökning. En undersökningsledare kan ge Kustbevakningen i uppdrag att biträda i förundersökningen och även uppdra åt en kustbevakningstjänsteman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen. Någon bestämmelse om det sistnämnda finns inte när en kustbevakningstjänsteman biträder i en förundersökning i den direkta brottsbekämpningen. De myndigheter som får begära biträde från Kustbevakningen innan förundersökning har inletts är Polismyndigheten och Tullverket. Biträde lämnas framför allt åt Polismyndigheten. Kustbevakningen får neka till det begärda biträdet. Det kan t.ex. bli aktuellt om myndighetens resurser behövs för andra ändamål. När förundersökning har inletts får den som leder förundersökningen begära biträde. Det gäller även Säkerhetspolisen och åklagare. Kustbevakningen får även då neka att lämna biträde, dock inte om biträdet begärs av åklagare (SOU 2022:48, s. 658 f.)

Sedan den 7 november 2024 gäller den nya tullbefogenhetslagen (2024:710). I lagen görs en uppdelning mellan Tullverkets direkta och indirekta brottsbekämpning. I Tullverkets direkta brottsbekämpning leds förundersökning av åklagare eller Tullverket. När förundersökningen leds av en allmän åklagare, får åklagaren anlita biträde av Tullverket. Åklagaren får också uppdra åt en tulltjänsteman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet (8 kap. 3 § tullbefogenhetslagen). Tullverkets indirekta brottsbekämpning omfattar sådana brott som inte ingår i Tullverkets direkta brottsbekämpning (se även avsnitt 4.5.3). När en förundersökning leds av en allmän åklagare får åklagaren begära biträde av Tullverket eller en tulltjänsteman. Åklagaren får också ge i uppdrag åt en tulltjänsteman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn

till åtgärdens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt. Rätten att anlita biträde gäller utan hinder av att brottet inte ingår i Tullverkets direkta brottsbekämpning, om det har samband med en förundersökning där Tullverket biträder eller har biträtt åklagaren eller annan undersökningsledare eller om brottet på annat sätt har anknytning till Tullverkets verksamhet. Tullverket är skyldigt att lämna det biträde som begärs (8 kap. 30 §). Till skillnad från tidigare innebär det nya regelverket att Tullverkets skyldighet att biträda allmän åklagare inte är knuten enbart till att Tullverket får inleda förundersökning för brottet, men det ska finnas anknytning till Tullverkets verksamhet. Det kan t.ex. vara fråga om att hålla förhör eller vidta någon annan åtgärd för att utreda ett brott som har upptäckts i samband med smuggling men som ligger utanför de brott som Tullverkets förundersökningsrätt omfattar.

Gemensamt för de områden där det finns möjlighet att begära biträde före och under förundersökning är att de myndigheter som lämnar biträde har ett brottsbekämpande uppdrag. Vad gäller medverkan från andra myndigheter kan åklagaren inhämta yttrande från myndigheten som sakkunnig enligt 23 kap. 14 § rättegångsbalken, se även avsnitt 9.4.2). I de fall möjligheten finns att anlita biträde av en myndighet får den myndighet som biträder en mer framträdande roll i förundersökningen än den sakkunniges. Myndigheten kan då t.ex. delta vid förhör, och inte bara yttra sig över vad som framkommit vid redan hållna förhör. Fördelning av arbetsuppgifter, eller med andra ord hur biträdet används, styrs av myndigheternas respektive kompetensområden.

9.5 Utredningens bedömning i fråga om Åklagarmyndigheten och Polismyndighetens möjlighet att begära biträde

Bedömning: Det bör inte införas en möjlighet för Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten att begära biträde av en tillsynsmyndighet innan och under förundersökning.

Skäl för utredningens bedömning

Tillsynsmyndigheterna och de brottsbekämpande myndigheterna har olika uppdrag och olika regelverk att tillämpa. En grundläggande skillnad mellan regelverken är att bevisbördan ligger på verksamhetsutövaren i tillsynen (jfr 2 kap. 1 § miljöbalken) och att verksamhetsutövaren har en skyldighet att bidra med uppgifter som tillsynsmyndigheten behöver. Tillsynen och den brottsbekämpande verksamheten har också olika syften. Det finns därför behov av att upprätthålla en gräns mellan de olika uppdragen. De situationer där det framförts att det finns behov av en möjlighet för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att begära biträde är delvis olika till sin karaktär men gemensamt är att frågan måste behandlas med utgångspunkt i myndigheternas olika roller och behovet av att var och en av myndigheterna ska genomföra sitt uppdrag fullt ut.

Åtgärder som tillsynsmyndigheterna vidtar på en plats skiljer sig från de som vidtas vid en brottsplatsundersökning. När tillsynsmyndigheten genomför provtagningar och undersökningar i tillsynen kan undersökningarna till exempel ha till syfte att utreda överträdelser av kraven i miljöretten och bedöma behovet av åtgärder, t.ex. utifrån risken för spridning av föroreningar. Undersökningarna kan alltså vara både bakåt- och framåtsyftande. Utgångspunkten för tillsynen är också att det är verksamhetsutövaren som ska stå för kostnaderna. Tillsynsmyndigheten är utifrån detta skyldig att begränsa sina kostnader. Om tillsynsmyndigheten föreskriver att undersökningen ska göras av annan än verksamhetsutövaren är myndigheten skyldig att se till att undersökningen inte blir onödigt kostsam (prop. 1997/98:45, del 2, s. 283). I många fall är det också verksamhetsutövaren själv som genomför provtagning och analys inom ramen för sin egenkontroll. I vägledningen om tillsyn av illegal avfallshantering har Naturvårdsverket särskilt uppmärksammat att det kan finnas behov av att tillsynsmyndigheten, i stället för verksamhetsutövaren, genomför provtagning och analys eftersom provtagningar kan manipuleras och dokument förfalskas. Sammantaget kan sägas att de platsundersökningar tillsynsmyndigheten genomför har en delvis annan utgångspunkt än de som utförs av de brottsutredande myndigheterna, där syftet är att säkra bevisning. Det bör också beaktas att tillsynsmyndigheterna som utgångspunkt ska ha medgivande från ägaren eller innehavaren för att få tillträde till en plats. Tillsynsmyndig-

hetens möjlighet att få tillträde till en plats utan medgivande från ägaren eller innehavaren utgör ett tvångsingripande och myndigheten får då bara vidta sådana åtgärder som behövs för att den ska kunna fullgöra sina uppgifter (prop. 1997/98:45, del 2, s. 293).

I fallet med gränsöverskridande avfallstransporter är tillsynsmyndigheternas kontrollverksamhet i hög utsträckning reglerad genom lagstiftning som är EU-gemensam. För gränsöverskridande transporter av elutrustning finns exempelvis gemenskapsrättsliga krav på hur bedömningen ska göras i frågan om det är avfall eller inte (8 kap. 7 § avfallsförordningen [2020:614]). Dessa regler påverkar tillsynsmyndigheternas utredning, inte minst eftersom kraven på att prestera underlag i stor utsträckning läggs på verksamhetsutövaren. De regler som ligger till grund för tillsynsmyndigheternas bedömning blir dock inte tillämpliga på samma sätt i brottmålsprocessen där bevisbördan ligger på åklagaren. Det innebär att en utredning genomförd av en tillsynsmyndighet kan vara av begränsad nytta i en brottmålsprocess. Bevisinsamling i den straffrättsliga processen kräver ett annat synsätt och annan kompetens som tillsynsmyndigheterna i dag saknar eftersom de överväganden som behöver göras i den straffrättsliga processen ligger utanför tillsynsmyndigheternas uppdrag. Utredningen bedömer att det inte är lämpligt att införa en möjlighet att begära biträde från tillsynsmyndigheterna i de här situationerna. En möjlighet att begära biträde kan inte antas leda till en ökad effektivitet i brottsutredningar om illegala avfallstransporter eftersom det skulle krävas annan, utökad, kompetens hos tillsynsmyndigheterna för att de ska kunna lämna det biträde som behövs. Ett utökat uppdrag till tillsynsmyndigheterna att lämna biträde till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten skulle också komma i konflikt med tillsynsuppdraget och göra tillsynen mindre effektiv, eftersom tillsynsmyndigheterna då inte samtidigt skulle kunna utföra sitt tillsynsuppdrag.

I fråga om insamling av askprover vid misstänkt eldning av avfall styrs tillsynsmyndigheternas verksamhet huvudsakligen genom tillsynsuppdraget i 26 kap. 1 § miljöbalken. Tillsynsmyndigheterna kan behöva samla in och analysera prover inom ramen för tillsynen. När tillsynsmyndigheten genomfört en provtagning i tillsynen finns det inte något som hindrar att provtagningsresultatet utgör en del i underlaget vid en anmälan om brott eller att Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten tar del av insamlade prover och genomför analyser av

dem. Det som har efterfrågats utöver det är att tillsynsmyndigheten ska samla in bevisning i form av aska som sedan lämnas till Polismyndigheten som avgör hur proverna ska analyseras och genomför analysen. Om behovet har det framförts att det anses ineffektivt att två myndigheter besöker samma plats, och som exempel har då särskilt nämnts situationer då de geografiska avstånden är långa. Utredningen bedömer att ett uppdrag för tillsynsmyndigheterna att lämna biträda till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten även i de här fallen skulle komma i konflikt med tillsynsuppdraget och göra tillsynen mindre effektiv.

Det kan också framhållas att det även finns skäl att överväga hur bevisvärdet för den tekniska bevisningen påverkas av hur den samlas in. För att någon ska kunna dömas för ett brott måste åklagaren lägga fram så stark bevisning att domstolen finner att det är ställt utom rimligt tvivel att den tilltalade har begått den åtalade gärningen. Hur teknisk bevisning samlas in är en fråga som kan få stor betydelse i brottmålsprocessen. Bevisvärdet kan påverkas av vem som samlat in bevisningen och hur det gått till. När en brottsplatsundersökning genomförs görs det av särskilt utbildade kriminaltekniker. Vilka krav som ska ställas på bevisningen måste avgöras av förundersökningsledaren i det enskilda fallet, och senare i processen blir det en fråga för åklagaren att bedöma om bevisningen är tillräcklig för att väcka åtal och, om åtal väcks, om bevisningen är tillräcklig för fällande dom. Ett bidragande skäl till att det anses finnas behov av biträde är prioritering av resurser; det är sällan möjligt för Polismyndigheten att prioritera ärenden av den här typen. Det har framförts att uppgiften behöver utföras av tillsynsmyndigheterna om den alls ska utföras. Genom utredningens förslag om skärpt straffskala för uppsätlig otillåten avfallstransport och ett nytt avfallsbrott kommer bevisinhämtningen inte längre avse brott där straffskalan börjar på böter, utan på fängelse. Det får antas ha betydelse för hur Polismyndigheten prioriterar ärendena och vilka utredningsåtgärder som anses rimliga att vidta.

Sammantaget bedömer utredningen att det inte är lämpligt att införa en möjlighet för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att begära biträde av tillsynsmyndigheten.

9.6 Finansiering av kostnader för beslag av levande djur

9.6.1 Bakgrund

Vid misstänkta artskyddsbrott som avser illegal handel med levande djur kan djur behöva tas i beslag. I utredningens direktiv framhålls att användning av tvångsmedlet beslag ofta är en förutsättning för en effektiv brottsutredning. Beslag av levande djur är dock förenade med höga kostnader vilka betalas av staten. Vidare framhålls att kostnaderna kan leda till att levande djur inte tas i beslag, vilket i sin tur kan få negativa konsekvenser för brottsundersökningarna och innebära ett lidande för djuren. Enligt direktivet behöver det, för att kunna möta de högt ställda krav på effektivitet och kvalitet som gäller för brottsutredningar, därför utredas om kostnaderna för beslag av levande djur ska kunna falla på den tilltalade vid en fällande dom (dir 2022:69, s. 16 f.).

Nedan görs en redogörelse av gällande rätt i fråga om beslag av levande djur och en översiktlig redogörelse för de beslag som beslutats av Polismyndigheten och Tullverket de senaste fem åren. Vidare redogörs för gällande rätt avseende tilltalads skyldighet att ersätta staten för rättegångskostnad. Därefter följer utredningens bedömning.

9.6.2 Regleringen och hanteringen av beslag av levande djur

Gällande rätt

Det är Statens jordbruksverk som, om det behövs av artskydds- eller djurskyddsskäl, får meddela föreskrifter om förvaring och skötsel av levande djur och växter som har beslagtagits vid misstanke om brott enligt 29 kap. miljöbalken eller som med tillämpning av artskyddsförordningen (2007:845) eller rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem beslagtagits enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Innan Jordbruksverket meddelar föreskrifter med stöd av första stycket ska verket höra Naturvårdsverket, Tullverket, Polismyndigheten och, om föreskriften gäller djur eller växter

som lever i hav eller vatten, Havs- och vattenmyndigheten (8 kap. 4 § miljöbalken och 60 § artskyddsförordningen).

Den som tar ett djur eller en växt i beslag ska underrätta Statens jordbruksverk och Naturvårdsverket om detta. Havs- och vattenmyndigheten ska också underrättas, om beslaget gäller ett djur eller en växt som lever i hav eller vatten. Om beslaget gäller levande djur eller växter ska underrättelsen ske utan dröjsmål (61 § artskyddsförordningen). Naturvårdsverket får i det enskilda fallet besluta att levande exemplar av djur eller växter som har förverkats får placeras hos den som har tillstånd enligt 40 § artskyddsförordningen eller på någon annan lämplig anläggning för naturvårds-, forsknings- eller utbildningsändamål. I samband med beslut om placering ska verket efter samråd med Naturhistoriska riksmuseet bestämma hur exemplaret ska hanteras sedan det dött (62 § artskyddsförordningen).

Enligt Jordbruksverkets föreskrifter ska levande djur och växter som beslagtogs vid misstanke om brott mot 29 kap. miljöbalken eller som vid tillämpning av artskyddsförordningen (2007:845) eller rådets förordning (EG) nr 338/97 beslagtogs enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och som inte återutförs, föras till ett räddningsinstitut (*rescue centre*) eller till annan förvaringsplats. Räddningsinstitutet och förvaringsplatsen ska vara godkända av Jordbruksverket. Bestämmelser om skötseln och hållandet av djur samt krav som ställs från djurskyddssynpunkt på förvaringsutrymmena under beslagstiden finns i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:15) om villkor för hållande, uppfödning och försäljning m.m. av djur avsedda för sällskap och hobby och i Jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2019:29) om djurhållning i djurparker m.m. (6 § i Jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:89) om handel och andra åtgärder med exemplar av vilt levande djur- och växtarter som behöver skydd). Kolmården Tropicarium AB är godkänt räddningsinstitut sedan den 12 november 2018 (Jordbruksverkets beslut den 12 november 2018, diarienummer 4.10.18-16937/18). Jordbruksverket har inte godkänt något annat räddningsinstitut därefter.

En översiktlig redogörelse för beslag av levande djur 2018–2023

I regel blir kostnaderna mycket höga när det sker beslag vid artskyddsärenden hos Polismyndigheten och Tullverket. Utredningen har efterfrågat uppgifter från både Polismyndigheten och Tullverket gällande antalet beslag, vilket djurslag och hur länge som de förvarats och den sammantagna kostnaden per beslag under en femårsperiod, år 2018–2023.

Tullverket har till utredningen uppgett att det endast är i undantagsfall som Tullverket påträffar levande djur som rör artskydd och då tas i beslag. Under 2018–2023 har åtta ärenden registrerats hos Tullverket där det initialt misstänkts eller visat sig vara sådana fall. I två av ärendena gjordes inget beslag utan fåglarna i de fallen hantades utifrån smittskydd. Av uppgifter från Kolmården Tropicarium framgår att beslag avseende ett av dessa ärenden tagits omhand av dem. Hos Polismyndigheten har det registrerats åtta olika ärenden under samma period. I vissa ärenden har det förekommit flera beslag. De uppgifter som utredningen fått del av från Kolmården Tropicarium under motsvarande period avser sammantaget åtta separata ärenden med beslag som pågått under varierande längd. Månadskostnaden varierar från cirka 4 000 kronor till 110 000 kronor beroende på art och antal. Det ärendet som gav upphov till lägst kostnad under aktuell tidsperiod avsåg ett beslag av en sköldpadda som förvarades i 36 dagar, vilket resulterade i en kostnad om 4 500 kronor. Det ärendet som gav upphov till högst kostnad avsåg ett beslag av 800 reptiler där månadskostnaden uppgick till 1 miljon kronor och den totala kostnaden uppgick till överstigande 1,7 miljoner kronor.

9.6.3 Tilltalads skyldighet att ersätta staten för vissa kostnader

Om den tilltalade döms för brottet i ett mål där åklagaren för talan, ska den tilltalade ersätta staten för det som har betalats av allmänna medel i ersättning till försvarare. Den tilltalade ska också ersätta staten för kostnaden att hämta hen till rätten och för kostnaden för provtagning och analys av blod, urin och saliv som avser hen och som har gjorts för utredning om brottet. Ersättningskyldigheten omfattar dock inte kostnader som inte skäligen varit motiverade för utredningen, kostnader som har vållats genom vårdslöshet eller försummelse av någon annan än den tilltalade, hens ombud eller försvarare

som har utsetts av hen, eller det som har betalats i ersättning till en försvarare för utlägg för tolkning av överläggning med den tilltalade. Ersättningsskyldigheten kan sättas ned med hänsyn till den tilltalades brottslighet eller personliga och ekonomiska förhållanden. Om det belopp som den tilltalade skulle vara skyldig att betala understiger ett visst belopp, för närvarande 250 kronor, ska hen inte vara ersättningsskyldig. (31 kap. 1 § rättegångsbalken och 6 § förordningen [1997:406] om offentlig försvarare m.m.).

I 31 kap. 1 § sjätte stycket rättegångsbalken finns en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om en taxa att användas när en tilltalad är skyldig att ersätta staten för provtagning och analys av blod, urin och saliv som avser den tilltalade och som har gjorts för utredning om brottet. Det är Rättsmedicinalverket som genomför analys för blod- och urinprov. Regeringen har i 7 § förordningen om offentlig försvarare m.m. bemyndigat den myndigheten, liksom Polismyndigheten, att meddela föreskrifter om taxan, dvs. att fastställa ett förutbestämt belopp som den tilltalade kan bli förpliktigad att återbetala. Rättsmedicinalverkets taxa är 1 300 kronor för kostnader för analys av blod, urin och saliv (1 § Rättsmedicinalverkets föreskrifter [HSLF-FS 2022:67] om taxa vid ersättningsskyldighet för kostnader för analys av blod, urin och saliv. Polismyndigheten har ännu inte utfärdat någon föreskrift i enlighet med bemyndigandet.

Återbetalningsskyldighet kan även beslutas i samband med godkännande av strafföreläggande eller undanröjande av påföljd, se 31 kap. 1 § första stycket och 9 a § och 48 kap. 2 § rättegångsbalken, 19 § lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken, 8 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde och 12 § lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn. Detsamma gäller kostnad för provtagning och analys av blod, urin och saliv som avser den misstänkte och som har gjorts för att utreda brottet.

I propositionen som föranledde att kostnadsansvar för salivprov och salivundersökning infördes konstaterade regeringen att

Salivprov, sk. topsning, är ett vanligt förekommande prov som tas i syfte att göra en DNA-analys för att utreda brott. Salivprov används framför allt som ett jämförelseprov. Sådana prov och analyser används vid utredning av såväl mängdbrottslighet som grova brott. Analyskostnaden per prov är för närvarande 950 kr. Provtagning och analys av salivprov är alltså frekvent förekommande vid utredning om brott och har dessutom ett fastställt enhetligt pris. Det innebär att det är lämp-

ligt att låta även dessa kostnader omfattas av dömdas ersättningsskyldighet. Även från statsfinansiell synpunkt vore en sådan ordning positiv. Enligt regeringens mening bör därför ersättningsskyldigheten för tilltalade som döms för brott utvidgas till att omfatta kostnader för salivprovstagning och analys av provet för att utreda brottet. Ersättningsskyldighet för provtagning och analys av saliv bör gälla även en misstänkt som godkänner ett strafföreläggande eller en ordningsbot (prop. 2017/18:86, s. 31).

I samma lagstiftningsärende var även fråga om kostnader för andra provtagningar och analyser, exempelvis om undersökning av sperma, borde kunna föranleda ersättningsskyldighet. Regeringen gjorde bedömningen att ersättningsskyldigheten inte borde utvidgas till att omfatta den typen av kostnader eftersom kostnader för den typen av undersökningar inte är lika enkel att förutse och varierar beroende på hur lång tid det tar att handlägga ärendet. Kostnaderna för sådana undersökningar består av en startkostnad, en analyskostnad och en timkostnad och ersättningsskyldigheten bedömdes därför i många fall kunna bli så omfattande att möjligheten till nedsättning av ersättningsskyldigheten skulle bli aktuell. Risken för tillämpningssvårigheter och att ersättningsskyldigheten många gånger skulle bli utan verkan på grund av möjligheten till nedsättning ledde till slutsatsen att det inte var lämpligt att utvidga ersättningsskyldigheten ytterligare (prop. 2017/18:86, s. 31).

9.7 Utredningens bedömning i fråga om finansiering av kostnader för beslag av levande djur

Bedömning: Det bör inte införas en skyldighet för den som döms för brott att ersätta staten för kostnaden för beslag av levande djur.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har i uppdrag att överväga om det bör införas en skyldighet för den som döms för brott att ersätta staten för kostnaden för beslag av levande djur.

I avsnitten ovan redogörs för gällande rätt i fråga om beslag av levande djur. En tilltalad kan bli ersättningsskyldig för vissa av statens

kostnader i händelse av fällande dom, eller i samband med godkännande av strafföreläggande eller undanröjande av påföljd och om reglerna för nedsättning. I korthet innebär reglerna att den tilltalade ska ersätta staten för kostnaden att hämta hen till rätten och för kostnaden för provtagning och analys av blod, urin och saliv som avser hen och som har gjorts för utredning om brottet (31 kap. 1 § rättegångsbalken). Ersättningskyldigheten kan sättas ned med hänsyn till den tilltalades brottslighet eller personliga och ekonomiska förhållanden. Kostnaderna i fråga kan också föreläggas en misstänkt som godkänner ett strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot (48 kap. 2 § rättegångsbalken).

Det är enligt nuvarande ordning inte möjligt att besluta att en tilltalad som döms för brott ska stå för kostnaderna för beslag av levande djur på motsvarande sätt som för kostnaderna för provtagning och analys av blod, urin och saliv. Inte heller kan en misstänkt godkänna sådana kostnader i samband med att den misstänkte godkänner ett strafföreläggande eller en ordningsbot.

Blodprov, urinprov och salivprov är vanligt förekommande prover. Sådana prov och analyser används vid utredning av såväl mängdbrottslighet som grova brott. Analyskostnaden per prov är för närvarande 1 250 kronor. Provtagning och analys av blodprov, urinprov och salivprov är alltså frekvent förekommande vid utredning om brott och har dessutom ett fastställt enhetligt pris.

Kostnaden för beslag av levande djur är inte lika enkel att förutse och varierar beroende på vilket djur det är fråga om, antalet djur, om djuret i fråga är eller blir sjukt eller måste avlivas samt hur lång tid beslaget består. Ett beslag kan kosta allt från några tusen kronor till miljonbelopp. Utredningen bedömer därför att ersättningskyldigheten i många fall skulle riskera att bli så omfattande att möjligheten till nedsättning enligt 31 kap. 1 § rättegångsbalken av ersättningskyldigheten skulle bli aktuell. Risken för tillämpningssvårigheter och att ersättningskyldigheten många gånger skulle bli utan verkan på grund av att möjligheten till nedsättning används innebär enligt utredningen att det inte är lämpligt att utvidga ersättningskyldigheten ytterligare. Ersättningskyldigheten bör därför inte utvidgas till att omfatta kostnader för beslag av levande djur.

10 Förbättrade möjligheter att lagföra miljöbrottslighet

10.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag i denna del, som handlar om förbättrade möjligheter att lagföra brott, är att

- ta ställning till om domstolarnas avgöranden i mål om miljöbrottslighet behöver bli mer enhetliga och vid behov föreslå hur en enhetlig praxis ska åstadkommas,
- ta ställning till om det behövs en ökad miljörettslig kompetens i de domstolar som dömer i mål om miljöbrottslighet och vid behov föreslå hur sådan kompetens i så fall ska säkerställas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I utredningens uppdrag ingår inte att lämna förslag om ändrade forumbestämmelser.

10.2 Bakgrund och problembeskrivning

Trenden i mål om miljöbrottslighet är att målen i domstol blir färre. Detta leder till att domare har liten eller obefintlig erfarenhet av sådana mål (dir 2022:69). Närmare beskrivningar av rättspraxis och dess utveckling avseende mål om miljöbrottslighet finns i kapitel 5.

Det har vid ett par tillfällen framförts att domstolarna saknar kompetens i miljöstraffrätt och att det i sin tur kan vara en orsak till den låga lagföringsprocenten av miljöbrottslighet (se Brå 2006 och Brå 2008). OECD har vidare i sin landrapport *Environmental Performance Reviews: Sweden 2014* (OECD 2014) pekat på att det i Sverige synes förekomma stora skillnader i domstolarnas avgöranden

i mål om miljöbrottslighet. Viss kritik finns även i en rapport från Jordbruksverket där det framförs att mål om artskyddsbrott enbart bör handläggas av domare med utbildning i miljöbalken (Jordbruksverket 2016).

Regeringen gav den 14 april 2016 Miljötillsynsutredningen i uppdrag att ta ställning till om domstolarnas kompetens behöver stärkas och hur det bör ske (dir. 2016:32). Utredningen föreslog i betänkandet *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn av ansvar, respekt och enkelhet* (SOU 2017:63) en ny forumregel med den innebörden att åtal enligt miljöbalken ska väckas vid de tingsrätter som är mark- och miljödomstolar eftersom de domstolarna redan har erforderlig kompetens och då det inte bedömdes ändamålsenligt eller kostnadseffektivt att bygga upp och bibehålla nödvändig kompetens hos de domare som dömer i brottmål i allmänhet (SOU 2017:63, s. 428 ff.) Betänkandet, som har remissbehandlats, har inte föranlett något förslag om ändring i forumfrågan.

Utredningens uppdrag och bakgrund till uppdraget i denna del är detsamma som Miljötillsynsutredningens. I våra direktiv har dock understrukits att det inte ingår i uppdraget att lämna förslag om ändrade forumbestämmelser (dir. 2022:69, s. 18).

I Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1203 av den 11 april 2024 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om ersättande av direktiven 2008/99/EG och 2009/123/EG (2024 års miljöbrottsdirektiv) finns krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att nationella myndigheter som har i uppdrag att upptäcka, utreda och lagföra miljöbrottslighet har kvalificerad personal och tillräckliga resurser. Vidare ska medlemsstaterna bedöma om det finns ett behov av ökad specialisering hos myndigheterna (se artikel 17 och 18). Utredningen har inte i uppdrag att lämna förslag som genomför krav i 2024 års miljöbrottsdirektiv. Genomförandet bereds i Regeringskansliet.

10.3 Handläggningen av mål och ärenden på miljörettens område

Mål och ärenden enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken prövas av Regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter, kommunerna, samt av mark- och

miljödomstolarna, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen. Nu nämnda domstolar benämns i det följande mark- och miljödomstolarna. Brott enligt 29 kap. miljöbalken handläggs dock vid de domstolar som avgör brottmål, dvs. tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen. Dessa domstolar benämns i det följande allmänna domstolar. Mark- och miljödomstolarna är placerade i de allmänna domstolarna. Domare utnämns dock att vara domare i en viss domstol och dömer alltså, såvitt nu är av intresse, som utgångspunkt antingen i mål om miljöbrottslighet eller i övriga mål och ärenden enligt miljöretten.

Åklagarmyndigheten har sedan den 1 januari 2009 åklagare som är specialiserade på miljöbrottslighet, Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål (REMA). Även hos Polismyndigheten finns viss specialisering genom miljöbrottsenheterna på regional nivå.

Någon specialisering i miljöbrottslighet som motsvarar den hos REMA finns inte på domstol. Åklagaren har dock ett långtgående ansvar för att presentera processmaterialet på ett sätt som gör att domstolen kan ta till sig informationen och värdera den. Frågor av mer teknisk, naturvetenskaplig eller medicinsk karaktär kan vidare belysas genom sakkunnigbevisning (45 kap. 12 § rättegångsbalken). Vid tingsrätt kan rätten dessutom förstärkas med en domare som har specialistkunskaper om det finns skäl för det (1 kap. 3 b § fjärde stycket rättegångsbalken och 23 § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion). Behovet av särskild juridisk fackkunskap kan för hovrätternas del vidare lösas genom att en person med de önskade kunskaperna adjungeras till rätten (1 kap. 8 §, 2 kap. 4 och 4 a §§ rättegångsbalken och 44 § förordningen [1996:379] med hovrättsinstruktion). Domstolsintern specialisering, dvs. att en viss måltyp lottas på en eller flera utvalda domare, förekommer mycket sällan såvitt avser miljöbrottslighet eftersom måltypen är så ovanlig.

10.4 Kompetensutveckling

Domstolsakademin ansvarar för kompetensutveckling av jurister i den dömande verksamheten inom Sveriges Domstolar. Det innebär att arrangera och erbjuda utbildningar samt delta aktivt i internationella samarbeten för att främja erfarenhetsutbyte. Domstolsakademin utbildningar riktar sig till ordinarie domare, fiskaler och assessorer samt

föredragande jurister, beredningsjurister och tekniska råd. Notarieutbildningen är numer placerad på enheten för lärande, Domstolsverket. Varje år erbjuds cirka 150 olika utbildningar. Stor tyngd läggs vid introduktionsutbildningen för nyutnämnda domare och programmet för fiskaler, första steget på vägen till att bli domare.

Det finns även ett utbud av kurser för ordinarie domare på olika områden. På miljörettens område erbjuder Domstolsakademien följande kurser.

Tabell 10.1 Domstolsakademins kursutbud 2025

Kurser i mark- och miljö rätt

Europarätt ur ett mark- och miljörettsligt perspektiv

Fördjupning i miljö rätt – tillståndsprövningen

Fördjupning i PBL

Grundläggande fastighetsrätt 1 (e-utbildning)

Grundläggande miljö, fastighet samt plan- och byggrätt

Grundläggande miljö rätt 1 (e-utbildning)

Grundläggande plan- och byggrätt 1 (e-utbildning)

Mark- och miljörettsdagar

Processen i mark- och miljödomstol (e-utbildning)

Processrättsseminarium för mark- och miljödomstol

Teknikerdagar – miljö rätt

Teknikerdagar – plan- och byggrätt

Teknikerdagar – fastighetsrätt

Källa: Domstolsakademien.

I Domstolsakademins kursutbud ingår inte någon utbildning som behandlar miljöstraffrätt i ett svenskt perspektiv. Det finns en internationell kurs som erbjuds i samarbete med EJTN (*European Judicial Training Network*).

10.5 Utredningens bedömningar

10.5.1 Frågan om domstolarnas avgöranden i mål om miljöbrottslighet behöver bli mer enhetliga

Bedömning: Det finns inte stöd för påståendet att det brister i enhetligheten i domar om miljöbrottslighet. För att det ska gå att uttala sig om det krävs ett betydligt större antal domstolsavgöranden i mål om miljöbrottslighet.

Skälen för utredningens bedömning

Den kritik som framförts om att tillämpningen skiljer sig stort mellan olika avgöranden om miljöbrottslighet grundar sig i huvudsak på OECD:s uttalanden från år 2014. Vad skillnaderna består i har emellertid inte konkretiserats.

Utredningen har gått igenom domstolspraxis på miljöstraffrättens område mellan åren 2014 och 2023. Även om det inte kan uteslutas att det förekommer skillnader som beror på att det finns olika kunskap och skiftande uppfattningar om hur regelverket ska tolkas, framstår det för utredningen som att skillnader i domstolsavgörandena framför allt har att göra med att omständigheterna i varje fall är unika. Eftersom det är så få mål som prövas i domstol – och då 29 kap. miljöbalken innehåller ett mycket stort antal kriminaliseringar – går det mot den bakgrunden inte att dra slutsatsen att det brister i enhetlighet i avgörandena. För att det ska gå att uttala sig om det krävs att det finns ett betydligt större antal domstolsavgöranden i mål om miljöbrottslighet.

10.5.2 Frågan om domstolarnas kompetens

Bedömning: Det behövs tillgång till utbildning i miljöstraffrätt för ordinarie domare som handlägger mål om miljöbrottslighet. Behovet bör tillgodoses genom att Domstolsakademien i sitt kursutbud erbjuder utbildningar i miljöstraffrätt.

Skälen för utredningens bedömning

Hög kompetens hos domare är avgörande för ett fungerande rättssystem och en förutsättning för att domstolarna ska upprätthålla medborgarnas förtroende och respekt. I det ingår att domare förutsätts ha kompetens att handlägga de mål och ärenden som finns på domstolen. Komplexiteten i de regelverk domstolarna har att hantera är ofta stor.

En stor utmaning med dagens miljöstraffrätt är att straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken ofta förutsätter en förhållandevis hög grad av specialisering (Träskman 2010, s. 16). Det krävs ofta kunskaper i såväl miljö rätt som förvaltningsrätt och en fördjupad förståelse för systematiken i miljö rätten. Samtidigt är det, som Miljö-tillsynsutredningen påpekade år 2017, tydligt att förutsättningarna för att bygga upp och bibehålla erforderlig kompetens på allmänna domstolar genom utbildning eller domstolsintern specialisering mindre goda eftersom måltypen är så ovanlig (SOU 2017:63, s. 430 ff.). Antalet kriminaliseringar i 29 kap. miljöbalken är dessutom så stort att det framstår som osannolikt att den enskilda domaren kommer handlägga två mål med åtal enligt samma straffbestämmelse i någorlunda närtid.

Till skillnad från de allmänna domstolarna besitter mark- och miljödomstolarna redan miljö rättslig och förvaltningsrättslig kompetens och de har en fördjupad förståelse för systematiken i miljö rätten. De prövar ansökningar om stämning, eller annan ansökan till mark- och miljödomstolen, och de överprövar en förvaltningsmyndighets eller en kommuns beslut. I det ingår att pröva de förvaltningsrättsliga krav som omfattas av kriminaliseringar i 29 kap. miljöbalken. Utredningen har inte i uppdrag att föreslå en ändrad forumbestämmelse. Vårt förslag om en bred sanktionsväxling av kriminaliseringar av överträdelse av förvaltningsrättsliga krav kommer dock innebära att prövningen av överträdelse av förvaltningsrättsliga krav i regel kommer att göras av mark- och miljödomstolarna (se kapitel 12). På så sätt kommer alltså prövningen av överträdelse av förvaltningsrättsliga krav ske hos de domstolar som redan har erforderlig kompetens i stället för i de allmänna domstolarna.

Genom den föreslagna sanktionsväxlingen kommer de brottsbekämpande myndigheternas resurser inriktas på allvarlig miljöbrottslighet. Det kan antas leda till fler åtal och talan om företags-

bot i domstol. Genom det nya avfallsbrottet kan vidare antas att det kommer finnas förutsättningar för åtal och talan om företagsbot i flera fall. Genom skärpta straffskalor kommer utrymmet för strafförelägganden i stället för åtal eller talan om företagsbot i domstol dessutom bli mindre. Genom utredningens förslag renodlas vidare miljöstraffrätten, vilket innebär att antalet straffbestämmelser som de allmänna domstolarna har att tillämpa kommer bli betydligt färre. Det kan sammantaget antas innebära att det kommer att finnas goda förutsättningar för domstolsintern specialisering, i vart fall på de större domstolarna.

Under alla förhållanden kan den omständigheten att domarna på de allmänna domstolarna genom utredningens förslag kommer att möta ett betydligt mindre antal olika kriminaliseringar i den dömande verksamheten, antas vara gynnsamt för kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte på domstolarna.

När det gäller kompetensutveckling kan utredningen konstatera att Domstolsakademins kursutbud har ett flertal kurser i miljörett. De är dock inriktade på mål och ärenden som handläggs i mark- och miljödomstolarna. På området för miljöbrottslighet finns endast en internationell kurs som erbjuds i samarbete med EJTJN. Det saknas kurser som har ett miljöstraffrättsligt perspektiv och som vänder sig till ordinarie domare på allmän domstol. Det är en brist. Eftersom Domstolsakademien ansvarar för kompetensutveckling av jurister i den dömande verksamheten inom Sveriges Domstolar bör Domstolsakademien tillhandahålla kurser om miljöstraffrätt som syftar till att höja ordinarie domares kompetens vid handläggning av mål om miljöbrottslighet. I avsnitt 6.3 pekar vi på att det finns ett behov av vägledande praxis på miljöstraffrättens område.

11 Valet mellan straff och sanktionsavgift och utformningen av sanktionssystem

11.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag i denna del är att

- ta ställning till och, om så bedöms lämpligt, föreslå ändringar i miljöbalken som innebär att miljöstraffavgifter kan påföras även i de fall det krävs närmare utredning för att avgöra om en överträdelse har skett, och även att bedöma om, och oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag som möjliggör att sanktionsavgifter kan påföras för mindre allvarliga överträdelser av miljölagstiftningen samtidigt som allvarligare överträdelser av samma regler är kriminaliserade,
- ta ställning till om det är lämpligt att, i fråga om vissa överträdelser av miljölagstiftningen, låta endast statliga myndigheter utreda och besluta om miljöstraffavgifter,
- föreslå den höjning av avgiftsnivåerna som behövs för att avgifterna ska ha en styrande verkan,
- redogöra för hur förslagen är förenliga med dubbelbestraffningsförbudet, och
- föreslå ändringar som innebär att den ansvariga tillsynsmyndigheten informeras när en anmälan till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten inte leder till att åtal väcks eller till att ett beslut om företagsbot fattas, så att tillsynsmyndigheten kan utreda om det finns skäl att i stället påföra en sanktionsavgift,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I utredningens uppdrag ingår även att se till att förslagen inte försvårar ett genomförande av EU-förordningar och direktiv på miljöområdet som har antagits under utredningens uppdrag. Det är bl.a. fråga om

- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1203 av den 11 april 2024 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om ersättande av direktiven 2008/99/EG och 2009/123/EG (2024 års miljöbrottsdirektiv),
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1785 av den 24 april 2024 om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) och rådets direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall) (2024 års industriutsläpps-direktiv),
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/590 av den 7 februari 2024 om ämnen som bryter ned ozonskiktet och om upphävande av förordning (EG) nr 1005/2009 (2024 års ozon-förordning),
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/573 av den 7 februari 2024 om fluorerade växthusgaser, om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och om upphävande av förordning (EU) nr 517/2014 (2024 års f-gasförordning), och
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1157 av den 11 april 2024 om transport av avfall, om ändring av förordningarna (EU) nr 1257/2013 och (EU) 2020/1056 och om upphävande av förordning (EG) nr 1013/2006 (2024 års avfallstransportförordning).

Det ingår inte i utredningens uppdrag att lämna förslag som genomför rättsakternas krav. Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 2024 avseende Naturvårdsverket gett Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå författningsändringar för att genomföra kraven i de nya ozon- och f-gasförordningarna. Naturvårdsverket har redovisat sitt uppdrag den 30 september 2024 i skrivelsen *Förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade förordningar om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen* (Naturvårdsverket 2024a). Frågor om genomförande av motsvarande krav i andra rättsakter

och om genomförande av kraven i 2024 års miljöbrottsdirektiv bereds i Regeringskansliet.

Det har inte ingått i utredningens uppdrag att analysera hur miljöstraffrätten och förhållandet mellan de straffrättsliga och administrativa systemen ser ut i andra länder.

I det följande redogörs för dubbelprövningsförbudet och rätten till en rättvis rättegång, principer för kriminalisering och avkriminalisering, riktlinjer och principer för sanktionsavgifter, om att sanktionsavgifter har fått allt större betydelse, systematiken i EU:s miljölagstiftning och kritiken från Lagrådet om lagstiftningstekniken i miljöstraffrätten. I kapitel 12 finns utredningens bedömningar och förslag om valet mellan straff och miljöstraffavgifter. I kapitel 13 finns utredningens överväganden om behov av ändringar i miljöstraffavgiftssystemet. I kapitel 14 finns utredningens överväganden om behov av reglering för att dubbelprövningsförbudet ska iakttas. En beskrivning av gällande rätt finns i kapitel 3.

11.2 Europakonventionen

11.2.1 Förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff

I Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) behandlas ett antal fri- och rättigheter. Europakonventionen har kompletterats med olika tilläggsprotokoll. Rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott (gärning) regleras i artikel 4.1 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll (dubbelprövningsförbudet). Där anges att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han eller hon redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Tolkningen och tillämpningen ska inte vara restriktiv; konventionens rättigheter ska vara effektiva och möjliga att utöva i praktiken (jfr Europadomstolens dom den 10 februari 2009 i mål 14939/03, Zolotukhin mot Ryssland). Rättigheterna gäller såväl juridiska som fysiska personer (jfr Europadomstolens dom den 21 oktober 2003 i mål 29010/95, Credit and Industrial Bank mot Tjeckien, och Europadomstolens dom den 24 november 2005 i mål 49429/95, Capital Bank AD mot Bulgarien).

Med begreppet straff i tilläggsprotokollet avses inte bara straff i meningen böter och fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Även sanktionsavgift och företagsbot betraktas som straff i Europakonventionens mening (se i fråga om sanktionsavgifter t.ex. prop. 2021/22:18, s. 63 och prop. 2021/22:148, s. 166 och i fråga om företagsbot Kammarrätten i Stockholms dom den 29 september 2023 i mål 1260-1268-22).

Förbudet i tilläggsprotokollet hindrar inte bara ett andra straff utan även en andra prövning för samma brott. Det är således inte av betydelse om personen verkligen döms för ett brott, utan själva prövningen utgör hinder för en andra prövning. Att en person frikänns från ett åtal utgör också hinder för en andra prövning av samma brott (se t.ex. Europadomstolens dom den 27 november 2014 i mål 7356/10, *Lucky Dev mot Sverige*, p. 58).

Ett förfarande gäller samma brott i den mening som avses i artikel 4.1 i tilläggsprotokollet om det avser identiska fakta eller fakta som i allt väsentligt är desamma som beträffande den överträdelse som prövats i det första förfarandet. Bedömningen ska utgå från vad som bildar en uppsättning konkreta faktiska omständigheter som rör samma svarande och är oupplösligt förbundna med varandra till tid och rum och vilkas förekomst måste visas för en fällande dom. Bedömningen ska riktas in på de faktiska omständigheter som åberopas mot den enskilde och inte på frågan om förfarandena har olika syften eller på att det är skillnader i subjektiva rekvisit (se Europadomstolens dom den 10 februari 2009 i mål 14939/03, *Zolotukhin mot Ryssland* och Europadomstolens dom den 27 november 2014 i mål 7356/10, *Lucky Dev mot Sverige*; se också ”Juniavgörandet”, NJA 2013 s. 502 p. 38–43, NJA 2013 s. 1076, NJA 2014 s. 371 och ”Avstängningen från högskoleprovet”, Högsta domstolens beslut den 3 mars 2022 i mål Ö 2019-21).

Lagföringen eller prövningen ska alltså innebära att man prövar den enskildes skuld slutligt. Sådana förfaranden som inte innebär en slutlig prövning av den enskildes skuld är inte hinder för ett andra förfarande (prop. 2016/17:22 s. 80 ff., se även NJA 2013 s. 502).

Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Genom uttrycket ”på grund av” markeras att bestämmelsen även omfattar Sveriges åtaganden enligt de tilläggsprotokoll som Sverige har ratificerat och som har trätt i kraft.

Förbudet mot dubbla lagföringar och straff regleras också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 50 i stadgan får ingen lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken hen redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen.

Myndigheter och domstolar ska beakta förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff om en situation av det slaget skulle uppstå i ett enskilt fall. Samtidigt bör lagstiftaren i den mån det är möjligt verka för att minska risken för dubbelprövning (prop. 2021/22:18, s. 63 och prop. 2021/22:148, s. 166 f.).

En mer utförlig redogörelse av dubbelprövningsförbudet finns i prop. 2016/17:22.

11.2.2 Rätten till en rättvis rättegång

I artikel 6 i Europakonventionen regleras rätten till en rättvis rättegång. Två viktiga hörnstenar i rätten till en rättvis rättegång är oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid sin rättegång. Oskuldspresumtionen innebär att var och en som är misstänkt eller tilltalad för brott ska betraktas som oskyldig till dess skulden fastställts enligt lag. Den som är misstänkt för brott ska inte behöva bidra till utredningen eller bevisningen i målet genom att göra medgivanden eller tillhandahålla belastande material. Det är åklagaren som ska bevisa den tilltalades skuld, och den tilltalade har rätt att inte uttala sig alls och är inte skyldig att på något sätt underlätta åklagarens arbete (Europadomstolens dom den 8 februari 1996 i mål 18731/91, John Murray mot Förenade kungariket).

Med begreppet brott i artikel 6 avses inte endast anklagelser i brottmål. Även skattetillägg som fastställs i en administrativ process utgör en anklagelse om brott i Europakonventionens mening (Europadomstolens dom den 23 juli 2002 i mål 34619/97, Janosevic mot Sverige, och Europadomstolens dom den 23 juli 2002 i mål 36985/97, Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige). Högsta domstolen har vidare uttalat att likheterna mellan skattetillägg och miljöskaktionsavgift – såväl vad gäller avgifternas syfte som deras konstruktion – är sådana att även ett påförande av miljöskaktionsavgift får anses vara en anklagelse för brott i Europakonventionens mening (NJA 2004 s. 840).

Europadomstolen har i fråga om oskuldspresumtionen uttalat att sådana straffrättsliga presumtioner som strikt ansvar inte är förbjudna enligt konventionen men att de måste hållas inom rimliga gränser med hänsyn till vad som står på spel och med beaktande av den tilltalades rätt att försvara sig (se Europadomstolens dom den 7 oktober 1988 i mål 10519/83, Salabiaku mot Frankrike).

Sedan ett antal år finns en liknande bestämmelse i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen. Bestämmelsen knyter an till artikel 6, men är samtidigt avsedd att ha en i förhållande till konventionen självständig betydelse. Europadomstolens praxis torde ändå ofta kunna ge viss vägledning även vid tillämpningen av bestämmelsen i regeringsformen (jfr bl.a. rättsfallet ”RF och rättegångskostnaderna” NJA 2015 s. 374). Även Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller snarlika regler om rätt till domstolsprövning och rättvis rättegång (se artiklarna 47–49).

11.3 Principer för kriminalisering och avkriminalisering

11.3.1 Vad innebär kriminalisering?

Kriminalisering innebär att straff föreskrivs för en viss handling. Bakom kriminaliseringen ligger ett politiskt ställningstagande att en gärning är så förkastlig att den bör vara straffsanktionerad. Därutöver innebär kriminaliseringen en grund för polis, åklagare och domstolar att inom ramen för sina respektive roller i rättsväsendet se till att ett straff eller annan påföljd fastställs för den som har gjort sig skyldig till den kriminaliserade gärningen (prop. 1994/95:23, s. 53). Det övergripande syftet med straffsystemet är att motverka oönskade beteenden och frammana vissa önskade, dvs. att verka allmänpreventivt. Men även andra aspekter som vedergällning eller individualprevention kan spela roll. Ibland framhålls kriminaliseringens symbolfunktion. Enligt doktrinen duger symbolfunktionen emellertid normalt sett inte till att ensam motivera kriminalisering (Asp, Ulväng & Jareborg 2013, s. 32 f.).

11.3.2 Åklagarutredningen

Under 1990-talets första hälft behandlade Åklagarutredningen vilka närmare kriterier som bör vara styrande för att en kriminalisering av ett visst beteende ska vara befogad, se betänkandet *Ett reformerat åklagarväsende* (SOU 1992:61).

Åklagarutredningen anförde att den straffrättsliga inflationen under många år hade varit betydande. Särskilt på det specialstraffrättsliga området hade det mer eller mindre slentrianmässigt införts nya straffbestämmelser, som regel utan att det i lagstiftningsärendena förts någon principiell diskussion om lämpligheten av att kriminalisera olika typer av beteenden. Åklagarutredningen framhöll att kriminalisering bara är en av många metoder för att styra det mänskliga handlandet och att andra sanktionsformer kan vara väl så effektiva och inte sällan enklare att hantera. Straffet, som till skillnad från vissa andra tvångsingripanden från samhällets sida i princip saknar reparativ funktion, är att betrakta som det yttersta uttrycket för statens maktutövning. Genom att belägga ett beteende med straff vill lagstiftaren markera, inte bara att ett visst beteende inte är önskvärt ur samhällets synpunkt, utan att det är så klandervärt att det är befogat att staten tillgriper maktmedel mot dem som inte avhåller sig från sådana beteenden. Det anförda gav enligt Åklagarutredningen utan tvekan vid handen att kriminalisering som metod för att styra medborgarnas beteende borde användas med försiktighet (SOU 1992:61, s. 105 f.)

Också andra omständigheter talade enligt Åklagarutredningen för en försiktig användning av straffrätten. En av dessa var att straffrättslig inflation leder till urvattning av straffhotet. Det angavs att om straff stadgas för helt bagatellartade förseelser riskerar straffhotet att inte få den tyngd som det är avsett att ha. Om straffbestämmelserna blir så många att rättsväsendets resurser inte räcker till för att beivra ens tillnärmelsevis alla överträdelser finns det dessutom risk för att medborgarna slutar att ta straffhotet på allvar. Åklagarutredningen framhöll att en sådan utveckling uppenbarligen kunde allvarigt skada tilltron till och respekten för rättsväsendet som sådant (SOU 1992:61, s. 106).

Åklagarutredningen ansåg att utrymmet för avkriminalisering, särskilt i specialstraffrätten, i och för sig borde vara betydande. Med hänsyn till de svårigheter som var förknippade därmed – det angavs bl.a. att en systematisk genomgång av straffrätten i syfte att avskaffa

onödiga och omotiverade straffbestämmelser skulle kräva mycket stora utredningsresurser och att de resurser som skulle gå åt för en sådan genomgång säkert inte skulle stå i proportion till de vinster som skulle kunna vinnas på detta arbete – begränsade utredningen sig till att gå in på vissa områden där begränsning av straffansvaret framstod som särskilt motiverad. Vidare föreslog Åklagarutredningen att kraftiga restriktioner skulle iakttas vad avsåg nykriminalisering och att en översyn av gällande straffregler skulle göras inom ramen för det löpande lagstiftningsarbetet. Det framhölls att om de lagstiftande organen i framtiden intog en öppnare inställning till att avskaffa gällande straffbestämmelser och iakttog restriktivitet med att införa nya borde antalet straffbestämmelser kunna minska avsevärt, till gagn för rättssystemet i stort (SOU 1992:61, s. 109 ff.).

Åklagarutredningen angav följande fem kriterier som borde vara uppfyllda för att en kriminalisering ska framstå som befogad:

1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
4. Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

I prop. 1994/95:23 ställde sig regeringen i allt väsentligt bakom de kriterier för kriminalisering som Åklagarutredningen hade formulerat, vilket även riksdagen gjorde (bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40). I propositionen gjorde regeringen följande uttalanden (prop. 1994/95:23, s. 52 ff.).

Kriminalisering som en metod för att söka hindra överträdelse av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Rättsväsendet bör inte belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde. Kriminalisering är heller inte det enda och inte alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. Det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras på sådana förfaranden som kan föranleda påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt.

I motiveringen till uttalandet anförde regeringen följande, efter att ha framhållit att kriminalisering är en drastisk åtgärd som bör föregås av ingående överväganden från den normgivande maktens sida, (prop. 1994/95:23, s. 53 ff.):

Emellertid har vad som kan betecknas som en straffrättslig inflation under många år varit betydande. Straffbestämmelser, särskilt inom specialstraffrätten, har införts i mängd. Detta har ofta skett utan att det i lagstiftningsärendena förts någon principiell diskussion om lämpligheten av att kriminalisera olika typer av beteenden. Tillräcklig uppmärksamhet har vidare sällan ägnats åt frågan om det allmänna har tillräckliga resurser för att upptäcka och utreda överträdelse av straffbudet och att lagföra eventuella gärningsmän. Beträffande vissa förfaranden, såsom t.ex. misshandel och stöld, har kriminaliseringen en djup och traditionell folklig förankring, vilken har sin grund i människors etiska och moraliska värderingar. Sådana gärningar, vilka vanligen är straffbelagda genom bestämmelser i brottsbalken, utgör kärnan av det område som bör vara kriminaliserat. Det kan antas att upprätthållandet av straffansvar för sådana beteenden utgör en viktig grund för att brott i allmänhet anses som en klandervärd handling. Begreppet brott kopplas sålunda samman med handlingar vilka det sedan gammalt råder enighet om att de är förkastliga. En föreskrift om straffansvar blir därigenom en signal som talar om att det straffbelagda förfarandet inte endast kan föranleda en negativ reaktion från det allmännas sida utan att det också är socialt oacceptabelt. Detta sociala ogillande har säkerligen stor betydelse för efterlevnaden av straffsanktionerade bestämmelser, i vissa fall större än straffhotet som sådant.

Regeringen konstaterade i propositionen att utrymmet för avkriminalisering med de ovan angivna utgångspunkterna i och för sig bör vara betydande och att utrymmet är störst inom specialstraffrätten inom vilken ansvarsbestämmelserna är avsedda att sanktionsbelägga överträdelse av förbud eller föreskrifter som getts i författning eller med stöd av författning. Regeringen lämnade emellertid endast ett avgränsat antal förslag eftersom den bedömde att det inte var möjligt att i ett slag avskaffa stora mängder straffbestämmelser. Ett exempel på ett förslag i propositionen, som sedermera genomfördes, är inskränkningen av straffansvaret för vårdslöshet i trafik (prop. 1994/95:23, s. 1 och 55 f.).

I doktrinen har anförts att Åklagarutredningens kriterier är en god utgångspunkt för fortsatt diskussion, men att flertalet av dem är så vagt avfattade att de knappast fungerar som måttstock i sådana fall där begränsande principer behövs (Lernestedt 2003, s. 21).

11.3.3 Straffrättsanvändningsutredningen

År 2011 fick Straffrättsanvändningsutredningen i uppdrag att kartlägga det straffbelagda området och ta ställning till vissa principiella. I uppdraget ingick att på nytt analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad, om det går att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden, främst inom specialstraffrätten, och hur det i så fall ska kunna ske. Beträffande beteenden som regleras i EU-rättsakter skulle utredningen beakta vilken sanktion som kan väntas ge de bästa förutsättningarna för samarbete på området inom EU. Frågan om förhållandet till EU var av naturliga skäl inte aktuellt under Åklagarutredningens uppdrag. Vidare konstaterade Straffrättsanvändningsutredningen att de förhoppningar som Åklagarutredningen förde fram om ökad restriktivitet vid nykriminaliseringar inte hade infriats. Vid kartläggningen av det kriminaliserade området hade det framkommit att det i åtskilliga lagstiftningsärenden rörande nykriminalisering, från mitten av 1990-talet och fram till dess att Straffrättsanvändningsutredningen genomfördes, inte hade redovisats någon diskussion om kriminaliseringens berättigande med utgångspunkt från kriterierna. Tvärtom var Straffrättsanvändningsutredningens intryck att det i de allra flesta fall inte görs några sådana överväganden över huvud taget. Sådan slentrianmässig kriminalisering som Åklagarutredningen kritiserade syntes således fortfarande förekomma i en inte obetydlig omfattning (SOU 2013:38, s. 477).

Straffrättsanvändningsutredningen konstaterade därtill att en företeelse som man hade observerat vid kartläggningen – och som torde ha bidragit till att straffsystemet blivit alltmer motsägelsefullt – var att argument som i ett lagstiftningsärende ansetts tala mot kriminalisering, i ett annat ärende hade åberopats som skäl för kriminalisering. Utredningen konstaterade också att argumentationen i vissa fall anpassats för att leda fram till en på förhand bestämd slutsats om när kriterierna för kriminalisering är uppfyllda, och då inte sällan till slutsatsen att det är befogat att kriminalisera gärningen (SOU 2013:38, del 2, s. 477 f.).

Straffrättsanvändningsutredningen drog slutsatsen att en bidragande orsak till de nyss beskrivna företeelserna sannolikt var att Åklagarutredningens kriterier, som framstår som godtagbara för de flesta, samtidigt också är tämligen vaga och tänjbara. Om viljan att

kriminalisera en viss gärning finns, synes det i de flesta fall vara möjligt att argumentera för att kriterierna är uppfyllda. För att bli verkningsfulla som redskap för att begränsa användningen av straffrätt ansåg utredningen att kriterierna behövde konkretiseras (SOU 2013:38, del 2, s. 478).

Straffrättsanvändningsutredningen konstaterade att det för att det ska anses befogat att straffbelägga ett beteende måste ha viss närhet till det intresse som kriminaliseringen avser att skydda. Ju närmare en kränkning av skyddsintresset som beteendet står, desto större anledning finns det att kriminalisera. Straffrättsanvändningsutredningen anförde om kopplingen till skyddsintresset att en bedömning bör göras av hur nära det materiella beteende som tänks kriminaliseras står till det materiella resultat som önskas förhindras. Straffrättsanvändningsutredningen menade att frågan behöver formuleras på detta sätt bl.a. eftersom många straffbud har utformats som självständiga brott trots att de straffbelägger förfaranden som egentligen är förstadier eller medverkanshandlingar. Denna kriminaliseringsteknik innebär att man i lag dels anger förutsättningarna för att en myndighet ska få meddela förbud av visst slag mot en viss person, dels straffbelägger överträdelser av meddelade förbud. Utmärkande för dessa kriminaliseringar är bl.a. att de straffbelagda beteendena närmast avser förstadier till de ageranden som lagstiftaren ytterst önskat förhindra. Straffrättsanvändningsutredningen menar att denna kriminaliseringsteknik bör användas med stor försiktighet eftersom den torde leda till att det uppstår ett inte obetydligt avstånd mellan det kriminaliserade beteendet och det intresse som ytterst önskas skyddat. Det bör därför inte komma i fråga att använda tekniken i fråga annat än när det gäller särskilt skyddsvärda intressen. Straffrättsanvändningsutredningen pekade också på att det i det avseendet inte endast är det mest närliggande intresset utan också det intresse som ytterst önskas skyddat som är relevant. Annars finns en beaktansvärd risk att det beteende som straffbeläggs befinner sig många led från ett angrepp på vad som ytterst önskas skyddat även om det inte brister i dess närhet till det mest närliggande skyddsintresset (SOU 2013:38, del 2, s. 486 f.). Straffrättsanvändningsutredningens modell för överväganden om kriminalisering utformades med utgångspunkt i vad som kännetecknar de mest förkastliga eller de mest allvarliga gärningarna. Beteenden som inte innefattar sådana kännetecken, eller som gör det endast i mindre mån, bör som utgångspunkt

lämnas utanför straffrätten. Avsikten var också att modellen skulle kunna tillämpas vid överväganden om att ta bort straffbestämmelser eller att ersätta straffbestämmelser med bestämmelser om administrativa sanktioner (SOU 2013:38, del 2, s. 479 och 505).

I Straffrättsanvändningsutredningens modell angavs följande fem grundläggande kriterier för kriminalisering:

1. Kriminaliseringen ska syfta till att värna ett identifierat och konkretiserat intresse som bör skyddas i samhället (godtagbart skyddsintresse).
2. Det beteende som lagstiftaren avser att ingripa mot kan orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.
3. Endast den som har visat skuld, varit klandervärd, bör träffas av straffansvar, vilket innebär att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen.
4. Det får inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse.
5. Det får inte finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet. De överväganden som bör göras i fråga om detta kriterium är följande:
 - Tillräckligt effektiv handlingsdirigerande regel finns redan (om det beteende som ska motverkas redan är straffbelagt bör inte någon dubblering ske).
 - Om en handlingsdirigerande regel behöver införas – kan beteendet motverkas tillräckligt effektivt med en regel som inte är repressiv, t.ex. en civilrättslig regel om skadestånd? (med repressiv regel avses här en metod, med vilken staten styr medborgarnas beteenden genom någon form av tvång, som initieras av staten).
 - Om det är nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel för att motverka det oönskade beteendet ska i första hand vite, sanktionsavgift eller återkallelse av tillstånd övervägas. Straff bör väljas i sista hand (SOU 2013:38, del 1, s. 20 f.).

Straffrättsanvändningsutredningen underströk att det var fråga om principer och att det innebär att det kan vara befogat att i ett enskilt fall genomföra en kriminalisering trots att inte samtliga kriterier är uppfyllda. Som grundläggande förutsättningar för att få göra ett sådant undantag måste dock gälla att det finns mycket tungt vägande skäl för att göra undantaget, att dessa skäl redovisas tydligt och att det verkligen klargörs att det är fråga om ett avsteg från principerna. Som exempel på när det kunde vara aktuellt att överväga att göra undantag gavs att kriminalisering av en viss gärning krävs för att Sverige ska uppfylla en internationell eller EU-rättslig förpliktelse. Straffrättsanvändningsutredningen underströk att det många gånger dock inte ställs krav på att sanktionerna ska vara just straffrättsliga (SOU 2013:38, del 1, s. 21).

Straffrättsanvändningsutredningen pekade särskilt på s.k. förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar i specialstraffrätten som exempel på när det generellt finns anledning att överväga om inte andra repressiva metoder än straff har bättre handlingsdirigerande förmåga. Med begreppet förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar avses bestämmelser som straffbelägger överträdelser av bl.a. krav på tillstånd, anmälan eller registrering för att t.ex. få bedriva viss verksamhet. Ytterligare exempel är bestämmelser som straffbelägger överträdelser av villkor som ett beviljat tillstånd har förenats med. Som förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar anses även bestämmelser som straffbelägger underlåtenhet att ange vissa förhållanden eller underlåtenhet att förse vissa produkter eller objekt med viss märkning eller innehåll, liksom bestämmelser som kriminaliserar att släppa ut vissa produkter på marknaden i strid med krav eller föreskrifter. Det sagda gäller enligt Straffrättsanvändningsutredningen inte minst mot bakgrund av att regleringarna i fråga i stor utsträckning avser näringsverksamhet, vilken dessutom i många fall bedrivs av juridiska personer. På miljöområdet omsätts stora kapital och överträdelser av reglerna kan medföra betydande vinster. Det anförda talar enligt Straffrättsanvändningsutredningen starkt för att sanktionsavgift, som kan riktas mot juridiska personer och som kan utformas så att den blir i hög grad vinsteliminierande, bör vara en mer effektiv tillbakaverkande sanktion än straff när det gäller många av de beteenden som kan karakteriseras som s.k. förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar (SOU 2013:38, del 2, s. 547 ff.).

Med hänsyn till överträdelsernas skiftande karaktär finns enligt Straffrättsanvändningsutredningen sannolikt behov av olika represiva metoder. Om någon bedriver tillståndspliktig verksamhet utan att ha föreskrivet tillstånd kan denne föreläggas vid vite att antingen söka tillstånd för verksamheten eller att upphöra med densamma. För den överträdelse av regleringen som redan har skett bör det dock också finnas en sanktion, t.ex. en miljöstraffavgift, eftersom det annars skulle saknas incitament att söka tillstånd innan man inleder verksamhet av aktuellt slag. En sådan sanktion kan också behövas för att säkerställa att den myndighet eller annan som hanterar tillståndsfrågor m.m. får kännedom om att det bedrivs tillståndspliktig verksamhet (SOU 2013:38, del 2, s. 548).

Vid överträdelser av villkor som uppställts i ett beviljat tillstånd menar Straffrättsanvändningsutredningen att återkallelse av tillståndet bör vara en betydligt mer avskräckande sanktion än straff. Vidare bör, om överträdelsen är av mindre allvarlig karaktär och det därför skulle vara alltför ingripande att dra in tillståndet, föreläggande vid vite att bedriva verksamheten i enlighet med de villkor som angetts i tillståndet vara en minst lika handlingsdirigerande sanktion som straff. Ett alternativ kan här även vara en miljöstraffavgift. Om någon exempelvis saluför eller släpper ut en produkt på marknaden i strid med villkor eller krav eller utan att produkten innehåller viss information eller uppgift eller benämner produkten för något som förbjuds enligt viss författning, kan denne vid vite förbjudas att fortsätta med den olovliga gärningen. För den överträdelse som redan har skett bör miljöstraffavgift komma i fråga (SOU 2013:38, del 2, s. 549).

För överträdelser av bestämmelser eller föreskrifter om märkning bör föreläggande vid vite att märka produkten eller objektet och sanktionsavgift för den redan utförda överträdelsen, vara lämpliga sanktioner. Underlåtenhet att medföra vissa handlingar eller upprätta vissa anteckningar eller listor bör kunna sanktionsbeläggas med sanktionsavgift eller föreläggande vid vite att medföra eller upprätta viss handling eller lista. Den som underlåter att fullgöra viss undersökning eller kontroll bör kunna föreläggas vid vite att fullgöra skyldigheten och en miljöstraffavgift bör tillkomma för överträdelser som redan skett (SOU 2013:38, del 2, s. 549).

Många bestämmelser kriminaliserar brott mot skyldighet att ge upplysningar. Straffrättsanvändningsutredningen är av uppfattningen att föreläggande förenat med vite och förbud förenat med vite är bättre

tillvägagångssätt för att få fram upplysningarna än att använda straff. Det är av vikt att samma överträdelse inte medför att både sanktionsavgift och vitesföreläggande, dvs. dubbla sanktioner, utfärdas för samma gärning. Det är dock möjligt att utfärda sanktionsavgift för den redan inträffade överträdelsen och att använda föreläggande vid vite för att beivra framtida överträdelser. I en del fall är det fråga om s.k. förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar som genomför krav uppställda i EU-rätten (SOU 2013:38, del 2, s. 549).

Straffrättsanvändningsutredningen underströk att det förhållandet att ett straffbud kan betecknas som en s.k. förvaltningsrättslig stödkriminalisering självklart inte ensamt är avgörande för om det är lämpligt att sanktionsväxla. Vid övervägande av sanktionsväxling finns det beträffande varje enskild reglering ett flertal ytterligare aspekter som måste beaktas. Som exempel på aspekter som kan ha betydelse vid övervägande om sanktionsväxling nämndes krav i internationella konventioner (SOU 2013:38, del 2, s. 550).

Straffrättsanvändningsutredningen angav vidare att framför allt följande omständigheter bör beaktas vid valet av repressiv metod. (SOU 2013:38, del 1, s. 15 och del 2, s. 534 ff.):

- De beteenden som i första hand bör komma i fråga att motverka med administrativa sanktioner är sådana överträdelser som kan betecknas som ringa eller av s.k. normalgrad och där straffsanktionen i dag är begränsad till enbart böter eller penningböter.
- Vid val av repressiv metod bör metodernas olika funktioner och syften beaktas, liksom vilken metod som framstår som mest effektiv. Effektivitetshänsynen kan avse både vilken metod som har bäst förmåga att avhålla från det oönskade beteendet och vilken metod som innebär lämpligast resursanvändning. En administrativ sanktion bör ofta kunna ha en mer effektiv avhållande verkan än straff när det gäller överträdelser som i stor utsträckning begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet. På områden där överträdelser i stor utsträckning upptäcks och utreds av en annan myndighet än de brottsutredande myndigheterna, kan det innebära lämpligare resursanvändning att låta denna också meddela beslut om sanktionsavgift.

- I fråga om sådana gärningar som bör komma i fråga för sanktionsväxling är möjligheterna att använda straffprocessuella tvångsmedel redan i dag mycket begränsade. Behovet av att använda straffprocessuella tvångsmedel bör därför inte lägga hinder i vägen för behövliga sanktionsväxlingar.
- Möjligheterna att utomlands verkställa i Sverige utdömda bötesstraff är relativt goda. I fråga om vite och sanktionsavgifter framstår däremot möjligheterna till verkställighet utomlands som mycket begränsade, vilket kan tala mot en sanktionsväxling. Olika sätt att säkra betalning av en påförd sanktionsavgift, t.ex. genom krav på förskottsbetalning eller ställande av säkerhet, bör då övervägas.

Enligt Straffrättsanvändningsutredningen fanns anledning att generellt överväga om inte sanktionsavgift, indragning av tillstånd eller vite har bättre handlingsdirigerande förmåga än straff i fråga om överträdelser av förvaltningsrättsliga skyldigheter, såsom skyldigheter att ange vissa förhållanden, skyldigheter att förse vissa produkter eller objekt med viss märkning eller innehåll, krav på tillstånd, anmälan eller registrering för att få bedriva viss verksamhet och villkor som ett beviljat tillstånd har förenats med. Det sagda gällde enligt Straffrättsanvändningsutredningen inte minst mot bakgrund av att straffbestämmelserna i fråga i stor utsträckning avser näringsverksamhet, vilken dessutom i många fall bedrivs av juridiska personer. På flera av områdena omsätts stora kapital och överträdelser av reglerna kan medföra betydande vinster. Att beteendena i allmänhet inte heller präglas av någon sådan påtaglig grad av uppsåt eller oaktsamhet att gärningsmannen framstår som klandervärd, talade dessutom emot att använda straffrätten.

11.3.4 Doktrin

Ledamoten i Högsta domstolen Petter Asp, professorn i straffrätt vid Juridiska institutionen på Uppsala universitet Magnus Ulväng och professor emeritus i straffrätt vid Juridiska institutionen på Uppsala Universitet Nils Jareborg har sammanfattat de rättsstatliga principerna för kriminalisering i tio punkter:

1. Brott förutsätter att gärningen typiskt sett kränker eller hotar ett rättsligt erkänt intresse eller värde, som är möjligt att konkretisera och som ytterst kan föras tillbaka på individers intressen och värderingar.
2. Kriminalisering får inte avse enskilda fall eller personer, utan den måste vara generell, dvs. avse brottstyper.
3. Bestraffning är samhällets mest ingripande och förnedrande sanktion; kriminalisering bör därför tillgripas endast i sista hand eller för de mest förkastliga gärningarna.
4. Ett brott består i enstaka onda eller kränkande gärningar; straffrätten riktar sig direkt mot handlingar och underlåtenheter, endast indirekt riktar den sig mot gärningsmannen.
5. Brott förutsätter att gärningsmannen kan anses vara moraliskt ansvarig för gärningen; straffrättsligt ansvar får inte åläggas om gärningsmannen saknade ansvarsförmåga eller om han handlade utan uppsåt eller oaktsamhet eller om han på annan grund måste anses vara ursäktad.
6. Brottstyperna måste vara definierade i lag (generell normgivning, tillgänglig för allmänheten).
7. Brottstyperna måste vara begripligt och bestämt definierade.
8. Kriminalisering får inte ske retroaktivt till gärningsmannens nackdel.
9. Kriminaliseringen bör genom straffskalans utformning återspegla också måttet av förkastlighet hos brottstypen.
10. Repressionsnivån, dvs. straffhotet sådant det kommer till uttryck i påföljdspraxis, bör inte vara strängare än vad som är nödvändigt för att hålla brottligheten på en tolerabel nivå (Asp, Ulväng & Jareborg 2013, under rubriken 1.4.6. *Rättsstatliga principer för kriminalisering*).

11.3.5 EU-samarbetet på det straffrättsliga området

På det straffrättsliga området har EU-samarbetet pågått sedan lång tid tillbaka. Under många år bedrevs samarbetet enbart i mellanstatlig kontext, eftersom EU från början saknade straffrättslig kompetens. Det handlade då i huvudsak om antagande av instrument, t.ex. konventioner, som syftade till att harmonisera den materiella straffrätten i medlemsstaterna på vissa områden. Bedrägerier, korruption, terrorism, penningförfalskning och människohandel hör till de områden som stod i fokus för samarbetet. I början på 2000-talet blev det dock genom EU-domstolens praxis klarlagt att EU faktiskt har viss överstatlig kompetens på det straffrättsliga området (se bl.a. mål C-176/03). EU:s straffrättsliga kompetens har därefter, i och med Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009, kommit till direkt uttryck i fördragen. Den omfattande harmonisering som redan under lång tid hade ägt rum på det straffrättsliga området kunde väntas bli än mer långtgående efter tillkomsten av Lissabonfördraget. Mot denna bakgrund har behovet av en gemensam hållning i kriminalpolitiska frågor inom EU kommit i fokus. I det följande redogörs för de slutsatser om riktlinjer för framtida straffrätt inom EU-lagstiftningen som rådet, Europeiska kommissionen och Europaparlamentet tog fram under år 2009, 2011 respektive 2012.

Under det svenska EU-ordförandeskapet hösten år 2009 antog rådet slutsatser om modellbestämmelser som vägledning för rådets överläggningar på det straffrättsliga området (Rådets slutsatser om modellbestämmelser som vägledning för rådets överläggningar på det straffrättsliga området). Rådets slutsatser formulerades på följande sätt.

1. Straffrättsliga bestämmelser bör införas när de anses vara av stor betydelse för de intressen som ska skyddas och ska som regel enbart användas som en sista utväg.
2. Straffrättsliga bestämmelser bör antas i enlighet med principerna i fördragen, bl.a. proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna, i syfte att bemöta tydligt definierade och avgränsade beteenden som inte på ett effektivt sätt kan bemötas genom mindre stränga åtgärder a) inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av brottets karaktär eller effekter eller av ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder, eller b) om en tillnärmning av medlemsstaternas

straffrättsliga lagar och andra författningar visar sig nödvändig för att säkerställa att unionens politik på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder ska kunna genomföras effektivt.

3. När det verkar finnas ett behov av att anta nya straffrättsliga bestämmelser bör följande faktorer ytterligare beaktas, samtidigt som man fullt ut tar hänsyn till de konsekvensbedömningar som har gjorts: a) De straffrättsliga bestämmelsernas förväntade mervärde eller ändamålsenlighet i jämförelse med andra åtgärder och med beaktande av möjligheten att med rimliga insatser utreda och lagföra brottet, samt brottets svårighetsgrad och konsekvenser. b) Hur allvarligt och/eller utbrett och ofta förekommande det skadliga beteendet är, både regionalt och lokalt inom EU. c) Eventuella följdverkningar på befintliga straffrättsliga bestämmelser i EU-lagstiftningen och på olika rättsordningar inom EU.
4. Beskrivningen av beteenden som ska vara straffbara enligt straffrätten måste formuleras precist för att säkerställa förutsebarheten när det gäller tillämpning, räckvidd och innebörd.
5. De straffrättsliga bestämmelserna bör inriktas på beteenden som medför faktisk skada eller allvarligt hotar den rättighet eller det väsentliga intresse som ska skyddas, dvs. man bör undvika kriminalisering av ett beteende i ett omotiverat tidigt skede. Beteenden som enbart innebär en abstrakt fara för den rättighet eller det intresse som ska skyddas bör kriminaliseras endast om det är lämpligt med beaktande av den särskilda betydelsen av den rättighet eller det intresse som ska skyddas.
6. EU:s strafflagstiftning bör som huvudregel enbart föreskriva påföljder för uppsåtliga gärningar.
7. Oaktsamt handlande bör kriminaliseras när en bedömning i det enskilda fallet visar att detta är lämpligt med beaktande av den rättighet eller det väsentliga intresse som ska skyddas är av särskild relevans, t.ex. när det rör sig om grov oaktsamhet som innebär fara för människors liv eller orsakar allvarlig skada.
8. En gärning som har begåtts utan uppsåt eller oaktsamhet, dvs. strikt ansvar, bör inte kriminaliseras i EU:s strafflagstiftning.
9. Kriminaliseringen av anstiftan och medhjälp till uppsåtliga brott bör normalt följa på kriminaliseringen av huvudbrottet. Försök

att begå ett uppsåtligt brott bör kriminaliseras om det är nödvändigt och står i rimlig proportion till huvudbrottet. Hänsyn bör tas till de olika nationella rättsordningarna.

10. När det har fastställts att straffrättsliga påföljder för fysiska personer bör inkluderas kan det i vissa fall vara tillräckligt att föreskriva effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder och överlämna åt varje medlemsstat att besluta om påföljdsnivåerna. I andra fall kan det behövas en ytterligare tillnärmning av påföljdsnivåerna. I dessa fall bör man mot bakgrund av Lissabonfördraget beakta rådets slutsatser av den 2 april 2002 om den metod som ska tillämpas vid tillnärmning av påföljder.
11. Så snart det har fastställts att straffrättsliga bestämmelser bör antas, antingen som enda möjlighet eller som ett alternativ, finns ett behov av att föreskriva en uppsättning samverkande regler, t.ex. bestämmelser om juridiska personers ansvar. Det kan också finnas ett behov av att särskilja mellan ett beteende som bör förbjudas men som inte nödvändigtvis måste betraktas som ett brott och ett beteende som bör kriminaliseras.
12. Modellbestämmelserna bör vägleda rådets framtida arbete med lagstiftningsinitiativ som kan innehålla straffrättsliga bestämmelser.

År 2011 lade härefter Europeiska kommissionen fram sina synpunkter på användandet av straffrätten i form av ett meddelande (Europeiska kommissionen 2011). Till de viktiga vägledande kriterierna för straffrättslig lagstiftning på EU-nivå, som kommissionen angav i meddelandet, hör följande:

1. Straffrättsliga åtgärder måste alltid vara en sista utväg.
2. Straffrättsliga påföljder ska reserveras för särskilt allvarliga brott.
3. Straffrättsliga åtgärder måste beakta skyddet av de grundläggande rättigheterna: ny lagstiftning förutsätter full respekt för de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och i Europakonventionen om skyddet för de mänskliga rättigheterna.
4. Varje beslut om vilken typ av straffrättslig åtgärd eller påföljd som ska antas måste åtföljas av tydligt faktaunderlag och fattas med respekt för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Kommissionen anförde i meddelandet att den, i samarbete med Europaparlamentet och rådet, kommer att utarbeta gemensamma standardformuleringar som kan användas i framtida straffrättslig lagstiftning för att garantera enhetlighet och konsekvens. Vidare angav kommissionen att den kommer att inrätta en expertgrupp som kan hjälpa till att samla in faktaunderlag om vissa brotts gränsöverskridande natur eller verkningar.

År 2012 klarlade sedan Europaparlamentet i en resolution vilka principer som var viktiga för dess egna överväganden avseende användande av straffrätt (P7_TA[2012]0208 Europaparlamentets resolution av den 22 maj 2012 om en straffrättslig strategi inom EU (2010/2310(INI))). Europaparlamentet betonade bl.a. att det inte räcker med en hänvisning till abstrakta begrepp eller symbolisk verkan, utan att behovet av nya bestämmelser avseende materiell straffrätt måste påvisas genom nödvändiga faktauppgifter, utifrån vilka det bl.a. framgår att de straffrättsliga bestämmelserna är inriktade på beteenden som orsakar samhället, individer eller en grupp av individer betydande ekonomisk eller icke-ekonomisk skada och att det inte finns tillgång till åtgärder av mindre ingripande slag för att hantera sådant beteende.

Europaparlamentet välkomnade i resolutionen det erkännande som kommissionen gett uttryck för i sitt meddelande om en straffrättspolitik för EU, dvs. att det första steget inom straffrättslagstiftningen alltid bör vara att besluta om en åtgärd inom den materiella straffrätten ska antas över huvud taget.

11.4 Riktlinjer och principer för sanktionsavgifter

11.4.1 Regeringen

I prop. 1981/82:142, som behandlade frågor om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet, tog regeringen upp frågan om när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör utformas för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rättssäkerhet (s. 21 ff.). De riktlinjer som lades fram har antagits av riksdagen (bet. 1981/82:JuU53, rskr. 1981/82:328).

Riktlinjerna är sammanfattningsvis följande:

1. Ett avgiftssystem kan erbjuda en ändamålsenlig lösning i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller speciella svårigheter föreligger att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall är när den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är så framträdande att inte bara den ekonomiska fördelen i det särskilda fallet utan redan utsikten till vinst eller besparing bör neutraliseras.
2. Avgifter bör få förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden. I den mån de används på näringsregleringens område bör de vara knutna till särskilda föreskrifter som näringsutövarna har att iaktta i denna egenskap.
3. Bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet bör konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelser, en parameter, som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det särskilda fallet. Konstruktionen kan vara utformad på ett sådant sätt att den schablonmässigt fastställda avgiften kan beräknas genomsnittligt motsvara den uppkomna vinsten vid varje särskild överträdelse. I de fall då det bedöms angeläget att söka neutralisera redan utsikten till vinst bör dock hinder inte föreligga mot att låta avgiften utgå enligt grunder som leder till väsentligt högre avgiftsbelopp.
4. Beroende på det aktuella rättsområdets natur bör det särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Särskilda undantag från det strikta ansvaret kan vara nödvändiga även i dessa fall med hänsyn till förhållanden inom avgiftens användningsområde eller till reglernas utformning i övrigt. Sådana undantag bör så långt som möjligt vara preciserade så att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd.

5. Något hinder bör inte föreligga mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan av varandra. De subjektiva rekvisiten kan därvid vara annorlunda utformade i de olika systemen – strikt ansvar vid avgift och uppsåt eller oaktsamhet vid straffrättsligt ansvar. Om det rör sig om mindre allvarliga överträdelser, kan den vinsteliminering som uppnås genom avgiften framstå som en fullt tillräcklig åtgärd. Det kan i så fall bli aktuellt att låta införandet av ett avgiftssystem innebära att de aktuella gärningarna inte längre är straffbara.
6. Åläggande av avgiftsskyldighet kan i viss utsträckning överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området. I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlämna denna prövning till de allmänna domstolarna. Det gäller främst när avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelserna skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar. I sådana fall kan sakkunniga administrativa myndigheter ges ställning som initiativtagare till eller part i domstolsprocessen.

I regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* anges att en sanktionsavgift vid tillsyn bör uppfylla principerna i nyss nämnda proposition (skr. 2009/10:79, s. 46). För att tillgodose de krav som följer av Europakonventionen bör det dessutom finnas en möjlighet att under vissa särskilda förutsättningar underlåta att besluta om sanktionsavgift. Det framhålls i skrivelsen att bestämmelserna i det sjunde protokollet till Europakonventionen om rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger kan behöva uppmärksammas och att beslut om sanktionsavgifter måste kunna överklagas.

Regeringen har under senare tid hänvisat till riktlinjerna vid utformningen av nya sanktionsavgifter, dock endast på andra områden än miljöområdet (se t.ex. prop. 2019/20:74, s. 139, prop. 2021/22:83, s. 415 och prop. 2021/22:18, s. 37). I andra fall har regeringen inte hänvisat till riktlinjerna alls (se t.ex. prop. 2016/17:173).

11.4.2 Europarådet

Europarådet antog den 13 februari 1991 rekommendation nr R(91)1 om administrativa sanktioner. Rekommendationen riktar sig främst till Europarådets medlemmar, däribland Sverige, men är inte rättsligt bindande. Rekommendationen innehåller principer som innebär att sanktionernas innehåll och villkoren för att ålägga sanktioner ska framgå av lag. Vidare följer av rekommendationen förbud mot retroaktiv tillämpning, förbud mot dubbla administrativa sanktioner grundade på samma gärning och till skydd för samma intressen samt krav på snabb handläggning. Varje åtgärd som kan leda till en administrativ sanktion riktad mot en viss person ska leda till ett slutligt avgörande. En person som riskerar en administrativ sanktion ska informeras om anklagelserna och de bevis som åberopas till stöd för dessa samt beredas möjlighet och tillräckligt med tid för att besvara dessa. Bevisbördan ska ligga på den administrativa myndigheten. Det ska slutligen vara möjligt att överklaga myndighetens beslut till domstol.

11.5 Sanktionsavgifter har fått allt större betydelse

I Straffrättsanvändningsutredningens betänkande *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38) konstateras att sanktionsavgifter har funnits som sanktionsform i svensk rätt länge, men att införandet av avgifter på skatteområdet år 1971 blev inledningen till att sanktionsavgifter började tas i bruk mer allmänt. Utvecklingen därefter har inneburit att sanktionsavgifter används i kraftigt ökad utsträckning. På 1970-talet genomdrevs sanktionsväxlingar från straff till avgift. Syftet var i de flesta fallen att skapa förutsättningar för att effektivare beivra bagatellartade massförseelser och för att utnyttja rättsväsendets resurser bättre. Ytterligare en våg av sanktionsväxlingar ägde rum på 1990-talet. De syftade främst till att ge möjlighet till kännbara ekonomiska sanktioner mot juridiska personer. Betänkandet innehåller en genomlysning av kriterier för kriminalisering och riktlinjer för att använda administrativa sanktioner (SOU 2013:38, del 2, s. 423 f.).

Förutom behovet av effektiv tillsyn på olika områden har även den europeiska integrationen bidragit till behovet att ha administrativa sanktioner för lagöverträdelse som sker inom näringsverksamhet. Eftersom EU-rätten i stor utsträckning gäller näringsverksamhet har EU-rättsliga sanktionskrav ofta gällt överträdelse av

unionsrätten som sker inom ramen för juridiska personers verksamhet. Unionsrättsliga krav har av denna anledning lett till att medlemsstaterna infört sanktionsavgifter särskilt för juridiska personer i sin nationella lagstiftning. Utvecklingen inom EU innebär även att sanktionsavgifter inte enbart betraktas vara ett alternativ till straff utan även som ett komplement till straffrättsliga påföljder. Det ses som särskilt ändamålsenligt inom myndighetstillsynen av näringsverksamhet (Nordiska ministerrådet 2018, s. 39 f.).

Även i litteraturen konstateras att sanktionsavgifter är ett alternativ till straffrättsliga påföljder som med tiden har fått allt större betydelse och utrymme i den svenska rättsordningen. Det pekas på att senare års utveckling i hög grad har sin grund i EU-rätten som ofta kräver att ”effektiva, proportionerliga och avskräckande” sanktioner införs. Det konstateras att det för svenskt vidkommande ofta har resulterat i sanktionsavgifter (Warnling Conradson & Nilsson 2020, s. 17 och 41 f.).

11.6 Särskilt om systematiken i EU:s miljölagstiftning

Många av de problem som finns på miljöområdet är sådana att de inte kan lösas på nationell nivå. Det internationella arbetet är därför av stor betydelse. I stor utsträckning handlar det om bestämmelser på EU-nivå.

Under de senaste decennierna har EU gradvis ökat ansträngningarna att reglera beteenden som skadar miljön. I dag fastställs standarder och gränser för en rad sektorer med miljöanknytning i över 250 EU-rättsliga instrument (Europeiska kommissionen 2023).

Det EU-rättsliga samarbetet har lett till lagstiftning som är olika långtgående inom olika sektorer på miljöområdet. Kemikalieområdet utmärker sig särskilt genom att området till stor del täcks av harmoniserad lagstiftning. Även inom andra områden, som exempelvis regleringen av avfall och industriella verksamheter, går utvecklingen mot en mer långtgående och detaljerad gemenskapslagstiftning.

År 2008 antog Europaparlamentet och rådet direktiv 2008/99/EG om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser (2008 års miljöbrottsdirektiv). Genom det åläggs medlemsstaterna att kriminalisera de grävsta överträdelserna, som begås av uppsåt eller av grov oaktsamhet, av sektorslagstiftningen på miljöområdet (skäl 7 och 10).

I direktivet föreskrivs minimibestämmelser, vilket innebär att medlemsstaterna har frihet att anta eller behålla strängare åtgärder som syftar till ett effektivt miljöskydd genom straffrättslig lagstiftning (skäl 12).

Anledningen till införandet av krav på straffrättsliga bestämmelser var att de befintliga sanktionssystemen i sektorslagstiftningen inte bedömdes vara tillräckliga för att uppnå en fullständig efterlevnad av EU:s miljölagstiftning. Efterlevnaden kunde och borde därför stärkas genom tillgång till straffrättsliga påföljder, som är en markering av samhällets ogillande av annan art än administrativa sanktioner eller civilrättsligt skadestånd (skäl 3). För att uppnå ett effektivt miljöskydd finns enligt direktivet ett särskilt behov av mer avskräckande påföljder för sådana verksamheter som skadar miljön och som normalt orsakar, eller kan orsaka, väsentlig skada på luft, inklusive stratosfären, mark, vatten, djur eller växter, och även hota bevarandet av artrikedomen (skäl 5).

Mycket kortfattat är kraven i EU:s miljölagstiftning alltså både av administrativ och av straffrättslig karaktär; genom 2008 års miljöbrottsdirektiv åläggs medlemsstaterna att kriminalisera de grävsta överträdelserna, som begås av uppsåt eller av grov oaktsamhet, av sektorslagstiftningen på miljöområdet. Andra överträdelser av sektorslagstiftningen omfattas av krav på effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner. Denna systematik förändras inte genom 2024 års miljöbrottsdirektiv eller av någon annan EU-rättsakt.

11.7 Kritik från Lagrådet mot lagstiftningstekniken i miljöstraffrätten

11.7.1 Lagstiftningsärendet om genomförande av krav i förordningen om långlivade organiska föreningar

Lagrådet har framfört kritik mot lagstiftningstekniken i miljöstraffrätten i två av sina yttranden. Det första lagstiftningsärendet avsåg genomförandet av kravet på sanktioner med anledning av EU:s förordningar om Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 av den 29 april 2004 om långlivade organiska föreningar och om ändring av direktiv 79/117/EEG långlivade organiska föreningar och om växtskyddsmedel (prop. 2011/12:59). Lagrådet framförde härvid följande kritik:

I remissen lämnas förslag till ändringar av straffbestämmelserna i miljöbalken (29 kap.). Förslagen har alla sin grund i EU-förordningar och innebär att det i de svenska straffbestämmelserna anges att överträdelser av olika föreskrifter i angivna artiklar i förordningarna är straffbara. /.../ Nackdelarna med en på detta sätt utformad lagstiftning blir självfallet mer påtaglig ju fler bestämmelser som den särskilda kriminaliseringen av föreskrifter i förordningarna omfattar. I lagförslaget gör sig detta särskilt gällande beträffande bestämmelserna om miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 § andra stycket. Enligt förslaget utökas här antalet särskilt straffbelagda punkter i vilka det hänvisas till EU-förordningar, efter att ursprungligen ha varit 2, från 8 till 15. Om utvecklingen, som förefaller antagligt, leder till att det uppkommer behov av att lägga till ytterligare punkter i straffbestämmelsen finns det enligt Lagrådet skäl att på nytt överväga vilken lagteknisk lösning som lämpligen bör väljas.

En omständighet som man då bör beakta är att även om man helt bortser från de bestämmelser i vilka det hänvisas till olika artiklar i EU-förordningarna så innefattar straffbestämmelserna i miljöbalken rent faktiskt en omfattande sanktionering av de handlingsregler som återfinns i förordningarna.

Som bl.a. framgår av de överväganden som redovisas i remissen tar handlingsreglerna i EU-förordningarna sikte på förfaranden som innebär fara för människors hälsa och för miljön. Sådana förfaranden är, om faran sammanhänger med att det släpps ut ett ämne i mark, vatten eller luft, generellt straffbelagda genom bestämmelsen om miljöbrott i 29 kap. 1 §. I den mån det inte är fråga om sådana utsläpp täcker vidare bestämmelsen i 29 kap. 3 § första stycket om miljöfarlig kemikaliehantering genom underlåtenhet att vidta behövliga försiktighetsåtgärder i betydande utsträckning sådana förfaranden som är reglerade i EU-förordningarna.

Det är också uppenbart att även om det inte direkt hänvisades till regleringen i EU-förordningarna i de svenska straffbestämmelserna skulle den regleringen ofta vara av avgörande betydelse för bedömningen av erforderlig aktsamhetsstandard och att medvetna överträdelser av förordningarnas bestämmelser i allmänhet skulle uppfattas som ett starkt indicium på uppsåt också i förhållande till den effekt eller fara som en tillämpning av bestämmelserna förutsätter.

Den särskilda straffsanktioneringen av överträdelser av förordningarnas handlingsregler har därför främst självständig betydelse i förhållande till sådana förfaranden som generellt sett, eller i det enskilda fallet, inte är förenade med någon sådan fara som krävs för ansvar enligt 29 kap. 1 § eller 29 kap. 3 § första stycket. I förhållande till 29 kap. 3 § första stycket tillkommer den omständigheten att det för ansvar enligt andra stycket inte krävs grov oaktsamhet (prop. 2011/12:59 s. 70 ff.).

I propositionen instämde regeringen inte i Lagrådets syn på att det som de föreslagna kriminaliseringarna ytterst syftade till att skydda redan var kriminaliserat genom andra bestämmelser. Regeringen menade att det är fråga om regler som innehåller krav på förebyggande åtgärder och försiktighetsmått som är centrala för skyddet för hälsa och miljö och att överträdelser av sådana regler därför borde kunna leda till ansvar utan att ett utsläpp faktiskt har skett. Några överväganden om varför just straff och inte miljöstraff valdes som sanktion redovisades inte. Det utlovades vidare att Lagrådets kritik mot lagstiftningstekniken med listor skulle finnas med i framtida överväganden om ändringar i 29 kap. miljöbalken (prop. 2011/12:59, s. 40).

11.7.2 Lagstiftningsärendet om genomförande av krav i förordningen om kosmetiska produkter

Det andra lagstiftningsärendet i vilket Lagrådet framförde kritik var vid genomförandet av krav på sanktioner för vissa överträdelser av Europaparlamentets och rådets förordning Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 av den 30 november 2009 om kosmetiska produkter. Enligt Lagrådet borde det övervägas om inte syftet med regleringen bättre skulle tillgodoses om ett flertal överträdelser av förordningen i stället för straffansvar kom att föranleda miljöstraffavgifter. Lagrådet pekade härvid dels på att förordningen ställer krav på medlemsstaterna att fastställa bestämmelser om sanktioner vid överträdelser av bestämmelserna i förordningen som ska vara effektiva, proportionella och avskräckande, dels på att Åklagarmyndigheten hade anfört att miljöstraffavgifter framstår som mer effektiva än straffansvar. Åklagarmyndigheten hade i remissförfarandet framhållit att en sanktionsavgift kan tas ut oavsett om en överträdelse skett uppsåtligen eller av oaktsamhet och att det inom detta område inte uppstår några problem med att identifiera vem ingripandet ska riktas mot, till skillnad från vad som gäller vid ett individuellt straffansvar. Åklagarmyndigheten hade vidare anfört att det finns anledning att anta att hotet av att drabbas av en miljöstraffavgift kan framstå som mer avskräckande än de bötesstraff som sannolikt blir påföljden i de flesta fall med ett individuellt straffansvar (prop. 2012/13:135, s. 251 f.).

I propositionen bemötte regeringen kritiken genom att hänvisa till förarbetena till miljöbalken i vilka det framgår att miljöstraffavgifter bör reserveras för de lindrigare överträdelserna och straff för de allvarigare överträdelserna. Regeringen pekade också på den omständigheten att den som bryter mot förbudet eller inte följer begränsningarna i artiklarna 14 och 15 i kemikalieförordningen kan orsaka eller riskera att orsaka att människors hälsa skadas. Regeringen pekade även på att det är konsekvent att välja straffbestämmelser eftersom man redan gjort det vägvalet i fråga om vissa överträdelser av förbud och begränsningar att på marknaden släppa ut ämnen som är farliga för människor eller miljön. Av dessa skäl drog regeringen slutsatsen att en miljöstraffavgift inte skulle vara en tillräcklig sanktion. Samtidigt tillade regeringen att den följer utvecklingen på området och, för det fall det visar sig att det finns behov av att ändra sanktionsreglerna, kommer att se över frågan och föreslå eventuella ändringar (prop. 2012/13:135, s. 23).

Läkemedelsverket har till utredningen påtalat att kriminaliseringar av överträdelser av förordningen bör avkriminaliseras och bli föremål för miljöstraffavgifter i stället. Enligt Läkemedelsverket innebär systemet som det är utformat i dag att både Läkemedelsverket och de brottsbekämpande myndigheterna behöver lägga tid på att utreda och avskriva eller lagföra gärningar som ofta inte är allvarliga i sig, vilket går ut över annan viktig riskbaserad tillsyn och arbetet med att lagföra den allvarliga miljöbrottsligheten. Läkemedelsverket anser det som troligt att sanktionssystemets effektivitet kommer att öka om gärningarna avkriminaliseras och i stället förs över till systemet med miljöstraffavgifter. Läkemedelsverket har till utredningen även framfört att överträdelser av vissa fastställda koncentrationsgränser för tatueringfärger som är kriminaliserade enligt 29 kap. 9 § första stycket 9 har ett lågt straffvärde i jämförelse med andra brott i miljöbalken och därför förordnat en sanktionsväxling (Läkemedelsverket 2023).

12 Utredningens bedömningar och förslag om sanktionsväxling

12.1 Det behövs en översyn av sanktionssystemet

Bedömning: Det behövs en översyn av sanktionssystemet. Sanktionssystemet brister i effektivitet, vilket innebär att det finns en risk att de brottsbekämpande myndigheternas och tillsynsmyndigheternas trovärdighet undergrävs och att straffsystemets brottsavhållande effekt urholkas.

Skälen för utredningens bedömning

I tillsynsmyndigheternas uppdrag ingår att kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs och att vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (26 kap. 1 § andra stycket miljöbalken). För att fullgöra den uppgiften ska tillsynsmyndigheten också inom ramen för tillsynssystemet besluta om miljösanktionsavgift (prop. 1997/98:45, del 1, s. 495 och 30 kap. 1 § miljöbalken, se vidare avsnitt 4.3.5). Tillsynsmyndigheterna förväntas också kunna konstatera överträdelser för att kunna anmäla brott enligt 26 kap. 2 § miljöbalken (prop. 2021/22:219, s. 63).

Av olika skäl leder en stor andel av tillsynsmyndigheternas anmälningar inte till att någon förundersökning inleds eller till att något åtal väcks. I vissa fall avslutas ärendet med att åklagaren beslutar ett strafföreläggande med företagsbot. I andra fall kan ett beslut att inte väcka åtal exempelvis motiveras med att gärningen bedöms som ringa eller att det inte går att visa att gärningen begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet (dir. 2023:139, s. 2). Det kan också vara fråga om

gärningar som hinner preskriberas efter tillsynsmyndigheternas anmälan. I praktiken är det mindre än en tredjedel av de ärenden om misstänkt miljöbrottslighet som tillsynsmyndigheterna anmäler till Åklagarmyndigheten eller Polismyndigheten som faktiskt leder till lagföring. Det har till utredningen påtalats att många tillsynsmyndigheter har slutat att anmäla vissa typer av ärenden av misstänkt miljöbrottslighet eftersom erfarenheten visar att det inte är någon idé att lägga tid och resurser på sådana arbetsuppgifter. Brottsförebyggande rådet påpekade denna brist i regelverkets upprätthållande på kommunal nivå i en rapport från år 2006 (jfr Brå 2006, s. 36 f.), men problemet kvarstår alltså. Det innebär i sin tur att tillsynsmyndigheternas trovärdighet undergrävs och att det finns en risk att straffsystemets brottsavhållande effekt urholkas.

Utifrån den statistik och det övriga underlag som utredningen har presenterat i lägesbilden i kapitel 5 är vår slutsats att en mycket stor andel av de brottsbekämpande myndigheternas resurser läggs på gärningar av lägre allvarlighetsgrad. Det är vidare vanligt att utredningar om miljöbrottslighet begränsas till att avse mindre allvarliga överträdelser som kräver begränsade utredningsinsatser, trots att det finns omständigheter som talar för att det kan vara fråga om allvarlig miljöbrottslighet. På så sätt krävs sällan egna utredningsåtgärder hos polis och åklagare eftersom tillsynsmyndigheternas bedömningar och uppgifter anses tillräckliga. Prognosen för framgångsrik lagföring blir god, inte minst om strafföreläggande kan användas. Det diskretionära utrymmet för polis och åklagare är stort och det är möjligt att juridiskt motivera åtgärder som egentligen snarare beror på resursbrist och andra faktorer än strikt juridiska. När den brottsbekämpande verksamhetens effektivitet mäts är det ofta antalet pinnar som räknas, i betydelsen antal ärenden som avgörs, och då levereras också pinnar från tjänstemännen. Brottsförebyggande rådet påpekade denna brist i sin rapport från år 2006, men utredningens uppfattning är att de problem som påtalades kvarstår (Brå 2006, s. 40, 45 och 52 f., jfr även avsnitt 6.1). Det innebär i sin tur att det finns en risk att de brottsbekämpande myndigheternas trovärdighet ifrågasätts och att straffsystemets brottsavhållande effekt urholkas.

Samtidigt som utredningen drar slutsatsen att den miljöbrottslighet som i dag leder till lagföring till stor del är mindre allvarlig finns det starka indikationer på att det förekommer grov miljöbrottslighet med kopplingar till organiserad brottslighet. Förekomsten av

grov miljöbrottslighet återspeglar sig dock inte i lagföringsstatistiken (se avsnitt 3.7.4 och 5.3.4). Enligt utredningens uppfattning är det sannolikt ett resultat av att den inte upptäcks och utreds i tillräcklig utsträckning, delvis på grund av det som har redogjorts för ovan (se även avsnitt 6.5).

Utredningens sammantagna bedömning är att det behövs en översyn av sanktionssystemet i dess helhet. I en sådan översyn ingår att på nytt överväga om straff eller miljöstraffavgift (och andra administrativa ingripanden) ska väljas som sanktion.

Några formella regler om valet mellan straff och sanktionsavgifter finns inte. Såsom utredningen har redovisat i kapitel 11 har i olika sammanhang utarbetats principer för kriminalisering och avkriminalisering. Nedan följer utredningens utgångspunkter för valet mellan straff och miljöstraffavgifter i fråga om kriminaliseringarna i miljöstraffrätten med beaktande av dessa principer.

12.2 Miljöstraffrätten behöver renodlas och miljöstraffavgifter användas i fler fall

Bedömning: För att de brottsbekämpande myndigheternas resurser ska inriktas på den allvarliga miljöbrottsligheten och för att otillåtna beteenden ska leda till en sanktion i fler fall behövs en renodling av miljöstraffrätten och en utökad användning av miljöstraffavgifter.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningens bedömning är att en bakomliggande orsak till bristerna som vi har pekat på i det föregående avsnittet har att göra med miljöstraffrätten. Den har kommit att innehålla ett mycket stort antal kriminaliseringar. Flera straffbestämmelser utgör rent faktiskt ett omfattande sanktionsbeläggande av överträdelse av handlingsregler i miljöstraffrätten. Trots det finns därutöver straffbestämmelser – med samma straffskalor – för överträdelse av handlingsreglerna som sådana.

För att de brottsbekämpande myndigheternas resurser ska inriktas på den allvarliga miljöbrottsligheten behöver miljöstraffrätten ren-

odlas och miljöstraffavgifter användas i fler fall. En renodling av miljöstraffrätten kan i sin tur förväntas leda till att en sanktion för andra otillåtna förfaranden – i form av en miljöstraffavgift – kommer att beslutas snabbare och i fler fall än vad som sker i dag. Ett ökat och snabbare sanktionsbeläggande kan antas leda till förbättrad regelefterlevnad och därmed i förlängningen till ett bättre skydd för miljöbalkens primära skyddsintressen.

Under utredningen har frågan lyfts om hur effektiva administrativa åtgärder är för det som sker inom ramen för organiserad brottslighet. Utredningens bedömning är att det för ett effektivt system är avgörande att hela verktygslådan i ett sanktionssystem används. Straffansvar för miljöbrott och miljöfarlig kemikaliehantering inträder redan vid s.k. abstrakt fara. Vid otillåten avfallstransport som avser export förutsätts inte för straffansvar att transporten har passerat en geografisk gräns, utan det är tillräckligt att det är fråga om ett anordnande eller genomförande av en transport som är avsedd att gå från EU till ett land eller territorium utanför EU. För grovt miljöbrott och grovt artskyddsbrott inträder straffansvar redan vid försök eller förberedelse till brott (se även kapitel 3). Om det inte är fråga om ett brott kan ett otillåtet förfarande – beroende på omständigheterna i det enskilda fallet – leda till en miljöstraffavgift, ett föreläggande eller ett förbud förenat med vite, eller återkallelse av tillstånd. Sådana ingripanden kan om de används på ett effektivt sätt göra miljöområdet mindre attraktivt för aktörer som ägnar sig åt organiserad brottslighet. Även förebyggande åtgärder, som vidtas före det att ett brott ens begås, är avgörande för att bekämpa miljöbrottslighet. I avsnitt 7.3 och 7.4 föreslår utredningen en utvidgad vandelsprövning.

Vidare har det till utredningen som skäl mot en sanktionsväxling påtalats att det förekommer hot mot miljöinspektörer och andra tjänstemän. Våld, hot och trakasserier mot offentliganställda kan få betydande konsekvenser för den enskilde och är i förlängningen ett angrepp även på det demokratiska systemet. Det har under senare tid uppmärksamrats och finns i princip i hela förvaltningen. *Utredningen om åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet* har haft i uppdrag att överväga olika författningsändringar för att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier. Syftet med utredningen är både att förbättra situationen för de anställda och att värna den offentliga verksamheten. Utredningen redovisade sitt uppdrag i januari 2024 (SOU 2024:1). I utredningen konstateras

att offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier har blivit alltmer framträdande (s. 19). Betänkandet har remissbehandlats. Ärendet bereds i Regeringskansliet. Det ska i sammanhanget understrykas att den som med våld eller hot om våld förgriper sig på en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga tjänstemannen till eller hindra honom eller henne från en åtgärd i myndighetsutövningen eller för att hämnas för en sådan åtgärd döms för våld eller hot mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst två år (17 kap. 1 § brottsbalken, se även 2–4 §§ i samma kapitel).

Det har till utredningen som skäl mot en sanktionsväxling vidare påtalats att vissa kommunala tillsynsmyndigheter inte beslutar om miljöstraffavgifter eller att erforderlig kompetens saknas. De omständigheterna är emellertid lika relevanta i fråga om skyldigheten att anmäla misstänkt brott enligt 26 kap. 2 § miljöbalken. Det får vidare förutsättas att tillsynsmyndigheterna ser till att de har den kompetens som krävs för deras uppdrag att kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs och att vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (26 kap. 1 § andra stycket miljöbalken). För att fullgöra den uppgiften behöver tillsynsmyndigheten kunna utreda och konstatera överträdelse av lagstiftningen. En del i det arbetet är att besluta om miljöstraffavgifter. Regeringen betonade i förarbetena till miljöbalken att tillsynsmyndigheten inom ramen för tillsynssystemet ska besluta om miljöstraffavgift (prop. 1997/98:45, del 1, s. 495).

Det ska i sammanhanget även understrykas att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften döms för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år (20 kap. 1 § brottsbalken, se även Svea hovrätts dom den 7 april 2003 i mål B 3204-02). Det ska nämnas att regeringen den 1 februari 2024 tillsatt en särskild utredare som har i uppdrag att se över den straffrättsliga lagstiftningen om korruption och tjänstefel. Syftet med översynen är att bl.a. ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas. Uppdraget ska redovisas senast den 25 juli 2025 (dir. 2024:14).

Utredningen gör sammantaget bedömningen att de farhågor som har redovisats i det föregående inte är sådana att de i sig utgör skäl mot en renodling av miljöstraffrätten. De har dock betydelse

t.ex. för om en kommun ska ges möjlighet att överlämna ett ärende till länsstyrelsen (se avsnitt 8.5.2) och i fråga om behovet av tillsynsvägledning (se avsnitt 8.5.1 och 13.2.3).

12.3 Straff bör förbehållas förfaranden som kan orsaka påtaglig skada på miljöbalkens primära skyddsintressen

Bedömning: Straff bör som utgångspunkt förbehållas beteenden som kan orsaka påtaglig skada eller fara för skada på miljöbalkens primära skyddsintressen, eller, även om så inte är fallet, för vilka det krävs straff enligt en internationell förpliktelse.

I fråga om överträdelser av förvaltningsrättsliga krav finns anledning att överväga miljöstraff (och andra administrativa ingripanden) i stället för straff.

Skälen för utredningens bedömning

Beteenden som kan orsaka påtaglig skada eller fara för skada på miljöbalkens primära skyddsintressen och där det krävs straff enligt en internationell förpliktelse

I 29 kap. miljöbalken kan en skiljelinje dras mellan de straffbestämmelser som kriminaliserar förfaranden som kan orsaka skada eller fara för skada på miljöbalkens primära skyddsintressen och de straffbestämmelser som innehåller förvaltningsrättsliga krav som skyddar samhällets kontrollsystem. Straffbestämmelser i 29 kap. som inte har en direkt koppling till miljöbalkens primära skyddsintressen kriminaliserar överträdelser av bl.a. krav på tillstånd, godkännande, anmälan eller registrering för att t.ex. få bedriva viss verksamhet, villkorsöverträdelser eller överträdelser av försiktighetsmått, underlåtenhet att ange vissa förhållanden samt underlåtenhet att förse vissa produkter eller objekt med viss märkning eller innehåll. I dessa bestämmelser bestraffas inte orsakandet av skada eller fara för skada, utan normöverträdelserna som sådana. Utredningen använder begreppet förvaltningsrättsliga stödcriminaliseringar för denna typ av kriminaliseringar.

I enlighet med åklagarutredningens och straffrättsanvändningsutredningens kriterier bör straff som utgångspunkt förbehållas för faranden som kan orsaka påtaglig skada eller fara för skada på miljöbalkens primära skyddsintressen eller där det krävs straff enligt en internationell förpliktelse (såsom Europaparlamentet och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser [2008 års miljöbrottsdirektiv] och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1203 av den 11 april 2024 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om ersättande av direktiven 2008/99/EG och 2009/123/EG [2024 års miljöbrottsdirektiv]).

I 1 kap. 1 § miljöbalken anges följande om miljöbalkens primära skyddsintressen:

Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken skall tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

När straffbestämmelserna samlades i miljöbalken vid miljöbalkens tillkomst uttalade regeringen följande om straffbestämmelsernas förhållande till miljöbalkens primära skyddsintressen (prop. 1997/98:45, del 1, s. 527):

Vid bedömningen av överträdelse på miljöområdet bör beaktas att lagstiftningen omfattar intressen av stort skyddsvärde. Bestämmelserna på miljöområdet avser huvudsakligen att skydda sådana fundamentala intressen som våra framtida livsbetingelser, den långsiktiga tillgången till naturresurser samt artrikedomen inom ett område. Miljöbrott och vållande till miljöstörning regleras i dag i brottsbalken. De är så utformade att det för straffbarhet krävs att skada eller olägenhet uppstått eller att det förelegat risk för detta. Här finns således en direkt koppling mellan brottsbeskrivningen och det intresse som är avsett att skyddas med balken.

Det skyddsvärda intresset ges emellertid i en del av miljöbalkens övriga bestämmelser endast indirekt skydd. Flera av straffbestämmelserna inom miljöretten är nämligen så utformade att straffansvar uppkommer oavsett om någon faktisk skada inträffat eller konkret fara härför föreläggat. Det är i dessa fall tillräckligt att en viss bestämmelse har överträtts. Såsom exempel kan nämnas att det enligt miljölagstiftningen är straffbart att driva vissa verksamheter utan tillstånd, även om verksamheten bedrivs på ett sätt som är önskvärt från miljösynpunkt. I stället är det samhällets intresse av att utöva kontroll över sådan verksamhet som typiskt sett kan vara farliga för miljön som i detta fall trätts för när. Att bryta mot nu aktuella bestämmelser har normalt lägre straffvärde än att orsaka betydande skada eller fara för betydande skada på miljön. Det skulle kunna uttryckas så att förfarandet ligger flera led från det egentliga skyddsvärda intresset. Det bör dock uppmärksammas att skyldigheten att fullgöra förprövningsplikten är viktig för respekten för miljöbalkens kontrollsystem. Vid överträdelse av förprövningsplikten är det alltså inte fråga om någon förseelse som är att jämställa med en ordningsförseelse.

De tydligaste exemplen på straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken som kriminaliserar förfaranden som har bedömts kunna orsaka skada eller fara för skada på miljöbalkens primära skyddsintressen är de straffbestämmelser som är utformade så att det för straffbarhet krävs att skada eller olägenhet uppstått eller att det föreläggat fara för detta (t.ex. miljöbrott enligt 1 § och miljöfarlig kemikaliehantering enligt 3 § första stycket). Det kan dock också vara fråga om straffbestämmelser utan skaderekvisit där lagstiftaren har kriminaliserat förfaranden med en presumerad fara för skada eller olägenhet för något av miljöbalkens primära skyddsintressen (t.ex. nedskräpning och nedskräpningsförseelse enligt 7 och 7 a §§ men även brott mot områdesskydd enligt 2 § första stycket 2 och förseelse mot områdesskydd enligt 2 a §). Den gemensamma nämnaren är att det finns en direkt koppling mellan brottsbeskrivningarna och de intressen som är avsedda att skyddas med miljöbalken.

Utredningen instämmer i tidigare förarbetsuttalanden om att det är allvarligt att inte iaktta handlingsregler som är centrala på miljörettens område och att statens kontroll över verksamheter som typiskt sett kan vara farliga för miljön är mycket viktig, samt att det innebär att det ska finnas en sanktion för den som överträder sådana krav. Utredningen anser dock att frågan om *vilken* sanktion som är lämplig bör göras utifrån en mer nyanserad bedömning.

Utredningens bedömning är sammanfattningsvis att straff som utgångspunkt bör förbehållas förfaranden som kan orsaka påtaglig

skada eller fara för skada på miljöbalkens primära skyddsintressen eller där det krävs straff enligt en internationell förpliktelse.

Överträdelser av förvaltningsrättsliga krav

I linje med åklagarutredningens och straffrättsanvändningsutredningens kriterier och regeringens uttalanden i anslutning därtill (avsnitt 11.3) finns i fråga om beteenden som sanktionsbeläggs genom förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar anledning att överväga miljöstraffavgifter (och andra administrativa ingripanden) i stället för straff.

Tillsynsmyndigheterna har tillsynsbefogenheter att ingripa bl.a. genom att besluta om förelägganden och förbud i förening med vite och om miljöstraffavgifter (26 kap. 1, 5, 9 och 14 §§ miljöbalken och miljötillsynsförordningen [2011:13]). Tillsynsmyndigheten har även möjlighet att hos tillståndsmyndighet initiera frågan om att helt eller delvis återkalla ett tillstånd, dispens eller godkännande (24 kap. 3 och 11 §§). Dessa verktyg gäller även i förhållande till sådana förvaltningsrättsliga krav som i dag omfattas av kriminaliseringar.

Med hänsyn till överträdelsernas skiftande karaktär finns sannolikt behov av olika repressiva metoder. I fråga om tillståndspliktig verksamhet kan i många fall en återkallelse av tillståndet antas vara en betydligt mer avskräckande åtgärd än miljöstraffavgift eller straff. Om någon bedriver tillståndspliktig verksamhet utan att ha föreskrivet tillstånd kan denne föreläggas vid vite att antingen söka tillstånd för verksamheten eller att upphöra med densamma. För den överträdelse av regleringen som redan har skett bör det dock också finnas en miljöstraffavgift, eftersom det annars kan saknas incitament att söka tillstånd innan man inleder verksamhet av aktuellt slag. Den omständigheten att det finns en risk för en miljöstraffavgift kan också ha den funktionen att den säkerställer att den myndighet som hanterar tillståndsfrågor m.m. får kännedom om att det bedrivs tillståndspliktig verksamhet.

Den som t.ex. underlåter att fullgöra viss anmälningsplikt, registreringsplikt, undersökning eller kontroll bör kunna föreläggas vid vite att fullgöra skyldigheten och en miljöstraffavgift bör kunna tillkomma för överträdelser som redan skett.

Många straffbestämmelser avser skyldighet att lämna information. Utredningen är av uppfattningen att föreläggande att fullgöra skyl-

digheten vid vite som utgångspunkt är ett bättre tillvägagångssätt för att få fram upplysningarna än att använda straff (eftersom straff, till skillnad från ett föreläggande vid vite, inte är framåtsyftande).

Vid vissa överträdelser av villkor eller andra bestämmelser i ett tillstånd eller av försiktighetsmått som beslutats för en anmälningsskyldig verksamhet samt underlåtenhet att förse vissa produkter eller objekt med viss märkning eller innehåll kan det finnas ett närmre samband mellan underlåtenheten att följa sådana krav och fara för skada på miljöbalkens primära skyddsintressen, t.ex. om man i en miljöfarlig verksamhet överskrider villkor om gräns för utsläpp eller om en kemisk produkt hanteras felaktigt i brist på korrekt information. I en sådan situation ska straffbestämmelsen om miljöbrott tillämpas i första hand (29 kap. 4 § tredje stycket miljöbalken). Även straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering kan bli tillämplig (29 kap. 3 § första stycket miljöbalken).

Utredningens bedömning är sammantaget att det i fråga om överträdelser av förvaltningsrättsliga krav finns anledning att överväga miljöstraffsavgifter (och andra administrativa ingripanden) i stället för straff.

12.4 Det behövs en principiell diskussion om användningen av straff för överträdelser av förvaltningsrättsliga krav

Bedömning: Det behövs en principiell diskussion om användningen av straff för överträdelser av förvaltningsrättsliga krav.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har i det föregående avsnittet bedömt att det i fråga om överträdelser av förvaltningsrättsliga krav generellt finns anledning att överväga miljöstraffsavgifter (och andra administrativa ingripanden) i stället för straff. Utredningen har vidare bedömt att en avgörande bakomliggande orsak till bristerna i sanktionssystemet på miljöstraffens område är att miljöstraffrätten har kommit att bli mycket omfattande. Denna straffrättsliga inflation har skett utan att det i lagstiftningsärendena förts någon principiell diskussion om

när det är befogat med straff. Det har sällan ägnats uppmärksamhet åt effektivitetshänsynen, dvs. vilken metod som har bäst förmåga att avhålla från det oönskade beteendet och vilken metod som innebär lämpligast resursanvändning. Det har inte heller förts någon principiell diskussion om hur Sverige effektivt ska genomföra EU-rättsliga krav på sanktioner.

I det följande redovisar utredningen de utgångspunkter som vi anser bör ligga till grund för överväganden om det är befogat med straff och om valet mellan straff och miljöstraffavgifter (och andra administrativa ingripanden) i fråga om överträdelser av förvaltningsrättsliga krav.

12.5 Utgångspunkter för val av sanktion för överträdelser av förvaltningsrättsliga krav

Bedömning: Överväganden om val av sanktion för överträdelser av förvaltningsrättsliga krav bör göras utifrån följande utgångspunkter.

1. Vid överväganden av val om sanktion bör beaktas både vilken metod som har bäst förmåga att avhålla från det oönskade beteendet och vilken metod som innebär lämpligast resursanvändning.
2. Den omständigheten att det krävs utredning eller bedömning för att konstatera en överträdelse bör inte i sig anses utgöra skäl för att endast straff kan väljas som sanktion.
3. Den omständigheten att miljöstraffrätten rent faktiskt innebär ett omfattande sanktionsbeläggande av handlingsregler i EU-rätt och svensk rätt, även utan de förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringarna, bör beaktas vid överväganden om kriminalisering av överträdelser av förvaltningsrättsliga krav.
4. Systematiken i EU:s miljölagstiftning bör beaktas vid valet av sanktion vid genomförandet av EU-rättsliga krav på sanktion.
5. Mark- och miljödomstolarna besitter miljörettslig och förvaltningsrättslig kompetens, och är därför mer lämpade än allmänna domstolar att pröva förvaltningsrättsliga krav på miljörettens område.

Skälen för utredningens bedömning

Vid överväganden av val om sanktion bör beaktas både vilken metod som har bäst förmåga att avhålla från det oönskade beteendet och vilken metod som innebär lämpligast resursanvändning

En grundläggande utgångspunkt för utredningen är att effektivitet kan uppnås, förutsatt att hela sanktionssystemets verktygslåda används. Det innebär att effektivitetshänsynen – och därmed lagstiftarens val av sanktionsform – bör avse både vilken metod som har bäst förmåga att avhålla från det oönskade beteendet och vilken metod som innebär lämpligast resursanvändning. I det ingår framför allt de brottsbekämpande myndigheternas resurser och tillsynsmyndigheternas resurser. Det finns också skäl att nämna att utredningen i kapitel 8 och 9 föreslår åtgärder som syftar till att stärka tillsynen och öka tillsynsmyndigheternas möjligheter att upptäcka överträdelser av miljölagstiftningen, och då bl.a. sådana överträdelser som är del i ett större upplägg där verksamhet bedrivs på olika håll i landet.

En särskild fråga är om kriminaliseringar av överträdelser av handlingsregler kan antas ha en särskilt avhållande effekt jämfört med miljöstraffsavgifter genom att hot om straff ses som särskilt allvarligt. I allmänhet anses straff vara en sådan allvarlig konsekvens av en gärning att den kan verka avhållande av den anledningen. Utredningen bedömer dock att straffets preventiva funktion är starkt sammankopplat med det personliga ansvaret. För överträdelser i näringsverksamhet, varom det i huvudsak är fråga i miljöstraffrätten, där den straffrättsliga sanktionen primärt kommit att utgöras av en särskild rättsverkan i form av en företagsbot kommer inte straffrätten att ha samma avhållande effekt. Med hänsyn till att överträdelser av handlingsregler som är kriminaliserade i miljöstraffrätten så sällan leder till straffrättsliga sanktioner är risken stor för konkurrensnedvridning mellan näringsidkare som följer reglerna och näringsidkare som inte bryr sig om att göra det. En växling till miljöstraffsavgifter torde ha goda förutsättningar att motverka sådan konkurrensnedvridning. Av samma skäl och då det så sällan blir fråga om personligt ansvar måste miljöstraffsavgifter anses vara ett styrmedel som har möjlighet till bättre genomslag än straff.

Utifrån den statistik och det övriga underlag som utredningen har presenterat i lägesbilden i kapitel 5 är vår slutsats att en mycket stor andel av de brottsbekämpande myndigheternas resurser läggs

på gärningar av lägre allvarlighetsgrad. En renodling av miljöstraffrätten genom en sanktionsväxling kommer innebära att otillåtna förfaranden av lägre allvarlighetsgrad hanteras i tillsynen. Det kommer i sin tur innebära att fokus hos de brottsbekämpande myndigheterna kan flyttas till de mest förkastliga gärningarna.

Åtal kan väckas för t.ex. miljöbrott eller miljöfarlig kemikaliehantering om ett förfarande i strid med en handlingsregel är att betrakta som en del av ett sådant brott. I sådana fall kan åklagaren till stöd för åtalet åberopa själva överträdelsen av handlingsregeln som ett bevisfaktum eller som en straffvärdehöjande omständighet. Vid en sanktionsväxling kan i de fall en överträdelse har begåtts utan att det straffrättsligt går att bevisa att ett brott har begåtts normöverträdelsen, t.ex. överträdelsen av förbudet, kravet eller försiktighetsmålet som sådan, bli föremål för överväganden om miljöstraffavgift (eller andra administrativa ingripanden). Med att det inte går att straffrättsligt bevisa menas t.ex. att det inte går att styrka uppsåt eller oaktsamhet, eller att gärningen inneburit fara för skada eller skada men i en omfattning som har ringa betydelse. Ett sådant sanktionssystem innebär att risken för att förbjudna beteenden inte möts av någon reaktion från samhällets sida blir mindre. Den omständigheten att det krävs utredning eller bedömning för att konstatera en överträdelse bör inte i sig anses utgöra skäl för att endast straff kan väljas som sanktion

En grundläggande utgångspunkt vid val av sanktion är att bestraffning är samhällets mest ingripande och förnedrande sanktion och att kriminalisering därför bör tillgripas endast i sista hand eller för de mest förkastliga gärningarna (jfr Asp, Ulväng och Jareborg 2013, under rubriken 1.4.6, *Rättsstatliga principer för kriminalisering*). Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 uttalade regeringen att miljöstraffavgift passar mindre bra om det inte är enkelt att bedöma om en skyldighet fullgjorts eller inte. Detta eftersom det inte är lätt att utan en rad bedömningar slå fast att en överträdelse har skett (prop. 2005/06:182, s. 92, 99 och 114). Genom hur dessa förarbetsuttalanden har kommit att tillämpas har det uppstått en situation där lagstiftaren har valt straff som sanktion för överträdelser av förvaltningsrättsliga krav med hänvisning till att det inte är möjligt att använda miljöstraffavgift som sanktionsform när det krävs utredning eller bedömningar. Det har härefter tillkommit kriminaliseringar med hänvisning till att straff ska väljas eftersom det redan

har valts som sanktion för liknande överträdelse. Det innebär att det i miljöstraffrätten finns kriminaliseringar som har tillkommit, inte för att straff har bedömts befogat på grund av förkastligheten i gärningarna, utan med hänvisning till tidigare förarbetsuttalanden om begränsningar i miljöstraffsavgiftssystemet. I kapitel 13 finns utredningens överväganden om det finns behov av ändringar i miljöstraffsavgiftssystemet.

Den omständigheten att miljöstraffrätten rent faktiskt innebär ett omfattande sanktionsbeläggande av handlingsregler i EU-rätt och svensk rätt bör beaktas vid överväganden om kriminalisering

Andra omständigheter som bör beaktas vid överväganden om kriminalisering är enligt utredningen (vilket är i linje med den kritik som har framförts av Lagrådet mot lagstiftningstekniken i miljöstraffrätten, se avsnitt 11.7.1), följande.

- Även om man helt bortser från de förvaltningsrättsliga stödcriminaliseringarna i vilka det hänvisas till olika handlingsregler i EU-förordningar eller i svensk intern rätt så innefattar miljöstraffrätten rent faktiskt ett omfattande sanktionsbeläggande av handlingsreglerna i fråga. Som bl.a. framgår av tidigare överväganden om kriminalisering av överträdelse av handlingsregler (avsnitt 3.1 och 11.7.1), tar handlingsreglerna sikte på förfaranden som innebär fara eller betydande olägenhet för miljöbalkens primära skyddsintressen. Sådana förfaranden är, om faran eller olägenheten sammanhänger med utsläpp av ett ämne, förvaring av ett ämne, hantering av avfall, buller, skakning, strålning och ändring av yt- eller grundvattennivån generellt straffbelagda genom bestämmelsen om miljöbrott i 29 kap. 1 § miljöbalken (se även utredningens förslag om utvidgning av miljöbrottets tillämpningsområde i avsnitt 16.4.1). I den mån det inte är fråga om sådana förfaranden som omfattas av miljöbrottet täcker vidare bestämmelsen i 29 kap. 3 § första stycket miljöbalken om miljöfarlig kemikaliehantering, om faran sammanhänger med underlåtenhet att vidta behövliga försiktighetsåtgärder, i betydande utsträckning handlingsreglerna i fråga (se även utredningens förslag om utvidgning av tillämpningsområdet för brottet miljöfarlig kemikaliehantering i avsnitt 16.4.3).

- Även om det inte direkt hänvisas till handlingsregler i EU-förordningar eller i svensk rätt i de svenska straffbestämmelserna är en sådan reglering ofta av avgörande betydelse för bedömningen av erforderlig aktsamhetsstandard och medvetna överträdelser av handlingsreglerna uppfattas i allmänhet som ett starkt indicium på uppsåt också i förhållande till den effekt eller fara som en tillämpning av bestämmelserna förutsätter.
- En särskild kriminalisering av överträdelser av handlingsregler i EU-förordningar och i svensk rätt har främst självständig betydelse i förhållande till sådana förfaranden som generellt sett, eller i det enskilda fallet, inte är förenade med någon sådan fara som krävs för ansvar för miljöbrott eller miljöfarlig kemikaliehantering (29 kap. 1 § och 3 § första stycket miljöbalken).

Systematiken i EU:s miljölagstiftning bör beaktas vid valet av sanktion vid genomförandet av EU-rättsliga krav på sanktion

En mycket stor andel av de förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringarna har tillkommit för att genomföra krav på sanktioner i EU:s miljölagstiftning. Genom 2008 års miljöbrottsdirektiv åläggs medlemsstaterna att kriminalisera de grävsta överträdelserna, som begås av uppsåt eller av grov oaktsamhet, av sektorslagstiftningen på miljöområdet. Andra överträdelser av sektorslagstiftningen omfattas av krav på effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner (jfr särskilt skäl 5, 6, 8 och 9 i 2008 års miljöbrottsdirektiv). Denna systematik har inte beaktats vid genomförandet av krav på sanktioner i svensk rätt (se avsnitt 11.6). Denna diskrepans, mellan den EU-rättsliga systematiken och systematiken i svensk rätt, innebär att det kan ifrågasättas om Sverige uppfyller EU:s krav på ett effektivt, avskräckande och proportionerligt sanktionssystem. För att det ska vara tydligt att Sverige uppfyller dessa krav, bör systematiken i EU:s miljölagstiftning beaktas vid valet mellan straff och miljöstraff i svensk rätt.

Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 2024 avseende Naturvårdsverket gett Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå författningsändringar för att genomföra kraven i de nya ozon- och F-gasförordningarna. Naturvårdsverket har redovisat sitt uppdrag den 30 september 2024 i skrivelsen *Förslag till författningsändringar till*

följd av EU:s reviderade förordningar om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen (Naturvårdsverket 2024a). Utredningen kan konstatera att överväganden och förslag i skrivelsen om straff för att genomföra krav på sanktioner i de aktuella rättsakterna inte är i linje med ovan redovisade utgångspunkter.

Mark- och miljödomstolarna är särskilt lämpade att pröva förvaltningsrättsliga krav på miljörättens område

En konsekvens av att miljöstraffavgift väljs som sanktion för överträdelse av förvaltningsrättsliga krav i stället för en förvaltningsrättslig straffkriminalisering är att prövningen i domstol kommer ske i mark- och miljödomstolarna. Mark- och miljödomstolarna är på grund av sin särskilda kompetens särskilt lämpade att pröva förvaltningsrättsliga krav på miljörättens område.

12.6 Utredningens bedömningar och förslag om straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken

Som vi redogör för i avsnitt 12.2 finns ett tydligt behov av att göra en förnyad bedömning av valet av straff som sanktion. Som utredningen har redogjort för i avsnitt 12.3 bör vid bedömningen av vilka överträdelse som ska vara kriminaliserade utgångspunkten vara att kriminalisering bör förbehållas förfaranden som kan orsaka påtaglig skada eller fara för skada på miljöbalkens primära skyddsintressen och förfaranden där det krävs straff enligt en internationell förpliktelse. I fråga om beteenden som sanktionsbeläggs genom förvaltningsrättsliga straffkriminaliseringar finns anledning att överväga om inte miljöstraffavgift (eller andra administrativa ingripanden) är effektivare än straff. Utredningen har kommit fram till att det behövs ett nytt synsätt vid val av sanktion för överträdelse av förvaltningsrättsliga krav för att sanktionssystemet på miljörättens område ska bli effektivt (se avsnitt 12.4). Det behövs en grundläggande förändring i det synsätt som har anlagts i tidigare lagstiftningsärenden där t.ex. omständigheter som att en bestämmelse utgör ett centralt skydd för hälsa och miljö, eller är central för samhällets kontrollsystem i sig, eller att det inte går att använda miljöstraffavgift har ansetts utgöra skäl för att välja straff som sanktion. Den omstän-

digheten att miljöstraffrätten rent faktiskt innebär ett omfattande sanktionsbeläggande av handlingsregler i EU-rätt och svensk rätt, även utan de förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringarna, bör beaktas vid överväganden om kriminalisering. Det innebär också den nyheten att lagstiftaren bör beakta systematiken i EU:s miljölagstiftning vid överväganden om val av sanktionsform vid genomförandet av EU-rättsliga krav på sanktion.

I det följande redogör utredningen för de närmare överväganden som vi har gjort om förutsättningarna för en sanktionsväxling i fråga om respektive straffbestämmelse i 29 kap. miljöbalken. Närmare beskrivningar av bestämmelserna och tidigare förarbetsuttalanden om skälen för kriminalisering finns redovisade i kapitel 3.

12.6.1 Miljöbrott

Bedömning: Gärningar enligt 29 kap. 1 § miljöbalken bör även fortsättningsvis vara straffbelagda.

Skälen för utredningens bedömning

Bestämmelsen om miljöbrott i 29 kap. 1 § miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 3.1.2. Den kriminaliserar förfaranden som har en direkt koppling till de intressen som är avsedda att skyddas med miljöbalken. Delar av den genomför dessutom krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv (artikel 3 a, b, d och e). Straffbestämmelsen kan även antas vara ändamålsenlig för det kommande genomförandet av krav på straff i 2024 års miljöbrottsdirektiv (artikel 3.2 a, d–g, i och k–m). Krav på straff enligt internationella åtaganden utgör givetvis ett tungt vägande skäl för en kriminalisering. Gärningar enligt 29 kap. 1 § bör därför även fortsättningsvis vara straffbelagda.

12.6.2 Brott mot områdesskydd

Bedömning: Gärningar enligt 29 kap. 2 miljöbalken bör även fortsättningsvis vara straffbelagda.

Skälen för utredningens bedömning

Bestämmelsen om brott mot områdesskydd i 29 kap. 2 § miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 3.1.3. Kriminaliseringarna enligt 29 kap. 2 § första stycket 1 och 3 miljöbalken har en direkt koppling till miljöbalkens primära skyddsintressen. Punkt 1 och 3 är utformade så att det för straffbarhet krävs att skada eller olägenhet uppstått eller att det förelegat fara för detta. De genomför vidare krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv (artikel 3 h) och kan även antas vara ändamålsenliga för det kommande genomförandet av krav på straff i 2024 års miljöbrottsdirektiv (artikel 3.2 q). Krav på straff enligt internationella åtaganden utgör givetvis ett tungt vägande skäl för en kriminalisering. Gärningar enligt punkt 1 och 3 miljöbalken bör därför även fortsättningsvis vara straffbelagda.

Enligt andra stycket 2 bestraffas enbart normöverträdelsen, dvs. överträdelsen av förbudet som sådant. Som har redovisats i avsnitt 12.5 finns i fråga om beteenden som sanktionsbeläggs genom förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar anledning att överväga miljöskaktionsavgifter (och andra administrativa ingripanden) i stället för straff.

Om ett förfarande enligt punkt 2 innebär skada eller fara på miljöbalkens primära skyddsintressen ska 29 kap. 1 eller 2 b §§ tillämpas i stället. De allvarligaste överträdelserna är alltså redan kriminaliserade genom andra bestämmelser. Det talar emot kriminaliseringen. Å andra sidan finns ett nära indirekt samband mellan kriminaliseringen och miljöbalkens primära skyddsintressen eftersom förbudet syftar till att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Det talar för kriminaliseringen. Det har till utredningen vidare påtalats att brott enligt punkt 2 i regel inte begås i näringsverksamhet. Utredningen gör sammantaget bedömningen att gärningar enligt punkt 2 även fortsättningsvis bör vara straffbelagda.

12.6.3 Förseelse mot områdesskydd

Bedömning: Gärningar enligt 29 kap. 2 a § miljöbalken bör även fortsättningsvis vara straffbelagda.

Skälen för utredningens bedömning

Bestämmelsen om förseelse mot områdesskydd enligt 29 kap. 2 a § miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 3.1.3. Det är enbart normöverträdelsen som bestraffas. Motsvarande utgångspunkter som för 29 kap. 2 § första stycket 2 miljöbalken (se avsnitt 12.6.2) gäller således för bedömningen av om gärningar enligt nu aktuell bestämmelse bör vara fortsatt straffbelagda.

Om ett förfarande enligt bestämmelsen innebär skada eller fara på miljöbalkens primära skyddsintressen ska 29 kap. 1, 2 eller 2 b §§ miljöbalken tillämpas i stället. De allvarligaste överträdelserna är alltså redan kriminaliserade genom andra bestämmelser. Det talar emot kriminaliseringen. Å andra sidan finns ett mycket nära indirekt samband mellan kriminaliseringarna i 2 a § och miljöbalkens primära skyddsintressen då ett av syftena med bestämmelsen är att även små överträdelser – som när de upprepas riskerar att leda till skada men som inte i varje enskilt fall gör det – ska omfattas av straffansvar. Det talar för att ha kvar kriminaliseringen. Det har till utredningen vidare påtalats att brott enligt 2 a § i regel inte begås i näringsverksamhet. I linje med bedömningen i föregående avsnitt i fråga om brott mot områdesskydd bedömer utredningen att gärningar enligt 2 a § miljöbalken även fortsättningsvis bör vara straffbelagda.

12.6.4 Artskyddsbrott

Bedömning: Gärningar enligt 29 kap. 2 b § miljöbalken bör även fortsättningsvis vara straffbelagda.

Skälen för utredningens bedömning

Bestämmelsen om artskyddsbrott enligt 29 kap. 2 b § miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 3.1.4. Den kriminaliserar förfaranden som har en direkt koppling till miljöbalkens primära skyddsintressen. Delar av straffbestämmelsen genomför dessutom krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv (artikel 3 f och g). Straffbestämmelsen kan vidare antas vara ändamålsenlig för det kommande genomförandet av krav på straff i 2024 års miljöbrottsdirektiv (artikel 3.2 o). Krav på straff enligt internationella åtaganden utgör givetvis ett tungt vägande skäl för en kriminalisering. Gärningar enligt 29 kap. 2 b § bör därför även fortsättningsvis vara straffbelagda.

12.6.5 Otillåten hantering av en invasiv främmande art

Bedömning: Gärningar enligt 29 kap. 2 c § miljöbalken bör även fortsättningsvis vara straffbelagda.

Skälen för utredningens bedömning

Bestämmelsen om tillåten hantering av en invasiv främmande art enligt 29 kap. 2 c § miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 3.1.5. Den kriminaliserar förfaranden som har en direkt koppling till miljöbalkens primära skyddsintressen. Straffbestämmelsen kan vidare antas vara ändamålsenlig för det kommande genomförandet av krav på straff i 2024 års miljöbrottsdirektiv (artikel 3.2 r). Krav på straff enligt internationella åtaganden utgör givetvis ett tungt vägande skäl för en kriminalisering. Gärningar enligt 29 kap. 2 c § bör därför även fortsättningsvis vara straffbelagda.

12.6.6 Miljöfarlig kemikaliehantering

Förslag: Straffansvaret ska upphöra att gälla för gärningar enligt 29 kap. 3 § andra stycket 1–7, 9–11 och 13–22 miljöbalken. Beteenden enligt punkt 2–7, 9–11 och 13–22 ska i stället kunna föranleda miljöstraffavgifter (och andra administrativa ingripanden).

Bedömning: Gärningar enligt 29 kap. 3 § första stycket miljöbalken bör även fortsättningsvis vara straffbelagda. Gärningar enligt andra stycket 8 och 12 bör inte omfattas av utredningens förslag om sanktionsväxling.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

29 kap. 3 § första stycket

Bestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 § första stycket miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 3.1.6. Kriminaliseringarna har en direkt koppling till de intressen som är avsedda att skyddas med miljöbalken. Delar av första stycket genomför krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv (artikel 3 d). Kriminaliseringen enligt första stycket kan även antas vara ändamålsenlig för det kommande genomförandet av krav på straff i 2024 års miljöbrottsdirektiv (artikel 3.2 b och c). Krav på straff enligt internationella åtaganden utgör givetvis ett tungt vägande skäl för en kriminalisering. Gärningar enligt första stycket bör därför även fortsättningsvis vara straffbelagda.

29 kap. 3 § andra stycket

Bestämmelserna i 29 kap. 3 § andra stycket miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 3.1.6. Där redogörs också för lagstiftarens skäl för kriminaliseringarna. Andra stycket innehåller förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar.

Kriminaliseringarna enligt andra stycket 8 och 12 skulle de kunna vara ändamålsenliga för det kommande genomförandet av krav i 2024 års miljöbrottsdirektiv som avser handlingsregler i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/590 av den 7 februari

2024 om ämnen som bryter ned ozonskiktet och om upphävande av förordning (EG) nr 1005/2009 (2024 års ozonförordning) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/573 av den 7 februari 2024 om fluorerade växthusgaser, om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och om upphävande av förordning (EU) nr 517/2014 (2024 års f-gasförordning) (artikel 3.2 s och t, se även avsnitt 16.1 och 16.5.2). Utredningen ska enligt kommittédirektiven se till att förslagen inte försvårar ett genomförande av nya krav som ställs i EU:s miljölagstiftning (dir. 2023:139, s. 5). Kriminaliseringarna enligt 29 kap. 3 § andra stycket bör därför inte omfattas av utredningens förslag om sanktionsväxling, utan sådana frågor bör anstå till genomförandet av kraven i 2024 års miljöbrottsdirektiv (se även avsnitt 16.5.2).

Övriga punkter i andra stycket genomför krav på att medlemsstaterna i EU ska ha avskräckande, effektiva och proportionerliga sanktioner för vissa överträdelser av handlingsregler i EU:s miljölagstiftning. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrottsdirektiv i dessa delar. Utredningen delar de bedömningar som har gjorts i de tidigare lagstiftningsärendena om att det är mycket viktigt för människors hälsa och miljön att de aktuella kraven följs. Vi anser dock att det är lämpligt med en mer nyanserad bedömning av lämplig sanktionsform än den som har gjorts i tidigare lagstiftningsärenden. Som redogörs för i avsnitt 12.5 bör systematiken i EU:s miljölagstiftning beaktas för ett effektivt genomförande av EU-rätten. Det saknas överväganden i förarbetena om lämplig sanktionsform sett i ljuset av systematiken i EU:s miljölagstiftning efter utfärdandet av 2008 års miljöbrottsdirektiv. Vi delar t.ex. inte lagstiftarens bedömning om att EU-rätten ställer krav på straff för överträdelser av handlingsreglerna i punkt 4 och 5 (prop. 2012/13:135, s. 23 ff.). Vidare behöver kriminaliseringens närhet till miljöbalkens primära skyddsintressen analyseras, liksom förhållandet mellan andra straffbestämmelser som har en direkt koppling till miljöbalkens primära skyddsintressen och till det som bestämmelsen ytterst syftar till att skydda. Utredningen anser inte att skyddet för samhällets kontrollsystem i sig är ett tungt skäl för att just straff ska väljas som sanktionsform, utan det skyddet bör kunna uppnås även genom miljöstraffavgifter (och andra administrativa ingripanden). I utredningens direktiv ges vidare ett exempel på en överträdelse som har ett förhållandevis lågt straffvärde, men som ändå är förenad med straffansvar enligt punkt 2 eftersom det inte

har bedömts möjligt med en miljöstraffavgift då det inte är enkelt att konstatera att en överträdelse har skett. Exemplet avser överträdelser av tillhandahållandet av elektrisk eller elektronisk utrustning med för höga halter av bly i lödpunkterna i strid med förordningen (2012:861) om farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning. I dessa fall krävs laboratorieanalyser för att påvisa en överträdelse (dir. 2022:69, s. 11). Kravet på enkelhet i miljöstraffavgiftssystemet är dock förenligt med detta (se avsnitt 12.5).

Det ska nämnas att Lagrådet har framfört kritik mot valet av straff som sanktion såväl i fråga om specifika punkter som ur ett principiellt perspektiv i lagstiftningsärenden med förslag på nya förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar enligt bestämmelsen (avsnitt 11.7.1). Vidare har Läkemedelsverket till utredningen påtalat behovet av en sanktionsväxling av de bestämmelser som kriminaliserar överträdelser av krav i EU:s kosmetikaförordning (avsnitt 11.7.2).

Vid bedömningen av närheten till miljöbalkens primära skyddsintressen kan konstateras att kriminaliseringarna i fråga innebär att det är själva normöverträdelserna som bestraffas, dvs. överträdelserna av handlingsreglerna som sådana. Det saknas alltså en direkt koppling mellan brottsbeskrivningarna och de intressen som är avsedda att skyddas med miljöbalken, även om det indirekta sambandet är förhållandevis nära. Överträdelser av handlingsreglerna som innebär skada eller fara för skada omfattas emellertid även av miljöbrottet (29 kap. 1 §) och miljöfarlig kemikaliehantering (29 kap. 3 § första stycket miljöbalken). Straffansvar för miljöbrott och miljöfarlig kemikaliehantering inträder i dag redan vid s.k. abstrakt fara (29 kap. 1 § första stycket 1, 2 och 4 samt 29 kap. 3 § första stycket och 11 § första stycket, se även prop. 1997/98:45, del 2, s. 305 där det framgår att faran kan vara abstrakt). I avsnitt 16.4.1 och 16.4.3 föreslår utredningen vidare ändringar i bestämmelserna om miljöbrott och miljöfarlig kemikaliehantering, för att ytterligare tydliggöra och skärpa straffansvaret för miljöbrott och miljöfarlig kemikaliehantering.

En särskild fråga är om kriminaliseringar kan antas ha en särskilt avhållande effekt jämfört med miljöstraffavgifter genom att hot om straff ses som särskilt allvarligt. Utredningen bedömer att en straffbestämmelses preventiva funktion är starkt sammankopplad med det personliga ansvaret. För överträdelser i näringsverksamhet där den straffrättsliga sanktionen primärt utgörs av en särskild rättsverkan i form av en företagsbot kommer inte straffrätten att ha samma

avhållande effekt. Under de senaste tio åren finns ett åtal för brott enligt 29 kap. 3 § andra stycket miljöbalken. Påföljden bestämdes till 80 dagsböter (Södertörns tingsrätts dom den 18 september 2017 i mål B 7975-17). Det finns cirka tio talan om företagsbot som avser överträdelser av 29 kap. 3 § andra stycket miljöbalken. I de fall talan om företagsbot bifallits bestämdes företagsboten till mellan 10 000 kronor och 50 000 kronor. Det finns cirka 100 strafförelägganden med företagsbot mellan 5 000 kronor och 275 000 kronor och två strafförelägganden med personligt ansvar, ett med dagsböter ett med villkorlig dom i förening med dagsböter. Det senare strafföreläggandet avser även brott enligt 29 kap. 4 § miljöbalken. Utredningen har inte haft tillgång till information om till vilken punkt i 29 kap. 3 § andra stycket miljöbalken strafföreläggandena hänför sig, vilket innebär att redovisad statistik även kan omfatta punkt 8 och 12. Det innebär att antalet straffrättsliga ingripanden som hänför sig till de bestämmelser som är föremål för överväganden om sanktionsväxling kan vara något färre än de ärenden som framgår av redogörelsen. Antalet överträdelser som leder till en straffrättslig sanktion är således mycket lågt.

Med hänsyn till att överträdelser så sällan leder till straffrättsliga sanktioner är risken stor för konkurrensnedvridning mellan näringsidkare som följer reglerna och näringsidkare som inte bryr sig om att göra det. En växling till miljöstraffavgifter torde ha goda förutsättningar att motverka sådan konkurrensnedvridning. Av samma skäl och då det så sällan blir fråga om personligt ansvar måste miljöstraffavgifter anses vara ett styrmedel som har möjlighet till bättre genomslagskraft än straff eftersom det ligger i sakens natur att en miljöstraffavgift kan beslutas snabbare och i fler fall.

Åtal kan väckas för t.ex. miljöbrott eller miljöfarlig kemikaliehantering om ett förfarande i strid med en handlingsregel är att betrakta som en del av ett sådant brott. I sådana fall kan åklagaren till stöd för åtalet åberopa själva överträdelserna av handlingsregeln som ett bevisfaktum eller som en straffvärdehöjande omständighet. Vid en sanktionsväxling kan, i de fall en överträdelse har begåtts utan att det straffrättsligt går att bevisa att ett brott har begåtts normöverträdelserna, dvs. överträdelserna av förbudet, kravet eller försiktighetsmättet som sådant, bli föremål för överväganden om miljöstraffavgift (eller andra administrativa ingripanden). Det innebär att risken för att förbjuda beteenden inte möts av någon reaktion från

samhällets sida blir mindre. En sanktionsväxling innebär också att tillsynsmyndigheterna kommer pröva de mindre allvarliga överträdelserna, och att resurser frigörs hos de brottsbekämpande myndigheterna så att deras fokus kan ligga på de mest förkastliga gärningarna i stället.

Utredningen vill även peka på en brist i den nuvarande lagstiftningstekniken genom vilken förfaranden som är kriminaliserade enligt 29 kap. 3 § första stycket också omfattas av kriminaliseringarna i andra stycket. Risken med denna lagstiftningsteknik är att de bestämmelser som innehåller rekvisit om skada eller fara för skada (dvs. 29 kap. 1 § och 3 § första stycket) inte tillämpas i praktiken eftersom de ställer högre krav på åklagarens bevisning. Det innebär i sin tur att det finns en risk för att straff (eller en företagsbot) eller ett strafföreläggande med påföljd (eller en företagsbot) inte bestäms utifrån brottets straffvärde och att samhällets reaktion därmed blir betydligt mildare än vad som har varit lagstiftarens avsikt eftersom skada eller fara för skada är en omständighet som ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet (29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken), vilket alltså inte behöver bevisas, eller ens påstås, enligt 29 kap. 3 § andra stycket miljöbalken (Brå 2006, s. 53 f.).

En sanktionsväxling av de förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringarna i 29 kap. 3 § andra stycket 2–7, 9–11 och 13–22 kan sammantaget förväntas innebära ett effektivare sanktionssystem på miljörettens område såväl vad gäller systemets förmåga att avhålla från de oönskade beteendena, som i fråga om fördelningen av uppgifter mellan brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter och innebär dessutom ett effektivt genomförande av krav på sanktioner i EU-rätten (jfr avsnitt 12.5). Eftersom den föreslagna sanktionsväxlingen innebär att Sverige följer systematiken i EU:s miljölagstiftning bedöms förslaget inte försvåra det kommande uppdraget att genomföra krav på straff i 2024 års miljöbrottsdirektiv (och inte heller det kommande genomförandet av nya krav på sanktioner i EU:s miljölagstiftning i övrigt).

I fråga om 29 kap. 3 § andra stycket 1 (överträdelser av förbud mot att sprida bekämpningsmedel enligt 14 kap. 7 § miljöbalken) gör utredningen bedömningen att den punkten bör upphöra och inte omfattas av den föreslagna sanktionsväxlingen. Kriminaliseringen har en mycket nära koppling till de intressen som är avsedda att skyddas med miljöbalken. Det har i tidigare lagstiftningsärenden inte redo-

visats överväganden i fråga om förhållandet mellan kriminaliseringen och miljöbrottets tillämpningsområde. Den som sprider bekämpningsmedel i strid med förbudet gör sig enligt utredningens bedömning skyldig till miljöbrott. Punkt 1 framstår mot den bakgrunden som omotiverad.

12.6.7 Olovlig kemikaliehantering

Förslag: Straffansvaret ska upphöra att gälla för gärningar enligt 29 kap. 3 a § miljöbalken. Sådana beteenden ska i stället kunna föranleda miljöstraffavgifter (och andra administrativa ingripanden).

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelsen om olovlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 a § miljöbalken, som är en förvaltningsrättslig stödkriminalisering, beskrivs närmare i avsnitt 3.1.7. Där redovisas även lagstiftarens skäl för kriminalisering. Utredningen har bedömt att det i fråga om beteenden som sanktionsbeläggs genom förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar finns anledning att överväga miljöstraffavgift (och andra administrativa ingripanden) i stället för straff (se avsnitt 12.3).

Utredningen delar bedömningen i förarbetena om att det är mycket viktigt att de förbud och föreskrifter som är kriminaliserade enligt 29 kap. 3 a § följs och skälen för det i så måtto att kraven indirekt utgör ett viktigt skydd för miljöbalkens primära skyddsintressen. Vi anser emellertid att det är lämpligt med en mer nyanserad bedömning av lämplig sanktionsform. Det saknas överväganden om val av sanktionsform i tidigare lagstiftningsärenden utifrån den omständigheten att det bara finns böter i straffskalan. Brott som endast har böter i straffskalan är enligt utredningens bedömning särskilt lämpliga för överväganden om sanktionsväxling.

Under de senaste tio åren finns inte något åtal för brott enligt den aktuella bestämmelsen eller någon talan om företagsbot. Det finns inte heller något strafföreläggande med någon påföljd från de tio senaste åren. Det finns åtta strafförelägganden med företagsbot.

Företagsbotens belopp har bestämts till mellan 5 000 kronor och 25 000 kronor.

Utredningens överväganden och bedömning motsvarar de som redovisas i avsnitt 12.6.6 i fråga om kriminaliseringarna i 3 § andra stycket 1–7, 9–11 och 13–22 (utom såvitt avser EU-rätten eftersom 29 kap. 3 a § inte genomför krav på sanktioner i EU:s miljölagstiftning) varför de inte upprepas här.

En sanktionsväxling av 29 kap. 3 a § kan sammantaget förväntas innebära ett effektivare sanktionssystem på miljörettens område såväl vad gäller systemets förmåga att avhålla från de oönskade beteendena, som i fråga om fördelningen av uppgifter mellan brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter.

12.6.8 Kemikalierregistreringsbrott

Förslag: Straffansvaret ska upphöra att gälla för gärningar enligt 29 kap. 3 b § miljöbalken. Sådana beteenden ska i stället kunna föranleda miljöstraffavgifter (och andra administrativa ingripanden).

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelsen om kemikalierregistreringsbrott enligt 29 kap. 3 b § miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 3.1.8. Där finns även en redogörelse för lagstiftarens skäl för kriminalisering.

Paragrafen innehåller förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar. De genomför krav på att medlemsstaterna i EU ska ha avskräckande, effektiva och proportionerliga sanktioner för vissa överträdelse av handlingsregler i EU:s miljölagstiftning. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrottsdirektiv.

Utredningen har bedömt att det i fråga om beteenden som sanktionsbeläggs genom förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar generellt finns anledning att överväga miljöstraffavgift (och andra administrativa ingripanden) i stället för straff och att ett effektivt genomförande av krav på sanktioner i EU-rätten förutsätter att systematiken i EU:s miljölagstiftning beaktas (se avsnitt 12.5).

Utredningen delar lagstiftarens tidigare bedömningar om att det är mycket viktigt att de krav som räknas upp i 29 kap. 3 b § följs och skälen för det i så måtto att kraven ytterst syftar till att utgöra ett viktigt skydd för miljöbalkens primära skyddsintressen. Vi anser emellertid att det är lämpligt med en mer nyanserad bedömning av lämplig sanktionsform. Systematiken i EU:s miljölagstiftning behöver beaktas för ett effektivt genomförande av EU-rätten. Överväganden om det saknas i tidigare lagstiftningsärenden. Vidare behöver kriminaliseringens närhet till miljöbalkens primära skyddsintressen analyseras, liksom förhållandet till andra straffbestämmelser som har en direkt koppling till miljöbalkens primära skyddsintressen och vad bestämmelsen ytterst syftar till att skydda. Utredningen anser inte att skyddet för samhällets kontrollsystem i sig är ett tungt skäl för att just straff ska väljas som sanktionsform, utan det skyddet bör kunna tillgodoses genom miljöstraffsavgifter (och andra administrativa ingripanden).

När det gäller systematiken i EU:s miljölagstiftning kan konstateras att det inte finns något krav på straff för de aktuella överträdelserna.

Vid bedömningen av närheten till miljöbalkens primära skyddsintressen kan konstateras att kriminaliseringarna i 3 b § bestraffar själva normöverträdelserna, dvs. överträdelsen av handlingsreglerna som sådana. Det saknas alltså en direkt koppling mellan brottsbeskrivningarna och de intressen som är avsedda att skyddas med miljöbalken. Det är i dessa fall tillräckligt att någon av bestämmelserna har överträtts, alldeles oavsett om verksamheten bedrivs på ett sätt som är önskvärt från miljösynpunkt. Den fara för skada som regeringen har beskrivit i tidigare lagstiftningsärenden ligger flera led från kraven enligt 3 b §. Den direkta kopplingen mellan hanteringen av kemikalier för vilka det krävs registrering och miljöbalkens primära skyddsintressen finns i 29 kap. 1 § och 3 § första stycket miljöbalken. Straffansvar för miljöbrott och miljöfarlig kemikaliehantering inträder i dag redan vid s.k. abstrakt fara (29 kap. 1 § samt 29 kap. 3 § första stycket och 11 § första stycket, se även prop. 1997/98:45, del 2, s. 305). Att ta befattning med ett ämne som är cancerogent eller reproduktionstoxiskt utan att vidta de försiktighetsmått som behövs, som lagstiftaren anförde som skäl för ett grovt brott, är så allvarligt att det regelmässigt torde omfattas av bestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering. Sedan regeringens uttalanden om skälen för kriminalisering enligt kemikalieregistreringsbrottet har

dessutom straffansvar för försök och förberedelse till grovt miljöbrott tillkommit (jfr prop. 2010/11:76). I avsnitt 16.4.1 och 16.4.3 föreslår utredningen vidare ändringar i bestämmelserna om miljöbrott och miljöfarlig kemikaliehantering. Ändringarna i bestämmelserna syftar till att ytterligare tydliggöra och skärpa straffansvaret vid miljöbrott och miljöfarlig kemikaliehantering.

En särskild fråga är om kriminaliseringar kan antas ha en särskilt avhållande effekt jämfört med miljöstraffsavgifter genom att hot om straff ses som särskilt allvarligt. Utredningen bedömer att en straffbestämmels preventiva funktion är starkt sammankopplad med det personliga ansvaret. För överträdelse i näringsverksamhet där den straffrättsliga sanktionen primärt utgörs av en särskild rättsverkan i form av en företagsbot kommer inte straffrätten att ha samma avhållande effekt.

Under de senaste tio åren finns inte något åtal för kemikalierestreringsbrott eller grovt kemikalierestreringsbrott. Det finns en talan om företagsbot och tre strafförelägganden med företagsbot. Företagsboten bestämdes till 25 000 kronor i målet som avgjordes i domstol och 25 000, 80 000 och 100 000 kronor i strafföreläggandena. Samtliga avser kemikalierestreringsbrott av normalgraden och, i fråga om företagsböterna som var 80 000 och 100 000 kronor även andra brott. Det finns inte något strafföreläggande med påföljd. Om en påföljd skulle bli aktuell skulle det med stor sannolikhet handla om ett bötesstraff. Med hänsyn till att överträdelse så sällan leder till straffrättsliga sanktioner är risken stor för konkurrensnedvridning mellan näringsidkare som följer reglerna och näringsidkare som inte bryr sig om att göra det. En växling till miljöstraffsavgifter torde ha goda förutsättningar att motverka sådan konkurrensnedvridning. Av samma skäl och då det så sällan blir fråga om personligt ansvar måste miljöstraffsavgifter anses vara ett styrmedel som har möjlighet till bättre genomslagskraft än straff eftersom det ligger i sakens natur att en miljöstraffsavgift kan beslutas snabbare och i fler fall.

Kostnaden för en registrering kan uppgå till mellan 50 000 euro och 2 000 000 euro. Det innebär att en miljöstraffsavgift inte vid alla överträdelse kan vara vinsteliminierande. Det kommer dock finnas utrymme att bestämma miljöstraffsavgiften till ett så pass högt belopp att den kan förväntas uppfylla sitt ändamål och vara en

mer ekonomiskt kraftfull sanktion än vad som kan antas bli fallet med en företagsbot utifrån den redovisade statistiken.

Åtal kan väckas för t.ex. miljöbrott eller miljöfarlig kemikaliehantering om ett förfarande i strid med en handlingsregel är att betrakta som en del av ett sådant brott. I sådana fall kan åklagaren till stöd för åtalet åberopa själva överträdelsen av handlingsregeln som ett bevisfaktum eller som en straffvärdehöjande omständighet. Vid en sanktionsväxling kan, i de fall en överträdelse har begåtts utan att det straffrättsligt går att bevisa att ett brott har begåtts, normöverträdelsen, dvs. överträdelsen av kravet som sådant, bli föremål för överväganden om miljöstraffavgift (eller andra administrativa ingripanden). Det innebär att risken för att förbjuda beteenden inte möts av någon reaktion från samhällets sida blir mindre. En sanktionsväxling innebär också att tillsynsmyndigheterna kommer pröva de mindre allvarliga överträdelserna, och att resurser frigörs hos de brottsbekämpande myndigheterna så att deras fokus kan ligga på de mest förkastliga gärningarna i stället.

En sanktionsväxling av de förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringarna i 29 kap. 3 b § kan sammantaget förväntas innebära ett effektivare sanktionsystem på miljörettens område såväl vad gäller systemets förmåga att avhålla från de oönskade beteendena, som i fråga om fördelningen av uppgifter mellan brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter och innebär dessutom ett effektivt genomförande av krav på sanktioner i EU-rätten (jfr avsnitt 12.5).

Eftersom den föreslagna sanktionsväxlingen innebär att Sverige följer systematiken i EU:s miljölagstiftning bedöms förslaget inte försvåra det kommande uppdraget att genomföra krav i 2024 års miljöbrottsdirektiv (och inte heller det kommande genomförandet av nya krav på sanktioner i EU:s miljölagstiftning i övrigt).

12.6.9 Otillåten miljöverksamhet

Förslag: Straffansvaret ska upphöra att gälla för gärningar enligt 29 kap. 4 § miljöbalken. Sådana beteenden ska i stället kunna föranleda miljöstraffavgifter (och andra administrativa ingripanden).

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelsen om otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 3.1.9. Den innehåller förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar. Kriminaliseringarna enligt 29 kap. 4 § första stycket 1 a och h–m miljöbalken (inbegripet 29 kap. 4 § första stycket 2 för dessa förprövningsplikter) genomför krav på att medlemsstaterna i EU ska ha avskräckande, effektiva och proportionerliga sanktioner för vissa överträdelse av handlingsregler i EU:s miljölagstiftning. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv i dessa delar. Ansvar ska inte dömas ut för otillåten miljöverksamhet om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 29 kap. 1 § eller om en gärning omfattas av en föreskrift om miljöstraffavgift enligt 30 kap. 1 § miljöbalken.

Utredningen har bedömt att det i fråga om beteenden som sanktionsbeläggs genom förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar generellt finns anledning att överväga miljöstraffavgifter (och andra administrativa ingripanden) i stället för straff och att ett effektivt genomförande av krav på sanktioner i EU-rätten förutsätter att systematiken i EU:s miljölagstiftning beaktas (se avsnitt 12.5).

En särskild fråga är om kriminaliseringarna kan antas ha en särskilt avhållande effekt jämfört med miljöstraffavgifter genom att hot om straff ses som särskilt allvarligt. Utredningen bedömer att en straffbestämmelses preventiva funktion är starkt sammankopplad med det personliga ansvaret. För överträdelse i näringsverksamhet där den straffrättsliga sanktionen utgörs av en särskild rättsverkan i form av en företagsbot kommer inte straffrätten att ha samma avhållande effekt. Under de senaste tio åren anmäls i snitt 728 misstänkta brott enligt 29 kap. 4 § miljöbalken per år. Det finns cirka 40 åtal för brott enligt den aktuella bestämmelsen under de senaste tio åren. I de fall åtalet bifölls bestämdes påföljden till dagsböter mellan 30 och 100 med undantag av ett fall där påföljden bestämdes till villkorlig dom med dagsböter. I det sistnämnda fallet avsåg påföljden även bl.a. miljöfarlig kemikaliehantering enligt 29 kap. 3 § första stycket miljöbalken och brott enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (Hässelholms tingsrätts dom den 5 februari 2020 i mål B 25-19). Det finns cirka 100 talan om företagsbot. I de fall talan om företagsbot bifölls bestämdes företags-

boten till mellan 5 000 kronor och 165 000 kronor. Målet där företagsboten bestämdes till 165 000 kronor avsåg även miljöbrott (Hovrätten för övre Norrlands dom den 18 juni 2021 i mål B 1023-20). Det finns cirka 800 strafförelägganden med företagsbot mellan 5 000 kronor och 500 000 kronor och 89 strafförelägganden med dagsböter mellan 30 och 120 och ett med penningböter om 2 000 kronor.

Med hänsyn till att överträdelser så sällan leder till straffrättsliga sanktioner är risken stor för konkurrensnedvridning mellan näringsidkare som följer reglerna och näringsidkare som inte bryr sig om att göra det. En växling till miljöstraffsavgifter torde ha goda förutsättningar att motverka sådan konkurrensnedvridning. Av samma skäl och då det så sällan blir fråga om personligt ansvar måste miljöstraffsavgifter anses vara ett styrmedel som har möjlighet till bättre genomslagskraft än straff eftersom det ligger i sakens natur att en miljöstraffsavgift kan beslutas snabbare och i fler fall.

Lagstiftarens skäl för kriminalisering redovisas i avsnitt 3.1.9. Utredningen delar lagstiftarens tidigare bedömningar i så måtto att förprövningsplikterna i paragrafen kan avse åtgärder som kan befaras påverka miljön och att det är allvarligt att inte iaktta en sådan förprövningsplikt när det är fråga om sådana verksamheter och åtgärder som typiskt sett medför beaktansvärda risker för skador för människors hälsa eller miljön. Utredningen anser dock att det är lämpligt med en mer nyanserad bedömning av lämplig sanktionsform än den som gjordes i de tidigare lagstiftningsärendena. Det saknas överväganden i förarbetena om lämplig sanktionsform sett i ljuset av systematiken i EU:s miljölagstiftning. Vidare behöver kriminaliseringarnas närhet till miljöbalkens primära skyddsintressen analyseras, liksom förhållandet mellan andra straffbestämmelser som har en direkt koppling till miljöbalkens primära skyddsintressen och till det som bestämmelsen ytterst syftar till att skydda.

När det gäller systematiken i EU:s miljölagstiftning kan konstateras att det inte finns något krav på straff för de aktuella överträdelserna.

Gemensamt för de förfaranden som kriminaliseras i 29 kap. 4 § är att de inte har någon direkt koppling till miljöbalkens primära skyddsintressen, utan till myndigheternas kontroll. Att inte ansöka om tillstånd, anmäla sin verksamhet, följa tidsfrister osv enligt kraven i paragrafen är inte i sig ett beteende som föranleder skada eller fara för skada, även om den förprövningsplikt som straffbestämmelsen träffar

ytterst har till syfte att skydda natur, miljö och människors hälsa. Kravet på förprovning ligger längre från det skyddsintresse som bestämmelsen ytterst syftar till att skydda.

Lagstiftarens avsikt är att de allvarigaste fallen ska omfattas av straffansvar för miljöbrott (prop. 1997/98:45, del 2, s. 307). I straffbestämmelsen om otillåten miljöverksamhet anges därför att ansvar inte ska dömas ut för otillåten miljöverksamhet om ansvar kan dömas ut för miljöbrott. Det innebär att det i första hand ska prövas om ansvar ska dömas ut för miljöbrott. Det finns därför skäl att i sammanhanget kort redogöra för förhållandet mellan de båda bestämmelserna och särskilt om det undantag från straffansvar för miljöbrott som gäller om behörig myndighet har tillåtit förfarandet. Undantaget innebär att den som ägnar sig åt ett förfarande som uppfyller rekvisiten i miljöbrottsbestämmelsen endast kan undgå ansvar för miljöbrott om behörig myndighet har tillåtit förfarandet (29 kap. 1 § fjärde stycket). Den som t.ex. har fått tillstånd att släppa ut en viss mängd av ett ämne som typiskt sett medför eller kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa ska alltså inte dömas till ansvar för miljöbrott så länge utsläppet är i enlighet med villkoret i tillståndet. Om utsläppet däremot överskrider gränsvärdet i villkoret gäller inte undantaget från straffansvar för miljöbrott. För att straffansvar ska inträda torde dock krävas att överskridandet är mer än av ringa betydelse. Frågan har emellertid aldrig ställts på sin spets i praxis såvitt utredningen vet. I ett åtal om miljöbrott enligt 29 kap. 1 § kan avsaknad av tillstånd eller överträdelse av ett villkor också beaktas som en straffvärdeskärpande omständighet.

Straffansvar för miljöbrott och miljöfarlig kemikaliehantering inträder i dag redan vid s.k. abstrakt fara (29 kap. 1 § första stycket 1, 2 och 4 samt 29 kap. 3 § första stycket och 11 § första stycket, se även prop. 1997/98:45, del 2, s. 305 där det framgår att faran kan vara abstrakt). I avsnitt 16.4.1 och 16.4.3 föreslår utredningen vidare ändringar i bestämmelserna om miljöbrott och miljöfarlig kemikaliehantering, för att ytterligare tydliggöra och skärpa straffansvaret.

Till utredningen har det framförts att förprovningspliktens centrala betydelse i miljöbalken bör utgöra skäl för en fortsatt kriminalisering. I det sammanhanget har särskilt tillstånds- och anmälningsplikterna för Natura 2000-områden, miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet (29 kap. 4 § första stycket a, b, c, d, e och g miljöbalken) lyfts. Utredningen redogör i avsnitt 12.3 för att den om-

ständigheten att en bestämmelse är av central betydelse i sig inte bör utgöra ett skäl för att straff ska väljas som sanktion och skälen till det. Av samma skäl bör enligt utredningen den omständigheten att det är fråga om en central tillståndsplikt i sig inte utgöra skäl för att endast straff kan väljas som sanktion. Det bör framhållas att verksamhetsutövare ofta har starka incitament att iaktta förprövningsplikten för att säkerställa att den investering som en verksamhet eller åtgärd är förknippad med inte kommer att riskeras genom ett senare ingripande från myndigheterna. I fråga om Natura 2000-områden föreslår utredningen i avsnitt 16.5.1 ett mer ändamålsenligt genomförande av krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv och 2024 års miljöbrottsdirektiv.

Till utredningen har det också framförts att otillåten miljöverksamhet kan inrymma överträdelser av mycket allvarligt slag som inte omfattas av andra straffbestämmelser. I det sammanhanget har särskilt vikten av att krav på tillstånd och anmälan för vattenverksamheter lyfts. Utredningen föreslår i kapitel 16 ändringar i bestämmelsen om miljöbrott och oaktsamt miljöbrott, dels för att utvidga straffansvaret till att även avse den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som ändrar vattentemperatur eller bottenförhållanden, dels för att tydliggöra att straffansvaret inträder redan vid abstrakt fara. Någon annan lucka i miljöstraffrätten efter en sanktionsväxling av 29 kap. 4 § har inte påtalats till eller identifierats av utredningen.

Ytterligare ett skäl som anförts mot att överträdelser av förprövningsplikter ska omfattas av miljöstraffavgifter i stället för straff är att en anmälan från tillsynsmyndighet om misstänkt otillåten miljöverksamhet till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten kan leda till att allvarligare brottslighet upptäcks som inte annars hade upptäckts. Utredningen har gått igenom praxis och straffförelägganden (inbegripet förundersökningsprotokoll) om 29 kap. 4 § och har inte funnit stöd för att så är fallet. Tvärtom framstår det som att tillsynsmyndigheterna anmäler misstänkt miljöbrott och otillåten miljöverksamhet, men att miljöbrottet inte utreds vidare av de brottsbekämpande myndigheterna eftersom tillsynsmyndigheternas utredning är tillräcklig för ansvar för otillåten miljöverksamhet (avsnitt 5.3.7). Utredningen delar alltså inte slutsatsen att möjligheten att upptäcka och utreda grövre brottslighet skulle minska genom en sanktionsväxling av 29 kap. 4 §, utan den möjligheten är

direkt knuten till hur de brottsbekämpande myndigheternas arbete mot miljöbrottslighet bedrivs.

Åtal kan väckas för t.ex. miljöbrott eller miljöfarlig kemikaliehantering om ett förfarande i strid med en handlingsregel är att betrakta som en del av ett sådant brott. I sådana fall kan åklagaren till stöd för åtalet åberopa själva överträdelsen av handlingsregeln som ett bevisfaktum eller som en straffvärdehöjande omständighet. Vid en sanktionsväxling kan, i de fall en överträdelse har begåtts utan att det straffrättsligt går att bevisa att ett brott har begåtts, normöverträdelsen, dvs. överträdelsen av kravet som sådant, bli föremål för överväganden om miljöstraffavgift (eller andra administrativa ingripanden). Det innebär att risken för att förbjudna beteenden inte möts av någon reaktion från samhällets sida blir mindre. En sanktionsväxling innebär också att tillsynsmyndigheterna kommer pröva de mindre allvarliga överträdelserna, och att resurser frigörs hos de brottsbekämpande myndigheterna så att deras fokus kan ligga på de mest förkastliga gärningarna i stället.

En sanktionsväxling av de förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringarna i 29 kap. 4 § kan sammantaget förväntas innebära ett effektivare sanktionssystem på miljörettens område såväl vad gäller systemets förmåga att avhålla från de oönskade beteendena, som i fråga om fördelningen av uppgifter mellan brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter och innebär dessutom ett effektivt genomförande av krav på sanktioner i EU-rätten (jfr avsnitt 12.5.).

Eftersom en sanktionsväxling innebär att Sverige följer systematiken i EU:s miljölagstiftning bedöms förslaget inte försvåra det kommande uppdraget att genomföra krav i 2024 års miljöbrottsdirektiv (och inte heller det kommande genomförandet av nya krav på sanktioner i EU:s miljölagstiftning i övrigt).

I det följande redogörs för frågor som är kopplade till de specifika punkterna i 29 kap. 4 §. Det ska läsas tillsammans med det som har redovisats i det föregående.

29 kap. 4 § första stycket 1 a

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 a miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 3.1.9. Där finns också en redogörelse för lagstiftarens skäl för kriminaliseringen. Genom bestämmelsen straffbeläggs över-

trädelser av krav på tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Bestämmelsen motsvarar vissa regler i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) samt rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet). Direktiven förutsätter att medlemsstaterna ska vidta vissa åtgärder, men det finns inte några krav på sanktioner. Det finns inte heller något krav på straff i 2008 års eller 2024 års miljöbrottsdirektiv för den som inte följt ett krav på förprovning i fråga om Natura 2000-områden. Däremot innehåller 2008 års miljöbrottsdirektiv krav på att medlemsstaterna har effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder för den som genom någon form av handling orsakar en betydande försämring av en livsmiljö inom ett skyddsområde (artikel 3 h och 5 respektive 3.2 q).

I avsnitt 16.5.1 föreslår utredningen ett mer ändamålsenligt genomförande av kravet på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv, vilket inte bedöms försvåra det kommande uppdraget att genomföra krav i 2024 års miljöbrottsdirektiv (och inte heller det kommande genomförandet av nya krav på sanktioner i EU:s miljölagstiftning i övrigt).

Utredningens överväganden och skälen för förslaget om en sanktionsväxling motsvarar de som redovisas i det inledande avsnittet ovan varför de inte upprepas här.

29 kap. 4 § första stycket 1 b–e

Bestämmelserna i 29 kap. 4 § första stycket 1 b–e miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 3.1.9. Där finns också en redogörelse för lagstiftarens skäl för kriminaliseringarna. I första stycket 1 b och d miljöbalken straffbeläggs överträdelser av krav på tillstånd eller anmälan. Enligt punkt 1 c och e är det förenat med straffansvar att påbörja en anmälningspliktig verksamhet tidigare än sex respektive åtta veckor efter det att anmälan har gjorts.

Tillståndsplikten i punkt b och d är, som har konstaterats i tidigare lagstiftningsärenden, ett viktigt verktyg för att upprätthålla samhällets möjligheter att förebygga skador och olägenheter; helt oacceptabla verksamheter kan stoppas, olämpliga lokaliseringar kan förhindras

och skyddsåtgärder och försiktighetsmått kan föreskrivas. Dessutom kommer verksamheter till myndigheternas kännedom och kan bli föremål för löpande tillsyn. Även anmälningsskyldighet, som ofta omfattar verksamhet som medför mindre risker än tillståndsskyldig verksamhet, är ett viktigt redskap för att samhället i förväg ska få kännedom om och kunna pröva och kontrollera att inte skador och olägenheter för miljön uppstår. Det är därför viktigt att krav på tillstånd och anmälan följs och att tidsfrister iakttas.

Vid bedömningen av närheten till miljöbalkens primära skyddsintressen kan konstateras att 29 kap. 4 § första stycket 1 b–e besträffar själva normöverträdelsen, dvs. överträdelsen av kravet som sådant. Det saknas alltså en direkt koppling mellan brottsbeskrivningen och de intressen som är avsedda att skyddas med balken. Det talar emot att kriminaliseringarna är befogade. Det gäller särskilt tidsfristen i punkt c och e som ligger flera led från miljöbalkens primära skyddsintressen. Samtidigt kan det, särskilt vad gäller verksamhet som har bedömts som tillståndsskyldig, finnas ett mycket nära indirekt samband mellan kriminaliseringen och fara för skada på miljöbalkens primära skyddsintressen. Om ett förfarande enligt punkt 1 b eller c innebär skada eller fara för skada ska emellertid 29 kap. 1 § tillämpas i stället för 4 §. Även 3 § första stycket kan bli aktuell vid skada eller fara för skada. Det finns alltså andra straffbestämmelser som kriminaliserar förfaranden där krav på tillstånd eller anmälan inte följs eller – vid anmälningsskyldig verksamhet – där tidsfristen inte iakttas när förfarandena också innebär skada eller fara för skada på eller betydande olägenhet för miljöbalkens primära skyddsintressen.

Punkt d och e rör överträdelser av anmälningsskyldighet och tillståndsskyldighet för vattenverksamheter. Utredningen kan konstatera att vattenverksamheter som ändrar yt- eller grundvattennivån på ett sätt som skadar eller kan skada människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller som medför eller kan medföra någon annan betydande olägenhet i miljön redan i dag omfattas av 29 kap. 1 § första stycket 4 miljöbalken. Ett borttagande av kriminaliseringen för otillåten miljöverksamhet skulle emellertid innebära att övriga vattenverksamheter som omfattas av tillståndsskyldighet eller anmälningsskyldighet, se 11 kap. 9 § miljöbalken och 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter, inte längre omfattas av någon kriminalisering. Det skulle gälla exempelvis vissa arbeten i vattenområden som grävning, schaktning, muddring och sprängning.

Sådan verksamhet kan ha negativa miljökonsekvenser, bl.a. genom att grumling i vattnet påverkar livsmiljöer. I avsnitt 16.4.1 föreslår utredningen ändringar i miljöbrottsbestämmelsen för att ta hand om detta.

Utredningens överväganden i övrigt och skälen för förslaget om en sanktionsväxling motsvarar de som redovisas i det inledande avsnittet ovan varför de inte upprepas här.

29 kap. 4 § första stycket 1 f

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 f miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 3.1.9. Där finns också en redogörelse för lagstiftarens skäl för kriminaliseringen. Första stycket 1 f miljöbalken avser överträdelser av krav på tillstånd enligt 11 kap. 22 § för den som vill ta en anläggning för bortledning av grundvatten ur bruk.

Av praxis från mark- och miljödomstol från de tio senaste åren framgår att det är kommuner, näringsidkare och ekonomiska föreningar som ansöker om dessa tillstånd. Det finns inte något åtal, någon talan om företagsbot, eller något strafföreläggande för överträdelse av kravet på tillstånd under de senaste tio åren. För att uppnå lagstiftarens syfte med de bakomliggande bestämmelserna, dvs. att förhindra ekonomiska skador, förutsätts enligt utredningens bedömning inte att just straff väljs som sanktion.

Utredningens överväganden i övrigt och skälen för förslaget om en sanktionsväxling motsvarar de som redovisas i den inledande delen av avsnitt 12.6.9, varför de inte upprepas här.

29 kap. 4 § första stycket 1 g

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 g miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 3.1.9. Där finns också en redogörelse för lagstiftarens skäl för kriminaliseringen. Första stycket 1 g kriminaliserar överträdelser av krav på anmälan för samråd. Enligt 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att det inom landet eller viss del av landet alltid ska vara nödvändigt att göra en anmälan för samråd. Sådana föreskrifter finns i fråga om vissa skoterleder, renstängsel med mera i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd.

Under de senaste tio åren finns inte något åtal eller något strafföreläggande med påföljd för brott enligt den aktuella bestämmelsen. Det finns en dom om talan om företagsbot. Företagsboten bestämdes till 30 000 kronor. Det finns två strafförelägganden med företagsbot om 40 000 kronor respektive 75 000 kronor. De få straffrättsliga sanktioner som aktualiserats för de aktuella överträdelserna utgörs alltså av företagsbot. För att uppnå lagstiftarens syfte med bestämmelserna om samråd, dvs. att ge samrådsmyndigheten kännedom om miljöstörande företag och möjlighet att genom allmänna råd eller förelägganden mildra företagets inverkan på naturmiljön, samt att fungera som ett förebyggande och lättillgängligt medel för samrådsmyndigheten att kontrollera, styra och eventuellt hindra miljöstörande verksamheter, förutsätts enligt utredningens bedömning inte att just straff väljs som sanktion.

Utredningens överväganden och skälen för förslaget om en sanktionsväxling motsvarar de som redovisas i den inledande delen av avsnitt 12.6.9, varför de inte upprepas här.

29 kap. 4 § första stycket punkt 1 h och i

Bestämmelserna i 29 kap. 4 § första stycket 1 h och i miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 3.1.9. Där finns också en redogörelse för lagstiftarens skäl för kriminaliseringarna. Första stycket punkt 1 h avser överträdelser av kravet på tillstånd för avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och för att få släppa ut produkter som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden i enlighet med vad som följer av 13 kap. 12 §. Bestämmelsen i första stycket punkt 1 i avser överträdelser av regeringens föreskrifter om krav på tillstånd till eller anmälan av innesluten användning av genetiskt modifierade organismer som regeringen får meddela om det behövs av hälso- eller miljöskäl (13 kap. 16 § miljöbalken).

Det finns inte något åtal eller någon talan om företagsbot för brott enligt de aktuella bestämmelserna under de tio senaste åren. Det finns två strafförelägganden med personligt ansvar enligt punkt h med 30 dagsböter vardera. Det finns inte något strafföreläggande med personligt ansvar enligt punkt i. Det finns inte heller något strafföreläggande med företagsbot för brott enligt de aktuella bestämmelserna.

De krav på tillstånd eller anmälan som anges i punkterna genomför krav i EU-rätten på att medlemsstaterna ska ha sådana förprövningsplikter. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrottsdirektiv för nu aktuella överträdelser.

Utredningens överväganden och skälen för förslaget om en sanktionsväxling motsvarar de som redovisas i den inledande delen av avsnitt 12.6.9, varför de inte upprepas här.

29 kap. 4 § första stycket 1 j

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 j miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 3.1.9. Där finns också en redogörelse för lagstiftarens skäl för kriminaliseringen. I första stycket 1 j straffbeläggs överträdelser av föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 8 § miljöbalken om hantering, införsel, utförsel, tillstånd, godkännande eller anmälan av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor.

Under de senaste tio åren finns ett åtal för brott enligt den aktuella bestämmelsen. Påföljden, som även avsåg brott enligt 36 § strålskyddslagen, bestämdes till 80 dagsböter (Helsingborgs tingsrätts dom den 1 juli 2014 i mål B 2857-12). Det finns inte någon talan om företagsbot. Det finns cirka 30 strafförelägganden med företagsbot mellan 5 000 kronor och 75 000 kronor. Det finns ett strafföreläggande för brott enligt den aktuella bestämmelsen och 29 kap. 3 § miljöbalken med villkorlig dom med dagsböter. Samtliga ärenden avser, såvitt utredningen har kunnat bedöma, överträdelse av krav på tillstånd (2 och 7 §§ förordning [2008:245] om kemiska produkter och biotekniska organismer). I sammanhanget ska nämnas att det är Kemikalieinspektionen som avgör vilka kemiska produkter som ska anses vara särskilt farliga och som därmed omfattas av tillståndsplikten. Utredningen noterar att det av normgivningshierarkiska skäl kan ifrågasättas om det är lämpligt att ha en straffbestämmelse med fängelse i straffskalan där det är myndigheten som definierar vad som omfattas av tillståndsplikten och därmed av straffansvaret (jfr NJA 2005 s. 33).

Utredningens överväganden i övrigt och skälen för förslaget om en sanktionsväxling motsvarar de som redovisas i den inledande delen av avsnitt 12.6.9, varför de inte upprepas här.

29 kap. 4 § första stycket 1 k–m

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket k–m miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 3.1.9. Där finns också en redogörelse för lagstiftarens skäl för kriminaliseringarna. I bestämmelsen straffbeläggs överträdelser av krav på tillstånd (punkt k) eller produktgodkännande (punkt l och m) i fråga om kemikalier, växtskyddsmedel och biocidprodukter. Punkterna genomför EU-rättsliga krav på sanktioner. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller 2024 års miljöbrottsdirektiv för nu aktuella överträdelser.

Under de senaste tio åren finns inte något åtal för brott enligt de aktuella bestämmelserna. Det finns två talan om företagsbot. En talan har bifallits och företagsboten bestämts till 10 000 kronor. Det finns inga strafförelägganden med företagsbot. Det finns ett strafföreläggande med en penningbot.

Sedan regeringens uttalanden om skälen för kriminalisering enligt punkt k har straffansvar för försök och förberedelse till grovt miljöbrott tillkommit (prop. 2010/11:76).

Utredningens överväganden och skälen för förslaget om en sanktionsväxling motsvarar de som redovisas i den inledande delen av avsnitt 12.6.9, varför de inte upprepas här.

29 kap. 4 § första stycket 1 o

Kriminaliseringen i 29 kap. 4 första stycket 1 o miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 3.1.9. Där finns också en redogörelse för lagstiftarens skäl för kriminaliseringen. Punkten avser överträdelser av kraven på tillåtlighetsprövning av regeringen enligt vad som följer av 17 kap. Det är domstolen, myndigheten eller kommunen som får in en ansökan om att få påbörja en verksamhet eller vidta en åtgärd som gör bedömningen av om frågan omfattas av regeringens tillåtlighetsprövning. Först därefter överlämnas frågan till regeringens prövning. Efter det att regeringen prövat tillåtligheten ska domstolen, myndigheten eller kommunen pröva de frågor som återstår, bl.a. vilka ytterligare villkor som ska gälla för verksamheten. (19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § miljöbalken). Kriminaliseringen ligger flera led från miljöbalkens primära skyddsintressen.

För att uppnå lagstiftarens syfte med de bakomliggande bestämmelserna, vilket framför allt är kopplat till politisk styrning, politiskt

ansvarutkrävande och att det ska finnas en länk i prövningskedjan mellan regeringen och andra myndigheter och domstolar, förutsätts enligt utredningens bedömning inte att just straff väljs som sanktion.

Utredningens överväganden i övrigt och skälen för förslaget om en sanktionsväxling motsvarar de som redovisas i den inledande delen av avsnitt 12.6.9, varför de inte upprepas här.

29 kap. 4 § första stycket 2

Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 3.1.9. Där finns också en redogörelse för lagstiftarens skäl för kriminaliseringen. Den straffbelägger överträdelse av villkor och bestämmelser i ett tillstånd eller ett beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens. Ansvar ska inte dömas ut för otillåten miljöverksamhet om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 29 kap. 1 § eller om en gärning omfattas av en föreskrift om miljöstraffavgift enligt 30 kap. 1 § miljöbalken. Regeringen har alltså redan enligt gällande rätt möjlighet att meddela föreskrifter om miljöstraffavgift för överträdelse av villkor eller andra bestämmelser i ett tillstånd som har beslutats. Regeringen utnyttjar för närvarande inte föreskriftsrätten.

Under de senaste tio åren finns fem åtal för brott enligt den aktuella bestämmelsen och knappt 40 talan om företagsbot. I de två fall där det blev fällande dom bestämdes påföljden till dagsböter. I de fall där talan om företagsbot bifölls bestämdes företagsboten till mellan 50 000 kronor och 165 000 kronor. Företagsboten om 165 000 kronor avser även miljöbrott (Hovrätten för övre Norrlands som den 16 juli 2021 i mål B 1023-20). Det finns cirka 360 strafförelägganden med företagsbot mellan 5 000 kronor och 500 000 kronor och tio strafförelägganden med dagsbot.

Utredningen instämmer i lagstiftarens bedömning att konstaterande av överträdelse av villkor och liknande kan kräva bedömningar, men anser att sådana omständigheter inte i sig utgör skäl för straff (avsnitt 12.5).

Ett skäl som anförts till utredningen mot en sanktionsväxling är att det förekommer villkor och andra bestämmelser i tillstånd som inte är tillräckligt tydligt utformade för att en överträdelse som utgör grund för att påföra en miljöstraffavgift kan konstateras. Det kan

handla om villkor som har en utformning med vaga formuleringar som gör det svårt att dra gränsen för när villkoret eller beslutet överträtts. Att det inte går att påföra en miljöstraffavgift i en sådan situation är givetvis inte unikt för frågan om miljöstraffavgifter, utan gäller också i förhållande till frågan om det finns förutsättningar att utdöma straff. När villkor eller beslut är utformade på ett sådant sätt lämpar de sig varken för straff eller miljöstraffavgifter. Att så kan bli fallet uppmärksammades redan vid miljöbalkens införande. Då kunde åsidosättande av villkor och bestämmelser i tillstånd föranleda miljöstraffavgift och regeringen uttalade att för att de föreslagna miljöstraffavgifterna skulle få avsedd effekt måste föreskrifter, tillstånd och villkor i möjligaste mån utformas med tanke på att de kan utgöra underlag för ett beslut om miljöstraffavgift (prop. 1997/98:45, del 1, s. 537).

Villkor och bestämmelser som omfattas av straffbestämmelsen kan enbart föreskrivas för sådana verksamheter där riksdag och regering föreskrivit att krav på prövning ska gälla. Införandet av ett krav på prövning innebär att bedömningen har gjorts att det krävs att myndigheterna granskar och ger tillåtelse till verksamheten innan den får påbörjas. Krav på förprövning används för verksamheter som typiskt sett innebär miljöpåverkan på en nivå som inte utan reglering kan tillåtas. Den som t.ex. har fått tillstånd att släppa ut en viss mängd av ett ämne som typiskt sett medför eller kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa ska alltså inte dömas till ansvar för miljöbrott så länge utsläppet är i enlighet med villkoret i tillståndet. Om utsläppet däremot överskrider gränsvärdet i villkoret gäller inte undantaget från straffansvar för miljöbrott. För att straffansvar ska inträda torde dock krävas att överskridandet är mer än av ringa betydelse. Frågan har emellertid aldrig ställts på sin spets i praxis såvitt utredningen vet. I ett åtal om miljöbrott enligt 29 kap. 1 § kan avsaknad av tillstånd eller överträdelse av ett villkor också beaktas som en straffvärdeskarparende omständighet.

Utredningens överväganden i övrigt och skälen för förslaget om en sanktionsväxling motsvarar de som redovisas i den inledande delen av avsnitt 12.6.9, varför de inte upprepas här.

Förslaget om en ny kriminalisering för att genomföra MKB-direktivets krav på sanktioner

I Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria *Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet* (KN2023/04664) från december år 2023 lämnas förslag på en ny punkt i 29 kap. 4 §. Förslaget innebär att det ska vara förenat med straffansvar att med uppsåt eller av oaktsamhet påbörja en verksamhet eller vidta en åtgärd utan tillstånd eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörja en verksamhet eller åtgärd utan att följa ett föreskrivet förbud mot att påbörja verksamheten eller åtgärden, allt enligt vad som krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 kap. 12 § miljöbalken.

I promemorian görs inte någon självständig bedömning av huruvida straff eller miljöstraffavgifter bör användas som sanktion, utan det hänvisas endast till att det är fråga om en utvidgning av tillämpningsområdet för brottet otillåten miljöverksamhet och att aktuella överträdelser därför bör vara förenade med straffansvar (s. 78).

Förslaget genomför krav i EU-rätten på att medlemsstaterna ska ha avskräckande, effektiva och proportionerliga sanktioner för överträdelser av vissa angivna bestämmelser i EU:s miljölagstiftning. Det finns inte något krav i 2008 års eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv på straff för nu aktuella överträdelser. Som utredningen pekar på i avsnitt 12.5 kan dock systematiken i EU-miljörätten antas ha betydelse för frågan om ett effektivt genomförande av de EU-rättsliga kraven på sanktioner (avsnitt 11.6), vilket i sig talar för att miljöstraffavgifter bör användas. Inte heller i övrigt gör utredningen några andra bedömningar än de som har gjorts i de föregående övervägandena om valet mellan straff och miljöstraffavgifter vid överträdelser av förvaltningsrättsliga krav. Utredningen anser därför att miljöstraffavgifter är en mer ändamålsenlig och effektiv sanktion än straff för överträdelser av de aktuella kraven i MKB-direktivet och att miljöstraffavgifter kan antas göra sanktionssystemet som helhet mer effektivt.

Utredningens överväganden i övrigt och skälen för förslaget om en sanktionsväxling motsvarar de som redovisas i den inledande delen av avsnitt 12.6.9, varför de inte upprepas här.

Något om förhållandet mellan 29 kap. 4 § och krav i 2024 års miljöbrottsdirektiv

I 2024 års miljöbrottsdirektiv finns krav på medlemsstaterna att säkerställa att följande gärningar är förenade med straffansvar om de begås med uppsåt eller av grov oaktsamhet (artikel 3.2 e och 3.4):

Artikel 3.2 e:

Att genomföra projekt i den mening som avses i artikel 1.2 a, enligt vad som avses i artikel 4.1 och 4.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU (24), om en sådan gärning utförs utan tillstånd och orsakar eller sannolikt kommer att orsaka väsentlig skada på luft-, mark- eller vattenkvaliteten eller vattenstatusen, eller väsentlig skada på ekosystem, djur eller växter.

Det har till utredning framförts att detta krav på kriminalisering utgör skäl mot en sanktionsväxling av bestämmelsen om otillåten miljöverksamhet. Eftersom det inte ingår i utredningens uppdrag att genomföra krav i 2024 års miljöbrottsdirektiv och då det krävs tid för överväganden om utformningen av en ändamålsenlig straffbestämmelse som utredningen inte har, lämnar utredningen inte något förslag på genomförande i svensk rätt. Det ska dock konstateras att kravet på straff endast gäller vissa särskilt utpekade projekt och endast när de utförs utan tillstånd *och* orsakar eller sannolikt kan orsaka väsentlig skada. Miljöbrottet eller ett nytt brott med skaderekvisit kan därför antas vara mer ändamålsenligt för det kommande genomförandet än bestämmelsen om otillåten miljöverksamhet (se även avsnitt 12.3 och 12.4). Den föreslagna sanktionsväxlingen bedöms alltså inte försvåra det kommande genomförandet av krav i 2024 års miljöbrottsdirektiv.

Det ska avslutningsvis nämnas att det därutöver skulle kunna övervägas att dessutom ha en miljöstraffavgift för överträdelser av kravet på tillstånd som sådant. Det skulle i sådana fall innebära ett effektivt sanktionssystem eftersom såväl de allvarigaste som de mindre allvarliga förfarandena kan förväntas leda till en sanktion.

12.6.10 Otillåten avfallstransport

Bedömning: Gärningar enligt 29 kap. 4 a § miljöbalken bör även fortsättningsvis vara straffbelagda.

Skälen för utredningens bedömning

Bestämmelsen om otillåten avfallstransport enligt 29 kap. 4 a § miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 3.1.10. Första stycket punkt 2–10 genomför krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv (artikel 3 b och c). Punkterna 1–10 kan vidare antas vara ändamålsenliga för det kommande genomförandet av krav på straff i 2024 års miljöbrottsdirektiv (artikel 3.2 f och g). Krav på straff enligt internationella åtaganden utgör givetvis ett tungt vägande skäl för en kriminalisering. Gärningar enligt 29 kap. 4 a § bör därför även fortsättningsvis vara straffbelagda.

12.6.11 Otillåten fartygsåtervinning

Bedömning: Gärningar enligt 29 kap. 4 b § miljöbalken bör även fortsättningsvis vara straffbelagda.

Skälen för utredningens bedömning

Bestämmelsen om otillåten fartygsåtervinning i 29 kap. 4 b § miljöbalken beskrivs i avsnitt 3.1.11. I 2024 års miljöbrottsdirektiv finns krav på straff för överträdelser av artikel 6.2 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1257/2013 av den 20 november 2013 om återvinning av fartyg och om ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 och direktiv 2009/16/EG (artikel 3.2 h). Det utgör givetvis ett tungt vägande skäl för kriminaliseringen. Gärningar enligt 29 kap. 4 b § bör därför även fortsättningsvis vara straffbelagda.

12.6.12 Försvårande av miljökontroll

Förslag: Straffansvaret ska upphöra att gälla för gärningar enligt 29 kap. 5 § miljöbalken. Sådana beteenden ska i stället kunna föranleda miljöstraffavgifter (och andra administrativa ingripanden).

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelsen om försvårande av miljökontroll i 29 kap. 5 § miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 3.1.12. Den är en förvaltningsrättslig stödkriminalisering. Kriminaliseringarna i 29 kap. 5 § 1 b–h samt 6–8 miljöbalken genomför krav på att medlemsstaterna i EU ska ha avskräckande, effektiva och proportionerliga sanktioner för vissa överträdelser av handlingsregler i EU:s miljölagstiftning. Det finns inte något krav på straff i 2008 års eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv i dessa delar.

Utredningen har bedömt att det i fråga om beteenden som sanktionsbeläggs genom förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar generellt finns anledning att överväga miljöstraffavgifter (och andra administrativa ingripanden) i stället för straff och att ett effektivt genomförande av krav på sanktioner i EU-rätten förutsätter att systematiken i EU:s miljölagstiftning beaktas (se avsnitt 12.5).

Lagstiftarens skäl för kriminalisering redovisas i avsnitt 3.1.12. Utredningen gör inte någon annan bedömning än den som har gjorts i de tidigare lagstiftningsärendena i så måtto att det är mycket viktigt att de krav som räknas upp i 29 kap. 5 § följs och skälen för det. Utredningen anser emellertid att det är lämpligt med en mer nyanserad bedömning av lämplig sanktionsform. Systematiken i EU:s miljölagstiftning behöver beaktas för ett effektivt genomförande av EU-rätten. Överväganden om det saknas i tidigare lagstiftningsärendena. Vidare behöver kriminaliseringens närhet till miljöbalkens primära skyddsintressen analyseras, liksom förhållandet till andra straffbestämmelser som har en direkt koppling till miljöbalkens primära skyddsintressen och vad bestämmelsen ytterst syftar till att skydda. Utredningen anser inte att skyddet för samhällets kontrollsystem i sig är ett tungt skäl för att just straff ska väljas som sanktionsform, utan det skyddet bör kunna tillgodoses genom miljöstraffavgifter (och andra administrativa ingripanden).

Vid bedömningen av närheten till miljöbalkens primära skyddsintressen konstaterar utredningen att bestämmelsen kriminaliserar förfaranden som ligger flera led från det egentliga skyddsvärda intresset. De kriminaliseringar i 5 § som har först led från miljöbalkens primära skyddsintressen är punkt 2 och 3. Genom att tillsynsmyndigheten får kännedom om sådana händelser kan den anpassa tillsynen och överväga olika ingripandeåtgärder (som föreläggande eller förbud i förening med vite). Om det är fråga om att akut hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön hanteras detta genom räddningsinsatser av räddningstjänsten (26 kap. miljöbalken och lag [2003:778] om skydd mot olyckor). Kopplingen till miljöbalkens primära skyddsintressen kan därför inte anses vara så nära att det utesluter miljöstraffavgifter som lämplig sanktionsform.

Den som inte har uppfyllt kraven i 5 § och även gjort sig skyldig till ett förfarande som innebär fara för skada på miljöbalkens primära skyddsintressen kan göra sig skyldig till framför allt miljöbrott enligt 29 kap. 1 § eller olovlig kemikaliehantering enligt 3 § första stycket. Det finns alltså andra kriminaliseringar som träffar förfarandena när de är så allvarliga att straff är befogat. Det finns också en indirekt, men närmre koppling till miljöbalkens primära skyddsintressen i 29 kap. 4 a § jämfört med kriminaliseringen enligt 29 kap. 5 § 1 b. Straffansvar för miljöbrott och miljöfarlig kemikaliehantering inträder i dag redan vid abstrakt fara (29 kap. 1 § samt 29 kap. 3 § första stycket och 11 § första stycket, se även prop. 1997/98:45, del 2, s. 305 där det framgår att faran kan vara abstrakt). Sedan 1 juli 2011 har dessutom straffansvar för försök och förberedelse till grovt miljöbrott tillkommit (prop. 2010/11:76).

Det ska nämnas att Lagrådet har framfört kritik mot valet av straff som sanktion såväl i fråga om specifika punkter som ur ett principiellt perspektiv i lagstiftningsärenden med förslag på nya förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar enligt bestämmelsen (avsnitt 11.7.1 och 11.7.2). Vidare har Läkeemedelsverket till utredningen påtalat behovet av en sanktionsväxling av de bestämmelser som kriminaliserar överträdelse av krav i EU:s kosmetikaförordning (avsnitt 11.7.2).

En särskild fråga är om kriminaliseringar kan antas ha en särskilt avhållande effekt jämfört med miljöstraffavgifter genom att hot om straff ses som särskilt allvarligt. Utredningen bedömer att en straffbestämmelses preventiva funktion är starkt sammankopplad med det personliga ansvaret. För överträdelse i näringsverk-

samhet där den straffrättsliga sanktionen primärt utgörs av en särskild rättsverkan i form av en företagsbot kommer inte straffrätten att ha samma avhållande effekt. Under de senaste tio åren finns sju åtal för brott enligt 29 kap. 5 § 1 och 4–8 miljöbalken. I de fall åtalet bifölls bestämdes påföljden till mellan 40 och 100 dagsböter med undantag av ett fall där påföljden bestämdes till villkorlig dom med dagsböter (Uppsala tingsrätts dom den 25 september 2017 i mål nr B 2487-16). Det finns cirka 15 talan om företagsbot. I de fall talan om företagsbot bifölls bestämdes företagsboten till mellan 10 000 kronor och 300 000 kronor. Talan om företagsbot som resulterade i en företagsbot om 300 000 kronor fördes i samband med nämnda mål från Uppsala tingsrätt, B 2487-16. Det finns cirka 150 strafförelägganden med företagsbot mellan 5 000 kronor och 500 000 kronor. Det högsta beloppet avser överträdelse av kravet enligt punkt 5 på anmälan till Kemikalieinspektionens produktregister för att ha fört in kemiska produkter i form av tall- och biolja (18 134 ton år 2013 och 6 015 ton år 2014). Det finns fyra strafförelägganden med mellan 30 och 60 dagsböter. Med hänsyn till att överträdelser så sällan leder till straffrättsliga sanktioner är risken stor för konkurrensnedvridning mellan näringsidkare som följer reglerna och näringsidkare som inte bryr sig om att göra det. En växling till miljöstraffsavgifter torde ha goda förutsättningar att motverka sådan konkurrensnedvridning. Av samma skäl och då det så sällan blir fråga om personligt ansvar måste miljöstraffsavgifter anses vara ett styrmedel som har möjlighet till bättre genomslagskraft än straff eftersom det ligger i sakens natur att en miljöstraffsavgift kan beslutas snabbare och i fler fall.

Det har till utredningen påtalats att en sanktionsväxling av vissa av kriminaliseringarna enligt 29 kap. 5 § skulle kunna vara olämpliga eftersom det är överträdelser som i vissa fall begås inom ramen för organiserad brottslighet. Utredningens bedömning är att det inte är själva kriminaliseringarna som behövs för att sådan allvarlig brottslighet ska upptäckas och beivras på ett effektivt sätt. Om tillsynsmyndigheterna upptäcker en sådan överträdelse som i dag omfattas av t.ex. 29 kap. 5 § första stycket 1 b miljöbalken och det uppkommer en misstanke om brott för otillåten avfallstransport enligt 29 kap. 4 a § miljöbalken är tillsynsmyndigheterna enligt 26 kap. 2 § miljöbalken skyldiga att anmäla det till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Det skulle gälla även efter en sanktionsväxling. Vid

en sanktionsväxling kan, i de fall en överträdelse har begåtts utan att det straffrättsligt går att bevisa att ett brott har begåtts, normöverträdelsen, dvs. överträdelsen av kravet som sådant, bli föremål för överväganden om miljöstraffsavgift (eller andra administrativa ingripanden). Det innebär att risken för att förbjudna beteenden inte möts av någon reaktion från samhällets sida blir mindre. En sanktionsväxling innebär också att tillsynsmyndigheterna kommer pröva de mindre allvarliga överträdelserna, och att resurser frigörs hos de brottsbekämpande myndigheterna så att deras fokus kan ligga på de mest förkastliga gärningarna i stället.

En sanktionsväxling av de förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringarna i 29 kap. 5 § kan sammantaget förväntas innebära ett effektivare sanktionssystem på miljöstraffs område såväl vad gäller systemets förmåga att avhålla från de oönskade beteendena, som i fråga om fördelningen av uppgifter mellan brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter och innebär dessutom ett effektivt genomförande av krav på sanktioner i EU-rätten (jfr avsnitt 11.6 och 12.5).

Eftersom den föreslagna sanktionsväxlingen innebär att Sverige följer systematiken i EU:s miljölagstiftning bedöms förslaget inte försvåra det kommande uppdraget att genomföra krav i 2024 års miljöbrottsdirektiv (och inte heller det kommande genomförandet av nya krav på sanktioner i EU:s miljölagstiftning i övrigt).

12.6.13 Bristfällig miljöinformation

Förslag: Straffansvaret ska upphöra att gälla för gärningar enligt 29 kap. 6 § miljöbalken. Sådana beteenden ska i stället kunna föranleda miljöstraffsavgifter (och andra administrativa ingripanden).

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelsen om bristfällig miljöinformation enligt 29 kap. 6 § miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 3.1.13. Den är en förvaltningsrättslig stödkriminalisering. I korthet kriminaliseras att lämna bristfällig miljöinformation till andra än myndigheter om underlåtenheten eller den oriktiga eller bristfälliga informationen varit sådan

att den kunnat försvåra bedömningen av risken för skada på människors hälsa eller i miljön. Bestämmelsen ställer krav på korrekt produktinformation, klassificering, märkning och tillhandahållande av säkerhetsblad. Kriminaliseringarna enligt 29 kap. 6 § 2–8 miljöbalken genomför krav på att medlemsstaterna i EU ska ha avskräckande, effektiva och proportionerliga sanktioner för vissa överträdelser av handlingsregler i EU:s miljölagstiftning. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv i dessa delar.

Utredningen har bedömt att det i fråga om beteenden som sanktionsbeläggs genom förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar generellt finns anledning att överväga miljöstraffavgifter (och andra administrativa ingripanden) i stället för straff och att ett effektivt genomförande av krav på sanktioner i EU-rätten förutsätter att systematiken i EU:s miljölagstiftning beaktas (se avsnitt 12.5). Lagstiftarens skäl för kriminalisering redovisas i avsnitt 3.1.13. Utredningen gör inte någon annan bedömning än den som har gjorts i de tidigare lagstiftningsärendena om att det är mycket viktigt att de krav som räknas upp i 29 kap. 6 § följs och skälen för det i så måtto att kraven indirekt utgör ett viktigt skydd för miljöbalkens primära skyddsintressen. Utredningen gör inte heller någon annan bedömning än den som har gjorts tidigare om att det krävs bedömningar för att avgöra om klassificeringsskyldigheten enligt 29 kap. 6 § första stycket 1 a miljöbalken har fullgjorts, men anser att kravet på enkelhet i miljöstraffavgiftssystemet är förenligt med detta (se avsnitt 12.5).

Utredningen anser att det är lämpligt med en mer nyanserad bedömning av lämplig sanktionsform än den som har gjorts i de tidigare lagstiftningsärendena. Systematiken i EU:s miljölagstiftning behöver beaktas för ett effektivt genomförande av EU-rätten. Överväganden om det saknas i tidigare lagstiftningsärendena, även från tiden efter 2008 års miljöbrottsdirektivs utfärdande. Vidare behöver kriminaliseringens närhet till miljöbalkens primära skyddsintressen analyseras, liksom förhållandet mellan andra straffbestämmelser som har en direkt koppling till miljöbalkens primära skyddsintressen och vad bestämmelsen ytterst syftar till att skydda. Utredningen anser inte att skyddet för samhällets kontrollsystem eller en bestämmelses centrala betydelse i sig är ett tungt skäl för att just straff ska väljas som sanktionsform, utan det skyddet bör kunna tillgodoses genom miljöstraffavgifter (och andra administrativa ingripanden).

Vid bedömningen av närheten till miljöbalkens primära skyddsintressen kan konstateras att det saknas en direkt koppling mellan brottsbeskrivningarna i 29 kap. 6 § miljöbalken och de intressen som är avsedda att skyddas med balken. Det är inte fara för skada eller skadan som bestraffas enligt bestämmelsen utan normöverträdelser som sådan. Det som straffbeläggs i 6 § utgör ageranden som i förlängningen skulle kunna leda till fara för människors hälsa och miljö. Den som inte har uppfyllt kraven i 6 § och även gjort sig skyldig till ett förfarande som innebär fara för skada på miljöbalkens primära skyddsintressen kan göra sig skyldig till framför allt miljöbrott enligt 29 kap. 1 § eller olovlig kemikaliehantering enligt 29 kap. 3 § första stycket. Det finns alltså andra kriminaliseringar som träffar förfarandena när de är så allvarliga att straff är befogat. Straffansvar för miljöbrott och miljöfarlig kemikaliehantering inträder i dag redan vid abstrakt fara (29 kap. 1 § samt 29 kap. 3 § första stycket och 11 § första stycket, se även prop. 1997/98:45, del 2, s. 305 där det framgår att faran kan vara abstrakt). Sedan 1 juli 2011 finns dessutom straffansvar för försök och förberedelse till grovt miljöbrott (prop. 2010/11:76).

En särskild fråga är om kriminaliseringar kan antas ha en särskilt avhållande effekt jämfört med miljöstraffsavgifter genom att hot om straff ses som särskilt allvarligt. Utredningen bedömer att en straffbestämmelses preventiva funktion är starkt sammankopplad med det personliga ansvaret. För överträdelser i näringsverksamhet där den straffrättsliga sanktionen primärt utgörs av en särskild rättsverkan i form av en företagsbot kommer inte straffrätten att ha samma avhållande effekt. Under de senaste tio åren finns inga åtal för brott enligt den aktuella bestämmelsen. Det finns fem talan om företagsbot. Företagsboten har bestämts till mellan 10 000 kronor och 25 000 kronor. Det finns cirka 90 strafförelägganden med företagsbot mellan 5 000 kronor och 100 000 kronor och ett strafföreläggande med 30 dagsböter. De två företagsböterna som uppgick till 100 000 kronor avsåg tillhandahållandet av kemisk produkt i form av oljepatroner utan att förse mottagaren med säkerhetsdatablad respektive tillhandahållandet av kemisk produkt utan att märka den med farobeteckning och riskfras. Med hänsyn till att överträdelser så sällan leder till straffrättsliga sanktioner är risken stor för konkurrensnedvridning mellan näringsidkare som följer reglerna och näringsidkare som inte bryr sig om att göra det. En växling till miljöstraffsavgifter torde ha goda förutsättningar att motverka sådan konkurrensnedvridning.

Av samma skäl och då det så sällan blir fråga om personligt ansvar måste miljöstraffsavgifter anses vara ett styrmedel som har möjlighet till bättre genomslagskraft än straff eftersom det ligger i sakens natur att en miljöstraffsavgift kan beslutas snabbare och i fler fall.

En sanktionsväxling av de förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringarna i 29 kap. 6 § kan sammantaget förväntas innebära ett effektivare sanktionssystem på miljöstraffs område såväl vad gäller systemets förmåga att avhålla från de oönskade beteendena, som i fråga om fördelningen av uppgifter mellan brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter och innebär dessutom ett effektivt genomförande av krav på sanktioner i EU-rätten (jfr avsnitt 12.5).

Eftersom den föreslagna sanktionsväxlingen innebär att Sverige följer systematiken i EU:s miljölagstiftning bedöms förslaget inte försvåra det kommande uppdraget att genomföra krav i 2024 års miljöbrottsdirektiv (och inte heller det kommande genomförandet av nya krav på sanktioner i EU:s miljölagstiftning i övrigt).

12.6.14 Nedskräpning och nedskräpningsförseelse

Bedömning: Gärningar enligt 29 kap. 7 och 7 a §§ miljöbalken bör även fortsättningsvis vara straffbelagda.

Skälen för utredningens bedömning

Bestämmelserna om nedskräpning och nedskräpningsförseelse i 29 kap. 7 och 7 a §§ miljöbalken beskrivs i avsnitt 3.1.14. Som utredningen har redogjort för i avsnitt 12.3 bör vid bedömningen av vilka överträdelse som ska vara kriminaliserade utgångspunkten vara att kriminalisering bör förbehållas förfaranden som kan orsaka påtaglig skada eller fara för skada på miljöbalkens primära skyddsintressen (1 kap. 1 § miljöbalken). Det är alltså fråga om straffbestämmelser som har en direkt koppling till de intressen som är avsedda att skyddas med miljöbalken.

Kriminaliseringarna har en direkt koppling till de intressen som är avsedda att skyddas med miljöbalken. Ett av syftena med bestämmelsen om nedskräpningsförseelse är att även små överträdelse – som när de sammantaget riskerar att leda till skada men som inte i

varje enskilt fall gör det – ska omfattas av straffansvar. Utredningen bedömer sammantaget att gärningar enligt 29 kap. 7 och 7 a §§ miljöbalken även fortsättningsvis bör vara straffbelagda.

12.6.15 Brottskatalogen i 29 kap. 8 § miljöbalken

Förslag: Straffansvaret ska upphöra att gälla för gärningar enligt 29 kap. 8 § första stycket 1–12 och 14 miljöbalken. Beteenden enligt punkt 1–11 och 14 ska i stället kunna föranleda miljöstraffavgifter (och andra administrativa ingripanden).

Bedömning: Gärningar enligt 29 kap. 8 § första stycket 13 miljöbalken bör även fortsättningsvis vara straffbelagda.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Bestämmelserna, som beskrivs närmare i avsnitt 3.1.15, innehåller förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar. I korthet kriminaliserar punkterna i paragrafen beteenden i strid med föreskrifter, beslut, förbud, informationsplikt och försiktighetsmått samt krav på underhållsansvar. Kriminaliseringarna enligt 29 kap. 8 § första stycket 10, 11 och 14 genomför krav på att medlemsstaterna i EU ska ha avskräckande, effektiva och proportionerliga sanktioner för vissa överträdelse av handlingsregler i EU:s miljölagstiftning. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv i dessa delar.

Utredningen har bedömt att det i fråga om beteenden som sanktionsbeläggs genom förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar generellt finns anledning att överväga miljöstraffavgifter (och andra administrativa ingripanden) i stället för straff och att ett effektivt genomförande av krav på sanktioner i EU-rätten förutsätter att systematiken i EU:s miljölagstiftning beaktas (se avsnitt 12.5). I samband med översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 övervägdes avkriminalisering i fråga om ett par av kriminaliseringarna, men några förslag lämnades inte med hänvisning till att sådana överväganden borde ske samlat i ett senare lagstiftningsärende (prop. 2005/06:182, s. 105).

Lagstiftarens skäl för kriminalisering redovisas i avsnitt 3.1.15. Kriminaliseringarna av de olika handlingsreglerna i bestämmelsen är varierande och många av dem fördes in i miljöbalken från andra författningar vid miljöbalkens tillkomst utan några överväganden om skäl för fortsatt kriminalisering. I flera fall har det inte gått att hitta lagstiftarens skäl för kriminalisering. Punkt 1 och 2 infördes vid miljöbalkens tillkomst utan någon särskild motivering om skälet att välja straff som sanktion, mer än att den allmänna utgångspunkten för förslagen i paragrafen var att kriminaliseringen skulle vara densamma som tidigare. I punkt 1 straffbeläggs att bryta mot föreskrifter som meddelats för totalförsvaret om överträdelse av den lagbestämmelse från vilken avvikelsen har föreskrivits är straffbelagd. I punkt 2 kriminaliseras överträdelser av föreskrifter utfärdade av regeringen om försiktighetsmått inom ett miljöskyddsområde. Regeringen har inte utfärdat några sådana föreskrifter men har bemyndigat länsstyrelsen att göra det (13 § förordningen [1998:1252] om områdeskydd enligt miljöbalken m.m.). Överträdelser av föreskrifter utfärdade av länsstyrelsen är inte kriminaliserade i punkten. Kriminaliseringen framstår mot den bakgrunden som obsolet i sin nuvarande utformning. Det bör beaktas vid utformningen av en bestämmelse om miljöstraffsavgift vid en sanktionsväxling.

I fråga om punkt 3 har regeringen tidigare övervägt avkriminalisering med hänvisning till att en överträdelse sannolikt träffas av andra bestämmelser såsom miljöbrott eller otillåten miljöverksamhet. Att bestämmelsen fått ökad betydelse, som var lagstiftarens skäl för att ändå behålla kriminaliseringen, går inte att utläsa av den statistik som utredningen tagit del av avseende tillämpning av straffbestämmelserna och utgör under alla förhållanden inte skäl för att endast straff kan väljas som sanktion.

Punkt 4 avser överträdelser av en föreskrift om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet som är meddelad med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken. Bemyndigandet i 9 kap. 5 § miljöbalken är omfattande och gör det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för miljöfarlig verksamhet. Genom bestämmelsen kriminaliseras bl.a. överträdelser av BAT-slutsatser för industriutsläppsverksamheter i industriutsläppsförordningen (2013:250). Industriutsläppsförordningen genomför EU:s industriutsläppsdirektiv, som upplysningsvis kan nämnas inte ställer krav på straffrättsliga sanktioner. Regeringen

kan även delegera rätten att meddela föreskrifter till annan myndighet. Överträdelse av myndighetsföreskrifter är dock inte förenade med straffansvar enligt punkt 4. Av tidigare förarbeten framgår att det straffbara området är vidsträckt och att lämpligheten av kriminaliseringen har ifrågasatts. Utredningen gör inte någon annan bedömning.

Punkt 5 gäller bl.a. förhållningsregler för ageranden i miljöriskområden. Utredningen delar lagstiftarens bedömning om att överträdelse av beslut som rör miljöriskområden som varit utsatta för svåra fall av förorening med stora risker för människors hälsa och miljön kan vara allvarliga. Vi menar dock att överträdelse av detta slag omfattas av bestämmelsen om miljöbrott om det är ett förfarande som är så allvarligt att kriminalisering är befogad. Tilläggas ska att detta avser överträdelse av föreskrifter som länsstyrelsen har meddelat, vilket i sig talar för att denna bestämmelse bör avgränsas från det straffbara området. Av normgivningshierarkiska skäl kan straffskalan nämligen endast innehålla böter i dessa fall (jfr NJA 2005 s. 33).

För att uppnå syftet med de bakomliggande bestämmelserna som kriminaliseras i punkt 6, dvs. att underhållsskyldigheten av vattenanläggningar är viktig utifrån säkerhetssynpunkt, förutsätts enligt utredningens bedömning inte att just straff väljs som sanktion.

Punkt 7 avser överträdelse av förbud till skydd för naturmiljön enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken. Utredningen bedömer att överträdelse av sådana förbud i praktiken inte kan ha sådana allvarliga konsekvenser att straff är motiverat utan att förfarandet i fråga omfattas av bestämmelsen om miljöbrott.

Punkt 8 och 9 avser överträdelse av försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet. Det straffbara området enligt punkt 8 är vidsträckt. Det är enligt utredningens bedömning oklart vilka försiktighetsmått som omfattas av punkt 9. Det går inte att finna ledning vare sig i förarbeten eller praxis. Lämpligheten av kriminaliseringarna kan ifrågasättas. Inom straffrätten ställs särskilda krav på förutsebarhet och tydlighet. Alla ska kunna förstå vad som är straffbelagt och kunna undvika att göra sig skyldiga till brott. Är en straffregel så otydlig att det inte går att utläsa vad som är straffbart uppfyller den inte dessa grundläggande krav.

Bestämmelserna i punkt 10 och 11 ställer krav på att upprätta en kemikaliesäkerhetsrapport med visst angivet innehåll och att Europeiska kemikaliemyndigheten ska förse med viss information i enlighet

med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG. Utredningen instämmer i lagstiftarens bedömning om att regleringen på kemikalieområdet avser att skydda viktiga och centrala värden. Det utgör dock i sig inte skäl för att endast straff kan väljas som sanktion.

Punkt 14 avser överträdelser av artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 av den 16 april 2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen. Den avser brott mot skyldigheter som en användare av en genetisk resurs har i fråga om att visa tillbörlig aktsamhet. Medlemsstaterna ska anta bestämmelser om de sanktioner som ska tillämpas vid överträdelser artikeln. De sanktioner som fastställs ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 11). För att uppnå syftet med regleringen, dvs. att skydda miljöbalkens primära skyddsintressen, förutsätts enligt utredningens bedömning inte att straff väljs som sanktion. När det är fråga om så allvarlig brottslighet att det krävs en kriminalisering finns andra straffbestämmelser, såsom miljöbrottet.

Utredningen anser att det är lämpligt med en mer nyanserad bedömning av lämplig sanktionsform än den som har gjorts i tidigare lagstiftningsärenden. Som redogörs för i avsnitt 12.5 bör systematiken i EU:s miljölagstiftning beaktas för ett effektivt genomförande av EU-rätten (avsnitt 11.6). Det saknas överväganden i förarbetena om lämplig sanktionsform sett i ljuset av systematiken i EU:s miljölagstiftning. Vidare behöver kriminaliseringens närhet till miljöbalkens primära skyddsintressen analyseras, liksom förhållandet mellan andra straffbestämmelser som har en direkt koppling till miljöbalkens primära skyddsintressen och till det som bestämmelsen ytterst syftar till att skydda.

När det gäller systematiken i EU:s miljölagstiftning kan konstateras att det inte finns något krav på straff för de aktuella överträdelserna.

Vid bedömningen av närheten till miljöbalkens primära skyddsintressen kan konstateras att det saknas en direkt koppling mellan brottsbeskrivningarna i 29 kap. 8 § miljöbalken och de intressen som är avsedda att skyddas med balken. Det är inte fara för skada eller skadan som bestraffas utan normöverträdelsen som sådan. Det som straffbeläggs i 8 § utgör ageranden som i förlängningen skulle kunna leda till fara för människors hälsa och miljö. Den som inte har uppfyllt kraven i 8 § och även gjort sig skyldig till ett förfarande som innebär fara för skada på miljöbalkens primära skyddsintressen kan göra sig skyldig till framför allt miljöbrott eller miljöfarlig kemikaliehantering. Det finns alltså andra kriminaliseringar som träffar förfarandena när de är så allvarliga att straff är befogat. Straffansvar för miljöbrott och miljöfarlig kemikaliehantering inträder i dag redan vid abstrakt fara (29 kap. 1 § samt 29 kap. 3 § första stycket och 11 § första stycket, se även prop. 1997/98:45, del 2, s. 305 där det framgår att faran kan vara abstrakt). Sedan 1 juli 2011 finns dessutom straffansvar för försök och förberedelse till grovt miljöbrott (prop. 2010/11:76). I avsnitt 16.4.1 och 16.4.3 föreslår utredningen tydliggöranden och utvidgningar av tillämpningsområdet för miljöbrottet och miljöfarlig kemikaliehantering.

En särskild fråga är om kriminaliseringar kan antas ha en särskilt avhållande effekt jämfört med miljöstraffsavgifter genom att hot om straff ses som särskilt allvarligt. Utredningen bedömer att en straffbestämmelses preventiva funktion är starkt sammankopplad med det personliga ansvaret. För överträdelser i näringsverksamhet där den straffrättsliga sanktionen primärt utgörs av en särskild rättsverkan i form av en företagsbot kommer inte straffrätten att ha samma avhållande effekt. I fråga om punkt 1 och 2 samt 10–14 finns under de senaste tio åren inte någon lagföring. I fråga om punkt 3–9 finns under de senaste tio åren inte något åtal eller några strafförelägganden med personligt ansvar. Det finns två talan om företagsbot. Båda avser överträdelse av försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet (punkt 4). Den ena företagsboten bestämdes till 75 000 kronor. Den andra företagsboten, som även omfattade bl.a. miljöbrott, bestämdes till 165 000 kronor. Det finns cirka 20 strafförelägganden med företagsbot mellan 10 000 kronor och 173 000 kronor. Det finns även ett strafföreläggande med företagsbot om 450 000 kronor som avser 322 ton deponerat släckvatten. Med hänsyn till att överträdelser så sällan leder till straffrättsliga sanktioner är risken stor för konkur-

renssnedvridning mellan näringsidkare som följer reglerna och näringsidkare som inte bryr sig om att göra det. En växling till miljö-sanktionsavgifter torde ha goda förutsättningar att motverka sådan konkurrenssnedvridning. Av samma skäl och då det utifrån statistiken inte blir fråga om personligt ansvar måste miljö-sanktionsavgifter anses vara ett styrmedel som har möjlighet till bättre genomslagskraft än straff eftersom det ligger i sakens natur att en miljö-sanktionsavgift kan beslutas snabbare och i fler fall.

Åtal kan väckas för t.ex. miljöbrott eller miljöfarlig kemikaliehantering om ett förfarande i strid med en handlingsregel är att betrakta som en del av ett sådant brott. I sådana fall kan åklagaren till stöd för åtalet åberopa själva överträdelsen av handlingsregeln som ett bevis-faktum eller som en straffvärdehöjande omständighet. Vid en sanktionsväxling kan i de fall en överträdelse har begåtts utan att det straff-rättsligt går att bevisa att ett brott har begåtts normöverträdelsen, dvs. överträdelsen av handlingsregeln som sådan, bli föremål för överväganden om miljö-sanktionsavgift (eller andra administrativa ingripanden). Det innebär att risken för att förbjudna beteenden inte möts av någon reaktion från samhällets sida blir mindre. En sanktionsväxling innebär också att tillsynsmyndigheterna kommer pröva de mindre allvarliga överträdelserna, och att resurser frigörs hos de brottsbekämpande myndigheterna så att deras fokus kan ligga på de mest förkastliga gärningarna i stället.

I fråga om punkt 12 (förbud mot dumpning och förbränning av avfall) gör utredningen dock bedömningen att punkten bör upphöra och att den inte bör omfattas av den föreslagna sanktionsväxlingen. Kriminaliseringen enligt punkt 12 har en mycket nära koppling till de intressen som är avsedda att skyddas med miljöbalken. Förbudet mot dumpning och förbränning av avfall i 15 kap. 27 § miljöbalken har tillkommit eftersom sådana förfaranden typiskt sett innebär skada eller fara för skada på miljöbalkens primära skyddsintressen. Det har i tidigare lagstiftningsärenden inte redovisats överväganden i fråga om förhållandet mellan kriminaliseringen och andra straffbestämmelser, framför allt miljöbrottet. Under de senaste tio åren finns inga åtal, ingen talan om företagsbot och inte heller några strafförelägganden för överträdelser av förbudet. I avsnitt 16.4.1 föreslår utredningen ändringar i miljöbrottsbestämmelsen för att tydliggöra och utvidga straffansvaret. I avsnitt 16.4.5 föreslår utredningen även ett nytt avfallsbrott som också kommer träffa överträdelser av för-

budet mot dumpning och förbränning av avfall. I samma avsnitt föreslår utredningen att domsrätten ska utsträckas för avfallsbrott som begåtts utom riket. Punkt 12 framstår mot den bakgrunden som en omotiverad dubbelkriminalisering. Den bör därför upphöra att gälla.

I fråga om kriminaliseringen i punkt 13 (förbud mot fiske) instämmer utredningen i lagstiftarens bedömning att den som fiskar i strid med ett fiskeförbud som har beslutats i det enskilda fallet enligt 28 kap. 13 § miljöbalken kan skada ett fiskbestånd på så sätt att det kan vara befogat med straffansvar. Även om det framstår som att lagstiftaren tidigare har bedömt att tillämpningsområdet för miljöbrottet kan vara överlappande med den aktuella kriminaliseringen, anser utredningen att det är tveksamt om miljöbrottets tillämpningsområde, ens med de ändringar som utredningen föreslår i avsnitt 16.4.1, är helt överlappande. Utredningen anser inte att det är lämpligt att ändra i miljöbrottet för att täppa till en eventuell lucka. Kriminaliseringen i punkt 13 bör således finnas kvar.

Utredningen gör sammantaget bedömningen att en sanktionsväxling av de förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringarna i 29 kap. 8 § första stycket 1–12 och 14 kan förväntas innebära ett effektivare sanktionssystem på miljörettens område såväl vad gäller systemets förmåga att avhålla från de oönskade beteendena, som i fråga om fördelningen av uppgifter mellan brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter och innebär dessutom ett effektivt genomförande av krav på sanktioner i EU-rätten (jfr avsnitt 12.5.).

Eftersom den föreslagna sanktionsväxlingen innebär att Sverige följer systematiken i EU:s miljölagstiftning bedöms förslaget inte försvåra det kommande uppdraget att genomföra krav på straff i 2024 års miljöbrottsdirektiv (och inte heller det kommande genomförandet av nya krav på sanktioner i EU:s miljölagstiftning i övrigt).

12.6.16 Bötesbrottskatalogen i 29 kap. 9 § miljöbalken

Förslag: Straffansvaret ska upphöra att gälla för gärningar enligt 29 kap. 9 § första stycket 1 och 3–17 miljöbalken. Sådana beteenden ska i stället kunna föranleda miljöstraffavgifter (och andra administrativa ingripanden).

Bedömning: Gärningar enligt 29 kap. 9 § första stycket 2 miljöbalken bör även fortsättningsvis vara straffbelagda.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Bestämmelsen, som beskrivs närmare i avsnitt 3.1.16 innehåller förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar. I korthet kriminaliserar punkterna i paragrafen beteenden i strid med föreskrifter, beslut, förbud, krav på märkning, informations- och dokumentationsplikt samt försiktighetsmått. Punkterna 1, 7–13 och 16–17 genomför krav på att medlemsstaterna i EU ska ha avskräckande, effektiva och proportionerliga sanktioner för vissa överträdelser av handlingsregler i EU:s miljölagstiftning. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektivet i dessa delar.

Utredningen har bedömt att det i fråga om beteenden som sanktionsbeläggs genom förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar generellt finns anledning att överväga miljöstraffavgift (och andra administrativa ingripanden) i stället för straff. Straffskalan innehåller endast böter, vilket i sig talar för en sanktionsväxling.

Lagstiftarens skäl för kriminalisering redovisas i avsnitt 3.1.16.

Utredningen anser att det är lämpligt med en mer nyanserad bedömning av lämplig sanktionsform än den som har gjorts i tidigare lagstiftningsärenden. Som redogörs för i avsnitt 12.5 bör systematiken i EU:s miljölagstiftning beaktas för ett effektivt genomförande av EU-rätten. Det saknas överväganden i förarbetena om lämplig sanktionsform sett i ljuset av systematiken i EU:s miljölagstiftning. Vidare behöver kriminaliseringens närhet till miljöbalkens primära skyddsintressen analyseras, liksom förhållandet mellan andra straffbestämmelser som har en direkt koppling till miljöbalkens primära skyddsintressen och till det som bestämmelsen ytterst syftar till att skydda. I fråga om bestämmelserna i 29 kap. 9 § första stycket 13, 16 och 17

miljöbalken har regeringen bedömt att det kan vara fråga om överträdelser som inte är enkla att konstatera. Som utredningen pekar på i avsnitt 12.5 bör den omständigheten inte i sig anses utgöra skäl för att endast straff kan väljas som sanktion. Det saknas överväganden om val av sanktionsform i tidigare lagstiftningsärenden utifrån den omständigheten att det bara finns böter i straffskalan.

Det ska nämnas att Lagrådet har framfört kritik mot valet av straff som sanktion såväl i fråga om specifika punkter som ur ett principiellt perspektiv i ett lagstiftningsärende med förslag på nya förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar enligt bestämmelsen (avsnitt 11.7.1). Vidare har Läkemedelsverket till utredningen påtalat behovet av en sanktionsväxling av de bestämmelser som kriminaliserar överträdelser av krav i EU:s kosmetikaförordning (avsnitt 11.7.2).

När det gäller systematiken i EU:s miljölagstiftning kan konstateras att det inte finns något krav på straff för de aktuella överträdelserna.

Vid bedömningen av närheten till miljöbalkens primära skyddsintressen kan konstateras att kriminaliseringarna bestraffar själva normöverträdelserna. Det saknas en direkt koppling mellan brottsbeskrivningarna och de intressen som är avsedda att skyddas med balken. Ansvar ska inte dömas ut enligt någon av bestämmelserna i katalogen, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §. Även 3 § första stycket och 4 a § skulle kunna vara tillämplig i det enskilda fallet. Åklagaren kan i sådana situationer åberopa de omständigheter som är relevanta för kraven enligt 29 kap. 9 § första stycket 3–6 samt 14 och 15 som bevisfaktum till stöd för ett åtal och som en försvärande omständighet vid bedömningen av straffvärdet. I avsnitt 16.4.1 och 16.4.3 föreslår utredningen ändringar i miljöbrottet (1 §) och miljöfarlig kemikaliehantering (3 § första stycket) för att tydliggöra det kriminaliserade området.

En särskild fråga är om kriminaliseringar kan antas ha en särskilt avhållande effekt jämfört med miljöstraffsavgifter genom att hot om straff ses som särskilt allvarligt. Utredningen bedömer att en straffbestämmels preventiva funktion är starkt sammankopplad med det personliga ansvaret. För överträdelser i näringsverksamhet där den straffrättsliga sanktionen primärt utgörs av en särskild rättsverkan i form av en företagsbot kommer inte straffrätten att ha samma avhållande effekt. Det finns tre åtal och tio talan om företagsbot under de senaste tio åren för brott enligt paragrafen. Ett av åtalen ledde till

fällande dom. Påföljden bestämdes till 30 dagsböter. Sex av de tio talan om företagsbot bifölls. Beloppet bestämdes till mellan 10 000 kronor och 25 000 kronor. De avser samtliga första stycket 4 i paragrafen (överträdelse av föreskrift om hantering av gödsel). Det finns alltså inte några åtal eller talan om företagsbot enligt de andra punkterna. Det finns drygt 30 strafförelägganden med företagsbot och tolv med personligt ansvar under de senaste tio åren. Strafföreläggandena med företagsbot avser framför allt första stycket 4 och 9 i paragrafen (krav på märkning av kosmetiska produkter). Beloppet har bestämts till mellan 5 000 kronor och 75 000 kronor. Strafförelägganden med personligt ansvar avser framför allt första stycket 2 i paragrafen (förbud mot tomgångskörning och gatumusik) och i ett par ärenden första stycket 4 (föreskrift om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet). Påföljden har bestämts till böter. Med hänsyn till att överträdelser så sällan leder till straffrättsliga sanktioner är risken stor för konkurrenssnedvridning mellan näringsidkare som följer reglerna och näringsidkare som inte bryr sig om att göra det. En växling till miljö-sanktionsavgifter torde ha goda förutsättningar att motverka sådan konkurrenssnedvridning. Av samma skäl och då det så sällan blir fråga om personligt ansvar måste miljö-sanktionsavgifter anses vara ett styrmedel som har möjlighet till bättre genomslagskraft än straff eftersom det ligger i sakens natur att en miljö-sanktionsavgift kan beslutas snabbare och i fler fall.

Åtal kan väckas för miljöbrott eller miljöfarlig kemikaliehantering om ett förfarande i strid med en handlingsregel är att betrakta som en del av ett sådant brott. I sådana fall kan åklagaren till stöd för åtalet åberopa själva överträdelsen av handlingsregeln som ett bevisfaktum eller som en straffvärdehöjande omständighet. Vid en sanktionsväxling kan i de fall en överträdelse har begåtts utan att det straffrättsligt går att bevisa att ett brott har begåtts normöverträdelsen, dvs. överträdelsen av handlingsregeln som sådan, bli föremål för överväganden om miljö-sanktionsavgift (eller andra administrativa ingripanden). Det innebär att risken för att förbjudna beteenden inte möts av någon reaktion från samhällets sida blir mindre. En sanktionsväxling innebär också att tillsynsmyndigheterna kommer pröva de mindre allvarliga överträdelserna, och att resurser frigörs hos de brottsbekämpande myndigheterna så att deras fokus kan ligga på de mest förkastliga gärningarna i stället.

Eftersom det i regel är privatpersoner som överträder förbud mot tomgångskörning eller gatumusik (som är kriminaliserade i punkt 2) och då sådana överträdelser i regel upptäcks av polis bedöms det ur ett effektivitetsperspektiv dock vara lämpligare med straff än miljöstraffavgifter för sådana överträdelser. I fråga om övriga punkter kan en sanktionsväxling sammantaget förväntas innebära ett effektivare sanktionssystem på miljörättens område såväl vad gäller systemets förmåga att avhålla från de oönskade beteendena, som i fråga om fördelningen av uppgifter mellan brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter och innebär dessutom ett effektivt genomförande av krav på sanktioner i EU-rätten (jfr avsnitt 12.5).

Eftersom den föreslagna sanktionsväxlingen innebär att Sverige följer systematiken i EU:s miljölagstiftning bedöms förslaget inte försvåra det kommande uppdraget att genomföra krav i 2024 års miljöbrottsdirektiv (och inte heller det kommande genomförandet av nya krav på sanktioner i EU:s miljölagstiftning i övrigt).

13 Utredningens bedömningar och förslag om miljöstraffsystemet

13.1 Pågående lagstiftningsärenden som kan påverka utformningen av miljöstraffsystemet

I de följande avsnitten finns utredningens överväganden om behov av ändringar i miljöstraffsystemet. En svårighet i utredningens uppdrag i denna del är att miljöstraffsystemet även är föremål för överväganden om behov av ändringar med anledning av nya krav i EU-förordningar och direktiv på miljöområdet. Det är bl.a. fråga om Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1785 av den 24 april 2024 om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) och rådets direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall (2024 års industriutsläppsdirektiv), Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/590 av den 7 februari 2024 om ämnen som bryter ned ozonskiktet och om upphävande av förordning (EG) nr 1005/2009 (2024 års ozon-förordning), Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/573 av den 7 februari 2024 om fluorerade växthusgaser, om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och om upphävande av förordning (EU) nr 517/2014 (2024 års f-gasförordning) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1157 av den 11 april 2024 om transport av avfall, om ändring av förordningarna (EU) nr 1257/2013 och (EU) 2020/1056 och om upphävande av förordning (EG) nr 1013/2006 (2024 års avfallstransportförordning). Frågor om genomförande av krav i dessa rättsakter och om genomförande av kraven i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1203 av den 11 april 2024 om skydd för miljön genom straff-

rättsliga bestämmelser och om ersättande av direktiven 2008/99/EG och 2009/123/EG (2024 års miljöbrottsdirektiv) bereds i Regeringskansliet. Det ingår alltså inte i utredningen uppdrag att lämna förslag om ändringar i miljöstraffsystemet som genomför rättsakternas krav. Samtidigt ska våra förslag inte försvåra det kommande genomförandet.

13.2 Utredningens överväganden om behov av ändringar i miljöstraffsystemet på grund av den föreslagna straffväxlingen

I avsnitt 12.6 finns en redogörelse för vilka straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken som enligt utredningens bedömning bör bli föremål för straffväxling, dvs. 3 § andra stycket 2–7, 9–11 och 13–22 (delar av miljöfarlig kemikaliehantering), 3 a § (olovlig kemikaliehantering), 3 b § (kemikalierregistreringsbrott), 4 § (otillåten miljöverksamhet), 5 § (försvårande av miljökontroll), 6 § (bristfällig miljökontroll) samt 8 § första stycket 1–11 och 14 samt 9 § första stycket 1 och 3–17 (delar av brottskatalogerna). Den föreslagna straffväxlingen innebär att förfaranden som är straffbelagda enligt de aktuella bestämmelserna ska bli föremål för miljöstraffavgifter i stället för straff.

I det följande avsnittet finns utredningens överväganden om behov av ändringar i systemet med miljöstraffavgifter med anledning av den föreslagna straffväxlingen. I avsnitt 13.3 finns utredningens överväganden om behov av ändring i systemet alldeles oavsett den föreslagna straffväxlingen.

13.2.1 Det finns inte skäl att ändra i bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om miljöstraffavgift

Bedömning: Det finns inte skäl att ändra i bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om miljöstraffavgift med anledning av den föreslagna straffväxlingen.

Skälen för utredningens bedömning

Miljöstraffavgiftens storlek ska framgå av föreskrifter som meddelas av regeringen. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser (30 kap. 1 § miljöbalken). Syftet är att miljöstraffavgiften ska vara styrande och på så sätt verka för att upprätthålla en hög standard i miljöpåverkande verksamhet (prop. 1997/98:45, del 1, s. 535).

Utredningen har inte i uppdrag att se över kriterierna, som i sig framstår som ändamålsenliga för överträdelser av de handlingsregler som föreslås bli föremål för miljöstraffavgift i stället för straff. Det bör dock övervägas om maximibeloppet är tillräckligt högt för att miljöstraffavgifterna ska kunna bestämmas med hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser (30 kap. 1 § miljöbalken). När 30 kap. 1 § miljöbalken tillkom angavs i propositionen att med begreppet ”överträdelsens allvar” fångas sådant upp som

1. under hur lång tid överträdelsen har pågått (t.ex. kontinuerligt eller vid enstaka tillfällen),
2. överträdelsens omfattning (t.ex. hur stort ett överutsläpp har varit),
3. den typiska faran som överträdelsen medför (t.ex. hur farligt ett ämne som hanteras utan tillstånd är) samt
4. känsligheten hos den omgivning som påverkas (t.ex. om för höga bullernivåer förekommer vid bostäder eller i ett industriområde).

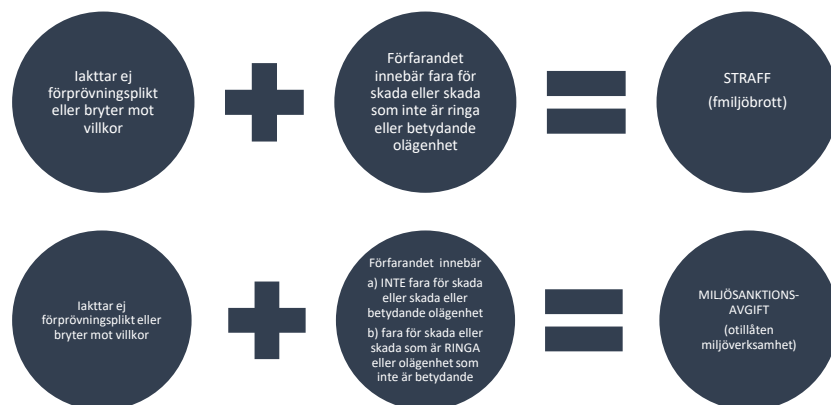
I propositionen underströks att det är fråga om de objektiva omständigheterna i det slag av överträdelse den aktuella tariffen beskriver. Däremot saknar de subjektiva omständigheterna betydelse (prop. 1997/98:45, del 1, s. 539).

Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 ändrades bestämmelsen om miljöbrott så att det för straffansvar är tillräckligt att det typiskt sett föreligger fara (prop. 2005/06:182, s. 57 f.). Ändringen innebar, såvitt nu är av intresse, att det inte längre finns samma behov av att beakta storleken på ett överutsläpp eller den typiska faran som överträdelsen medför vid bestämmandet av stor-

leken på en miljöstraffavgift (jfr punkt 2 och 3 ovan). En överträdelse av ett krav som även innebär i vart fall abstrakt fara blev ju ett miljöbrott genom ändringen. Genom utredningens förslag kommer det tydliggöras att denna systematik även gäller i fråga om förhållandet mellan överträdelser av förvaltningsrättsliga krav vid kemikaliehantering och brotten miljöfarlig kemikaliehantering och oaktsam miljöfarlig kemikaliehantering (avsnitt 16.4.3). Vi föreslår även en utvidgning av miljöbrottets tillämpningsområde (avsnitt 16.4.1) och ett nytt avfallsbrott som komplement till miljöbrottet som kriminaliserar otillåtet bortskaffande av avfall (avsnitt 16.4.5).

Utredningens förslag om en renodling av miljöstraffrätten genom en bred sanktionsväxling kommer innebära att bestämmelser om miljöstraffavgift kommer omfatta mindre allvarliga överträdelser, samtidigt som allvarligare överträdelser av samma regel leder till straff (jfr dir. 2023:139, s. 1). Härigenom kan straff och sanktionsavgifter tillsammans utgöra ett effektivt, avskräckande och proportionerligt sanktionssystem. Med det menar vi ett sanktionssystem i vilket såväl brott som överträdelser av förvaltningsrättsliga krav (som inte ingår som ett led i ett brott) upptäcks och leder till en sanktion (straff eller miljöstraffavgift) som står i proportion till brottets eller överträdelsens allvar. Det har betydelse för bedömningen av om Sverige uppfyller krav i EU-rätten på sanktioner som är effektiva, avskräckande och proportionerliga. För att illustrera förhållandet mellan straff och miljöstraffavgifter kan bestämmelserna om dels miljöbrott, dels otillåten miljöverksamhet som omfattas av den föreslagna sanktionsväxlingen, tjäna som exempel:

Figur 13.1 Illustration av förhållandet mellan miljöbrott och otillåten miljöverksamhet efter den föreslagna sanktionsväxlingen



Av den genomgång av statistik och praxis som utredningen har gjort i kapitel 3 och 5 kan slutsatsen dras att brott enligt bestämmelserna som utredningen föreslår ska bli föremål för sanktionsväxling i regel leder till en företagsbot. Om personligt ansvar görs gällande blir påföljden sannolikt böter. Den högsta företagsboten som har beslutats av domstol under de senaste tio åren för brott enligt någon av de bestämmelser som utredningen föreslår ska bli föremål för sanktionsväxling uppgår till 200 000 kronor (Högsta domstolens dom den 21 december 2016 mål B 2708-13 avseende försvårande av miljökontroll). I REMA:s vägledning avseende belopp och straffmätning vid miljö- och arbetsmiljöbrott är vidare den högsta rekommenderade företagsboten för brott enligt någon av de bestämmelser som utredningen föreslår ska bli föremål för sanktionsväxling 550 000 kronor (Riksenheten för arbets- och miljömål, *Företagsbot och straff – vägledning avseende belopp och straffmätning vid miljö- och arbetsmiljöbrott*, 1 mars 2021 s. 22).

I avsnitt 5.3.6 redovisas storleken på beslutade företagsböter under perioden 2015–2023 utifrån ett typvärde, dvs. det mest frekvent förekommande beloppet. För de bestämmelser i 29 kap. miljöbalken som föreslås bli föremål för sanktionsväxling är typvärdet 50 000 kronor för miljöfarlig kemikaliehantering (3 §), olovlig kemikaliehantering (3 a §), kemikalierregistreringsbrott (3 b §), otillåten miljöverksamhet (4 §) och brott enligt brottskatalogen i 8 §, 25 000 kronor för för-

svårande av miljökontroll (5 §), 20 000 kronor bristfällig miljöinformation (6 §) samt 10 000 kronor för brott enligt brottskatalogen i 9 §.

Den ovan redovisade systematiken och den omständigheten att straffansvar inträder i ett mycket tidigt skede (redan vid s.k. abstrakt fara) innebär att behovet av differentiering i bestämmelserna om miljöstraffavgifter och av mycket höga miljöstraffavgifter blir betydligt mindre än vad som annars är fallet. Utredningen anser mot den bakgrunden att typvärdena är lämpliga utgångspunkter för bestämmandet av miljöstraffavgifternas storlek. I vissa fall kan det vara lämpligt att i skärpande eller mildrande riktning frångå typvärdena för att avgifterna ska vara proportionerliga jämfört med andra överträdelser och jämfört med vem som gör sig skyldig till överträdelserna (jfr befintliga bestämmelser i förordningen [2012:259] om miljöstraffavgifter).

I utredningens koncept med nya bestämmelser om miljöstraffavgifter med anledning av den föreslagna straffväxlingen (bilaga 3) utgår vi från typvärdena, dock med vissa avsteg bl.a. för den som inte iakttar förprövningsplikter eller bryter mot villkor i vissa verksamheter. När det särskilt gäller överträdelser av krav på registrering som kriminaliseras genom kemikalierregistreringsbrottet (29 kap. 3 b § miljöbalken) är vidare kostnaden för registrering betydligt högre än typvärdet, vilket bör avspeglas i miljöstraffavgiftens storlek. I inget fall blir det fråga om belopp överstigande maximibeloppet om 1 000 000 kronor i bemyndigandet i 30 kap. 1 § miljöbalken.

Maximibeloppet framstår mot den bakgrunden som tillräckligt högt för att storleken på miljöstraffavgifterna för de aktuella överträdelserna ska kunna bestämmas med hänsyn till respektive överträdelsernas allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser.

13.2.2 Det finns inte skäl att ändra i det strikta ansvaret

Bedömning: Det finns inte skäl att ändra i regleringen om att miljöstraffavgift ska tas ut även om överträdelserna inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet med anledning av den föreslagna straffväxlingen.

Skälen för utredningens bedömning

Tillsyns- och kontrollmyndigheter ska besluta om miljöstraff även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet (30 kap. 2 och 3 §§ miljöbalken). Den omständigheten att ansvaret är strikt begränsar utrymmet för skönsmässiga bedömningar och bidrar därmed till likabehandling, objektivitet och proportionalitet. I tidigare lagstiftningsärenden har det framhållits att behovet av att säkerställa likabehandling är särskilt stort när det är flera olika myndigheter som ska tillämpa bestämmelserna (se t.ex. prop. 2021/22:18). Som skäl för ett strikt ansvar anges vidare i förarbetena att man på så sätt kan undvika bevisvärigheter och att det dessutom kan antas bidra till att öka den allmänna noggrannheten (prop. 1997/98:45, del 1, s. 536).

I de flesta straffsystemen i svensk rätt är ansvaret strikt. Det finns dock inget hinder mot att straffskyldighet förutsätter att uppsåt eller oaktsamhet konstateras. Som exempel kan nämnas lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Den omständigheten att det i den lagen finns bestämmelser om straffavgifter med subjektiva rekvisit motiveras i förarbetena med att det för att en straffavgift ska komma i fråga bör vara fråga om särskilt allvarliga fall (prop. 2016/17:173, s. 368 f.), vilket inte är fallet i miljöstraffsystemet.

De straffbestämmelser som utredningen föreslår ska straffväxlas tar vidare normalt sikte på näringsidkare och andra som bör kunna förutsättas ha kunskap om vad som gäller för deras respektive områden (jfr 2 kap. miljöbalken). Det innebär att en överträdelse knappast kan ske utan uppsåt eller oaktsamhet.

Många av straffbestämmelserna som utredningen föreslår ska straffväxlas genomför krav i EU:s miljölagstiftning på effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner. Det finns inte något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv för handlingsreglerna i fråga. Regeringen har i ett annat lagstiftningsärende på ett annat rättsområde pekat på att det skulle kunna ifrågasättas om Sverige har lyckats fullgöra skyldigheten att ha effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner genom ansvarsbestämmelser med subjektiva rekvisit (jfr prop. 2016/17:22, s. 99 f.). Utredningen kan inte se att det finns skäl att göra en annan bedömning på miljöstraffens område. Om inte bör tas i beaktande att det kan

bli fråga om ett överträdelseärende och ytterst en fråga som EU-domstolen får avgöra.

Utredningens bedömning är sammanfattningsvis att det inte finns skäl att ändra i regleringen om att miljöstraffavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet med anledning av den föreslagna straffväxlingen.

13.2.3 Det finns inte skäl att låta endast statliga myndigheter utreda och besluta om miljöstraffavgifter

Bedömning: Det finns inte skäl att, i fråga om vissa överträdelser av miljölagstiftningen, låta endast statliga myndigheter utreda och besluta om miljöstraffavgifter med anledning av den föreslagna straffväxlingen.

Skälen för utredningens bedömning

Miljöstraffavgift beslutas av tillsynsmyndigheten eller av den myndighet som utför kontroll enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (EU:s kontrollförordning) eller enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknads kontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011 (EU:s

förordning om marknads kontroll) (30 kap. 3 § miljöbalken). Det innebär att ansvaret för att besluta om avgift är fördelat mellan statliga myndigheter och kommuner, som sinsemellan har stora variationer i fråga om bland annat storlek. Bland de statliga myndigheterna finns länsstyrelserna med ansvar som är begränsat till ett visst geografiskt område och centrala myndigheter med ansvar för vissa saksområden.

I utredningens uppdrag ingår att ta ställning till om det är lämpligt att, i fråga om vissa överträdelser av miljölagstiftningen, låta endast statliga myndigheter utreda och besluta om miljöstraffavgifter (dir. 2022:69, s. 12).

Frågan om att låta en annan myndighet än tillsynsmyndigheten besluta om miljöstraffavgifter har tidigare behandlats vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006, och då främst i fråga om att i stället för kommunerna låta domstol eller länsstyrelse pröva frågan om miljöstraffavgift. Regeringen ansåg då att bästa förutsättningarna för ett effektivt system med miljöstraffavgifter uppnås genom att tillsynsmyndigheterna även fortsättningsvis skulle hantera miljöstraffavgifterna. Detta med hänsyn till att de är närmast verksamhetsutövarna och därför har störst möjlighet till kontroll, snabb upptäckt och snabb reaktion vid upptäckt (prop. 2005/06:182, s. 46 ff.).

Bakgrunden till utredningens uppdrag är att överträdelser av flera handlingsregler på miljörettens område är kriminaliserade i miljöbalken enbart av det skälet att det inte är enkelt att avgöra om en överträdelse har skett eller inte. Dessa handlingsregler ingår i utredningens förslag om sanktionsväxling. Frågan har dock bäring även på övriga handlingsregler som utredningen föreslår ska bli föremål för miljöstraffavgifter i stället för straff. Regeringens bakomliggande utgångspunkt för uppdraget i denna del är nämligen att det för vissa överträdelser av miljöretten krävs expertkunskap som endast statliga myndigheter besitter (dir. 2022:69, s. 12 f.). Synsättet synes härstamma från regeringens uttalanden vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006.

Vid miljöbalkens tillkomst bedömde regeringen att vilka överträdelser som är sådana att de lämpar sig för miljöstraffavgift är beroende av möjligheten att konstatera överträdelserna, men även andra överväganden som exempelvis vilken styreffekt en avgift kan förväntas få. Detta i sin tur beror på möjligheten att fastställa avgiften till lämp-

liga belopp. Regeringen ansåg att det fanns skäl att begränsa de överträdelser för vilka miljöstraffavgift skulle påföras till

- åsidosättande av föreskrifter
- påbörjande av verksamhet eller vidtagande av åtgärd för vilken anmälnings- eller tillståndsplikt föreligger utan att anmälan har gjorts eller tillstånd har meddelats
- åsidosättande av tillstånd eller villkor om särskilda försiktighetsmått eller andra begränsningar av verksamheten. (prop. 1997/98:45, del 1, s. 536 f.).

Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 uttalade regeringen att miljöstraffavgift passar mindre bra om det inte är enkelt att bedöma om en skyldighet fullgjorts eller inte. Detta eftersom det inte är lätt att utan en rad bedömningar slå fast att en överträdelse har skett (prop. 2005/06:182, s. 92, 99 och 114). Genom dessa uttalanden har användningsområdet för miljöstraffavgifter kommit att begränsas på ett sätt som inte är förenligt med den grundläggande utgångspunkten sedan miljöbalkens tillkomst, dvs. att en myndighet för att tilldelas tillsynsansvaret förutsätts ha kompetens för det. Tillsynsmyndigheterna gör redan i dag utredningar och bedömningar för att fullgöra sitt tillsynsuppdrag enligt 26 kap. miljöbalken. För att kunna bedöma vilka åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse krävs i de flesta fall att tillsynsmyndigheterna gör en utredning av om det skett en regelöverträdelse. Utifrån sådana utredningar – i vilka det ingår bedömningar och t.ex. provtagning – kan tillsynsmyndigheterna bl.a. besluta om förelägganden och förbud i förening med vite (26 kap. 1, 5, 9 och 14 §§ miljöbalken och miljötillsynsförordningen [2011:13]). Utredningarna kan ställa krav på exempelvis naturvetenskaplig, teknisk och juridisk kompetens. Det kan handla om att begära in underlag från verksamhetsutövaren där de lämnade uppgifterna behöver granskas och analyseras, att genomföra provtagning eller mätning etc. Tillsynsmyndigheterna måste sedan utifrån underlaget göra bedömningar av om kraven i miljöbalken och författningar inom miljöbalkens område är uppfyllda. Det är ofta fråga om bestämmelser där det finns stort utrymme för bedömningar och avvägningar i enskilda fall. Utredningen menar därför att en utgångspunkt måste vara att den tillsynsmyndighet som tilldelats ett ansvar för tillsyn och kontroll har kompetens att

göra de bedömningar som behövs för att besluta om miljöstraffavgifter. Det gäller mot bakgrund av vad som har redovisats i det föregående även i de fall utredningen av en överträdelse kräver exempelvis viss expertkunskap eller laboratorieanalyser.

I fråga om den straffväxling som utredningen föreslår kan vidare konstateras att tillsynsmyndigheterna redan i dag förutsätts ha kompetens att bedöma om de objektiva rekvisiten i en straffbestämelse är uppfyllda (jfr 26 kap. 2 § miljöbalken och prop. 2021/22:219, s. 63). Utredningen har särskilt undersökt tillämpningen av bestämmelsen om otillåten miljöverksamhet. Den bild som framtonar är att polis och åklagare inte gör några egna utredningsåtgärder, utan att de utgår från tillsynsmyndigheternas bedömningar och uppgifter (avsnitt 5.3.7).

I bilaga 3 finns ett koncept med exempel på hur regeringen kan utforma de nya bestämmelserna om miljöstraffavgift med anledning av den föreslagna straffväxlingen. Det ska i det sammanhanget konstateras att tillsynsmyndigheterna redan i dag förutsätts ha kompetens att kunna avgöra om ett otillåtet förfarande avser t.ex. ett krav på tillstånd (och om det är fråga om tillståndsplikt A eller B) eller en anmälningsplikt, eller till vilket intervall enligt en bestämmelse som det otillåtna förfarandet hör (se förordningen om miljöstraffavgifter).

I den mån annan kompetens behövs hos tillsynsmyndigheterna för beslut om miljöstraffavgifter bör det till stor del kunna lösas genom tillsynsvägledning. Utredningen vill då särskilt peka på att Naturvårdsverket redan i dag har ett särskilt utpekat ansvar för att ge allmän tillsynsvägledning till tillsynsmyndigheter i frågor som avser tillämpningen av 26 och 30 kap. miljöbalken (3 kap. 2 § miljö-tillsynsförordningen).

Vad gäller behovet av tillgång till juridisk kompetens är det vidare en fråga som har uppmärksammats som ett behov i tillsynen generellt. Naturvårdsverket har getts i uppdrag av regeringen att ta fram förslag på kriterier för kompetens som kan och bör krävas för tillsyn enligt miljöbalken. I redovisningen föreslår Naturvårdsverket i fråga om juridisk kompetens att tillsynsmyndigheterna ska säkerställa att det finns grundläggande juridisk kompetens inom miljö- och förvaltningsrätt och att fördjupad juridisk kompetens finns att tillgå för stöd i handläggningen vid behov (Naturvårdsverket 2023). Utred-

ningen bedömer inte att det kommer krävas ytterligare kompetens hos tillsynsmyndigheterna jämfört med vad som gäller i dag.

Utredningens bedömning är sammantaget att det inte finns något behov av att, i fråga om vissa överträdelser av miljölagstiftningen, låta endast statliga myndigheter utreda och besluta om miljöstraffavgifter. Det kan dock finnas behov för kommuner att i ett enskilt fall kunna lämna över ett ärende om t.ex. en miljöstraffavgift till en länsstyrelse för vidare handläggning. Utredningens överväganden och förslag om det finns i avsnitt 8.5.2.

13.2.4 Regeringen behöver meddela nya föreskrifter om miljöstraffavgifter

Bedömning: Den föreslagna straffväxlingen innebär att regeringen kommer att behöva meddela nya föreskrifter om miljöstraffavgifter enligt 30 kap. miljöbalken.

Skälen för utredningens bedömning

Den föreslagna straffväxlingen innebär att förfaranden som är straffbelagda enligt 29 kap. 3 § andra stycket 2–7, 9–11 och 13–22, 3 a § 3 b §, 4 §, 5 §, 6 §, 8 § första stycket 1–11 och 14 samt 9 § första stycket 1 och 3–17 miljöbalken ska bli föremål för miljöstraffavgifter i stället för straff. Det innebär i sin tur att regeringen kommer att behöva meddela nya föreskrifter om miljöstraffavgifter i förordningen om miljöstraffavgifter. Sådana föreskrifter ryms inom det befintliga bemyndigandet i 30 kap. 1 § miljöbalken.

Utredningens förslag om straffväxling bygger på principiella utgångspunkter om val av sanktion (kapitel 12). Därtill är ramarna för regeringens föreskrifter om nya miljöstraffavgifter tydliga genom det befintliga bemyndigandet i 30 kap. 1 § miljöbalken. Behövliga upplysningar och yttranden enligt 7 kap. 2 § regeringsformen bör alltså kunna inhämtas från berörda myndigheter och övriga även utan att det finns förslag om förordningsändringar i betänkandet (jfr SOU 2020:7 och den efterföljande remissbehandlingen). I bilaga 3 finns dessutom ett koncept med nya bestämmelser om

miljöstraffavgifter som illustrerar hur straffväxlingen kan genomföras och utgångspunkter för den.

13.3 Utredningens överväganden om behov av ändringar i miljöstraffavgiftssystemet av andra skäl än den föreslagna straffväxlingen

Den straffväxling som utredningen föreslår bedöms alltså inte föranleda behov av ändringar av miljöstraffavgiftssystemet. Nedan följer utredningens överväganden om behov av ändringar av andra skäl än den föreslagna straffväxlingen.

13.3.1 Minimibeloppet för miljöstraffavgifter i bemyndigandet för regeringen ska höjas

Förslag: Minimibeloppet i bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om miljöstraffavgifter ska ändras till 5 000 kronor.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen har i uppdrag att föreslå den höjning av avgiftsnivåerna som behövs för att miljöstraffavgifterna ska ha en styrande verkan (dir. 2022:69 s. 12).

Enligt de nu gällande reglerna ska miljöstraffavgiftens storlek framgå av föreskrifter som meddelas av regeringen. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor. (30 kap. 1 § miljöbalken). Regeringen har i förordningen om miljöstraffavgifter meddelat föreskrifter om avgifter som uppgår till belopp mellan 1 000 kronor och 500 000 kronor. Beloppen i bemyndigandet har inte setts över sedan år 2003.

Syftet är att miljöstraffavgiften ska vara styrande och på så sätt verka för att upprätthålla en hög standard i miljöpåverkande verksamhet (prop. 1997/98:45, del 1, s. 535). Minimibeloppet bör höjas till 5 000 kronor för att få avsedd effekt. Genom att minimibeloppet bestäms till 5 000 kronor markeras dessutom att systemet

med miljöstraffavgifter är till för överträdelser som har viss dignitet (jfr prop. 2016/17:173, del 1, s. 403).

När det gäller maximibeloppet kan konstateras att regeringen endast har utnyttjat halva utrymmet i bemyndigandet. Det framstår mot den bakgrunden som att regeringen redan enligt gällande rätt har tillräckligt utrymme för att höja befintliga miljöstraffavgifter så att de uppfyller sitt syfte.

Som anges i avsnitt 13.1 har det tillkommit nya krav i EU:s miljölagstiftning. De kan få betydelse för bemyndigandet och för utformningen av miljöstraffavgiftssystemet i övrigt. Genomförandet av dessa krav bereds i Regeringskansliet och ingår inte i utredningens uppdrag. Utredningens förslag om höjning av minimibeloppet bedöms inte försvåra det kommande uppdraget att genomföra krav i de nya EU-rättsakterna.

13.3.2 Befrielsesgrunderna för miljöstraffavgifterna ska utvidgas

Förslag: Möjligheten att i det enskilda fallet befria från skyldigheten att betala miljöstraffavgift ska utvidgas. Avgiften ska inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen av denna fråga ska det särskilt beaktas om överträdelserna har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdraga åt någon annan att göra det, om överträdelserna annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa. En avgift ska även kunna sättas ned i det enskilda fallet om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp.

Skälen för utredningens förslag

Befrielsesgrunderna för miljöskaktionsavgifterna ska utvidgas

Påförande av miljöskaktionsavgift anses vara en anklagelse för brott i Europakonventionens mening. Regleringen behöver därför vara utformad på ett sådant sätt att de rättighetsgarantier som följer av artikel 6 i Europakonventionen är uppfyllda.

Miljöskaktionsavgifterna bygger på strikt ansvar. Europadomstolen har uttalat att sådana straffrättsliga presumtioner inte är förbjudna enligt Europakonventionen men att de måste hållas inom rimliga gränser med hänsyn till vad som står på spel och med beaktande av den tilltalades rätt att försvara sig. Detta innebär att en skaktionsavgift inte kan utkrävas automatiskt när de objektiva rekvisiten är uppfyllda. Den enskilde måste ha en möjlighet till någon form av försvar som grundar sig på subjektiva förhållanden, såsom befrielsegrunder. Detta för att presumtionen ska anses leva upp till det krav på rättssäkerhet som den s.k. oskuldspresumtionen i Europakonventionen ger uttryck för. Vidare ska det göras en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning av befrielsegrunderna i varje enskilt fall (se Europadomstolens dom den 7 oktober 1988 i mål 10519/83, *Salabiaku mot Frankrike*).

I anslutning till Europadomstolens praxis om straffrättsliga presumtioner har frågan ställts om åläggande av skattetillägg enligt svensk rätt kunde anses strida mot artikel 6:2, eftersom ansvaret för skattetillägg är strikt. Högsta förvaltningsdomstolen analyserade denna fråga i RÅ 2000 ref. 66 I och ansåg där att möjligheterna till eftergift av skattetillägg var tillräckliga för att någon konflikt inte skulle uppkomma med artikel 6:2. Som en allmän förutsättning borde dock enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening gälla att domstolarna i varje enskilt fall gör en nyanserad och inte alltför restriktiv bedömning av om skattetillägget bör undanröjas eller efterges. I *Janosevic och Västberga Taxi Aktiebolag och Vulic*, båda mot Sverige, intog Europadomstolen i huvudsak samma hållning som Högsta förvaltningsdomstolen och uttalade att det är angeläget att en avgift kan sättas ned när det finns omständigheter som på ett eller annat sätt innebär att det framstår som oskäligt att ta ut en avgift. Högsta förvaltningsdomstolen har senare i RÅ 2007 ref. 65 funnit det oproportionerligt att ta ut ett skattetillägg om drygt 70 miljoner kronor för ett oavsiktligt förbiseende. De principer som gäller för skattetillägg

bör tillämpas även på andra administrativa avgifter av bestraffningskaraktär (jfr RÅ 2004 ref. 17, RÅ 2006 ref. 43, RÅ 2006 ref. 89, Högsta förvaltningsdomstolen 2019 ref. 72 och Högsta förvaltningsdomstolen 2022 ref. 23a).

Skattetillägssystemet innehåller sedan år 2003 en möjlighet att besluta om hel eller delvis befrielse från avgift. Ändringen har skett för att reglerna för när befrielse ska kunna ges ska bli tydligare och för att åstadkomma en mer rättvis och generös tillämpning med ökad förutsebarhet (prop. 2002/03:106, s. 142).

En miljöskaktionsavgift behöver inte tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand eller genom att uppdra åt någon annan göra det som ålegat den avgiftsskyldige, att överträdelsen berott på en omständighet som inte kunnat eller borde ha förutsetts eller som den avgiftsskyldige inte kunnat påverka, vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa, eller att överträdelsen har föranlett straff enligt bestämmelserna i 29 kap. miljöbalken (30 kap. 2 § andra stycket miljöbalken). Någon möjlighet till jämkning av beloppet finns inte.

I Lagrådets yttrande över de föreslagna (och numera gällande) befrielsegrunderna pekade Lagrådet på att det mot bakgrund av de krav som ställs i Europakonventionen krävs något mer nyanserade möjligheter att besluta om befrielse från miljöskaktionsavgift eller att sätta ned avgiftens storlek i det enskilda fallet än den föreslagna regleringen. Vidare lyfte Lagrådet att det i praxis konstaterats att det får anses föreligga stora likheter mellan skattetillägg och miljöskaktionsavgifter vad gäller sanktionernas ändamål (NJA 2004 s. 840). När det gäller möjligheterna att besluta om befrielse från avgift borde det enligt Lagrådet därmed övervägas ett närmande till de grunder för befrielse som fanns i 5 kap. 14 § i den då gällande taxeringslagen, bl.a. när det gäller att beakta den avgiftsskyldiges ålder. Lagrådet var också, i likhet med ett antal remissinstanser, av den meningen att det borde finnas en möjlighet att sätta ned avgiftens storlek i de fall det skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Även för sådana fall skulle enligt Lagrådet de då gällande bestämmelserna i taxeringslagen kunna tjäna som förebild. Om den avgiftsskyldige delvis skulle befrias från miljöskaktionsavgiften kunde nedsättningsmöjligheten enligt bestämmelsen begränsas till hälften eller en fjärdedel av det

avsedda beloppet för att avgiftssystemet inte skulle bli alltför svårhanterligt (prop. 2005/06:182, s. 214 f.).

Regeringen konstaterade att den i det nu aktuella förslaget hade utvidgat möjligheterna till befrielse från miljöskattavgift och att den avsåg att, med anledning av Lagrådets synpunkter, återkomma i frågan. Detta eftersom ett underlag för förslag om ytterligare utvidgning av möjligheterna till befrielse måste utarbetas och beredas innan ett nytt förslag till lagändring kunde läggas fram (prop. 2005/06:182, s. 53). Någon ändring i bestämmelsen har härefter inte skett.

Utredningen delar Lagrådets kritik och menar att det fortfarande finns skäl att se över regleringen gällande befrielse av miljöskattavgift för att säkerställa att Europakonventionens krav uppfylls. Enligt utredningens bedömning bör detta ske med beaktande av den utveckling som skett för motsvarande reglering på andra rättsområden.

Möjligheten att helt eller delvis befrias från skattetillägg regleras i dag i skatteförfarandelagen och motsvarar i stort den tidigare regleringen i taxeringslagen. I 51 kap. 1 § skatteförfarandelagen anges olika situationer när befrielse från särskild avgift såsom skattetillägg kan medges helt eller delvis. Befrielsegrunderna för skattetillägg skiljer sig från de för miljöskattavgifterna till innehåll, men även på så sätt att uppräkningsomständigheter som ger möjlighet till befrielse inte är uttömmande och att de omfattar utrymme för att sätta ner avgiften. Tidigare angavs fasta nivåer vid delvis befrielse men de togs bort för att möjliggöra andra mer nyanserade bedömningar för att uppnå ett rimligt resultat. Av förarbetena framgår att en befrielse ned till hälften eller en fjärdedel i de allra flesta fall innebär en rimlig nyansering och om nedsättning till dessa nivåer inte ger ett rimligt resultat ska det vara möjligt att sätta ned skattetillägget på annat sätt (prop. 2010/11:165, s. 477). Regleringen på skatteområdet är således både mer flexibel och generöst utformad, samtidigt som den ger möjlighet till en mer rättvis tillämpning. Regler om befrielse från avgift har i miljöbalken utformats så att undantagen klart preciseras. Liknande bestämmelser finns i fiskelagen (50 b §), livsmedelslagen (30 b §) och djurskyddslagen (10 kap. 6 c §), dock med den skillnaden att uppräkningsomständigheterna i dessa regler – i likhet med vad som gäller enligt skatteförfarandelagen – inte är uttömmande.

Det är sammantaget utredningens bedömning att den aktuella regleringen för miljöskattavgifter bör ändras så att det går att göra en mer nyanserad bedömning av befrielsegrunderna i linje med

vad som redan gäller på skatte-, fiske-, livsmedels- och djurskyddsområdet. Att ha liknande regleringar på flera rättsområden där straffavgifter förekommer kan antas vara gynnsamt för en enhetlig praxisbildning. Möjlighet till undantag utöver angivna exempel i lagtexten bör dock tillämpas restriktivt. Bristande betalningsförmåga, att verksamheten är nystartad, okunskap om gällande regler, glömska, tidsbrist eller bristande rutiner är inte omständigheter som är avsedda att medföra befrielse från avgift.

Systemet bör även omfatta möjlighet att befrias delvis från miljöstraffavgiften. Sådan nedsättning ska kunna meddelas i de fall där förutsättningarna för att besluta om en straffavgift i och för sig är uppfyllda, men det skulle framstå som oskäligt att ta ut straffavgift med fullt belopp. Utredningen bedömer att det kan vara en rimlig utgångspunkt att följa samma nivåer som är aktuella vid bedömningar om nedsättning av skattetillägg, dvs nedsättning till hälften eller en fjärdedel av avgiften om det inte finns behov av ytterligare nyansering.

I avsnitt 14.2.3 föreslår utredningen att 30 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken, som innebär att miljöstraffavgift inte behöver tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till att överträdelsen har föranlett straff enligt bestämmelserna i 29 kap. miljöbalken, ska upphöra att gälla med anledning av våra förslag om ett mer generellt förbud mot dubbelprövning.

Utredningens förslag bedöms inte försvåra det kommande uppdraget att genomföra kraven i de nya EU-rättsakterna (se avsnitt 13.1).

Beslutsordning och behov av tillsynsvägledning

Genom utredningens förslag utökas befrielsegrunderna. Det har gett utredningen skäl att på nytt överväga om det ur ett rättssäkerhetsperspektiv är lämpligt att tillsyns- och kontrollmyndigheterna ska besluta om miljöstraffavgift. Ett alternativ till ett system där tillsyns- och kontrollmyndigheterna beslutar om miljöstraffavgift är ett system där miljöstraffavgiften beslutas genom att tillsynsmyndigheten utfärdar ett föreläggande som ska godkännas av adressaten. Om den som anspråket riktas mot bestrider eller förhåller sig passiv måste tillsynsmyndigheten vända sig till domstol. Ett annat alternativ är att systemet utformas så att tillsynsmyndig-

heten måste ansöka hos domstol om att sanktionsavgift ska betalas. Båda dessa lösningar ger ett förstärkt skydd för rättssäkerheten. I tidigare utredningar har detta ställts bland annat mot systemets effektivitet. Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 ansåg regeringen vidare att ett föreläggandesystem för miljöstraffavgifter som fungerar på motsvarande sätt som strafförelägganden enligt 48 kap. rättegångsbalken skulle bli alltför betungande rent administrativt för tillsynsmyndigheterna. Vidare konstaterades att den rådande ordningen redan levde upp till Europakonventionens krav på rättssäkerhet för den enskilde, bl.a. genom att den enskilde alltid är tillförsäkrad domstolsprövning av ett beslut om miljöstraffavgift (prop. 2005/06:182, s. 46 ff.). Utredningen bedömer att en utvidgning av befrielsegrunderna inte leder till någon annan slutsats i frågan om att det är tillsyns- och kontrollmyndigheterna som bör besluta om miljöstraffavgift. Frågan om utrymmet för befrielse bör hanteras genom tillsynsvägledning, vilken rymms inom det särskilda ansvar för vägledning om 30 kap. miljöbalken som Naturvårdsverket redan har.

Utredningens överväganden och förslag om att en kommun i ett enskilt fall ska kunna lämna över ett ärende om t.ex. en miljöstraffavgift till en länsstyrelse för vidare handläggning finns i avsnitt 8.5.2.

13.3.3 Det behövs en generell översyn av förordningen om miljöstraffavgifter

Förslag: Regeringen ska ge Naturvårdsverket i uppdrag att göra en översyn av miljöstraffavgifternas storlek i förordningen om miljöstraffavgifter och utvärdera tillämpningen av bestämmelserna i förordningen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Miljöstraffavgifternas storlek

Det har inte gjorts någon genomgripande översyn av bestämmelserna om miljöstraffavgifter sedan Naturvårdsverket redovisade sitt regeringsuppdrag om att göra en översyn av beloppen i oktober 2003 (Naturvårdsverket 2003). Inför redovisningen av regeringsuppdraget

gavs de centrala tillsynsvägledande myndigheterna, Svenska kommunförbundet och länsstyrelserna, tillfälle att komma in med förslag och synpunkter.

När regeringen har meddelat föreskrifter om nya bestämmelser om miljöstraffavgifter har avgifternas storlek satts till nivåer som bedömts väl avvägda. Det innebär att det uppstått en obalans inom systemet och att beloppen för olika överträdelse inte alltid följer allvarlighetsgraden. En förnyad bedömning utifrån respektive överträdelses allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser behöver därför göras. Regeringen bör därför ge Naturvårdsverket i uppdrag att göra en översyn av miljöstraffavgifternas storlek i förordningen om miljöstraffavgifter.

Tillämpningen av bestämmelserna om miljöstraffavgifter

Naturvårdsverket har redan i dag ett uppdrag att ge allmän tillsynsvägledning till tillsynsmyndigheter i frågor som avser tillämpningen av 30 kap. miljöbalken. Med tillsynsvägledning avses att utvärdera, följa upp och samordna tillsynen samt att ge råd och stöd till tillsynsmyndigheterna. Vi bedömer att de förslag vi lämnar i den här utredningen kommer att ge ett behov av att följa tillämpningen av reglerna och vid behov vägleda myndigheterna om utvecklingen av praxis. Det gäller särskilt när reglerna är nya. Detta bedöms rymmas inom det uppdrag som Naturvårdsverket redan har.

Utredningen har också uppmärksammat ett mer generellt behov av uppföljning och utvärdering av hur miljöstraffavgiftssystemet fungerar. Den omständigheten att ett sådant behov finns har också tidigare uppmärksammat av miljöutredningen som år 2017 konstaterade att det fanns behov av en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering av tillsynsmyndigheternas administrativa sanktioner. Utredningen menade att det bör vara en angelägen uppgift för tillsynsvägledande myndigheter att följa upp och utvärdera miljöstraffavgiftssystemet med målet att kunna svara på om systemet fungerar tillfredställande eller om det finns anledning att föreslå ändringar samt skapa en beredskap för att anpassa t.ex. avgifternas storlek till vad som krävs för att systemet ska vara effektivt (SOU 2017:63, s 372 ff.). Regeringen har ännu inte beslutat om ett sådant uppdrag.

Genom att alla beslutade miljöstraffavgifter registreras hos Kammarkollegiet finns uppgifter om det samlade och därmed förhållandevis lätt tillgängliga. Utredningen har tagit del av uppgifter hos Kammarkollegiet om beslutade miljöstraffavgifter under perioden 1 juli 2012–2022. Våra redovisningar om tillämpningen av miljöstraffavgiftssystemet är baserade på dessa uppgifter. Utredningen kan med anledning av de inhämtade uppgifterna göra vissa iakttagelser som delvis ligger utanför utredningens direkta uppdrag. Det finns tillsynsmyndigheter som inte alls eller i mycket få fall beslutat om miljöstraffavgift. Detta bör vara en fråga som kan följas upp i tillsynsvägledningen. Det finns vidare bestämmelser i förordningen om miljöstraffavgifter som inte har tillämpats under hela den aktuella perioden. Flera myndigheter har också lämnat uppgifter om att det finns behov av att justera utformningen av vissa straffavgiftsbestämmelser och att det finns överträdelser som i dag inte omfattas av någon straff men som borde omfattas av en miljöstraffavgift. Som ett exempel på det sistnämnda kan nämnas överträdelser av försiktighetsmått som en tillsynsmyndighet har beslutat om för en anmälningspliktig verksamhet (jfr dir. 2022:69, s. 6). Vi menar därför att det finns behov av en större utvärdering av straffavgifternas tillämpning där det ingår att undersöka om bestämmelserna är ändamålsenligt utformade, vid behov föreslå ytterligare bestämmelser och att bestämmelser som inte behövs upphävs. Att straffsystemet utvärderas är nödvändigt för att säkerställa att det är effektivt. Det är lämpligt att Naturvårdsverket får detta uppdrag så att det kan samordnas med tillsynsvägledningsuppdraget.

14 Sanktionssystemet och dubbelprövningsförbudet

14.1 Förbudet mot dubbelprövning

14.1.1 Innebörden av dubbelprövningsförbudet

I artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen och i artikel 50 i EU:s rättighetsstadga föreskrivs förbud mot dubbelprövning. Dubbelprövningsförbudet innebär att samma person inte ska kunna lagföras eller straffas två gånger för samma brott. Förbudet hindrar emellertid inte att flera straff döms ut för samma brott. Det som förbudet avser att förhindra är att samma gärning prövas på nytt, dvs. vid olika tillfällen. Utredningen redogör närmare för dubbelprövningsförbudet i avsnitt 11.2.

14.1.2 Dubbelprövningsförbudet på skatteområdet

Bakgrund

Sedan den 1 januari 2016 kommer dubbelprövningsförbudet till uttryck i systemet med skattetillägg och skattebrott. Regleringen infördes för att säkerställa att samma person inte riskerar att straffas eller prövas för samma gärning i två olika förfaranden. Syftet var att stärka rättssäkerheten i skatteförfarandet (prop. 2014/15:131, s. 1 och 64). I korthet innebär regleringen följande.

Hinder mot dubbelprövning

I 49 kap. 10 b § skatteförfarandelagen föreskrivs att Skatteverket inte får besluta om skattetillägg om åtal har väckts, strafföreläggande har utfärdats eller åtalsunderlåtelse har meddelats i fråga om samma felaktighet eller passivitet och samma fysiska person. Omvänt får åklagare enligt 13 b § första stycket skattebrottslagen inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse om Skatteverket har fattat beslut om skattetillägg för samma felaktighet eller passivitet och samma person. Även i ett tidigare skede finns det en regel i 49 kap. 10 a § skatteförfarandelagen som hindrar Skatteverket från att besluta om skattetillägg. Den gäller om myndigheten har gjort en brottsanmälan till åklagare eller om förundersökning har inletts på något annat sätt. Det hindret är dock tillfälligt. Skatteverket får ta ut skattetillägg om åklagaren har beslutat att inte inleda förundersökning eller lägga ned förundersökningen eller om felaktigheten eller passiviteten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte heller har prövats slutligt.

Åklagaren ska underrätta Skatteverket om att en förundersökning har inletts av någon annan anledning än efter en anmälan om brott av Skatteverket, om felaktigheten eller passiviteten inte längre är föremål för en sådan utredning om brott som avses i 49 kap. 10 a § andra stycket skatteförfarandelagen och inte har prövats slutligt, och om felaktigheten eller passiviteten omfattas av ett sådant väckt åtal, utfärdat strafföreläggande eller beslut om åtalsunderlåtelse som avses i 49 kap. 10 b § skatteförfarandelagen. Åklagaren ska vidare underrätta Skatteverket om att ett strafföreläggande som omfattar skattetillägg enligt lagen (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall har utfärdats och om att ett sådant strafföreläggande har godkänts (19 kap. 6 och 7 §§ skatteförfarandeförordningen [2011:1261]).

Åtalsprövning

Enligt 13 § skattebrottslagen får åtal för skatteförseelse bara väckas om det är påkallat av särskilda skäl. Bestämmelsen om särskild åtalsprövning gäller även för skattebrott, vårdslös skatteuppgift och skatteavdragsbrott i de fall där det undandragna skattebeloppet understiger två prisbasbelopp och en felaktighet eller passivitet som skulle om-

fattas av åtalet även kan läggas till grund för beslut om skattetillägg för samma person.

Ett samlat sanktionsförfarande

Lagen (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall möjliggör ett samlat sanktionsförfarande i allmän domstol när en felaktighet eller passivitet kan utgöra grund för såväl beslut om skattetillägg enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) som åtal för brott enligt skattebrottslagen (1971:69) för samma fysiska person. Den samlade sanktionsprövningen går till på ett sådant sätt att åklagaren, när han eller hon väcker åtal för brott mot skattebrottslagen samtidigt ska begära att skattetillägg tas ut av den som åtalet riktas mot, om skattetillägget avser en felaktighet eller passivitet som omfattas av åtalet. Domstolen prövar frågan om skattetillägg i samma rättegång som talan om ansvar för brottet och samma person kan därmed för samma beteende dömas för brott och till att betala skattetillägg (6 § lag [2015:632] om talan om skattetillägg i vissa fall. Det är alltså inte fråga om alternativa yrkanden.

14.1.3 Dubbelprövningsförbudet på marknadsmissbruksområdet

Regleringen om förhållandet mellan skattetillägg och skattebrottslighet som har redogjorts för i det föregående är förebild för motsvarande reglering på marknadsmissbruksområdet. På det området finns sedan den 1 februari 2017 bestämmelser om åtalsprövning och bestämmelser som syftar till att förhindra dubbelprövning och om ett samlat sanktionsförfarande (prop. 2016/17:22, s. 129 ff. 5 kap. 11, 13 och 17 §§ lag [2016:1306] med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning, 3 kap. 2, 5 och 6 §§ lag [2016:1307] om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden och 1 § förordning [2016:1317] om underrättelseskyldighet för åklagare och domstolar i fråga om marknadsmissbruk.

14.1.4 Dubbelprövningsförbudet på miljöområdet

Om miljöstraffavgifter och straff

Det finns inte någon reglering på miljöområdet motsvarande den som finns för att undvika dubbelprövning i fråga om straff och sanktionsavgifter på skatteområdet och marknadsmissbruksområdet.

När miljöstraffavgifterna infördes kunde de utgå helt parallellt med straff. Avgifterna reserverades inte för enbart mindre straffvärda situationer utan avsågs kunna utgå även för mycket allvarliga överträdelser. För i vart fall mindre allvarliga överträdelser upplevdes detta av många som en obehövligen dubbelstraff. I många fall bedömdes också en miljöstraffavgift vara en fullt tillräcklig sanktion. Av det skälet tillkom åtalsprövningsregeln i 29 kap. 11 § fjärde stycket miljöbalken. Den innebär att om en gärning kan föranleda miljöstraffavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt (prop. 2002/03:54, s. 19 ff.).

Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 konstaterade regeringen att åtalsprövningsregeln minskar riskerna för dubbla sanktioner, men att den inte hindrar åtal för en gärning i sin helhet, även om något delmoment varit föremål för en miljöstraffavgift. Regeringen framhöll vidare att det mot bakgrund av Högsta domstolens avgörande i rättsfallet NJA 2004 s. 840 inte kunde anses strida mot dubbelprövningsförbudet, men att denna typ av dubbla sanktioner var principiellt tveksam. För att ytterligare minska riskerna för dubbla sanktioner genomfördes en renodling av sanktionssystemet som syftade till att en gärning ska omfattas antingen av straffansvar eller av miljöstraffavgift på ett sådant sätt att de allvarligaste överträdelserna omfattas av straffansvar medan de mindre allvarliga i stället fångas upp av andra sanktioner och medel för efterlevnad (prop. 2005/2006:182, s. 1, 42 ff. och 120 f.).

Mot bakgrund av den praxis som följt efter Högsta domstolens avgörande i NJA 2004 s. 840 inom EU och i Sverige vad gäller förhållandet mellan skattetillägg och skattebrott och då miljöstraffavgifterna anses vara straffrättsliga till sin natur talar mycket för att uttalandena i NJA 2004 s. 840 är överspelade (se NJA 2013 s. 502 och NJA 2013 s. 842 p. 20 och 48 samt NJA 2004 s. 840 I och II och NJA 2013 s. 842).

Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 konstaterade regeringen vidare att det fanns skäl att utöka möjligheten att besluta om befrielse från miljöstraffavgift, nämligen när det i ett straffrättsligt sammanhang redan har dömts till påföljd för samma överträdelse. Regeringen konstaterade att om åtal väcks, kan förhållandet att en miljöstraffavgift utgått beaktas vid straffmätningen men att det inte fanns en motsvarande regel om straff redan hade dömts ut när en miljöstraffavgift skulle påföras. Enligt regeringen kunde detta antas vara en ovanlig situation, inte minst mot bakgrund av förslagen i propositionen om att renodla sanktionssystemet. I den mån en sådan situation ändå skulle uppstå kunde det anses oskäligt att en miljöstraffavgift skulle betalas för samma överträdelse och en ändring gjordes därför så avgift inte behöver tas ut i en sådan situation (prop. 2005/2006:182, s. 52 och 30 kap. 2 § andra stycket 4 miljöbalken).

För att undvika att dubbla sanktioner ska kunna utgå för samma överträdelse av ett förprövningskrav tillkom vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 vidare en bestämmelse enligt vilken ansvar inte ska dömas ut för otillåten miljöverksamhet om gärningen omfattas av en skyldighet att betala miljöstraffavgift (prop. 2005/06:182, s. 89 och 29 kap. 4 § tredje stycket miljöbalken).

Om miljöstraffavgift och vitesföreläggande

Vite har också karaktär av straff och kan aktualisera en tillämpning av dubbelprövningsförbudet. Av det skälet anges i 29 kap. 11 § miljöbalken att om ett vitesföreläggande har överträtts och överträdelser ligger till grund för en ansökan om att döma ut vitet, döms det inte till ansvar enligt 29 kap. miljöbalken för en gärning som omfattas av föreläggandet. Motsvarande reglering i fråga om förhållandet mellan vitesföreläggande och miljöstraffavgift finns i 1 kap. 5 § förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter. Där anges att om ett vitesföreläggande har överträtts, ska miljöstraffavgift inte tas ut för en överträdelse som omfattas av föreläggandet.

14.1.5 Dubbelprövningsförbudet på några andra områden

Förbud mot dubbelprövning har förts in i lagstiftningen på ett flertal områden under senare år. Regleringen i 10 kap. 7 a § djurskyddslagen (2018:1192) tydliggör exempelvis att straff och sanktionsavgift inte kan komma i fråga för samma överträdelse. Det föreskrivs i paragrafen att det inte får dömas till ansvar enligt vissa straffbestämmelser i lagen om gärningen kan leda till en sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Bestämmelsen är utformad med hänsyn till att det skett en sanktionsväxling på djurskyddsområdet på så sätt att de gärningar som kan leda till sanktionsavgift inte längre ska vara kriminaliserade (jfr prop. 2021/22:18, s. 62 f.). Det är alltså fråga om en annan typ av sanktionsreglering än den som gäller på skatteområdet och marknadsmissbruksområdet.

En liknande bestämmelse har införts i 42 § andra stycket växtskyddslagen (2022:725). Även på det området är utgångspunkten att överträdelser som kan leda till sanktionsavgift inte ska vara straffbelagda. Det påpekas i förarbetena att en åtalsprövningsregel inte hindrar en dubbelprövning i alla situationer (prop. 2021/22:148, s. 166 f.).

Enligt 7 kap. 3 § 2 och 3 lagen om nationella järnvägssystem (2022:368) får en sanktionsavgift enligt lagen inte beslutas för en överträdelse för vilken straff eller en annan sanktion har beslutats enligt någon annan författning, eller som omfattas av ett väckt åtal, utfärdat strafföreläggande eller beslut om åtalsunderlåtelse enligt någon annan författning. Även på det området har det gjorts en sanktionsväxling från straffbestämmelser till sanktionsavgifter. I förarbetena påpekas dock att möjligheten att utkräva straffrättsligt ansvar enligt brottsbalken kvarstår även med en sanktionsväxling. Om straffrättsligt ansvar utkrävs, bör dock inte sanktionsavgift få tas ut för samma gärning (prop. 2021/22:83, s. 414).

På flera områden har det även införts bestämmelser som avser att hindra att straff och vite respektive sanktionsavgift och vite kan beslutas för samma brott (se t.ex. 10 kap. 7 § djurskyddslagen, 42 § första stycket och 48 § växtskyddslagen och 7 kap. 2 § 1 och 8 kap. 1 § första stycket lagen om nationella järnvägssystem). Det framhålls i förarbetena att även vite har karaktär av straff i Europakonventionens mening (se bl.a. prop. 2021/22:18, s. 64 och prop. 2021/22:148, s. 167).

Det sanktionsavgiftssystem som regleras i brottsdatalagen (2018:1177) innehåller inte något uttryckligt förbud mot dubbelprövning. Det anförs i förarbetena att förbudet mycket sällan, om ens någonsin, skulle behöva tillämpas. Om det mot förmodan skulle bli fallet gäller Europakonventionen som svensk lag (se prop. 2017/18:232, s. 337 f.). Det ska tilläggas att den sanktionsavgift som regleras i brottsdatalagen inte är resultatet av avkriminalisering och att ytterst få straffbestämmelser skulle kunna tillämpas på de överträdelser som sanktionsavgiften träffar.

I Tullbefogenhetsutredningens betänkande *Nya tullrättsliga sanktioner och skärpta åtgärder mot utförsel av stöldgods* (SOU 2023:99), som är under beredning i Regeringskansliet, föreslås en spärreglering motsvarande den som finns på skatteområdet. Något samlat sanktionsförfarande föreslås dock inte eftersom utredningen har bedömt att det inte bör införas (SOU 2023:99, s. 307 ff.).

14.2 Utredningens bedömningar och förslag för att förhindra dubbelprövning

14.2.1 Sanktionssystemet och förbudet mot dubbelprövning

Den föreslagna sanktionsväxlingen innebär att förfaranden som är kriminaliserade i straffbestämmelser som i dag är subsidiära till miljöbrottsbestämmelsen ska bli föremål för miljöstraffsavgifter i stället för straff. Ett förfarande som kommer omfattas av en miljöstraffsavgift kan komma att utgöra en straffvärdehöjande omständighet i ett brottmål, men det kan även vara så att åklagaren behöver visa att förfarandet i fråga innebär en överträdelse av t.ex. ett villkor eller ett försiktighetsmått för fällande dom. Detta aktualiserar frågan hur de straffrättsliga och administrativa sanktionsbestämmelserna ska tillämpas för att dubbelprövningsförbudet inte ska åsidosättas.

14.2.2 Det behövs en reglering som hindrar dubbelprövning

Bedömning: Risken för dubbelprövning motiverar en särskild reglering.

Skälen för utredningens bedömning

Miljösanktionsavgift beslutas av tillsyns- eller kontrollmyndigheter med möjlighet att överklaga beslutet till mark- och miljödomstol. Straffrättsligt ansvar och företagsbot prövas som huvudregel av allmän domstol på talan av åklagare. Sanktionerna påförs alltså i skilda förfaranden. En sådan ordning – med parallella sanktionssystem – förekommer sedan länge inom många rättsområden, t.ex. inom skatterätten och miljöretten. Det är således inte något som är främmande i svensk rätt. Även om en ordning av det slaget är godtagbar måste det säkerställas att samma person inte döms till straffrättsligt ansvar och påförs miljösanktionsavgift för samma handlande i olika förfaranden.

Risken för dubbelprövning får, om utredningens förslag genomförs, betraktas som större än med nuvarande reglering där sanktionssystemet är konstruerat så att en överträdelse normalt kan leda till antingen en administrativ eller en straffrättslig sanktion.

De nya miljösanktionsavgifterna kan förväntas träffa juridiska personer i avsevärt högre utsträckning än fysiska personer med hänsyn till att det i huvudsak rör sig om handlingsregler som träffar verksamhetsutövare. Det innebär att miljösanktionsavgift normalt kan förväntas påföras juridiska personer. Det är endast fysiska personer som kan dömas till ansvar för brott. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att risken för att en fysisk person både döms till ansvar för brott och påförs miljösanktionsavgift för samma gärning är liten på miljörettens område men att det undantagsvis kan inträffa, exempelvis när gärningen begås i enskild näringsverksamhet. Risken för att en juridisk person påförs företagsbot och miljösanktionsavgift för samma gärning bedöms som större. Det ska nämnas att en tillsynsmyndighet inte är förhindrad att ingripa mot en juridisk person med miljösanktionsavgift eller andra administrativa ingripanden om förundersökning inleds eller åtal väcks mot en fysisk person som har anknytning till den juridiska personen.

Åtalsprövningsregeln som finns i 29 kap. 11 § fjärde stycket miljöbalken, och som behandlas i det följande avsnittet, hindrar inte en dubbelprövning. Det gör inte heller bestämmelsen i 30 kap. 2 § andra stycket 4 miljöbalken som innebär att miljöstraffavgift inte behöver tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till att överträdelsen har föranlett straff enligt bestämmelserna i 29 kap. miljöbalken) och som också behandlas nedan. Inte heller bestämmelsen om jämkning och eftergift av företagsbot i 36 kap. 26 § brottsbalken, som innebär att företagsboten får jämkas om brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för företaget och den samlade reaktionen på brottsligheten skulle bli oproportionerligt sträng hindrar en dubbelprövning.

Myndigheter och domstolar ska visserligen beakta förbudet mot dubbelprövning om en situation av det slaget skulle uppstå i ett enskilt fall, men i den mån det är möjligt är det viktigt att lagstiftaren verkar för att minska risken för dubbelprövning (prop. 2021/22:18, s. 63 och prop. 2021/22:148, s. 166 f.). Utredningen anser därför att det bör införas en reglering som hindrar dubbelprövning.

14.2.3 Det ska införas reglering som hindrar dubbelprövning

Förslag: Miljöstraffavgift ska inte få tas ut om överträdelsen redan ligger till grund för en anmälan om brott av en myndighet som utövar tillsyn enligt miljöbalken eller en av någon annan anledning inledd förundersökning, om anmälan eller förundersökningen avser samma fysiska person som miljöstraffavgiften skulle tas ut av. Miljöstraffavgift ska dock få tas ut, om åklagaren eller någon annan som är behörig att leda förundersökning, har beslutat att inte inleda förundersökning eller lägga ned förundersökningen eller överträdelsen av annat skäl inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

Miljöstraffavgift ska inte få tas ut om överträdelsen redan omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse och åtalet, strafföreläggandet eller beslutet om åtalsunderlåtelse avser samma fysiska person som miljöstraffavgiften skulle tas ut av.

Om en miljöstraffavgift har beslutats och den avgiftsskyldige är en fysisk person, ska åklagaren inte få väcka åtal, utfärda

strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om samma sak som ligger till grund för beslutet om miljöstraffavgift.

Bestämmelsen om att en miljöstraffavgift inte behöver tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till att överträdelsen har föranlett straff enligt bestämmelserna i 29 kap. miljöbalken ska upphöra att gälla.

Skälen för utredningens förslag

Regler som hindrar dubbelprövning

Det bör alltså införas regler som säkerställer att samma person inte prövas för samma sak i två olika förfaranden. Reglerna bör vara tydliga och enkla att tillämpa, och bör också i vissa fall tillåtas gå längre än vad som i strikt mening synes krävas på grund av dubbelprövningsförbudet för att det inte ska uppstå gränsdragningsfrågor i rättstillämpningen om det i det enskilda fallet är fråga om en dubbelprövning eller inte (jfr prop. 2016/17:22, s. 130).

Hinder mot dubbelprövning kan regleras genom tillfälliga och slutliga spärrar. En slutlig spärr innebär att en myndighet i ett annat förfarande inte får vidta vissa åtgärder oavsett vad som senare inträffar i det första förfarandet. En tillfällig spärr hindrar åtgärder tills vidare men spärren kan upphöra under vissa förutsättningar eller övergå i en slutlig spärr, beroende på handläggningen i det enskilda fallet.

Det är lämpligt att regleringen utformas med regleringarna på skatteområdet och marknadsmissbruksområdet som förebild, dvs. med såväl tillfällig som slutlig spärr (avsnitt 14.1.2 och 14.1.3). Det innebär att miljöstraffavgift inte ska få tas ut om överträdelsen redan ligger till grund för en anmälan om miljöbrottslighet av en tillsynsmyndighet, eller en av någon annan anledning inledd förundersökning om brott enligt den nya miljöstrafflagen, om anmälan eller förundersökningen avser samma fysiska person som miljöstraffavgiften skulle tas ut av. Miljöstraffavgift ska dock få tas ut, om åklagaren eller någon annan som är behörig att leda förundersökning, har beslutat att inte inleda förundersökning eller lägga ned förundersökningen eller överträdelsen av annat skäl inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt. Miljöstraffavgift ska vidare inte få tas ut om överträdelsen redan om-

fattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse och åtalet, strafföreläggandet eller beslutet om åtalsunderlåtelse avser samma fysiska person som miljöstraffavgiften skulle tas ut av. Om en miljöstraffavgift har beslutats och den avgiftsskyldige är en fysisk person, ska åklagaren inte få väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om samma sak som ligger till grund för beslutet om miljöstraffavgift.

Även andra situationer än de som omfattas av den föreslagna regleringen om hinder för ingripande eller annan åtgärd kan tänkas förekomma. En juridisk person kan t.ex. ha påförts företagsbot, på grund av miljöbrottslighet, vilket skulle kunna aktualisera dubbelprövningsfrågor vid överväganden om miljöstraffavgift mot den juridiska personen för samma överträdelse. Det som talar för att ha en uttrycklig reglering om hinder för dubbelprövning i en sådan situation är att företagsboten är framträdande i miljöstraffrätten i så måtto att det är den vanligaste straffrättsliga sanktionen och att det i regel inte samtidigt görs gällande personligt ansvar (avsnitt 5.3.9). Genom utredningens förslag om en renodling av miljöstraffrätten och straffskärpningar kan emellertid antas att åtal och talan om företagsbot jämte åtal kommer att bli vanligare än endast företagsbot som straffrättslig sanktion. På skatteområdet och marknadsmissbruksområdet har lagstiftaren bedömt att det inte finns skäl att ha en uttrycklig reglering för att hindra dubbelprövning vid företagsbot som riktar sig mot juridiska personer. I stället har understrukits att om dubbelprövningsförbudet aktualiseras, ska myndigheterna tillämpa den principen och säkerställa att förbudet inte överträds.

Utredningen gör sammantaget bedömningen att det, i linje med hur regleringen ser ut på skatteområdet och marknadsmissbruksområdet, inte bör finnas en uttrycklig reglering om dubbelprövning vid företagsbot som riktar sig mot juridiska personer. Det ska understrykas att myndigheter och domstolar ska beakta förbudet mot dubbelprövning alldeles oavsett. I en situation där tillsynsmyndigheten har anmält misstänkt brott och det kan finnas förutsättningar för företagsbot, är det lämpligt att tillsynsmyndigheten ger åklagare möjlighet att väcka en sådan talan. Att åklagare väcker åtal mot en fysisk person som har anknytning till ett företag innebär dock inte

att tillsynsmyndigheten är förhindrad att ingripa mot företaget (jfr prop. 2016/17:22, s. 135 f.).

Avslutningsvis bör nämnas att motsvarande bedömning har gjorts av Tullbefogenhetsutredningen (SOU 2023:99, s. 316 f.). Betänkandet har remitterats. Ärendet bereds i Regeringskansliet.

Enligt 30 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken behöver miljö-sanktionsavgift inte tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till att överträdelsen har föranlett straff enligt bestämmelserna i 29 kap. miljöbalken. Bestämmelsen tillkom för att det skulle vara möjligt att beakta utdömt straff vid bestämmande av miljö-sanktionsavgift för samma överträdelse (prop. 2005/06:182, s. 52). Med anledning av utredningens förslag om ett mer generellt förbud mot dubbel-prövning bör bestämmelsen upphöra att gälla.

Åtalsprövningsregeln bör finnas kvar

I 29 kap. 11 § fjärde stycket miljöbalken finns en åtalsprövnings-regel enligt vilken åtal får väckas av åklagare endast om åtal är på-kallat från allmän synpunkt om en gärning kan föranleda miljö-sanktionsavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter.

Innebörden av åtalsprövningsregeln är att brotten i fråga bara ska prövas i straffrättslig ordning om den administrativa sanktionen inte bedöms som en tillräcklig reaktion (prop. 2002/03:54 s. 19 ff.).

Utredningens förslag om förbud mot dubbelprövning innebär att det vid en viss tidpunkt blir fråga om antingen en prövning om ansvar för brott eller om sanktionsavgift. Åtalsprövningsregeln kan möjligen ge viss vägledning om vilken sanktion som ska väljas. Den aktualiseras emellertid vanligtvis först i ett sent stadium av det straff-rättsliga förfarandet.

Som tidigare nämnts kan det inträffa att en person riskerar både straff för miljöbrottslighet och miljö-sanktionsavgift för samma sak. Åtalsprövningsregeln ger inte något svar på vilken sanktion som ska väljas om en situation av det slaget skulle uppstå. En åtalsprövnings-regel har en annan funktion, nämligen att ge åklagaren vägledning i frågan om ett visst brott är av den karaktären att det bör lagföras. Det är alltså i första hand en processekonomisk bestämmelse. Den fyller en viktig funktion för att avgränsa fall som inte bör tas upp i

domstol eller föranleda strafföreläggande. Åtalsprövningsregeln bör mot den bakgrunden finnas kvar.

14.2.4 Ett samlat sanktionsförfarande bör inte införas

Bedömning: Något samlat sanktionsförfarande i allmän domstol, motsvarande det som gäller i skatteförfarandet, bör inte införas för sanktionsavgift och miljöbrottslighet.

Skälen för utredningens bedömning

En särskild reglering på skatteområdet och marknadsmissbruksområdet

De regler som nyss föreslagits innebär som nämnts hinder mot dubbla sanktioner, och även hinder mot en andra prövning avseende samma överträdelse. Vid en viss tidpunkt blir det fråga om att tillämpa antingen en miljöstraffavgift eller en prövning om ansvar för brott. På skatteområdet har en sådan vägvalsmodell ansetts leda till en otillfredsställande olikbehandling. Enbart skattetillägg har bedömts vara en otillräcklig sanktion i vissa fall av skatteundandragande (prop. 2014/15:131, s. 71 f.). Genom lagen om talan om skattetillägg i vissa fall har det därför införts regler om ett samlat sanktionsförfarande i allmän domstol. När åklagaren väcker åtal för brott enligt skattebrottslagen får åklagaren samtidigt begära att skattetillägg tas ut av den som åtalet gäller, om skattetillägget avser en felaktighet eller passivitet som omfattas av åtalet. Regleringen i lagen om talan om skattetillägg i vissa fall innebär att förfarandena för administrativa och straffrättsliga sanktioner knyts samman. Regleringen tillämpas i specifika skatterättsliga situationer och infördes för att lösa ett konkret problem på skatteområdet. Före Högsta domstolens praxisändring i rättsfallet NJA 2013 s. 502 var det nämligen relativt vanligt att enskilda behövde argumentera för i princip samma sak i en process om skattebrott och en annan process om skattetillägg. Det ledde till praktiska olägenheter och att det kunde bli svårare och dyrare för enskilda att ta tillvara sin rätt. Högsta domstolen kom i rättsfallet fram till att systemet inte var förenligt med dubbelprövningsförbudet.

Även på marknadsmissbruksområdet har lagstiftaren bedömt att det finns skäl för ett samlat sanktionsförfarande i allmän domstol.

Det bör övervägas om en reglering, som motsvarar den som gäller på skatteområdet och marknadsmissbruksområdet, bör gälla även på miljöområdet.

Något samlat sanktionsförfarande bör inte införas på miljöområdet

Det finns skäl som talar mot att en motsvarande reglering bör införas på miljöområdet. Lagen om talan om skattetillägg i vissa fall har som nämnts sin bakgrund i att enbart skattetillägg har ansetts vara en otillräcklig sanktion vid vissa fall av skatteundandragande. Det har förutsatts att *både* skattetillägg och straffrättsligt ansvar ska kunna påföras när det finns förutsättningar för det. Motsvarande resonemang är inte aktuellt på miljöområdet.

Regleringen på marknadsmissbruksområdet tillämpas i specifika situationer och med särskilda forumregler där Stockholms tingsrätt är s.k. specialdomstol och har sin grund i att den föregicks av en sanktionsväxling av oaktsamma gärningar och att regeringen bedömde att situationer där dubbelprövningsförbudet skulle kunna aktualiseras kunde blir mycket vanliga i det vägvalssystem som föreslogs (prop. 2016/17:22, s. 109 ff., 130, och 301). Skälen för den regleringen framstår inte som relevanta på miljöområdet.

Utredningens bedömning är sammanfattningsvis att det är möjligt att – utan ett samlat sanktionsförfarande – åstadkomma ett väl avvägt sanktionssystem genom den vägvalsmodell som nyss föreslagits.

Det ska nämnas att motsvarande bedömning har gjorts i Tullbefogenhetsutredningen (SOU 2023:99, s. 321 ff.). Betänkandet har remitterats och remissinstanserna. Ärendet bereds i Regeringskansliet.

14.2.5 Underrättelseregler

Förslag: Åklagare och annan som är behörig att leda förundersökning om brott som avses i miljöstrafflagen ska i fråga om överträdelse som kan leda till miljöstraffavgift underrätta behörig tillsynsmyndighet om att

1. en förundersökning om miljöbrottslighet har inletts, om förundersökningen har inletts av någon annan anledning än efter en anmälan om brott av behörig tillsynsmyndighet,
2. överträdelsen inte längre är föremål för en sådan utredning och inte har prövats slutligt, och
3. överträdelsen omfattas av ett väckt åtal, utfärdat strafföreläggande eller beslut om åtalsunderlåtelse

Bestämmelserna ska införas i föreskrifter på förordningsnivå.

Skälen för utredningens förslag

Ett sådant sanktionssystem och vägvalssystem som utredningen har föreslagit i det föregående förutsätter ett mer utvecklat samarbete mellan myndigheterna, dels för att den enskilde inte ska utsättas för dubbla rättsliga förfaranden avseende ett och samma agerande, dels för att myndigheterna ska ha möjlighet att välja väg; den administrativa eller den straffrättsliga.

Brottsutredning initierad av tillsynsmyndighet eller annan

I avsnitt 14.2.3 föreslås en spärreglering som innebär att tillsynsmyndigheterna ska vara tillfälligt förhindrade att fatta beslut om miljöstraffavgift i vissa fall, närmare bestämt då tillsynsmyndigheten har gjort en anmälan om brott till Åklagarmyndigheten eller Polismyndigheten, eller förundersökning har inletts på annat sätt än efter anmälan från tillsynsmyndigheten.

Har tillsynsmyndigheten anmält ett misstänkt brott har den förstås kännedom om detta, varför det inte finns behov av några underrättelser myndigheterna emellan i sådana fall.

Om en utredning om brott har påbörjats på annat sätt än genom en anmälan från tillsynsmyndigheten, kan tillsynsmyndigheten däremot inte förväntas ha kännedom om detta. För att tillsynsmyndigheten i ett sådant fall inte ska riskera att fatta ett otillåtet beslut, behöver tillsynsmyndigheten få kännedom om att en utredning om brott har påbörjats. Då det får antas att majoriteten av ärendena på-

börjas hos tillsynsmyndigheten anser utredningen det lämpligare att åklagare, eller någon annan som är behörig att leda förundersökning, informerar tillsynsmyndigheten när förundersökning inleds i stället för att tillsynsmyndigheten ska vara skyldig att kontrollera om förundersökning pågår. Åklagare eller annan som är behörig att leda förundersökning, behöver alltså underrätta behörig tillsynsmyndighet när en förundersökning har inletts.

Frågan om brott avslutas utan en skuldprövning

I avsnitt 14.2.3 föreslås att den tillfälliga spärren ska upphöra i vissa fall och att behörig tillsynsmyndighet då ska kunna besluta om miljöstraffsavgift. Detta gäller om brottsutredningen hos åklagaren eller den som utan att vara åklagare är behörig att leda förundersökning, inte leder till någon prövning av skuldfrågan, t.ex. när förundersökning inte inleds, förundersökningen läggs ned, beslut fattas att inte väcka åtal eller beslut fattas om förundersökningsbegränsning. Detsamma gäller om en pågående utredning minskar i omfattning. Behörig tillsynsmyndighet ska då kunna besluta om miljöstraffsavgift i den del som inte längre är föremål för en utredning om brott. För att behörig tillsynsmyndighet ska få kännedom om att den tillfälliga spärren har upphört, behöver den underrättas om sådana händelser.

Åtal, åtalsunderlåtelse och strafföreläggande

I avsnitt 14.2.3 föreslås en slutlig spärr för tillsynsmyndigheterna att besluta om miljöstraffsavgift om åtal har väckts, strafföreläggande har utfärdats eller åtalsunderlåtelse har meddelats avseende brott enligt den föreslagna nya miljöstrafflagen när det gäller samma överträdelse och samma person. För att behörig tillsynsmyndighet ska känna till att den slutliga spärren har uppstått, behöver den underrättas om sådana händelser.

Beslut om miljöstraffavgift

I avsnitt 14.2.3 föreslås en spärreglering som innebär att åtal inte får väckas om beslut om miljöstraffavgift redan har meddelats. I de fall då åklagaren har fått en brottsanmälan från tillsynsmyndighet kan åklagaren utgå från att tillsynsmyndigheten inte har beslutat om miljöstraffavgift beträffande den aktuella överträdelsen. Om åklagaren får uppgifter om en brottsmisstanke från något annat håll än från tillsynsmyndighet, eller har ett s.k. egenupparbetat ärende, bör åklagaren eller, i förekommande fall, polis, enligt det som anges ovan vara skyldig att underrätta behörig tillsynsmyndighet om en förundersökning har inletts. Tillsynsmyndigheten är då förhindrad att ingripa. Även om situationen att tillsynsmyndigheten i de nu avsedda fallen redan har beslutat om miljöstraffavgift, till följd av tillsynsmyndighetens skyldighet att anmäla misstänkta brott, torde vara ovanlig bör åklagaren för att inte riskera att väcka ett otillåtet åtal kontrollera att behörig tillsynsmyndighet inte har beslutat om miljöstraffavgift som omfattar gärningen i fråga. Liksom på skatteområdet och marknadsmissbruksområdet anser utredningen inte att det finns skäl att reglera detta särskilt (se prop. 2014/15:131, s. 197 och prop. 2016/17:22 s. 135 f.).

Underrättelseskyldigheten ska regleras i förordning

Frågan är om sådan underrättelseskyldighet som behandlas ovan bör regleras i lag eller förordning.

I samband med införandet av nya regler för hanteringen av skatte-tillägg i ljuset av dubbelprövningsförbudet infördes bestämmelser om underrättelseskyldighet mellan Skatteverket och åklagare på ett sätt som i allt väsentligt motsvarar det som övervägs i denna utredning (prop. 2014/15:131, s. 195 ff.). Även på marknadsmissbruksområdet finns sådana bestämmelser som också i allt väsentligt motsvarar regleringen om underrättelseskyldighet som finns på skatteområdet (prop. 2016/17:22, s. 135 ff.).

Bestämmelserna om underrättelseskyldighet på skatteområdet och marknadsmissbruksområdet befanns kunna regleras i förordning bl.a. då det var fråga om sådana sekretessbrytande bestämmelser som avses i 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), se 19 kap. 6–8 §§ skatteförfarandeför-

ordningen (2011:1261) och 1 § förordning (2016:1317) om underrättelseskyldighet för åklagare och domstolar i fråga om marknadsmissbruk. Även i detta fall är det fråga om sådana bestämmelser, vilket talar för att även dessa kan regleras i förordning.

Vidare bedömdes bestämmelserna inte stå i konflikt med det som anges i regeringsformen (2 kap. 6 § andra stycket) om skydd mot intrång i den personliga integriteten på ett sådant sätt att reglering i lag var nödvändig (prop. 2014/15:131, s. 199 ff. och prop. 2016/17:22, s. 136). Utredningen gör ingen annan bedömning i detta lagstiftningsärende utan finner att intrånget i den personliga integriteten inte är av sådan ingripande karaktär att det finns något hinder mot att införa bestämmelserna om underrättelseskyldighet i förordning. Bestämmelser om underrättelseskyldighet ska därför införas i förordning. Förordningen ska meddelas med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

15 Den miljöstraffrättsliga regleringen ska bli mer ändamålsenlig och effektiv

15.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har i denna del uppdrag att se över hur den straffrättsliga regleringen kan bli mer ändamålsenlig och effektiv enligt följande:

- identifiera överträdelser som kännetecknar eller är ett uttryck för miljöbrottslighet som sker systematiskt i vinningssyfte,
- ta ställning till om straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken är ändamålsenligt utformade och på ett effektivt sätt träffar straffvärda överträdelser av miljölagstiftningen, särskilt överträdelser som sker systematiskt i vinningssyfte, och föreslå de ändringar som behövs,
- ta ställning till om de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om miljöbrottslighet är grov är ändamålsenliga och vid behov lämna förslag på nya kvalifikationsgrunder eller ändringar i befintliga kvalifikationsgrunder,
- ta ställning till om straffskalorna i 29 kap. miljöbalken speglar miljöbrottslighetens allvar och är proportionerliga och vid behov föreslå justerade straffskalor,
- ta ställning till om straffbestämmelsen för otillåten avfallstransport bör utformas på ett sätt som minskar svårigheterna att bevisa att samtliga föremål i en avfallstransport är avfall och, om det bedöms lämpligt, föreslå en ändrad lydelse av bestämmelsen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen har även i uppdrag att analysera hur straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken kan bli tydligare och mer överskådliga, och lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen har vidare i uppdrag att överväga och vid behov föreslå ändringar i miljöbalken som innebär en kriminalisering av underlåtenhet att förhindra eller avslöja grova miljöbrott samt grova otillåtna avfallstransporter, att föreslå hur en avskräckande, proportionerlig och effektiv sanktion för överträdelse av bestämmelser som hänvisar till standarder kan utformas på ett rättssäkert sätt, och lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen har i kapitel 12 lämnat förslag om en renodling av miljöstraffrätten genom en bred sanktionsväxling. Redogörelsen i det följande avser de straffbestämmelser som utredningen har bedömt bör finnas kvar.

15.2 Straffrättsliga utgångspunkter

I detta avsnitt beskrivs de straffteoretiska utgångspunkterna som har betydelse för våra överväganden och förslag i kapitel 16.

I detta sammanhang ska nämnas att regeringen den 20 juli 2023 har tillsatt en särskild utredare som ska göra en översyn av straffskalorna och reformera påföljdssystemet (dir. 2023:115 och dir. 2023:181). Utredningen har antagit namnet *Straffreformutredningen* (Ju 2023:14). Syftet med uppdraget är att straffskalorna på ett bättre sätt än i dag ska återspegla brottens allvar och att påföljderna som döms ut ska framstå som rimliga och rättvisa. Utredaren ska bl.a. genomföra en översyn av straffskalorna för de enskilda brotten och föreslå ändringar av de yttre begränsningarna för straffskalorna, föreslå ändringar som säkerställer en nyanserad och differentierad straffmätning där försvårande omständigheter får större genomslag, överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet som innebär att de tre allvarligaste brotten räknas fullt ut och att det först därefter blir aktuellt med straffreduktion, överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk, överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär att billighetskälan (29 kap. 5 § brottsbalken) utmönstras eller i vart fall ges en mer

begränsad betydelse för påföljdsbestämningen, föreslå ändringar av påföljderna och reglerna om val av påföljd, föreslå ändringar som innebär att presumtionen för häktning vid allvarlig brottslighet ska gälla i fler fall, och lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget ska redovisas den 30 maj 2025.

Vidare har regeringen den 25 januari 2024 tillsatt en särskild utredare som ska göra en översyn av lagstiftningen på jaktområdet (dir. 2024:11). Utredningen har antagit namnet En moderniserad jaktlagstiftning (LI 2024:01). Syftet med översynen är att få till stånd dels en modern lagstiftning med tydlig systematik och moderna bestämmelser för långsiktigt hållbar jakt och viltvård, dels ett förbättrat genomförande av EU-rättsliga regler på jaktområdet och ett säkerställande av att genomförandet inte avser andra arter än dem som omfattas av EU-reglerna. Utredningen ska bl.a. utarbeta förslag till en ny jaktlag och en ny jaktförordning med tydlig och enkel systematik och moderna och lättillämpade bestämmelser om jakt och viltvård. Utredningen ska även ta ställning till om sanktionerna för överträdelse av jaktlagstiftningen är ändamålsenliga och proportionerliga i alla delar eller om de bör justeras. Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2025.

15.2.1 Grundläggande principer

Den grundläggande utgångspunkten för utformning av straffbestämmelser avseende straffskalor, gradindelning och kvalifikationsgrunder är brottets allvar. Straffet som följer av en viss gärning ska återspegla hur allvarligt och klandervärt ett visst brott är. Legalitetsprincipen förutsätter bl.a. att det finns straffskalor för de olika brotten och att det ges regler för påföljdsbestämningen som domstolarna ska följa. Det ska för den enskilde vara möjligt att med ledning av lagstiftningen i förväg med rimlig säkerhet bedöma vilken påföljd som hen riskerar. I detta ligger också att regleringen måste vara utformad på ett sådant sätt att den leder till att lika fall behandlas lika av domstolarna (NJA 2016 s. 3 p. 14). Legalitetsprincipen kommer till uttryck i bl.a. Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), Europeiska unionens stadga om de grund-

läggande rättigheterna (EU-stadgan), regeringsformen och brottsbalken.

Det straffrättsliga systemet bygger på en humanitetsprincip, som i korthet innebär att samhällets ingripande mot den enskilde med straff ska ske med måttlighet och försiktighet. De i påföljdssystemet centrala principerna om proportionalitet mellan brott och straff och om ekvivalens kommer till uttryck i 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken, som anger att straffet ska bestämmas efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Principerna kan beskrivas på så sätt att straffet ska stå i proportion till brottets allvar, så att svårare brott bestraffas strängare än mindre allvarliga brott (proportionalitet) och att lika allvarliga brott bestraffas lika strängt (ekvivalens). Straffet ska alltså spegla hur allvarligt samhället ser på den brottsliga gärningen (prop. 1987/88:120, s. 77 f.). Företagsbot är en särskild rättsverkan av brott och kan riktas mot såväl fysiska som juridiska personer (36 kap. brottsbalken). Principerna om proportionalitet och ekvivalens, som redogörs för ovan, är även vägledande vid bestämningen av företagsbotens storlek. Det innebär att företagsboten ska bestämmas så att den är proportionerlig i den meningen att det råder ett rimligt förhållande mellan å ena sidan brottslighetens allvar och omfattning och å andra sidan storleken på företagsboten. Företagsbotens storlek bör i den meningen alltså utgå från graden av klander som företaget förtjänar.

Principen om ekvivalens innebär väsentligen att ”lika fall ska behandlas lika”. En följd av detta är att två brott som är lika allvarliga i princip ska föranleda lika kännbara sanktioner. Principen innebär också att ett brott som är att anse som mer allvarligt bör föranleda en mer kännbar reaktion än ett mindre allvarligt brott. Enligt regeringen bör den dock inte förstås på det sättet att företagsboten för två likvärdiga brott alltid måste bestämmas till ett och samma belopp. Ett företagsbotsbelopp som är mycket kännbart för ett litet företag med svag finansiell ställning kan för ett större företag med stark finansiell ställning framstå som helt obetydligt. På samma sätt kan ett belopp som det större företaget uppfattar som kännbart få helt orimliga effekter för det mindre företaget. I stället bör utgångspunkten vara att företagsboten ska vara lika kännbar för det större företaget som för det mindre (prop. 2018/19:164, s. 13).

15.2.2 Straffansvarets gränser

Brott och påföljder

Av 1 kap. 1 § brottsbalken följer att brott är en gärning för vilken straff är föreskrivet. Till skillnad från fysiska personer kan juridiska personer inte begå brott eller straffas för brott. Dock kan juridiska personer drabbas av olika sanktioner eller rättsverkningar som en följd av en fysisk persons brott, t.ex. företagsbot, förverkande, skadestånd eller administrativa sanktionsavgifter (se kapitel 3).

Om inte annat är särskilt föreskrivet ska en gärning anses som brott endast då den begås uppsåtligen (1 kap. 2 § brottsbalken). Uppsåt som skuldrekvisit behöver alltså inte anges särskilt i en straffbestämmelse. Ansvar för oaktsamhetsbrott förutsätter dock att det uttryckligen anges i straffbestämmelsen. Bestämmelsen gäller även inom specialstraffrätten (prop. 1993/94:130, s. 66 f.).

Straff är fängelse och böter (1 kap. 3 § brottsbalken). Påföljd används som samlingsbegrepp för såväl straff som villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Det lindrigaste straff som kan dömas ut är 200 kronor i penningböter respektive 100 kronor i normerade böter (25 kap. 3 och 4 §§ brottsbalken). Fängelse får dömas ut med lägst 14 dagar och högst 18 år, eller på livstid (26 kap. 1 § brottsbalken).

Uppsåt och oaktsamhet

Enligt 1 kap. 2 § brottsbalken gäller som huvudregel att en gärning ska anses som brott endast då den begås uppsåtligen. Om det är särskilt föreskrivet, såsom t.ex. är fallet i straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken, kan straffansvar dock inträda också om gärningen begås av oaktsamhet. Vad som avses med uppsåt och oaktsamhet finns inte definierat i lag. I praxis och doktrin har emellertid en speciell begreppsbildning utformats. Den innebär – i fråga om uppsåt – att en gärning kan begås med avsiktssuppsåt, insiktssuppsåt eller likgiltighetsuppsåt. Om en gärning utförs med ett visst syfte föreligger avsiktssuppsåt. Betoningen ligger på den attityd gärningspersonen ger uttryck för. Avsiktssuppsåt kan endast föreligga i relation till ett visst tillstånd, en effekt. Effekten ska vara avsikten med eller målet för gärningen. Det krävs ingen särskild insikt eller vetskap om det som gärnings-

personen eftersträvar. Insiktsuppsåt däremot tar sikte på gärningspersonens förståelse snarare än avsikt och föreligger när gärningspersonen känner till omständigheterna i fråga eller i vart fall har uppfattat den som praktiskt taget säker. Insiktsuppsåt kan föreligga till såväl gärningsrekvisit och effekt som till övriga omständigheter. Den nedre gränsen för uppsåt benämns likgiltighetsuppsåt. Vid bedömningen av om likgiltighetsuppsåt föreligger sker en prövning i två led. Gärningspersonen ska dels ha insett risken för att en viss omständighet förelegat, dels ska denne varit likgiltig till förverkligandet av förekomsten av omständigheten. Likgiltighet enbart till risken är således inte tillräckligt (Ågren 2023, under rubriken 5.1.1 *Uppsåtsbegreppet*).

Den straffrättsliga oaktsamheten förutsätter ett beteende som avviker från ett aktsamt beteende och som är klandervärt. Det krävs att det kunnat begäras av gärningspersonen att denne iakttagit erforderlig aktsamhet och det ska ha varit klandervärt av denne att ha brutit i aktsamhet. Gärningspersonens handlande kan även beskrivas som omedveten och medveten oaktsamhet. När det handlar om omedveten oaktsamhet har gärningspersonen varken insett eller misstänkt att hen var i färd med att företa en gärning av visst slag men borde ha förstått detta. I det senare fallet har gärningspersonen "tagit risken" och insett möjligheten av effektens inträde eller förekomsten av en omständighet. En sådan medveten oaktsamhet kan i vissa fall bedömas som grov oaktsamhet. Gränsen mellan en medveten oaktsamhet och den nedre gränsen för uppsåt är att det för likgiltighetsuppsåt utöver medvetenheten om risken krävs en likgiltighet inför riskens förverkligande. Detta kan uttryckas på följande vis. En gärningsperson som är medveten om en risk och därtill likgiltig inför riskens förverkligande har likgiltighetsuppsåt. En gärningsperson som är likgiltig inför en risk men som inte räknar med att risken ska förverkligas är medvetet oaktsam (Ågren 2023, under rubriken 5.1.2 *Oaktsamhetsbegreppet*).

Kravet på uppsåt eller oaktsamhet gäller de olika förutsättningar som ställs upp för att ett handlande ska vara straffbart. I vilken utsträckning som de olika brottsförutsättningarna ska vara täckta av gärningspersonens uppsåt eller oaktsamhet (subjektiv täckning) varierar emellertid från fall till fall. Bara undantagsvis har lagstiftaren tagit ställning till hur kravet på subjektiv täckning närmare ska vara utformat. Ledning för bedömningen får då sökas huvudsakligen i praxis och i rättslitteraturen.

En särskild fråga är i vilken mån som sådana rättsregler, i eller vid sidan av ett straffbud, som har betydelse för straffbarheten ska omfattas av gärningspersonens uppsåt eller oaktsamhet. Den grundläggande regeln är att det inte är en förutsättning för straffrättsligt ansvar att gärningspersonen kände till den regel som innehåller själva straffbestämmelsen. Fastän man inte vet att en gärning är straffbelagd eller man har misstagit sig beträffande omfattningen av en straffbestämmelse, som man har brutit emot, kan man alltså fällas till ansvar. Om okunskapen var uppenbart ursäktlig kan man dock vara fri från ansvar enligt den regel om ansvarsfrihet i vissa fall av straffrättsvillfarelse som finns i 24 kap. 9 § brottsbalken (se prop. 1993/94: 130, s. 55 ff.)

I åtskilliga fall betraktas emellertid olika rättsliga förutsättningar för straffrättsligt ansvar som en del av sakförhållandena som normalt ska vara subjektivt täckta. Som exempel kan nämnas att det för straffansvar krävs subjektiv täckning av att förarbehörighet saknades (olovlig körning; 3 § lag [1951:649] om straff för vissa trafikbrott), av att de uppgifter som man röjde var sekretessbelagda (brott mot tystnadsplikt; 20 kap. 3 § brottsbalken), av att egendomen tillhörde någon annan (stöld; 8 kap. 1 § brottsbalken) och av att det råder ett införselförbud beträffande en viss vara (lagen [2000:1225] om straff för smuggling. Högsta domstolen har vidare i NJA 2016 s. 702 uttalat att när en straffbestämmelse föreskriver ansvar för den som underlåter att fullgöra något, t.ex. en anmälningsskyldighet, krävs subjektiv täckning i förhållande till att det förelåg en skyldighet att handla. I 29 kap. miljöbalken är det vanligt förekommande med sådana straffbestämmelser.

Vilka krav som ställs i uppsåts- och oaktsamhetsbedömningen är olika i olika situationer och för personer i olika roller. Kraven är större på yrkesmän än på lekmän i saker som rör yrkesmannens yrkesområde. Till ledning för uppsåts- och oaktsamhetsbedömningar kan olika standarder användas.

På miljöstraffrättens område finns en stor mängd föreskrifter av olika slag vars innehåll kan tjäna som aktsamhetsstandarder, t.ex. föreskrifter om hur kemikalier får användas och hur de ska förvaras. Även vägledning från myndigheter och risk- och skyddsinformation från kemikalieleverantörer kan få betydelse. Därutöver finns i 2 kap. miljöbalken ett antal generellt tillämpliga hänsynsregler som tjänar som utgångspunkt för bedömningar om uppsåt och oaktsamhet, sär-

skilt kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken. Även försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken och produktvalsprincipen i 2 kap. 4 § miljöbalken har betydelse.

Vid en uppsåts- och oaktsamhetsbedömning ställs det alltså olika krav i olika situationer och på personer i olika roller. I förarbetena till miljöbalken framhålls att kravet på att inhämta kunskap skiljer sig avsevärt beroende på verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Medan det för en privatperson i det dagliga livet kan vara tillräckligt att ta del av den information som förmedlas genom innehållsförteckningen på en varuförpackning och i övrigt lättillgänglig information från t.ex. kommun eller statliga myndigheter, kan det av den som bedriver en industriell verksamhet krävas att den kunskap av relevans som finns inom och utom landet inhämtas samt att, om tidigare erfarenheter inte gjorts, egna utredningar och undersökningar genomförs (prop. 1997/98:45, del 2, s. 14 och SOU 2004:37, s. 147).

Särskilt om företagaransvar

Den som gör sig skyldig till brott inom ramen för viss verksamhet kan naturligtvis dömas till ansvar enligt samma principer som gäller för vilket annat brott som helst. Vid sidan av det traditionella straffansvaret har det genom rättspraxis och doktrin även utvecklats ett särskilt s.k. företagaransvar. Med företagaransvar avses i allmänhet det straffrättsliga ansvar som en företrädare för ett företag kan åläggas till följd av att hen inte har utövat erforderlig kontroll eller tillsyn över den verksamhet som företaget bedriver. Skyldigheten att utöva kontroll eller tillsyn kan ha angetts uttryckligen i lag eller i någon annan föreskrift men kan även följa t.ex. av en persons formella eller faktiska ställning i verksamheten. Vid företagaransvar är det alltså fråga om att företrädaren inte själv aktivt har utfört en straffbelagd gärning. Det är inte heller fråga om ett ansvar för medverkan till gärningen. Det är i stället det förhållandet att företrädaren genom underlåtenhet att fullgöra en skyldighet att utöva kontroll eller tillsyn har möjliggjort gärningen som medför att hen kan ses som gärningsperson eller medgärningsperson (NJA 2022 s. 264 p. 12 och 13).

Vid företagaransvar krävs, precis som vanligt, att ansvaret ska vara täckt av samtliga de i brottsbeskrivningen angivna gärningsomständigheterna och att gärningspersonen kan tillskrivas sådant

uppsåt eller sådan oaktsamhet som förutsätts i straffbestämmelsen (se bl.a. Asp, Ulväng & Jareborg 2013, avsnitt 2.8.3, NJA 2003 s. 550, ”Kompanjonens ansvar” NJA 2017 s. 690 p. 12 och 13 och NJA 2022 s. 264 p. 14.)

I princip åvilar det straffrättsliga företagaransvaret företagsledningen. Denna består i aktiebolag av styrelsen och verkställande direktören i de fall där denne inte är ledamot av styrelsen. Ansvaret inom företagsledningen fördelas så att ansvaret i första hand åvilar den ledamot inom vars verksamhetsområde en lagöverträdelse begåtts. Verkställande direktören kommer därvid i första hand i fråga eftersom hen ansvarar för den löpande förvaltningen. Företagaransvar kan också tillämpas t.ex. i kommunal verksamhet, liksom när enskilda personer driver näringsverksamhet. (Karlmark 2009, avsnitt 2.2).

Om uppsåt görs gällande, ska prövas om personen med företagaransvar haft insiktsuppsåt eller likgiltighetsuppsåt. För företagaransvar för t.ex. miljöbrott enligt 29 kap. 1 § första stycket 2 miljöbalken innebär det att personen i företagsledningen förstod att någon i företaget hanterade avfall på ett sätt som kunde medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa (insiktsuppsåt) eller att personen i företagsledningen insåg risken för detta och därtill var likgiltig inför den omständigheten att det förelåg en fara för förorening som är skadlig för människors hälsa (likgiltighetsuppsåt) (jfr NJA 2022 s. 264).

Om oaktsamhet görs gällande finns inte krav på medvetenhet att överträdelser sker. Däremot måste konstateras att underlåtenheten har orsakssamband med överträdelserna, eller med andra ord att överträdelserna kunnat undvikas om personen med företagaransvar gjort vad som på honom eller henne ankommer för att förhindra och kontrollera att överträdelser inte sker. Företagaransvaret utesluter inte att flera personer kan hållas ansvariga för samma miljöfarliga händelse (SOU 2004:37, s. 152 ff.).

Det är företagsledningen och i första hand verkställande direktören som är ansvarig för att verksamheten kontrolleras och bedrivs på ett sätt som inte strider mot lagstiftning, myndighetsbeslut och för verksamheten aktuella föreskrifter. För att ledningen ska undgå straffansvar för brott som sker i företagets verksamhet krävs att den delegerat arbetsuppgifter med tydlig uppgift om vad ett sådant ansvar kan betyda för den som erhåller delegationen. På miljörättens område finns tydliga krav på fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret (se 26 kap. 19 § miljöbalken och 4–6 §§ för-

ordningen [1998:901] om verksamhetsutövers egenkontroll). Det är bara om det finns en korrekt delegation som verkställande direktören kan undgå straffansvar. Företagsansvaret som kan aktualiseras på miljöområdet skiljer sig inte från andra områden.

15.2.3 Underlåtenhet att avslöja och förhindra brott

Bakgrund

De osjälvtändiga brottsformerna finns i 23 kap. brottsbalken och består av försök till brott (1 §), förberedelse och stämpling till brott (2 §), medverkan till brott (4 §) samt underlåtenhet att avslöja och förhindra brott (6 §). I kapitlet regleras också frivilligt tillbakaträdande från försök, förberedelse och stämpling till brott (3 §), ringa medverkan till brott (5 §) och vinning för annan (7 §). Regelverket är konstruerat på så sätt att definitionen av vad som utgör försök, förberedelse och stämpling samt underlåtenhet att avslöja och förhindra brott finns i 23 kap. brottsbalken medan det genom ett särskilt straffstadgande i brottsbalkens brottskatalog eller i en specialstraffrättslig lag anges om och i så fall vilka förstadier till ett brott som är straffbara.

Särskilt om straffansvar för underlåtenhet att avslöja brott

Det finns inte någon allmän skyldighet att vara verksam för att avslöja brott i svensk rätt. I 23 kap. 6 § brottsbalken föreskrivs dock följande i fråga om ansvar för underlåtenhet att avslöja brott. Den som underlåter att i tid anmäla eller annars avslöja ett förestående eller pågående brott ska, i de fall det är särskilt föreskrivet, dömas för underlåtenhet att avslöja brottet enligt vad som är föreskrivet för den som medverkat endast i mindre mån till sådant brott. Högre straff än fängelse i två år får dock inte dömas ut. I de fall det är särskilt föreskrivet ska för underlåtenhet att avslöja brott även den dömas som inte haft uppsåt till men borde ha insett att brottet var förestående eller pågick (första stycket). Avslöjandet ska ske i tid och avse ett brott som är förestående eller pågående. Skyldigheten att avslöja brottet består så länge brottet fortgår. Någon skyldighet att avslöja redan begångna (avslutade) brott följer dock inte av bestämmelsen. För straffansvar krävs inte att det visas att avslöjandet i det enskilda

fallet skulle ha lett till att brottet eller del av det hade förhindrats. I lagtextens krav på att avslöjandet ska ha skett i tid ligger emellertid att straffansvar är uteslutet om det står klart att ett avslöjande skulle ha varit helt meningslöst. Vad som fordras är alltså att det hade funnits möjlighet att avslöjandet hade kunnat få någon effekt (se NJA 2017 s. 515 p. 25). Ansvar för underlåtenhet att avslöja brott förutsätter enligt sista stycket att gärningen har fortskridit så långt att den är straffbar, och brottet kan avslöjas eller förhindras utan fara för den handlande eller för någon annan.

Inskränkningen av det straffbelagda området omfattar bl.a. situationer när det finns fara för repressalier av den skyldige eller andra eller att avslöjandet av ett brott skulle medföra risk för misstanke om eller ansvar för delaktighet i brottet. Om det av utredningen framgår att den som underlåtit att avslöja brottet själv kan ha varit inblandad på ett sådant sätt att straffansvar kan aktualiseras utesluts alltså ansvar för underlåtenhet att avslöja brottet. Det kan vara fråga om delaktighet i själva brottet, på ett förberedelsestadium eller i efterföljande brottslighet. Det kan även vara fråga om samtida brott. Att en person inledningsvis har misstänkts för delaktighet i brottet eller samtida brott utesluter emellertid inte ansvar för underlåtenhet om hen i ett tidigt skede av utredningen har avförts som misstänkt; ansvarsfrihet kan dock aktualiseras även i sådana fall beroende på omständigheterna vid tidpunkten då brottet som underlåtenheten avser pågick. En konsekvens av denna regel är att ett yrkande om ansvar för underlåtenhet att avslöja brott ska ogillas om yrkandet är alternativt till ett yrkande om ansvar för delaktighet i brottet.

Bestämmelserna om underlåtenhet att avslöja brott kan användas för att lagföra någon som misstänks för brott eller medverkan till brott, när det inte går att bevisa mer än att personen i fråga på förhand känt till brottet. Så kan vara fallet med personer som rör sig i kretsar där brott begås. Det är dock ovanligt att någon döms för underlåtenhet att avslöja brott, vilket till viss del bör vara en följd av att straffansvaret är förhållandevis snävt avgränsat. Ett exempel på när bestämmelsen om ansvar för underlåtenhet att avslöja brott har tillämpats är efter det så kallade Kodemordet (RH 1997:1), där en artonårig man dömdes till fängelse i fyra månader för att han underlåtit att med en medhavd mobiltelefon avslöja en pågående grov misshandel. Ett annat exempel är NJA 2022 s. 294 i vilket Högsta domstolen uttalade att ansvar för underlåtenhet att avslöja våldtäkt mot

barn är uteslutet om det samtidigt yrkas ansvar för kränkande fotografering, bestående i att den tilltalade i hemlighet har filmat våldtäkten.

Frågan om ansvar för underlåtenhet att upptäcka eller hindra brott betraktades först som en form av negativ delaktighet i annans brott och först därefter reglerades frågan om ansvar för underlåtenhet att avslöja eller hindra brott i en gemensam bestämmelse i anslutning till medverkansbestämmelsen. Skrivningen om att man för att undvika straffansvar ska anmäla eller annars avslöja brottet antyder att den naturliga åtgärden för att undvika ansvar är att anmäla brottet till Polismyndigheten. Men också avslöjande på annat sätt, såsom i form av en upplysning till ett ovetande brottsoffer om det pågående brottet, anses vara tillräckligt.

Det förhållandet att skyldigheten att avslöja brott inte avser redan begångna brott har tagits till intäkt för bedömningen att lagen inte innebär någon uppmaning till angiveri. I det sammanhanget bör dock anmärkas att perdurerande brott, såsom människorov och olaga frihetsberövande men också t.ex. ett utsläpp som utgör ett miljöbrott, måste anses vara å färde så länge det brottsliga tillståndet upprätthålls. Kravet på att gärningen ska vara å färde måste alltså anses uppfyllt såväl om gärningen är förestående som om den är pågående.

Bestämmelsen om ansvar för underlåtenhet att avslöja brott är inte generellt tillämplig, utan underlåtenhet i detta avseende är straffbelagd endast om så är särskilt föreskrivet. Under de senaste decennierna har en viss utvidgning skett av kriminaliseringens omfång, bl.a. i relation till våldtäkt, grov våldtäkt samt våldtäkt och grov våldtäkt mot barn. Underlåtenhet att avslöja brott är kriminaliserad i förhållande till följande brottstyper (uppräkningsen gör inte anspråk på att vara uttömmande):

- 3 kap. brottsbalken: mord, dråp, grov misshandel och synnerligen grov misshandel
- 4 kap. brottsbalken: människorov, människohandel, grov människoexploatering och olaga frihetsberövande
- 6 kap. brottsbalken: våldtäkt, grov våldtäkt, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, grovt utnyttjande av barn för sexuell posering och grovt koppleri
- 8 kap. brottsbalken: rån och grov rån

- 12 kap. brottsbalken: grov skadegörelse
- 13 kap. brottsbalken: mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grov allmänfarlig ödeläggelse (ny rubricering från den 1 juli 2023) sabotage, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, sabotage mot blåljusverksamhet, grovt sabotage mot blåljusverksamhet eller spridande av gift eller smitta eller förgöring
- 14 kap. brottsbalken: penningförfalskning
- 16 kap. brottsbalken: myteri
- 18 kap. brottsbalken: uppror eller väpnat hot mot laglig ordning
- 19 kap. brottsbalken: högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift
- 21 kap. brottsbalken: rymning
- 22 kap. brottsbalken: landsförräderi eller landssvek
- Sjömanslagen (1973:282): myteri
- Lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor: könsstympning
- Lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott: folkmord, brott mot mänskligheten, aggressionsbrott eller krigsförbrytelse
- Terroristbrottslag (2022:666): terroristbrott.

Särskilt om underlåtenhet att förhindra brott

Det finns inte någon allmän skyldighet att hindra andra personer från att begå brott i svensk rätt. I 23 kap. 6 § brottsbalken föreskrivs dock följande i fråga om ansvar för underlåtenhet att förhindra brott. Den som har ett bestämmande inflytande i en sammanslutning och underlåter att förhindra ett brott inom ramen för sammanslutningen ska, i de fall det är särskilt föreskrivet, dömas för underlåtenhet att förhindra brottet enligt 23 kap. 6 § första stycket brottsbalken (andra stycket). Inflytandet kan vara grundat på personens formella position

inom sammanslutningen eller på personens faktiska ledarställning inom hela eller delar av verksamheten. Huruvida en person har ett bestämmande inflytande bedöms utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Med ”sammanslutningar” avses såväl olika former av juridiska personer som andra typer av grupperingar och nätverk. Det måste handla om personer som samverkar under en inte helt obetydlig tidsperiod. Det finns inget krav på att sammanslutningen är att hänföra till den organiserade brottsligheten eller annars är kriminell. Straffansvar förutsätter att en person som har ett bestämmande inflytande i en sammanslutning underlåter att förhindra ett brott som har anknytning till sammanslutningens verksamhet. Som exempel anges i förarbetena ett mord som begås inom ramen för uppgörelse mellan kriminella gäng (prop. 2015/16:113, s. 97).

Underlåtenhet att förhindra brott enligt andra stycket är kriminaliserat i samma utsträckning som underlåtenhet att avslöja brott.

För underlåtenhet att förhindra brott döms också en förälder eller annan uppfostrare eller förmyndare som underlåter att hindra den som står under hans eller hennes vård eller lydnad från att begå brott (tredje stycket). Ansvar för underlåtenhet att förhindra brott enligt andra och tredje stycket förutsätter, precis som vid ansvar för underlåtenhet att avslöja brott, att gärningen har fortskridit så långt att den är straffbar, och brottet kan avslöjas eller förhindras utan fara för den handlande eller för någon annan och, i fall som avses i tredje stycket, att brottet kan förhindras utan anmälan till myndighet (fjärde stycket).

15.2.4 Straffskalor

Straffskalan signalerar hur allvarligt lagstiftaren ser på brottet

Bedömningar av straffvärde syftar till att uttrycka skillnader eller likheter av kvalitativ betydelse, vilket uttrycks i termer av ”mer eller mindre” straffvärt. För att kunna rangordna olika brotts straffvärden i förhållande till varandra förutsätts en graderad skala utifrån vilken rangordningen kan ske. Den skala som används i svensk rätt utgår från de två olika formerna av straff som finns – böter respektive fängelse (1 kap. 3 § brottsbalken). Straffvärdet uttrycks således alltid i termer av omfattningen av ett bötesstraff (i form av antal dagsböter eller storleken på penningböter) eller längden av ett fängelsestraff

(antalet dagar, månader eller år). Varje brottstyp har av lagstiftaren tilldelats en straffskala vilket i sig anger en relativ straffvärdebedömning av hela brottstypen i förhållande till andra brottstyper. Detta utgör det abstrakta straffvärdet (Ågren 2020).

Straffskalan utgör den ram inom vilken domstolen har att bestämma straffet i det enskilda fallet. Den föreskrivna straffskalan för ett brott har vidare avgörande betydelse dels för straffmätningen, dels för vilka tvångsmedel som får tillgripas under förundersökning och för processen i stort. Det är därför av vikt att straffskalan ger uttryck för en aktuell syn på hur klandervärt brottet ska anses vara.

Särskilt om utformningen av straffskalor

Inom straffskalan ska i princip alla tänkbara gärningstyper som omfattas av det aktuella tillämpningsområdet kunna inordnas. Det innebär att straffskalan måste ha en viss spännvidd. Straffet ska återspegla hur klandervärt ett visst brott är. Utformningen av straffskalorna för olika brott avgörs av det skälet i huvudsak av kriminalpolitiska bedömningar av hur allvarligt samhället ser på brottsligheten i fråga (prop. 2022/23:53, s. 39). Synen på hur allvarlig en brottstyp är kan förändras över tid, t.ex. till följd av samhällsutvecklingen.

Vid överväganden om ändring av en straffskala måste en jämförelse göras med straffskalan för andra brottstyper på motsvarande nivå, detta för att säkerställa att kraven på proportionalitet och ekvivalens i tillräcklig grad upprätthålls i straffsystemet. Det innebär att det är samhällets syn på olika brott, både som sådana och i förhållande till andra brott, som bör ligga till grund för överväganden som rör utformningen av straffskalor i skärpande riktning (prop. 2022/23:53, s. 39 f.).

Det mest omedelbara sättet att höja straffnivån för en brottstyp är i regel att höja minimistraffet. Höjningar bör i regel inte ske i alltför stora steg (prop. 2016/17:108, s. 29).

Om maximistraffet framstår som undervärderat, antingen i förhållande till brottstypens allvar i de allvarligaste fallen eller jämfört med andra brott, kan en höjning av straffnivån komma i fråga. När det gäller maximistraffet är det dessutom så att en skärpning av minimistraffet för ett grovt brott kan medföra att maximistraffet för nor-

malgraden av samma brott behöver höjas för att en önskvärd överlappning mellan straffskalorna ska kunna bibehållas.

Vilka steg som ska användas vid angivande av en straffskala är inte reglerat i lag, annat än genom bestämmelserna som innebär att det längsta tidsbestämda straff som i dag kan anges i en straffskala är tio års fängelse, eller 18 års fängelse om också livstids fängelse ingår i straffskalan. De straffminimum som traditionellt har använts i svenska straffbestämmelser är, förutom böter och allmänt fängelseminimum (dvs. fängelse i 14 dagar), fängelse i lägst sex månader, ett år, två år, fyra år, sex år eller tio år. Som straffmaximum har använts samma straffnivåer. Även maximum på fängelse i tre år, åtta år, arton år och på livstid har använts. Lagstiftaren har dock under senare år gjort avsteg från dessa straffnivåer för att på ett mera nyanserat sätt kunna ange hur allvarlig en viss brottstyp ska anses vara i förhållande till andra brott. Exempelvis är straffminimum för grovt rån fängelse fem år, för grov misshandel fängelse ett år och sex månader och för grovt olaga tvång och grovt olaga hot fängelse nio månader. Regeringen har därvid uttalat att det finns tillräckligt vägande skäl för att i större utsträckning än vad som tidigare var fallet göra avsteg från de nivåer för minimistraff som traditionellt har tillämpats (prop. 2016/17:108, s. 29 och prop. 2022/23:53, s. 128). Samma resonemang gör sig gällande för maximistraffen (SOU 2021:68, s. 133).

Det är alltså, såsom lagstiftningspraxis har utvecklats, möjligt att använda nivåer som inte tidigare har använts om det finns sakliga skäl som talar för det. Lagstiftaren har funnit det mer angeläget att straffskalan för en brottstyp fastställs till en lämplig straffnivå än utifrån tradition.

En anledning till att det finns skäl att ha överlappande straffskalor är att inte alla omständigheter som påverkar straffvärdet påverkar gradindelningen. Omvänt är de faktorer som påverkar gradindelningen inte identiska med de omständigheter som kan påverka straffvärdet. Exempel på faktorer som påverkar straffvärdet eller straffmätningen i övrigt, men inte gradindelningen, är att gärningspersonen har ett sådant överskjutande uppsåt som avses i 29 kap. 2 § 1 brottsbalken, att det är fråga om ett sådant återfall som motiverar straffskärpning enligt 29 kap. 4 § brottsbalken, eller att gärningspersonen förmått någon annan att medverka till brottet genommissbruk av dennes ungdom (23 kap. 5 § brottsbalken). Sådana omständigheter kan ibland få genomslag på ett sätt som innebär att straffet bör bestämmas på

en nivå som ligger inom straffskalan för den svårare graden av brottet (se SOU 2023:1, s. 47 och däri gjorda hänvisningar).

Vid överlappning av straffskalor betraktas vanligtvis minimistraftet för en svårare grad av ett brott som ett ”tak” för straffmätningen av den lägre graden av brottet. Detta har att göra med att det abstrakta och konkreta straffvärdet bygger på den fara, kränkning eller skada som ett brott innebär, och att kriterierna för vad som ska utgöra en grövre form av brottet också ofta tar sikte på omständigheter som innebär att den grövre graden av brottet t.ex. är farligare än den lägre. Det är därför svårt att i normalfallet tänka sig en gärning som bedöms som en mindre allvarlig form av brottet, men som samtidigt har ett högre straffvärde än ett brott av en svårare grad. Enligt de principer som utvecklats i praxis och doktrin utgör därför minimistraftet för en brottstyp av en grövre grad ett slags maximum vid straffmätning av den mindre grova formen av brottet som det mycket sällan finns anledning att överskrida. Ett exempel är grov misshandel och synnerligen grov misshandel. I rättsfallet NJA 2011 s. 89 har Högsta domstolen uttalat att det endast i undantagsfall bör förekomma att bedöma straffvärdet för en enskild grov misshandel som så högt att straffvärdet ligger inom straffskalan för synnerligen grov misshandel. För att undvika en situation där man redan på förhand kan säga att stora delar av straffskalan aldrig kommer att användas bör de överlappande delarna av straffskalan därför vara relativt begränsade.

15.2.5 Kvalifikationsgrunder

När det vid en brottstyp finns kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt är det generellt så att domstolen vid bedömningen av brottets rubricering tar sin utgångspunkt i dessa omständigheter. Lagstiftaren kan alltså påverka vilka brott som ska hänföras till en viss svårhetsgrad – och därigenom vilken straffskala som blir tillämplig – genom att i straffbestämmelsen ange särskilda kriterier som ska beaktas vid rubriceringen. Sådana s.k. kvalifikationsgrunder får typiskt sett ett betydligt större genomslag i praxis än de försvårande omständigheter som räknas upp i 29 kap. 2 § brottsbalken. Genom att ange kvalifikationsgrunder går det alltså för lagstiftaren att åstadkomma ett utvidgat tillämpningsområde för grova brott och därigenom säkerställa att försvårande omständigheter

får ett mer tydligt genomslag. Avsikten med en uppräkningslista av kvalificerande omständigheter är dock inte att det endast är de omständigheter som anges i bestämmelsen som ska beaktas. Inte heller avses att förekomsten av de uppräknade omständigheterna alltid ska leda till en användning av den strängare straffskalan. Som tidigare konstaterats ska en helhetsbedömning göras av samtliga omständigheter i varje enskilt fall, varvid såväl förmildrande som försvårande omständigheter ska beaktas (SOU 2014:63, s. 229 ff.).

15.2.6 Om straffmätning och påföljdsval

Straffmätning

Av 29 kap. 1 § brottsbalken följer att straff ska, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som hen haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

Domstolen måste först ta ställning till hur brottsligheten ska rubriceras innan den kan göra en konkret straffvärdebedömning. Vid gradindelade brott är den tillämpliga straffskalan beroende av till vilken grad brottet bedöms höra. Bedömningen av svårhetsgrad ska göras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet, oavsett om dessa har angetts uttryckligen i straffbestämmelsen eller inte. Det är emellertid vanligt förekommande att de omständigheter som särskilt ska beaktas vid rubriceringen, s.k. kvalifikationsgrunder, anges i den enskilda straffbestämmelsen. Det är alltså inte nödvändigt att kvalificera brottet som grovt när någon av de i straffbestämmelserna angivna kvalifikationsgrunderna förekommer och heller inte uteslutet att bedöma brottet som grovt i fall där ingen av de angivna omständigheterna är för handen. För att ett brott ska bedömas som grovt i sistnämnda fall krävs emellertid i princip att omständigheterna i det enskilda fallet framstår som försvårande i motsvarande grad som normalt gäller i de fall som anges i exemplifieringen (prop. 2022/23:53, s. 36 och ”Kvantumbranden”, NJA 2019 s. 492 punkt 18).

Straffvärdebedömningar ska alltid utgå från straffskalans minimum. Straffvärdet kan därefter bedömas som högre under förutsättning att det finns omständigheter som talar för att det finns relevanta skillnader i jämförelse med de minst straffvärda fallen. Vad som utgör relevanta skillnader kan variera avsevärt mellan olika brottstyper. Som riktmärke har angetts att skillnader i straffvärde bör återspegla kvalitativa skillnader när det gäller den skada, kränkning eller fara som gärningen har inneburit. I de fall där skadan går att konkretisera i ett belopp eller viss mängd ökar i regel straffvärdet i takt med beloppet eller mängden (Jareborg & Zila 2022, s. 113 f.).

Vad som i enskilda fall anses utgöra skada (fara och kränkning) bestäms utifrån de omständigheter och rekvisit som utmärker en viss brottstyp (s.k. brottsinterna omständigheter). Att mäta eller gradera skada blir således avhängigt vilken skada som anses vara relevant för den aktuella konkreta brottsligheten, vilket i sin tur är kopplat till det intresse eller det värde som kränks genom brottet. Vid brott mot t.ex. liv och hälsa bedöms straffvärdet utifrån den skada, fara eller kränkning som anges i 3 kap. brottsbalken (död, smärta, kroppsskada och sjukdom osv.). Vid förmögenhetsbrotten beaktas främst graden av ekonomisk skada (vinning och skada). Vid straffvärdebedömningen är vidare ”avståndet” mellan den brottsliga gärningen och den direkta skadan på ett intresse av betydelse, det s.k. skyddsintresset. Konkret skada är mer straffvärt än fara för sådan skada, liksom orsakande av konkret fara är mer straffvärt än skapandet av fara för skada eller blotta överträdelsen av en aktsamhetsstandard som implicerar att risken är otillåten. Avståndet kan vidare spela roll såtillvida att försök, förberedelse eller stämpling till brott (se 23 kap. 1–2 §§ brottsbalken) normalt alltid bedöms lindrigare än om brottet hade fullbordats. Likaså gäller att ansvar för medverkan till brott ska avse den skada som brottet (dvs. medverkansgärningen) har inneburit och inte den skada som gärningsmannen har orsakat. Detta får till följd att medverkan normalt åsätts ett lägre straffvärde än brott i gärningsmannaskap. I sammanhanget är även 23 kap. 5 § brottsbalken av betydelse (Ågren 2020).

I förarbetena till miljöbalken understryks att det vid bedömningen av överträdelser på miljöområdet bör beaktas att lagstiftningen omfattar intressen av stort skyddsvärde. Bestämmelserna på miljöområdet avser huvudsakligen att skydda sådana fundamentala intressen som våra framtida livsbetingelser, den långsiktiga tillgången till natur-

resurser samt artrikedomen inom ett område (prop. 1997/98:45, del 1, s. 527).

Det finns naturligtvis stora skillnader mellan de gärningar som omfattas av de olika straffbestämmelserna i miljöbalken i fråga om vilket skyddsvärde som kan hotas och vilka skador som kan tänkas uppstå om ett brott begås. Det säger sig självt att en gärning som exempelvis ett miljöbrott som medför eller där kan medföra att stora naturvärden skadas har ett mycket högre straffvärde än ett brott där faran för skada är liten (prop. 2010/11:125, s. 17 f.).

I motsats till vad som gäller för t.ex. de flesta brottsbalksbrott föreskrivs inom miljöretten straffansvar för både uppsåtliga och oaktsamma förfaranden i samma bestämmelser och med samma straffskala. Ett brott som skett med uppsåt får emellertid normalt sett anses vara betydligt mer straffvärt än motsvarande gärning begången av oaktsamhet. Detta gäller särskilt om oaktsamheten inte är grov. I förarbetena till miljöbalken ges exemplet att den som nonchalant väljer att vara mindre noggrann i sin verksamhet och därmed bryter mot regelsystemet måste dömas strängare än den som faktiskt har försökt att rätta sig efter gällande bestämmelser men ändå misslyckats. Det anges också att den måste dömas strängare som gör sig skyldig till ett medvetet risktagande (prop. 1997/98:45, del 1, s. 527 ff.). När miljöbrottet ändrades till att även avse gärningar begångna av oaktsamhet (och straffbestämmelsen om vållande till miljöstörning upphävdes) underströk regeringen att samhället måste se mycket allvarligt på brottslighet som begås av en sådan oaktsamhet som ligger nära gränsen för vad som kan anses utgöra uppsåtligt brott. Som exempel gavs medvetet risktagande och direkt nonchalans. Visserligen bör som teoretisk utgångspunkt ett uppsåtligt handlande bedömas strängare än ett oaktsamt, men i det enskilda fallet kunde det enligt regeringen vara lika straffvärt att medvetet strunta i att vara noggrann och omsorgsfull. Regeringen betonade härvid att straffvärdebedömningen även i fortsättningen måste göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (prop. 2005/06:182, s. 62 f.). Det ska nämnas att det beteende som beskrivs som oaktsamt i propositionen skulle kunna anses utgöra likgiltighetsuppsåt och att det begreppet var nytt vid tiden för förarbetsuttalandet (NJA 2004 s. 176).

Uppsåtliga gärningar är alltid att anse som mer straffvärda än brott begångna av oaktsamhet, förutsatt att de objektiva rekvisiten hålls konstanta. Allt annat lika är t.ex. uppsåtligt dödande (mord eller

dråp) alltid mer straffvärt än dödande av oaktsamhet (vållande till annans död). Givet att man utgår från samma gärning kan de subjektiva rekvisiten således spela en viktig roll (förutsatt att de objektiva rekvisiten hålls konstanta) (Ågren 2020 och prop. 1997/98:45, del 1, s. 527).

Påföljdsval

Vid val av påföljd ska domstolen fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Presumtionen mot fängelse kan brytas med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art, samt om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott (30 kap. 4 § brottsbalken)

Om inte domstolen funnit att straffvärdet ligger på fängelsenivå följer redan av 1 kap. 5 § brottsbalken att påföljden ska bestämmas till böter. Om domstolen funnit att straffvärdet ligger på fängelse blir skälet för att välja fängelse framför en villkorlig dom eller skyddstillsyn starkare ju högre straffvärdet är. Vid mycket grova brott som t.ex. mord, våldtäkt, grovt rån och grovt narkotikabrott är annan påföljd än fängelse i praktiken utesluten med vissa undantag såvitt avser överlämnande till särskild vård. Det har inte ansetts lämpligt att ange en gräns uttryckt i längden av ett fängelsestraff vid vilken annan påföljd än fängelse med hänsyn till straffvärdet skulle anses utesluten. I förarbetena har emellertid som ett riktvärde angetts att en presumtion för fängelse gäller vid brott som vid straffvärdebedömningen anses böra medföra ett års fängelse eller mer. Detta kan sägas innebära att fängelse i dessa fall bör väljas som påföljd, oberoende av att varken brottslighetens art eller tidigare brottslighet talar för fängelse, om det inte finns skäl som talar för en inte frihetsberövande påföljd. Det är dock viktigt att komma ihåg att det i de flesta fall inte är fråga om att bedöma fängelsepresumtionen med utgångspunkt i ett rent straffvärderesonemang. I det fall när billighetsskäl enligt 29 kap. 5 a § brottsbalken är för handen eller i vissa fall när det är fråga om någon som har begått brott i åldern femton till tjugo år, får prövningen göras mot det s.k. straffmättningsvärdet (den strafftid som skulle dömas ut om fängelse väljs som påföljd). I de fall det finns sådana omständigheter är det en utgångspunkt att straffmättningsvärdet ska motsvara fängelse i ett år för att presumtionen för fängelse ska

aktualiseras (prop. 1987/88:120, s. 100 och Bäcklund, Johansson, Trost, Wennberg & Wersäll 2024).

För vissa brott har det av främst allmänpreventiva skäl ansetts vara motiverat att påföljden bestäms till fängelse trots att brottslighetens straffvärde understiger ett års fängelse. I sådana fall utgör brottslighetens art skäl för fängelse. I NJA 2005 s. 263 konstaterade Högsta domstolen att det av dess tidigare praxis framgår att lagstiftarens uppfattning i frågan är av förstahandsbetydelse, men att det vid sidan av brottstypen ofta är brottslighetens karaktär och omständigheterna kring brottet som ska tillmätas betydelse. Beroende på presumtionens styrka har straffvärdet i det särskilda fallet ibland tillagts avgörande vikt. Det har i förarbeten och praxis nämnts ett antal omständigheter som typiskt sett kan påverka bedömningen av brottslighetens art. Exempel på sådana omständigheter är att en brottstyp blivit alltmer elakartad eller utredd, är svår att förebygga eller upptäcka, utgör ett åsidosättande av respekten för rättsväsendet eller påverkar möjligheten att upprätthålla straffsystemets effektivitet (se prop. 1997/98:96, s. 114 f. och NJA 1992 s. 190).

Vid miljöbalkens tillkomst underströk regeringen att vissa gärningar, liksom tidigare, borde anses vara av så allvarlig art att det kan finnas skäl att döma till en frihetsberövande påföljd även om detta inte är motiverat enbart på grund av straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet. Som exempel nämndes att plundra utrottingshotade fåglars bon, att uppsåtligt hålla ut farliga kemikalier och att uppsåtligt göra sig skyldig till betydande överutsläpp för ekonomisk vinnings skull (prop. 1997/98:45, del 1, s. 528.)

Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 underströk regeringen att miljöbrott i allmänhet bör betraktas med stort allvar och att det i många fall innebär att ett bötesstraff inte är tillräckligt för att motsvara brottets straffvärde. Som exempel på brott som har sådant straffvärde att ett bötesstraff inte är en tillräckligt ingripande påföljd gavs fall där, utan att brottet är att betrakta som grovt, den miljöförstörande handlingen eller underlåtenheten har medfört en ekonomisk vinning eller skador som inte är obetydliga (prop. 2005/06:182, s. 65).

Högsta domstolen pekade i NJA 2005 s. 263 på att uppsåtligt eller grovt vårdslöst handhavande av farliga kemikalier på sådant sätt att allvarliga risker kan uppkomma för omgivningen utan tvekan tillhör de brottstyper som det ter sig särskilt angeläget att motverka.

Även andra faktorer – såsom att brott av det slaget kan vara svåra att upptäcka och att fängelsestraff på detta område kan ha större preventiv betydelse än i många andra sammanhang.

I fråga om artskyddsbrottet och det grova artskyddsbrottet uttalade regeringen att ett grovt artskyddsbrott bör medföra samma straff som grovt jaktbrott och straffskalan blev densamma (prop. 2005/06:182, s. 74). Vid grovt jaktbrott anses brottets art tala för fängelse (se NJA 2006 s. 610; jfr även NJA 2004 s. 786). Hovrätten för Västra Sverige har ansett att regeringens uttalanden i prop. 2005/06 inte ger något tydligt stöd för att grovt artskyddsbrott bör behandlas på samma sätt som grovt jaktbrott även när det gäller valet av påföljd, men att de tidigare förarbetsuttalandena om plundring av utrotningshotade fåglars bon ger stöd för att vissa slags artskyddsbrott ändå kan utgöra artbrott (Hovrätten för Västra Sveriges dom den 30 mars 2022 i mål B 4204-21).

Andra exempel på brottstyper där brottslighetens art anses utgöra ett mer eller mindre starkt skäl för fängelse är grovt rattfylleri, narkotikabrott, mened, övergrepp i rättssak, skadegörelse och vissa former av misshandel (se även Högsta domstolens redogörelse av begreppet art och dess tillkomst i rättsfallet NJA 2014 s. 559).

15.3 Straffskalor och kvalifikationsgrunder – en jämförelse

Det finns likheter mellan vissa brottstyper i brottsbalken och i 29 kap. miljöbalken. Miljöbrottet, inbegripet det dåvarande brottet vållande till miljöstörning, var före miljöbalkens tillkomst placerat i 13 kap. brottsbalken. Skälet till bestämmelsernas placering i brottsbalken var att det framstod som otidsenligt att balkens särskilda kapitel om allmänfarliga brott saknade en regel som tog sikte på brott mot renodlade miljöskyddsintressen. Vidare ansågs det angeläget att anpassa straffskalan för den brottslighet som var aktuell till vad som redan gällde för de allvarliga brott som var straffbelagda i 13 kap. brottsbalken (prop. 1980/81:108, s. 2 f. och 8 ff.).

Även 12 kap. brottsbalken har beröringspunkter med bestämmelserna i 29 kap. miljöbalken. Den som sänker en bil i någon annans sjö eller gruvhål kan t.ex. dömas för miljöbrott eller för skadegörelse beroende på omständigheterna (jfr prop. 2016/17:131, s. 78).

Det finns vidare likheter mellan vissa brottstyper i lag (2000:1225) om straff för smuggling och i miljöbalken (jfr nuvarande 29 kap. 11 § andra stycket miljöbalken). Det finns även beröringspunkter med straffbestämmelserna i jaktlagen (1987:259), framför allt i förhållande till artskyddsbrottet.

Nedan följer en redogörelse för straffskalor och kvalifikationsgrunder i 29 kap. miljöbalken och för vissa andra brott i 12 och 13 kap. brottsbalken, lag om straff för smuggling och jaktlagen.

15.3.1 Miljöbrottslighet

Straffskalor

I samband med miljöbalkens tillkomst samlades straffbestämmelser som tidigare varit placerade i olika författningar i miljöbalken. Samtidigt sågs straffskalorna över. Regeringen betonade härvid att de intressen som balken ytterst syftar till att ta tillvara är synnerligen skyddsvärda, dvs. sådana fundamentala intressen som våra framtida livsbetingelser, den långsiktiga tillgången till naturresurser samt artrikedomen inom ett område. Maximistraflet skulle därför motsvara de högsta av maximistrafeten som vid den tiden gällde för de specialstraffrättsliga bestämmelserna i den dåvarande miljölagstiftningen, alltså fängelse två år. Att höja maximistraflet ytterligare ansågs inge betänkligheter med hänsyn till att samtliga straffbestämmelser som då fördes in i 29 kap. miljöbalken var utformade så att de inte innehöll något krav på att skada eller konkret fara för skada skulle föreligga i det enskilda fallet. Ett högre maximistraflet ansågs även innebära att straffskalan skulle bli orimligt vidsträckt. Eftersom straffbestämmelserna även omfattade oaktsamma fall, som kan ha ett betydligt lägre straffvärde, skulle straffskalan börja på böter. Straffskalan för huvuddelen av brotten i 29 kap. miljöbalken kom således att sträcka sig från böter till fängelse i två år. För förhållandevis mindre allvarliga brott såsom nedskräpning och bristfällig miljöinformation ansågs det tillräckligt med ett högsta straff om ett års fängelse eftersom de ansågs straffbelägga förfaranden som innebär mindre fara för skada på de intressen som balken är avsedd att skydda. För grovt miljöbrott behölls den särskilda straffskala som fanns i brottsbalken, där det lägsta straffet var sex månader och det högsta sex år (prop. 1997/98:45, del 1, s. 525 ff.).

Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 ändrades bestämmelsen om miljöbrott, inbegripet det grova miljöbrottet, till att även avse gärningar begångna av oaktsamhet. Det innebar i sin tur en skärpning av straffskalan för de allvarligaste fallen av miljöbrott begångna av oaktsamhet (prop. 2005/06:182, s. 7 f.). Vid översynen fördes en diskussion om böter borde tas bort ur straffskalan i miljöbrottet. Regeringen konstaterade att miljöbrott i allmänhet bör betraktas med stort allvar, vilket i många fall innebär att ett bötesstraff inte är tillräckligt för att motsvara brottets straffvärde. För att inte behöva dela upp straffskalan för miljöbrott av normalgraden, ansåg regeringen att det var lämpligt att behålla straffskalan. Regeringen ansåg att den var balanserad och tillräckligt vid för att ge utrymme för både de lindriga och de allvarligaste fallen. (prop. 2005/06:182, s. 56 och 65).

Tabell 15.1 29 kap. miljöbalken

Lagrum	Rubricering	Straffskala
1 §	Miljöbrott	Böter eller fängelse i högst två år
1 § 2 st	Miljöbrott (grovt)	Fängelse lägst sex månader och högst sex år
2 §	Brott mot områdesskydd	Böter eller fängelse i högst två år
2 a §	Förseelse mot områdesskydd	Böter
2 b §	Artskyddsbrott	Böter eller fängelse i högst två år
2 b § 2 st	Artskyddsbrott (grovt)	Fängelse i lägst sex månader och högst fyra år
2 c §	Otillåten hantering av en invasiv främmande art	Böter eller fängelse i högst två år
3 §	Miljöfarlig kemikaliehantering	Böter eller fängelse i högst två år
3 a §	Olovlig kemikaliehantering	Böter
3 b §	Kemikalierregistreringsbrott	Böter eller fängelse i högst två år
3 b § 2 st	Kemikalierregistreringsbrott (grovt brott)	Fängelse i lägst sex månader och högst sex år
4 §	Otillåten miljöverksamhet	Böter eller fängelse i högst två år
4 a §	Otillåten avfallstransport	Böter eller fängelse i högst två år
4 a § 3 st	Otillåten avfallstransport (grovt brott)	Fängelse i lägst sex månader och högst sex år
4 b §	Otillåten fartygsåtervinning	Böter eller fängelse i högst två år
5 §	Försvarande av miljökontroll	Böter eller fängelse i högst två år
6 §	Bristfällig miljöinformation	Böter eller fängelse i högst två år
7 §	Nedskräpning	Böter eller fängelse i högst ett år

Lagrum	Rubricering	Straffskala
7 a §	Nedskräpningsförseelse	Penningböter
8 §	14 punkter utan brottsbeteckning	Böter eller fängelse i högst två år
9 §	15 punkter utan brottsbeteckning	Böter

Källa: Miljöbalken.

Kvalifikationsgrunder

Ett sätt för lagstiftaren att säkerställa att försvårande omständigheter får ett tydligt genomslag är att ange vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt, s.k. kvalifikationsgrunder (se prop. 2015/16:113, s. 59). Kvalifikationsgrunderna är ofta angivna i straffbestämmelsen men det förekommer även att de endast finns med som exempel i förarbetena på vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen om ett brott är grovt.

I 29 kap. miljöbalken har lagstiftaren betonat att avsikten är att de angivna kvalifikationsgrunderna ska ses som exempel och inte som en uttömmande uppräknig. Det framgår i lagtexten genom att det står att det är fråga om omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt (jfr 29 kap. 1, 2 b, 3 b och 4 a § miljöbalken).

Grovt miljöbrott

Enligt 29 kap. 1 § miljöbalken ska vid bedömningen av om ett miljöbrott är grovt särskilt beaktas

- om det har medfört eller kunnat medföra varaktiga skador av stor omfattning,
- om gärningen annars varit av särskilt farlig art eller
- innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag eller
- om gärningsmannen, när det krävts särskild uppmärksamhet eller skicklighet, har gjort sig skyldig till en försummelse av allvarligt slag.

Straffbestämmelsen om miljöbrott, som tillkom efter regeringens förslag i prop. 1980/81:108, var ursprungligen uppdelad på uppsåtligt brott (miljöbrott) och oaktsamt brott (vållande till miljöstörning) och placerad i brottsbalken. Kvalifikationsgrunderna för när ett miljöbrott ska bedömas som grovt består i att gärningen medfört eller kunnat medföra varaktiga skador av stor omfattning eller annars varit av särskilt farlig art har funnits sedan dess. I samband med miljöbalkens tillkomst flyttades straffbestämmelserna till miljöbalken (prop. 1997/98:45).

Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 ändrades miljöbrottet till att även avse brott begånget av oaktsamhet (och brottet vållandet till miljöstörning utgick därmed) och det grova brottet fick en egen brottsrubricering (grovt miljöbrott). Eftersom även oaktsamt brott skulle kunna bedömas som grovt miljöbrott lades – med hänvisning till hur kvalifikationsgrunderna i oaktsamhetsbrottet vållande till kroppsskada i 3 kap. 8 § brottsbalken utformats – till att det vid bedömningen av om brottet är grovt ska beaktas om gärningen innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag, eller om gärningsmannen, när det krävts särskild uppmärksamhet eller skicklighet, har gjort sig skyldig till en försummelse av allvarligt slag.

Som exempel på förhållanden som innebär att brottet medfört eller kunnat medföra varaktiga skador av stor omfattning eller att gärningen annars varit av farlig art gavs i propositionen att brottsligheten varit systematisk, att den varit omfattande eller att den inneburit stora risker för människors hälsa, miljön eller utrotningshotade djur eller växter. Som exempel på medvetet risktagande av allvarligt slag lämnades fränkoppling av befintligt larm eller reningsutrustning (prop. 2005/06:182, s. 143).

Grovt artskyddsbrott

Enligt 29 kap. 2 b § miljöbalken ska vid bedömningen av om ett artskyddsbrott är grovt särskilt beaktas

- om det har avsett en särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art, eller
- om det har utgjort led i en brottslighet som utförts systematiskt och under lång tid, i stor omfattning eller i vinstsyfte.

Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 infördes en skärpt straffskala för grovt artskyddsbrott och det grova brottet fick en egen rubricering (grovt artskyddsbrott). I propositionen konstaterade regeringen att artskyddsbrottslighet är en typ av brott som om-sätter stora pengar och kan ha drag av yrkesmässighet. Den kan vara omfattande och ske systematiskt. Den kan också hota mycket viktiga värden och leda till fullständig utrotning av en viss art. När det handlar om särskilt hotade arter, t.ex. sådana som är upptagna på A-listan till rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem (CITES-förordningen), kan det räcka med förlust av ett enda djur- eller växtexemplar för att skadan ska vara mycket stor. En skyddsvärd art kan vara sådan som tidigare varit hotad eller sällsynt eller en art som minskat i antal och vars långsiktiga överlevnad därför riskeras. Att brottsligheten har karaktären av yrkesmässighet talar för att den bör anses som grov (prop. 2005/06:182, s. 74 och 144 f.).

Det ska i sammanhanget nämnas att Artskyddsutredningen i sitt betänkande *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar* (SOU 2021:51) har lämnat förslag om att bestämmelsen om artskyddsbrott ska delas upp i nya bestämmelser, bl.a. i ett fridlysningsbrott och ett CITES-brott med grova varianter. Någon ändring i kvalifikationsgrunderna föreslås dock inte i de bestämmelserna (jfr SOU 2021:51, s. 1 243 f.). Betänkandet har remissbehandlats och bereds i Regeringskansliet.

Grovt kemikalierregistreringsbrott

Enligt 29 kap. 3 b § miljöbalken ska vid bedömningen av om ett kemikalierregistreringsbrott är grovt särskilt beaktas om det

- har avsett stora mängder av ett ämne,
- har medfört eller kunnat medföra skador av stor omfattning eller av allvarlig art eller
- har pågått under lång tid.

Straffbestämmelsen om kemikalierregistreringsbrott, inbegripet grovt kemikalierregistreringsbrott, tillkom efter regeringens förslag i prop. 2007/08:80. I fråga om kvalifikationsgrunderna anförde regeringen att det vid bedömningen av vad som är att anse som grovt brott

bör beaktas lämnande av uppgifter om ett ämnes farliga egenskaper, exempelvis förtigande av att ett ämne är starkt cancerframkallande. Uppgifter som lämnas vid registreringen kan påverka hur ämnet klassificeras. En felaktig klassificering när det gäller exempelvis cancerframkallande egenskaper får omfattande konsekvenser, bl.a. medför det att de restriktioner som gäller för hanteringen av sådana ämnen på arbetsplatser inte kommer att gälla. Klassificeringen påverkar också varningsmärkning och innehåll i säkerhetsdatablad. Undanhållande av uppgifter om sådana farliga egenskaper kan medföra en stor risk för skada på människors hälsa inte bara i distributionskedjan utan även i konsumentledet. Utelämnande av sådana uppgifter kan innebära att de riskbegränsande verktygen i kemikalieregistreringsförordningen, såsom begränsningar eller tillståndskrav, inte kommer till användning trots att det är befogat. Det finns också skäl att se särskilt allvarligt på bl.a. tillverkning eller import av ämnen som produceras eller importeras i större mängder än 1 000 ton per år (ett s.k. högvolumämne) utan föregående registrering. Vid registrering av sådana ämnen är kraven på kartläggning av ämnets egenskaper stränga eftersom den stora volymen anses innebära en stor exponering för ämnet i samhället. Tillverkad eller importerad mängd är därför ett av urvalskriterierna för ämnesutvärdering. När det är fråga om stora mängder av ett ämne kan eventuella skadeverkningar till följd av ämnets användning drabba en stor krets människor eller leda till omfattande skador i miljön. Att få kunskap om sådana ämnens egenskaper är därför av särskilt stor vikt för samhället (prop. 2007/08:80, s. 137 f.).

Grov otillåten avfallstransport

Enligt 29 kap. 4 a § miljöbalken ska vid bedömningen om brottet otillåten avfallstransport är grovt särskilt beaktas om gärningen utgjort ett led i en brottslighet som

- utförts systematiskt och under lång tid,
- i stor omfattning eller
- medfört eller kunnat medföra skador av stor omfattning eller allvarlig art.

Den skärpta straffskalan för grov otillåten avfallstransport infördes efter regeringens förslag i prop. 2018/19:79. Samtidigt fick det grova brottet en egen rubricering (grovt otillåten avfallstransport). Som exempel på omständigheter att ta hänsyn till vid bedömningen om en gärning utgjort ett led i en brottslighet som utförts systematiskt och under lång tid, i stor omfattning eller medfört eller kunnat medföra skador av stor omfattning eller allvarlig art gav regeringen att det rört sig om organiserad brottslighet och stora mängder avfall samt vilken typ av avfall det rört sig om. Om det t.ex. rört sig om avfall som innehåller särskilt farliga kemiska produkter som inte tas om hand på ett korrekt sätt finns en påtaglig risk för att hanteringen kunnat medföra skador av allvarlig art (prop. 2018/19:79, s. 40).

15.3.2 Skadegörelse och allmänfarliga brott

Straffskolor

Tabell 15.2 Exempel på straffskolor i 12 och 13 kap. brottsbalken

Lagrum	Rubricering	Straffskala
12 kap. 1 §	Skadegörelse	Fängelse högst två år
12 kap. 2 §	Ringa skadegörelse	Böter eller fängelse i sex månader
12 kap. 3 §	Grov skadegörelse	Fängelse i lägst sex månader och högst sex år
13 kap. 3 §	Allmänfarlig ödeläggelse	Fängelse i lägst två och högst åtta år
13 kap. 3 § 2 st	Allmänfarlig ödeläggelse, mindre allvarligt	Fängelse i lägst ett och högst tre år
13 kap. 3 § 3 st	Allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott	Fängelse viss tid, lägst sex och högst arton år, eller livstid
13 kap. 7 §	Spridande av gift eller smitta	Fängelse i högst sex år
13 kap. 7 § 2 st	Spridande av gift eller smitta, grovt brott	Fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år
13 kap. 8 §	Förgöring	Böter eller fängelse i högst två år
13 kap. 9 §	Vårdslöshet med gift eller smittämne (oaktamhet)	Böter eller fängelse i högst två år

Källa: Brottsbalken.

Kvalifikationsgrunder

Grov skadegörelse

Enligt 12 kap. 3 § andra stycket brottsbalken ska vid bedömningen av om en skadegörelse grov särskilt beaktas

- om gärningen har medfört betydande fara för någons liv eller hälsa,
- om skadan drabbat sak av stor kulturell eller ekonomisk betydelse eller annars är synnerligen kännbar eller
- om gärningen varit av särskilt hänsynslös art.

Med att skadan drabbat sak av stor kulturell eller ekonomisk betydelse avses bl.a. skadegörelse på kulturhistoriskt värdefulla byggnader, dyrbara konstverk, museiföremål eller antikviteter. Med att skadan annars är synnerligen kännbar avses t.ex. skadegörelse på bostadshus, annan byggnad, originalmanuskript, prototyp till uppfinning, maskiner eller fordon som är viktiga för ett företags drift. För att brottet ska bedömas som grovt enbart baserat på den skadade egendomens ekonomiska värde, måste skadegörelsen avse betydande värden. Gränsen mellan skadegörelse och grov skadegörelse ligger något lägre än gränsen mellan stöld och grov stöld. Mer renodlade värderesonemang torde dock vara sällsynta i fall av grov skadegörelse. I NJA 2015 s. 199 fann Högsta domstolen den skadeståndsrättsliga bestämningen av skadans storlek vara bestämmande även för den straffrättsliga bedömningen av om brottet – gärningsmannen hade sågat ner fyra uppvuxna tallar på en annan persons villafastighet – skulle anses som grovt eller av normalgraden.

Den 1 juli 2017 ändrades den först nämnda kvalifikationsgrunden från det tidigare ”synnerlig” fara för någons liv eller hälsa, till ”betydande” sådan fara. Det ställs alltså numera ett något lägre krav på den föreliggande faran för att brottet ska kunna anses som grovt. Vid 2017 års lagändring lades den avslutande kvalifikationsgrunden – gärningen har varit av särskilt hänsynslös art – till i den exemplifierande uppräkningslistan. Med detta avses att även ett handlande som har orsakat skada av mindre omfattning eller jämförelsevis lägre värde ändå kan vara att bedöma som grov skadegörelse, om övriga omständigheter vid brottet talar för det. Den nya grunden torde kunna

träffa bl.a. sådant beteende som innebär att man i uppenbart trakasserande syfte avsiktligt skadar egendom som tillhör en före detta partner eller att man förstör någons hem (prop. 2016/17:131, s 106).

Allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott

Enligt 13 kap. 3 § tredje stycket brottsbalken ska vid bedömningen av om allmänfarlig ödeläggelse är grov särskilt beaktas

- om gärningen inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse eller
- annars varit av särskilt farlig eller allvarlig art.

Eftersom grov allmänfarlig ödeläggelse är ett farebrott är det för gradindelningen inte avgörande om faran har förverkligats. Brottet kan följaktligen vara att bedöma som grovt även om skadorna har varit mycket begränsade. Omvänt kan en gärning som har orsakat dödsfall eller mycket stor skada vara att bedöma som brott av normalgraden eller rent av som mindre allvarligt, t.ex. därför att gärningen orsakat omfattande skada som inte legat i farans riktning (jfr ”Kvantumbranden” NJA 2019 s. 492 p. 11). Det ska även särskilt beaktas om gärningen på annat sätt har varit av särskilt farlig eller allvarlig art. Uttrycket särskilt farlig art omfattar flera tänkbara kvalificerande omständigheter. Här kan beaktas i vilket sammanhang som gärningen företagits och om gärningen haft påtagligt samhällsfarliga inslag. Det kan bl.a. vara fråga om faktorer som innebär att gärningen ytterst kan bli systemhotande eller påverka samhällets funktionssätt. Också att gärningen p.g.a. gärningspersonernas organisationsgrad genomförs på ett skickligare sätt och med större resurser än annars eller därigenom är mer svårutredd fångas upp. Andra exempel är att gärningen har företagits för att underlätta utförandet av något annat allvarligt brott eller att den genomförts med en mycket kraftig sprängladdning. Genom tillägget att det även ska beaktas om gärningen varit av särskilt allvarlig art klargörs att även omständigheter som inte på ett direkt sätt gjort brottet mer farligt kan beaktas. Av betydelse kan bl.a. vara att ett sprängdåd varit ägnat att skrämma ett mycket stort antal människor och på ett mycket påtagligt sätt påverka tryggheten i ett område eller i samhället i stort.

Spridande av gift eller smitta, grovt brott

Av 13 kap. 7 § andra stycket brottsbalken framgår att vid bedömningen av om brottet spridande av gift eller smitta är grov ska det särskilt beaktas

- om det skett med uppsåt att skada annan till liv eller hälsa eller
- om många människor utsatts för fara.

I lagtexten framhålls dessa ovan nämnda fall som exempel på omständigheter som kan, men inte alltid måste, medföra att grovt brott anses föreligga. Det ena är att gärningsmannens uppsåt inte bara omfattar att framkalla allmän fara för människors liv eller hälsa utan sträcker sig till att skada annan till liv eller hälsa. Om försök till mord eller dråp föreligger utdöms straff för detta i brottskonkurrens med det allmänfarliga brottet. Att någon annan verkligen har kommit till skada fordras inte för att den strängare straffsatsen ska bli tillämplig. Om emellertid gärningsmannen genom detta slags brott uppsåtligen har tillfogat sådan skada blir bestämmelserna i 3 kap. angående fullbordat uppsåtligt dödande eller orsakande av kroppsskada att tillämpa i konkurrens med den här behandlade paragrafen. Ett annat fall då den strängare straffsatsen kan vara att tillämpa är det att många människor utsätts för fara. Eftersom faran även i detta avseende ska vara täckt av uppsåt utmärks gärningen även i detta fall av synnerlig hänsynslöshet som väl förtjänar sträng bestraffning. Om någon människa kommer till skada utdöms straff i konkurrens med vållande till annans död eller vållande till kroppsskada.

15.3.3 Smuggling och jaktbrott

Straffskalor

Tabell 15.3 Exempel på straffskalor i smugglingslagen

Lagrum	Rubricering	Straffskala
3 §	Smuggling	Böter eller fängelse i högst två år
4 §	Smuggling, ringa brott	Penningböter
5 §	Grov smuggling	Fängelse i lägst sex månader och högst sex år
7 §	Olovlig införsel eller olovlig utförsel	Böter eller fängelse i högst två år

Källa: Lag (2000:1225) om straff för smuggling.

Tabell 15.4 Exempel på straffskalor i jaktlagen

Lagrum	Rubricering	Straffskala
43 §	Jaktbrott	Böter eller fängelse i högst ett år
44 §	Jaktbrott, grovt brott	Fängelse i lägst sex månader och högst fyra år

Källa: Jaktlag (1987:259).

Även i lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor och strålskyddslagen (2018:396) finns kriminaliseringar som har beröringspunkter med vissa straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken, såsom nuvarande 29 kap. 4 § miljöbalken.

Kvalifikationsgrunder

Grov smuggling

Enligt 5 § andra stycket smugglingslagen ska vid bedömningen av om smugglingen är grov särskilt beaktas

- om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning,
- om gärningen med hänsyn till omständigheterna kring införseln, utförseln eller förfogandet varit av särskilt farlig art eller
- om gärningen annars inneburit en allvarlig kränkning av ett betydande samhällsintresse.

Med uttrycket systematiskt eller i större omfattning avses närmast de fall då införseln är ett led i en systematisk eller omfattande införsel av varor för avyttring inom eller utom landet. Så är fallet då införsel kan anses vara organiserad med hänsyn till den mängd gods som förs in gör det påkallat att det finns en organisation för såväl förvaring som distribution. Det bör i princip sakna betydelse om det är någon annan än den som för in godset som svarar för denna organisation. Det krävs endast att den som för in godset har uppsåt i förhållande till uppställda rekvisit. Uttrycket gärningens farliga art inrymmer sådant som att gärningsmannen genom sitt uppträdande har utsatt Tullverkets anställda eller andra för allvarliga skador, risker eller hot i samband med brottet eller genom sitt tillvägagångssätt har framkallat en beaktansvärd risk för allvarlig personolycka eller omfattande förstörelse av annans egendom i samband med införseln. Den som medför ett smittsamt eller explosivt ämne utan att hen vid införseln har vidtagit tillräckliga säkerhetsåtgärder kan alltså dömas för grov smuggling även om gärningsmannen har förhållit sig passiv till sin omgivning. Samma bedömning torde göras om gärningsmannen varit beväpnad eller tillvägagångssättet varit särskilt förslaget (se även prop. 1960:115, s. 107 f.). Som grov smuggling kan också en gärning vara att bedöma när omständigheterna kring den är sådana som typiskt sett är ägnade att undergräva väsentliga funktioner i Tullverkets övervakning. Så kan vara fallet om en tullprocedur vilar på att importör och exportör medges vissa lättnader i hanteringen, lättnader som bygger på att man från Tullverkets sida visar ett särskilt förtroende för dem.

Uttrycket allvarlig kränkning av ett betydande samhällsintresse tar sikte på varor av särskilt farlig beskaffenhet. Det kan gälla införsel av bl.a. radioaktiva ämnen, gifter eller annat som kan orsaka katastrofer av olika slag eller som på annat sätt kan ge upphov till allvarliga risker för liv och hälsa eller för miljön. Vad gäller utförsel kan som exempel nämnas utsmuggling av krigsmateriel, högteknologiska produkter eller varor som är känsliga eller viktiga för landets ekonomi, försörjning eller förhållande till omvärlden. Sålunda bör överträdelser av utförselregleringen i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd i allmänhet anses vara grova brott. Detsamma kan gälla utförsel av utrotningshotade djur eller av utförselförbjudna antikviteter. Samma synsätt ska gälla för olovlig införsel av motsvarande slag.

Grovt jaktbrott

Enligt 44 § jaktlagen ska vid bedömningen av om ett jaktbrott är grovt särskilt beaktas

- om det avsåg ett hotat, sällsynt eller annars särskilt skyddsvärt vilt,
- om det har utförts vanemässigt eller i större omfattning,
- om det utförts med otillåten hjälp av ett motordrivet fortkärfningsmedel eller någon annan motordriven anordning,
- om det utförts med en särskilt plågsam jaktmetod.

Det grova jaktbrottet och kvalifikationsgrunder har funnits i jaktlagen sedan dess tillkomst (prop. 1986/87:58). Med hotat, sällsynt eller annars särskilt skyddsvärt vilt avses t.ex. en viltart vars svenska population är hotad även om arten i ett globalt perspektiv inte är utrotningshotad (prop. 1994/95:117, s. 70). I ett senare lagstiftningsärende byttes uttrycket värdefullt vilt ut mot uttrycket annars särskilt skyddsvärt vilt. Därmed minskade utrymmet för att anse brott avseende ekonomiskt värdefullt vilt som grovt brott. Vissa fall som med paragrafens nuvarande lydelse ansetts som grova brott bör därmed kunna bedömas som icke grova. Det bör t.ex. kunna gälla jaktbrott avseende älg. Det bör också finnas visst utrymme för ändrade bedömningar även i fall som inte gäller värdefullt vilt, eftersom straffskalan för grovt jaktbrott ändras. Med annars särskilt skyddsvärt vilt avses främst djur av arter som är i behov av skydd utan att de är hotade eller sällsynta. Samtidigt infördes en ny grund för att kvalificera ett jaktbrott som grovt, dvs. att brottet utförts med en särskilt plågsam jaktmetod. Med det avses att viltet på grund av jaktmetoden som sådan tillfogas ett svårt lidande. Exempel kan vara användning av icke godkända fångstredskap som skadar viltet eller leder till en långsam död (prop. 2000/01:57, s. 87).

16 Utredningens bedömningar och förslag avseende miljöstraffrätten

16.1 Förhållandet mellan utredningens uppdrag och 2024 års miljöbrottsdirektiv

Den 11 april 2024 antogs ett nytt miljöbrottsdirektiv, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1203 av den 11 april 2024 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om ersättande av direktiven 2008/99/EG och 2009/123/EG (2024 års miljöbrottsdirektiv), med skärpta krav på medlemsstaterna i fråga om bl.a. påföljder och sanktioner och åtgärder för att förebygga och bekämpa miljöbrottslighet. Det finns vidare krav på att försök till vissa brott ska vara kriminaliserade (artikel 4.2). I direktivet finns även ändrade krav på vilka handlingsregler i EU:s miljölagstiftning som ska omfattas av kriminaliseringar. Det senare berör framför allt brotten miljöfarlig kemikaliehantering och otillåten avfallstransport (artikel 3.2 g, s och t). Genomförandet av kraven i 2024 års miljöbrottsdirektiv bereds i Regeringskansliet och ingår inte i utredningens uppdrag. Utredningens bedömningar och förslag i det följande ska alltså läsas med den utgångspunkten att ytterligare ändringar kommer att föreslås i miljöstraffrätten i annat lagstiftningsärende.

16.2 Det behövs strängare straff för miljöbrott, artskyddsbrott, miljöfarlig kemikaliehantering och otillåten avfallstransport

Bedömning: Det finns behov av strängare straff för brottslighet på avfallsområdet, inom handeln med vilda djur och växter och vid hantering av vissa kemikalier. Skärpningen bör ske genom skärpta straffskalor för uppsåtligt miljöbrott, uppsåtligt artskyddsbrott, uppsåtlig miljöfarlig kemikaliehantering och uppsåtlig otillåten avfallstransport. Samtidigt bör en översyn av bestämmelserna göras för att säkerställa att de effektivt och rättssäkert träffar brottsligheten i fråga.

Skälen för utredningens bedömning

Som konstateras i avsnitt 5.2 bedömer Europol att miljöbrottslighet har blivit ett hot mot global säkerhet och en lönsam kriminell verksamhet inom EU och över hela världen och att brott mot miljön hotar överlevnaden för alla levande arter, har en enorm ekonomisk påverkan, och förväntas öka ytterligare. Den organiserade brottslighetens tilltagande intresse har vidare medfört att miljöbrottsligheten blivit mer komplex och systematisk samt att skadan och faran för skada därmed är betydligt större. I EU finns en fortsatt oro över ökningen av miljöbrottsligheten och effekterna av den, vilket bl.a. har lett till 2024 års miljöbrottsdirektiv. Såväl tillsynsmyndigheter som brottsbekämpande myndigheter har – med hänvisning till den senaste tidens större ärenden om miljöbrottslighet – till utredningen betonat att det finns anledning att revidera synen på miljöbrottslighetens allvarlighetsgrad. Det är i det sammanhanget särskilt angeläget att komma åt den brottslighet som sker systematiskt i vinstsyfte och som utredningen har bedömt finns framför allt på avfallsområdet, inom handeln med vilda djur och växter och vid hantering av vissa kemikalier (se även kapitel 5). De straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken som utredningen bedömer är mest ändamålsenliga ur ett straffrättsligt perspektiv för att bekämpa dessa förfaranden är bestämmelserna om miljöbrott, artskyddsbrott, miljöfarlig kemikaliehantering och otillåten avfallstransport.

I 29 kap. miljöbalken finns ett mycket stort antal kriminaliseringar. Straffskalorna är i princip genomgående desamma, böter eller fängelse i högst två år. Det är ovanligt med åtal och om en person åtalas och döms bestäms påföljden i regel till ett lågt bötesstraff. Företagsboten har en mycket framträdande roll. Personligt ansvar görs sällan gällande (se även avsnitt 5.3.3 där vi redogör för statistik avseende domstolsavgöranden och strafförelägganden under åren 2015–2023 uppdelat på respektive straffbestämmelse i 29 kap. miljöbalken). Detta är särskilt problematiskt i förhållande till den miljöbrottslighet som nu är i fråga där en mild påföljd eller en företagsbot knappast kan anses effektiv. Straffskalorna för uppsåtligt miljöbrott, uppsåtligt artskyddsbrott och uppsåtlig miljöfarlig kemikaliehantering bör därför ses över så att de på ett bättre sätt än i dag kan spegla brottslighetens allvar och så att påföljderna som döms ut kan framstå som rimliga och rättvisa. Även straffskalan för uppsåtlig otillåten avfallstransport bör skärpas eftersom den, liksom nu nämnda straffbestämmelser, bedöms omfatta den miljöbrottslighet som sker systematiskt i vinstsyfte. Utredningen anser inte att det finns skäl att samtidigt skärpa straffskalorna för de oaktsamma varianterna av brotten i fråga. Brott begångna med uppsåt har alltid ett högre straffvärde än ett brott begånget av oaktsamhet allt annat lika. Det framstår som väl avvägt att ha kvar böter i straffskalan för de lindrigaste brotten begångna av oaktsamhet. Utredningen har inte funnit skäl att skärpa straffskalorna i någon av de andra bestämmelserna i 29 kap. miljöbalken.

Det bör vidare göras en översyn av bestämmelserna för att säkerställa att de effektivt och rättssäkert träffar brottsligheten i fråga. Ett effektivt skydd för miljön förutsätter att det miljöstraffrättsliga regelverket är effektivt och ändamålsenligt. Straffbestämmelserna måste vara tydliga och fånga upp de straffbara gärningar som de är avsedda för. De bör vidare träffa brottsligheten på ett så precist och träffsäkert sätt som möjligt. Det straffbara området bör inte vara alltför snävt utan träffa så många tänkbara brottsupplägg som möjligt, både nuvarande och framtida. Samtidigt måste straffbestämmelser alltid leva upp till högt ställda krav på förutsebarhet och andra krav på rättssäkerhet.

16.3 Det finns behov av en ny kriminalisering som effektivt träffar brottslighet på avfallsområdet

Bedömning: Det finns behov av ny kriminalisering som effektivt träffar brottsligheten på avfallsområdet som har växt fram. Kriminaliseringen bör införas genom ett nytt brott.

Skälen för utredningens bedömning

Det finns behov av en ny kriminalisering som effektivt träffar brottslighet på avfallsområdet

Brottslighet på avfallsområdet är särskilt problematisk ur ett svenskt perspektiv (se även avsnitt 5.2.3). Kemiskt avfall, byggavfall, spillolja, elektronisk utrustning, uttjänta bilar/bildelar och rester från batteriåtervinning grävs ner, dumpas, bränns, balas in, exporteras eller blandas med annat avfall eller jord. Det förekommer också att avfallet undanskaffas på undanskymda platser såsom i övergivna gruvhål eller som fyllnadsmaterial i bergtäkter.

Sådana förfaranden kan leda till fällande dom för miljöbrott. För det krävs dock att åklagaren förebringar utredning som visar att det i vart fall förelegat fara för skada som inte har ringa betydelse eller för någon annan betydande olägenhet. När avfall bortscaffas på det sätt som beskrivs i det föregående är det ofta fråga om blandat avfall. I vissa fall placeras avfallet dessutom på mark som är förorenad sedan tidigare, eller så påstår den misstänkte att så är fallet. Även om det räcker med att åklagaren förebringar utredning som visar att förfarandet typiskt sett kan medföra skada eller någon annan betydande olägenhet, kan det innebära mycket tidskrävande och kostsamma brottsutredningar, samtidigt som det är fråga om förfaranden som kan presumeras innebära fara för skada, skada på människors hälsa, djur eller växter, eller, betydande olägenhet i miljön (jfr även avfallsinnehavarens ansvar enligt 15 kap. 11 § miljöbalken). Det kan därför ifrågasättas om miljöbrottsbestämmelsen är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med den brottslighet på avfallsområdet som har växt fram.

Andra straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken som kan träffa den aktuella brottsligheten är främst nedskräpning och nedskräp-

ningsförseelse (7 och 7 a §§). De tar dock endast sikte på nedskräpning på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till, vilket inte alltid är fallet när avfall bortskaffas på ett otillåtet sätt. Därutöver finns en kriminalisering av bortskaffande av avfall. Den är dock begränsad till överträdelser av förbudet mot dumpning och förbränning av avfall inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon och på och över det fria havet (29 kap. 8 § första stycket 12 och 15 kap. 27 § miljöbalken).

Utredningen gör mot den bakgrunden bedömningen att det finns behov av en ny kriminalisering som effektivt träffar brottsligheten på avfallsområdet som har växt fram.

Kriminaliseringen bör införas genom ett nytt brott

En ny kriminalisering som effektivt träffar brottsligheten på avfallsområdet som har växt fram skulle antingen kunna införas genom ändring i en befintlig straffbestämmelse, eller genom införandet av en ny straffbestämmelse. Utredningen bedömer att det i och för sig skulle vara möjligt att ändra i bestämmelsen om miljöbrott, men att det inte skulle ge samma möjligheter att anpassa rekvisiten till vad som krävs för att effektivt bekämpa den i fråga varande brottsligheten utan att samtidigt riskera att göra miljöbrottsbestämmelsen svårillämplig eller att utvidga straffansvaret på ett sätt som inte är avsett. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att kriminaliseringen bör införas genom ett nytt brott.

16.4 En skärpt reglering för miljöbrott, artskyddsbrott, miljöfarlig kemikaliehantering och otillåten avfallstransport samt ett nytt avfallsbrott

Utredningen har alltså bedömt att det finns behov av strängare straff för brottslighet på avfallsområdet, inom handeln med vilda djur och växter och vid hantering av vissa kemikalier och att skärpningen bör ske genom skärpta straffskalor för uppsåtliga miljöbrott, uppsåtliga artskyddsbrott, uppsåtlig miljöfarlig kemikaliehantering och uppsåtlig otillåten avfallstransport. Samtidigt bör en översyn av bestämmelserna göras för att säkerställa att bestämmelserna effektivt och rättsäkert träffar brottsligheten i fråga. Utredningen har vidare bedömt

att det finns behov av ny kriminalisering som effektivt träffar brottsligheten på avfallsområdet som har växt fram. Nedan följer utredningens förslag och bedömningar i dessa delar. De ska läsas med den utgångspunkten att ytterligare ändringar kommer att föreslås i miljöstraffrätten i annat lagstiftningsärendande med anledning av krav i 2024 års miljöbrottsdirektiv (se även avsnitt 16.1).

16.4.1 Miljöbrott

Förslag: Bestämmelsen om *miljöbrott* ska delas upp i ett uppsåtligt brott, *miljöbrott*, och ett oaktsamt brott, *oaktsamt miljöbrott*.

Straffansvaret ska förtydligas så att det framgår att det omfattar den som förvarar ett ämne eller hanterar avfall på ett sätt som typiskt sett eller i det enskilda fallet kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller någon annan betydande olägenhet i miljön.

Straffansvaret ska förtydligas och utvidgas så att det framgår att det omfattar den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som ändrar yt- eller grundvattennivån, temperaturen i vatten eller bottenförhållandena på ett sätt som typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra skada på människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller någon annan betydande olägenhet.

Straffskalan för miljöbrott av normalgraden ska skärpas från böter eller fängelse i högst två år till fängelse i högst tre år.

Straffskalan för grovt miljöbrott ska skärpas från fängelse i lägst sex månader och högst sex år till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst åtta år.

Vid bedömningen av om ett miljöbrott är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har medfört eller kunnat medföra skada av stor omfattning, har ingått i en brottslighet som har utövats systematiskt, i organiserad form eller i vinstsyfte, eller annars varit av särskilt farlig art.

Vid bedömningen av om ett oaktsamt miljöbrott är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har medfört eller kunnat medföra skada av stor omfattning, innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag eller om gärningspersonen, när det krävts särskild

uppmärksamhet eller skicklighet, har gjort sig skyldig till en försummelse av allvarligt slag.

Det uttryckliga undantaget från straffansvar för förfaranden som är allmänt vedertagna eller med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarliga ska tas bort.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund

Bestämmelsen om miljöbrott i 29 kap. 1 § miljöbalken, som beskrivs i avsnitt 3.1.2, är balkens mest centrala straffbestämmelse. Den måste vara tydlig, lätt att tillämpa och fånga upp de straffbara förfaranden som den är avsedd för. Den har kritiserats från flera håll bl.a. för att den inte i praktiken i tillräcklig utsträckning lett till att allvarliga brott beivras. Det gäller framför allt brottslighet kopplad till bortskaffande av avfall. I avsnitt 16.4.5 föreslår vi ett nytt avfallsbrott för att komma till rätta med det.

De ändringar som vi föreslår syftar till att tydliggöra det straffbara området samt till att det straffbelagda området ska omfatta de förfaranden som vi i kapitel 12 föreslår ska bli föremål för miljöskänkionsavgifter i stället för straff när dessa förfaranden även innebär fara för skada på miljöbalkens primära skyddsintressen. Nedan följer en redogörelse för utredningens förslag på ändringar i bestämmelsen.

Straffansvaret vid förvaring av ett ämne eller hantering av avfall ska tydliggöras

Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 ändrades bestämmelsens första punkt så att det framgår att straffansvar inträder när ett ämne som släpps ut typiskt sett medför eller kan medföra en förorening som är skadlig eller någon annan betydande olägenhet. I propositionen angavs samtidigt att det är tillräckligt för straffansvar med s.k. abstrakt fara även enligt punkt 2 och 4 i bestämmelsen. Några förslag som tydliggör detta i lagtexten lämnades dock inte (prop. 2005/06:182, s. 7 och 142 f.). Denna diskrepans mellan förarbetsuttalanden och lagtext är en brist som riskerar att leda till rättsosäkerhet och som bör åtgärdas. Utredningen föreslår därför att det i

punkt 2 (och i punkt 4, mer om den nedan), såsom redan är fallet enligt punkt 1, ska framgå av lagtexten att straffansvar inträder när förvaringen eller hanteringen typiskt sett kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller någon annan betydande olägenhet. Det ska nämnas att det inte finns skäl att lägga till rekvisitet medför i punkten. Om sättet för förvaringen eller hanteringen orsakar ett utsläpp omfattas förfarandet av punkt 1 (jfr prop. 1980/81:108, s. 111 och 114 ff.).

Straffansvaret vid betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning

I punkt 1 anges att straffansvar inträder när ett förfarande typiskt sett kan medföra skada eller någon annan betydande olägenhet i miljön. Som framgår av avsnitten om punkt 2 (ovan) och 4 (nedan) föreslår utredningen att motsvarande även ska anges i punkt 2 och 4 (jfr prop. 2005/06:182, s. 7 och 142 f.). Det finns därför skäl att kort nämna varför utredningen inte föreslår motsvarande ändring i punkt 3.

När punkt 1 ändrades så att straffansvar inträder redan vid s.k. abstrakt fara angav regeringen som skäl härför att det är viktigt att straffbestämmelsen även fångar upp överträdelser där det inte uppstått någon skada och där risken i det konkreta fallet inte varit särskilt stor, men där det typiskt sett förelegat stora risker för människors hälsa eller miljön (prop. 2005/06:182, s. 58.) Dessa utgångspunkter är inte relevanta för kriminaliseringen i punkt 3 eftersom den, till skillnad från övriga punkter i miljöbrottsbestämmelsen, inte är konstruerad som ett farebrott.

Straffansvaret vid verksamhet eller åtgärd som ändrar yt- eller grundvattennivån bör tydliggöras och utvidgas

Den fjärde punkten tillkom vid översynen av miljöbalkens sanktions-system år 2006. Samtidigt ändrades bestämmelsens första punkt så att det framgår att straffansvaret inträder redan när ett ämne som släpps ut typiskt sett medför eller kan medföra en förorening som är skadlig eller någon annan betydande olägenhet. Regeringen angav

samtidigt att det är tillräckligt för straffansvar med sådan s.k. abstrakt fara även enligt punkt 2 och 4 i bestämmelsen. Några förslag som tydliggör detta i lagtexten lämnades dock inte (prop. 2005/06:182, s. 7 och 142 f.). Denna diskrepans mellan förarbetsuttalanden och lagtext är en brist som riskerar att leda till rättsosäkerhet och som bör åtgärdas. Utredningen föreslår därför att det i punkt 4 (och i punkt 2, mer om den ovan), såsom redan är fallet enligt punkt 1, ska framgå av lagtexten att straffansvar enligt punkten inträder redan vid abstrakt fara för skada eller betydande olägenhet.

När bestämmelsen tillkom redovisades inte något skäl till att lagtexten i punkt 4 utformades med rekvisiten *skadar eller kan skada* i stället för, som i punkt 1 och 2, med rekvisiten *medför eller kan medföra skada*. Avsikten med den nya punkten var dock att en ändring av en yt- eller grundvattennivå som *medför eller kan medföra skada* på hälsa, djur eller växter eller annan betydande olägenhet skulle kunna leda till straffansvar för miljöbrott (prop. 2005/06:182, s. 142 och 182). Denna diskrepans mellan förarbetsuttalanden och lagtext är en brist som riskerar att leda till rättsosäkerhet och som bör åtgärdas. Utredningen föreslår därför att punkt 4 ska utformas i linje med punkt 1 och 2 i dessa hänseenden.

Den nuvarande regleringen omfattar inte den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som ändrar temperaturen i vatten eller ändrar bottenförhållandena. Det kan t.ex. ske genom utsläpp av kylvatten eller varmvatten, och genom muddring. Utredningen har inte funnit några överväganden i tidigare förarbeten avseende behovet av kriminalisering av sådana förfaranden. De kan dock, liksom ändring i grund- eller ytvatten, skada människors hälsa, djur eller växter (Karlsson, Kraufvelin & Östman 2020, och Adill, Eiler, Holliland, Wallin Kihlberg & Åkerlund 2024, samt SGU 2020).

Utredningen föreslår därför att straffansvaret enligt punkten ska utvidgas till att även omfatta den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som ändrar temperaturen i vatten eller ändrar bottenförhållandena på ett sätt som typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra skada på människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller någon annan betydande olägenhet.

Straffskalan för uppsåtligt brott

Utredningen har bedömt att det finns skäl att skärpa straffskalan för uppsåtligt miljöbrott (avsnitt 16.2). Det finns likheter mellan vissa brottstyper i brottsbalken och miljöbalken. Straffskalan för miljöbrottet skiljer sig generellt från vad som gäller för brotten enligt brottsbalken, framför allt avseende minimistraff. Miljöbrottet och det dåvarande oaktsamma miljöbrottet, vållande till miljöstörning, var före miljöbalkens tillkomst placerat i 13 kap. brottsbalken och därmed klassade som allmänfarliga brott. Det blev utgångspunkten vid bestämmande av straffskalan för miljöbrottet och brottet vållande till miljöstörning (prop. 1980/81:108, s. 2 f. och 8 ff.).

För spridande av gift eller smitta döms den som framkallar allmän fara för människors liv eller hälsa genom att förgifta eller infektera livsmedel, vatten eller annat, på annat sätt sprida gift eller dylikt eller överföra eller sprida allvarlig sjukdom. Straffskalan är numera fängelse i högst sex år. Är brottet grovt, döms till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det skett med uppsåt att skada annan till liv eller hälsa eller om många människor utsatts för fara (13 kap. 7 § brottsbalken). För förgöring döms den som framkallar någon allmän fara för djur eller växter medelst gift eller genom att överföra eller sprida elakartad sjukdom eller genom att sprida skadedjur eller ogräs eller på annat dylikt sätt. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande huruvida brottet är grovt ska särskilt beaktas, om det skett med uppsåt att skada eller om egendom av betydande värde utsatts för fara (8 §). Begår någon av oaktsamhet en gärning som anges i 7 eller 8 §§ ska gärningspersonen dömas för vårdslöshet med gift eller smittämne. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år (9 §).

Ett annat brott i 13 kap. brottsbalken som har likheter med miljöbrottet är allmänfarlig ödeläggelse (3 §). Ett exempel på ett förfarande som kan anses falla inom tillämpningsområdet för såväl bestämmanden om allmänfarlig ödeläggelse som bestämmanden om miljöbrott är åstadkommande av en bilexlosion eller en explosion i en byggnad som leder till brand med utsläpp som följd. För allmänfarlig ödeläggelse döms den som åstadkommer explosion, översvämning, ras, skeppsbrott, flyg- eller tågolycka eller annan sådan

ofärd och därigenom framkallar fara för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom. Straffskalan är fängelse i lägst två och högst åtta år. Om brottet är mindre allvarligt, döms till fängelse i lägst ett och högst tre år. Om brottet är grovt, döms för grov allmänfarlig ödeläggelse till fängelse på viss tid, lägst sex och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse eller annars varit av särskilt farlig eller allvarlig art. Den som av oaktsamhet, genom att umgås ovarsamt med eld eller sprängämne eller på annat sätt, vållar brand eller ofärd eller framkallar fara för det döms för allmänfarlig vårdslöshet till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt, döms till fängelse i högst två år (6 §).

Ytterligare ett brott som har likheter med miljöbrottet är skadegörelse i 12 kap. brottsbalken. Ett förfarande som omfattas av bestämmelsen om miljöbrott kan t.ex. vid ett utsläpp även anses utgöra skadegörelse om utsläppet dödar eller skadar annans kreatur. Straffskalan är fängelse i högst två år (1 §). Är brottet med hänsyn till skadans obetydlighet och övriga omständigheter vid brottet att anse som ringa, döms för ringa skadegörelse till böter eller fängelse i högst sex månader (2 §). Om brottet att anse som grovt, döms för grov skadegörelse till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har medfört betydande fara för någons liv eller hälsa, om skadan drabbat sak av stor kulturell eller ekonomisk betydelse eller annars är synnerligen kännbar eller om gärningen varit av särskilt hänsynslös art (3 §).

Som utredningen har konstaterat vid genomgång av praxis (se avsnitt 3.7.2) har den omständigheten att straffskalorna börjar på böter resulterat i att miljöbrottsligheten är förhållandevis lågt värderad i praxis. Det är särskilt problematiskt i förhållande till den miljöbrottslighet som sker systematiskt och i vinstsyfte.

Enligt utredningens bedömning bör straffskalan för miljöbrott som begås med uppsåt börja på fängelse på motsvarande sätt som redan gäller för andra likvärdiga brottstyper i brottsbalken. På så sätt kan straffskalan på ett bättre sätt än i dag spegla det uppsåtliga miljöbrottets allvar och påföljderna som döms kan ut kan framstå som rimliga och rättvisa.

Såväl minimistraffet som maximistraffet för grovt miljöbrott som begås med uppsåt behöver vidare höjas för att bättre återspegla dagens syn på hur straffvärt det är att begå ett grovt miljöbrott. Ett grovt miljöbrott kan leda till i vart fall samma förödande konsekvenser som allmänfarlig ödeläggelse enligt 13 kap. 3 § brottsbalken. Det finns därför skäl att ha samma straffskala för det grova miljöbrottet. Utredningen föreslår att straffskalan för grovt miljöbrott ändras från fängelse i lägst sex månader till fängelse i lägst ett år och sex månader och från högst sex år till högst åtta år.

Den omständigheten att minimistraffet för grovt miljöbrott höjs bör även leda till att straffskalan för miljöbrott av normalgraden ändras för att upprätthålla en ändamålsenlig överlappning av straffskalorna. Maximistraffet för normalbrottet bör enligt utredningen lämpligen höjas från fängelse i två år till tre år. Det finns skäl att ha ett större utrymme mellan minimi- och maximistraffet än t.ex. skadegörelsebrottet eftersom miljöbrottet bedöms ha ett vidare tillämpningsområde. Ett bredare spann i straffskalan medger enligt utredningen dessutom möjlighet att göra en mer nyanserad bedömning av alla de gärningar som bedöms rymmas i miljöbrottet.

Att genomföra en sådan stor höjning av såväl minimi- som maximumnivån för en brottstyp följer inte de nivåhöjningar som tidigare tillämpats av lagstiftaren (prop. 2016/17:108, s. 28 f.). Inom vissa områden har det dock genomförts mycket kraftiga straffskärpningar under senare år, bl.a. för brott enligt 3 kap. och 6 kap. brottsbalken men även inom specialstraffrätten såsom för brott enligt lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål (se bl.a. prop. 2022/23:53, prop. 2021/22:192, prop. 2021/22:231 och prop. 2009/10:147). Ett illustrativt exempel är straffskalan för grovt vapenbrott. Straffminimum för brottet har höjts i omgångar sedan år 2014 från sex månaders fängelse till två års fängelse. Utredningens förslag att höja ministraffet från sex månader till ett år och sex månader och maximistraffet från sex år till åtta år skiljer sig stort även med hänsyn taget till de kraftiga straffskärpningar som nämnts ovan. Det ska dock understrykas att straffskalan i miljöbrottet och det grova miljöbrottet inte har skärpts sedan dess tillkomst för drygt 40 år sedan (prop. 1980/81:108, s. 2 f. och 8 ff.) och att synen på allvarlighetsgraden har skärpts allteftersom kunskapen om ett miljöbrotts negativa, ibland irreversibla, konsekvenser för miljön och människors hälsa har ökat.

Om en gärning är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken ska ansvar inte dömas ut enligt 29 kap. miljöbalken (29 kap. 11 § andra stycket miljöbalken). Med utredningens förslag innebär det exempelvis att miljöbrott av normalgraden kommer att ha företräde framför skadegörelse av normalgraden, medan allmänfarlig ödeläggelse även fortsättningsvis kommer ha företräde framför miljöbrottet. Det ska dock nämnas att regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av straffskalorna och reformera påföljdssystemet. Syftet med uppdraget är att straffskalorna på ett bättre sätt än i dag ska återspegla brottens allvar och att påföljderna som döms ut ska framstå som rimliga och rättvisa. Uppdraget ska redovisas den 30 maj 2025 (dir 2023:181). Det kan föranleda ändringar i straffskalor och straffbestämmelsernas inbördes förhållande.

En följd av att minimistraffet höjs till ett år och sex månader är att det för brottet föreligger en presumtion för häktning (24 kap. 1 § rättegångsbalken).

Oaktsamt miljöbrott ska ges en egen brottsbeteckning och separat straffskala, vilket endast är en författningsteknisk följd av vårt förslag om att skärpa straffskalan för uppsåtligt brott.

Kvalifikationsgrunder

Brott inom organiserad kriminell verksamhet begås ofta under omständigheter som är försvårande. Att synliggöra gärningar med sådana inslag kan ha ett värde, bl.a. som ett sätt att åstadkomma ett skarpare ingripande mot brottsligheten i fråga. Ett sätt att säkerställa att försvårande omständigheter får ett tydligt genomslag i rättstillämpningen är att i lagtexten ange vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. I utredningens direktiv framhålls särskilt förhållandet att ett brott som begåtts inom ramen för organiserad brottslighet inte räknas upp i straffbestämmelsen som en omständighet som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett miljöbrott är grovt (dir. 2022:69, s. 7). Användandet av kvalifikationsgrunder kan även leda till att bestämmelsen blir mer informativ och därigenom tydligare för den som ska tillämpa den. Utredningen anser därmed att det finns anledning att överväga om ytterligare försvårande omständigheter bör lyftas fram och om det behövs förtydliganden.

Vid bedömningen av vad som är att anse som grovt miljöbrott enligt gällande lydelse ska särskilt beaktas om brottet har medfört eller kunnat medföra varaktiga skador av stor omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art. Exempel på sådana förhållanden som anges i förarbetena är att brottsligheten varit systematisk, att den varit omfattande eller att den inneburit stora risker för människors hälsa, miljön eller utrotningshotade djur eller växter. Vid införandet föreslog Koncessionsnämnden att man som exempel på miljöbrott av särskilt farlig art skulle ta upp överträdelser som ingår i en systematisk brottslighet av vinningstyp för att peka på ett fall där den högre straffskalan skulle tillämpas (prop. 1980/81:108, s. 19).

Senaste ändringen i bestämmelsen om miljöbrott skedde vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006, bortsett från en senare språklig justering. Med anledning av att miljöbrottet utökades till att även avse brott begånget av oaktsamhet lades i bestämmelsen till att även det förhållandet att gärningen innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag, eller att gärningspersonen när det krävts särskild uppmärksamhet eller skicklighet gjort sig skyldig till försummelse av allvarligt slag är sådana omständigheter särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt (prop. 2005/06:182).

Vid översynen år 2006 infördes samtidigt ett grovt artskyddsbrott. Artskyddsbrottslighet är en typ av brott som omsätter stora pengar och kan ha drag av yrkesmässighet, vara omfattande och ske systematiskt infördes en kvalifikationsgrund vid bedömningen av om artskyddsbrott kvalificerar sig som grovt. Av det skälet anges att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas bl.a. om gärningen utgjort led i en brottslighet som utförts systematiskt och under lång tid, i stor omfattning eller i vinstsyfte. Vad gäller bestämmelsen grovt artskyddsbrott har lagstiftaren således tydligt angett rekvisiten för systematisk brottslighet i lagtexten. Några överväganden om att införa motsvarande kvalifikationsgrund i bestämmelsen om miljöbrott gjordes inte. Även i bestämmelsen om otillåten avfallstransport anges att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om gärningen utgjort led i en brottslighet som utförts systematiskt och under lång tid eller i stor omfattning. Det ska även tilläggas att närliggande brottslighet i smugningslagen innehåller bestämmelser av liknande karaktär. Vid bedömningen av om smuggling bedöms som grov ska särskilt beaktas bl.a. om gärningen ingått som ett led i organiserad brottslighet som utövats syste-

matiskt eller i större omfattning. Det finns uttalanden i förarbetena som pekar på att systematisk brottslighet ska anses ingå i de kvalifikationsgrunder som räknas upp i bestämmelsen om miljöbrott (prop. 1997/98:45, del 1, s. 528).

Sedan översynen har överträdelserna av miljölagstiftningen till viss del ändrat karaktär. Enligt utredningens direktiv har det bl.a. skett en ökning av verksamheter som bryter mot miljölagstiftningen på ett systematiskt sätt i vinningssyfte. En ökad organiseringsgrad har framför allt kunnat konstateras vid brottslighet på avfallsområdet. Brottsuppläggen kan vara sofistikerade och medvetet vara inriktade på områden där konstaterade överträdelser inte får kännbara konsekvenser (dir 2022:69, s. 5).

En utgångspunkt från lagstiftarens sida har varit att samtliga omständigheter som förevarit vid det brott som ska bedömas ska vara utslagsgivande vid gradindelning och rubricering, alldeles oavsett om dessa har angetts uttryckligen i bestämmelsen eller inte. Förekomsten av sådana omständigheter som enligt lagtext särskilt ska beaktas vid gradindelningen leder mycket ofta till att brottet bedöms som grovt. Det är också tydligt att det, i de fall det anges särskilda kvalifikationsgrunder, finns en påtaglig försiktighet med att bedöma brottet som grovt på annan grund. I lagstiftningsärenden anges ofta att det är en fördel om de omständigheter som särskilt ska beaktas anges i bestämmelsen, bl.a. för att göra den mer informativ och ge bättre vägledning för den som ska tillämpa bestämmelsen.

Med hänsyn till den utveckling som har skett är det utredningens bedömning att det bör tydliggöras att det vid bedömningen av om ett miljöbrott är grovt särskilt ska beaktas om gärningen har ingått i en brottslighet som har utövats systematiskt, i organiserad form, eller i vinstsyfte. Kvalifikationsgrunden särskilt farlig art bör vara kvar eftersom den erinrar om den helhetsbedömning som ska göras vid bedömningen av gärningens svårhetsgrad.

I uppräknigen av kvalifikationsgrunder anges vidare varaktiga skador av stor omfattning. När det gäller rekvisitet skador bör det ändras till skada i singular för att vara i linje med hur begreppet används i brottsbalken (9–13 och 15–16 kap. brottsbalken, jfr även 29 kap. 2 § miljöbalken). Det är omfattningen av skadan (eller skadorna som har uppstått till följd av samma förfarande) som bör ges betydelse för bedömningen om ett brott är grovt. Flera skador kan dessutom, beroende på omständigheterna, anses konstituera en eller

flera skador. När bestämmelsen tillkom redovisades inte några överväganden om skälet till att skador i plural föreslogs (prop. 1980/81:108, s. 19 f.). Det redovisades heller inte några överväganden om det vid miljöbalkens tillkomst eller vid översynen av miljöbalkens sanktions-system 2006 (prop. 1997/98:45 och prop. 2005/06:182). När det gäller rekvisitet varaktiga bör det utgå eftersom det inte krävs varaktighet för att skada av stor omfattning kan vara mycket allvarlig. Ett utsläpp av ämnet cyanid, som är extremt farligt men som snabbt neutraliseras ger t.ex. inte varaktiga skador. Vid bedömningen av ett brotts straffvärde har en varaktig skada av stor omfattning givetvis högre straffvärde än en skada av stor omfattning som inte är varaktig, allt annat lika. En varaktig skada av stor omfattning omfattas alltså alltjämt av kvalifikationsgrunden i fråga. Det ska samtidigt understrykas att uppräknningen av kvalifikationsgrunder inte är uttömmande. Inte heller avses att förekomsten av de uppräknade omständigheterna alltid ska leda till en användning av den strängare straffskalan. Som tidigare konstaterats ska en helhetsbedömning göras av samtliga omständigheter i varje enskilt fall.

Lagrådet har i yttranden över tidigare lagstiftningsärenden som rört brottslighet i brottsbalken förespråkat att nya kvalifikationsgrunder utformas i nära överensstämmelse med liknande kvalifikationsgrunder som används beträffande närliggande brottslighet. Den utformningen som utredningen föreslår ligger i linje med närliggande brottslighet i såväl miljöbalken som i brottsbalken och smugglingslagen.

Eftersom det uppsåtliga och det oaktsamma miljöbrottet delas upp behöver kvalifikationsgrunderna delas upp på de olika straffbestämmelserna beroende på om kvalifikationsgrunderna är relevanta för uppsåtliga och/eller oaktsamma förfaranden. Det innebär att det vid bedömningen av om ett miljöbrott är grovt särskilt ska beaktas om gärningen har medfört eller kunnat medföra skada av stor omfattning, har ingått i en brottslighet som har utövats systematiskt, i organiserad form, eller i vinstsyfte, eller annars varit av särskilt farlig art. Vid bedömningen av om ett oaktsamt miljöbrott är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har medfört eller kunnat medföra skada av stor omfattning, innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag eller om gärningsmannen, när det krävts särskild uppmärksamhet eller skicklighet, har gjort sig skyldig till en försummelse av allvarligt slag.

Avgränsningen av det kriminaliserade området

I 29 kap. 1 § sista stycket miljöbalken anges att det inte döms till ansvar om en behörig myndighet har tillåtit förfarandet, eller om förfarandet är allmänt vedertaget eller med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt. När miljöbrottet tillkom övervägdes om rekvisitet olovligen skulle användas i stället. En sådan lösning bedömdes dock inte ändamålsenlig eftersom den syntes förutsätta att det fanns stöd för förbud mot alla sådana gärningar som kunde komma i fråga, vilket inte genomgående kunder förutsättas vara fallet (prop. 1980/81, s. 11). Utredningen anser att den nuvarande regleringen, som är etablerad sedan länge, bör kvarstå eftersom det inte har framkommit att den skapar någon osäkerhet i rättstillämpningen.

Miljöbalkskommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 2004:37) att lagtexten om undantag för förfaranden som är allmänt vedertagna eller med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarliga skulle tas bort (SOU 2004:37, s. 155). Regeringen var av motsatt uppfattning med hänvisning till att miljöbrottsbestämmelsens ordalydelse även omfattar även vedertagna och socialt accepterade företeelser. De uttryckliga undantagen borde enligt regeringen framgå av bestämmelser för att det inte skulle råda någon oklarhet om att sådana företeelser inte skulle vara förenade med straffansvar (prop. 2005/06:182, s. 63). Utredningen anser att det finns skäl att göra en förnyad bedömning. Den omständigheten att beteenden som är allmänt vedertagna eller försvarliga undantas från det straffbara området gäller i regel underförstått i alla straffbestämmelser. Ett närliggande exempel på det är brottet förgöring som inte innehåller något uttryckligt undantag (13 kap. 8 § brottsbalken). Att utrotande av skadedjur eller skadeväxter genom förgiftning eller dylikt under nödvändiga försiktighetsmått inte är straffbart har ansetts vara tydligt utan uttryckligt stadgande om detta (Bäcklund, Johansson, Trost, Wennberg & Wersäll 2023). Det finns inte skäl att tynga en straffbestämmelse med en upplysning om en allmän straffrättslig princip.

Utredningen föreslår därför att undantaget från straffansvar för förfaranden som är allmänt vedertagna eller med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarliga ska tas bort ur lagtexten. Någon ändring i sak är inte avsedd utan syftet är endast att inte tynga lagtexten med ord som det saknas skäl för.

Presumtion för fängelse med hänsyn till brottets art

Vissa miljöbrott är enligt tidigare förarbetsuttalanden av sådan art att det finns skäl att bestämma påföljden till fängelse även om detta inte är motiverat enbart på grund av straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet. Det gäller t.ex. när gärningspersonen uppsåtligen håller ut farliga kemikalier eller gör sig skyldig till betydande överutsläpp för ekonomisk vinnings skull eller att förfarandet eller underlåtenheten inneburit en ekonomisk vinning eller skador som inte är obetydliga (prop. 1997/98:45, del, 1 s. 528 och prop. 2005/06:182, s. 65, se även NJA 2005 s. 263). De finns även andra omständigheter som brukar leda till att brottslighet anses vara av sådan art att det finns en presumtion för fängelse (se avsnitt 15.2.6).

På grund av de starka samhälleliga skyddsintressena och då respekten för domstolars och tillsynsmyndigheters uppdrag är avgörande för möjligheten att upprätthålla straffsystemets (och hela sanktionsystemets) effektivitet anser utredningen att ett miljöbrott som varit svärupptäckt på grund av att tillstånd har erhållits eller anmälan gjorts med stöd av falska uppgifter eller genom undanhållande av uppgifter som är relevanta för bedömningen av tillståndet eller anmälan bör anses vara av sådan art att det finns en presumtion för fängelse även om detta inte är motiverat enbart på grund av straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet. Ett miljöbrott som begås i strid med beslutade villkor eller andra försiktighetsmått bör av samma skäl anses vara av sådan art att det finns en presumtion för fängelse även om detta inte är motiverat enbart på grund av straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet (jfr Borgeke & Forsgren 2021 under rubriken 4.4.6).

16.4.2 Artskyddsbrott

Förslag: Bestämmelsen om *artskyddsbrott* ska delas upp i ett uppsåtligt brott, *artskyddsbrott*, och ett oaktsamt brott, *oaktsamt artskyddsbrott*.

Straffskalan för artskyddsbrott ska skärpas från böter eller fängelse i högst två år till fängelse i högst tre år.

Straffskalan för grovt artskyddsbrott ska skärpas från fängelse i lägst sex månader och högst fyra år till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst åtta år.

Kvalifikationsgrunderna för grovt artskyddsbrott ska ändras språkligt så att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om det har avsett en särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art eller om det har ingått i en brottslighet som har utövats systematiskt, i organiserad form eller i vinstsyfte, eller annars varit av särskilt farlig art.

Vid bedömningen av om ett oaktsamt artskyddsbrott är grovt ska särskilt beaktas om det har avsett en särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund

Bestämmelsen om artskyddsbrott, som beskrivs i avsnitt 3.1.4, är central när det gäller det straffrättsliga skyddet för biologisk mångfald. Den bygger i hög grad på internationella överenskommelser. Utredningen har i avsnitt 5.2.3 redogjort för den utveckling som skett på området för artskyddsbrottslighet. Utredningen har bedömt att bestämmelsen är ändamålsenligt utformad också för att omfatta de straffvärda förfaranden som utredningen har identifierat på området.

Det ska dock nämnas att bestämmelsen kan komma att ändras. Artskyddsutredningen har i sitt betänkande *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar* (SOU 2021:51) lämnat förslag på ändringar som fortsatt bereds inom Regeringskansliet (jfr Klimat- och miljöministern Romina Pourmokhtaris beslut den 20 augusti 2024 om en så kallad bokstavsutredning som ska ta fram nya bestämmelser om nationell fridlysning och ett ändamålsenligt regelverk för rätten till ersättning, diarienummer KN2024/01639).

Nedan följer en redogörelse för utredningens förslag på ändringar i bestämmelsen.

Straffskalan för uppsåtligt brott

Utredningen har bedömt att det finns skäl att skärpa straffskalan för uppsåtligt artskyddsbrott (avsnitt 16.2).

Straffrättsliga regler som rör artskydd infördes i 29 kap. 8 och 9 §§ miljöbalken vid miljöbalkens tillkomst (prop. 1997/98:45).

Straffskalan var böter eller fängelse i högst två år för brott enligt 8 § och böter eller fängelse i högst sex månader för brott enligt 9 §. Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 samlades de olika bestämmelserna om artskydd i en särskild straffbestämmelse. Syftet var att lyfta fram dem och visa på allvaret i att överträda dessa. Det infördes även en grov variant av brottet med skärpt straffskala (fängelse i lägst sex månader och högst fyra år). Straffskalan för brott av normalgraden ändrades inte. Av remissvaren framkom bl.a. att det fanns synpunkter på att straffmaximum borde ha utformats i paritet med vad som gäller för grovt miljöbrott, dvs. fängelse i högst sex år. Regeringen ansåg dock att grova överträdelser av artskyddsbestämmelserna borde medföra samma straff som grova jaktbrott och att samma straffskala för de båda brotten därför borde gälla (prop. 2005/06:182, s. 71 ff.).

Som vi tidigare redovisat pekar Europol på att brott mot miljön hotar överlevnaden för alla levande arter, har en enorm ekonomisk påverkan, och förväntas öka ytterligare. Möjligheter till höga vinster, luckor i lagstiftningen, låg risk för upptäckt och lindriga påföljder gör miljöbrottslighet till en mycket attraktiv verksamhet för kriminella entreprenörer. Till skillnad från vad man tidigare trott bedöms artskyddsbrottsligheten vara utbredd i Sverige. Det finns också tecken på inslag av internationell organiserad brottslighet (se avsnitt 5.2.3). Med hänsyn till den utveckling som skett på området finns det skäl att se över straffskalan så att den speglar brottslighetens allvar och är proportionerlig med beaktande av de skador för den biologiska mångfalden och de negativa konsekvenser för samhället som artskyddsbroten medför.

Enligt utredningens bedömning bör straffskalan för artskyddsbrott som begås med uppsåt, i linje med vårt förslag om skärpt straffskala för uppsåtligt miljöbrott, innehålla fängelse upp till tre år. På så sätt kan straffskalan på ett bättre sätt än i dag spegla det uppsåtliga artskyddsbrottets allvar och utdömda påföljder kan framstå som rimliga och rättvisa. Av samma skäl bör straffskalan för grovt artskyddsbrott skärpas från fängelse i lägst sex månader och högst fyra år till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst åtta år. Genom den föreslagna straffskalan tydliggörs att grovt artskyddsbrott kan vara lika straffvärt som grovt miljöbrott.

Som nämnts ovan har det varit lagstiftarens utgångspunkt att straffskalorna för grovt artskyddsbrott och grovt jaktbrott bör följa

varandra (prop. 2005/06:182, s. 74). Om ett jaktbrott är att anse som grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år. Det ingår inte i vårt uppdrag att lämna förslag på skärpt straffskala för jaktbrott så att jaktbrottet och artskyddsbrottet alltjämt följer varandra, utan det skulle kunna tas om hand i Straffreformutredningens uppdrag (dir. 2023:115) eller i ett annat lagstiftningsärende i vilket jaktbrottet ses över, t.ex. i Jaktlagstiftningsutredningen (dir. 2024:11).

En följd av att minimistraffet höjs till ett år och sex månader är att det för grovt artskyddsbrott kommer finnas en presumtion för häktning (24 kap. 1 § rättegångsbalken).

Oaktsamt artskyddsbrott ska ges en egen brottsbeteckning och separat straffskala, vilket endast är en författningsteknisk följd av vårt förslag om att skärpa straffskalan för uppsåtligt brott.

Kvalifikationsgrunderna

Kvalifikationsgrunderna har inte ändrats sedan översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006. De omständigheter som ligger till grund för utformningen av kvalifikationsgrunderna för artskyddsbrottet består i att artskyddsbrottslighet är en typ av brott som omsätter stora pengar och kan ha drag av yrkesmässighet. Den kan vara omfattande och ske systematiskt. Den kan också hota mycket viktiga värden och leda till fullständig utrotning av en viss art (prop. 2005/06:182, s. 74 f.).

I utredningens uppdrag ingår att se över kvalifikationsgrundernas utformning som ett led i att straffbestämmelserna ska vara ändamålsenligt utformade. Utredningen har uppmärksammat att kvalifikationsgrunder som tar sikte på att förhållandet att brottsligheten varit organiserad och systematisk fått olika utformning. Kvalifikationsgrunderna för artskyddsbrottet bör därför justeras främst språkligt i denna del. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det har avsett en särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art eller om det har ingått i en brottslighet som har utövats systematiskt, i organiserad form, i vinstsyfte, eller annars varit av särskilt farlig art. Från nuvarande exemplifiering ska således strykas att brottsligheten utförts under lång tid och i stor omfattning, vilket dock

bedöms omfattas i den exemplifierande uppräkningslista som vi föreslår. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Eftersom det uppsåtliga och det oaktsamma artskyddsbrottet delas upp behöver kvalifikationsgrunderna delas upp på de olika straffbestämmelserna beroende på om kvalifikationsgrunderna är relevanta för uppsåtliga och/eller oaktsamma förfaranden. Det innebär att det vid bedömningen av om ett uppsåtligt artskyddsbrott är grovt särskilt ska beaktas om det har avsett en särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art eller om det har ingått i en brottslighet som har utövats systematiskt, i organiserad form, i vinstsyfte, eller annars varit av särskilt farlig art. Vid bedömningen av om ett oaktsamt artskyddsbrott är grovt ska särskilt beaktas om det har avsett en särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art.

Presumtion för fängelse med hänsyn till brottets art

Vissa artskyddsbrott är enligt tidigare förarbetsuttalanden av så allvarlig art att det kan finnas skäl att döma till en frihetsberövande påföljd även om detta inte är motiverat enbart på grund av straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet. Det gäller t.ex. att plundra utrotningshotade fåglars bon (prop. 1997/98:45, del 1, s. 528, se även Hovrätten för Västra Sveriges dom den 30 mars 2022 i mål B 4204-21). Eftersom förarbetsuttalandena inte synes ha fått genomslag i praxis finns skäl att på nytt understryka artskyddsbrottets ställning som artbrott. Utredningen anser att en presumtion för fängelse även bör finnas om brottsligheten varit svårupptäckt eller inneburit ett åsidosättande av respekten för tillsynsmyndigheternas uppdrag, t.ex. genom att tillstånd har erhållits med stöd av falska uppgifter eller genom undanhållande av uppgifter som är relevanta för tillsynsmyndighetens bedömning, eftersom det påverkar möjligheterna att upprätthålla straffsystemets (och hela sanktionssystemets) effektivitet (jfr Borgeke & Forsgren 2021, under rubriken 4.4.6.).

16.4.3 Miljöfarlig kemikaliehantering

Förslag: Bestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 § första stycket miljöbalken ska delas upp i ett uppsåtligt brott, *miljöfarlig kemikaliehantering*, och ett oaktsamt brott, *oaktsam miljöfarlig kemikaliehantering*.

Det ska tydliggöras att straffansvaret avser hantering och att straffansvaret inträder redan när underlåtenheten typiskt sett medför eller kan medföra skada för människors hälsa, djur eller växter.

Straffskalan för miljöfarlig kemikaliehantering ska ändras från böter till fängelse i högst två år till fängelse i högst tre år.

Den som frivilligt avvärjt den fara eller verkan som det fullbordade brottet inneburit ska kunna dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för gärningen.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund

Bestämmelsen i 29 kap. 3 § första stycket miljöbalken, som beskrivs närmare i avsnitt 3.1.6, innebär en kriminalisering av den grundläggande skyldigheten att iaktta försiktighetsmått vid hanteringen av kemikalier. Bestämmelsen har därmed ett mycket vidsträckt tillämpningsområde och det straffbara området har mot den bakgrunden begränsats genom ett högre krav på den subjektiva sidan än i övriga straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken. För straffbarhet krävs således uppsåt eller grov oaktsamhet. Vidare kvalificeras bestämmelsen genom ett krav på att underlåtenheten att följa de nödvändiga försiktighetsmått ska ha orsakat eller riskerat att orsaka skada på människors hälsa eller i miljön. Redan en fara för skada är alltså tillräcklig för straffbarhet.

Två personer har dömts för miljöfarlig kemikaliehantering under de senaste tio åren. Södertörns tingsrätt dömde den 18 september 2017 i mål B 7975-17 den tilltalade för miljöfarlig kemikaliehantering enligt 29 kap. 3 § andra stycket 12. Hässleholms tingsrätt dömde den 5 februari 2020 i mål B 25-19 den tilltalade för bl.a. miljöfarlig kemikaliehantering enligt 29 kap. 3 § första stycket. Det finns under samma tid drygt tio mål där företagsbot har ålagts, samtliga för brott

enligt paragrafens andra stycke, antingen 2 eller 9. Under samma tid har ansvar för brott enligt 3 § upptagits av åklagare genom strafföreläggande två gånger och åklagare har förelagt företagsbot genom strafföreläggande drygt 100 gånger. Utredningen har inte haft tillgång till information om vilken bestämmelse i 3 § som har tillämpats i strafföreläggandena. Från åklagarhåll har till utredningen framförts att första stycket i praktiken har fått en undanskymd tillvaro eftersom förekomsten av specialbestämmelserna i paragrafens andra stycke med straffansvar redan vid oaktsamhet av normalgraden i praktiken har förpassat första stycket till en undanskymd plats. Till detta har också bidragit att tillämpningsområdet för första stycket i viss utsträckning sammanfaller med miljöbrottets tillämpningsområde, som ska tillämpas i första hand. Brottet miljöfarlig kemikaliehantering har alltså föranlett straffansvar eller företagsbot i ett förhållandevis litet antal fall under de senaste tio åren och särskilt så vad gäller paragrafens första stycke. Det kan, som pekas på i föregående, delvis antas ha att göra med bestämmelsens utformning.

Nedan följer en redogörelse för utredningens förslag på ändringar i bestämmelsen.

Lagtexten ska förtydligas och tillämpningsområdet utvidgas

Redan vid miljöbalkens tillkomst var lagstiftarens avsikt att straffansvar för miljöfarlig kemikaliehantering enligt 29 kap. 3 § första stycket miljöbalken skulle inträda redan vid s.k. abstrakt fara för skada (prop. 1997/98:45, del 2, s. 305). Det bör av tydlighets skull, framgå direkt i lagtexten.

Vidare var lagstiftarens avsikt vid miljöbalkens tillkomst att straffansvar för miljöfarlig kemikaliehantering enligt 29 kap. 3 § första stycket miljöbalken skulle avse hantering. Begreppet ”tar befattning med” kom dock att användas i lagtexten i stället för ”hantering” utan att det angavs några skäl för det (prop. 1997/98:45, del 2, s. 305). Begreppet ”tar befattning med” torde innebära en begränsning i förhållande till rekvisitet hanterar i det att det för befattning kan antas krävas att man har den kemiska produkten, biotekniska organismen eller varan i sin besittning. Hantering kan däremot även avse t.ex. en distributör som inte tar fysisk befattning med en kemisk produkt, organism eller vara i samband med ett tillhandahållande

utan enbart agerar mäklare mellan importör och slutanvändare (jfr prop. 2015/16:94, s. 33 och prop. 2015/16:35, s. 11 f.). Att rekvisitet hanterar används i stället är i enlighet med förarbetsuttalandena vid bestämmelsens tillkomst och i enlighet med brottsrubriceringen miljöfarlig kemikaliehantering.

Förslaget bedöms inte försvåra det kommande genomförandet av krav i 2024 års miljöbrottsdirektiv (jfr artikel 3.2 c, se även avsnitt 16.1).

Eftersom straffansvar inträder först vid grov oaktsamhet bör tillämpningsområdet för straffansvar förbli tillräckligt avgränsat även efter de föreslagna ändringarna.

Straffskalan för uppsåtligt brott

Straffbestämmelsen infördes i samband med miljöbalkens tillkomst. Sedan dess har stora förändringar skett i regelverket för kemikalier och insikten om kemikaliers skadliga inverkan i miljön har ökat. Vad gäller straffskalan har emellertid inga skärpningar eller särskilda överväganden gjorts.

Enligt utredningens bedömning bör straffskalan för miljöfarlig kemikaliehantering som begås med uppsåt innehålla fängelse upp till tre år på motsvarande sätt som vi föreslår för miljöbrott som begås med uppsåt och av samma skäl. På så sätt kan straffskalan på ett bättre sätt än i dag spegla det uppsåtliga brottets allvar och påföljderna som döms kan ut kan framstå som rimliga och rättvisa.

Oaktsam miljöfarlig kemikaliehantering ska ges en egen brottsbeteckning och separat straffskala, vilket endast är en författningsteknisk följd av vårt förslag om att skärpa straffskalan för uppsåtligt brott.

Frivilligt tillbakaträdande

I 29 kap. 14 § miljöbalken finns en bestämmelse om frivilligt tillbakaträdande. Den innebär att om någon frivilligt avvärjt den fara eller verkan som det fullbordade brottet inneburit får dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för gärningen. Paragrafen, som i dag avser endast miljöbrott, bröts ut från 13 kap. 11 § brottsbalken i samband med miljöbalkens tillkomst. Någon ändring i sak avsågs

inte (prop. 1997/98:45, del 2, s. 313). Syftet med bestämmelsen är att ge gärningspersonen incitament (straffnedsättning) att avvärja förverkligandet av redan uppkomna faror eller eventuella verkningar (prop. 1948:80, s. 69). Utredningen anser att det är viktigt att detta incitament även finns vid miljöfarlig kemikaliehantering. Vi föreslår därför att bestämmelsen om frivilligt tillbakaträdande ska utsträckas till miljöfarlig kemikaliehantering och oaksam miljöfarlig kemikaliehantering.

Presumtion för fängelse med hänsyn till brottets art

På grund av de starka samhälleliga skyddsintressena anser utredningen att viss miljöfarlig kemikaliehantering är av sådan art att det finns skäl att bestämma påföljden till fängelse även om detta inte är motiverat enbart på grund av straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet. Det gäller t.ex. om det är fråga om en kemisk produkt som är särskilt farlig från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, eller om det är fråga om en vara som innehåller eller har behandlats med en sådan kemisk produkt. I sådana situationer bör presumtionen för fängelse vara stark. Så bör även vara fallet om brottsligheten har inneburit ett åsidosättande av respekten för tillsynsmyndigheternas uppdrag eftersom det påverkar möjligheterna att upprätthålla straffsystemets (och hela sanktionssystemets) effektivitet (jfr Borgeke & Forsgren 2021, under rubriken 4.4.6). Det kan t.ex. vara fråga om att kemikaliehanteringen sker utan att krav på registrering har iakttagits eller att registrering har skett, men att informationen som lämnats varit oriktig. Ett annat exempel är att kemikaliehanteringen sker med stöd av ett tillstånd som har erhållits med stöd av falska uppgifter eller genom undanhållande av uppgifter som är relevanta för tillsynsmyndighetens bedömning eller i strid med villkor som tillsynsmyndigheten har beslutat. Med myndighet avser vi här såväl en svensk tillsynsmyndighet som t.ex. den Europeiska kemikaliemyndigheten.

16.4.4 Otillåten avfallstransport

Förslag: Bestämmelsen om *otillåten avfallstransport* ska delas upp i ett uppsåtligt brott, otillåten avfallstransport, och ett oaktsamt brott, *oaktsam otillåten avfallstransport*.

Straffskalan för otillåten avfallstransport ska skärpas från böter eller fängelse i höst två år till fängelse i högst tre år.

Kriminaliseringen av överträdelse av avfallstransportsförordningens krav på förprovning för gränsöverskridande avfallstransporter ska även gälla vid transporter till eller från ett land eller territorium utanför Europeiska unionen.

Straffbestämmelsen om otillåten avfallstransport ska vara subsidiär även till brottet miljöfarlig kemikaliehantering och straffbestämmelsen som oaktsam otillåten avfallstransport ska vara subsidiär även till brottet oaktsam miljöfarlig kemikaliehantering.

Brottet grov otillåten avfallstransport ska upphöra att gälla.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund

Straffbestämmelsen om otillåten avfallstransport i 29 kap. 4 a § miljöbalken, som tillkom efter regeringens förslag i prop. 2009/10:35, beskrivs närmare i avsnitt 3.1.10. Nedan följer en redogörelse för utredningens förslag på ändringar i bestämmelsen.

Kriminaliseringen av överträdelse av krav på förprovning för gränsöverskridande avfallstransporter ska även omfatta import och export

Bestämmelsen 29 kap. 4 a § första stycket 2 miljöbalken innebär en kriminalisering av överträdelse av krav på förprovning för gränsöverskridande avfallstransporter i EU:s avfallstransportförordning. Enligt artikel 4 i förordningen måste transporter inom EU anmälas på förhand och av artikel 9.6 följer att en transport bara får genomföras när samtliga behöriga myndigheter har godkänt transporten och inom den föreskrivna tidsfristen. Enligt artikel 40 och 46 gäller dessa krav även för export och import till och från de utomeuropeiska

länderna och territorierna. Det sistnämnda framgår dock inte uttryckligen i straffbestämmelsen. Det är inte tillfredsställande ur ett straffrättsligt perspektiv och bör åtgärdas. Det ska därför anges i bestämmelsen att straffansvaret även omfattar export och import.

Förslaget bedöms inte försvåra det kommande genomförandet av krav i 2024 års miljöbrottsdirektiv (jfr artikel 3.2 f, se även avsnitt 16.1).

Straffskalan för uppsåtligt brott

Som utredningen har konstaterat i avsnitt 16.2 finns ett behov av att skärpa straffskalan för uppsåtlig otillåten avfallstransport.

För att straffnivån ska återspegla brottstypens allvar och stå i proportion till andra uppsåtliga brott på miljörettens område som begås systematiskt i vinstsyfte bör straffskalan för uppsåtlig otillåten avfallstransport skärpas från böter eller fängelse i högst två år till fängelse i högst tre år.

En följd av att minimistraffet höjs till ett år och sex månader är att det för brottet föreligger en presumtion för häktning (24 kap. 1 § rättegångsbalken).

Oaktsam otillåten avfallstransport ska ges en egen brottsbeteckning och separat straffskala, vilket endast är en författningsteknisk följd av vårt förslag om att skärpa straffskalan för uppsåtligt brott.

Förhållandet till andra straffbestämmelser

Enligt gällande rätt är ska ansvar inte dömas ut för otillåten avfallstransport om ansvar kan dömas ut för miljöbrott. Eftersom det även kan uppstå konkurrensfrågor i fråga om förhållandet mellan otillåten avfallstransport och miljöfarlig kemikaliehantering bör även anges att det inte ska dömas för uppsåtlig eller oaktsam otillåten avfallstransport om ansvar kan dömas ut för miljöfarlig kemikaliehantering eller oaktsam miljöfarlig kemikaliehantering.

Det grova brottet ska upphöra att gälla

När det grova brottet tillkom anförde regeringen som skäl för det att brottsligheten som rör transporter av avfall många gånger är omfattande och organiserad. Det kan även röra sig om stora mängder farligt avfall. Avfallet kan exporteras till länder som inte har en fungerande avfallsreglering, vilket innebär att de miljö- och hälsomässiga riskerna med hanteringen är stora (prop. 2018/19:79, s. 23). Det finns inte något åtal eller någon lagföring för grov otillåten avfallstransport.

I bestämmelsen om otillåten avfallstransport kriminaliseras överträdelse av nationella och EU-rättsliga handlingsregler. Utredningen gör inte någon annan bedömning än den som gjordes när det grova brottet tillkom om vilka risker det finns med avfallstransporter och hur brottsligheten ser ut. För otillåten avfallstransport torde det dock komma i fråga att överskrida det föreslagna maximistraffet tre års fängelse endast för brott som medfört eller kunnat medföra skada av stor omfattning. Även för oaktsam otillåten avfallstransport torde det komma i fråga att överskrida maximistraffet två års fängelse endast för brott som medfört eller kunnat medföra skada av stor omfattning. Sådana allvarliga brott torde regelmässigt omfattas av bestämmelserna om grovt miljöbrott och grovt oaktsamt miljöbrott, antingen på grund av ett utsläpp enligt bestämmelsens första punkt eller på grund av att hanteringen av avfallet kan medföra en förorening enligt bestämmelsens andra punkt.

Även brottsbalkens brott om spridande av gift eller smitta (13 kap. 7 §) och förgöring (13 kap. 8 §) kan bli aktuella.

Det ska nämnas att utredningen i avsnitt 16.4.1 och 16.4.3 föreslår att det ska vara tillräckligt med s.k. abstrakt fara även enligt miljöbrottsbestämmelsens andra punkt (och därmed även för oaktsamt miljöbrott) och att det ska förtydligas att det är tillräckligt med s.k. abstrakt fara även för ansvar för miljöfarlig kemikaliehantering och oaktsam miljöfarlig kemikaliehantering. Om det går att döma enligt något av nu nämnda brott ska alltså inte dömas till ansvar för otillåten avfallstransport eller oaktsam otillåten avfallstransport. Det ska framgå av bestämmelsen.

Vår bedömning är därför att det inte finns något behov av en särskild straffskala för grov otillåten avfallstransport och grov oaktsam otillåten avfallstransport. Bedömningen är i linje med Lagrådets syn-

punkter på lagstiftningstekniken i miljöstraffrätten (se avsnitt 11.7.1). Vi föreslår därför att det grova brottet ska upphöra att gälla.

Förslaget om att det grova brottet ska upphöra att gälla bedöms inte försvåra det kommande genomförandet av krav i 2024 års miljöbrottsdirektiv på minst fem års fängelse i straffskalan för uppsåtliga brott (artikel 5.2) eftersom framför allt grovt miljöbrott torde bli tillämplig på otillåtna avfallstransporter med ett så högt straffvärde (se även avsnitt 16.1).

16.4.5 Ett nytt avfallsbrott

Förslag: En ny straffbestämmelse ska införas. Enligt bestämmelsen ska den som i näringsverksamhet eller i annan verksamhet, som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning med uppsåt gör sig av med avfall på ett sätt som en behörig myndighet inte har tillåtit dömas för avfallsbrott till fängelse i högst tre år.

Om gärningen är ringa ska inte dömas till ansvar för avfallsbrott.

Ansvar ska inte döma ut för avfallsbrott om ansvar kan dömas ut för miljöbrott eller oaktsamt miljöbrott.

Svensk domstol ska vara behörig att döma för avfallsbrott i fråga om överträdelse av förbudet mot dumpning eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 27 § miljöbalken även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken. Har brottet begåtts i Sveriges ekonomiska zon ska åtal få väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet begicks.

Skälen för förslaget

Bakgrund

Brottslighet på avfallsområdet är särskilt problematisk ur ett svenskt perspektiv. Utredningen har bedömt att det finns behov av en ny kriminalisering som effektivt träffar brottsligheten på avfallsområdet som har växt fram och att införandet av ett nytt brott är det bästa alternativet (avsnitt 16.3).

Ett nytt avfallsbrott

Syftet med ett nytt avfallsbrott är att skapa ökade möjligheter att komma åt den organiserade brottsligheten på avfallsområdet som innebär att avfall grävs ner, dumpas (på mark, i vatten eller på platser som i gruvhål eller bergtäkt), eldas (inbegripet förbränns) eller lämnas vind för våg. Det är fråga om t.ex. kemiskt avfall, spillolja, uttjänta bilar, bildelar, batterier, rester från batterier, elektronik, vitvaror, plast, impregnerat trä, asbestplattor, kakel, klinkers, metall, armeringsjärn, tegel, cement, glas, papper, och kartong.

För fällande dom i ett åtal om miljöbrott för sådana förfaranden krävs att åklagaren förebringa utredning som visar fara för skada eller skada, eller att det är fråga om betydande olägenhet. När avfall bortskaffas på det sätt som beskrivs i det föregående är det ofta fråga om blandat avfall. I vissa fall placeras avfallet dessutom på mark som är förorenad sedan tidigare, eller så påstår den misstänkte att så är fallet. Även om det räcker med att åklagaren förebringa utredning som visar på abstrakt fara för skada i en omfattning som inte är av ringa betydelse eller för någon annan betydande olägenhet, kan det innebära mycket tidskrävande och kostsamma brottsutredningar, samtidigt som det är fråga om förfaranden som kan presumeras innebära fara för skada på människors hälsa, djur eller växter, eller, betydande olägenhet i miljön. Denna fara ska därför inte upptas som ett rekvisit i straffbestämmelsen. Det innebär att åklagaren inte behöver förebringa utredning om den i domstolen. Det är alltså skillnaden mot miljöbrottet och skälet till att kriminaliseringen behövs.

För att kriminaliseringen inte ska bli för vid bör avfallsbrottet omfatta de fall som från ovan redovisade synpunkter ter sig väsentliga, nämligen då någon i näringsverksamhet eller i annan verksamhet, som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning gör sig av med avfall på ett otillåtet sätt (jfr prop. 1979/80:66, s. 25). Därigenom markeras att bestämmelsen tar sikte framför allt på de som ägnar sig åt att bortskaffa avfall på ett otillåtet sätt som ett ”yrke” eller av vana.

För att säkerställa att straffansvaret inte blir alltför långtgående eller av andra skäl får orimliga konsekvenser bör – i likhet med det som gäller beträffande flera andra brott i miljöstraffrätten vidare ringa fall vara undantagna från straffansvar.

En grundläggande utgångspunkt för hur kriminalisering bör ske är legalitetsprincipen (2 kap. 10 § regeringsformen, artikel 7 Europakonventionen, 1 kap. 1 § brottsbalken och 5 § lag [1964:163] om införande av brottsbalken). En straffbestämmelse måste vara i rimlig utsträckning bestämd till sin utformning, dvs. det uppställs vissa krav på begriplighet och precision (Asp, Ulväng & Jareborg 2013, s. 45 f.).

Utredningen har övervägt frågan om det straffbelagda området bör vara kopplat till ett uttryckligt förbud i miljöbalken likt straffbestämmelsen i 29 kap. 8 § första stycket 12 miljöbalken som kriminaliserar brott mot förbudet mot dumpning eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 27 § miljöbalken. Ett annat alternativ är att låta straffbestämmelsen definiera vad som är förbjudet. Det är vanligt förekommande i straffrätten, se t.ex. miljöbrottet och 14 kap. brottsbalken. Ett annat exempel är brottet rattfylleri (4 §) lag [1951:649] om straff för vissa trafikbrott är utformat) som också kriminaliserar ett förfarande med presumerad fara för ett skyddsvärt intresse (jfr Asp, Ulväng & Jareborg 2013, s. 90).

Det är svårt att överblicka vilka konsekvenser och behov av följdändringar ett nytt förbud i miljöbalken skulle ha för miljöstraffrätten. Metoden att låta straffbestämmelsen definiera vad som är förbjudet uppfyller kraven på begriplighet och precision och finns på andra närliggande områden. Utredningen gör därför sammantaget bedömningen att straffbestämmelsen bör definiera förbudet.

Från det straffbelagda området ska, i linje med vad som redan är fallet för miljöbrottet, undantas förfaranden som behörig myndighet har tillåtit. Det innebär att den som har gjort de anmälningar och har de tillstånd som krävs för bortskaffandet, och den som lämnar avfallet till någon som har gjort de anmälningar och har de tillstånd som krävs för bortskaffandet inte ska dömas till ansvar för avfallsbrott. Den som har gjort en anmälan eller fått ett tillstånd med stöd av falska uppgifter eller genom undanhållande av uppgifter som är relevanta för myndighetens bedömning omfattas givetvis inte av undantaget.

Utredningen har övervägt om det ska införas ett oaktsamt avfallsbrott, men anser att det inte finns skäl för det eftersom det ligger i sakens natur att den som i näringsverksamhet eller i annan verksamhet, som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning gör

sig av med avfall på ett sätt som en behörig myndighet inte har tillåtit som utgångspunkt har uppsåt till gärningen.

Straffskala

Vid bedömningen av vilket straff ett brott bör kunna leda till är det viktigt att ta hänsyn till vilket intresse den aktuella straffbestämelsen är avsedd att skydda och vilka risker för detta intresse som uppstår om en gärning begås. Miljölagstiftningen omfattar intressen av stort skyddsvärde. Bestämmelserna på miljöområdet avser till stor del att skydda våra grundläggande livsbetingelser. Det finns naturligtvis stora skillnader mellan de gärningar som omfattas av de olika straffbestämmelserna i miljöbalken i fråga om vilket skyddsvärde som kan hotas och vilka skador som kan tänkas uppstå om ett brott begås. En gärning som riskerar att medföra att stora naturvärden skadas oåterkalleligen har exempelvis ett långt mycket högre straffvärde än ett brott riktat mot något i miljön som är mindre skyddsvärt och där risken för skador på miljö och hälsa är liten.

Det som straffbeläggs genom bestämmelsen om avfallsbrott är bortskaffandet av avfall på ett otillåtet sätt. Den föreslagna straffbestämmelsen kan rymma gärningar av mycket olika svårighetsgrad. Till skillnad från miljöbrottet behöver åklagaren inte visa på fara för skada, skada eller betydande olägenhet, vilket skulle kunna tala för att sådana gärningar generellt ska anses mindre allvarliga än ett miljöbrott. Eftersom straffansvaret avser åtgärder i näringsverksamhet eller som ett led i en verksamhet som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning, bör en sådan gärning dock ändå anses lika allvarlig som ett miljöbrott. Straffskalan bör därmed bestämmas i enlighet med miljöbrottets.

Utredningen har övervägt om det bör införas en särskild straffskala för grovt brott. Utgångspunkten får dock antas vara att det skulle komma i fråga att överskrida det föreslagna maximistraffet fängelse tre år endast om bevisningen skulle vara tillräcklig för att döma för grovt miljöbrott eller grovt oaktsamt miljöbrott. I dessa fall får, till skillnad från vad som har anförts som skäl för den nya kriminaliseringen, förväntas att brottsbekämpande myndigheter har såväl tid som resurser att inhämta bevisning. I situationer där straffvärdet överstiger tre år framstår mot den bakgrunden en kri-

minalisering utan skaderekvisit inte som motiverad. Utredningen bedömer därför att det inte bör införas en särskild straffskala för grovt brott.

Presumtion för fängelse med hänsyn till brottets art

På grund av de starka samhälleliga skyddsintressena anser utredningen att vissa avfallsbrott är av sådan art att det finns skäl att bestämma påföljden till fängelse även om detta inte är motiverat enbart på grund av straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet. Det gäller t.ex. om det är fråga om större kvantiteter avfall eller om brottsligheten varit svårupptäckt. I sådana situationer bör presumtionen för fängelse vara stark. Så bör även vara fallet om brottsligheten har inneburit ett åsidosättande av respekten för tillsynsmyndigheternas uppdrag eftersom det påverkar möjligheterna att upprätthålla straffsystemets (och hela sanktionssystemets) effektivitet (jfr Borgeke & Forsgren 2021, under rubriken 4.4.6). Det kan t.ex. vara fråga om att tillåtelse har erhållits för bortskaffande av avfall eller anmälan har gjorts med stöd av falska uppgifter eller genom undanhållande av uppgifter som är relevanta för tillsynsmyndighetens bedömning eller genom att gärningspersonen har brutit mot de villkor eller andra försiktighetsmått som tillsynsmyndigheten har beslutat.

Förhållandet till andra straffbestämmelser

De gärningar som kan utgöra avfallsbrott kan vara straffbelagda även enligt andra straffbestämmelser. Det kan exempelvis vara fråga om miljöbrott, oaktsamt miljöbrott eller nedskräpning. Införandet av en ny straffbestämmelse kan därmed ge upphov till frågor om konkurrens.

I straffbestämmelsen om miljöbrott upptas de allvarligaste brotten och i straffbestämmelsen om nedskräpning de minst allvarliga brotten. Kan ansvar ådömas för miljöbrott eller oaktsamt miljöbrott ska ansvar därför inte ådömas för avfallsbrott. Kan ansvar dömas för miljöbrott, oaktsamt miljöbrott eller avfallsbrott ska ansvar vidare inte ådömas för nedskräpning. Det ska därför framgå av straffbestämmelsen om avfallsbrott att det brottet är subsidiärt till miljöbrottet och det oaktsamt

samma miljöbrottet. Samtidigt ska det framgå av straffbestämmelsen om nedskräpning att det brottet är subsidiärt till miljöbrottet, oaktsamt miljöbrott och avfallsbrott.

Domsrätt

Enligt 29 kap. 13 § miljöbalken är svensk domstol behörig att döma över brott enligt 4 b § (otillåten fartygsåtervinning) eller 8 § första stycket 12 (brott mot förbudet mot dumpning eller förbränning av avfall) även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken. Det uppställs inget krav på dubbel straffbarhet, utan svensk domstol är behörig även om gärningen inte är straffbar på orten där den begicks. Det nya avfallsbrottet kommer omfatta det som i dag är kriminaliserat enligt 29 kap. 8 § första stycket 12 miljöbalken. Utredningen föreslår i avsnitt 12.6.15 att den straffbestämmelsen ska upphöra att gälla. För att den utsträckta svenska domsrätten alltså ska gälla för bortskaffande av avfall i strid med förbudet i 15 kap. 27 § miljöbalken ska den utsträckta svenska domsrätten i stället gälla för det nya avfallsbrottet. För att domsrätten inte ska ändras i sak ska ändringen begränsas till när avfallsbrottet avser överträdelse av förbudet mot dumpning eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 27 § miljöbalken.

16.5 Övriga bedömningar och förslag om miljöstraffrätten

16.5.1 Brott mot områdesskydd och Natura 2000

Förslag: Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som på ett betydande sätt försämrar livsmiljön i ett Natura 2000-område ska dömas till böter eller fängelse i högst två år. Bestämmelsen ska vara subsidiär till bestämmelserna om uppsåtligt och oaktsamt miljöbrott och om uppsåtligt och oaktsamt artskyddsbrott och placeras i brottet mot områdesskydd.

Det ska tydliggöras att det inte ska inte dömas till ansvar för brott mot områdesskydd om en behörig myndighet har tillåtit förfarandet.

Skälen för utredningens förslag

I 7 kap. miljöbalken finns regler för särskilda skyddsområden enligt fågeldirektivet och särskilda bevarandeområden enligt art- och habitatdirektivet, dvs. Natura 2000-områden. Natura 2000 är ett nätverk av värdefulla naturområden med arter eller naturtyper som i ett europeiskt perspektiv betraktas som särskilt skyddsvärda. I EU finns ett art- och habitatdirektiv som är EU:s främsta styrmedel för att uppnå målen för FN:s konvention om biologisk mångfald för att främja att den biologiska mångfalden och skydda hotade arter och livsmiljöer (habitat). För att nå det målet ska alla medlemsstater i EU utse särskilda områden, så kallade Natura 2000-områden, som tillsammans ska bilda ett ekologiskt sammanhängande nätverk av livsmiljöer (artikel 3 i art- och habitatdirektivet).

Det är regeringen som förklarar om ett område är ett Natura 2000-område (7 kap. 28 § miljöbalken) och Naturvårdsverkets som ansvarar för förteckningen (7 kap. 27 § miljöbalken, 15 § förordningen [1998:1252] om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.) och Naturvårdsverkets förteckning över naturområden som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken [NFS 2014:29 bilaga 1 a samt NFS 2023:9 och NFS 2023:10]). Naturvårdsverket har en kartjänst på sin hemsida där det går att se vilka områden i Sverige som är Natura 2000-områden.

Av bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken framgår bl.a. att det krävs tillstånd för att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område (7 kap. 28 a §).

Överträdelse av bestämmelser om områdesskydd i 7 kap. omfattas, i de fall de är förenade med straffansvar, i de flesta fall av 29 kap. 2 och 2 a §§. Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 ansåg regeringen att de bestämmelserna inte skulle gälla för Natura 2000-områden. Brotts som rör sådana områden skulle i stället omfattas av straffbestämmelsen om otillåten miljöverksamhet. Det ansågs lämpligare eftersom tillståndsplikten avser verksamheter och åtgärder

generellt och inte bara sådana som vidtas i Natura 2000-områdena (prop. 2005/06:182, s. 70 och 85 f.).

I 29 kap. 4 § första stycket 1 a straffbeläggs att med uppsåt eller oaktsamhet påbörja eller bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utan tillstånd enligt vad som krävs i bestämmelsen i 7 kap. 28 a § om skydd för särskilda naturområden, om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av ett tillstånd eller en dispens enligt bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap. Av 29 kap. 4 § första stycket 2 straffbeläggs att i egenskap av innehavare av ett tillstånd bryta mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet.

Fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet förutsätter att medlemsstaterna ska vidta vissa åtgärder, men det finns inte något krav på sanktioner. Det finns inte heller något krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv eller i 2024 års miljöbrottsdirektiv för den som inte följt ett krav på förprovning i fråga om ett Natura 2000-område. I 2008 års miljöbrottsdirektiv finns emellertid krav på att medlemsstaterna ska ha effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder för den som genom någon form av handling orsakar en betydande försämring av en livsmiljö inom ett skyddsområde (artikel 3 h och 5). Med livsmiljö inom ett skyddsområde avses varje livsmiljö för en art för vilken ett område är klassificerat som ett särskilt skyddsområde enligt artikel 4.1 eller 4.2 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar eller varje naturlig livsmiljö eller livsmiljö för en art för vilken ett område är utsett till särskilt bevarandeområde enligt artikel 4.4 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (artikel 2.1 c), dvs. Natura 2000-områden.

När 2008 års miljöbrottsdirektiv skulle genomföras i svensk rätt bedömdes gällande rätt motsvara de krav som ställs i direktivet varför Sverige inte vidtog några lagstiftningsåtgärder (prop. 2008/09:170, s. 159). 29 kap. 4 § första stycket 1 a och i viss mån 2 § bedömdes genomföra miljöbrottsdirektivets krav på att det ska finnas straffansvar för den som genom någon form av handling orsakar en betydande försämring av en livsmiljö inom ett skyddsområde. Det som straffbestämmelsen indirekt skyddar är det som 2008 års miljöbrottsdirektivs krav på straff ytterst syftar till att skydda. Det är emellertid inte orsakandet av en betydande försämring av en livsmiljö som bestraffas, utan överträdelsen av förprovningsskravet eller villkoret som sådant. 2008 års miljöbrottsdirektiv ställer krav på straff för orsakan-

det. För ett mer ändamålsenligt och effektivt genomförande bör därför införas en ny bestämmelse som innebär att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som på ett betydande sätt försämrar livsmiljön i ett Natura 2000-område ska dömas för brott mot områdesskydd till böter eller fängelse i högst två år. Bestämmelsen bör vara subsidiär till bestämmelserna om miljöbrott och om artskyddsbrott och placeras i brottet mot områdesskydd (29 kap. 2 § miljöbalken).

I avsnitt 12.6.9 föreslår vi att den som inte har följt ett krav på förprovning, eller den som i egenskap av innehavare av ett tillstånd bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet, i fråga om Natura 2000-områden ska betala en miljöstraffavgift. Sammantaget innebär förändringen enligt vår bedömning att sanktionssystemet blir mer effektivt och ändamålsenligt.

Även i 2024 års miljöbrottsdirektiv finns krav på straffansvar för den som orsakar en betydande försämring av en livsmiljö inom ett skyddat område (artikel 3.2 q). Utredningens förslag bedöms därför underlätta det kommande genomförandet av kraven i 2024 års miljöbrottsdirektiv (se även avsnitt 16.1).

Avslutningsvis bör, i linje med hur kriminaliseringen ser ut i bestämmelsen om miljöbrott, tydliggöras att det inte ska dömas till ansvar för brott mot områdesskydd om en behörig myndighet har tillåtit förfarandet. Om tillåtelsen har erhållits eller anmälan gjorts med stöd av falska uppgifter eller genom undanhållande av uppgifter som är relevanta för myndighetens bedömning eller om förfarandet innebär att ett villkor eller ett försiktighetsmått inte har iakttagits gäller givetvis inte undantaget från straffansvar.

16.5.2 Miljöfarlig hantering av ozonnedbrytande ämnen och fluorerade växthusgaser

Förslag: Kriminaliseringarna enligt 29 kap. 3 § andra stycket 8 och 12 miljöbalken ska ha egna brottsbeteckningar, *miljöfarlig hantering av ozonnedbrytande ämnen* och *miljöfarlig hantering av fluorerade växthusgaser*. Bestämmelserna ska vara subsidiära till bestämmelserna om miljöbrott, oaktsamt miljöbrott, miljöfarlig kemikaliehantering och oaktsamt miljöfarlig kemikaliehantering.

Skälen för utredningens förslag

I avsnitt 12.6.6 föreslår utredningen att bestämmelserna i 29 kap. 3 § andra stycket 1–7, 9–11 och 13–22 miljöbalken ska upphöra att gälla och att överträdelser av handlingsreglerna enligt punkterna 2–7, 9–11 och 13–22 i stället ska kunna bli föremål för miljöstraffavgifter. I samma avsnitt gör vi också bedömningen att 29 kap. 3 § andra stycket 1 ska upphöra att gälla eftersom kriminaliseringen är omotiverad eftersom ett förfarande i strid med förbudet omfattas av miljöbrottets tillämpningsområde. Vi gör även bedömningen att andra stycket 8 och 12 skulle kunna vara ändamålsenliga för det kommande genomförandet av krav i 2024 års miljöbrottsdirektiv som avser handlingsregler i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/590 av den 7 februari 2024 om ämnen som bryter ned ozonskiktet och om upphävande av förordning (EG) nr 1005/2009 (2024 års ozonförordning) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/573 av den 7 februari 2024 om fluorerade växthusgaser, om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och om upphävande av förordning (EU) nr 517/2014 (2024 års f-gasförordning) (artikel 3.2 s och t, se även avsnitt 16.1). Mot bakgrund av de föreslagna ändringarna i straffbestämmelsens första stycke (se avsnitt 16.4.3) och eftersom det, i vart fall enligt direktivets ordalydelse, krävs straff för dessa gärningar utan att det ska behöva förebringas utredning om fara för skada eller skada föreslår vi dock redan nu att kriminaliseringarna ska ha egna brottsrubriceringar, *miljöfarlig hantering av ozonnedbrytande ämnen* och *miljöfarlig hantering av fluorerade växthusgaser* för att inte försvåra det kommande genomförandet. Det bör dock i det kommande lagstiftningsärendet övervägas om de aktuella kraven redan är genomförda genom framför allt brotten miljöfarlig kemikaliehantering och oäktsam miljöfarlig kemikaliehantering (jfr avsnitt 11.7.1 och 12.4).

Redan i gällande rätt framgår att det ska dömas till ansvar för miljöbrott om förutsättningarna för det är uppfyllda. Det ska anges att bestämmelserna även är subsidiära till bestämmelserna om miljöfarlig kemikaliehantering och oäktsam miljöfarlig kemikaliehantering.

16.5.3 Otillåten avfallstransport och uppdraget om bevislättnad

Bedömning: Det bör inte införas någon bevislättnad i bestämmelsen om otillåten avfallstransport eller oaktsam otillåten avfallstransport.

Skälen för utredningens bedömning

I utredningens uppdrag ingår att ta ställning till om straffbestämmelsen om otillåten avfallstransport bör utformas på ett sätt som minskar svårigheterna att bevisa att samtliga föremål i en avfallstransport är avfall och, om det bedöms lämpligt, föreslå en ändrad lydelse av bestämmelsen (dir. 2022:69, s. 6 ff.).

Som exempel på bevislättnad i straffrätten kan nämnas näringshäleri enligt 9 kap. 6 § andra stycket brottsbalken, häleriförseelse enligt 9 kap. 7 § brottsbalken och penningtvättsförseelse enligt 6 § lag (2014:307) om straff för penningtvättsbrott. Bevislättningen har att göra med att den speciella omständigheten att brotten har förbrott, vilket bestämmelsen om otillåten avfallstransport inte har (prop. 1979/80:66, s. 12 f., prop. 1990/91:127, s. 48 och prop. 2013/14:121, s. 59 f.).

Bakgrunden till utredningens uppdrag i denna del är enligt kommittédirektiven att det i rättspraxis avseende otillåten avfallstransport har ställts omfattande krav på bevisning för att konstatera att innehållet i containrar enbart är avfall. Som exempel nämns i direktiven Hovrätten för Nedre Norrlands dom i mål B 1481-19. Utredningen har i sin genomgång funnit endast ett ytterligare liknande åtal från de senaste tio åren som har ogillats på grund av att åklagaren inte har lyckats bevisa att det har varit fråga om avfall (Hovrättens för Nedre Norrlands dom i mål B 1179-21). I det målet var det dock fråga om åtal för smuggling.

Enligt utredningens bedömning kan man inte utifrån hur domskälen har formulerats i nu nämnda domar, eller i de andra domar som utredningen har gått igenom där tilltalad har dömt eller frikänts på andra grunder, dra slutsatsen att det i praxis uppställs krav på åklagarens bevisning i fråga om ett föremål är avfall som går utöver sedvanliga krav och inte heller att det i praxis uppställs krav på att det ska vara bevisat att samtliga föremål i en transport är avfall för

att det ska kunna bli fråga om en otillåten avfallstransport. När det gäller det senare kan konstateras att det i bestämmelsen om otillåten avfallstransport inte uppställs något krav på att samtliga föremål är avfall. Det står alltså åklagaren fritt att – med beaktande av sedvanliga principer om hur ett åtal ska utformas – välja vilka föremål som ska ingå i gärningsbeskrivningen (se t.ex. NJA 2016 s. 746 och Hovrätten över Skåne och Blekinges dom i mål B 2600-15). En fällande dom avseende otillåten avfallstransport kan sedan – utifrån sedvanliga principer om beviskrav och bevisbörda i brottmål – omfatta samtliga föremål som åklagaren har angett i sin gärningsbeskrivning, men den behöver inte göra det (se Hovrätten över Skåne och Blekinges dom i mål B 2600-15 och EU-domstolens dom Tronex BV, C-624/17).

Det har till utredningen framförts att åklagarna som utgångspunkt inte kan förvänta sig att Polismyndigheten tillhandahåller resurser för bevisinhämtning vid misstänkt otillåten avfallstransport eftersom det typiskt sett är fråga om bötesbrott. Åklagarna måste därför förlita sig på den bevisinhämtning som tillsynsmyndigheterna gör i tillsynen. Det är enligt utredningen problematiskt eftersom arbetsmetoden för när bevisning inhämtas i tillsynen som utgångspunkt är en annan eftersom bevisbördan i regel är den omvända. Det framstår som att de ogillade åtalen i Hovrätten för Nedre Norrlands domar i mål B 1481-19 och B 1179-21 – som är de enda exemplen på friande domar på grund av att åklagaren inte har lyckats bevisa att det är fråga om avfall som utredningen har funnit från de tio senaste åren – har sin grund i denna problematik.

Utredningen anser att Polismyndighetens prioriteringar inte utgör ett godtagbart skäl för en bevislättning i straffrätten. I stället behöver rutinerna hos Polismyndigheten för bevisinhämtning i ärenden om otillåten avfallstransport ses över. Eftersom utredningen föreslår att straffskalan ska börja på fängelse för otillåten avfallstransport bör åklagarnas behov av att förlita sig på tillsynsmyndigheternas bevisinhämtning i vilket fall minska betydligt. Vårt förslag om en renodling av miljöstraffrätten genom en bred sanktionsväxling bör också kunna bidra till att resurser frigörs hos Polismyndigheten till förmån för bl.a. bevisinhämtning vid misstänkt otillåten avfallstransport.

Det har inte heller i övrigt framkommit skäl som gör att det är motiverat att slopa beviskravet att samtliga gärningsomständigheter

i bestämmelsen om otillåten avfallstransport ska vara styrkta för en fällande dom.

16.5.4 Överträdelse av föreskrift eller beslut om tomgångskörning eller gatamusik

Förslag: Straffskalan för den som med uppsåt eller oaktsamhet bryter mot en föreskrift eller ett beslut i ett enskilt fall om tomgångskörning eller gatamusik som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet eller kommun har meddelat med stöd av 9 kap. 12 § miljöbalken ska ändras till penningböter.

Skälen för utredningens förslag

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift eller ett beslut i ett enskilt fall om tomgångskörning eller gatamusik som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 9 kap. 12 § miljöbalken döms till böter (29 kap. 9 § första stycket 2 miljöbalken).

Den som för oljud på allmän plats eller annars offentligen betar sig på ett sätt som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten, döms för förargelseväckande beteende till penningböter (16 kap. 6 § brottsbalken). För förargelseväckande beteende genom att föra oljud på allmän plats genom att spela musik är ordningsboten enligt Riksåklagarens föreskrifter 1 000 kronor (se bilaga 15 till Riksåklagarens föreskrifter [1999:178] om ordningsbot för vissa brott).

Tomgångskörning och gatamusik är överträdelser som enligt utredningens bedömning har ett straffvärde som motsvarar förargelseväckande beteende. Gärningstyper med ungefär samma straffvärde bör tilldelas samma straffskalor (ekvivalens). Utredningen bedömer därför att det finns skäl att begränsa straffskalan till penningböter för överträdelse av föreskrift eller beslut om tomgångskörning eller gatamusik. Som en följd av ändringen bedömer utredningen att det, i linje med vad som gäller vid förargelseväckande beteende, inte bör finnas undantag från straffansvar för ringa brott.

Eftersom regeringen får överlåta till kommun att meddela föreskrifter bör det samtidigt tydliggöras i bestämmelsen att den även

omfattar föreskrifter som kommunen har meddelat (jfr 9 kap. 12 § miljöbalken).

16.5.5 Underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott

Bedömning: Underlåtenhet att förhindra eller avslöja grova miljöbrott samt grova otillåtna avfallstransporter bör inte kriminaliseras.

Skäl för utredningens bedömning

Bakgrund

Utredningen har i uppdrag att överväga och vid behov föreslå ändringar i miljöbalken som innebär en kriminalisering av underlåtenhet att förhindra eller avslöja grova miljöbrott samt grova otillåtna avfallstransporter, och lämna nödvändiga författningsförslag (dir. 2022:69, s. 9 f.). Vi har inte i uppdrag att se över några andra osjälvständiga brottsformer. Det ska nämnas att vi i avsnitt 16.4.4 föreslår att den grova varianten av otillåten avfallstransport ska upphöra att gälla.

När det gäller frågan om kriminalisering av underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott pekar regeringen i kommittédirektiven särskilt på att Naturvårdsverket i rapporten *Förstärka insatser mot brottslighet inom avfallsområdet* (Naturvårdsverket 2022), har uppmärksammat problemet med att illegala verksamhetsutövare på avfallsområdet anlitar oseriösa miljökonsulter. Enligt rapporten anlitas miljökonsulter av verksamhetsutövare som ett stöd i miljöarbetet. Deras roll och uppdragets omfattning kan variera stort mellan olika uppdrag. Det kan t.ex. handla om utbildning av personal, kontakt med myndigheter i tillstånds- och anmälningsärenden, framtagande av utredningar samt om genomförande av mätningar och provtagningar. Inom vissa verksamheter sker hela eller delar av sådant arbete i stället av verksamhetsutövarens egen personal. Miljökonsulter kan ha olika kompetens såsom naturvetenskaplig, teknisk och juridisk kompetens. Det är vanligt att flera olika miljökonsulter med olika kompetens biträder samma verksamhetsutövare i olika avseenden. Gemensamt för miljökonsulterna är att de inte är anställda av verksamhetsutövaren. Miljökonsulternas roll kan vara oklar för myndigheterna. Ibland ger verksamhetsutövaren in uppgifter framtagna av

en miljökonsult till myndigheten och ibland ger miljökonsulten in uppgifterna. Myndigheterna begär sällan in fullmakt vid handläggningen av ärenden även om detta är möjligt och man kontrollerar inte heller på andra sätt behörighet att företräda verksamhetsutövaren, såsom t.ex. eventuell firmateckningsrätt. Det innebär att det i efterhand kan vara svårt för en myndighet att binda en verksamhetsutövare vid uppgifter som en miljökonsult gett in. Illegala aktörer styr provtagningar så att de utförs i områden som inte är förorenade vilket kan ge en missvisande bild av verksamhetens miljöpåverkan och att juridisk rådgivning från miljökonserter används för att utnyttja svagheter i lagstiftningen. Miljökonsternas delaktighet i brottsuppläggen varierar från att de inte känner till dem alls till att de medvetet medverkar. I rapporten beskrivs också andra möjliggörare av brottslighet på avfallsområdet. Ett exempel som ges är en person eller verksamhet som tillhandahåller underlag för att underlätta illegala exporter. Det kan handla om bilbesiktningföretag som godkänner icke funktionsdugliga fordon, där en godkänd besiktning kan vara förutsättningen för att få exportera ett begagnat fordon. Det beskrivs också fall där markägare i mer avancerade fall kan vara medgärningsman eller möjliggörare genom att ta betalt av kriminella för att upplåta sin mark för otillåten avfallsverksamhet.

Den omständigheten att aktörer inom kriminella nätverk använder möjliggörare för att underlätta brottslighet, genomföra brott, undgå upptäckt, undgå eller reducera straffrättsliga påföljder eller andra sanktioner och omsätta brottsvinster i legala sektorer har också uppmärksammats inom andra områden. Det kan exempelvis handla om statligt eller kommunalt anställda, mäklare, revisorer, banktjänstemän eller advokater, som missbrukar sina uppdrag.

Brottsförebyggande rådet har på uppdrag av regeringen genomfört en studie av möjliggörare i legala sektorer som bistår kriminella nätverk. Rapporten *Möjliggörare för kriminella nätverk, Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor*, som studien utmynnade i, syftar till att ge en bred bild av vilka olika uppgifter möjliggörare utför åt kriminella nätverk, hur deras relationer med motparten i nätverken ser ut, vilka följder deras handlingar får och hur arbetsgivare och andra aktörer kan förebygga och motverka möjliggörare samt att bidra till kunskapen om organiserad brottslighet i Sverige (Brå 2024). Utgångspunkten i rapporten för de förslag på åtgärder som lämnas är att verksamheter måste stärkas så att de kan hantera sina

risker och skydda de anställda från att bli verktyg för personer i kriminella nätverk. Förslagen avser i korthet hur kunskapen om risker kan förbättras, hur risken för möjliggörare i verksamheter kan minskas, och hur verksamheters motståndskraft mot kriminella nätverk kan stärkas (s. 81 ff.).

Bestämmelsen om ansvar för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott

Ansvar för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott regleras i 23 kap. 6 § brottsbalken. Den som underlåter att i tid anmäla eller annars avslöja ett förestående eller pågående brott ska, i de fall det är särskilt föreskrivet, dömas för underlåtenhet att avslöja brottet enligt vad som är föreskrivet för den som medverkat endast i mindre mån till sådant brott. Högre straff än fängelse i två år får dock inte dömas ut. I de fall det är särskilt föreskrivet ska för underlåtenhet att avslöja brott även den dömas som inte haft uppsåt till men borde ha insett att brottet var förestående eller pågick (första stycket).

Avslöjandet ska ske i tid och avse ett brott som är förestående eller pågående. Skyldigheten att avslöja brottet består så länge brottet fortgår. Någon skyldighet att avslöja redan begångna (avslutade) brott följer dock inte av bestämmelsen. För straffansvar krävs inte att det visas att avslöjandet i det enskilda fallet skulle ha lett till att brottet eller del av det hade förhindrats. I lagtextens krav på att avslöjandet ska ha skett i tid ligger emellertid att straffansvar är uteslutet om det står klart att ett avslöjande skulle ha varit helt meningslöst. Vad som fordras är alltså att det hade funnits möjlighet att avslöjandet hade kunnat få någon effekt (se NJA 2017 s. 515 p. 25).

Ansvar för underlåtenhet att avslöja brott förutsätter enligt sista stycket att gärningen har fortskridit så långt att den är straffbar, och brottet kan avslöjas eller förhindras utan fara för den handlande eller för någon annan. Inskränkningen av det straffbelagda området omfattar bl.a. situationer när det finns fara för repressalier av den skyldige eller andra eller att avslöjandet av ett brott skulle medföra risk för misstanke om eller ansvar för delaktighet i brottet. Om det av utredningen framgår att den som underlåtit att avslöja brottet själv kan ha varit inblandad på ett sådant sätt att straffansvar kan aktualiseras utesluts alltså ansvar för underlåtenhet att avslöja brottet. Det kan vara fråga om delaktighet i själva brottet, på ett

förberedelsestadium eller i efterföljande brottslighet. Det kan även vara fråga om samtida brott. Den omständigheten att en person inledningsvis har misstänkts för delaktighet i brottet eller samtida brott utesluter emellertid inte ansvar för underlåtenhet om han eller hon i ett tidigt skede av utredningen har avförts som misstänkt; ansvarsfrihet kan dock aktualiseras även i sådana fall beroende på omständigheterna vid tidpunkten då brottet som underlåtenheten avser pågick. En konsekvens av denna regel är att ett yrkande om ansvar för underlåtenhet att avslöja brott ska ogillas om yrkandet är alternativt till ett yrkande om ansvar för delaktighet i brottet (se NJA 2022 s. 294 p 11–12, NJA 2017 s. 515 p. 27, ”Facebookmålet” NJA 2018 s. 562 p. 14 och 15, och Asp 2021, s. 497 f.).

Utredningens bedömning

Bestämmelsen om ansvar för underlåtenhet i 32 kap. 6 § brottsbalken kan i och för sig utvidgas till att omfatta även grov miljöbrottslighet (jfr grov skadegörelse, med motsvarande minimistraff om fängelse sex månader, som omfattas sedan bestämmelsen infördes). Vår bedömning är emellertid att en sådan ändring inte skulle uppfylla målet med ändringen, dvs. att effektivt kom åt ”möjliggörarna”. Anledningen till det är att en person som möjliggör ett brott inte utan fara för sig själv kan avslöja ett misstänkt förehavande, därför att personen därigenom skulle utsätta sig för att bli åtalad för medverkan till brottet. ”Möjliggörarna” skulle därmed omfattas av undantaget från straffansvar i 23 kap. 6 § sista stycket 2 brottsbalken. Det är svårt att se att det skulle vara vanligt förekommande att personer medvetet möjliggör miljöbrottslighet utan att vara delaktiga på ett sådant sätt som föranleder straffansvar.

I kommittédirektiven konstateras att straffansvar för medverkan till brott enligt 23 kap. 4 § kan aktualiseras i vissa fall, men att det kan vara svårt att utkräva straffrättsligt ansvar av personer som gör avfallsbrott möjliga, eftersom de håller sig i bakgrunden och inte kan kopplas till den brottsliga verksamheten. Det är detta som är kärnan i problematiken. Problemet är alltså inte vad som är kriminaliserat utan att brottsligheten är svår att upptäcka. Det är inte unikt för det miljöstraffrättsliga området utan återfinns t.ex. också inom området för ekonomisk brottslighet där oseriösa redovisnings- eller

skattekonsulter är ”möjliggörare”. Kriminalisering ska användas med försiktighet. Utgångspunkten är att det måste finnas ett starkt intresse för kriminalisering. Man måste kunna peka på någon lucka i lagstiftningen och på specifika aktörer (dvs. en tydlig grupp) som skulle träffas för att en utvidgning ska var motiverad, vilket alltså inte är fallet. Utredningens bedömning är därför att en utvidgning av kriminaliseringen av underlåtenhet att förhindra eller avslöja brott till grova miljöbrott och grova otillåtna avfallstransporter inte är motiverad.

16.5.6 Bestämmelserna om förverkande i miljöstraffrätten ska även gälla för det nya avfallsbrottet

Förslag: De befintliga möjligheterna att förverka egendom i miljöstraffrätten ska gälla för det nya avfallsbrottet.

Skälen för utredningens förslag

De grundläggande reglerna om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken. Tidigare gällde att brottsbalkens regler om förverkande av utbyte och hjälpmedel endast var tillämpliga om det för det specialstraffrättsliga brottet var föreskrivet fängelse i mer än ett år. Förverkanderegler i kapitlet är numera generellt tillämpliga, dvs. även på specialstraffrättsliga brott, och gäller på sådana frågor som inte särregleras i en specialstraffrättslig förverkandebestämmelse, såsom i miljöstraffrätten (prop. 2023/24:144, s. 216, s. 379 och s. 415).

Eftersom vi föreslår ett nytt avfallsbrott bör övervägas om det ska ingå i särregleringen i miljöstraffrätten. Av bestämmelserna om förverkande i miljöstraffrätten följer att egendom får förklaras förverkad om det inte är uppenbart oskäligt och egendomen har varit föremål för vissa i paragrafen uppräknade brott. I uppräknningen anges bl.a. miljöbrott och otillåten avfallstransport (29 kap. 12 § miljöbalken). Avfall som har varit föremål för ett sådant brott, men också fortskaffningsmedel och andra hjälpmedel som använts vid brottet, liksom vinst från ett sådant brott kan förverkas enligt bestämmelsen. Möjligheterna till förverkande omfattar även sådan egendom som, utan att den använts vid brottet, varit avsedd att användas

som hjälpmedel vid brottet. Den myndighet som förvarar avfall som skäligen kan antas bli förverkat enligt 12 § får vidare sälja eller förstöra avfallet och ägaren kan ha rätt till ersättning för det (12 a och b §§). Möjligheterna att förverka egendom i miljöstraffrätten är lika relevanta för det nya avfallsbrottet som för miljöbrottet och otillåten avfallstransport. De ska därför gälla även för det nya avfallsbrottet.

16.5.7 Straffbestämmelser med punktuppställningar med hänvisningar till handlingsregler i EU-förordningar eller föreskrifter

Bedömning: Det är angeläget att öka tydligheten i straffbestämmelserna om artskyddsbrott och otillåten avfallstransport. Eftersom genomförandet av kraven i 2024 års miljöbrottsdirektiv i svensk rätt förutsätter en översyn av utformningen av bestämmelserna, bör sådana överväganden anstå till det lagstiftningsärendet.

Skälen för utredningens bedömning

Lagrådet har framfört synpunkter på brottskatalogerna i 29 kap. miljöbalken och har påpekat att de många hänvisningarna till specifika bestämmelser i EU-förordningar kan innebära att tydligheten går förlorad. Lagrådet har även kritiserat kriminaliseringar av överträdelser av handlingsregler med hänvisning till att det finns andra straffbestämmelser som träffar det som kriminaliseringarna i fråga ytterst syftar till att skydda (avsnitt 11.7.1).

Utredningen har i uppdrag analysera hur straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken kan bli tydligare och mer överskådliga, och lämna nödvändiga författningsförslag (dir. 2022:69, s. 8 f.).

Utredningen, som instämmer i Lagrådets kritik både vad gäller brister i tydlighet och i att lagstiftaren vid överväganden om kriminaliseringar borde ha beaktat att det redan fanns bestämmelser som kriminaliserade det som handlingsreglerna i fråga ytterst syftar till att skydda, föreslår i avsnitt 12.6 en renodling av miljöstraffrätten genom en bred sanktionsväxling. Den innebär att den absoluta merparten av alla straffbestämmelser med hänvisningar till artiklar i EU-

förordningar eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av bemyndiganden i miljöbalken ska upphöra att gälla. Utredningen lämnar därför inte några författningsförslag på hur de straffbestämmelserna kan bli tydligare och mer överskådliga. Även bestämmelserna om artskyddsbrott och otillåten avfallstransport innehåller långa punktuppställningar. Det är givetvis angeläget att överväga om det går att öka tydligheten i de straffbestämmelserna. I det bör ingå överväganden om det finns andra straffbestämmelser som träffar det som de enskilda punkterna ytterst syftar till att träffa och om miljö-sanktionsavgift är lämplig sanktion i linje med vad som föreslås i detta betänkande. Eftersom genomförandet av kraven i 2024 års miljöbrottsdirektiv förutsätter en översyn av utformningen av bestämmelserna i fråga, bör dock sådana överväganden anstå till det lagstiftningsärendet.

16.5.8 Särskilt om utfyllnadsnormer i form av internationella standarder

Bedömning: Internationella standarder som fyller ut svenska bestämmelser om straff eller miljöstraffsavgifter bör hållas fritt tillgängliga på svenska. Det bör ske genom behörig myndighets (Kemikalieinspektionens) försorg, antingen på eget initiativ, eller efter uppdrag av regeringen.

Skälen för utredningens bedömning

Bakgrund

I miljöbalken finns en straffbestämmelse som kriminaliserar överträdelser av vissa harmoniserade standarder på kemikalieområdet (29 kap. 3 § andra stycket 11). Det finns även bestämmelser i förordningen (2012:259) om miljöstraffsavgifter som har utfyllnadsnormer i form av standarder.

Högsta domstolen har i prejudikatet ”Laserpekaren II” (NJA 2017 s. 157) konstaterat att det strider mot den straffrättsliga legalitetsprincipen att döma för överträdelse av en författning som hänvisar till en standard som endast finns tillgänglig mot betalning. Därefter har Högsta domstolen i prejudikatet ”Laserpekaren III” (NJA 2019

s. 577) uttalat att det strider mot den straffrättsliga legalitetsprincipen att döma för en överträdelse av en författning som hänvisar till en standard som inte finns på svenska (se även Högsta domstolens prejudikat ”Laserpekaren IV”, mål B 3646-24). Den straffrättsliga legalitetsprincipen gäller även i förhållande till bestämmelser om miljöstraffavgifter. Samma krav på klar och tydlig lag som gäller enligt brottsbalken och inom specialstraffrätten ska alltså ställas i fråga om avgifter som enligt Europakonventionen är att anse som straff (Högsta domstolens avgörande den 18 oktober 2013 i T5180-11, NJA 2004 s. 840 I och II samt NJA 2000 s. 490 och NJA 2008 s. 946).

Vårt uppdrag i denna del är att föreslå hur en avskräckande, proportionerlig och effektiv sanktion för överträdelser av bestämmelser som hänvisar till standarder kan utformas på ett rättssäkert sätt, och att lämna nödvändiga författningsförslag (dir. 2022:69, s. 10 f.). Det har inte tidigare gjorts några överväganden i fråga om att standarderna endast är tillgängliga mot betalning och inte finns på svenska.

Bestämmelserna i miljöbalken och förordningen om miljöstraffavgifter som fylls ut av standarder

Bestämmelser som hänvisar till standarder finns i 29 kap. 3 § andra stycket 11 miljöbalken samt i 7 kap. 3 och 4 §§ förordningen om miljöstraffavgifter.

Av 29 kap. 3 § andra stycket 11 miljöbalken följer att den som med uppsåt eller oaktsamhet i egenskap av att vara tillverkare, nedströmsanvändare eller någon som för in en kemisk produkt eller ett explosivt föremål till Sverige, släpper ut produkten eller föremålet på marknaden utan att följa en skyldighet i artikel 35.2 andra stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1021 av den 20 juni 2019 om långlivade organiska föroreningar (CLP-förordningen) döms för miljöfarlig kemikaliehantering till böter eller fängelse i högst två år. Artikel 35.2 andra stycket i CLP-förordningen anger att om förpackningen innehåller ett ämne eller en blandning som uppfyller kraven i avsnitt 3.1.1

i bilaga II ska den vara försedd med en barnskyddande förslutning i enlighet med avsnitten 3.1.2, 3.1.3 och 3.1.4.2 i bilaga II. Avsnitt 3.1.2 har rubriken Återförslutbara förpackningar och anger att barnskyddande förslutningar på återförslutbara förpackningar ska uppfylla kraven i den internationella standarden EN ISO 8317 i ändrad lydelse "Förpackningar – Barnskyddande förpackningar – Krav och provningsmetoder för återförslutningsbara förpackningar" antagen av Europeiska standardiseringsorganisationen (CEN) och Internationella standardiseringsorganisationen (ISO). Avsnitt 3.1.3 har rubriken Icke återförslutbara förpackningar och anger att barnskyddande förslutningar på icke återförslutbara förpackningar ska uppfylla kraven i CEN-standardens EN 862 i ändrad lydelse "Förpackningar – Barnskyddande förpackningar – Krav och provningsmetoder för icke återförslutningsbara förpackningar för andra produkter än läkemedel", antagen av Europeiska standardiseringsorganisationen (CEN). Det är alltså fråga om utfyllnadsnormer i form av två tekniska standarder.

Den straffrättsliga bestämmelsen gäller inte återförsäljare. För en överträdelse av artikel 35.2 andra stycket i CLP-förordningen genom att i yrkesmässig verksamhet som återförsäljare – utan att samtidigt vara en tillverkare eller nedströmsanvändare eller någon som för in kemiska produkter till Sverige – tillhandahålla en förpackning som inte är försedd med föreskriven barnskyddande förslutning ska i stället en miljöstraffavgift betalas med 10 000 kronor (7 kap. 3 § förordning om miljöstraffavgifter). I 7 kap. 4 § i förordningen finns ytterligare en bestämmelse om miljöstraffavgift som innehåller en utfyllnadsnorm i form av en teknisk standard. I det fallet är det fråga om en hänvisning till artikel 35.2 tredje stycket i CLP-förordningen. Artikeln anger att om förpackningen innehåller ett ämne eller en blandning som uppfyller kraven i avsnitt 3.2.1 i bilaga II ska den vara försedd med en taktill varningsmärkning i enlighet med avsnitt 3.2.2 i bilaga II. Avsnitt 3.2.2 har rubriken *Bestämmelser om kännbar varningsmärkning* och anger att de tekniska specifikationerna för kännbar varningsmärkning ska uppfylla EN ISO-standardens 11683 i dess ändrade lydelse "Förpackningar – Kännbar varningssymbol – Fordringar".

Standarderna i fråga finns i tre officiella språkversioner (engelska, franska och tyska) och de är endast tillgängliga mot betalning.

Standardiseringsorganen och standarderna

Det finns tre svenska standardiseringsorgan som på uppdrag av regeringen representerar Sverige inom de europeiska och internationella standardiseringsorganen. Dessa är Swedish Standards Institute (SIS), Svensk Elstandard (SEK) och Svenska Informations- och Telekomunikationsstandardiseringsorganen (ITS). För standardiseringsorganen finns en paraplyorganisation, Sveriges standardiseringsförbund (SSF), vars ändamål är att främja standardiseringen i Sverige och verka för användning av standarder, effektivisera standardiseringen genom samverkan och att ansöka om statliga uppdragsmedel. Statligt stöd utgår till den privaträttsliga standardiseringen och fastställs årligen i ett regeringsbeslut som innehåller riktlinjer för stödet. I riktlinjerna för budgetåret 2023 (UD2022/18366) anges bl.a. att standardiseringsarbetet bör bidra till ökad kvalitet, effektivitet och säkerhet inom offentlig verksamhet.

De för utredningens uppdrag aktuella standarderna finns tillgängliga på SIS webbplats i en engelsk språkversion och mot betalning. SIS har upphovsrätten till de svenska standarderna och har, enligt standarderna, rätt att översätta dem till svenska. När översättningen har notifierats till the European Committee for Standardization (CEN), får den samma status som de officiella språkversionerna (engelska, franska och tyska).

Regleringar på andra områden av överträdelser av standarder

Straffbestämmelser som hänvisar till utfyllnadsnormer i form av tekniska standarder finns även på andra områden, t.ex. strålskyddsområdet och transport av farligt gods.

Enligt 7 kap. 9 § strålskyddslagen (2018:396) får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om tillstånds- eller anmälningsplikt för hantering av tekniska anordningar som kan alstra icke-joniserande strålning. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en sådan föreskrift döms till böter eller fängelse i högst två år (9 kap. 2 § 4).

Regeringen har meddelat föreskrifter om tillståndsplikt för laserpekare i strålskyddsförordningen (2018:506). Enligt 5 kap. 9 § första stycket 2 krävs tillstånd för att tillverka, förvärva, inneha, använda, överlåta eller upplåta starka laserpekare.

I 1 kap. 6 § 1–5 strålskyddsförordningen definieras vad som utgör en stark laserpekare. Det anges vara en bärbar teknisk anordning som svarar mot fem angivna förutsättningar. Anordningen ska bl.a. ha de strålningsegenskaper som uppfyller kriterierna för laserklass 3R, 3B eller 4 enligt svensk standard SS EN 60825–1, utgåva 4, 2007. Den standard som det hänvisas till är fastställd av den privaträttsliga standardiseringsorganisationen SEK Svensk Elstandard och finns tillgänglig på SEK:s webbplats. Standarden, som är på engelska, är – genom en överenskommelse mellan Strålsäkerhetsmyndigheten och SEK – sedan den 6 juli 2017 förbetald av myndigheten och därmed kostnadsfri för digital nedladdning.

Enligt lag (2006:263) om transport av farligt gods får farligt gods transporteras endast på de villkor och under de förutsättningar som anges i lagen och i de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (2 § andra stycket). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 2 § andra stycket döms till böter (16 § andra stycket). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har utfärdat föreskrifter med stöd av 15 och 16 §§ förordningen (2006:311) om transport av farligt gods. I föreskrifterna hänvisas till standarder som endast finns tillgängliga mot betalning och som är på engelska (MSBFS 2022:3).

Utredningens bedömning

För att den straffrättsliga legalitetsprincipen ska vara uppfylld behövs internationella standarder som fyller ut svenska bestämmelser om straff eller miljöstraffavgifter hållas fritt tillgängliga på svenska. SIS har rätt att översätta standarderna i fråga till svenska. När översättningen har notifierats till the European Committee for Standardization (CEN), får den samma status som de officiella språkversionerna (engelska, franska och tyska). Därefter kan den svenska officiella språkversionen hållas tillgänglig utan kostnad. Det bör lämpligen ske genom att behörig myndighet (Kemikalieinspektionen) – antingen på eget initiativ eller på uppdrag av regeringen – ingår avtal med SIS.

Utredningen har övervägt om bestämmelser som hänvisar till standarder i stället skulle kunna utformas på ett annat sätt eftersom det är så uppdraget är formulerat i kommittédirektiven (dir. 2022:69

s. 10 f.). Vi ser emellertid inte att det är en ändamålsenlig eller möjlig väg framåt. Det är fråga om utfyllnad av en EU-förordning som är direkt tillämplig och som alltså redan gäller som lag. Dessutom finns upphovsrättsliga aspekter med en sådan lösning som inte är överblickbara inom den tid som utredningen har fått till sitt förfogande.

16.6 En ny miljöstrafflag

Förslag: Det ska införas en ny miljöstrafflag och 29 kap. miljöbalken ska upphöra att gälla.

Bedömning: Justitiedepartementet bör ansvara för miljöstraffrätten.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Bakgrund

Straffbestämmelserna och frågor som har samband med dem är placerade i 29 kap. miljöbalken sedan miljöbalkens tillkomst. I utredningen som föregick regeringens förslag om en ny miljöbalk föreslogs att straffbestämmelserna skulle fördelas mellan brottsbalken och miljöbalken så att de brott som stod i brottsbalken skulle kvarstå där medan de övriga, med specialrättslig anknytning, skulle samlas i miljöbalken. Regeringen ansåg dock att samtliga straffbestämmelser skulle samlas i miljöbalken. Regeringen intog härvid ståndpunkten att miljöbalken skulle komma att ha motsvarande dignitet som brottsbalken. Regeringens utgångspunkt var att många av straffbestämmelserna i miljöstraffrätten är blankettstraffbud som får sitt innehåll genom miljöbalkens materiella bestämmelser. Om dessa straffbud i stället skulle tas in i brottsbalken, skulle enligt regeringen, sambandet mellan dem och miljöbalkens materiella bestämmelser framstå som mindre klart. Deras karaktär av blankettstraffbud stämde inte heller med systematiken och utformningen av brotten i brottsbalken. Genom att brotten med miljörättslig anknytning i stället arbetades in i miljöbalken skulle deras centrala betydelse i miljösammanhang framstå klart och tydligt. Myndigheternas verk-

samhet skulle vidare underlättas. Vidare ansågs inte bara miljöstraffrättens utan också miljörettens hela regelsystem bli mer sammanhållet och lättare att överblicka om straffbestämmelserna integrerades i just miljöbalken och som en länk i miljöbalkskedjan (prop. 1997/98:45, del 1, s. 519 ff.).

Det bör övervägas om miljöstraffrätten ska flyttas ur miljöbalken

Utredningen anser att det finns skäl att i samband med den reform som utredningen föreslår överväga om miljöstraffrätten alljämt bör vara placerad i miljöbalken. Utifrån det vi vet i dag om hur miljöbrottslighet upptäcks, utreds och lagförs, dvs. att miljöbrottslighet betraktas som brottslighet av lägre dignitet (seavsnitt 5), finns skäl att ifrågasätta regeringens ståndpunkt vid miljöbalkens tillkomst om att miljöbalken skulle komma att ha motsvarande dignitet som brottsbalken. Vi har övervägt och ser fördelar med att straffbestämmelser om miljöbrottslighet flyttas tillbaka till brottsbalken för att det klart ska framgå hur allvarligt samhället ser på ifrågasavarande brottslighet, men har bedömt att ett sådant förslag inte skulle få tillräckligt gehör. Det finns dock anledning att överväga om miljöstraffrätten bör placeras i en egen lag i stället för i miljöbalken. En uppdelning mellan förvaltningsrättsliga bestämmelser och straffrättsliga bestämmelser är inte främmande i svensk rättsordning utan finns t.ex. på skatteområdet och på området för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (se t.ex. inkomstskattelagen [1999:1229], mervärdesskattelagen [1994:200], lagen [1994:1776] om skatt på energi, lagen [1999:673] om skatt på avfall och skattebrottslagen [1971:69]), samt lagen [2014:307] om straff för penningtvättsbrott, terroristbrottslagen [2022:666] och lagen [2017:630] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism). Andra exempel på specialstraffrättsliga lagar är lagen [1951:649] om straff för vissa trafikbrott, lagen [2000:1225] om straff för smuggling, och bidragsbrottslagen [2007:612].

Miljöstraffrätten bör regleras i en egen lag

Utredningen har alltså bedömt att det finns skäl att överväga om miljöstraffrätten bör regleras i en egen lag för att det klart ska framgå hur allvarligt samhället ser på ifrågasvarande brottslighet. Utredningens förslag om en renodling av miljöstraffrätten och skärpta straffskalor understryker förvisso att det är fråga om brottslighet som samhället ser allvarligt på. Det innebär dock inte att man kommer åt den grundläggande orsaken till att miljöbrottslighet betraktas som brottslighet av lägre dignitet (se avsnitt 3.7.2, 5 och 6.1). Genom att miljöstraffrätten är placerad i miljöbalken signaleras att miljöstraffrätten tillhör miljöpolitiken, snarare än kriminalpolitiken (se avsnitt 5.5.6). Symbolvärdet av en egen miljöstrafflag bör inte underskattas.

Miljörätten och miljöstraffrätten är två i grunden olika system som bygger på olika principer och förhållningssätt. Miljöbalkens 29 kap. står i kontrast till de övriga delarna av miljöbalken genom att bestämmelserna ska tillämpas utifrån straffrättsliga principer. Inom straffrätten är det främmande att lägga bevisbördan på den enskilde. I processuella frågor skiljer sig miljöstraffrätten och den övriga miljörätten åt. Regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter, kommunerna, mark- och miljödomstolarna, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen prövar mål och ärenden enligt miljöbalken. För prövningen av mål om straff eller förverkande enligt 29 kap. miljöbalken gäller dock vad som är föreskrivet om brottmål i allmänhet. Det är polis- och åklagarmyndighet som utreder miljöbrottslighet och det är allmän domstol som prövar målen som brottmål.

Att placera miljöstraffrätten i en egen lag skulle vidare utgöra ett viktigt signalvärde om rollfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna och de brottsbekämpande myndigheterna. Det är viktigt att myndigheterna respekterar varandras roller för att sanktionssystemet i dess helhet ska kunna vara effektivt (avsnitt 6.6). Det har under utredningens gång framkommit att det förekommer att bevisinhämtningen vid misstänkt miljöbrottslighet inte sker utifrån utgångspunkten att det är åklagaren som har bevisbördan. Vår bedömning är att risken för detta skulle minska om miljöstraffrätten flyttades till en egen miljöstrafflag. Härigenom skulle tydliggöras att miljöstraffrätten har en annan processuell ingång och andra bevisregler än vad som gäller för övriga bestämmelser i miljöbalken och att det är de

brottsbekämpande myndigheterna som ansvarar för brottsutredningen.

Miljöstraffrätten i 29 kap. miljöbalken innehåller ett mycket stort antal förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar. Samtidigt innebär de andra straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken rent faktiskt ett omfattande sanktionsbeläggande av de förvaltningsrättsliga kraven i fråga. Flera av de förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringarna har vidare tillkommit, inte för att det är fråga om så allvarliga gärningar att det är befogat med straff, utan för att miljöstraffsavgifter inte ansetts vara ett alternativ (se dir. 2022:69 och avsnitt 3.1). Det framstår för utredningen som att användandet av straff på detta sätt har sin grund i att lagstiftarens utgångspunkter för miljöstraffrätten inte i första hand har varit miljöstraffrättsliga. En renodlad strafflag skulle understryka att det är fråga om straffrätt för vilken straffrättsliga utgångspunkter gäller – såväl i lagstiftningsärenden som i rätts-tillämpningen.

I förarbetena till miljöbalken anförs att det är en fördel om straffbestämmelserna kan finnas samlade och ingå som en viktig länk i den s.k. miljöbalkskedjan och då det underlättar myndigheternas verksamhet i deras tillsynsarbete (prop. 1997/98:45, del 1, s. 519 ff.). Miljöstraffrätten tillämpas emellertid inte i huvudsak av tillsynsmyndigheter, utan av domstolar och brottsbekämpande myndigheter. Ett skäl för en sammanhållen reglering skulle kunna vara att det i 2 kap. miljöbalken finns allmänna hänsynsregler som utgör utgångspunkt för bedömningar om uppsåt och oaktsamhet. Till ledning för sådana bedömningar finns dock även en stor mängd föreskrifter av olika slag, t.ex. föreskrifter om hur kemikalier får användas och hur de ska förvaras, som inte finns i miljöbalken. Även vägledning från myndigheter och risk- och skyddsinformation från t.ex. kemikalieleverantörer kan ha betydelse.

Det kan göras gällande att en samlad reglering skulle kunna för- enkla arbetet för de som omfattas av plikten att anmäla misstänkta brott enligt 26 kap. 2 § miljöbalken, för enskilda och i rättstillämpningen i övrigt. Det skulle i sådana fall framför allt ha sin grund i att bemyndigandena för utfyllnaden av blankettstraffbuden finns i miljöbalken. Eftersom miljöbalken är en ramlag förutsätts tillsynsmyndigheterna, enskilda och rättstillämpningen i övrigt dock redan i dag tillämpa balken tillsammans med annan relevant författning. Som exempel på det senare kan här nämnas de handlingsregler som

yller ut blankettstraffbuden i 29 kap. miljöbalken. De finns, med ett par undantag, inte i balken.

Den absoluta merparten av blankettstraffbuden kommer att upphöra att gälla genom utredningens förslag. Överträdelse av handlingsreglerna i fråga kommer i stället bli föremål för miljöstraffavgifter som regleras i 30 kap. miljöbalken och i förordningen om miljöstraffavgifter (kapitel 12).

Utredningen gör sammantaget bedömningen att en uppdelning av miljöstraffrätten och den övriga miljörätten genom en ny miljöstrafflag leder till en mer ändamålsenlig strafflagstiftning och därför bör genomföras. Problematik som lyfts bestående i risk för att det medför svårigheter för tillsynsmyndigheter, enskilda och i rättstillämpningen i övrigt att länka samman miljörätten och straffrätten om straffbestämmelserna placeras utanför balken framstår som möjlig att överbygga och bortser från den omständigheten att miljörätten och miljöstraffrätten redan i dag består av ett stort antal författningar utanför miljöbalken. Lagen ska benämnas miljöstrafflagen.

Justitiedepartementet bör ansvara för miljöstraffrätten

Förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden fördelas mellan departementen på det sätt som anges i bilagan till förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Enligt bilagan ansvarar Justitiedepartementet för lagstiftningsärenden som inte hör till något annat departement och som gäller ämnen som avses i 8 kap. 2 § första stycket 1 eller 2 regeringsformen, processrättsliga ämnen. Utgångspunkten är alltså att Justitiedepartementet ansvarar för straffrättslig lagstiftning om inte annat anges i bilagan. Enligt bilagan har t.ex. Finansdepartementet ansvar för lagstiftningsärenden om straff för brott mot skatte- och tulllagstiftningarna. Vidare ansvarar Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet för lagstiftning om arbetstid och arbetsmiljö på transportområdet enligt bilagan. Lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott hör dock till Justitiedepartementet. Finansdepartementet har ansvar för förvaltningsrättslig lagstiftning om penningtvätt och finansiering av terrorism, medan Justitiedepartementet har ansvar för lag om straff för penningtvättsbrott (2014:307) och terroristbrottslagen (2022:666). Regelverken är kopplade till varandra t.ex. på så sätt att en verksamhetsutövare som inte upp-

fyller krav på rutiner för att hindra penningtvätt och finansiering av terrorism kan dömas för penningtvättsbrott och för finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (jfr prop. 2013/14:121, s. 60 f.). Det är alltså inte främmande med uppdelning mellan Justitiedepartement och ett sakdepartement, även när det finns en koppling mellan regelverken.

Miljöbrottsligheten är ett växande hot mot den globala säkerheten och en lönsam kriminell verksamhet, inom EU och över hela världen. Området är attraktivt för grov organiserad brottslighet. Miljöbrottslighet hotar överlevnaden för alla levande arter, har en enorm ekonomisk påverkan, och förväntas öka ytterligare. Det finns enligt utredningens bedömning ett tydligt behov av framför allt straffrättslig kompetens för att miljöstraffrätten ska vara effektiv. Vidare bör av rättssäkerhetsskäl utgångspunkten vara att det ska gå att förstå det straffbara området utan att vara expert på miljö rätt. Utredningen anser mot den bakgrunden att Justitiedepartementet bör ansvara för miljöstraffrätten och Klimat- och näringslivsdepartementet för miljö rätten i övrigt. Det erfarenhets- och kompetensutbyte som sker mellan departementen i dag får givetvis förväntas ske även fortsättningsvis.

16.7 Behov av följdändringar

Förslag: Straffbestämmelserna i 29 kap. 1 § (miljöbrott), 2 § (brott mot områdesskydd), 2 a § (förseelse mot områdesskydd), 2 b § (artskyddsbrott), 2 c § (otillåten hantering av en invasiv främmande art), 3 § första stycket och andra stycket 8 och 12 (delar av miljöfarlig kemikaliehantering), 4 a § (otillåten avfallstransport), 4 b § (otillåten fartygsåtervinning), 7 § (nedskräpning), 7 a § (nedskräpningsförseelse), 8 § första stycket 12 (del av brottskatalogen) och 9 § första stycket 2 miljöbalken (del av bötesbrottskatalogen) ska införas i den nya miljöstrafflagen. Detsamma gäller för bestämmelserna i 29 kap. om förverkande, åtalsprövning, förhållandet till brottsbalken och smugglingslagen, tillbakaträdande och domsrätt.

Följdändringar ska göras i följande lagar som hänvisar till 29 kap. miljöbalken, eller miljöbalken, som den nya miljöstrafflagen ska ersätta:

- brottsbalken,
- miljöbalken,
- lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg,
- lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning,
- lagen (2006:263) om transport av farligt gods,
- barlastvattenlagen (2009:1165),
- lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror, och
- kustbevakningslagen (2019:32).

Skälen för utredningens förslag

Förslaget till en ny miljöstrafflag som ersätter 29 kap. miljöbalken innebär att ändringar behöver göras i miljöbalken och i andra författningar som innehåller hänvisningar till 29 kap miljöbalken. Regeringen kommer att behöva göra följdändringar i de förordningar som i dag hänvisar till 29 kap miljöbalken. Det gäller även myndigheter som har utfärdat föreskrifter i vilka det finns hänvisningar till 29 kap. miljöbalken.

Nedan behandlas de lagar som kräver följdändring med anledning av förslaget om en ny miljöstrafflag.

Brottsbalken

I 2 kap. 4 § brottsbalken finns upplysning om att det i annan lagstiftning finns särskilda bestämmelser om svensk domstols behörighet att döma över vissa brott som har begåtts utanför Sverige. I paragrafen räknas 29 kap. miljöbalken upp. Eftersom 29 kap. miljöbalken upphävs och ersätts av en ny miljöstrafflag behöver paragrafen ändras.

Miljöbalken

I 26 kap. 2 § miljöbalken anges att tillsynsmyndigheten skyndsamt ska anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Med anledning av förslaget om en ny miljöstrafflag finns skäl att i den paragrafen i stället ha en upplysningsbestämmelse om att anmälningssplikten regleras i miljöstrafflagen. I den nya miljöstrafflagen finns vidare skäl att tydliggöra att skyldigheten gäller om det finns anledning att anta att ett brott enligt den nya miljöstrafflagen har begåtts.

Enligt 26 kap. 17 § andra stycket miljöbalken får kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse. Stycket avser fall där det inte finns något beslut meddelat av tillsynsmyndigheten utan rättelse föranleds av att någon har begått en gärning som objektivt sett är straffbar enligt 29 kap. miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 2, s. 277). Vid bestämmelsens tillkomst avsåg de uppräknade paragraferna miljöbrott, vållande till miljöstörning, miljöfarlig kemikaliehantering, otillåten miljöverksamhet och brottskatalogerna i dåvarande 29 kap. 8–10 §§ miljöbalken, vilket inte synes ha uppmärksammats vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 när brottet vållande till miljöstörning upphörde att gälla och det nya artskyddsbrottet ersatte den dåvarande kriminaliseringen i 10 § som upphörde att gälla (jfr prop. 2005/06:182). Paragrafen behöver därför ses över så att den omfattar de avsedda brotten i den nya miljöstrafflagen. Även det nya avfallsbrottet (se avsnitt 16.4.5) bör omfattas av regleringen.

I 26 kap. 23 § miljöbalken anges att en naturvårdsvakt får ta i beslag jakt- och fångstredskap, fortskaffningsmedel och andra föremål som kan antas ha betydelse för utredning av brottet, om vakten ertappar någon på bar gärning, som bryter mot förbud eller föreskrifter meddelade med stöd av 7 kap. 3, 5, 11, 12, 24 eller 28 §, 8 kap. 1–3 §§, 11 kap. 14 § eller 12 kap. 6 §, om detta är straffbelagt enligt 29 kap. Eftersom 29 kap. miljöbalken upphävs och ersätts av en ny miljöstrafflag behöver 26 kap. 17 och 23 §§ ändras. Även det nya avfallsbrottet (se avsnitt 16.4.5) bör omfattas av möjligheten till beslag och särskild handräckning.

Eftersom 29 kap. miljöbalken upphävs och ersätts av en ny miljöstrafflag behöver de bestämmelser i 29 kap. miljöbalken som ska finnas kvar efter utredningens förslag om en renodling av miljöstraffrätten (se kapitel 12 och 16) föras över till den nya miljöstrafflagen, dvs. 1 § (miljöbrott), 2 § (brott mot områdesskydd), 2 a § (förseelse mot områdesskydd), 2 b § (artskyddsbrott), 2 c § (otillåten hantering av en invasiv främmande art), 3 § första stycket och andra stycket 8 och 12 (delar av miljöfarlig kemikaliehantering), 4 a § (otillåten avfallstransport), 4 b § (otillåten fartygsåtervinning), 7 § (nedskräpning), 7 a § (nedskräpningsförseelse), 8 § första stycket 13 (del av brottskatalogen) och 9 § första stycket 2 miljöbalken (del av bötesbrottskatalogen). Detsamma gäller för bestämmelserna i 29 kap. miljöbalken om förverkande, åtalsprövning, förhållandet till brottsbalken och smugglingslagen, tillbakaträdande och domsrätt.

Lag om åtgärder mot förorening från fartyg

I 10 kap. 1 § lag om åtgärder mot förorening från fartyg finns bestämmelser om straff för den som släpper ut olja eller andra skadliga ämnen än olja. I paragrafen anges att ansvar enligt paragrafen inte döms ut om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller miljöbalken. Eftersom hänvisningen till miljöbalken avser 29 kap. miljöbalken och då det kapitlet upphävs och ersätts av en ny miljöstrafflag behöver paragrafen ändras.

Lag med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

I 14 § lag med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning finns bestämmelser om straff för fastighetsinnehavare som inte följer krav på gatuhållning och skyltning. I paragrafen anges att ansvar enligt paragrafen inte döms ut om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller miljöbalken. Eftersom hänvisningen till miljöbalken avser 29 kap. miljöbalken och då det kapitlet upphävs och ersätts av en ny miljöstrafflag behöver paragrafen ändras.

Lag om transport av farligt gods

I 16 § lag om transport av farligt gods finns bestämmelser om straff för den som transporterar farligt gods eller lämnar sådant till någon annan för transport utan att iaktta lagens allmänna aktsamhetsregel. I paragrafen anges att ansvar enligt paragrafen inte döms ut om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller i 29 kap. 1 eller 2 § miljöbalken.

Eftersom 29 kap. miljöbalken upphävs och ersätts av en ny miljöstrafflag behöver paragrafen ändras. När 16 § tillkom avsåg 29 kap. 2 § miljöbalken brottet vållande till miljöstörning (jfr prop. 2005/06:51, s. 61), vilket inte synes ha uppmärksammats vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 när brottet upphörde att gälla (jfr prop. 2005/06:182). Paragrafen ska därför hänvisa till miljöbrottet och det oaktsamma miljöbrottet i den nya miljöstrafflagen.

Barlastvattenlagen

I 8 kap. barlastvattenlagen finns bestämmelser som straff vid utsläpp av barlastvatten. I 8 § anges att det inte ska dömas till ansvar enligt barlastvattenlagen för gärningar som är belagda med strängare straff i brottsbalken eller miljöbalken. Eftersom hänvisningen till miljöbalken avser 29 kap. miljöbalken och då det kapitlet upphävs och ersätts av en ny miljöstrafflag behöver paragrafen ändras.

Lag om handel med timmer och trävaror

I 9 § lagen om handel med timmer och trävaror finns bestämmelser om straff för den som bryter mot förbud mot att släppa ut timmer. I bestämmelsen anges att om gärningen är belagd med samma eller strängare straff enligt brottsbalken eller 29 kap. 2 b § miljöbalken, får inte dömas till ansvar enligt paragrafen. Eftersom 29 kap. miljöbalken upphävs och ersätts av en ny miljöstrafflag behöver paragrafen ändras.

Kustbevakningslag

I 3 kap. 2 § kustbevakningslagen behandlas omfattningen av den direkta brottsbekämpningen, dvs. de brott där Kustbevakningen har en möjlighet att agera självständigt. I bestämmelsen anges att Kustbevakningens direkta brottsbekämpning omfattar brott som rör vattenförorening och miljö enligt 29 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken i fråga om utsläpp från fritidsfartyg, samt 29 kap. 2–2 b §§, 4 § första stycket 1 j i fråga om otillåten hantering av ammunition som innehåller bly, 4 a § och 8 § första stycket 12 och 13 samma balk.

Eftersom 29 kap. miljöbalken upphävs och ersätts av en ny miljöstrafflag behöver paragrafen ändras. I uppräknningen ska inte längre ingå brottet otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § första stycket 1 j miljöbalken eftersom det ska upphöra att gälla (avsnitt 12.6.9). Även kriminaliseringen av överträdelser av förbudet mot dumpning av förbränning av avfall enligt 15 kap. 27 § miljöbalken ska upphöra att gälla (avsnitt 12.6.15). I avsnitt 16.4.5 föreslår utredningen ett nytt avfallsbrott. Eftersom det innefattar sådana förfaranden ska det anges i den aktuella paragrafen.

17 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

17.1 Ikraftträdande

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Skälen för utredningens förslag

Den nya regleringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Med beaktande av den tid som kan beräknas gå åt för remissbehandling och beredning inom Regeringskansliet bedömer vi att detta kan ske tidigast den 1 juli 2026.

17.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: En övergångsbestämmelse ska införas som innebär att föreskriften i 16 kap. 6 b § första stycket 3 c miljöbalken även gäller motsvarande brott som begåtts före ikraftträdandet enligt äldre föreskrifter.

Bedömning: I fråga om övriga författningsförslag saknas behov av övergångsbestämmelser.

Skälen för utredningens förslag

Det ska införas en övergångsbestämmelse för 16 kap. 6 b § första stycket 3 c miljöbalken

Bestämmelsen i 16 kap. 6 b § första stycket 3 c miljöbalken anger att tillstånd endast får ges om sökanden inte förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister avseende brott, där det lägsta föreskrivna straffet är fängelse, enligt miljöstrafflagen (2026:0000). Bestämmelsen gäller om en dom eller ett beslut meddelats eller ett strafföreläggande godkänts avseende ett sådant brott inom fem år före den dag då kontrollen i registret görs. För att brott som begåtts före bestämmelsens ikraftträdande enligt äldre föreskrifter ska kunna beaktas behövs en övergångsbestämmelse med denna innebörd.

Det behövs inte några andra övergångsbestämmelser

Enligt 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen och 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (promulgationslagen) får straffbestämmelser inte ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel. Gäller annan lag när dom meddelas, ska den lagen tillämpas, om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. En bestämmelse med samma innebörd finns också i artikel 7 i Europakonventionen. Förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning omfattar formellt inte administrativa sanktioner. Enligt förarbetena skulle det emellertid innebära ett kringgående av förbudet att ge retroaktiv verkan åt administrativa sanktioner av uppenbart repressiv, straffliknande karaktär (prop. 1975/76:209, s. 125). Några övergångsbestämmelser beträffande straffbestämmelserna eller bestämmelserna om miljöskattavgifter behövs därför inte.

När det gäller den föreslagna regleringen för att undvika dubbelprövning är utgångspunkten att sådana nya processrättsliga regler ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det innebär att reglerna ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen trätt i kraft. Det medför att de brottsbekämpande myndigheterna, tillsynsmyndigheterna och domstolarna ska tillämpa de nya bestämmelserna även i ärenden som inletts innan de föreslagna bestämmelserna trätt i kraft (jfr prop. 2013/14:237, s. 171 f.).

Det finns därför inte något behov av några övergångsregler för dessa kategorier av bestämmelser. Det bedöms inte heller i fråga om övriga författningsförslag finnas behov av övergångsbestämmelser.

18 Konsekvenser

I utredningens uppdrag ingår att analysera konsekvenserna av lämnade förslag i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Eftersom utredningen lämnar författningsförslag ska konsekvensanalysen också göras i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (numera upphävda 15 a § kommittéförordningen). Den 6 maj 2024 trädde vissa ändringar i kommittéförordningen i kraft och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning har upphävts och ersatts med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Enligt övergångsbestämmelser till förordningarna ska emellertid äldre bestämmelser tillämpas för utredningar som tillsattes före ikraftträdandet.

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474), i den för utredningen gällande lydelsen, ska en utredning redovisa vilka konsekvenser utredningens förslag får för kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen föreslå en finansiering. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet beskrivas. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Vidare ska konsekvenserna beskrivas i enlighet med 6 och 7 §§ i den numera upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Där anges att det ska framgå av konsekvensutredningen vilka alternativa lösningar som finns samt vad konsekvenserna blir om inga åtgärder vidtas. Där anges vidare att det ska framgå vem/vilka

som berörs av regleringen och om regleringen överensstämmer med EU-rätten.

Enligt kommittédirektiven ska utredningen bedöma och redovisa förslagets ekonomiska och andra konsekvenser för staten, kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare och andra berörda aktörer. Särskild vikt ska läggas vid effekter för de olika myndigheterna i rättskedjan. Eventuella konsekvenser för den kommunala verksamheten ska också beaktas. Utredaren ska särskilt redovisa förslagets betydelse för miljöbrottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Problembeskrivningar och det som vi önskar uppnå med förslagen samt alternativa lösningar beskrivs och diskuteras i direkt anslutning till förslagen (se kapitel 7–16). Det som sagts där upprepas inte i detta kapitel. Övriga krav enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen och 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning behandlas i det följande.

18.1 Kort om utredningens uppdrag och förslag

Utredningens huvudsakliga uppdrag har varit att se över sanktionsystemet i miljöbalken och hur miljöbrottsbekämpningen kan stärkas. Översynen ska syfta till att säkerställa att det miljörättsliga sanktionssystemet är effektivt och att samhällets möjligheter att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra överträdelser av miljölagstiftningen förbättras. Vid utförandet av uppdraget ska särskilt beaktas de utmaningar som följer av att den organiserade brottsligheten har ökat sin närvaro på miljöområdet.

Utredningens förslag i fråga om det miljörättsliga sanktionssystemet syftar dels till regelefterlevnad, dels till att skapa ett effektivt system. Förslagen syftar även till att Sverige i högre grad ska uppfylla EU:s krav på sanktioner som är effektiva, avskräckande och proportionerliga. Utredningens förslag kan delas upp i fyra delar:

1. Vandelsprovningen för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet ska utökas. Det ska införas vandelsprovning för anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet.

2. Samverkan på nationell och regional nivå ska tydliggöras och vara författningsreglerad. Det ska införas en möjlighet för en kommun att överlämna ett enskilt ärende till en länsstyrelse.
3. Miljöstraffrätten ska renodlas genom en bred sanktionsväxling från straff till miljöstraffsavgifter. Avgiftens storlek ska uppgå till minst 5 000 kronor. Naturvårdsverket ska ges i uppdrag att göra en översyn av miljöstraffsavgiftssystemet.
4. Miljöstraffrätten ska skärpas. Det ska införas en ny miljöstrafflag som ersätter 29 kap. miljöbalken. Det ska införas ett nytt brott, ett avfallsbrott. Straffbestämmelserna ska ses över beträffande bl.a. brottsrubriceringar, straffskalor, och kvalifikationsgrunder. Straffansvaret för miljöbrott och miljöfarlig kemikaliehantering ska tydliggöras och utvidgas och brott mot områdesskydd ska utvidgas till att omfatta Natura 2000-områden.

En översiktlig beskrivning av förslagen finns i sammanfattningen och utförligare redogörelser finns i kapitel 7–16.

Om inga av utredningens förslag genomförs kommer den problembild som beskrivs i utredningens direktiv och som redogörs för ytterligare i betänkandet kvarstå oförändrad.

18.2 Samhällsekonomiska konsekvenser

Ett effektivt sanktionssystem är avgörande för att säkerställa regel- efterlevnad och för att skydda miljön. Genom att skärpa straffen för de allvarigaste brotten, tydliggöra bestämmelsernas tillämpnings- område och öka möjligheten att förebygga, upptäcka och lagföra organiserad brottslighet, kan samhället dra nytta av stora samhälls- ekonomiska och miljömässiga vinster. Det stärker både miljöskyddet och rättssäkerheten, vilket i förlängningen bidrar till en mer hållbar och rättvis samhällsutveckling.

18.2.1 De samhällsekonomiska kostnaderna av förslagen är svåra att uppskatta

De samhällsekonomiska kostnaderna av förslagen är svåra att uppskatta, eftersom de inte bara kan mätas i direkta ekonomiska termer som ”kronor och ören”. I stället krävs mer övergripande samhällsekonomiska analyser för att fullt ut förstå de långsiktiga effekterna av regeländringarna. Faktorer som påverkar de slutgiltiga samhällsekonomiska kostnaderna är bl.a.:

- *Förbättrad regel efterlevnad*: Om förslagen leder till ökad regel efterlevnad kan det minska behovet av att hantera brott och andra överträdelser i framtiden, vilket i sig kan ge ekonomiska besparingar på lång sikt.
- *Förändringar i arbetsbelastning*: En förändring av sanktionssystemet kan påverka flera olika myndigheter. Om det blir fler åtal och talan om företagsbot i domstol och om fler allvarliga brott lagförs kan det leda till ökade kostnader för rättsväsendet. En förändring av sanktionssystemet kan samtidigt leda till att andra delar av systemet, så som de delar som kommer att omfattas av administrativa sanktioner, kommer att hanteras på ett sätt som är mer kostnadseffektivt. Även i de delarna kan det uppstå ökade kostnader såväl för beslutande myndighet som för rättsväsendet om antalet beslut och överklaganden ökar.
- *Långsiktig samhällsnytta*: I ett längre perspektiv kan en effektivare fördelning mellan brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter leda till stora samhällsekonomiska vinster genom minskad miljöskada och minskade kostnader för sanering, och rättsliga processer, som annars hade drabbat samhället och företag. En stor vinst för företagen och företagsklimatet liksom samhället i stort är en jämnare spelplan, dvs. förbättrade konkurrensvillkor när det inte längre blir lika lönsamt att bryta mot reglerna. Det skapar tillväxt och välmående hos seriösa företag liksom tillväxt och konkurrenskraft i näringslivet i stort. Förslagen bedöms även leda till en stor samhällsnytta med hänsyn till att de främjar tilltron och tilliten till samhällets förmåga att upprätthålla regler.

Nedan beskrivs några samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag.

18.2.2 Brottsförebyggande effekt

De drivkrafter som kännetecknar miljöbrottslighet är framför allt möjligheten till hög vinst, låg upptäcktsrisk, brister i lagstiftningen och låga straff. En brottsförebyggande effekt uppnås därför genom ett tydligt och effektivt sanktionssystem, där risken för upptäckt, lagföring och kännbart straff är reell.

Vandelsprövning är en viktig grindvakt genom att myndigheterna kan neka kriminella aktörer tillträde till marknaden för miljöfarlig verksamhet. På så sätt hindras brottslig verksamhet från att etablera och sprida sig på miljöområdet.

Effektiv tillsyn är i sig också ett viktigt brottsförebyggande verktyg, eftersom regelbunden och noggrann kontroll gör det svårare för kriminella aktörer att undgå upptäckt. Samverkan mellan myndigheter och mellan kommunal tillsyn och kommunens brottsförebyggande uppdrag är härvid av särskild vikt. Genom att samarbeta över flera områden kan myndigheter snabbare identifiera och hantera kriminella aktiviteter, särskilt de som involverar miljöfarlig verksamhet.

18.2.3 Förbättrad utredning och lagföring

Utredningen föreslår en renodling av miljöstraffrätten genom en bred sanktionsväxling. Utredningen bedömer att förslaget kan leda till att den allvarigare brottsligheten kommer att beivras i större utsträckning och att överträdelser som i dag inte beivras i det straffrättsliga systemet i större utsträckning kommer att beivras i det administrativa systemet. Tillsynsmyndigheterna har dessutom specialkunskaper om de förvaltningsrättsliga kraven på miljöområdet som inte finns hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Myndigheternas utredningar genomförs i nära anslutning till att den bristande efterlevnaden av de förvaltningsrättsliga kraven upptäcks. Den omständigheten att överträdelser omfattas av bestämmelser om miljö-sanktionsavgifter i stället för straff kan därmed förväntas leda till att fler brister utreds och att de hanteras snabbare, vilket i sin tur kan få effekten att fler överträdelser än i dag leder till en sanktion. Utredningen föreslår även skärpta straff för de allvarligaste brotten och föreslår ett nytt avfallbrott så att förfaranden som innebär fara för skada på miljön eller som skadar miljön ska leda till straff i fler fall. Syftet med straffskärpningarna är även att straffen bättre ska

spegla brottslighetens allvar. Härigenom kan samhället allokera större resurser och uppmärksamhet till att bekämpa denna typ av brottslighet. Dessa åtgärder kan leda till att miljöbrottsligheten minskar, eftersom de ger ett tydligt budskap till kriminella aktörer att det finns en risk för upptäckt och för kännbara konsekvenser.

De föreslagna förtydligandena i straffbestämmelserna bör vara till nytta för företag och enskilda samt myndigheternas möjligheter att identifiera och beivra brott kommer förbättras. Det kommer stärka rättssäkerheten och bidra till en effektivare brottsbekämpning.

18.2.4 Utökad vandelsprövning leder till färre oseriösa aktörer

Den största fördelen med vandelsprövning är att den fungerar som en förebyggande mekanism, där oseriösa eller kriminella aktörer hindras från att etablera sig på marknaden. Genom att på förhand kontrollera bakgrunden för en sökande eller den som anmäler kan risken för överträdelse minskas. Det skapar en tryggare och mer pålitlig marknadsmiljö. En effekt av förslaget bör enligt utredningens bedömning även bli att den som är olämplig att bedriva miljöfarlig verksamhet, t.ex. på grund av att tidigare brottslighet, kommer avstå från att ägna sig åt sådan verksamhet.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv kan förslaget bidra till minskade kostnader relaterade till miljöbrottslighet och andra överträdelse, eftersom en väl genomförd vandelsprövning kan förhindra att olämpliga aktörer tillåts att verka på marknaden vilket bidrar till bättre konkurrensvillkor och tillväxt. Minskade överträdelse skulle också kunna leda till lägre kostnader för rättsväsendet och tillsynsmyndigheter i form av minskat behov av rättsliga processer och efterföljande åtgärder.

Samtidigt finns det begränsningar som påverkar systemets samhällsekonomiska effektivitet. Aktörer som medvetet undviker regelverket genom att inte ansöka om tillstånd, anmäla verksamhet eller underrätta myndigheterna om ändringar i verksamheten kan undgå vandelsprövning, vilket innebär att oseriösa aktörer även fortsättningsvis kan bedriva verksamhet om de inte upptäcks. En vandelsprövning kan alltså inte hindra alla potentiella överträdelse, särskilt inte när så kallade målvakter används eller när överträdelse begås av

anställda som inte har en ledande roll i verksamheten. För att effektivt hantera dessa problem behövs, förutom vandelsprövning, ytterligare informationskanaler, exempelvis genom stärkt polisiärt undermåttelsearbete, tillsyn och samverkan mellan myndigheter.

18.2.5 Minskad risk för skador på miljön

Minskad brottslighet inom miljöområdet skapar betydande samhälls-ekonomiska nyttor för både samhället och planeten. Genom att effektivt bekämpa miljöbrottslighet minskar risken för skador på ekosystem och biologisk mångfald, vilket i sin tur bidrar till långsiktig hållbarhet och bättre livsvillkor för framtida generationer.

När brottslighet som skadar miljön förhindras, minskar också behovet av kostsamma saneringsinsatser, reningsprojekt och åtgärder för att återställa förstörd miljö. Detta frigör i sin tur resurser som kan användas för förebyggande miljöåtgärder och hållbar utveckling. Minskad miljöbrottslighet leder också till en bättre luft- och vattenkvalitet, samt ökad hälsa och välbefinnande för människor och djur. Sammantaget innebär detta både ekonomiska och ekologiska vinster, där en friskare planet och minskade kostnader för att hantera miljöförstöring går hand i hand.

18.3 Räkneexempel över samhällsekonomiska nyttor

Förslagen syftar till att förebygga och undvika brott och överträdelser inom miljöområdet. Med önskad effekt av förslagen undviker samhället kostnader som i det kontrafaktiska scenariot hade uppstått.

Miljöbrottslighet kan ta sig olika uttryck, med olika allvarliga samhällsekonomiska konsekvenser. Av flera skäl föreligger utmaningar i att uppskatta den totala samhällsekonomiska effekten från lagförslagen. För att synliggöra de samhällsekonomiska konsekvenserna/effekterna/nyttorna beskriver vi nedan tre räkneexempel över nyttor som kan uppkomma om man förebygger brott och andra överträdelser på miljöområdet. Nyttorna beskrivs både i termer av undvikna kostnader för samhället av miljöförstörelse samt undvikna rättegångs- och fängelsekostnader.

18.3.1 Räkneexempel 1: Osorterat bygg- och rivningsavfall lämnas och grävs ner

Ett mindre avfallsbolag, vars verkställande direktör tidigare har dömts till fängelse för bokföringsbrott, erbjuder att på ett billigt och miljövänligt sätt forsla bort och hantera tusentals ton av verksamhetsavfall i form av osorterat bygg- och rivningsavfall. I praktiken tar avfallsbolaget dock inte hand om avfallet på ett lagenligt sätt, utan gräver ner en del och lämnar en del på marken. Totalt handlar det om cirka 4 000 ton avfall, varav 60 procent på kommunal mark. Polisens tekniker hittar miljögifter på platserna där avfall lämnats som bl.a. kan orsaka cancer och göra marken omöjlig att odla eller bygga bostäder på. Förundersökningen pågår under längre tid. Två misstänkta är anhållna i två dagar. De åtalas för miljöbrott, den ena för miljöbrott av normalgraden den andra för grovt miljöbrott. Huvudförhandlingen i domstol pågår i fyra dagar.

I det kontrafaktiska scenariot, där den föreslagna utökade vandelsprövningen hade förhindrat de åtalade från att bedriva miljöfarlig verksamhet, eller där brottsligheten upptäckts och stoppas i ett tidigt skede, och där högre straffvärden avskräcker de inblandade från att begå brottet, hade samhällsekonomiska kostnader kunnat undvikas.

Samhällsekonomiska kostnader för hantering av avfall

Avfall som lämnas illegalt på kommunal mark har följande konsekvenser:

1. avfallet behöver forslas bort och hanteras på ett miljömässigt hållbart sätt,
2. området där avfallet lämnats behöver saneras och återställas, och
3. extra och löpande tillsynsarbete kan krävas för att säkerställa att vattnet och den lokala miljön inte är förorenad.

Kostnaden för att forsla bort och hantera osorterat byggavfall uppskattas av sakkunniga till 3 000 kronor per ton. I detta exempel uppgår därmed kostnaden för att forsla bort det avfall som lämnats på kommunal mark till 7,2 miljoner kronor. I scenariot har avfall även lämnats på privat mark. Markägare som inte har hanterat avfallet har förelagts vid vite att forsla bort avfallet på ett miljömässigt godtag-

bart sätt. I exemplet har antagandet gjorts att avfallet på privat mark inte kräver vidare kommunala insatser eller användning av skattemedel. Kostnaderna för att sanera marken och området bedöms vara antingen 800 eller 1 500 kronor per ton avfall, beroende på om avfallet lämnats ovan mark eller grävts ned. Under antagandet att hälften av avfallet grävts ner, ger det en saneringskostnad på 1 150 kronor per ton. Det motsvarar sammantagna saneringskostnader på 2,8 miljoner kronor. Detta förutsätts återigen att enbart avfall på kommunal mark kräver kommunala insatser och användning av skattemedel.

Den illegala avfallshanteringen innebär ett ökat behov av tillsyn. Tillsynsmyndighetens insatser kan delas upp i två delar. När otillåten avfallshandling misstänks krävs utredningsåtgärder från tillsynsmyndigheten för att kontrollera regelefterlevnad och behov av insatser. I det efterföljande skedet, när bortforsling och sanering har skett, finns det också i vissa fall behov av ökad tillsyn. Kostnaden för tillsynen kan falla på staten eller kommun om det inte är möjligt att få verksamhetsutövaren att betala. I relation till kostnaderna för sanering och bortforsling bedöms tillsyns- och inspektionskostnader på det hela taget vara betydligt mindre. I enskilda fall kan ärendena dock vara omfattande och medföra kostnader som är betydande för enskilda tillsynsmyndigheter – oftast kommuner.

Sammantaget har i exemplet det offentliga genom kommuner och myndigheter behövt betala åtminstone 10 miljoner kronor för hantering och sanering av avfall som lämnats och grävts ner på offentligt ägd mark.

Illegala avfallsärenden som i exemplet blir ofta komplexa och omfattande och kräver enorma resurser från tillsynsmyndigheten, vilket i praktiken innebär att den ordinarie tillsynen blir lidande. Att de seriösa företagen som betalar årliga avgifter får mindre tillsynstid och att andra verksamheter prioriteras bort, innebär också att anmälningar och ansökningar från seriösa företag får en längre handläggningstid då tillsynsmyndigheternas resurser snabbt blir kraftigt påverkade av ärenden där akuta miljörisker uppstår. De seriösa företagen kan också förlora inkomster till följd av allvarliga brister i konkurrensvillkoren.

Samhällsekonomiska kostnader för rättsprocessen

Tidsåtgången och kostnaden för förundersökningen har uppskattats genom att kombinera genomsnittlig månadskostnad för en offentlig-anställd inom rättsväsendet, antal månader som förundersökningen pågått samt hur många anställda som i genomsnitt arbetat heltid med åtalet.

Månadskostnaden för en offentlig-anställd antas vara omkring 70 000 kronor (vilket inkluderar alla kostnader som betalas av arbetsgivaren, som t.ex. sociala avgifter). Arbetet beräknas ha pågått i tio månader och i genomsnitt har två personer arbetat heltid med åtalet. Förundersökningen har krävt insatser av polis, åklagare och expertmyndigheter som Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Givet dessa antaganden uppskattas kostnaden för förundersökningen till drygt 1,4 miljoner kronor.

Utöver förundersökningen tillkommer rättegångskostnader. Fyra rättegångsdagar medför advokat- och domstolskostnader, kostnader för expertvittnen samt övriga logistiska kostnader, som eventuell reseersättning, ersättning för inkomstförlust, och kostnader för eventuell tolk.

Genom en jämförelse med rättegångar av snarlikt omfattning och komplexitet antas en rättegångsdag kosta omkring 100 000 kronor. Det innebär att rättegången kostat närmare 400 000 kronor. Sammantaget har rättsprocessen krävt 1,8 miljoner kronor för arbetsinsatser, arvoden och övriga utgifter. Värt att understryka är att detta är kostnaden utan att häktnings- och fängelsekostnader beaktats.

Samhällsekonomiska kostnader för skada på natur, miljö och hälsa

Utöver de kvantifierbara kostnaderna uppkommer stora samhällsekonomiska kostnader till följd av skada på natur, miljö och hälsa. Miljöföroreningar och andra ingrepp i miljön skadar den biologiska mångfalden och bidrar till försämrade ekosystemtjänster, vilket påverkar tillgången till ren luft, vatten, och bördig mark. I detta scenario är konsekvenserna för människors hälsa påtagliga, med ökade risker för luftvägssjukdomar och andra relaterade hälsoproblem. Detta medför också negativa effekter på välbefinnandet genom försämrade livsmiljöer och minskade möjligheter till rekreation. De samhällsekonomiska konsekvenserna av dessa effekter är betydande men

svåra att exakt beräkna, eftersom de omfattar både direkta och indirekta kostnader som påverkar långsiktiga samhällsmål och livskvaliteten.

Sammanställda samhällsekonomiska nyttor

Sammantaget uppgår de kvantifierbara samhällsekonomiska kostnaderna i detta scenario till närmare 12 miljoner kronor. Den faktiska samhällsekonomiska kostnaden överstiger det beloppet eftersom konsekvenserna av de lokala miljöskadorna inte har kunnat kvantifieras.

18.3.2 Räkneexempel 2: Företag i mindre svensk kommun lämnar giftigt avfall och försätter sig därefter på egen begäran i konkurs

En mindre svensk kommun ingår ett avtal med ett företag för byggande av en bullervall. Företaget anmäler härefter till tillsynsmyndigheten att visst icke-farligt avfall kommer att användas vid anläggandet av bullervallen och att det därmed rör sig om en anmälningspliktig verksamhet (jfr 29 kap. 35 § miljöprövningsförordningen [2013:251]). Företaget tänker dock även använda farligt avfall för byggnationen. Sammanlagt är det fråga om 15 000 ton avfall. Oegentligheterna upptäcks när en stank från bullervallen sprids i området och närboende och husdjur blir sjuka. Det upptäcks då också att tungmetaller läckt ut i marken. Marken måste saneras.

Företaget som byggde bullervallen försätter sig härefter på egen begäran i konkurs. Dess tidigare ägare åtalas och döms. Ägaren åläggs också att betala skadestånd med 12 miljoner kronor till kommunen. Eftersom tillgångar saknas får kommunen dock inte ut något skadestånd utan får stå för alla saneringskostnader. Trots sanering finns avfall kvar på platsen i isolerade dukar under marken. I närheten finns ett vattendrag, och kommunen måste regelbundet ta prover för att kontrollera eventuellt läckage.

I det kontrafaktiska scenariot, där brottsligheten upptäcks och stoppas i ett tidigt skede, och där risken för kännbara straff avskräcker de inblandade från att begå brottet, hade samhällsekonomiska kostnader kunnat undvikas.

Samhällsekonomiska kostnader från hantering av avfall

Flera direkta och indirekta kostnader har uppstått till följd av den illegala hanteringen av farligt avfall. Huvuddelen av kostnaderna är kopplade till olika saneringsförsök, som dränering, övertäckning och bortforsling. Den kontinuerliga tillsynen av det närliggande vattendraget medför även kostnader för kommunen. Kostnaderna för kommunen uppskattas till totalt drygt 50 miljoner kronor över 20 års tid. Om regleringen kringgås som i detta exempel kan problem uppstå med illojal och osund konkurrens. De seriösa företagen kan därmed förlora inkomster till följd av allvarliga brister i konkurrensvillkoren. Dessa är dock svåra att beräkna.

Samhällsekonomiska kostnader från rättsprocessen

Förundersökningen antas ha tagit sex månader, med två personer som i genomsnitt arbetat heltid med åtalet. Månadskostnaden för en heltidsanställd antas vara omkring 70 000 kronor. Kostnaden för förundersökningen uppgår således till 840 000 kronor. Rättegångs- och advokatkostnader antas uppgå till 400 000 kronor, varav 300 000 kronor är advokatarvode och 100 000 kronor är kostnader associerade med rättegången – 50 000 kronor per rättegångsdag. Sammantaget uppskattas kostnaderna associerade med rättsprocessen att uppgå till omkring 1,35 miljoner kronor.

Kommunen anlitar Kronofogdemyndigheten för att driva in det utdömda skadeståndet. Eftersom företaget gått i konkurs och ägaren inte har några tillgångar får kommunen dock inte någon ersättning. När Kronofogdemyndigheten kopplas in är det vanligt att den som är skyldig pengar betalar en avgift för indrivningen. Eftersom ägaren antas sakna ekonomiska tillgångar får kommunen och skattebetalarna stå för avgiften för indrivningsförsöken. I relation till kostnaderna för sanering är dessa utgifter försumbara, men representativa för den situation som uppkommer av att inte förebygga, förhindra eller upptäcka och stoppa miljöbrottslighet i ett tidigt skede.

Samhällsekonomiska kostnader från skada på natur, miljö och hälsa

I likhet med det föregående scenariot leder farligt avfall till samhällsekonomiska kostnader genom skada på natur, miljö och hälsa. De samhällsekonomiska konsekvenserna av dessa effekter är sannolikt betydande men svåra att exakt beräkna, eftersom de omfattar både direkta och indirekta kostnader.

Sammanställda samhällsekonomiska nyttor

Sammantaget uppgår de kvantifierbara samhällsekonomiska kostnaderna i exemplet till drygt 50 miljoner kronor. Den faktiska samhällsekonomiska kostnaden överstiger det beloppet eftersom konsekvenserna av de lokala miljöskadorna inte har kunnat kvantifieras. Exemplet visar på vilka omfattande konsekvenser som kan uppstå även vid småskaliga upphandlingar/investeringar, som att bygga en bullervall, om oseriösa aktörer bedriver affärsverksamhet med miljöfarligt avfall.

18.3.3 Räkneexempel 3: Knappt 1 900 ton batteriavfall grävs olovligen ned eller lämnas på olika fastigheter i Sverige

Ett batteriåtervinningsföretag återvinner en stor del av Sveriges batterier. Företaget anlitar underleverantörer för att ta hand om batteriavfallet. Batteriavfallet är miljöskadligt. Det innehåller höga halter av olika metaller, däribland tungmetaller, och behöver hanteras för att slutförvaras. Det framkommer att cirka 1 900 ton batteriavfall, i form av svart massa, har grävts ned eller lämnats på olika fastigheter i närliggande kommuner. Batteriåtervinningsföretaget försätts på egen begäran i konkurs strax efter att det uppdagats att det varit inblandat.

Fyra personer åtalas för grova miljöbrott bestående i hantering och undanskaffande av farligt avfall i form av batterikross. Samtliga döms för miljöbrott; två döms för grovt miljöbrott till fängelse i två år och sex månader respektive tre år och två döms för miljöbrott till villkorlig dom.

Av utredningen framkommer att avfallet hanterats på ett sådant sätt att lakvattnet från avfallet påvisade så höga pH-värden att vattnet var frätande och visade på extrem förorening av tungmetaller. Av utredningen framkommer vidare att föroreningen hade kunnat sprida sig från massorna samt att hanteringen av massorna medfört eller kunnat medföra påtaglig risk för människors hälsa, samt risk för djur och växter på både lång och kort sikt.

I det kontrafaktiska scenariot, där brottsligheten upptäcks och stoppas i ett tidigt skede, och där högre straffvärden avskräcker de inblandade från att begå brottet, hade samhällsekonomiska kostnader kunnat undvikas.

Samhällsekonomiska kostnader från hantering av batteriavfall

Hanteringen av batteriavfall innebär utgifter för de drabbade kommunerna för transporter, sanering av mark samt efterföljande – och i särskilda fall – löpande tillsyn och provtagning.

Kostnaden för att transportera bort batteriavfallet och lämna detta till en godkänd mottagare uppskattas till mellan 2 000 och 3 000 kronor per ton. Kostnaden för sanering uppskattas till 7 500 kronor per ton. Kostnaden beror dock på lokala miljöomständigheter, exempelvis om batteriavfallet har grävts ned eller inte. För de 1 900 ton batteriavfall i detta exempel är den sammantagna kostnaden för transport och sanering cirka 19 miljoner kronor.

Kostnader för miljötillsyn har inte samma relation till mängden avfall som transport- och saneringskostnader har. För denna kostnad är antal platser i behov av regelbunden provtagning ett mer anpassat mått. I detta exempel har batteriavfall lämnats på åtminstone fyra olika platser. Vi antar att varje enskild plats kräver uppföljande miljöinspektioner minst två gånger per år och att arbetsinsatsen motsvarar varsin heltidsarbetsvecka för två personer, med all administration inräknad. Vidare antar vi att månadskostnaden för en offentliganställd är 70 000 kronor, inräknat sociala avgifter. Eftersom tillsynsbehovet antas minska efterhand antas de ökade utgifterna för miljötillsyn gälla i genomsnitt under två år. Detta motsvarar en kostnad på 4,4 miljoner kronor.

De samhällsekonomiska kostnaderna direkt kopplade till otillåten hantering av batteriavfall uppgår därmed i detta scenario till drygt 23 miljoner kronor.

Om regleringen kringgås som i detta exempel kan problem uppstå med illojal och osund konkurrens som kan leda till förlorade inkomster för de seriösa företagen.

Samhällsekonomiska kostnader från rättsprocessen

Kostnaden för förundersökningen och rättegången uppskattas genom att kombinera genomsnittlig månadskostnad för en offentliganställd inom rättsväsendet med antal månader respektive dagar som förundersökning och förhandling pågick. Till detta tillkommer även advokat-kostnader. Vi antar att det tog drygt sex månader från det att en av underleverantörerna polisanmälades tills att domen meddelades. Förhandlingen antas ha pågått i fem dagar.

Under antagandet att fem personer i genomsnitt arbetade heltid med åtalet i sex månader uppgår kostnaden för förundersökningen till 2,5 miljoner kronor. Advokatkostnaderna uppskattas till mellan 400 000 och 600 000 kronor per åtalad, och rättegångskostnaden uppskattas till 100 000 kronor per dag. Den sammantagna kostnaden för rättegången och advokatersättning blir därmed 5 miljoner kronor.

De två personerna som dömdes för grovt miljöbrott fick fängelsestraff motsvarande fem och ett halvt år. Vårddygnskostnaden på anstalt är 3 773 kronor per dygn. Under antagandet att de avtjänade två tredjedelar av straffet innan de blev villkorligt frigivna, motsvarar det 5 miljoner kronor i kostnader för Kriminalvården. Eftersom vårddygnskostnaderna inkluderar fasta kostnader, som exempelvis lokalhyra, vilka inte påverkas av antalet individer är kostnadsuppskattningen i det här fallet något överskattad. En konservativ uppskattning är i stället att kostnaderna för kriminalvården från fängelsestraffen är 2,5 miljoner kronor. De sammantagna samhällsekonomiska kostnaderna uppgår således till 7,5 miljoner kronor.

Samhällsekonomiska kostnader från skada på natur, miljö och hälsa

Provsvaren från lakvattnet, nederbörd som passerat genom batteriavfallet, visade på ett mycket högt pH-värde och att lakvattnet var frätande. Det innehöll också höga halter av tungmetaller. Förhöjda halter av tungmetaller kan få märkbara lokala biologiska effekter, där särskilt mikroorganismer och smådjur i marken kan ta skada. Proverna visade på höga halter av zink, nickel och koppar, både i själva batteriavfallet och i marken där avfallet lämnats. Särskilt zink har en förmåga att spridas med lakvatten och påverka större omkringliggande ytor. Den främsta risken är att föroreningar kommer ut i grundvattnet. Det kan också finnas risk för att såväl enskilda som allmänna vattentäkter förstörs vilket i sin tur innebär samhällsekonomiska konsekvenser på grund av förlorat dricksvatten.

De långsiktiga konsekvenserna på miljö, natur och människors hälsa och de samhällsekonomiska kostnader som detta medför går inte att uppskatta. Dels för att det är svårt att översätta miljöskador i monetära termer, dels för att de potentiella konsekvenserna i denna typ av scenario kan ta många år att fullt ut förstå.

Sammanställda samhällsekonomiska nyttor

Sammantaget uppgår de kvantifierbara samhällsekonomiska kostnaderna i det illustrativa exemplet till omkring 30 miljoner kronor. Den faktiska samhällsekonomiska kostnaden överstiger det beloppet eftersom konsekvenserna av de lokala miljöskadorna inte har kunnat kvantifieras. Exemplet visar att om utredningens förslag kan ha en brottsförebyggande effekt, bl.a. genom att verka avskräckande, kan detta leda till stora samhällsekonomiska vinster.

18.4 Ekonomiska och administrativa konsekvenser

18.4.1 Åtgärder för att förebygga miljöbrottslighet

Utvidgad vandelsprövning

Förslagen innebär att en mer ingående bedömning kommer att behöva göras vid ansöknings- och anmälningsförfarandet hos prövningsmyndigheterna. De beslutande myndigheterna utgörs av mark-

och miljödomstolarna, miljöprövningsdelegationerna vid länsstyrelsen och kommunala tillsynsmyndigheter.

Utredningen har inhämtat uppgifter från utvalda länsstyrelser och kommuner för att kunna uppskatta antalet vandelsprövningar för prövningsmyndigheterna. För anmälningar enligt 32 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd har antalet inkomna anmälningar under perioden 1 januari 2023 till den 31 december 2023 varierat mellan de olika myndigheterna. Som exempel kan nämnas att Länsstyrelsen i Norrbottens län inte haft några sådana ärenden, länsstyrelsen Stockholm hade sju ärenden, länsstyrelsen Skåne 14 ärenden och länsstyrelsen Västra Götaland 15 ärenden under samma period. Utredningen har fått in svar från tre kommuner och det går därför inte att dra några generella slutsatser om antalet underrettelser hos kommuner.

För nya ansökningar om tillstånd enligt miljöprövningsförordningen har samtliga mark- och miljödomstolar inkommit med uppgifter för perioden 1 januari 2023 till den 31 december 2023 enligt följande.

- 20 mål i mark- och miljödomstolen i Nacka
- 13 mål mark- och miljödomstolen i Vänersborg
- 17 mål i mark- och miljödomstolen i Växjö
- 5 mål i mark- och miljödomstolen i Umeå
- 10 mål i mark- och miljödomstolen i Östersund.

Utredningen har fått svar från nio av tolv miljöprövningsdelegationer om ansökningar för ny verksamhet enligt miljöprövningsförordningen för perioden 1 januari 2023 till den 31 december 2023. Av svaren utredningen fått framgår att antalet ansökningsärenden ligger mellan tre (Stockholm) och 13 (Kalmar). Halland hade fyra inkomna ärenden, Västerbotten åtta ärenden, Västernorrland sju ärenden, Norrbotten tio ärenden, Skåne nio ärenden, Uppsala sju ärenden och Östergötland fem ärenden.

Den utvidgade vandelsprövningen kan leda till att prövningsmyndigheterna i större utsträckning fattar beslut som är till nackdel för de som kontrolleras. Det kan innebära att antalet överklagade ärenden ökar hos länsstyrelserna, mark- och miljödomstolarna samt Mark- och miljööverdomstolen. Det är mycket svårt att på förhand beräkna

antalet överklagade ärenden. Utredningens bedömning är dock att det kommer att röra sig om ett begränsat antal.

Särskilt för mark- och miljödomstolarna och länsstyrelserna

Utredningens förslag innebär att prövningsmyndigheterna ska beakta fler faktorer vid tillståndsprövningen än tidigare. Förslagen innebär inte att det blir fler mål eller ärenden. De tillkommande momenten kommer huvudsakligen att handla om registerkontroller och granskningar av handlingar. De bedömningar som behöver göras är av begränsad svårighetsgrad. Den föreslagna regleringen innebär att skyldigheten att inkomma med erforderliga handlingar ligger hos verksamhetsutövarna.

Utredningen bedömer att konsekvenserna av utredningens förslag när det gäller tillståndsprövningen hos mark- och miljödomstolarna och miljöprövningsdelegationerna inte kommer att leda till längre handläggningstider eftersom de ytterligare moment som tillförs är begränsade i förhållande till övriga moment i tillståndsprövningen. De tillkommande momenten bör vidare kunna utföras parallellt med andra moment i tillståndsprövningen. Utredningen bedömer därför att den arbetsbelastning som tillkommer för domstolarna och miljöprövningsdelegationerna är begränsad i denna del.

Mark- och miljödomstolarna och miljöprövningsdelegationerna kommer också att hantera eventuella ansökningar om återkallelse som länsstyrelser inkommer med om någon tagit över en verksamhet utan att anmäla detta och inte klarar vandelsprövningen. Utredningens bedömning är att antalet sådana mål eller ärenden kommer att vara begränsat och därmed även arbetsbelastningen för prövningsmyndigheterna. Förslaget innebär att regeringen ges bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter som ska omfattas av kraven på vandelsprövning, vilket kan få betydelse för antalet eller ärenden som innefattar vandelsprövning.

För länsstyrelserna innebär förslaget ytterligare en ny uppgift genom att en vandelsprövning också ska genomföras vid byte av verksamhetsutövare och när det tillkommer personer med betydande inflytande. De uppgifter som utredningen hämtat in gällande antal ärenden om underrättelse enligt 32 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd visar att antalet underrättelser varierar

mellan olika länsstyrelser. De inkomna uppgifterna kan dock ge en fingervisning om hur många vandelsprövningar som tillkommer med utredningens förslag.

Utredningen bedömer att de kostnadsökningar som inledningsvis kan aktualiseras för länsstyrelserna främst är hänförliga till utbildnings- och vägledningsinsatser då det tillkommer ett nytt moment i kommunernas hantering av anmälan om miljöfarlig verksamhet genom att det införs en vandelsprövning för dessa verksamheter. För kommunerna som ska tillämpa bestämmelserna om vandelsprövning i anmälningsärenden kan det därför behövas tillsynsvägledningsinsatser. Sådan vägledning ryms inom det uppdrag som länsstyrelsen har enligt 3 kap. 2 och 16 §§ miljötillsynsförordningen. Kostnaden bedöms rymmas inom anslagsram.

Kommunerna

Förslaget innebär att det tillkommer ett nytt moment i kommunernas hantering av anmälan om miljöfarlig verksamhet genom att det införs en vandelsprövning för dessa verksamheter. Förslaget kan inledningsvis komma att innebära åtgärder i form av upprättande av nya rutiner och mallar till stöd för beslutsfattandet samt information till verksamhetsutövare. Förslaget innebär att en ny författningsreglerad skyldighet tillkommer för kommunerna i denna del.

De berörda tillsynsmyndigheterna på kommunal nivå har sedan tidigare erfarenhet av arbete med vandelsprövning på andra områden. Den utökade vandelsprövningen som utredningen föreslår är i linje med den prövning som kommunen utför på t.ex. alkohol- och tobaksområdet. Det utökade momentet vid hanteringen av anmälan som följer av utredningens förslag är därmed som sådan inte främmande för kommunerna och det finns således tillgång till kompetens inom myndigheten. Förslaget innebär dock att det initialt kommer behövas kompetensutveckling av inspektörer som arbetar med miljöfarlig verksamhet. Kommunerna har visserligen kompetensen för att genomföra vandelsprövning hos sina tobaks- och alkoholhandläggare men i många kommuner är dessa placerade på olika förvaltningar eller samlat i förbund som utövar prövningen och tillsynen över flera kommuner. De är därmed inte naturligt förankrade till sina miljöinspektörer. För tobaks- och alkoholhandläggare håller olika länsstyrelser nybörjar-

utbildningar för nya handläggare inom vandelsprövning. Detta skulle kunna vara en möjlighet även för vandelsprövning av miljöfarlig verksamhet och främja en enhetlig tillämplig av bestämmelserna. Utredningen bedömer att vandelsprövningen kan handläggas av samma personer som hanterar anmälan om miljöfarlig verksamhet. Med en inledande utbildningsinsats bör de ha den kompetens som krävs för uppgiften. Den utbildning som behövs bör kunna hanteras inom ramen för den kompetensutveckling som sker inom kommunerna. Under en övergångsperiod kan handläggarna vid kommunerna vidare behöva vägledning om de nya reglerna. Tillsynsvägledning i frågor som rör tillsynen tillhandahålls genom råd och stöd från Naturvårdsverket och länsstyrelserna (se avsnitt 4.3.3 och 8.4.3).

Utredningen bedömer sammantaget att den ökade arbetsbördan bör bli mindre betungande mot bakgrund av att vandelsprövningen till stor del handlar om registerkontroller och att det är den som anmäler en verksamhet som ska tillhandahålla det underlag, undantaget belastningsregisterutdrag, som behövs för prövningen. Även om förslaget i ett inledande skede, när t.ex. effektiva rutiner för beslutsfattande ännu inte har utarbetats, kan innebära ökad resursåtgång torde detta gälla under en begränsad tid. Förslaget innebär att regeringen ges bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter som ska omfattas av kraven på vandelsprövning, vilket kan få betydelse för antalet ärenden som innefattar vandelsprövning.

Förslaget innebär även att en vandelsprövning ska genomföras vid byte av verksamhetsutövare och när det tillkommer personer med betydande inflytande. De uppgifter som utredningen hämtat in gällande antal ärenden om underrättelse enligt 32 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd är få för att generella slutsatser ska kunna dras. De inkomna uppgifterna från länsstyrelserna kan möjligen ge en fingervisning om hur många vandelsprövningar som tillkommer med utredningens förslag.

Vandelsprövningen blir en del av den kontroll som tillsynsmyndigheten gör vid anmälan av miljöfarlig verksamhet. Den verksamheten innefattas i vad som kan avgiftsfinansieras genom kommunens tillsynsavgifter, och den slutliga kostnaden för prövningen hamnar således på verksamhetsutövarna. Förslagen i denna del bedöms således vara kostnadsneutrala för kommunerna, eftersom handläggningen kan finansieras genom den kommunala tillsynsavgiften.

Naturvårdsverket

De kostnadsökningar som inledningsvis kan aktualiseras som följd av utredningens förslag är främst hänförliga till utbildnings- och vägledningssatsar. Sådan vägledning kan rymmas inom det uppdrag som Naturvårdsverket har enligt 3 kap. 2 och 16 §§ miljötillsynsförordningen. Kostnaden bedöms rymmas inom anslagsram.

Polismyndigheten

Vid vandelsprövningen finns det en möjlighet för tillsyns- och prövningsmyndigheterna att begära ett yttrande från Polismyndigheten. Möjligheten är avsedd att tillämpas restriktivt. Det föreslagna förfarandet kan innebära en viss ökning av ärenden av administrativ karaktär hos Polismyndigheten. Utredningen bedömer dock att den arbetsbelastning som tillkommer är begränsad. Polismyndigheten upprättar redan i dag inom ramen för kommunernas prövning av serveringstillstånd enligt alkohollagen den typ av yttranden som myndigheten enligt den föreslagna vandelsprövningen ska lämna till kommunen om det efterfrågas. Polismyndigheten har sålunda väl upparbetade rutiner för den nya uppgift som läggs på myndigheten. Vi bedömer därför att uppgiften bör kunna hanteras av Polismyndigheten inom ramen för den nuvarande verksamheten och utan särskilt resurstillskott.

18.4.2 Åtgärder som förbättrar möjligheterna att upptäcka, utreda och lagföra miljöbrottslighet

Möjlighet att överlämna enskilda ärenden från kommun till länsstyrelse

Förslaget om att införa möjlighet för en kommun att överlämna ärenden till länsstyrelsen när det föreligger särskilda skäl innebär att viss omfördelning av ärenden kommer att ske mellan kommunerna och länsstyrelserna. Möjligheten att överlämna ett ärende är avsedd att tillämpas restriktivt. Därtill ska överlämnandet godkännas av aktuell länsstyrelse. Antalet ärenden som i praktiken överlämnas bör bli relativt få. I de fall ett överlämnande faktiskt sker kan det få stor betydelse för den aktuella kommunen på så sätt att en effektiv

och rättssäker tillsyn kan komma till stånd. Utredningens förslag i denna del kan förväntas minska eventuella problem som kan uppstå för vissa kommuner exempelvis när det sker otillbörliga försök att påverka tillsynsmyndighetens arbete från verksamheter som har kopplingar till organiserad brottslighet eller när det uppstår en intressekonflikt som åtminstone kan ge intryck av partiskhet.

Länsstyrelsen föreslås få möjlighet att ta ut en timavgift för ärenden som överlämnats från kommunen. Förslaget innebär att ett tillsynsärende som hos kommunen har finansierats med avgifter kan finansieras med avgift hos länsstyrelsen i ett överlämnat ärende.

Länsstyrelsens beslut i det överlämnade ärendet kan överklagas till mark- och miljödomstol. Förslaget innebär att det blir en överklagandeinstans mindre i tillsynsärendet jämfört med om det varit kommunen som beslutat i ärendet. Förslaget påverkar emellertid inte tillgången till domstolsprövning. Ett överlämnat ärende som rör beslut om miljöstraffavgift överklagas dock på motsvarande sätt som om kommunen beslutat eftersom beslut om miljöstraffavgift överklagas till mark- och miljödomstol (30 kap. 7 § miljöbalken). I dessa fall påverkas inte instansordningen.

En författningsreglerad samverkan

Utredningen föreslår åtgärder för att stärka samverkan mellan berörda myndigheter i syfte att bekämpa miljöbrottslighet. En effektiv bekämpning av miljöbrottslighet förutsätter effektiv samverkan mellan brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter på olika nivåer. Förslaget syftar till att ge en tydligare struktur för samverkan, att skapa förutsättningar för att arbetet med att samverka kring miljöbrottslighet prioriteras och att arbete bedrivs med den långsiktighet som behövs.

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten

De myndigheter inom rättsväsendet som berörs av utredningens förslag om nationell och regional samverkan är Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Polismyndigheten ska ansvara för samverkansfunktionen på nationell nivå och delta i den regionala samverkansfunktion som ska finnas

inom länsstyrelsen. Det ingår redan i Polismyndighetens uppdrag att samverka med andra aktörer för att bekämpa brottsligheten på miljöområdet. Av Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet framgår t.ex. att Polismyndigheten aktivt ska verka för en väl fungerande samverkan med andra statliga myndigheter, kommuner, näringsliv och ideella aktörer och att samverkan ska ske lokalt, regionalt, nationellt och internationellt med en tydlig struktur för och samsyn kring vem som gör vad utifrån en gemensam lägesbild (se kapitel 4). Inom Polismyndigheten finns för närvarande en nationell samordnare för åtgärder mot avfallsbrottslighet. Den funktionen är huvudsakligen operativ. Utredningens förslag om samverkansfunktioner på nationell och regional nivå innebär att det skapas forum och struktur så att Polismyndighetens uppdrag, såväl det strategiska som det operativa, kan utföras mer effektivt. De lägesbilder som ska tas fram på nationell och regional nivå förbättrar möjligheterna att prioritera myndighetens insatser och genom de regionala samverkansfunktionerna skapas kontaktytor mellan Polismyndigheten och tillsynsmyndigheterna på lokal och regional nivå som effektiviserar samarbetet. Det kan behövas resurser i samband med att regleringen införs, men även löpande. Inledningsvis kan det behövas resurser för att bygga upp funktionerna. Det kommer även behövas personal som löpande kan identifiera, kartlägga och analysera riskerna och metoderna för miljöbrottslighet och på årlig basis ta fram en nationell lägesbild för miljöbrottsligheten. Det krävs även resurser för informationsutbyte och kunskapsöverföring mellan den nationella och den regionala samverkansfunktionen.

Utredningen föreslår att samverkansfunktionerna närmare ska bestämma formerna för sitt arbete. Det gör att det är svårt att göra några säkra uppskattningar om vilka resurser som kommer att krävas. Det framstår dock som att det för en samverkan på strategisk nivå krävs dels en kanslifunktion, dels en styrgrupp på chefsnivå med representation från berörda myndigheter. Utredningens bedömning är att en kanslifunktion, som bl.a. ska samordna övriga myndigheters deltagande i samverkan, kan kräva två årsarbetskrafter. Därtill kommer deltagande i styrgrupp kräva en viss arbetsinsats, även om den bedöms begränsad. Utredningen konstaterar att dessa kostnader är begränsade i förhållande till Polismyndighetens totala anslag, som för år 2024 är 40,8 miljarder kronor (Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Polismyndigheten). De ökade kostnader som för-

slaget om samverkan innebär bör därmed rymmas inom ramen för Polismyndighetens befintliga anslag.

Utredningens förslag får även konsekvenser för Åklagarmyndigheten. Förslaget innebär att deltagande i den nationella samverkansfunktionen blir obligatorisk för Åklagarmyndigheten, medan deltagande på regional nivå blir frivilligt. Beroende på vilka former den nationella samverkansfunktionen bestämmer för sitt arbete kan det för Åklagarmyndighetens del bl.a. innebära deltagande i en styrgrupp på chefsnivå. Åklagarmyndigheten deltar i dag i samverkan enligt miljötillsynsförordningen, och i det nationella miljöbrottsrådet. Riksenheten för arbets- och miljömål, Åklagarmyndigheten, har till utredningen framfört att deltagandet i regional samverkan inte innebär en effektiv hantering av Åklagarmyndighetens resurser (se avsnitt 9.3.2). Ett av uppdragen för den nationella samverkansfunktionen kommer att vara att omhänderta vissa frågor som i dag hanteras inom regional samverkan, med syftet att dessa frågor ska kunna hanteras nationellt i stället. Utredningen bedömer därför att den nya nationella samverkansfunktionen och fördelningen av uppgifter mellan dessa funktioner kommer att bidra till att Åklagarmyndighetens resurser används mer effektivt och till en minskad resursåtgång. Det kostnader som deltagandet i samverkansfunktionerna kommer innebära bör rymmas inom ramen för Åklagarmyndighetens anslag.

Länsstyrelserna

Genom utredningens förslag om samverkan utökas länsstyrelsernas uppdrag i förhållande till det ansvar för samverkan som länsstyrelserna har enligt 1 kap. 17 § andra stycket miljötillsynsförordningen. Den samverkan som sker i dag får huvudsakligen ses som en del i länsstyrelsernas tillsyns- och tillsynsvägledningsuppdrag. Det tillkommer också genom utredningens förslag krav på framtagande av regionala lägesbilder för miljöbrottsligheten. Utredningens förslag innebär vidare att den regionala samverkansfunktionen ska bestämma formerna för sitt arbete. Det är mot den bakgrunden svårt att göra några säkra uppskattningar av tillkommande resursbehov. Det finns också en möjlighet för länsstyrelserna att samordna sina samverkansfunktioner. I lägesbildsarbetet kan det vidare förväntas att Polismyndig-

hetens bidrag kommer att vara betydande. Utredningen bedömer dock att det kan komma att behövas resursförstärkningar hos länsstyrelserna, särskilt initialt när samverkansfunktionerna ska inrättas. Behovet bedöms omfatta motsvarande en årsarbetskraft hos de större länsstyrelserna och en halv årsarbetskraft hos de mindre länsstyrelserna. Det är svårt för utredningen att göra en närmare bedömning av vilken resursåtgång som samverkansfunktionen kommer att medföra löpande eftersom omfattningen är helt beroende av hur samverkan närmare utformas.

Övriga statliga myndigheter

För Brottsförebyggande rådet bedömer utredningen att deltagandet i den nationella samverkansfunktionen ryms inom det uppdrag som myndigheten har, och att det inte kräver några resursförstärkningar.

För Naturvårdsverket bedömer utredningen att deltagande i den nationella samverkansfunktion som Polismyndigheten ansvarar för, och som ersätter det nationella miljöbrottsråd som Naturvårdsverket tagit initiativ till och ansvarar för, bör kunna ske genom att resurser som i dag används till det nationella miljöbrottsrådet omdisponeras. Det bedöms därför inte heller för Naturvårdsverket krävas resursförstärkningar.

Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Kustbevakningen, Länsstyrelserna, Statens jordbruksverk och Tullverket ska ges möjlighet att delta i den nationella samverkansfunktionen. Utgångspunkten är att dessa myndigheter deltar i samverkan utifrån sina befintliga uppdrag, och att deltagande i samverkan ger nytta för myndigheterna vid utförande av deras respektive uppdrag. Det gäller även andra myndigheter som i lämplig utsträckning kan ges möjlighet att delta i och bidra till samverkansfunktionens arbete. Kostnader för dessa myndigheters deltagande i den nationella samverkansfunktionen bör rymmas inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

Kommunerna

Utredningens förslag innebär att kommunerna ska ges möjlighet att delta såväl i den nationella som den regionala samverkansfunktionen. Utgångspunkten är att kommunerna deltar i samverkan utifrån sina befintliga uppdrag, och att deltagande i samverkan ger nytta för myndigheterna vid utförande av deras respektive uppdrag. Utredningens förslag innebär således inte någon ändring för kommunerna jämfört med vad som gäller enligt 1 kap. 17 § miljötillsynsförordningen.

18.4.3 Sanktionsväxling och ändringar i 30 kap. miljöbalken

Utredningens förslag bygger på att sanktionssystemet på miljörettens område med straff och miljöstraffavgifter (och andra administrativa ingripanden) bör ses som en helhet. Den ändrade fördelningen av ärenden mellan brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter kan leda till ett mer resurseffektivt system. Genom att omfördela ansvaret kan de brottsbekämpande myndigheterna fokusera på allvarigare brottslighet, medan tillsynsmyndigheterna kan ta en större roll i att hantera mindre allvarliga överträdelser.

Sveriges domstolar, Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten

En direkt följd av våra förslag blir att de prövningar av överträdelser av förvaltningsrättsliga krav som i dag görs av allmänna domstolar, kommer göras av tillsynsmyndigheterna. Tillsynsmyndigheternas beslut överklagas till mark- och miljödomstolarna. Mark- och miljödomstolarna besitter såväl miljörettslig som förvaltningsrättslig kompetens och framstår som mer lämpade än allmänna domstolar att pröva förvaltningsrättsliga krav på miljörettens område. Med hänsyn till att mark- och miljödomstolarna har stor erfarenhet av att bedöma de frågor som kommer att bli föremål för prövning i ärenden av aktuellt slag bedöms det inte föreligga något behov av större organisatoriska förändringar eller av särskilda utbildningsinsatser eller andra administrativa åtgärder för domstolarna. Beträffande konsekvenserna för mark- och miljödomstolarna är det mycket svårt att bedöma hur stor målökning det kan bli fråga om och hur omfattande målen

kan komma att bli. Förslaget kan emellertid förväntas leda till en märkbar ökning av antalet beslutade miljöstraffavgifter och även att tillsynsmyndigheternas beslut kommer att överklagas, i vart fall under en övergångsperiod till dess att praxis har hunnit utvecklas på området. Samtidigt kommer det innebära en lättnad för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna i förhållande till de överträdelse som föreslås bli föremål för miljöstraffavgift i stället för straff och en ökad måltillströmning hos mark- och miljödomstolarna. För de brottsbekämpande myndigheternas del kan förslaget antas leda till att resurser frigörs hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. De resurser som frigörs bör användas för att bekämpa den mer allvarliga miljöbrottsligheten. För domstolarna kommer sanktionsväxlingen sannolikt leda till att mål och ärenden flyttas från tingsrätterna som hanterar mål om miljöbrottslighet till mark- och miljödomstolarnas som hanterar överklagade beslut om miljöstraffavgifter. Det avgörs cirka 20 brottmål och talan om företagsbot per år i allmän domstol enligt de bestämmelser i 29 kap. miljöbalken som omfattas av utredningens förslag om sanktionsväxling (se avsnitt 5.3). Det nuvarande målunderlaget är således ytterst begränsat. Under de senaste fem åren har tillsynsmyndigheterna meddelat cirka 3 600 beslut om miljöstraffavgift per år, varav cirka 100 beslut har överklagats. Det utgör i genomsnitt cirka tre procent av alla ärenden. Det är således få beslut som överklagas. Det kan dock förväntas att beslut om miljöstraffavgift enligt de bestämmelser om miljöstraffavgift som införs med anledning av utredningens förslag om sanktionsväxling kommer överklagas i något större utsträckning, i vart fall när det är fråga om beslut med förhållandevis höga belopp jämfört med dagens miljöstraffavgifter. Det finns även fog att anta att en bred sanktionsväxling kan leda till att överträdelse som i dag inte beivras i det straffrättsliga systemet i större utsträckning kommer beivras i miljöstraffavgiftssystemet. Den föreslagna sanktionsväxlingen kan alltså antas innebära en ökning av antalet mål i mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen samt möjligen något färre antal mål om mindre allvarlig miljöbrottslighet i tingsrätt och hovrätt. En omfördelning av mål och ärenden mellan olika domstolslag innebär inte några ökade kostnader för Sveriges domstolar. Med hänsyn till ovan resonemang kan det dock förväntas att målantalet hos mark- och miljödomstolen kan komma att bli något större. Kost-

nadsökningarna bedöms rymmas inom Sveriges domstolars anslag. Utvecklingen bör dock följas.

Naturvårdsverket

Utredningen föreslår vidare att Naturvårdsverket får i uppdrag att göra en översyn av avgiftsnivåerna för nuvarande miljöstraffavgifter och tillämpningen av bestämmelserna om miljöstraffavgifter. Utredningen bedömer att det kommer krävas resurser för att genomföra ett sådant uppdrag. Naturvårdsverket har uppskattat denna kostnad till omkring två årsarbetskrafter. Utredningen delar uppfattningen att det krävs resurstillskott för att genomföra uppdraget.

Kammarkollegiet

För Kammarkollegiet, som har ansvaret för uppgiften att bevaka och uppbära betalning av statens fordringar för beslutade miljöstraffavgifter, kommer de nya miljöstraffavgifterna att medföra viss ökad arbetsbelastning. Kammarkollegiet har upplyst utredningen om att det genomsnittliga totala antalet hanterade beslut om miljöstraffavgifter de senaste fem åren uppgår till cirka 3 600 per år och bedömt att den genomsnittliga kostnaden för att hantera ett ärende uppgår till cirka 130 kronor. Utredningens bedömning är att antalet ärenden om miljöstraffavgift kommer öka. Det är dock svårt att uppskatta antalet, vilket redogjorts för ovan. Det ökade antal ärenden som kan tänkas tillkomma med anledning av utredningens förslag bedöms dock kunna hanteras inom Kammarkollegiets befintliga anslag.

Tillsynsmyndigheterna

Förslaget om en renodling av miljöstraffrätten genom en bred straffväxling innebär inte att tillsynsmyndigheterna åläggs någon ny uppgift – de har redan en skyldighet att besluta om miljöstraffavgift.

Antalet beslut om miljöstraffavgifter är ungefär 3 000–4 000 per år (3 600 beslut i genomsnitt de senaste fem åren). Ett fåtal beslut

överklagas till domstol. Det gäller såväl beslut som fattas på kommunal som regional och nationell nivå. Under de senaste fem åren har antalet överklaganden per år varierat mellan 75 och 120 beslut (se avsnitt 5.3.8). Det är framför allt kommunerna som beslutar om miljö-sanktionsavgift. Av det totala antalet beslut om miljö-sanktionsavgift utgör de statliga myndigheternas beslut mellan tio och tjugo procent.

Förslaget om sanktionsväxling innebär fler bestämmelser om miljö-sanktionsavgifter, vilket i sin tur bedöms leda till fler ärenden om miljö-sanktionsavgift och fler överklaganden. Som redogjorts för tidigare i kapitlet är det fråga om ytterst få mål som överklagas. Det är därmed svårt att uppskatta hur många fler ärenden och överklaganden det rör sig om.

Tillsynsmyndigheternas handläggning av miljö-sanktionsavgifter är en del av tillsynen och kan finansieras genom avgifter (se avsnitt 4.3.5). Utredningens förslag om sanktionsväxling innebär att fler överträdelser kommer att sanktionsbeläggas med miljö-sanktionsavgifter, vilket får till följd att skatteintäkterna till staten kommer att öka. Vidare lämnar utredningen förslag om att minimibeloppet ska höjas. Detta förväntas leda till ytterligare större inkomster från sanktionsavgifterna.

Särskilt för de statliga tillsynsmyndigheterna

Av den statistik som utredningen har redogjort för i kapitel 5 drar vi slutsatsen att det främst är Kemikalieinspektionen av de statliga myndigheterna som kommer få fler bestämmelser om miljö-sanktionsavgifter att tillämpa. Samtidigt innebär förslaget att myndigheten inte längre kommer vara skyldig att upprätta en anmälan om misstänkt brott till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten för de överträdelser som utredningen nu föreslår ska leda till en miljö-sanktionsavgift i stället för straff. Kemikalieinspektionen har till utredningen framfört att en sanktionsväxling kommer kräva mer resurser jämfört med vad som i dag läggs på ärenden om miljö-sanktionsavgift och anmälan om misstänkt miljöbrottslighet. Utredningen delar den bedömningen. De ökade kostnaderna bedöms dock främst uppstå till följd av att det kan bli fler beslut om miljö-sanktionsavgift som överklagas. Utredningen bedömer att kostnader som kan följa av förslaget bör rymmas inom myndighetens anslagsram.

Vad gäller de övriga statliga tillsynsmyndigheterna bedöms inte förslaget om sanktionsväxling medföra någon nämnvärd ökad arbetsbelastning eller kostnadsökning. På motsvarande sätt som för den utökade vandelsprövningen kan det uppstå ett behov av en utökad tillsynsvägledning från Naturvårdsverket inledningsvis. Kostnaden för detta bedöms dock rymmas inom anslagsramen.

Särskilt för de kommunala tillsynsmyndigheterna

Utredningens förslag innebär inga större förändringar för hanteringen av beslut om miljöstraffavgift hos de kommunala tillsynsmyndigheterna. Kommunernas handläggning av beslut om miljöstraffavgifter kan alltså i stort väntas vara densamma. Utredningen föreslår ingen ändring i fråga om att ansvaret är strikt och att tillsynsmyndigheterna är skyldiga att besluta om miljöstraffavgift om det finns förutsättningar för det. Det innebär att tillsynsmyndigheterna inte behöver göra någon egentlig prövning av skuldfrågan, utan att det i princip räcker med ett konstaterande att den aktuella regeln överträts. Kommunerna förväntas redan i dag ha kompetens att bedöma om det är fråga om en överträdelse av sådana krav som utredningen föreslår ska bli föremål för sanktionsväxling, eftersom de redan i dag har en skyldighet att anmäla misstänkt brott i fråga om sådana överträdelser. Det införs dock en utökad möjlighet att i det enskilda fallet befria från skyldighet att betala miljöstraffavgift samt att helt eller delvis sätta ner avgiften om det i ett enskilt fall är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp.

Samtidigt innebär förslaget att tillsynsmyndigheterna inte längre kommer att vara skyldiga att ta fram underlag och upprätta en anmälan om misstänkt miljöbrottslighet till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten för de överträdelser som utredningen nu föreslår ska leda till en miljöstraffavgift i stället för straff. Det kommer medföra en betydande minskning av de anmälningar som tillsynsmyndigheterna gör i dag. Det innebär att de resurser som myndigheterna i dag lägger på att upprätta anmälningar, göra kompletteringar på begäran av polis eller åklagare, efterfråga återkoppling avseende gjorda anmälningar och andra liknande uppgifter kan förväntas minska betydligt.

Under utredningen har ett antal tillsynsmyndigheter fått uppskatta tidsåtgången för att dels anmäla brott, dels handlägga ärenden om miljöstraffsavgift. Den uppskattade tidsåtgången har varierat mellan olika tillsynsmyndigheter. I många fall bedöms de straffrättsliga förfarandena medföra mer arbete för tillsynsmyndigheten eftersom myndighetens personal även involveras i den följande straffrättsliga processen som vittnen, dels under förundersökningen, dels i rättegången. Utifrån svaren gör utredningen bedömningen att det i många fall bör vara så att arbetsuppgifterna tar ungefär lika mycket tid i anspråk och att resursåtgången inte kommer att öka i någon större omfattning till följd av den föreslagna straffsavgiftens växling. Som utredningen tidigare har redovisat motsvarar utredningen som legat till grund för anmälningarna om misstänkt miljöbrottslighet i många fall den utredning som kommer krävas vid beslut om miljöstraffsavgift för motsvarande överträdelse.

Fler bestämmelser om miljöstraffsavgifter kan förväntas leda till fler beslut om miljöstraffsavgift. Detta kan i sin tur förväntas innebära att antalet överklagade beslut om miljöstraffsavgift kommer öka i motsvarande mån, i vart fall under en övergångsperiod och före det att ny praxis har utvecklats. Det är dock svårt att bedöma hur många fler beslut som kommunerna kommer att meddela med stöd av de nya bestämmelserna om miljöstraffsavgifter.

Det är utredningens sammantagna bedömning att förslaget om straffsavgiftens växling kan medföra en något utökad arbetsbelastning för kommunerna och att det kan tillkomma behov av juridiskt stöd vid bedömningarna avseende den nya regleringen om utökad möjlighet till befrielse- och nedsättning av miljöstraffsavgiften, i vart fall initialt. Sveriges kommuner skiljer sig avsevärt åt i fråga om storlek, tillgång till resurser och specialkompetens. Förutsättningarna för att hantera en ökad arbetsbelastning inom organisationen eller genom nyrekrytering varierar. Dessutom varierar kommunernas tillgång till juridisk kompetens. Samtidigt utför kommunerna redan i dag bedömningar som kräver viss juridisk kompetens inom ramen för sitt tillsynsuppdrag enligt 26 kap miljöbalken. Utöver att hantera miljöstraffsavgifter ingår även åtgärder som att kunna besluta om förbud och förelägganden som även kan förenas med viten för de överträdelser som enligt utredningens förslag även ska kunna föranleda miljöstraffsavgifter. Hur stor arbetsökningen kommer bli är därmed mycket svårt att bedöma. Större kommuner har ofta

bättre tillgång till juridisk kompetens och resurser för att hantera en ökad arbetsbörda, medan mindre kommuner riskerar att försättas i en situation där deras kapacitet är otillräcklig.

Det kan ändå initialt finnas behov av att stärka kompetensen hos de som hanterar dessa ärenden samt tillgång till metodstöd och vägledning. Det har inte varit möjligt för utredningen att uppskatta kostnadsökningarna samt hur de kommer fördelas mellan olika kommuner.

De kommunala tillsynsmyndigheternas handläggning av miljöstraffsavgifter är en del av tillsynen och kan finansieras genom avgifter vilket innebär att hanteringen i sig inte ska medföra en kostnadsökning för myndigheterna.

18.4.4 System för att förhindra dubbelprövning

Den föreslagna renodlingen av miljöstraffrätten genom en bred sanktionsväxling innebär att förfaranden som är kriminaliserade i straffbestämmelser som i dag är subsidiära till miljöbrottsbestämmelsen kommer omfattas av bestämmelser om miljöstraffsavgift i stället för av straffbestämmelser. Risken för dubbelprövningar motiverar att det införs en särskild reglering som förhindrar dubbelprövning för fysiska personer. Sådana kontakter som krävs enligt den föreslagna regleringen sker redan i dag, bl.a. för att tillsynsmyndigheterna ska kunna begränsa faran för miljöskada eller uppkommen miljöskada. I den mån förslaget leder till ökade kostnader bedöms de rymmas inom berörda myndigheters anslag.

18.4.5 Skärpning av den miljöstraffrättsliga regleringen

Utredningens författningsförslag kan medföra att det i ett inledande skede kan finnas ett behov av utbildningsinsatser och en översyn av rutiner m.m. i rättsväsendet. Ny praxis kommer att behöva utvecklas på området. Utredningen berör behovet av utbildning på miljöstraffrättsens område i kapitel 10.

De ändringar som utredningen föreslår i befintliga straffbestämmelser i 29 kap. syftar bl.a. till att tydliggöra det straffbara området. Förslagen i denna del bör underlätta såväl tillsynsmyndigheternas som de brottsbekämpande myndigheternas tillämpning av straff-

bestämmelserna, vilket bör leda till effektivare lagföring av allvarlig miljöbrottslighet. Nya bestämmelser, tydligare lagstiftning och ett utökat straffbart område kan antas medföra att antalet åtal ökar i viss utsträckning. Även förslagen om skärpta straffskalor och uppdelning av de allvarligaste brotten på uppsåtliga och oaktsamma gärningar kan leda till fler uppsåtsbedömningar i rättstillämpningen som i sin tur kan förväntas ha effekt på de konkreta straffvärdena. Förslagen förväntas sammantaget leda till att fler åtal för allvarlig miljöbrottslighet väcks. Ett ökat antal av sådana åtal leder i sin tur till att handläggningstiden per mål kan antas öka. Det är mycket svårt att uppskatta hur många fler åtal och brottmål det kan bli fråga om. Osäkerheten beror till stor del på att det är svårt att förutspå huruvida dagens brottsupplägg kommer bestå. De kan komma att ändras över tid och anpassas till den ändrade regleringen. I genomsnitt avgörs cirka 65 mål om brott enligt 29 kap. miljöbalken i allmän domstol per år (se avsnitt 5.3). Det nuvarande målunderlaget är således begränsat och utredningen förutser ingen betydande ökning av måltillströmningen, utan snarare en förskjutning från ett större antal mål om mindre allvarlig miljöbrottslighet till ett mindre antal mål om mer allvarlig miljöbrottslighet.

När det gäller anslaget rättsliga biträden m.m. kan förslagen leda till att fler offentliga försvarare förordnas, framför allt pga. Renodlingen av miljöstraffrätten och straffskärpningarna. Om en misstänkt person riskerar ett strängare straff och det dessutom är fråga om komplex bevisning kan det i större utsträckning finnas skäl att förordna försvarare. Målunderlaget är mycket begränsat och det är endast fråga om en ytterst marginell förmodad ökning av antalet mål i förhållande till det totala antalet mål. Sammanfattningsvis förväntas förslagen innebära begränsade kostnadsökningar som bedöms rymmas inom både Åklagarmyndighetens och Sveriges domstolars befintliga ekonomiska anslagsramar. Detsamma bedöms gälla övriga berörda aktörer inom rättsväsendet. Det har dock till utredningen framförts att utredningens förslag kan komma att medföra kostnader som inte rymms inom Sveriges domstolars anslag. Utvecklingen bör därmed följas noga.

18.5 Finansiering av förslagen

En utredning som lämnar förslag som innebär kostnadsökningar för bl.a. staten ska enligt 14 § kommittéförordningen lämna förslag på finansiering.

Det är synnerligen svårt att beräkna vilket resursbehov som våra förslag kan antas medföra. Det framstår emellertid som tydligt att ökade resursbehov som inte ryms inom befintlig anslagsram kommer att uppstå framför allt hos Naturvårdsverket och länsstyrelser, vilket utredningen beskrivit ovan. Ett genomförande av våra förslag kräver att det tillskjuts medel. Statens ökade kostnader bör finansieras genom en omprioritering av resurser från andra utgiftsområden eller genom att medel tas från statens reformutrymme. De ökade resursbehov som kan förväntas uppkomma hos övriga statliga myndigheter torde rymmas inom ram. Utvecklingen bör dock följas noga.

18.6 Konsekvenser för företag och verksamhetsutövare

Nedan beskrivs de branscher som främst kan påverkas av förslagen i denna utredning.

1. Avfallshantering: Avfallshantering omfattas ofta av krav på tillstånd eller anmälan. Marknaden domineras av små företag. Cirka 1 200 företag har färre än fem anställda, cirka 300 företag har 5–50 anställda, cirka 60 företag har 50–100 anställda, cirka 100 företag har 100–1 000 anställda och cirka 60 företag har fler än 1 000 anställda. Det är vanligast att verksamhet bedrivs i aktieföretag, följt av enskild firma och av kommunalt/statligt bolag.
2. Industri: Industrisektorn består av en blandning av små och stora företag och omfattas ofta av krav på tillstånd eller anmälan. På grund av industrisektorns omfattning är det svårt att ge en heltäckande bild av företagsstrukturen på området. Inom tillverkningsbranschen har majoriteten av företagen – cirka 75 000 av totalt drygt 80 000 – färre än tio anställda. Ungefär 7 000 företag har mellan tio och 100 anställda. Samtidigt finns det ett betydande antal större företag i branschen, där fler än 200 företag har över 500 anställda. Antalet företag som omfattas av miljöprövningsförordningens krav på tillstånd och inspektioner är stort. Det finns t.ex. cirka 1 200 industriutsläppsanläggningar (IED-anlägg-

ningar), som bedriver en eller flera som bedriver en eller flera industriutsläppsverksamheter, i ett 30-tal sektorer (Naturvårdsverket 2024e).

3. Jordbruk: Jordbrukssektorn i Sverige domineras av små företag. Av de drygt 120 000 registrerade företagen i sektorn har cirka 110 000 inga registrerade anställda. Detta indikerar att verksamheten ofta drivs av egenföretagare eller familjer utan anställd personal. Det finns endast ett fåtal större företag inom sektorn – omkring 20 företag har fler än 100 anställda. Den absolut vanligaste bolagsformen inom jordbrukssektorn är enskild firma, följt av aktiebolag. Vissa omfattas av krav på tillstånd eller anmälan enligt miljöprövningsförordningen eller omfattas av tillsyn enligt miljöbalken. Exempel på sådana verksamheter är de som använder bekämpningsmedel eller bedriver djurhållning som kan påverka vattenkvalitet och mark.
4. Bygg- och anläggning: Bygg- och anläggningsssektorn består till största delen av företag med färre än fem anställda. Samtidigt finns det inom denna sektor ett antal större företag och entreprenörer som står för en stor del av omsättningen i branschen. Omkring hälften av företagen är aktiebolag. De är även vanligt med verksamhet som bedrivs i enskild näringsverksamhet. Arbete inom denna bransch kan inkludera markarbeten, byggnation av infrastruktur och hantering av byggavfall. Sådana verksamheter kan omfattas av krav på tillstånd eller anmälan enligt miljöprövningsförordningen. De omfattas också av tillsyn på grund av den potentiella miljöpåverkan som kan uppkomma genom utsläpp till luft, vatten och mark.
5. Energi och transport: Sektorer som energiutvinning, -produktion och -transport omfattas också av miljöbalkens krav. Verksamhet i energisektorn orsakar ofta stora utsläpp och förbrukning av naturresurser. Transportsektorn omfattas också av miljöbalkens krav på grund av utsläpp från väg- och järnvägstransporter, samt energikonsumtion. Transportsektorn täcker in flera olika branscher, vilket gör det svårt att beskriva företagens sammansättning. Branscherna består dock av såväl mindre företag, med färre än fem anställda, som ett par stora företag med flera tusen anställda.

6. Fisk- och vattenbruk: Fisk- och vattenbruk, som inkluderar både akvakultur och fiske. Denna sektor består till stor del av små företag. Av de cirka 2 000 företag som är verksamma inom sektorn har endast ungefär 50 företag fler än fyra anställda. Majoriteten av företagen bedrivs i enskild näringsverksamhet.

Det saknas, såvitt utredningen kan bedöma, statistik över antalet miljöbrott begångna i de ovan nämnda branscherna. Det finns inte heller redovisade uppskattningar om förlorade intäkter på grund av osund konkurrens till följd av oseriösa aktörer. Utöver de konsekvenser som beskrivs nedan har vi inte kunnat identifiera någon ytterligare påverkan på berörda företag.

18.6.1 Åtgärder för att förebygga miljöbrottslighet

Utredningens förslag om en utökad vandelsprövning innebär att verksamhetsutövare som avser att bedriva miljöfarlig verksamhet som omfattas av miljöprövningsförordningen kommer att behöva inkomma med underlag.

Förslaget kommer medföra vissa administrativa kostnader för verksamhetsutövare som avser att bedriva miljöfarlig verksamhet. Den som ansöker om tillstånd eller gör en anmälan om miljöfarlig verksamhet ska bl.a. bifoga ett intyg om konkursfrihet. Dessutom ska uppgifter från Skatteverket om eventuella betalningsuppmaningar eller skatteskulder bifogas, liksom uppgifter om F-skatt, momsregistrering, arbetsgivaravgifter, och eventuell återkallelse av F-skatt. Ansökan ska också innehålla information om betalningsanmärkningar. Skyldigheten att lämna uppgifter berör aktörer som omfattas av kontrollen enligt den nya regleringen. Det kan innebära en ökad administrativ börda för företag och enskilda att samla in dessa uppgifter. Vi uppskattar att tidsåtgången för insamling och sammanställning av underlaget till två till tre timmar. Tidsåtgången kan dock skilja sig åt mellan olika typer av företag och hur många personer som ska prövas. Det kan också bero på företagets förmåga att sammanställa denna typ av uppgifter. Kostnaden för denna tid uppskattas genom lönekostnaden för ekonomiassistenter, vilka vi bedömer är de mest troliga att utföra denna uppgift. Den genomsnittliga månadslönen för ekonomiassistenter är 35 500 kronor, vilket motsvarar en timlön

om cirka 235 kronor. För att uppskatta kostnaden för arbetsgivaren brukar timkostnaden multipliceras med ett schablonvärde på 1,84. Detta täcker kostnader såsom semesterersättning, arbetsgivaravgifter och en overheadkostnad. Vid beräkningen utgår utredningen från att insamlingen och sammanställningen av underlaget tar tre timmar. Det innebär att kostnaden för företag som omfattas av den utökade vandelsprövningen kan uppskattas till 1 300 kronor.

Som redovisats i avsnittet om konsekvenserna för kommunerna bedömer vi att införandet av en utökad vandelsprövning kommer att innebära en administrativ merkostnad för kommunerna. Denna kostnad, som bör finansieras genom avgifter, kommer att belasta de verksamhetsutövare som avser att bedriva miljöfarlig verksamhet.

Även om kostnaderna som är relaterade till vandelsprövningen kan komma att uppfattas som mer ekonomiskt betungande för små företag än för större företag, kan kostnaden inte förväntas bli så stor att den innebär en begränsning av möjligheterna att bedriva miljöfarlig verksamhet. Kostnaden kan inte heller antas påverka förhållandet mellan mindre och större företag på något avgörande sätt. Redan i dag finns krav på att verksamhetsutövare ska inkomma med avgifter som behövs för kommunens tillsyn.

Förslaget leder även till positiva ekonomiska effekter för företagen eftersom det kan antas begränsa de illegala eller annars oseriösa aktörerna på det aktuella området. Det kan bidra till en förbättrad marknad med konkurrens på lika villkor. Det kan också förväntas innebära att tillsynen blir mer effektiv, vilket gagnar seriösa aktörer.

18.6.2 Åtgärder som förbättrar möjligheterna att upptäcka, utreda och lagföra miljöbrottslighet

Utredningens förslag som syftar till att förbättra förutsättningarna för att upptäcka, utreda och lagföra miljöbrott bedöms inte medföra några direkta konsekvenser för företagen. Däremot kan förslagen indirekt gynna företagen som verkar inom nämnda branscher genom att skapa en mer rättvis konkurrenssituation, där det blir mindre lönsamt att bryta mot reglerna. Detta kan bidra till bättre konkurrensvillkor för seriösa aktörer och därmed främja tillväxt och stabilitet inom näringslivet. Vi har dock inte kunnat göra några uppskattningar av de möjliga ekonomiska vinsterna för företagen till följd av detta, eftersom det saknas tillräcklig statistik om den illegala verk-

samhetens omfattning. Våra försök att samla in relevant data har inte lett till några konkreta resultat, vilket gör det svårt att kvantifiera effekterna av dessa föreslagna åtgärder.

18.6.3 Sanktionsväxling och ändringar i 30 kap. miljöbalken

Förslaget om sanktionsväxling kan påverka företag och andra verksamhetsutövare som bedriver verksamhet i strid med regleringen på miljöområdet. I avsnitt 12.6 finns en redogörelse för vilka straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken som enligt utredningens bedömning bör bli föremål för sanktionsväxling. Den föreslagna sanktionsväxlingen innebär en renodling av miljöstraffrätten genom att förfaranden som är straffbelagda enligt ska bli föremål för miljöstraffsavgifter i stället för straff. Utredningen bedömer att sanktionsväxlingen kommer leda till ett effektivare sanktionssystem. Fler överträdelseer än i dag kommer att leda till en sanktion. Detta kommer beröra samtliga branscher och företag som nämns inledningsvis i avsnittet. Det kommer särskilt få betydelse för de branscher och företag som inte följer regleringen om området.

Miljöstraffsavgiften kommer fortsatt vara obligatorisk och ansvaret strikt. De som ägnar sig åt verksamhet eller vidtar åtgärder som omfattas av miljöbalken förutsätts ha kunskap om vad som gäller för sina respektive områden enligt 2 kap. miljöbalken. Fler och höjda sanktionsavgifter kan förväntas öka incitamentet att följa reglerna. För överträdelseer som kommer föranleda en miljöstraffsavgift kommer sanktionen i nära anslutning till överträdelsen, vilket ger en tydlig och direkt signal till företagen.

Utredningens förslag om att det ska vara möjligt att sätta ned avgiften helt eller delvis innebär att utrymmet för bedömningar ökar. Eftersom det är ett stort antal myndigheter som beslutar om miljöstraffsavgifter finns en risk att bedömningarna kommer att skilja sig åt, vilket kan skapa osäkerhet i rättstillämpningen och för verksamhetsutövare. Utredningens förslag om vägledning till myndigheter syftar till att ta om hand denna risk. Det är vidare möjligt att överklaga myndighetens beslut.

Med hänsyn till att överträdelseer av handlingsregler som är kriminaliserade i miljöstraffrätten sällan leder till en straffrättslig sanktion, är risken stor för konkurrenssnedvridning mellan de som följer

reglerna och de som inte gör det. En växling till miljöstraffsavgifter torde ha goda förutsättningar att motverka sådan konkurrensnedvridning.

18.6.4 Skärpning av den miljöstraffrättsliga regleringen

Förslagen i denna del innebär att straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken, tillsammans med bl.a. bestämmelser som domsrett m.m., förs över till en ny miljöstrafflag. Vidare införs ett nytt avfallsbrott, straffskalorna för allvarlig miljöbrottslighet skärps och det straffbara området och straffbestämmelserna förtydligas.

Förslagen innebär främst konsekvenser för de företag som begår brott på miljöområdet. För företag som följer gällande regler är förslagen naturligtvis inte alls betungande och medför inga konsekvenser. Förslaget bedöms vara positivt för de som driver verksamhet på miljöområdet genom att gränserna för straffansvar blir tydligare och att fler företag som inte följer regelverket upptäcks och straffas i större utsträckning. Detta är positivt för företag som följer reglerna, i och med att de får en mer rättvis marknad att verka på. Utredningen har inte funnit några tillförlitliga uppgifter av de illegala verksamheternas ekonomiska påverkan för olika branscher. Vi kan därmed inte ge en uppskattning av hur stor denna nytta är i form av möjliga ökade intäkter.

Syftet med sanktionssystemet är att det ska vara avskräckande och bidra till att färre brott begås. Det kan även förmodas leda till en ökad tilltro till det offentliga.

18.7 Betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt i förhållande till större företag

Förslagen innebär en ökad kostnad och administrativ belastning för små företag, men också en potentiell fördel i form av en sundare och mer rättvis konkurrens.

Små företag riskerar att påverkas mer negativt av kravet på att inhämta och sammanställa uppgifter för den utökade vandelsprövningen eftersom de har inte har samma resurser som större företag. Större företag har oftast dedikerade avdelningar för administrativa processer.

Å andra sidan sker byten av verksamhetsutövare oftare i större företag än i små företag, vilket innebär att det för mindre företag – till skillnad från för större företag – kan förväntas bli fråga om en engångskostnad.

Förslagen som rör åtgärder för att förebygga miljöbrottslighet samt att förbättra förutsättningarna för att upptäcka, utreda och lagföra miljöbrott kan påverka små företag genom att de bidrar till mer rättvis konkurrens eftersom oseriösa aktörer, som annars kanske skulle undgå upptäckt, genom utredningens förslag kan identifieras, förhindras från att ägna sig åt miljöfarlig verksamhet, och bli föremål för straff och administrativa ingripanden (inbegripet miljöstraffsavgifter).

Den föreslagna sanktionsväxlingen kan också förbättra arbetsförutsättningarna och konkurrensvillkoren för små företag i förhållande till större aktörer. Genom att lägga mer fokus på att bekämpa allvarliga överträdelser av miljölagstiftningen, kan en rättvisare marknadssituation skapas, där företag som systematiskt bryter mot reglerna övervakas mer noggrant. Större företag, som tidigare haft möjlighet att hantera kostnaderna för mindre sanktioner och därmed fortsatt med systematiska överträdelser, ställs genom utredningens förslag inför högre risk för straff och andra kännbara sanktioner. Genom skärpta åtgärder mot allvarliga överträdelser säkerställs att dessa företag inte längre kan bortse från regelverket utan att drabbas av betydande konsekvenser, vilket bidrar till en mer rättvis konkurrenssituation.

Införandet av sanktionsavgifter för överträdelser som inte är så allvarliga att det är befogat med straff kan främja en kultur av ökad efterlevnad och miljömedvetenhet bland alla företag. En svaghet i systemet med miljöstraffsavgifter är att mindre företag kan påverkas mer än större företag, eftersom de förra ofta har mindre ekonomiska marginaler än de senare. Så är dock fallet redan i dag och det påverkas endast av den föreslagna sanktionsväxlingen i så måtto att det kan bli högre kostnader för de företag som inte följer reglerna.

Utredningen har bedömt att det inte behövs ta särskilt hänsyn till små företag vid utformningen av regleringen i utredningens förslag (jfr. 7 § 6 förordningen [2007:1244] om konsekvensutredning vid regelgivning).

18.8 Konsekvenser för enskilda

Utredningens förslag om vandelsprövning kan leda till att den som vill bedriva miljöfarlig verksamhet nekas tillstånd eller förbjuds att bedriva sådan verksamhet. Avsikten med regleringen är att olämpliga aktörer inte ska bedriva miljöfarliga verksamheter. Förslaget innebär en något ökad administration och mindre kostnader för inhämtande av registerutdrag och andra uppgifter som krävs för vandelsprövningen. Det krävs dock inte några ingående utredningar vilket gör att administrationen bör bli begränsad.

Renodlingen av miljöstraffrätten genom den föreslagna sanktionsväxlingen innebär att tillsynsmyndigheterna kan besluta om en miljö-sanktionsavgift vid överträdelser i fler fall. Handläggningstiden kan förväntas minska betydligt. Det innebär att den enskilde kommer att få besked om eventuell sanktion vid en begången regelöverträdelse snabbare. Det kan vidare förutsättas att en snabb, frekvent och mer konsekvent tillämpad reaktion på ett regelbrott har en mer avskräckande effekt. Det kan sammantaget antas vara positivt för enskilda. Utredningens förslag innebär också att möjligheten att helt eller delvis befria från skyldigheten att betala miljöstraffavgift utökas. Förslagen innebär också att det ska införas en reglering för att förhindra dubbelprövning. Det kan sammantaget förbättra rättssäkerheten på området.

Utredningens förslag om en skärpt miljöstraffrätt kommer påverka de som inte följer regelverket genom att överträdelser kommer att upptäckas och lagföras i fler fall.

18.9 Konsekvenser för den personliga integriteten

18.9.1 Skyddet för den personliga integriteten

Enligt 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen ska den personliga integriteten skyddas av det allmänna. Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten om det sker utan samtycke och som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket). Av artikel 8.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) följer att var och en har rätt till respekt för

bl.a. sitt privatliv. Bestämmelsen innebär primärt att det allmänna ska avhålla sig från ingrepp i den skyddade rättigheten. Skyddet som följer av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen och artikel 8.1 i Europakonventionen får begränsas endast genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen och artikel 8.2 i Europakonventionen). Begränsningen får inte heller gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Den personliga integriteten skyddas också av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga). Enligt artikel 3, 7 och 8 EU:s rättighetsstadga har var och en rätt till fysisk och mental integritet, respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer samt skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. I artikel 52 anges i vilken utsträckning inskränkningar får göras i de rättigheter som erkänns i stadgan.

18.9.2 EU:s dataskyddsförordning

Grundläggande principer för behandling av personuppgifter finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EU:s dataskyddsförordning). Med personuppgift avses enligt förordningen varje uppgift som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. För att dataskyddsförordningen ska vara tillämplig krävs det att personuppgifterna behandlas. Med behandling avses bl.a. insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring (artikel 4.2). För att förordningen ska vara tillämplig krävs det att personuppgiftsbehandlingen är helt eller delvis automatiserad eller att personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register. EU:s dataskyddsförordning innehåller ett antal grundläggande principer som gäller för all behandling av personuppgifter. Enligt arti-

kel 5.1 ska vid behandling av personuppgifter gälla att uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. Principen om laglighet innebär att den som behandlar personuppgifter måste kunna stödja behandlingen på en bestämmelse i dataskyddsförordningen. Kravet på öppenhet innebär bl.a. att det bör vara klart och tydligt för enskilda hur personuppgifter som rör dem behandlas.

Personuppgifter får bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Personuppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet med behandlingen. Behandling av personuppgifter bör endast ske om syftet med behandlingen inte rimligen kan uppnås genom andra medel. Personuppgifterna ska vara riktiga och om nödvändigt uppdaterade. Enligt principen om integritet och konfidentialitet ska personuppgifter behandlas på ett säkert sätt som bl.a. ska säkra skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada. Principen om ansvarsskyldighet innebär att den personuppgiftsansvarige ska ansvara för och kunna visa att de ovan nämnda principerna efterlevs.

Behandling av personuppgifter är enligt artikel 6.1 endast laglig om och i den mån som ett av följande villkor är uppfyllt.

1. samtycke,
2. avtal med den registrerade,
3. rättslig förpliktelse,
4. skydda grundläggande intresse,
5. myndighetsutövning,
6. uppgift av allmänt intresse eller intresseavvägning.

Artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning anger att behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 endast får utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Ett fullständigt

register över fällande domar i brottmål får endast föras under kontroll av en myndighet.

Av 3 kap. 8 § första stycket lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning följer att personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas av myndigheter. I förarbetena anger regeringen att de personuppgifter som avses i artikel 10 är personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och överträdelser eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder. Begreppet därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder torde enligt regeringen vara likvärdigt med straffprocessuella tvångsmedel (prop. 2017/18:105, s. 198.). Av 3 kap. 8 § andra stycket samma lag följer att även andra än myndigheter får behandla sådana personuppgifter, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna följa föreskrifter om arkiv.

18.9.3 Krav på proportionalitet

Proportionalitetsprincipen fastställs i artikel 5.4 i fördraget om Europeiska unionen och begränsar vilka åtgärder EU-institutionerna får vidta inom angivna gränser. Enligt denna princip ska EU:s åtgärder vara lämpliga för att uppnå det önskade resultatet, vara nödvändiga för att uppnå det önskade resultatet, och inte innebära en orimlig börda för den enskilde i förhållande till det eftersträlvade målet (proportionalitet i strikt mening). Kravet på proportionalitet regleras även i artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning som anger att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.3 punkt 1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten, eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

18.9.4 Förslagen är förenliga med dataskyddsregleringen

Utredningens förslag om utökad vandelsprövning innebär dels att uppgifter om konkursfrihet m.m. ska bifogas ansökan eller anmälan, dels att den beslutande myndigheten kan inhämta utdrag ur belastningsregistret. Syftet med personuppgiftsbehandlingen är att utföra en lämplighetsprövning som med utredningens förslag är fastställd i nationell rätt. Personuppgiftsbehandlingen är med andra ord nödvändig för att den personuppgiftsansvarige myndigheten ska kunna

fullgöra en rättslig förpliktelse och kravet i artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning är därmed uppfyllt. Då det är myndigheter som behandlar personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 är även kraven i artikel 10 i förordningen samt 3 kap. 8 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning uppfyllda.

I Integritetskyddsmyndighetens vägledning för integritetsanalys anges att personuppgiftsbehandling som sker på den registrerades initiativ efter att denne fått information om behandlingen normalt innebär ett mindre integritetsintrång (Integritetsskyddsmyndigheten 2022, s. 10). Utredningens förslag innebär att det framgår av författning vilka kontroller som kommer att utföras av den som vill bedriva miljöfarlig verksamhet enligt miljöprövningsförordningen (2013:253). Utredningens bedömning är att kravet i EU:s dataskyddsförordning på tydlighet, precision och förutsebarhet för de registrerade, som följer av skäl 41 i EU:s dataskyddsförordning, därmed är uppfyllt.

Utredningens förslag har ett avgränsat tillämpningsområde där det finns ett skyddsbehov (för enskilda eller för det allmänna) och är begränsad till en nödvändig personkrets. Utdrag ur belastningsregistret och de uppgifter som föreslås bifogas ansökan eller anmälan är enligt utredningens bedömning nödvändigt för den lämplighetsbedömning som ska utföras. De uppgifter som ska bifogas ansökan eller anmälan är sådana som inte omfattas av sekretess. Utredningens förslag innebär också bestämmelser om sekretess till skydd för den enskilde. Vid bedömningen i frågan om integritetsintrång har utredningen även beaktat att det står den enskilde fritt att avstå från att inleda ett förfarande hos beslutande myndighet och på så vis undvika att uppgifter från belastningsregistret inhämtas.

Sammantaget är utredningens bedömning att förslagen, både enskilt och sammantaget, stå i proportion till intrånget i den personliga integriteten.

18.10 Konsekvenser för allmänheten

Utredningens förslag medför inte några direkta konsekvenser för allmänheten. Genom att bidra till att viktiga regler till skydd för människors hälsa och miljön följs, kan dock bestämmelserna förväntas ha positiva konsekvenser för allmänheten.

18.11 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Självstyrelsen regleras främst i 14 kap. regeringsformen och innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommunerna. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen prövas mot proportionalitetsprincipen, vilket innebär att en inskränkning inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett inskränkningen. En utredning ska ta ställning till om de nationella intressen som ska tillgodoses väger tyngre än det kommunala självstyrelseintresset och om det inte finns något annat, mindre ingripande, sätt att tillgodose de aktuella nationella intressena.

Förslaget om vandelsprövning innebär en författningsreglerad skyldighet för kommuner som inte finns i dag och kan därför i viss mån anses begränsa den kommunala självstyrelsen. Regleringen ställer krav på att kommunerna ska utföra vissa specifika uppgifter och begränsar därmed kommunernas möjligheter att själva utforma sin verksamhet till viss del. Förslaget får anses innebära tämligen begränsade konsekvenser för det kommunala självstyret och syftar sammantaget med utredningens övriga förslag till att skapa samhälleliga välfärdsvinster i form av minskad risk för skador på miljö, människors hälsa och biologisk mångfald och minskade kostnader för de skador som miljöbrottslighet orsakar, en ökad tilltro till det offentliga och till samhället och till en förbättrad marknad med konkurrens på lika villkor. De begränsande inskränkningar i det kommunala självstyret som föreslagna innebär måste därför anses vara proportionerliga och nödvändiga i förhållandet till syftet med förslagen.

18.12 Konsekvenser för miljöbrottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Miljöbrottslighet förväntas öka. Det är i dag ett attraktivt område för kriminella eftersom vinstpotentialen är hög, det finns brister i lagstiftningen, det är en låg risk för upptäckt och straffen är milda. Utredningens förslag förbättrar förutsättningarna för att bekämpa miljöbrottsligheten. Förslaget om utökad vandelsprövning kommer utöka möjligheterna att förebygga brott genom att fler kontroller sker innan verksamhetsutövare får möjlighet att påbörja sin verksamhet. Enligt utredningen finns det en överhängande risk för att aktörer med oseriös eller brottslig agenda även fortsatt kan komma att bedriva miljöfarlig verksamhet om vandelsprövningen inte utökas. Med hänsyn till miljöbrottslighetens negativa konsekvenser är det mycket värdefullt att kunna ingripa i ett tidigt skede för att om möjligt minimera skador på miljön. Det är som utgångspunkt mer effektivt att motverka brottslighet genom tillsyn och andra förebyggande åtgärder än genom att i efterhand utreda brott. Genom den föreslagna regleringen finns det god grund att anta att fler brott kommer att förebyggas och förhindras. Förslagen medför även att fler allvarliga brott på miljöområdet upptäcks, utreds och lagförs. Den brottslighet som begås på miljöområdet av den organiserade brottsligheten kan i förlängningen förväntas minska när upptäcktsrisken ökar och straffen skärps.

Förslagen om en nationell samordningsfunktion och regionala samverkansfunktioner förväntas vidare leda till ökad kunskap och samsyn kring miljöbrottslighet. Detta förväntas ha positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet. Förslaget om en renodling av miljöstraffrätten genom en bred sanktionsväxling bedöms avlasta de brottsbekämpande myndigheterna och effektivisera hanteringen av överträdelser som är mindre allvarliga. Detta bedöms leda till ett ökat och snabbare sanktionsbeläggande vilket kan leda till förbättrad regelefterlevnad och därmed i förlängningen till ett bättre skydd för miljöbalkens primära skyddsintressen och effektivare användning av samhällets resurser.

18.13 Förslagets förenlighet med EU-rätt

Utredningen har bedömt att de förslag och författningsändringar som föreslås är förenliga med vad som följer av Sveriges medlemskap i EU. Våra bedömningar om det redovisas i anslutning till förslagen (se kapitel 7–16).

Förslagen om vandelsprövning kan kräva att EU-kommissionen underrättas enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet).

18.14 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms, utöver de konsekvenser som behandlas ovan, inte ha några sådana effekter som anges i 15 § kommittéförordningen. Förslagen bedöms alltså inte ha betydelse för jämställdheten för kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningen har vidare bedömt att det inte behövs tas några särskilda hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdande. Det bedöms inte heller finnas behov av några särskilda informationsinsatser (jfr 6 § 7 förordningen [2007:1244] om konsekvensutredning vid regelgivning).

19 Författningskommentar

19.1 Förslaget till miljöstrafflag (2026:0000)

Miljöstrafflagen ersätter 29 kap. miljöbalken. I avsnitt 12.6 finns en redogörelse för vilka straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken som enligt utredningens bedömning bör bli föremål för sanktionsväxling, dvs. 29 kap. 3 § andra stycket 2–7, 9–11 och 13–22 (delar av miljöfarlig kemikaliehantering), 3 a § (olovlig kemikaliehantering), 3 b § (kemikalierregistreringsbrott), 4 § (otillåten miljöverksamhet), 5 § (försvarande av miljökontroll), 6 § (bristfällig miljökontroll) samt 8 § första stycket 1–11 och 14 samt 9 § första stycket 1 och 3–17 miljöbalken (delar av brottskatalogerna). Dessa bestämmelser omfattas inte av förslaget till miljöstrafflag.

I miljöstrafflagen regleras straffansvar för miljöbrottslighet. Regleringen innehåller också bestämmelser om frivillig rättelse, förverkande och domsrätt.

Miljöstrafflagen innebär i huvudsak en omstrukturering av bestämmelserna som flyttas från 29 kap. miljöbalken i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering. Underrubriker införs i syfte att göra regleringen mer lättillgänglig. Lagen innehåller även flera ändringar i sak jämfört med den tidigare regleringen i 29 kap. miljöbalken.

Även om lagen är ny bör – för de bestämmelser som har sin motvarighet i hittillsvarande lagstiftning – ledning i stor utsträckning kunna sökas i såväl förarbeten som rättspraxis.

I författningskommentaren anges vilken paragraf i 29 kap. miljöbalken som den aktuella paragrafen motsvarar när så är fallet.

Lagen innehåller 32 paragrafer. De avser

- Lagens innehåll (1 §)
- Straffbestämmelser

- a) Miljöbrott (2 §),
- b) Oaktsamt miljöbrott (3 §),
- c) Avfallsbrott (4 §),
- d) Miljöfarlig kemikaliehantering (5 §),
- e) Oaktsam miljöfarlig kemikaliehantering (6 §),
- f) Miljöfarlig hantering av ozonnedbrytande ämnen (7 §),
- g) Miljöfarlig hantering av fluorerade växthusgaser (8 §),
- h) Brott mot områdesskydd (9 §),
- i) Förseelse mot områdesskydd (10 §),
- j) Artskyddsbrott (11 §),
- k) Oaktsamt artskyddsbrott (12 §),
- l) Otillåten hantering av en främmande invasiv art (13 §),
- m) Otillåten avfallstransport (14 §),
- n) Oaktsam otillåten avfallstransport (15 §),
- o) Otillåten fartygsåtervinning (16 §),
- p) Nedskräpning (17 §),
- q) Nedskräpningsförseelse (18 §),
- r) Brott mot förbud mot fiske (19 §), och
- s) Brott mot förbud mot tomgångskörning och gatumusik (20 §).
 - Försök, förberedelse och stämpling (21 §)
 - Förverkande (22–24 §§)
 - Handläggningen
 - a) Anmälan om brott (25 §),
 - b) Åtalsprövning (26 §),
 - c) Hinder mot åtal och ansvarsfrihetsregler (27 och 28 §§),
 - d) Förhållandet till brottsbalken och smugglingslagen (29 §),
 - e) Tillbakaträdande (30 och 31 §§), och
 - f) Domsrätt (32 §).

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller straffrättsliga bestämmelser om miljöbrottslighet.

I miljöbalken finns bestämmelser som syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö och som alla är skyldiga att iaktta.

Paragrafen, som är ny, saknar motsvarighet i 29 kap. miljöbalken. Den upplyser om lagens innehåll och om miljöbalken. Den har utformats med 1 § lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott som förebild.

Av *första stycket* framgår lagens innehåll, nämligen i huvudsak straffrättsliga bestämmelser om miljöbrottslighet. Därutöver finns bestämmelser om frivillig rättelse, förverkande och domsrätt.

I *andra stycket* anges att det finns förvaltningsrättsliga bestämmelser i miljöbalken. Dessa regler syftar till att skydda miljön. I 2 kap. miljöbalken finns allmänna hänsynsregler som utgör utgångspunkt för bedömningar om uppsåt och oaktsamhet. Till ledning för sådana bedömningar finns även en stor mängd föreskrifter av olika slag, t.ex. föreskrifter om hur kemikalier får användas och hur de ska förvaras. Även vägledning från myndigheter och risk- och skyddsinformation från t.ex. kemikalieleverantörer kan ha betydelse.

Övervägandena finns i avsnitt 16.6.

Straffbestämmelser

Miljöbrott

- 2 § För *miljöbrott* döms till fängelse i högst tre år den som med uppsåt
1. orsakar att det i mark, vatten eller luft släpps ut ett ämne som typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra
 - a) en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse, eller
 - b) någon annan betydande olägenhet i miljön,
 2. förvarar ett ämne eller hanterar avfall på ett sätt som typiskt sett eller i det enskilda fallet kan medföra
 - a) en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse, eller
 - b) någon annan betydande olägenhet i miljön,
 3. orsakar en betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning, eller
 4. bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som ändrar yt- eller grundvattennivån, vattentemperaturen, eller bottenförhållandena på ett sätt som typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra
 - a) skada på människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse, eller
 - b) någon annan betydande olägenhet.

Är brottet grovt, döms för *grovt miljöbrott* till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har medfört eller kunnat medföra

skada av stor omfattning, har ingått i en brottslighet som har utövats systematiskt, i organiserad form eller i vinstsyfte, eller annars varit av särskilt farlig art.

Om en behörig myndighet har tillåtit förfarandet döms inte till ansvar.

I paragrafen straffbeläggs uppsåtligt miljöbrott. Den motsvarar 29 kap. 1 § miljöbalken såvitt avser uppsåtligt brott med följande tillägg.

Första stycket ändras dels genom att rekvisitet oaktsamhet utgår eftersom det oaktsamma brottet får en egen brottsrubricering, dels genom att straffskalan skärps.

Punkt 2 ändras genom att det tydliggörs att straffansvar inträder vid s.k. abstrakt fara. Det innebär att det för straffansvar räcker att sättet för förvaringen av ett ämne eller hanteringen av avfall typiskt sett – alltså inte nödvändigtvis i det enskilda fallet – kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse, eller någon annan betydande olägenhet i miljön. Om sättet för förvaringen eller hanteringen orsakar ett utsläpp omfattas förfarandet av punkt 1 (jfr prop. 1980/81:108, s. 111 och 114 ff.).

Punkt 4 ändras genom att det tydliggörs att straffansvar inträder vid s.k. abstrakt fara. Det innebär att det för straffansvar räcker att verksamheten eller åtgärden typiskt sett – alltså inte nödvändigtvis i det enskilda fallet – medför eller kan medföra skada i en omfattning som inte har ringa betydelse eller någon annan betydande olägenhet i miljön. Punkten får samtidigt en utformning som är i linje med punkt 1 och 2. Punkten ändras även genom att kriminaliseringen utvidgas till att omfatta den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som ändrar vattentemperaturen eller bottenförhållandena. Ändringen medför t.ex. att utsläpp av vatten från verksamhet som ändrar vattentemperaturen och arbeten i vattenområden såsom grävning, schaktning, muddring och sprängning för vilka tillåtelse från behörig myndighet inte finns kriminaliseras. Det görs även en redaktionell ändring.

Andra stycket ändras dels genom att minimi- och maximistraffet för uppsåtligt grovt miljöbrott höjs till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst åtta år, dels genom att de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt justeras. Som en följd av att gärningar som begås av oaktsamhet straffbeläggs i en separat paragraf tas kvalifikationsgrunderna om att gärningen innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag

eller att gärningsmannen, när det krävs särskild uppmärksamhet eller skicklighet, har gjort sig skyldig till försummelse av allvarligt slag, bort. Övriga kvalifikationsgrunder ändras enligt följande.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det har medfört eller kunnat medföra skada av stor omfattning. Skälet till att rekvisitet *varaktig* utgår är att det innebär en missvisande begränsning av den ifrågavarande kvalifikationsgrunden eftersom det inte krävs varaktighet för att en skada ska vara mycket allvarlig. Om ett brott medfört eller kunnat medföra varaktig skada av stor omfattning har brottet ett högre straffvärde än om det medfört eller kunnat medföra skada av stor omfattning som inte är varaktig, allt annat lika. En varaktig skada av stor omfattning omfattas alltså allttjämt av kvalifikationsgrunden i fråga. Rekvisitet skador ändras till skada i singular för att vara i linje med hur begreppet används i brottsbalken (jfr 9–13 och 15–16 kap. brottsbalken, och även 29 kap. 2 § miljöbalken). Det tydliggör dessutom att det inte behöver vara fråga om skador i plural, utan att det är omfattningen som är avgörande.

Vidare läggs till att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt, i organiserad form eller i vinstsyfte. Med det avses bl.a. miljöbrottslighet som har koppling till ekonomisk brottslighet och annan organiserad brottslighet. Den sedan tidigare uppräknade kvalifikationsgrunden särskilt farlig art erinrar om den helhetsbedömning som ska göras vid bedömningen av gärningens svårhetsgrad. Syftet med ändringarna är att kvalifikationsgrunderna ska vara enhetligt utformade för närliggande brottslighet (jfr artskyddsbrottet och miljöfarlig kemikaliehantering). Ändringen är i huvudsak en kodifiering av gällande rätt (se t.ex. prop. 1980/81:108, s. 19, prop. 2005/06:182, s. 74 och 143). Uppräkningen av kvalifikationsgrunder är inte uttömmande. Frågan om huruvida brottet bör bedömas som grovt ska på sedvanligt sätt avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet.

Tredje stycket ändras genom att det uttryckliga undantaget från straffansvar för förfaranden som är allmänt vedertagna, eller med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarliga utgår. Det är en allmän straffrättslig princip att förfaranden som är allmänt vedertagna, eller med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarliga är undantagna från straffansvar. Det behöver alltså inte stå i författningstexten för att gälla. Om tillåtelsen har erhållits eller anmälan

gjorts med stöd av falska uppgifter eller genom undanhållande av uppgifter som är relevanta för myndighetens bedömning eller om förfarandet innebär att ett villkor eller ett försiktighetsmått inte har iakttagits gäller givetvis inte undantaget från straffansvar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Den som agerar på sätt som anges i paragrafen kan även bli föremål för administrativa ingripanden. I sådana situationer ska dubbelprövningsförbudet iakttas.

Övervägandena finns i avsnitt 16.4.1.

3 § Den som av oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 2 §, döms för *oaktsamt miljöbrott* till böter eller fängelse i högst två år.

Är brottet grovt, döms för *oaktsamt miljöbrott, grovt brott*, till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har medfört eller kunnat medföra skada av stor omfattning, innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag eller om gärningspersonen, när det krävts särskild uppmärksamhet eller skicklighet, har gjort sig skyldig till en försummelse av allvarligt slag.

Paragrafen straffbelägger oaktsamt miljöbrott. Den motsvarar 29 kap. 1 § miljöbalken såvitt avser oaktsamt brott med följande tillägg.

Första stycket ändras genom att rekvisitet uppsåt utgår.

Andra stycket ändras genom att det särskilt ska beaktas om brottet har medfört eller kunnat medföra skada av stor omfattning i stället för varaktiga skador av stor omfattning. Angående denna kvalifikationsgrund hänvisas till författningskommentaren till 2 §. I övrigt görs endast redaktionella ändringar i uppräknningen. Uppräknningen är inte uttömmande. Frågan om huruvida brottet bör bedömas som grovt ska på sedvanligt sätt avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet.

Övervägandena finns i avsnitt 16.4.1.

Avfallsbrott

4 § För *avfallsbrott* döms till fängelse i högst tre år den som i näringsverksamhet eller i annan verksamhet, som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning med uppsåt gör sig av med avfall på ett sätt som en behörig myndighet inte har tillåtit.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2 eller 3 §.

I paragrafen, som är ny, regleras straffansvar för avfallsbrott.

I *första stycket* anges att det är förenat med straffansvar att i näringsverksamhet eller i annan verksamhet, som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning med uppsåt göra sig av med avfall på ett sätt som en behörig myndighet inte har tillåtit.

Paragrafen är tillämplig endast i de fall gärningen vidtas i näringsverksamhet eller såsom led i en verksamhet som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning. Denna begränsning motsvarar den som gäller vid näringshäleri (jfr prop. 1979/80:66, s. 24 f.). I förarbetena till den bestämmelsen anges att näringsbegreppet ska förstås i vidsträckt mening och omfattar varje verksamhet av ekonomisk art som drivs yrkesmässigt av fysisk eller juridisk person. Varje förfarande som innebär att man gör sig av med avfall som sker under utövning av näringsverksamhet kan grunda ansvar, även om det endast är fråga om enstaka fall. Straffbarhet föreligger också om åtgärden ägt rum vanemässigt. I detta ligger ett krav på att det i princip ska vara fråga om flera fall. Det behöver inte nödvändigtvis betyda att flera skilda förfaranden ska vara föremål för domstolens omedelbara prövning utan det är tillräckligt att ett visst förfarande kan visas ingå i en vanemässig verksamhet. Vanemässigheten förutsätter inte heller att alla förfaranden har varit av samma karaktär. Oberoende av om kriterierna för vanemässighet kan styrkas, kan ansvar komma i fråga om förfarandet har haft större omfattning. På samma sätt som gäller för näringshäleri ska varje fall behandlas som ett särskilt brott.

Paragrafen är endast tillämplig på de fall där man gör sig av med avfall på ett sätt som behörig myndighet inte har tillåtit. Innebörden är densamma som innebörden av motsvarande reglering i miljöbrottet. Håller man sig inom ett beviljat tillstånd, ett godkännande eller en dispens från behörig myndighet ska man alltså inte kunna dömas för avfallsbrott (jfr prop. 1980/81:108). Om anmälan har gjorts eller tillståndet erhållits med stöd av falska uppgifter eller genom undanhållande av uppgifter som är relevanta för myndighetens bedömning gäller givetvis inte undantaget.

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. Avfallet behöver inte vara löst utan det kan t.ex. vara balat eller lagt i något annat. Med avfall avses t.ex. bygg- och rivningsavfall, förpackningsavfall, utvinningsavfall, uttjänta

bildelar, batterier och elektriska farligt avfall, spillolja och elektroniska produkter.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt, dvs. åtminstone likgiltighetsuppsåt, till de faktiska omständigheterna. Det krävs alltså uppsåt till att det rör sig om avfall och att bortskaffandet är otillåtet.

Straffskalan för avfallsbrott är fängelse i högst tre år. Den föreslagna straffbestämmelsen kan rymma gärningar av mycket olika svårighetsgrad. Vid bestämmandet av straffvärdet ska domstolen göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Det innebär bl.a. att bestämmelserna om straffmätning i 29 kap. brottsbalken ska tillämpas. Den översta delen av straffskalan bör t.ex. tillämpas då man gör sig av med stora mängder avfall. Går det att visa på fara för skada eller skada eller betydande olägenhet ska ansvar dömas för miljöbrott eller grovt miljöbrott i stället. Den nedre delen av straffskalan bör användas om det är fråga om avfall av sådan sort och i sådan mängd att det precis överstiger vad som kan anses som en bagatellartad förseelse.

Av *andra stycket* framgår att ringa gärningar är undantagna från det straffbara området. Med ringa gärningar avses bagatellartade förseelser (jfr även prop. 1997/98:45, del 2, s. 312). Undantaget är avsett att träffa sådana gärningar som inte framstår som så straffvärda att de bör omfattas av straffansvar för avfallsbrott. Vid bedömningen av om gärningen är ringa är det avgörande att gärningen framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen. Det innebär att gärningen måste sättas i relation till det intresse som regeln syftar till att skydda. Syftet med kriminaliseringen är densamma som miljöbrottets såvitt avseende avfall, dvs. att utgöra ett skydd för miljön, dock med den skillnaden att åklagaren inte behöver förebringa någon bevisning om fara för skada eller olägenhet. Den omständigheten att åklagaren inte har visat på fara för skada eller olägenhet ska alltså inte ingå i bedömningen av om en gärning är ringa eller inte. En helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter bör göras. I denna bedömning bör särskild hänsyn tas till mängden och sorten av avfallet. Om en gärning bedöms som ringa kan bestämmelserna om nedskräpning och nedskräpningsförseelse, som är subsidiära till avfallsbrottet, bli tillämpliga.

Av *tredje stycket* framgår att paragrafen är subsidiär till miljöbrott och oaktsamt miljöbrott.

Den som agerar på sätt som anges i bestämmelsen kan även bli föremål för administrativa ingripanden. I sådana situationer ska dubbelprövningsförbudet iakttas.

Övervägandena finns i avsnitt 16.4.5.

Miljöfarlig hantering av kemikalier och biotekniska organismer

5 § För *miljöfarlig kemikaliehantering* döms till fängelse i högst tre år den som med uppsåt hanterat en kemisk produkt, bioteknisk organism, eller vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt utan att vidta de skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått i övrigt som behövs på grund av produktens, organismens eller varans inneboende egenskaper om denna underlåtenhet typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra skada för människors hälsa, djur eller växter.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2 §.

Paragrafen straffbelägger miljöfarlig kemikaliehantering. Den motsvarar 29 kap. 3 § första stycket och 11 § första stycket miljöbalken såvitt avser uppsåtligt brott.

Första stycket ändras dels genom att rekvisitet grov oaktsamhet utgår eftersom det oaktsamma brottet får en egen brottsrubricering, dels genom att straffskalan skärps. Första stycket ändras också genom att det tydliggörs att straffansvar inträder när en underlåtenhet typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra skada för människors hälsa, djur eller växter (jfr prop. 1997/98:45, del 2, s. 305). Den omständigheten att kriminaliseringen omfattar s.k. abstrakt fara innebär att det räcker att underlåtenheten typiskt sett – alltså inte nödvändigtvis i det enskilda fallet – kan orsaka skada på människor eller i miljön. Begreppet ”tar befattning med” ersätts vidare av rekvisitet ”hanterat”. Med att hantera avses inte endast att ta fysisk befattning med en produkt, organism eller vara, utan även att som distributör – utan att ta befattning med produkten, organismen eller varan – agera mäklare mellan importör och slutanvändare.

Andra stycket, som innebär att ringa brott är undantaget från det straffbara området ändras genom att definitionen av när en gärning är att anse som ringa utgår. Med ringa avses bagatellartade förseelser (prop. 1997/98:45, del 2, s. 312). Någon ändring i sak är inte avsedd. Undantaget avser bara den aktuella straffbestämmelsens tillämpnings-

område och hindrar alltså inte att det föreligger straffansvar enligt någon annan bestämmelse.

Tredje stycket anger att paragrafen är subsidiär till miljöbrott.

Den som agerar på sätt som anges i paragrafen kan även bli föremål för administrativa ingripanden. I sådana situationer ska dubbelprövningsförbudet iakttas.

Övervägandena finns i avsnitt 16.4.3.

6 § Den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 5 §, döms för *oaktsam miljöfarlig kemikaliehantering* till böter eller fängelse i högst två år.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 3 §.

Paragrafen straffbelägger miljöfarlig kemikaliehantering som begås av grov oaktsamhet. Paragrafen motsvarar 29 kap. 3 § första stycket och 11 § första stycket miljöbalken såvitt avser brott begånget av grov oaktsamhet.

Första stycket ändras genom att rekvisitet uppsåt utgår.

Andra stycket, som innebär att ringa brott är undantagna från det straffbara området, ändras genom att definitionen av när en gärning är att anse som ringa utgår. Med ringa brott avses bagatellartade förseelser (prop. 1997/98:45, del 2, s. 312). Någon ändring i sak är inte avsedd. Undantaget avser bara den aktuella straffbestämmelsens tillämpningsområde och hindrar alltså inte att det föreligger straffansvar enligt någon annan bestämmelse.

Tredje stycket anger att paragrafen är subsidiär till oaktsamt miljöbrott.

Den som agerar på sätt som anges i paragrafen kan även bli föremål för administrativa ingripanden. I sådana situationer ska dubbelprövningsförbudet iakttas.

Övervägandena finns i avsnitt 16.4.3.

7 § För *miljöfarlig hantering av ozonnedbrytande ämnen* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud eller en begränsning för att producera, använda, importera, exportera eller på marknaden släppa ut ett ämne, en produkt eller en utrustning enligt artikel 4, 5, 6, 15.1, 17.1, 20.1 eller 24.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1005/2009 av den 16 september 2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2, 3, 5 eller 6 §.

Paragrafen straffbelägger miljöfarlig hantering av ozonnedbrytande ämnen. Den motsvarar 29 kap. 3 § andra stycket 12 stycket och 11 § första stycket miljöbalken.

Ändringen i *första stycket* innebär att brottet får en egen rubricering. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Andra stycket innebär att ringa brott är undantagna från det straffbara området. Med ringa brott avses bagatellartade förseelser (prop. 1997/98:45, del 2, s. 312). Någon ändring i sak är inte avsedd. Undantaget avser bara den aktuella straffbestämmelsens tillämpningsområde och hindrar alltså inte att det föreligger straffansvar enligt någon annan bestämmelse.

I *tredje stycket* görs en ändring så att paragrafen är subsidiär även till miljöfarlig kemikaliehantering och oaktsam miljöfarlig kemikaliehantering. I övrigt är ändringen endast redaktionell.

Den som agerar på sätt som anges i paragrafen kan även bli föremål för administrativa ingripanden. I sådana situationer ska dubbelprövningsförbudet iakttas.

Övervägandena finns i avsnitt 16.5.2.

8 § För *miljöfarlig hantering av fluorerade växthusgaser* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet släpper ut en fluorerad växthusgas på marknaden eller använder en sådan gas och därigenom bryter mot ett förbud i artikel 11.1 eller 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 av den 16 april 2014 om fluorerade växthusgaser.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2, 3, 5 eller 6 §.

Paragrafen straffbelägger miljöfarlig hantering av fluorerade växthusgaser och motsvarar 29 kap. 3 § andra stycket 8 och 11 § första stycket miljöbalken.

Första stycket innebär att brottet får en egen rubricering. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Andra stycket innebär att ringa brott är undantagna från det straffbara området. Med ringa brott avses bagatellartade förseelser (prop. 1997/98:45, del 2, s. 312). Någon ändring i sak är inte avsedd. Undantaget avser bara den aktuella straffbestämmelsens tillämpningsområde

och hindrar alltså inte att det föreligger straffansvar enligt någon annan bestämmelse.

I *tredje stycket* görs en ändring så att paragrafen är subsidiär även till miljöfarlig kemikaliehantering och oaktsam miljöfarlig kemikaliehantering. I övrigt är ändringen endast redaktionell.

Den som agerar på sätt som anges i paragrafen kan även bli föremål för administrativa ingripanden. I sådana situationer ska dubbelprövningsförbudet iakttas.

Övervägandena finns i avsnitt 16.5.2.

Brott mot skyddade områden

9 § För *brott mot områdesskydd* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. i ett biotopskyddsområde bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som kan skada naturmiljön och som är förbjuden enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken,

2. bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som på ett betydande sätt försämrar livsmiljön i ett Natura 2000-område,

3. i ett strandskyddsområde uppför en byggnad eller vidtar någon annan åtgärd som är förbjuden enligt 7 kap. 15 § miljöbalken, eller

4. orsakar en skada eller risk för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas i en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturreseptat, ett djur- och växtskyddsområde, ett vattenskyddsområde eller ett område som omfattas av ett interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § miljöbalken genom att olovligen uppehålla sig i området eller där olovligen uppföra bebyggelse, stängsel eller upplag, utföra schaktning, muddring, uppodling, markavvattning, täkt, plantering eller avverkning, utöva jakt eller fiske, eller använda bekämpningsmedel.

Om gärningen enligt första stycket punkt 1, 3 eller 4 är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Om en behörig myndighet har tillåtit förfarandet döms inte till ansvar.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2, 3, 11 eller 12 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för brott mot områdesskydd. Paragrafen motsvarar 29 kap. 2 § och 11 § första stycket miljöbalken med följande tillägg.

Första stycket ändras genom att en ny punkt, *punkt 2*, tillkommer. Tidigare punkt 2 blir därmed punkt 3 och tidigare punkt 3 blir punkt 4.

Ändringen i *första stycket 2*, som genomför krav på straff i 2008 års miljöbrottsdirektiv (artikel 3 h) innebär att det är straffbelagt att

bedriva verksamhet eller vidta åtgärd som på ett betydande sätt försämrar livsmiljön i ett Natura 2000-område. Det är regeringen som förklarar om ett område är ett Natura 2000-område (7 kap. 28 § miljöbalken) och Naturvårdsverkets som fortlöpande ansvarar för förteckningen (7 kap. 27 § miljöbalken, 15 § förordningen [1998:1252] om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.) och Naturvårdsverkets förteckning över naturområden som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken [NFS 2014:29 bilaga 1 a samt NFS 2023:9 och NFS 2023:10]).

Bedömningen av vad som är en försämring ska göras med utgångspunkt i den livsmiljö eller de livsmiljöer, och den art eller de arter som avses skyddas i det aktuella Natura 2000-område och utifrån önskemålet att de skyddade livsmiljöerna och arterna i det aktuella Natura 2000-området som helhet betraktat inte ska skadas, eller störas på ett sätt som kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna (jfr 7 kap. 28 b § miljöbalken). En åtgärd som innebär att livsmiljöns yta minskar eller någon fysisk struktur eller funktion som är nödvändig för den gynnsamma bevarandestatusen är ett exempel på en sådan försämring som avses i punkten (jfr prop. 2000/01:111, s. 68 f.).

Straffansvaret är inte inskränkt till verksamhet och åtgärd som vidtas i ett Natura 2000-område, utan omfattar även verksamhet och åtgärd som vidtas utanför ett sådant område om dessa åtgärder på ett betydande sätt försämrar miljön i ett Natura 2000-område.

Andra stycket, som innebär att ringa brott är undantagna från det straffbara området ändras genom att definitionen av när en gärning är att anse som ringa utgår. Med ringa avses bagatellartade förseelser (prop. 1997/98:45, del 2, s. 312). Någon ändring i sak är inte avsedd. Undantaget avser bara den aktuella straffbestämmelsens tillämpningsområde och hindrar alltså inte att det föreligger straffansvar enligt någon annan bestämmelse.

Genom *tredje stycket*, som är nytt, tydliggörs att det inte döms till ansvar om en behörig myndighet har tillåtit förfarandet. Om tillåtelsen har erhållits eller anmälan gjorts med stöd av falska uppgifter eller genom undanhållande av uppgifter som är relevanta för myndighetens bedömning eller om förfarandet innebär att ett villkor eller ett försiktighetsmått inte har iakttagits gäller givetvis inte undantaget från straffansvar.

Ändringen i *fjärde stycket* är redaktionell. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Den som agerar på sätt som anges i paragrafen kan även bli föremål för administrativa ingripanden. I sådana situationer ska dubbelprövningsförbudet iakttas.

Övervägandena finns i avsnitt 16.5.1.

10 § För *förseelse mot områdesskydd* döms till böter den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift eller bestämmelse som med stöd av 7 kap. miljöbalken har meddelats eller i det enskilda fallet beslutats för skyddet av en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturresevat, ett biotopskyddsområde, ett djur- och växtskyddsområde, ett strandskyddsområde eller ett vattenskyddsområde. Detsamma ska gälla den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § miljöbalken.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2, 3, 9, 11 eller 12 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för förseelse mot områdesskydd. Den motsvarar 29 kap. 2 a § och 11 § första stycket miljöbalken.

Andra stycket, som innebär att ringa brott är undantagna från det straffbara området ändras genom att definitionen av när en gärning är att anse som ringa utgår. Med ringa avses bagatellartade förseelser. (prop. 1997/98:45, del 2, s. 312). Någon ändring i sak är inte avsedd. Undantaget avser bara den aktuella straffbestämmelsens tillämpningsområde och hindrar alltså inte att det föreligger straffansvar enligt någon annan bestämmelse.

Tredje stycket är en redaktionell ändring. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Den som agerar på sätt som anges i paragrafen kan även bli föremål för administrativa ingripanden. I sådana situationer ska dubbelprövningsförbudet iakttas.

Övervägandena finns i avsnitt 16.5.1.

Artskyddsbrott

11 § För *artskyddsbrott* döms till fängelse i högst tre år den som med uppsåt

1. dödar, skadar, fångar eller stör djur, tar bort eller skadar ägg, rom eller bo, skadar eller förstör djurs fortplantningsområde eller viloplats i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 1 § miljöbalken,

2. tar bort, skadar eller tar frö eller annan del av en växt i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 2 § miljöbalken,

3. sätter ut ett djur eller en växt i naturmiljön i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 § första stycket 1 och andra stycket miljöbalken,

4. transporterar eller på annat sätt förflyttar, importerar, exporterar, förvarar, förevisar, preparerar, använder i vinstsyfte, förvärvar, säljer, hyr ut, byter eller byter ut, erbjuder sig att köpa, saluför eller innehar för försäljning djur, växt, ägg, rom, frö eller bo, eller del eller produkt därav, eller annan vara,

a) i strid med artikel 8.1, 8.5 eller 9.1 rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, eller

b) i strid med en föreskrift om förbud eller tillstånd som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 § första stycket 2 och andra stycket miljöbalken, eller

5. bryter mot ett villkor eller en bestämmelse som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av

a) artikel 8.3 eller 9.2 jämförd med artikel 11.3 rådets förordning (EG) nr 338/97, eller

b) en föreskrift som avses i 4 b.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Är brottet grovt, döms för *grovt artskyddsbrott* till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det har avsett en särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art eller om det har ingått i en brottslighet som har utövats systematiskt, i organiserad form eller i vinstsyfte, eller annars varit av särskilt farlig art.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för artskyddsbrott. Den motsvarar 29 kap. 2 b § och 11 § första stycket miljöbalken såvitt avser uppsåtligt brott.

Första stycket ändras dels genom att rekvisitetet oaktsamhet utgår eftersom det oaktsamma brottet får en egen brottsrubricering, dels genom att straffskalan skärps.

Andra stycket, som innebär att ringa brott är undantagna från det straffbara området ändras genom att definitionen av när en gärning är att anse som ringa utgår. Med ringa avses bagatellartade förseelser (prop. 1997/98:45, del 2, s. 312). Någon ändring i sak är inte avsedd. Undantaget avser bara den aktuella straffbestämmelsens tillämpningsområde och hindrar alltså inte att det föreligger straffansvar enligt någon annan bestämmelse.

Tredje stycket ändras dels genom att straffskalan för grovt brott skärps, dels genom att uppräkningsgrunder ändras så att den blir mer enhetligt utformad i förhållande till uppräkningsgrunderna i bestämmelser om närliggande brottslighet (jfr 2 och 5 §§). Uppräkningsgrunderna är inte uttömmande. Frågan om huruvida brottet bör bedömas som grovt ska på sedvanligt sätt avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet.

Ändringen i *fjärde stycket* är redaktionell. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Den som agerar på sätt som anges i paragrafen kan även bli föremål för administrativa ingripanden. I sådana situationer ska dubbelprövningsförbudet iakttagas.

Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

12 § Den som av oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 11 §, döms för *oaktsamt artskyddsbrott* till böter eller fängelse i högst två år.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Är brottet grovt döms för *oaktsamt artskyddsbrott, grovt brott*, till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det har avsett en särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 3 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för oaktsamt artskyddsbrott. Den motsvarar 29 kap. 2 b § och 11 § första stycket miljöbalken såvitt avser oaktsamt brott.

Första stycket ändras genom att rekvisitet uppsåt utgår.

Andra stycket, som innebär att ringa brott är undantagna från det straffbara området ändras genom att definitionen av när en gärning är att anse som ringa utgår. Med ringa brott avses bagatellartade förseelser. (prop. 1997/98:45, del 2, s. 312). Någon ändring i sak är inte avsedd. Undantaget avser bara den aktuella straffbestämmelsens tillämpningsområde och hindrar alltså inte att det föreligger straffansvar enligt någon annan bestämmelse.

Ändringen i *tredje stycket* har att göra med att uppsåtliga och oaktsamma brott delas upp på olika bestämmelser. Någon ändring i sak är inte avsedd. Uppräkningsgrunderna är inte uttömmande. Frågan om huruvida brottet bör bedömas som grovt ska på sedvanligt sätt avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet.

I *fjärde stycket* anges att paragrafen är subsidiär till oaktsamt miljöbrott.

Den som agerar på sätt som anges i paragrafen kan även bli föremål för administrativa ingripanden. I sådana situationer ska dubbelprövningsförbudet iakttas.

Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

Otillåten hantering av en invasiv främmande art

13 § För *otillåten hantering av en invasiv främmande art* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet hanterat en invasiv främmande art på något sätt som beskrivs i artikel 7.1 a–h i förordning (EU) nr 1143/2014, och därigenom bryter mot förordningen eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 § första stycket 3 och andra stycket miljöbalken.

Vid grov oaktsamhet ska det dömas till ansvar endast om gärningen har medfört skada på eller olägenhet för människors hälsa eller miljö eller risk för sådan skada eller olägenhet.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Till ansvar enligt första stycket döms det inte om hanteringen är tillåten enligt barlastvattenlagen (2009:1165) eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för otillåten hantering av en invasiv främmande art. Den motsvarar 29 kap. 2 c § och 11 § första stycket miljöbalken.

Tredje stycket, som innebär att ringa brott är undantagna från det straffbara området ändras genom att definitionen av när en gärning är att anse som ringa utgår. Med ringa avses bagatellartade förseelser. (prop. 1997/98:45, del 2, s. 312). Någon ändring i sak är inte avsedd. Undantaget avser bara den aktuella straffbestämmelsens tillämpningsområde och hindrar alltså inte att det föreligger straffansvar enligt någon annan bestämmelse.

Den som agerar på sätt som anges i paragrafen kan även bli föremål för administrativa ingripanden. I sådana situationer ska dubbelprövningsförbudet iakttas.

Övervägandena finns i avsnitt 16.7.

Otillåten avfallstransport

14 § För *otillåten avfallstransport* döms till fängelse i högst tre år den som med uppsåt

1. transporterar avfall utan tillstånd och därigenom bryter mot föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 17 § miljöbalken om tillstånd för yrkesmässig transport av avfall,

2. inom Europeiska unionen, eller till eller från ett land eller territorium utanför Europeiska unionen, transporterar avfall utan en skriftlig förhandsanmälan och utan ett godkännande och därigenom bryter mot artiklarna 4 och 9.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall,

3. anordnar eller genomför en transport av avfall som är avsedd att gå från Europeiska unionen

a) till ett land eller territorium utanför Europeiska unionen i strid mot ett exportförbud i någon av artiklarna 34, 36, 39, 40.1 och 40.2 i förordning (EG) nr 1013/2006,

b) till ett land utanför Europeiska unionen utan ett skriftligt godkännande som krävs enligt artikel 35.4 a i förordning (EG) nr 1013/2006,

c) till ett land som omfattas av förfarandereglerne i artikel 37 i förordning (EG) nr 1013/2006 i strid mot ett förbud eller utan en skriftlig förhandsanmälan som krävs enligt artikel 37.2 andra stycket eller 37.5 i den förordningen eller enligt artikel 1 i kommissionens förordning (EG) nr 1418/2007 av den 29 november 2007 om export för återvinning av visst avfall som förtecknas i bilaga III eller IIIA till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 till vissa länder som inte omfattas av OECD-beslutet om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall,

d) till ett land som omfattas av förfarandereglerne i artikel 38 i förordning (EG) nr 1013/2006 utan ett godkännande som krävs enligt artikel 38.4 a,

e) till ett land utanför Europeiska unionen utan att avfallet är avsett att bortskaffas eller återvinnas i en anläggning enligt de bestämmelser som gäller i mottagarlandet på det sätt som följer av någon av artiklarna 35.5, 37.4 och 38.6 i förordning (EG) nr 1013/2006, eller

f) till ett land eller territorium utanför Europeiska unionen utan en skriftlig förhandsanmälan och ett godkännande som krävs enligt artikel 40.3 jämförd med artiklarna 4 och 9.6 i förordning (EG) nr 1013/2006,

4. anordnar eller genomför en transport av avfall som är avsedd att gå mellan länder utanför Europeiska unionen men genom ett land i unionen utan en skriftlig förhandsanmälan och ett godkännande som krävs enligt artiklarna 47 och 48 jämförda med artiklarna 4, 9.6, 42 och 44 i förordning (EG) nr 1013/2006,

5. till Europeiska unionen importerar avfall för bortskaffande i strid mot importförbudet i artikel 41 i förordning (EG) nr 1013/2006,

6. till Europeiska unionen importerar avfall för bortskaffande utan att ha ett skriftligt godkännande och därigenom bryter mot artikel 42.4 a i förordning (EG) nr 1013/2006,

7. till Europeiska unionen importerar avfall för återvinning i strid mot importförbudet i artikel 43 i förordning (EG) nr 1013/2006,

8. till Europeiska unionen importerar avfall för återvinning utan att ha ett godkännande och därigenom bryter mot artikel 44.4 a eller 45 jämförd med artikel 42.4 a i förordning (EG) nr 1013/2006,

9. till Europeiska unionen importerar avfall från ett sådant utom-europeiskt land eller territorium som avses i artikel 46 i förordning (EG) nr 1013/2006 utan en skriftlig förhandsanmälan och utan ett godkännande och därigenom bryter mot artikel 46.1 jämförd med artiklarna 4 och 9.6, eller

10. blandar avfall under transport i strid med artikel 19 i förordning (EG) nr 1013/2006.

Till ansvar enligt första stycket 2, 3 b–d och 3 f, 4, 6, 8 och 9 döms också om det för transporten av avfall finns

1. en skriftlig förhandsanmälan som innehåller en oriktig uppgift av betydelse från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt, eller

2. ett godkännande som föranletts av att någon lämnat en oriktig uppgift som från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har haft betydelse för godkännandet.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2 eller 5 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för otillåten avfalls-transport. Den motsvarar 29 kap. 4 a § och 11 § första stycket miljöbalken såvitt avser uppsåtligt brott med undantag för det tidigare grova brottet som upphör att gälla.

Första stycket ändras dels genom att rekvisitet oaktsamhet utgår eftersom det oaktsamma brottet får en egen brottsrubricering, dels genom att straffskalan skärps. Första stycket 2 ändras så att den även omfattar export och import. Det innebär att transport av avfall till eller från t.ex. Norge omfattas av bestämmelsen.

Tredje stycket, som innebär att ringa brott är undantagna från det straffbara området ändras genom att definitionen av när en gärning är att anse som ringa utgår. Med ringa avses bagatellartade förseelser. (prop. 1997/98:45, del 2, s. 312). Någon ändring i sak är inte avsedd. Undantaget avser bara den aktuella straffbestämmelsens tillämpningsområde och hindrar alltså inte att det föreligger straffansvar enligt någon annan bestämmelse.

I fjärde stycket görs en ändring så att paragrafen är subsidiär även till miljöfarlig kemikaliehantering.

I övrigt är ändringarna endast redaktionella.

Den som agerar på sätt som anges i paragrafen kan även bli föremål för administrativa ingripanden. I sådana situationer ska dubbelprövningsförbudet iakttas.

Övervägandena finns i avsnitt 16.4.4.

15 § Den som av oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 14 §, döms för *oaktsam otillåten avfallstransport* till böter eller fängelse i högst två år.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 3 eller 6 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för oaktsam otillåten avfallstransport. Den motsvarar 29 kap. 2 b § och 11 § första stycket miljöbalken såvitt avser oaktsamt brott. Med undantag för det tidigare grova brottet som upphör att gälla.

Första stycket ändras genom att rekvisitet uppsåt utgår.

Andra stycket, som innebär att ringa brott är undantagna från det straffbara området ändras genom att definitionen av när en gärning är att anse som ringa utgår. Med ringa avses bagatellartade förseelser. (prop. 1997/98:45, del 2, s. 312). Någon ändring i sak är inte avsedd. Undantaget avser bara den aktuella straffbestämmelsens tillämpningsområde och hindrar alltså inte att det föreligger straffansvar enligt någon annan bestämmelse.

I *tredje stycket* görs en ändring så att paragrafen är subsidiär även till oaktsam miljöfarlig kemikaliehantering.

I övrigt är ändringen endast redaktionell. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Den som agerar på sätt som anges i paragrafen kan även bli föremål för administrativa ingripanden. I sådana situationer ska dubbelprövningsförbudet iakttas.

Övervägandena finns i avsnitt 16.4.4.

Otillåten fartygsåtervinning

16 § För *otillåten fartygsåtervinning* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet, i egenskap av fartygsägare enligt artikel 3.1.14 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1257/2013 av den 20 november 2013 om återvinning av fartyg och om ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 och direktiv 2009/16/EG, inte fullgör skyldigheten i artikel 6.2 a i samma förordning att se till att fartyg

som ska återvinnas endast återvinns vid sådana fartygsåtervinningsanläggningar som avses i artikeln.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2 eller 3 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för otillåten fartygsåtervinning. Den motsvarar 29 kap. 4 b § miljöbalken. Ansvar för försök till uppsåtligt brott regleras i 21 §.

Ändringen i *andra stycket*, som endast är redaktionell, innebär att bestämmelsen är subsidiär till bestämmelserna om miljöbrott och oaktsamt miljöbrott i 3 och 4 §§. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Den som agerar på sätt som anges i paragrafen kan även bli föremål för administrativa ingripanden. I sådana situationer ska dubbelprövningsförbudet iakttas.

Övervägandena finns i avsnitt 16.7.

Nedskräpning

17 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet skräpar ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till döms för *nedskräpning* till böter eller fängelse i högst ett år.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2, 3, eller 4 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för nedskräpning. Den motsvarar 29 kap. 7 § miljöbalken. Något krav att skräpet ska vålla otrevnad eller skada föreligger inte (prop. 1997/98:45, del 2, s. 201).

Det som gavs som exempel på skräp enligt nedskräpningsbestämelsen vid miljöbalkens tillkomst, dvs. plåt (såsom bilvrak), glas, plast, papper och avfall (prop. 1997/98:45, del 2, s. 201) utgör exempel på föremål som i första hand omfattas av bestämmelserna om miljöbrott, oaktsamt miljöbrott och avfallsbrott. Genom ändringen i *andra stycket* framgår därför att paragrafen är subsidiär till miljöbrott, oaktsamt miljöbrott och avfallsbrott. Det innebär att ansvar i första hand ska dömas ut för något av de brotten.

Övervägandena finns i avsnitt 16.4.5.

18 § Den som begår en gärning som avses i 17 § döms för *nedskräpningsförseelse* till penningböter, om nedskräpningen är att anse som mindre allvarlig.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för nedskräpningsförseelse. Den motsvarar 29 kap. 7 a § miljöbalken. Det finns inte något undantag från straffansvar för ringa brott.

Ändringen är redaktionell. Någon ändring i sak är inte avsedd. Övervägandena finns i avsnitt 16.7.

Brott mot förbud mot fiske

19 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud mot fiske som i ett enskilt fall har beslutats med stöd av 28 kap. 13 § miljöbalken döms till böter eller fängelse i högst två år.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf. Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2 eller 3 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för den som bryter mot ett förbud mot fiske. Den motsvarar 29 kap. 8 § första stycket 13 och 11 § första stycket miljöbalken.

Andra stycket, som innebär att ringa brott är undantagna från det straffbara området ändras genom att definitionen av när en gärning är att anse som ringa utgår. Med ringa avses bagatellartade förseelser. (prop. 1997/98:45, del 2, s. 312). Någon ändring i sak är inte avsedd. Undantaget avser bara den aktuella straffbestämmelsens tillämpningsområde och hindrar alltså inte att det föreligger straffansvar enligt någon annan bestämmelse.

Övervägandena finns i avsnitt 12.6.15.

Brott mot förbud mot tomgångskörning och gatumusik

20 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift eller ett beslut i ett enskilt fall om tomgångskörning eller gatumusik som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet eller kommun har meddelat med stöd av 9 kap. 12 § miljöbalken döms till penningböter.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2 eller 3 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för den som bryter mot förbud mot tomgångskörning och gatumusik. Den motsvarar 29 kap. 9 § första stycket 2 och 11 § första stycket miljöbalken.

Genom ändringarna i *första stycket* tydliggörs att paragrafen även omfattar kommunala föreskrifter om tomgångskörning eller gatumusik och framgår att straffet ska dömas ut i penningböter.

Ändringen i *andra stycket*, som endast är redaktionell, innebär att paragrafen är subsidiär till miljöbrott och oaktsamt miljöbrott i 3 och 4 §§. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Vidare ändras paragrafen genom att undantaget för ringa brott tas bort.

Övervägandena finns i avsnitt 12.6.16.

Försök, förberedelse och stämpling

21 § För försök, förberedelse eller stämpling till grovt miljöbrott, eller grovt artskyddsbrott och för försök till uppsåtlig otillåten fartygsåtervinning döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Paragrafen motsvarar 29 kap. 1 § tredje stycket, 2 b § tredje stycket i fråga om grovt miljöbrott eller grovt artskyddsbrott och 4 b § andra stycket i fråga om uppsåtlig otillåten fartygsåtervinning. Ändringen föranleds av att bestämmelserna ska flyttas till den nya miljöstrafflagen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 16.7.

Förverkande

22 § Egendom får förverkas, om det inte är uppenbart oskäligt och egendomen

1. har varit föremål för brott enligt 2–9, 11–16 eller 19 § och är
 - a) ett djur, en växt eller en annan organism eller en produkt som utvunnits av ett djur eller en växt,
 - b) en sådan genetisk resurs som avses i förordning (EU) nr 511/2014,
 - c) utbrutet material vid täktverksamhet,
 - d) en kemisk produkt, en bioteknisk organism eller en vara som innehåller en kemisk produkt,
 - e) en genetiskt modifierad organism eller en produkt som innehåller eller består av en genetiskt modifierad organism, eller avfall,
2. utgör vinst från ett brott som avses i 1,
3. är ett fortskaffningsmedel eller annan egendom som har använts som hjälpmedel vid ett brott som avses i 1, eller
4. varit avsedd att användas som hjälpmedel vid ett brott som avses i 1 och brottet har fullbordats eller förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse.

Egendomen får förverkas enligt första stycket 3 eller 4 endast om det behövs för att förebygga brott eller om det finns andra särskilda skäl. I stället för egendomen får dess värde helt eller delvis förverkas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förverkande. Den motsvarar 29 kap. 12 § miljöbalken.

Ändringen i *första stycket* innebär att avfallsbrott läggs till i uppräkningslistan av de brott som kan ligga till grund för förverkande.

Övriga ändringar är endast redaktionella. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 16.5.6.

23 § Den myndighet som förvarar avfall som skäligen kan antas bli förverkat enligt 22 § och har tagits i beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken får

1. omedelbart låta sälja avfallet, om det finns en risk för att avfallet blir förstört under förvaringen, förvaringen är förenad med alltför stora kostnader eller det finns andra särskilda skäl, och

2. förstöra avfallet, om det inte kan säljas eller om det kan antas komma till brottslig användning eller på annat sätt är olämpligt för försäljning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förverkande av avfall. Den motsvarar 29 kap. 12 a § miljöbalken.

Ändringen är redaktionell. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 16.7.

24 § Om avfall som sålts eller förstörts enligt 23 § inte förverkas, har ägaren eller en annan rättsinnehavare rätt till ersättning. För avfall som sålts lämnas inte ersättning med högre belopp än vad som influtit vid försäljningen. Om avfallet har förstörts, ges ersättning med skäligt belopp.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt till ersättning om avfall som sålts eller förstörts enligt 24 § inte förverkas. Den motsvarar 29 kap. 12 b § miljöbalken.

Ändringen i första meningen är redaktionell. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 16.7.

Handläggningen

Anmälan om brott

25 § Myndighet som utövar tillsyn enligt 26 kap. miljöbalken ska skyndsamt anmäla till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten när det finns anledning att anta att ett brott enligt denna lag har begåtts.

Paragrafen reglerar skyldigheten för myndighet som utövar tillsyn enligt 26 kap. miljöbalken att anmäla misstänkt brott enligt miljöstrafflagen till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Paragrafen motsvarar 26 kap. 2 § första stycket miljöbalken.

Paragrafen har utformats efter förebild av 17 § skattebrottslagen (1971:69) och 3 kap. 1 § lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 16.7.

Åtalsprövning

26 § Om en gärning som avses i denna lag kan föranleda miljöstraffavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Paragrafen innehåller en åtalsprövningsregel. Den motsvarar 29 kap. 11 § fjärde stycket miljöbalken.

Ändringen är redaktionell. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.3 och 16.7.

Hinder mot åtal och ansvarsfrihetsregler

27 § Om miljöstraffavgift enligt 30 kap. miljöbalken har beslutats och den avgiftsskyldige är en fysisk person, får åklagaren inte väcka åtal, utfärda straffföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om den överträdelse som ligger till grund för beslutet om miljöstraffavgift.

Paragrafen, som är ny, anger när åklagaren är förhindrad att inleda ett straffrättsligt förfarande i fråga om en viss överträdelse. Bestämmelserna har utformats med 13 b § skattebrottslagen (1971:69) och

3 kap. 5 § lag (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden som förebild.

I paragrafen föreskrivs att om tillsynsmyndighet har beslutat om miljöstraffavgift i fråga om en fysisk person, får åklagaren inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om samma sak. Det innebär att så snart tillsynsmyndigheten beslutat om en miljöstraffavgift är åklagaren förhindrad att vidta någon av de nämnda åtgärderna. En motsvarande bestämmelse som hindrar tillsynsmyndighet att besluta om miljöstraffavgift om den överträdelse som kan leda till miljöstraffavgift redan omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse för brott enligt miljöstrafflagen (2026:0000) och åtalet, strafföreläggandet eller beslutet om åtalsunderlåtelse avser samma fysiska person som miljöstraffavgiften skulle tas ut av införs i 30 kap. 3 b § miljöbalken. Uttrycket ”överträdelse” avser de omständigheter som i det enskilda fallet kan utgöra grund för såväl miljöstraffavgift som talan om ansvar för brott (jfr prop. 2014/15:131, s. 81 f., 123 och 244). Regleringen hindrar att samma fysiska person prövas i dubbla förfaranden.

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.3.

28 § Om ett vitesföreläggande har överträtts och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om att döma ut vitet med stöd av annan författning, döms det inte till ansvar för en gärning som omfattas av föreläggandet.

Paragrafen reglerar situationen att ett vitesföreläggande har överträtts samtidigt som en straffbar gärning har begåtts och motsvarar 29 kap. 11 § tredje stycket miljöbalken.

Bestämmelserna syftar till att förhindra att någon prövas två gånger för samma sak på ett sätt som kan strida mot dubbelprövningsförbudet. Om ett vitesföreläggande har meddelats, t.ex. ett föreläggande om att upphöra med ett visst agerande, och föreläggandet inte följs, så kan tillsynsmyndigheten välja att ansöka om att vitet döms ut. Att ett föreläggande har beslutats utgör inte hinder för straffrättsligt ansvar. Den avgörande tidpunkten för när hindret uppkommer är i stället tidpunkten då en domstolsprocess inleds om att döma ut vitet. Paragrafen utgör en ansvarsfrihetsregel, men fungerar samtidigt som ett hinder mot åtal (prop. 2020/21:27, s. 98).

Paragrafen ändras så att det framgår att det är fråga om vitesförelägganden som meddelats med stöd av annan författning. Någon ändring i sak är inte avsedd. En bestämmelse om förhållandet mellan ett vitesföreläggande och en miljöstraffsavgift finns i 1 kap. 5 § förordning (2012:259) om miljöstraffsavgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 16.7.

Förhållandet till brottsbalken och smugglingslagen

29 § Till ansvar enligt denna lag döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken.

Om gärningen är straffbar både enligt denna lag och enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling men ansvar inte kan dömas ut enligt den lagen, döms till ansvar enligt denna lag.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förhållandet mellan miljöstrafflagens straffbestämmelser och andra straffbestämmelser i brottsbalken och lagen om straff för smuggling. Den motsvarar 29 kap. 11 § andra stycket miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 16.7.

Tillbakaträdande

30 § Om någon som ådragit sig ansvar enligt 2, 3, 5 eller 6 § frivilligt har avvärjt en sådan fara eller verkan som anges där innan en avsevärd olägenhet har uppkommit, får dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för gärningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillbakaträdande. Den motsvarar 29 kap. 14 § miljöbalken.

Paragrafen ändras så att även brotten miljöfarlig kemikaliehantering och oaksam miljöfarlig kemikaliehantering omfattas.

I övrigt görs endast redaktionella ändringar.

Övervägandena finns i avsnitt 16.4.3.

31 § Den som anordnat en transport av avfall och som innan transporten påbörjats frivilligt har vidtagit en åtgärd som lett till att transporten inte genomförts i strid med förordning (EG) nr 1013/2006 eller förordning (EG) nr 1418/2007 döms inte till ansvar enligt 14 § första stycket 3 eller 4.

Paragrafen innehåller bestämmelser om frivillig rättelse. Den motsvarar 29 kap. 15 § miljöbalken.

Ändringen är redaktionell. Någon ändring i sak är inte avsedd. Övervägandena finns i avsnitt 16.7.

Domsrätt

32 § Svensk domstol är behörig att döma över brott enligt 4 § i fråga om överträdelse av förbudet mot dumpning eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 27 § miljöbalken eller 16 § även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken. Har brottet begåtts i Sveriges ekonomiska zon, får åtal väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet begicks.

Paragrafen innehåller bestämmelser om svensk domsrätt för vissa brott. Den motsvarar 29 kap. 13 § miljöbalken.

Ändringen är en följdändring av med anledning av att överträdelse av förbudet mot dumpning och förbränning enligt 15 kap. 27 § miljöbalken omfattas av det nya avfallsbrottet. Syftet med ändringen är alltså att domsrätten ska omfatta överträdelser av förbudet mot dumpning och förbränning enligt 15 kap. 27 § miljöbalken begångna av utländska fartyg i Sverige ekonomiska zon, vilket redan är fallet enligt gällande rätt.

Övervägandena finns i avsnitt 16.4.5.

19.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

2 kap.

4 §

Särskilda bestämmelser om svensk domstols behörighet att döma över vissa brott som har begåtts utanför Sverige finns i

1. 32 § *miljöstrafflagen* (2026:0000),
2. 14 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
3. 10 kap. 10 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg,
4. 5 § lagen (1982:963) om rymdverksamhet,
5. 51 a § jaktlagen (1987:259),
6. 17 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
7. 49 § fiskelagen (1993:787),
8. 5 § lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia,

- 9. 13 kap. 11 § luftfartslagen (2010:500),
- 10. 17 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696),
- 11. 2 § lagen (2012:179) om straff för olovlig befattning med klusterammunition, och
- 12. 17 § lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott.

Paragrafen innehåller upplysning om att det i annan lagstiftning finns särskilda bestämmelser om svensk domstols behörighet att döma över vissa brott som har begåtts utanför Sverige.

Ändringen är en följd av att 29 kap. miljöbalken upphävs och ersätts av en ny miljöstrafflag. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 16.7.

19.3 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

9 kap.

8 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om

- 1. att den som avser att bedriva en anmälningsskyldig miljöfarlig verksamhet ska omfattas av krav som motsvarar dem som anges i 16 kap. 6, 6 a och 6 b §§,*
- 2. vilka uppgifter en anmälan som avses i 1 ska innehålla för att en bedömning ska kunna göras, och*
- 3. krav på anmälan eller underrättelse om någon annan än den som fått tillstånd till eller anmält en verksamhet, bedriver eller ska bedriva verksamheten.*

Paragrafen är ny. *Punkt 1* innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att den som avser att bedriva anmälningsskyldig miljöfarlig verksamhet ska omfattas av krav som motsvarar dem som gäller för tillståndsskyldig miljöfarlig verksamhet. Bemyndigandet innebär även att regeringen får meddela föreskrifter om vilka anmälningsskyldiga verksamheter som ska omfattas av kraven.

Punkt 2 innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vad en anmälan om miljöfarlig verksamhet ska innehålla för uppgifter så att beslutande myndighet kan göra en vändelsprövning av den som anmäler verksamheten.

Punkt 3 innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att det krävs en anmälan för att ta över en tillstånds-

pliktig eller anmälningspliktig verksamhet. Regeringen får även meddela föreskrifter om krav på underrättelse om en person med betydande inflytande byts ut eller en ny person tillkommer.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

16 kap.

6 a §

Utöver vad som anges i 6 § kan tillstånd till miljöfarlig verksamhet vägras den som inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare beslut om anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet eller tidigare har underlåtit att anmäla en anmälningspliktig verksamhet.

Paragrafen är ny och anger att utöver vad som följer av 16 kap. 6 § miljöbalken kan tillstånd vägras om sökanden inte fullgjort sina förpliktelser enligt tidigare beslut om anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet eller har underlåtit att anmäla en sådan verksamhet. Bestämmelserna är fakultativa.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.2.

6 b §

Tillstånd till miljöfarlig verksamhet får endast ges om sökanden

- 1. inte är underårig, i konkurs, eller underkastad näringsförbud,*
- 2. inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,*
- 3. inte förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister avseende brott, där det lägsta föreskrivna straffet är fängelse, enligt*
 - a) 8–15 eller 17 kap. brottsbalken,*
 - b) skattebrottslagen (1971:69),*
 - c) miljöstrafflagen (2026:0000) eller,*
 - d) lag (2014:307) om straff för penningtvättsbrott,*
- 4. har visat skötsambet i ekonomiska angelägenheter, och*
- 5. i övrigt är lämplig att bedriva miljöfarlig verksamhet.*

Första stycket 3 gäller om en dom eller ett beslut meddelats eller ett strafföreläggande godkänts avseende ett sådant brott inom fem år före den dag då kontrollen i registret görs.

Paragrafen gäller miljöfarliga verksamheter som

- 1. är tillståndspliktiga enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § och,*
- 2. prövas av miljöprövningsdelegation eller mark- och miljödomstol som första instans.*

Paragrafen är ny och anger vilka krav gällande vandel och lämplighet som ska vara uppfyllda för den som söker tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet. Uppgift om ålder, förvaltare och förekomst i belastningsregistret finns endast för fysiska personer. Dessa uppgifter ingår alltså inte i vandelprövningen av en juridisk person.

Första stycket 1 anger att tillstånd endast får ges om sökanden inte är underårig, i konkurs eller underkastad näringsförbud. *Första stycket 2* anger att tillstånd endast får ges om sökanden inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. *Första stycket 3* anger att tillstånd endast får ges om sökanden inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott enligt 8–15 eller 17 kap. brottsbalken, brott mot skattebrottslagen, miljöstrafflagen och lag om straff för penningtvättsbrott och där det lägsta föreskrivna straffet är fängelse. Detta innebär att rena bötesbrott inte omfattas. *Första stycket 4* anger att tillstånd endast får ges om sökanden har visat skötsamhet i ekonomiska angelägenheter. Bestämmelsen syftar till att kontrollera att sökanden, förutom att inte ha begått ekonomiska brottslighet enligt första stycket andra punkten, inte åsidosatt ekonomiska förpliktelser på ett sådant sätt att denne kan anses olämplig att bedriva miljöfarlig verksamhet. En kontroll bör innefatta förekomst av betalningsanmärkningar, skatteskuld, om sökanden är registrerad för F-skatt samt arbetsgivaravgifter. *Första stycket 5* anger att tillstånd endast får ges om sökanden i övrigt är lämplig att bedriva miljöfarlig verksamhet. En faktor som bör omfattas av prövningen är brottslighet som inte innebär att tillstånd ska vägras enligt första stycket men som kan ha betydelse för om sökanden kan anses lämplig. Prövningsmyndigheten bör även beakta upprepad brottslighet hos sökanden även om brotten är ringa.

Andra stycket anger att första stycket gäller domar och beslut som meddelats eller ett strafföreläggande som godkänts inom fem år före den dag då prövningsmyndigheten utför kontroll av belastningsregistret. Brott som omfattas av domar och beslut eller godkänt strafföreläggande som meddelats innan denna femårsperiod ska inte vara skäl för att neka tillstånd. Sådana brott ska i stället beaktas inom ramen för lämplighetsbedömningen i första stycket 5.

Tredje stycket anger att paragrafen gäller sådan tillståndspliktig verksamhet som prövas av en miljöprövningsdelegation eller mark- och miljödomstol som första instans. Det betyder att paragrafen

omfattar verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.3.

6 c §

När den som söker tillstånd till miljöfarlig verksamhet är en juridisk person ska vad som anges i 6 a och 6 b §§ även gälla de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen.

Det som anges i 6 b § ska dock inte gälla om sökanden är staten, kommuner, regioner eller kommunalförbund.

Paragrafen är ny.

I *första stycket* anges att om sökanden är en juridisk person ska även fysiska personer med betydande inflytande över den juridiska personen prövas. Bestämmelsen innebär att styrelseledamöter, verkställande direktörer och personer med betydande aktieinnehav ska prövas. Även andra personer med betydande inflytande ska prövas. Det får bedömas i det enskilda fallet vilka personer som kan anses ha ett sådant betydande inflytande att en vandelsprövning ska genomföras.

Andra stycket anger att kraven i 16 kap. 6 b § miljöbalken inte gäller om staten, kommuner, regioner och kommunalförbund är sökande.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.2 och 7.3.3.

19 kap.

5 §

I ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd ska länsstyrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna

1. i 22 kap. 1 och 1 d–1 b §§ om ansökans form och innehåll,
2. i 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,
3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 och 13 §§,
4. i 22 kap. 3 och 3 a §§ om kungörelses innehåll,
5. i 22 kap. 6 § om talerätt,
6. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,
7. i 22 kap. 12, 13 och 13 b §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande,
8. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen,

9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c och 25 f–25 h §§ om en tillståndsdoms innehåll,

10. i 22 kap. 26 § om särskild dom,

11. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,

12. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och

13. i 23 kap. 3 § när det gäller särskilt överklagande i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.

Paragrafen innehåller handläggningsregler för ärenden som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd.

Paragrafen ändras genom att 22 kap. 1 h § miljöbalken läggs till i *punkt 1* som innehåller en uppräkningslista av de bestämmelser om ansökans form och innehåll som ska tillämpas även av en länsstyrelse eller kommunal nämnd. Bestämmelsen innebär att ansökan ska innehålla de uppgifter som behövs för att en bedömning av sökanden enligt 16 kap. 6 b § miljöbalken ska kunna genomföras.

Punkt 7 ändras genom att 22 kap. 13 b § miljöbalken läggs till i uppräkningslistan av de bestämmelser som ska tillämpas i fråga om sakkunniga och att inhämta yttrande. Bestämmelsen innebär att miljöprövningsdelegationen i ett ärende om tillstånd får inhämta yttrande från Polismyndigheten gällande den som ansöker om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt miljöprövningsförordningen och ska bedömas enligt 16 kap. 6 b § första stycket 5.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.6.

22 kap.

1 h §

I mål om miljöfarlig verksamhet ska ansökan, utöver det som anges i 1 §, innehålla uppgifter

1. som visar att sökanden inte är minderårig,
2. som visar att sökanden inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,
3. som visar att sökanden inte är försatt i konkurs eller är underkastad näringsförbud,
4. om betalningsanmärkningar,
5. om skatteskuld,
6. om godkännande för eller återkallande av F-skatt,
7. om registrering som arbetsgivare, och

8. om förekomst av företagsbot.

Är sökanden en juridisk person ska vad som anges i första stycket även gälla de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen.

Paragrafen gäller inte om staten, kommuner, regioner och kommunalförbund är sökande.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om vilka uppgifter ansökan ska innehålla i mål om miljöfarlig verksamhet.

Första stycket är en uppräknning av vilka uppgifter som ska ges in med ansökan.

Andra stycket anger att om sökanden är en juridisk person ska uppgifterna enligt första stycket även gälla de personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen.

Tredje stycket anger att paragrafen inte gäller om staten, kommuner, regioner och kommunalförbund är sökande.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.6.

13 b §

Mark- och miljödomstolen får för den lämplighetsbedömning som avses i 16 kap. 6 b § första stycket 5 inhämta yttrande från Polismyndigheten.

Polismyndigheten ska i sitt yttrande redovisa samtliga omständigheter som ligger till grund för myndighetens bedömning i det enskilda fallet och särskilt yttra sig om sökandens allmänna lämplighet för verksamheten.

Paragrafen är ny.

Första stycket anger att mark- och miljödomstolen får inhämta yttrande från Polismyndigheten gällande den som ansöker om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt miljöprövningsförordningen och ska bedömas enligt 16 kap. 6 b § första stycket 5.

Andra stycket anger att Polismyndigheten ska redovisa samtliga omständigheter som ligger till grund för myndighetens bedömning. Myndigheten ska särskilt yttra sig om sökandens allmänna lämplighet för att bedriva verksamheten.

Bestämmelsen är utformad med 8 kap. 11 § alkohollagen (2010:1622) som förebild.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.6.

24 kap.

3 §

Tillståndsmyndigheten får helt eller delvis återkalla tillstånd, dispens eller godkännande som meddelats enligt balken, eller enligt föreskrifter med stöd av balken, och förbjuda fortsatt verksamhet

1. om den som har sökt tillståndet, dispensen eller godkännandet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet, dispensen, godkännandet eller villkoren,

2. när tillståndet, dispensen, godkännandet eller villkor som gäller för verksamheten eller åtgärden inte har följts och avvikelsen inte är av ringa betydelse,

3. om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten eller åtgärden tilläts,

4. om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit sådana förhållanden som enligt 2 kap. 9 § innebär att verksamheten inte får bedrivas,

5. om verksamheten slutligt har upphört,

6. om ett nytt tillstånd ersätter ett tidigare tillstånd,

7. om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet,

8. om underhållet av en vattenanläggning allvarligt har försumrats,

9. om tillstånd att inverka på vattenförhållandena inte har utnyttjats under en längre tid och det kan antas att tillståndet inte heller kommer att utnyttjas,

10. om den som tagit över bedrivandet av en miljöfarlig verksamhet utan att anmäla detta till tillsynsmyndigheten inte uppfyller kraven i 16 kap. 6 a och 6 b §§, eller

11. om en ny fysisk person med betydande inflytande över en juridisk person som bedriver miljöfarlig verksamhet inte uppfyller kraven i 16 kap. 6 a och 6 b §§.

Mark- och miljödomstolen får om tillståndet avser verksamhet vid en vattenanläggning eller i fall som avses i första stycket 8 eller 9 återkalla rätten att bibehålla en vattenanläggning.

Tillstånd till täkt får upphävas helt eller delvis när tio år förflutit från det att tillståndet vann laga kraft.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att tillståndsmyndigheten under vissa angivna förutsättningar helt eller delvis får återkalla tillstånd, dispens eller godkännande enligt balken.

Första stycket punkt 10, som är ny, innebär att tillstånd kan återkallas om den som tagit över en miljöfarlig verksamhet utan att anmäla detta till tillsynsmyndigheten inte uppfyller kraven i 16 kap. 6, 6 a och 6 b §§. *Punkt 11* i samma stycke, som också är ny, innebär att tillstånd kan återkallas om en ny person med betydande inflytande över en juridisk person som bedriver miljöfarlig verksamhet inte uppfyller kraven i 16 kap. 6, 6 a och 6 b §§.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.4 och 7.3.5.

26 kap.

2 §

I 25 § miljöstrafflagen (2026:0000) finns en bestämmelse om skyldighet för tillsynsmyndigheten att skyndsamt anmäla till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten när det finns anledning att anta att ett brott enligt den lagen har begåtts.

Om tillsynsmyndigheten finner att villkoren i ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet inte är tillräckliga och det finns förutsättningar enligt 24 kap. 5, 7, 8 eller 9 §, ska myndigheten ansöka om prövning eller ta upp frågan om att ändra eller upphäva villkor utan någon särskild framställning om detta enligt det som sägs i 24 kap.

Paragrafen innehåller en upplysning om att det i miljöstrafflagen finns en skyldighet för tillsynsmyndigheterna att skyndsamt anmäla misstänkt brott enligt miljöstrafflagen till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Utformningen av bestämmelsen är i linje med motsvarande bestämmelse i 3 kap. 13 § lag (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning. Någon ändring i sak i tillsynsmyndigheternas anmälningsplikt är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 16.7.

6 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en kommunal nämnd får överlåta ett enskilt ärende om tillsyn till länsstyrelsen för vidare handläggning

- 1. om det finns särskilda skäl, och*
- 2. länsstyrelsen samtycker till att ärendet överlåts.*

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om överlåtelse av ett ärende från en kommun till en länsstyrelse.

Punkt 1 anger att ärendet får överlåtas om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan vara att det föreligger en situation där otillbörliga försök att påverka myndighetsutövning förekommer, exempelvis genom hot. Det kan även vara om ärendet är för omfattande för att kunna hanteras av en mindre kommun, eller om det i fråga om miljö-sanktionsavgift krävs mer ingående bedömningar.

Punkt 2 anger att länsstyrelsens samtycke är en förutsättning för att ett ärende ska kunna överlåtas.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2.

17 §

Har tillsynsmyndigheten meddelat ett föreläggande eller ett förbud enligt 9–13 §§ och blir det inte åttlytt, *ska* kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten verkställa dess beslut. Därvid får beslutet verkställas enligt utsökningsbalken.

Har någon begått en gärning som avses i 2–8, 11, 12 eller 19 § miljöstrafflagen (2026:0000), får kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Avgörande i sådant mål överklagas hos mark- och miljödomstolen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om verkställighet.

Första stycket moderniseras språkligt.

Kronofogdemyndigheten får enligt *andra stycket* meddela särskild handräckning om någon har begått en gärning som avses i vissa uppräknade straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken. Eftersom 29 kap. miljöbalken upphävs och ersätts av en ny miljöstrafflag behöver paragrafen ändras. I uppräknningen ingår inte längre otillåten miljöverksamhet eftersom det brottet ska upphöra att gälla. Ändringen innebär att möjligheten till särskild handräckning även avser det nya avfallsbrottet.

I övrigt är det fråga om ändringar som är en följd av de ändringar i 29 kap. miljöbalken som gjordes genom förslagen i prop. 2005/06:182 och som ännu inte har genomförts. Någon ändring i sak i för-

hållande till syftet vid bestämmelsens tillkomst är inte avsedd (prop. 1997/98:45).

Övervägandena finns i avsnitt 16.7.

23 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utse naturvårdsvakter för tillsynen över efterlevnaden av föreskrifter för områden, naturföremål och djur- och växtarter som omfattas av förordnanden enligt 7 och 8 kap., 11 kap. 14 § eller 12 kap. 6 §.

En naturvårdsvakt får avvisa personer som uppehåller sig där de på grund av dessa föreskrifter inte har rätt att vistas.

En naturvårdsvakt får ta i beslag jakt- och fångstredskap, fortskaffningsmedel och andra föremål som kan antas ha betydelse för utredning av brottet, om vakten ertappar någon på bar gärning, som bryter mot förbud eller föreskrifter meddelade med stöd av 7 kap. 3, 5, 11, 12, 24 eller 28 §, 8 kap. 1–3 §§, 11 kap. 14 § eller 12 kap. 6 §, om detta är straffbelagt enligt *miljöstrafflagen (2026:0000)*

Paragrafen innehåller bestämmelser om naturvårdsvakter.

Naturvårdsvakter får enligt *tredje stycket* ta i beslag vissa föremål som kan antas ha betydelse för utredning av brottet, om vakten ertappar någon på bar gärning, som bryter mot vissa förbud eller föreskrifter om detta är straffbelagt i 29 kap. miljöbalken. Eftersom 29 kap. miljöbalken upphävs och ersätts av en ny miljöstrafflag behöver paragrafen ändras.

Övervägandena finns i avsnitt 16.7.

30 kap.

1 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en särskild avgift (miljösanktionsavgift) ska betalas av den som

1. påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, utan att tillstånd har getts eller anmälan har gjorts,

2. åsidosätter villkor eller andra bestämmelser i ett tillstånd som har beslutats med stöd av denna balk eller med stöd av föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, eller

3. åsidosätter andra bestämmelser i denna balk, föreskrifter som har meddelats med stöd av balken eller bestämmelser i EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde.

Avgiftens storlek ska framgå av föreskrifterna. Avgiften ska uppgå till minst 5 000 kronor och högst 1 000 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Paragrafen innehåller bestämmelser om regeringens rätt att meddela föreskrifter om att miljöskaktionsavgift.

Andra stycket ändras genom att minimibeloppet höjs till 5 000 kr.

Övervägandena finns i avsnitt 13.3.1.

2 §

En miljöskaktionsavgift *ska* tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Avgiften *ska* dock inte tas ut om det är oskäligt. *Vid prövningen av denna fråga ska det särskilt beaktas*

1. om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,

2. om överträdelsen *annars* berott på en omständighet som den avgiftsskyldige *varken* kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller

3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

En avgift kan även sättas ned i det enskilda fallet om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp.

Miljöskaktionsavgiften *ska* tillfalla staten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om befrielse och nedsättning av miljöskaktionsavgifter.

Första stycket ändras språkligt.

Andra stycket ändras så att omständigheterna som räknas upp är exempel på vad som särskilt ska beaktas. Detta betyder att även andra omständigheter kan ingå i bedömningen. Bestämmelsen om avgiftsfrihet avser undantagssituationer och ska tillämpas restriktivt. Det bör t.ex. inte kunna leda till avgiftsfrihet om överträdelsen beror på bristande betalningsförmåga, att en verksamhet är nystartad, okunskap om gällande regler, glömska, tidsbrist eller dåliga rutiner. *Punkt 4* upphör på grund av att det införs ett mer generellt förbud mot dubbelprövning.

I tredje stycket, som är nytt, anges att en avgift kan sättas ned delvis i det enskilda fallet om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt be-

lopp. Bestämmelsen är utformad med 51 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244) som förebild.

Övervägandena finns i avsnitt 13.3.2 och 14.2.3.

3 a §

Miljösanktionsavgift får inte tas ut om den överträdelse som kan leda till miljösanktionsavgift redan ligger till grund för en anmälan om brott enligt 25 § miljöstrafflagen (2026:0000) eller en av någon annan anledning inledd förundersökning om brott enligt den lagen, om anmälan eller förundersökningen avser samma fysiska person som miljösanktionsavgiften skulle tas ut av.

Miljösanktionsavgift får dock tas ut, om åklagaren eller någon annan som är behörig att leda förundersökning, har beslutat att inte inleda förundersökning eller att lägga ned förundersökningen eller överträdelsen av annat skäl inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

Paragrafen, som är ny, reglerar dels i vilka fall miljösanktionsavgift inte får tas ut på grund av en pågående förundersökning, dels i vilka fall detta hinder upphör. Paragrafen har utformats med 49 kap. 10 a § skatteförfarandelagen (2011:1244) och 5 kap. 11 § lag (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning som förebild.

I första stycket föreskrivs ett hinder som gäller om den överträdelse som kan leda till miljösanktionsavgift redan ligger till grund för en förundersökning om brott enligt miljöstrafflagen, om förundersökningen avser samma fysiska person som miljösanktionsavgift skulle tas ut av. Om det har inletts en förundersökning får tillsynsmyndigheten alltså inte besluta om miljösanktionsavgift avseende samma överträdelse, om beslutet avser samma person. Det gäller oberoende av om förundersökningen har inletts efter en anmälan från tillsynsmyndigheten eller av annat skäl. Om brottsutredningen efter det att förundersökning har inletts skulle förändras så att någon ytterligare överträdelse utreds i brottsutredningen, gäller hindret även den nytillkomna överträdelsen (jfr prop. 2014/15:131, s. 247).

Hindret enligt första stycket är av tillfällig karaktär. Det kan upphöra enligt andra stycket om förundersökningen läggs ner.

Uttrycket "överträdelse" avser de omständigheter som i det enskilda fallet kan utgöra grund för såväl miljösanktionsavgift som talan om ansvar för brott (jfr prop. 2014/15:131, s. 81 f., 123 och 244).

Av *andra stycket* framgår att det tillfälliga hindret enligt första stycket i vissa fall upphör. Bestämmelsen innebär att miljöstraffavgift får tas ut om förundersökningsledare eller åklagare, i ett sådant fall som avses i första stycket, har beslutat att lägga ner förundersökningen, eller om överträdelsen på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt. Ett beslut om förundersökningsbegränsning innebär att en utredning om brott avslutas utan att överträdelsen slutligt har prövats. De nu nämnda åtgärderna har formen av beslut. Utredningen om en aktuell överträdelse kan även avslutas mer formlost. Ett exempel är om en brottsutredning utan ett formellt beslut begränsas på ett sådant sätt att den överträdelse som också kan utgöra grund för miljöstraffavgift inte längre omfattas av den pågående utredningen. Även i sådana fall får tillsynsmyndigheten besluta om straffavgift (jfr prop. 2014/15:131, s. 247).

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.3.

3 b §

Miljöstraffavgift får inte beslutas om den överträdelse som kan leda till miljöstraffavgift redan omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse för brott enligt miljöstrafflagen (2026:0000) och åtalet, strafföreläggandet eller beslutet om åtalsunderlåtelse avser samma fysiska person som miljöstraffavgiften skulle tas ut av.

Paragrafen, som är ny, reglerar ett hinder mot att tillsynsmyndighet beslutar om miljöstraffavgift. Paragrafen har utformats med 49 kap. 10 b § skatteförfarandelagen (2011:1244) och 5 kap. 12 § lag (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning som förebild.

I paragrafen anges att miljöstraffavgift inte får tas ut om den överträdelse som kan leda till miljöstraffavgift redan omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse för brott enligt miljöstrafflagen och beslutet i fråga avser samma fysiska person som miljöstraffavgift skulle tas ut av. Om åklagare har fattat ett sådant beslut, får tillsynsmyndigheten alltså inte besluta om miljöstraffavgift. Det gäller oberoende av vad som inträffar därefter. En motsvarande bestämmelse som hindrar åklagare från att väcka åtal, utfärda strafföreläggande

eller besluta om åtalsunderlåtelse efter ett beslut om sanktionsavgift finns i 27 § miljöstrafflagen. Uttrycket ”överträdelse” har behandlats i kommentaren till 3 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.3.

19.4 Förslaget till lag om ändring i lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

10 kap.

1 §

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud som gäller enligt 2 kap. 2 § första stycket eller mot 2 kap. 4 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 2 kap. 2 § andra stycket eller 2 kap. 3 §, om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken *eller miljöstrafflagen (2026:0000)*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för den som släpper ut olja eller andra skadliga ämnen än olja. Ändringen är en följd av att 29 kap. miljöbalken upphävs och ersätts av en ny miljöstrafflag. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 16.7.

19.5 Förslaget till lag om ändring i lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

14 §

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. inte fullgör sin skyldighet enligt 2 § andra stycket eller 3 § som fastighetsinnehavare,

2. bryter mot 6 eller 9 § eller mot föreskrift som meddelats i samband med medgivande enligt 9 §.

Till ansvar enligt denna lag döms inte om gärningen är belagd med straff i brottsbalken *eller miljöstrafflagen (2026:0000)*.

Den som överträtt vitesföreläggande döms inte till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för fastighetsinnehavare som inte följer krav på gatuhållning och skyltning. Ändringen är en följd av att 29 kap. miljöbalken upphävs och ersätts av en ny miljöstrafflag. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 16.7.

19.6 Förslaget till lag om ändring i lag (2006:263) om transport av farligt gods

16 §

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 2 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 2 § andra stycket döms till böter om

1. ansvar inte kan dömas ut enligt första stycket, och
2. överträdelsen avser någon annan föreskrift än 2 § första stycket.

Om ett brott enligt första eller andra stycket med hänsyn till risken för skador på liv, hälsa, miljö eller egendom och övriga omständigheter är att anse som ringa, döms till penningböter.

Ansvar enligt denna paragraf döms inte ut, om

1. gärningen begåtts av en säkerhetsrådgivare och avser en uppgift som ska utföras av säkerhetsrådgivare,
2. gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller 2 och 3 § miljöstrafflagen (2026:0000), eller
3. gärningen utgör överträdelse av ett föreläggande eller förbud som förenats med vite.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för den som transporterar farligt gods eller lämnar sådant till någon annan för transport utan att iaktta lagens allmänna aktsamhetsregel. Ändringen är en följd av att 29 kap. miljöbalken upphävs och ersätts av en ny miljöstrafflag. I övrigt görs redaktionella ändringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 16.7.

19.7 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

30 kap.

Tillstånd eller anmälan som avser miljöfarlig verksamhet

22 b §

Sekretess gäller hos domstol, länsstyrelse och kommunal myndighet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i fråga om den bedömning som ska göras enligt 16 kap. 6 b § miljöbalken, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut eller dom.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess och föreskriver ett rakt skaderekvisit.

Första stycket föreskriver att sekretess gäller för en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i mål eller ärende om tillstånd till miljöfarlig verksamhet hos mark- och miljödomstol och länsstyrelse samt ärende om anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet hos en kommunal myndighet om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Bestämmelsen omfattar ansökan om tillstånd för eller anmälan om ny miljöfarlig verksamhet enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) samt anmälan om ny verksamhetsutövare enligt 32 a § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Bestämmelsen omfattar även ärenden gällande underrättelse om ny person med betydande inflytande enligt 32 b § samma förordning.

Andra stycket föreskriver att sekretessen inte ska gälla dom eller beslut i mål och ärenden där uppgiften finns.

Tredje stycket anger att sekretessen för uppgift i en allmän handling gäller i högst femtio år.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.7.

19.8 Förslaget till lag om ändring i barlastvattenlag (2009:1165)

8 kap.

8 §

Till ansvar enligt denna lag ska inte dömas för gärningar som är belagda med strängare straff i brottsbalken eller *miljöstrafflagen* (2026:0000).

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff vid utsläpp av barlastvatten. Ändringen är en följd av att 29 kap. miljöbalken upphävs och ersätts av en ny miljöstrafflag. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 16.7.

19.9 Förslaget till lag om ändring i lag (2014:1009) om handel med timmer och trävaror

9 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i artikel 4.1, jämförd med artikel 2, i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010, i den ursprungliga lydelsen, att släppa ut timmer från olaglig avverkning eller trävaror som härrör från sådant timmer på marknaden, om avverkningen skett i strid med bestämmelser i avverkningslandet i fråga om

1. tillstånd eller godkännande,
2. anmälan eller underrättelse till en myndighet eller föreskriven tidsfrist efter sådan anmälan eller underrättelse,
3. villkor i ett tillstånd eller i ett beslut om godkännande,
4. områdesskydd till skydd för särskilda miljöer eller arter, eller
5. tillstånd eller förbud när det gäller export. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff enligt brottsbalken eller enligt 11 § *miljöstrafflagen* (2026:0000), får inte dömas till ansvar enligt denna paragraf.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för den som bryter mot förbud mot att släppa ut timmer. Ändringen är en följd av att 29 kap. miljöbalken upphävs och ersätts av en ny miljöstrafflag. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 16.7.

19.10 Förslaget till lag om ändring i kustbevakningslag (2019:32)

3 kap.

2 §

Kustbevakningens direkta brottsbekämpning omfattar brott som rör

1. skyddslagstiftning i
 - a) lagen (2004:487) om sjöfartsskydd,
 - b) skyddslagen (2010:305), och
 - c) lagen (2016:319) om skydd för geografisk information,
2. sjötrafik och sjösäkerhet i
 - a) lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn,
 - b) lagen (1983:294) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän flottled,
 - c) mönstringslagen (1983:929),
 - d) sjölagen (1994:1009),
 - e) lagen (1994:1776) om skatt på energi,
 - f) lagen (1998:958) om vilotid för sjömän,
 - g) fartygssäkerhetslagen (2003:364),
 - h) lagen (2006:263) om transport av farligt gods,
 - i) barlastvattenlagen (2009:1165), och
 - j) lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter,
3. vattenförorening och miljö i
 - a) 10 kap. 1 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, och
 - b) 2 § första stycket 1 miljöstrafflagen (2026:0000) i fråga om utsläpp från fritidsfartyg, 4 § i fråga om överträdelse av förbudet mot dumpning eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 27 § miljöbalken, samt 9–11 §§ och 18 § samma lag.
4. överträdelser av fiske- och jaktlagstiftning i
 - a) jaktlagen (1987:259),
 - b) fiskelagen (1993:787),
 - c) lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, och
 - d) vapenlagen (1996:67),
5. fornminnen och vrak i
 - a) 2 kap. kulturmiljölagen (1988:950), och
 - b) lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia,
6. Sveriges maritima zoner i
 - a) lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, och
 - b) lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
7. trafikbrottslagstiftning i 4 och 4 a §§ lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott och
8. tullagstiftning i

- a) inregränslagen (1996:701),
- b) lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
- c) lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
- d) lagen (2006:1329) om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m., och
- e) tullagen (2016:253).

Brott som har begåtts i Sveriges maritima zoner omfattas alltid av den direkta brottsbekämpningen.

Regeringen får meddela föreskrifter om att ytterligare brott med endast böter i straffskalan ska ingå i den direkta brottsbekämpningen.

I 3 kap. 2 § behandlas omfattningen av den direkta brottsbekämpningen, dvs. de brott där Kustbevakningen har en möjlighet att agera självständigt. Ändringen är en följd av att 29 kap. miljöbalken upphävs och ersätts av en ny miljöstrafflag.

Genom hänvisningen till miljöbrottsbestämmelsen följer att även sådant oaktsamt brott som kriminaliseras enligt bestämmelsen om oaktsamt miljöbrott omfattas av den direkta brottsbekämpningen.

I uppräknningen ingår inte längre brottet otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § första stycket 1 j miljöbalken eftersom det ska upphöra att gälla.

Eftersom det nya avfallsbrottet innefattar förfaranden i strid mot förbudet mot dumpning och förbränning av avfall enligt 15 kap. 27 § miljöbalken anges det i paragrafen i stället för 29 kap. 8 § första stycket 12 miljöbalken som ska upphöra att gälla. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 16.7.

Referenser

Artiklar och publikationer

- Adill, Anders, Eiler, Stefan, Holliland, Per, Wallin Kihlberg, Isa och Åkerlund, Carolina (2024): *Biologisk recipientkontroll vid Forsmarks kärnkraftverk: årsrapport för 2023*. Aqua notes 2024:16, Institutionen för akvatiska resurser, Sveriges lantbruksuniversitet.
- Arbetsmiljöverket (2021): *Åtterrapporering – regeringsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, Arbetsmiljöverket den 16 februari 2021, diarienummer 2017/065732.
- Bengtsson, Anders (2019), *Om verksamhetsutövare enligt miljöbalken – analys*, JP Infonet.
- Berg, Greta, Gustafsson, Charlotta och Karlsson, Roger (2020), *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Brottsförebyggande rådet, 2020.
- Brå (2002), *Organiserad brottslighet – lösa maskor eller fasta nätverk*. Rapport 2002:7, Stockholm, Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2006), *Är vi bra på Miljöbrott?* Rapport 2006:5, Stockholm, Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2008), *Illegal handel med hotade djur- och växtarter En förstudie*, Rapport 2008:14, Stockholm, Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2009), *Motverka otillåten påverkan En handbok för myndigheter om att förebygga trakasserier, hot, våld och korruption*, 2009, Stockholm, Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2012), *Otillåten påverkan mot företag – En undersökning om utpressning*, Rapport 2012:12, Stockholm, Brottsförebyggande rådet.

- Brå (2013), *Den anmälda korruptionen i Sverige, Struktur, riskfaktorer och motåtgärder*, Rapport 2013:15, Stockholm, Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2015), *Administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet, del 1: Tillstånd att bedriva verksamhet*. Rapport 2015:15, Stockholm, Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2016), *Kriminell infiltration av företag*. Rapport 2016:10, Stockholm, Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2021), *Personer lagförda för brott 2021 slutlig statistik, 2021*, Stockholm, Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2022), *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner Fel och oegentligheter bland företag och föreningar*. Rapport 2022:1, Stockholm, Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2023), *Ekonomisk brottslighet, Kriminalpolitik, brottsutveckling och brottsbekämpning från 1980-talet till idag*. 2023, Stockholm, Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2023a), *Barn och unga i kriminella nätverk*. Rapport 2023:13. Stockholm, Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2024), *Möjliggörare för kriminella nätverk – Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor*. Rapport 2024:2, Stockholm, Brottsförebyggande rådet.
- Ekobrottsmyndigheten (2024): *Checklista: Undvik oseriösa aktörer*. <https://www.ekobrottsmyndigheten.se/wp-content/uploads/2022/08/checklista-elektronisk-formular.pdf>. Hämtad den 10 oktober 2024.
- Ekobrottsmyndigheten (2010): *Rapport om den ekonomiska brottsligheten. Ju2010/4069/Å*.
- Ekobrottsmyndigheten (2014): *Företagsbotens storlek i ekomål och vissa handläggningsråd*. <https://www.ekobrottsmyndigheten.se/wp-content/uploads/2021/06/arf-2014-4-foretagsbotens-storlek-i-ekomal.pdf>.
- Ekobrottsmyndigheten (2019): *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016–2018*.

- Ekonomistyrningsverket (2023): *Vad är samverkan?*
<https://forum.esv.se/verksamhetsutveckling/samverkan/vad-ar-samverkan/>. Hämtad den 14 november 2024.
- Environmental Investigation Agency (EIA) (2024): *More Chilling Than Ever – Tackling Europe’s ongoing illegal trade in HFC climate super pollutants.*
- FATF (2021): *Money Laundering from Environmental Crimes.* Paris, France, 2021.
- Governo (2024): *Behov av kontantförbud inom avfallshantering och närliggande verksamheter Utredning på uppdrag av Miljöstraffrättsutredningen.* Diarienummer Komm2024/00263–19.
- Gunnarsson, Carina (2023): *Den sårbara staten – En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun.* Stockholm, SNS Förlag.
- Integritetsskyddsmyndigheten (2022): *Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete.* Diarienummer IMY-2022-10835. Integritetsskyddsmyndigheten. 2022.
- Jordbruksverket (2016): *Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott.* Rapport 2016:02, Jordbruksverket.
- Jordbruksverket (2019): *Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskyddsbrott.* Rapport 2019:14, Jordbruksverket.
- Jönsson, Sverker (2010): *Miljöstraffrätt - ett sätt att genomdriva miljölagstiftningens mål? En komparativ studie av kriminaliseringsprinciper och lagstiftningsteknik i England, Danmark, Finland och Sverige.* Naturvårdsverket / Juridiska institutionen Lunds universitet, 2010.
- Karlsson, Martin, Kraufvelin, Patrik och Östman, Örjan (2020): *Kunskapssammanställning om effekter på fisk och skaldjur av muddring och dumpning i akvatiska miljöer: en syntes av grumlingens dos och varaktighet.* Institutionen för akvatiska resurser, Sveriges lantbruksuniversitet, 2020.
- Kemikalieinspektionen (2021): *Få brister bland växtskyddsmedel vid Kemikalieinspektionens kontroll.*
<https://www.kemi.se/arkiv/nyhetsarkiv/nyheter/2021-03-15-fabrister-bland-vaxtskyddsmedel-vid-kemikalieinspektionens-kontroll>. 15 mars 2021.

- Korsell, Lars (2023): *Ekonomisk brottslighet. Kriminalpolitik, brottsutveckling och brottsbekämpning från 1980-talet till idag*. Brå 2023.
- Länsstyrelsen (2023): *Vägledning i ekonomisk granskning för kommunala handläggare av serveringstillstånd och tobakstillstånd*.
<https://catalog.lansstyrelsen.se/store/13/resource/2810>.
Hämtad den 12 augusti 2024.
- Länsstyrelsen (2024): *Bevakningsföretag*.
<https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/samhalle/tillstand-for-att-utova-verksamhet/bevakningsforetag.html>. Hämtad den 14 augusti 2024.
- Naturvårdsverket (2003): *Miljösanktionsavgifter Förslag till nya belopp Redovisning av ett regeringsuppdrag (M2003/1489/R) – etapp 1*. Rapport 5331, Naturvårdsverket, oktober 2003.
- Naturvårdsverket (2022): *Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet, redovisning av regeringsuppdrag M2021/00438*, skrivelse, ärendenummer: NV-02193-21, 7 mars 2022.
- Naturvårdsverket (2023): *Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken Slutredovisning av ett regeringsuppdrag M2020/01034/Me*, skrivelse, ärendenummer: NV-05584-20, 7 december 2023.
- Naturvårdsverket (2023a): *Plan för ökad digitalisering av tillsynsvägledning och tillsyn enligt miljöbalken Slutredovisning av ett regeringsuppdrag M2020/01034/Me*, skrivelse, ärendenummer: NV-05584-20, 7 december 2023.
- Naturvårdsverket (2023b): *Regeringsuppdrag om kriteriet yrkesmässig och om kriterier vid prövning av tillstånd för avfallstransport, Redovisning av ett regeringsuppdrag KN2023/04536*, skrivelse, ärendenummer: NV-08935-22, 23 november 2023.
- Naturvårdsverket (2023c): *Minska risken att systemet med anmälningsplikt utnyttjas för avfallsbrottslighet, Redovisning av ett regeringsuppdrag KN 2023/04348*, skrivelse, ärendenummer: NV 08932-22, 29 september 2023.
- Naturvårdsverket (2024): *Delredovisning av regeringsuppdrag om att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot avfallsbrottslighet M2022/00531*, skrivelse, ärendenummer: NV-06554-22, 29 februari 2024.

- Naturvårdsverket (2024a): *Förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade förordningar om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen Redovisning av ett regeringsuppdrag*, skrivelse, ärendenummer: NV-09154-23, 30 september 2024.
- Naturvårdsverket (2024b): *Tillsynsmyndigheternas behov av resurser och förstärkningar för att stävja illegal avfallshantering Redovisning av ett regeringsuppdrag*. NV-11028-22, 23 februari 2024.
- Naturvårdsverket (2024c): *Förbereda tillsyn av illegal avfallshantering*. <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avfall/illegal-avfallshantering/forbereda-tillsyn-av-illegal-avfallshantering/>. Hämtad oktober 2024.
- Naturvårdsverket (2024d): *Uppföljning av 2023 års tillsyn enligt miljöbalken*, NV-08871-23, april 2024.
- Naturvårdsverket (2024e): *Vägledning Industriutsläppsdirektivet (IED)*. <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/industriutslapp-ied/industriutslappsdirektivet-ied/>. Hämtad oktober 2024.
- Nellemann, C., Henriksen, R., Pravettoni, R., Stewart, D., Kotsovou, M., Schlingemann, M.A.J, Shaw, M. and Reitano, T. (Eds). (2018). *World atlas of illicit flows. A RHIPTO-INTERPOL-GI Assessment*. RHIPTO – Norwegian Center for Global Analyses, INTERPOL and the Global Initiative Against Transnational Organized crime, 2018. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/09/Atlas-Illicit-Flows-FINAL-WEB-VERSION-copia-compressed.pdf>. Hämtad den 14 november 2024.
- Nordiska ministerrådet (2018): *Administrativa sanktionsavgifter En nordisk komparativ studie*, Köpenhamn Nordisk Ministerråd, 2018. Halila, Leena, Lankinen, Veronica och Nilsson, Annika. TemaNord 2018:511.
- OECD (2014), OECD Environmental Performance Reviews: Sweden 2014, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris.

- Patent- och registreringsverket (PRV) (2017): *Förfalskade bekämpningsmedel hälsovådliga*.
<https://via.tt.se/pressmeddelande/1101533/forfalskade-bekampningsmedel-halsovadliga?publisherId=45876>. Hämtad oktober 2024.
- Polismyndigheten (2024): *Miljöbrott Kunskapsunderlag om avfallsbrottslighet till Sveriges tillsynsmyndigheter – erfarenheter från 2022–2023*, Polismyndigheten, diarienummer A527.647/2023. 26 september 2024.
- Polismyndigheten (2024a): *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2023*, Polismyndigheten, diarienummer A664.808/2023. Polismyndighetens tryckeri, 2024.
- Polismyndigheten (2023): *Samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism, Information till dig som bedriver handel med varor mot kontant betalning*, november 2023, diarienummer A632.517/202.
- Polismyndigheten (2023a): *Miljöbrott. Kunskapsunderlag om avfallsbrottslighet till Sveriges tillsynsmyndigheter – erfarenheter från 2021–2022*. Polismyndigheten, diarienummer A527.647/2023. 11 september 2023.
- Polismyndigheten (2023b): *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023*. Polismyndigheten, diarienummer A215.519/2023.
- Polismyndigheten (2022): *Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet*, PM 2022:12. 3 juni 2022.
- Polismyndigheten (2021): *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021*. NOA, 2023 A215.519/2023. Stockholm, Polismyndigheten, 2021.
- Rikskriminalpolisen (2009): *Problembild 2011* (RKP Rapport 2009:1).
- Rostami, Amir och Mondani, Hernan (2024): *Kriminella entreprenörer – en studie av den organiserade brottslighetens kopplingar till näringslivet*, Stockholm, Stockholms handelskammare.
- Rättsväsendets informationsförsörjning (2012) *RIF0054 Riktlinjer för antalsräkning av brott*. Version 1.1.

- Sveriges Geologiska undersökning (SGU) (2020): *Handledning Geologi i översiktsplanering* <https://www.sgu.se/anvandarstod-for-geologiska-fragor/geologi-i-oversiktsplanering/kust-och-hav/mansklig-paverkan/>. Hämtad den 14 november 2024.
- Sveriges kommuner och regioner SKR (2019): *Avtalssamverkan tips och inspiration till kommuner som vill samverka inom miljöområdet*. Stockholm 2019.
- Statskontoret (2023): *Nya utmaningar och gamla problem – Om korruption i kommuner och regioner*. Rapport 2023:13, Stockholm, Statskontoret.
- Statskontoret (2017): *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*. Statskontoret. 2017.
- Statskontoret (2016): *Kommunal avtalssamverkan Behövs ökade möjligheter?* Rapport 2016:23, Stockholm, Statskontoret.
- TRAFFIC (2021): *Case Digest: Initial analysis of the financial flows and payment mechanisms behind wildlife and forest crime*. TRAFFIC International, Cambridge, United Kingdom. <https://www.traffic.org/site/assets/files/13685/case-digest-financial-flows-analysis-v2022.pdf>. Hämtad den 10 oktober 2024.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODOC) (2024): *Turning the Tide: A Look Into the European-Union-to-Southeast Asia Waste Trafficking Wave*.
- UNEP-INTERPOL (2016): *The Rise of Environmental Crime A growing threat to natural resources, peace, development and security*. UNEP, 2016.

Övrig litteratur

- Asp, Petter (2021): *De osjälvtändiga brottsformerna: försök, förberedelse, stämpling, (gärningsmannaskap &) medverkan, underlåtenhet att avslöja och förhindra brott*. Iustus. 2021.
- Asp, Petter, Ulväng, Magnus och Jareborg, Nils (2013): *Kriminalrättens grunder*. JUNO. Version 2.
- Bengtsson, Bertil, Bjällås, Rubenson, Stefan och Strömberg, Rolf (2024): *En kommentar till 27 kap. 1 § miljöbalken*. JUNO. Version 23. 23 maj 2024.

- Borgeke, Martin, Hansson, Björn, Kezovska, Gina och Månsson, Catharina (2022): *Studier rörande påföljdspraxis m.m. Jure*. Sjunde upplagan.
- Borgeke, Martin och Forsgren, Mikael (2021): *Att bestämma påföljd för brott*. JUNO. 2021.
- Braithwaite, John (2002): *Restorative justice and responsive regulation*, Oxford University Press.
- Brantingham, Patricia och Brantingham, Paul (1995): *Criminality of Place: Crime Generators and Crime Attractors*. European Journal on Criminal Policy and Research
- Bäcklund, Agneta, Johansson, Stefan, Trost, Hedvig, Wennberg, Suzanne och Wersäll, Fredrik (2023), *Brottsbalken, en kommentar* 13 kap. 8 § brottsbalken. JUNO. 24 november 2023.
- Bäcklund, Agneta, Johansson, Stefan, Trost, Hedvig, Wennberg, Suzanne och Wersäll, Fredrik (2024), *Brottsbalken, en kommentar* 30 kap. 4 § brottsbalken. JUNO. 20 maj 2024.
- Cohen, Lawrence och Felson, Marcus (1979): *Social change and crime rate trends: a routine activity approach*. American Sociological Review, 44:588–608.
- Jareborg, Nils och Zila, Josef (2022): *Straffrättens påföljdslära*. JUNO. Version 7. 2022.
- Johannisson, Sven (2022): *Brottsbalk*, 36 kap. 7 §, Lexino JUNO. 22 augusti 2022.
- Engdahl, Oskar (2022): *Kriminologiska perspektiv på bedrägerier och ekonomisk brottslighet*. Liber.
- Engdahl, Oskar, Lindgren, Sven-Åke (2017): *Varför begår människor brott? Samhälls- och beteendevetenskapliga svar på kriminologins grundfråga*. Studentlitteratur AB, Lund.
- Jarlås, Christer (2023): *Företagsbot – är det ett straff, en sanktion eller en ineffektiv rättsverkan?*, Rättsområdesanalys 2023:58, publicerad digitalt den 13 april 2023. JUNO.
- Karlmark, Stefan (2009): *Miljörätt ur straffrättsligt perspektiv*. JUNO. Version 3.
- Lernestedt, Claes (2003): *Kriminalisering – Problem och principer*, 2003.
- Marcusson, Anna (2022): *Miljöbalk, en kommentar* 27 kap. 1 §.

- Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta (2021): *Den svenska miljörätten*. Iustus. Upplaga 5.
- du Rées, Helena (2004): *Miljöbrott, myndighet och marknad. En studie om miljöstraffrätt och allmänprevention*. Avhandlingsserie nr 14, Kriminologiska institutionen, Stockholm universitet.
- Schell-Busey, Natalie, Simpsons, Sally S., Rorie, Malissa & Alper, Mariel (2016): *What works? A systematic review of corporate crime deterrence*. *Criminology & Public Policy* 15 (2):387–416.
- Träskman, Per Ole (2010): *Miljöstraffrätten*. Nordstedts Juridik (JUNO). 2010.
- Warnling Conradson, Wiweka och Nilsson, Annika (2020): *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet*. JUNO. Version 2.
- Ågren, Jack (2020): *Brottsbalken, 29 kap. 1 §*, Lexino (JUNO). 1 januari 2020.
- Ågren, Jack (2023): *Företagaransvar*. JUNO. Version 11.
- Ågren, Jack (2023a): *Straffansvar*. JUNO. Version 11.

Propositioner

- Prop. 2023/24:144: *En ny förverkandelagstiftning*.
- Prop. 2023/24:132: *Ny tullbefogenhetslag*.
- Prop. 2023/24:1: *Budgetpropositionen för 2024*.
- Prop. 2022/23:53: *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*.
- Prop. 2022/23:43: *Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete*.
- Prop. 2022/23:34: *Utbetalningsmyndigheten*.
- Prop. 2022/23:4: *En särskild straffbestämmelse för otillåten fartygsåtervinning*.
- Prop. 2021/22:251: *Samverkan mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.
- Prop. 2021/22:238: *Anpassningar till EU:s marknadskontrollförordning – del 2*.
- Prop. 2021/22:231: *Skärpt syn på våldtäkt och andra sexuella kränkningar*.
- Prop. 2021/22:219: *Ordning och reda på avfallet*.

- Prop. 2021/22:192: *Skärpta straff för knivbrott.*
- Prop. 2021/22:167: *Straffbestämmelser till EU:s förordning om fartygsåtervinning.*
- Prop. 2021/22:148: *En ny växtskyddslag.*
- Prop. 2021/22:83: *Fjärde järnvägspaketet.*
- Prop. 2021/22:18: *Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem.*
- Prop. 2020/21:198: *Producentansvar och straffansvar för nedskräpning.*
- Prop. 2020/21:158: *Skärpt kontroll över explosiva varor.*
- Prop. 2019/20:137: *Förbättrad tillsyn på miljöområdet.*
- Prop. 2019/20:74: *Genomförande av EU:s direktiv om automatiskt utbyte av upplysningar som rör rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang.*
- Prop. 2018/19:164: *Skärpta straffrättsliga sanktioner mot företag.*
- Prop. 2018/19:79: *Ändamålsenliga sanktioner mot otillåtna avfalls transporter.*
- Prop. 2017/18:232: *Brottsdatalag.*
- Prop. 2017/18:216: *En ny lag om försäkringsdistribution.*
- Prop. 2017/18:211: *Invasiva främmande arter.*
- Prop. 2017/18:165: *Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan.*
- Prop. 2017/18:156: *En ny lag om tobak och liknande produkter.*
- Prop. 2017/18:151: *En generell rätt till kommunal avtalsamverkan.*
- Prop. 2017/18:105: *Ny dataskyddslag.*
- Prop. 2017/18:86: *Mer ändamålsenliga bestämmelser om rättsliga biträden.*
- Prop. 2016/17:215: *Sveriges sjöterritorium och maritima zoner.*
- Prop. 2016/17:180: *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2016/17:173: *Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.*
- Prop. 2016/17:147: *Bemyndigande om avfallsförebyggande åtgärder och sanktioner avseende otillåten insamling av elavfall.*
- Prop. 2016/17:131: *Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögenhetsbrott.*

- Prop. 2016/17:108: *Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott.*
- Prop. 2016/17:22: *Effektiv bekämpning av marknadsmissbruk.*
- Prop. 2015/16:161: *Nagoyaprotokollet om användning av genetiska resurser.*
- Prop. 2015/16:160: *Miljöbalken och EU:s kemikalielagstiftning.*
- Prop. 2015/16:113: *Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet.*
- Prop. 2015/16:35: *Utvidgad miljöbrottsbestämmelse.*
- Prop. 2014/15:131: *Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor.*
- Prop. 2013/14:237: *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott.*
- Prop. 2013/14:121: *En effektivare kriminalisering av penningtvätt.*
- Prop. 2013/14:39: *På väg mot en giftfri vardag – plattform för kemikaliepolitiken.*
- Prop. 2012/13: 135: *Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om kosmetiska produkter.*
- Prop. 2012/13:35: *Nya regler för industriutsläpp.*
- Prop. 2011/12:125: *Geologisk lagring av koldioxid.*
- Prop. 2011/12:109: *Visa åtgärder mot illegala vapen.*
- Prop. 2011/12:59: *Straff för överträdelser av EU-regler om kemikalier.*
- Prop. 2010/11:165: *Skatteförfarandet.*
- Prop. 2010/11:125: *Nedskräpning.*
- Prop. 2010/11:76: *Genomförande av rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet.*
- Prop. 2010/11:51: *Nya lagar om avgasrening och drivmedel.*
- Prop. 2009/10:211: *Sanktioner för överträdelser av nya EU-regler om kemikalier.*
- Prop. 2009/10:147: *Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m.*
- Prop. 2009/10:135: *En ny fängelse- och häkteslagstiftning.*
- Prop. 2009/10:125: *En ny alkohollag.*
- Prop. 2009/10:35: *Otillåtna avfallstransporter och manipulerade avgasreningssystem.*
- Prop. 2008/09:170: *En sammanhållen svensk havspolitik.*

- Prop. 2007/08:80: *Miljöbalken och EG-förordningen om kemikalie-registrering.*
- Prop. 2006/07:95: *Ett utvidgat miljöansvar.*
- Prop. 2005/06:182: *Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.*
- Prop. 2005/06:59: *Företagsbot.*
- Prop. 2005/06:51: *Transport av farligt gods.*
- Prop. 2004/05 :133: *Försäkringsförmedling.*
- Prop. 2004/05:129: *En effektivare miljöprövning.*
- Prop. 2004/05:12: *Lag om avtal mellan Sveriges Exportråd och Taipeis delegation i Sverige beträffande skatter på inkomst.*
- Prop. 2002/03:106: *Administrativa avgifter på skatte- och tullområdet, m.m.*
- Prop. 2002/03:54: *Tillsyn och sanktioner på miljörettens område.*
- Prop. 2000/01:57: *Sammanhållen rovdjurspolitik.*
- Prop. 2000/01:97: *Vissa ändringar i alkohollagen.*
- Prop. 1997/98:97: *Polisens register.*
- Prop. 1997/98:96: *Vissa reformer av påföljdssystemet.*
- Prop. 1997/98:45: *Miljöbalk.*
- Prop. 1994/95:117: *Lag om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter, m.m.*
- Prop. 1994/95:89: *Förslag till alkohollag.*
- Prop. 1994/95:23: *Ett effektivare brottmålsförfarande.*
- Prop. 1993/94:130: *Ändringar i brottbalken m.m. (ansvarsfrihetsgrunder m.m.).*
- Prop. 1992/93:237: *Om godkännande av vissa marina konventioner m.m.*
- Prop. 1992/93:54: *Om en svensk ekonomisk zon.*
- Prop. 1990/91:127: *Om Sveriges tillträde till FN:s narkotikabrottskonvention m.m.*
- Prop. 1987/88:120: *Om ändring i brottbalken m.m. (straffmätning och påföljdsval m.m.).*
- Prop. 1986/87:58: *Om jaktlag m.m.*
- Prop. 1985/86:23: *Om ändring i brottbalken m.m. (företagsbot).*

- Prop. 1984/85:118: *Kemikaliekontroll.*
- Prop. 1982/83:145: *Om vissa skogspolitiska åtgärder, m.m.*
- Prop. 1981/82:142: *Om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet).*
- Prop. 1980/81:108: *Om ändring i brottsbalken (miljöbrott).*
- Prop. 1980/81:92: *Omändring i miljöskyddslagen (1969:387).*
- Prop. 1979/80:66: *Med förslag till lag om ändring i brottsbalken (häleri m.m.).*
- Prop. 1975/76:209: *Om ändring i regeringsformen.*
- Prop. 1973:17: *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om hälso- och miljöfarliga varor, m.m.*
- Prop. 1972:111: *Kungl. Maj:ts proposition angående regional utveckling och hus hållning med mark och vatten.*
- Prop. 1971:160: *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om förbud mot dumpning av avfall i vatten, m.m.*
- Prop. 1960:115: *Kungl. Maj:ts proposition nr 115 år 1960.*
- Prop. 1948:80: *Kungl. Maj:ts proposition nr 80.*

Statens offentliga utredningar

- SOU 2024:63: *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter.*
- SOU 2024:32: *Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier.*
- SOU 2024:1: *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier.*
- SOU 2023:99: *Nya tullrättsliga sanktioner och skärpta åtgärder mot utförelse av stöldgods.*
- SOU 2023:69: *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel.*
- SOU 2023:34: *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag.*
- SOU 2023:8: *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland.*
- SOU 2023:1: *Skärpta straff för flerfaldig brottslighet.*
- SOU 2022:48: *Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid.*

- SOU 2022:36: *Arbetslivskriminalitet En definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge.*
- SOU 2021:68: *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk.*
- SOU 2021:51: *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar.*
- SOU 2020:35: *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*
- SOU 2018:59: *Statens gruvliga risker.*
- SOU 2017:63: *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet.*
- SOU 2016:82: *En översyn av lagstiftningen om företagsbot.*
- SOU 2014:72: *Handel med begagnade varor och med skrot – vissa kontrollfrågor.*
- SOU 2014:63: *Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m.*
- SOU 2013:38: *Vad bör straffas?*
- SOU 2010:44: *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol.*
- SOU 2004:37: *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler, Delbetänkande av Miljöbalkskommittén.*
- SOU 1992:61: *Ett reformerat åklagarväsende.*

Departementsserien

- Ds 2017:24: *Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten.*
- Ds 1998:22: *Tillsyn enligt miljöbalken. Rapport från Arbetsgruppen om miljöbalkens tillsyn och tillämpning.*

Lagrådsremiss

- Lagrådsremissen *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen* den 26 september 2024.

Kommittédirektiv

- Dir. 2024:87: *Tilläggsdirektiv till Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (Ju 2023:22).*
- Dir. 2024:26: *Tilläggsdirektiv till Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04).*
- Dir. 2024:14: *Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel.*
- Dir. 2024:11: *En moderniserad jaktlagstiftning.*
- Dir. 2023:181: *Tilläggsdirektiv till Straffreformutredningen (Ju 2023:14).*
- Dir. 2023:146: *Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.*
- Dir. 2023:139: *Tilläggsdirektiv till Miljöstraffrättsutredningen (M 2022:04).*
- Dir. 2023:115: *En översyn av straffskalorna samt ett reformerat och mer rättvist påföljdssystem.*
- Dir. 2023:78: *Förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken.*
- Dir. 2022:69: *En skärpt miljöstraffrätt och en stärkt miljöbrottsbekämpning.*
- Dir. 2021:74: *En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet.*
- Dir. 2016:32: *Enhetliga och effektiva system för miljötillsyn och sanktioner.*

Skrivelser m.m.

- Jordbruksverkets beslut den 12 november 2018, diarienummer 4.10.18-16937/18.
- Jönsson, Sverker (2023): *Angående kommittédirektiven ”En skärpt miljöstraffrätt och en stärkt miljöbrottsbekämpning” (dir. 2022:69).* Komm2025/00050–1.
- Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria, *Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet KN2023/04664*, december 2023.
- Läkemedelsverket (2023), *Underlag till miljöstraffrättsutredningen*, diarienummer 1.1.5-2023-019342, 27 mars 2023.

- Miljödepartementet, *Uppdrag om förstärkta insatser mot brottslighet* (M2021/00438). 24 februari 2021.
- Naturvårdsverkets yttrande över remiss av skrivelsen *Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet*, M2022/00531, 16 juni 2022, NV-04682-22.
- Regeringens skrivelse 2023/24:67, *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet*.
- Regeringens skrivelse 2016/17:126, *Tillsammans mot brott Ett nationellt brottsförebyggande program*.
- Regeringens skrivelse 2012/13:167, *Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption*.
- Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.
- Regeringens skrivelse 1998/99:25, *Lägesrapport i fråga om den ekonomiska brottsligheten*.
- Riksdagsskrivelse 1994/95:40.
- Riksdagsskrivelse 1981/82:328.
- Riksdagsskrivelse 1972:348.

Utskottsbetänkanden

- Jordbruksutskottets betänkande 1997/98 JoU20 *Miljöbalk*.
- Justitieutskottets betänkande 1994/95:JuU02 *Ett effektivare brottmålsförfarande*.
- Justitieutskottets betänkande 1981/82:JuU53 *om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet*.
- Civilutskottets betänkande 1972:Cu35 *i anledning av propositionen 1972:111 angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten, såvitt propositionen hänvisats till civilutskottet, jämte motioner*.

Internationella konventioner

1996 års protokoll till 1972 års konvention om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material (Londonprotokollet).

Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (Ospar). SÖ 1994:25.

Konvention om biologisk mångfald (CBD). SÖ 1993:77.

Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall. SÖ 1991:22.

Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (Bernkonventionen). SÖ 1983:30.

Helsingforskonventionen (Helcom). SÖ 1976:13.

Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), (Washingtonkonventionen). SÖ 1974:41.

1972 års konvention om förhindrande av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material (Londonkonventionen). SÖ 1974:8.

Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). SÖ 1952:35.

EU-rättsakter och dokument från EU:s institutioner

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1785 av den 24 april 2024 om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) och rådets direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall).

European Union Intellectual property office (2017): *The economic cost of IPR infringement in the pesticides sector*.
https://euipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/resources/research-and-studies/ip_infringement/study10/pesticides_sector_en.pdf.

- Europeiska kommissionen (2023), Rekommendation till rådets beslut om bemyndigande för Europeiska kommissionen att för Europeiska unionens räkning delta i förhandlingar om en Europarådskonvention som ska ersätta 1998 års konvention om straffrättsliga sanktioner till skydd för miljön (ETS nr 172) samt ett utkast till förklarande rapport, (COM[2023] 419 final).
- Europeiska kommissionen (2021): European Commission, Directorate-General for Environment, Combating environmental crimes and related infringements – Environmental compliance assurance – Guidance document, Publications Office of the European Union, 2021.
- Europeiska kommissionen (2011): Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén Straffrätt i EU: garantier för ett effektivt genomförande av EU:s politik genom straffrättsliga åtgärder /KOM/2011/0573.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1203 av den 11 april 2024 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om ersättande av direktiven 2008/99/EG och 2009/123/EG.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/97 av den 20 januari 2016 om försäkringsdistribution.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG).
- Europaparlamentets resolution av den 22 maj 2012 om en straffrättslig strategi inom EU (2010/2310(INI)). P7_TA(2012)0208.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/65/EU av den 8 juni 2011 om begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006 av den 18 januari 2006 om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar och om ändring av rådets direktiv 91/689/EEG och 96/61/EG.
- Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/41/EG av den 6 maj 2009 om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer.
- Europaparlamentet och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/45/EG av den 31 maj 1999 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga preparat.
- Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02).
- Europol (2022): *Environmental Crime in the Age of Climate Change – Threat assessment 2022*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Rådets slutsatser om modellbestämmelser som vägledning för rådets överläggningar på det straffrättsliga området (dok. 16542/3/09).

- Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar Europarådets rekommendation R (91) 1 om administrativa sanktioner, den 13 februari 1991.
- Rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall.
- Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar.
- Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2024/1624 av den 31 maj 2024 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1157 av den 11 april 2024 om transport av avfall, om ändring av förordningarna (EU) nr 1257/2013 och (EU) 2020/1056 och om upphävande av förordning (EG) nr 1013/2006.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/573 av den 7 februari 2024 om fluorerade växthusgaser, om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och om upphävande av förordning (EU) nr 517/2014.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/590 av den 7 februari 2024 om ämnen som bryter ned ozonskiktet och om upphävande av förordning (EG) nr 1005/2009.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1021 av den 20 juni 2019 om långlivade organiska föroreningar.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011 (förordningen om marknadskontroll).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/852 av den 17 maj 2017 om kvicksilver och om upphävande av förordning (EG) nr 1102/2008.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av

- Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.
- Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1866 av den 13 oktober 2015 om närmare föreskrifter för genomförandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 vad gäller registret över samlingar, övervakning av användarnas efterlevnad och bästa praxis.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 av den 16 april 2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 av den 16 april 2014 om fluorerade växthusgaser och om upphävande av förordning (EG) nr 842/2006.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1257/2013 av den 20 november 2013 om återvinning av fartyg och om ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 och direktiv 2009/16/EG.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 649/2012 av den 4 juli 2012 om export och import av farliga kemikalier.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter.

Kommissionens förordning (EU) nr 547/2011 av den 8 juni 2011 om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 vad gäller märkningskrav för växtskyddsmedel.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 av den 30 november 2009 om kosmetiska produkter.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1005/2009 av den 16 september 2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1021 av den 20 juni 2019 om långlivade organiska föreningar.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall.

Rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 av den 29 april 2004 om långlivade organiska föroreningar och om ändring av direktiv 79/117/EEG långlivade organiska föroreningar och om växtskyddsmedel.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer.

Rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem.

Rättsfall från domstolar utanför Sverige

Europadomstolens dom den 27 november 2014 i mål 7356/10, Lucky Dev mot Sverige.

Europadomstolens dom den 10 februari 2009 i mål 14939/03, Zolotukhin mot Ryssland.

Europadomstolens dom den 24 november 2005, Capital Bank AD mot Bulgarien, appl. no. 49429/99.

Europadomstolens dom den 21 oktober 2003, Credit and Industrial Bank mot Tjeckien, appl. no. 29010/95.

Europadomstolens dom den 23 juli 2002 i målen 34619/97 respektive 36985/97, Janosevic mot Sverige samt Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige.

Europadomstolens dom den 8 februari 1996 i mål 18731/91, John Murray mot Förenade kungariket.

Europadomstolens dom den 7 oktober 1988 i mål 10519/83, Salabiaku mot Frankrike.

EU-domstolens dom den 4 juli 2019, Tronex BV, mål C-624/17, ECLI:EU:C:2019:564.

EU-domstolens dom den 13 september 2005, Europeiska gemenskapernas kommission mot Europeiska unionens råd, C-176/03, ECLI:EU:C:2005:542.

Övrigt material

Kronofogden (2024): *Skuldupplysning om någon annan*.

<https://kronofogden.se/e-tjanster-och-blanketter/skuldupplysning-om-nagon-annan#>. Hämtad den 1 december 2024.

Regeringsbeslut den 17 juli 2008, dnr Ju2008/5776/PO. *Uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten.*

Regeringsbeslut den 1 december 2015, dnr Ju2015/09350/PO. *Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.*

Regeringsbeslut den 25 juni 2020, M2020/01034/Me. *Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken.*

Skatteverket (2024): *Hämta företagsinformation*.

<https://www.skatteverket.se/privat/etjansterochblanketter/alla-etjanster/tjanster/hamtaforetagsinformation.4.3810a01c150939e893f3e69.html?q=h%C3%A4mta+f%C3%B6retagsinformation>. Hämtad den 1 december 2024.

United Nations General Assembly (2019): *Tackling illicit trafficking in wildlife: resolution adopted by the General Assembly*. A/RES/73/343. 16 december 2019.

Kommittédirektiv 2022:69

En skärpt miljöstraffrätt och en stärkt miljöbrottsbekämpning

Beslut vid regeringssammanträde den 16 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att se över sanktionssystemet i miljöbalken och hur miljöbrottsbekämpningen kan stärkas. Översynen ska syfta till att säkerställa att det miljörättsliga sanktionssystemet är effektivt och att samhällets möjligheter att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra överträdelse av miljölagstiftningen förbättras. Utredaren ska vid utförandet av uppdraget särskilt beakta de utmaningar som följer av att den organiserade brottsligheten har ökat sin närvaro på miljöområdet.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till hur den miljöstraffrättsliga regleringen kan skärpas och bli mer effektiv,
- ta ställning till om, och i så fall hur, miljöstraffavgifter kan användas i fler fall och analysera om avgiftsnivåerna behöver höjas för att avgifterna ska vara effektiva,
- analysera och föreslå åtgärder som förbättrar möjligheterna att upptäcka, utreda och lagföra miljöbrottslighet,

- föreslå åtgärder som förebygger brottslig verksamhet på avfallsområdet,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 december 2023.

Miljöbrottslighet är en växande kriminell sektor

Interpol och FN:s miljöprogram UNEP har uppskattat att miljöbrottslighet är den fjärde största kriminella sektorn på global nivå och att den ökar med mellan fem och sju procent per år (*The Rise of Environmental Crime – A Growing Threat To Natural Resources, Peace, Development And Security, A UNEP Interpol Rapid Response Assessment, 2016*). Illegal handel med avfall och med utrotningshotade arter samt försäljning av illegala växtskyddsmedel är exempel på miljöbrottslighet på global nivå som har ökat de senaste åren.

Samma utveckling kan ses i Sverige. Även om antalet anmälda överträdelse av miljölagstiftningen inte har ökat nämnvärt de senaste åren finns det tecken på att miljöbrottsligheten i större utsträckning än tidigare är organiserad.

De senaste åren har flera fall av grov miljöbrottslighet kopplad till avfallshantering fått stor uppmärksamhet. Den dominerande drivkraften bakom den illegala avfallshanteringen är möjligheten till stora ekonomiska förtjänster, i kombination med en låg upptäcktsrisk och låga straff. Brottsvinsterna, som kan vara betydande, förs ut ur landet och den kriminella verksamheten administreras delvis av aktörer som bor utomlands. I den illegala avfallshanteringen förekommer även en rad andra aktörer som medvetet eller omedvetet medverkar till brottsuppläggen, t.ex. oseriösa miljökonsulter som lämnar felaktiga intyg, personer som förmedlar kontakter mellan olika aktörer i kedjan och s.k. målvakter som tecknar företagets firma men som sällan har kunskap om verksamheten. Det förekommer också hot mot miljöinspektörer och andra tjänstemän. Ett vanligt brottsupplägg är att företag som ägnar sig åt illegal avfallshantering på en fastighet försätts i konkurs efter en viss period, varefter ansvaret för att hantera avfallsmassorna och sanera fastigheten faller på markägaren eller kommunen.

Regeringen har vidtagit åtgärder men mycket återstår att göra

Regeringen beslutade i april 2016 att ge en särskild utredare i uppgift att se över miljötillsynen och sanktionssystemet i miljöbalken. Uppdraget var att optimera resurserna och utveckla genomförandet av tillsynen så att den blir mer enhetlig och effektiv och bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås samt att fler miljöbrott upptäcks, utreds och beivras. Utredningen, som tog namnet Miljötillsynsutredningen, lämnade sitt betänkande Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63) till regeringen den 28 juni 2017. Utredningen konstaterade bl.a. att det finns brister i samordningen mellan tillsynsmyndigheter, att samverkan mellan tillsynsmyndigheter, polis och åklagare behöver effektiviseras samt att överskådligheten i 29 kap. miljöbalken och straffbestämmelsernas tydlighet behöver förbättras. Utredningen föreslog bl.a. författningsändringar i syfte att förtydliga tillsynsbegreppet samt att Naturvårdsverket, i samråd med berörda tillsynsvägledande myndigheter, skulle ta fram nationella mål för tillsynen och en strategi för att uppnå målen. Regeringen beslutade den 24 mars 2020 propositionen Förbättrad tillsyn på miljöområdet (prop. 2019/20:173). Propositionen innehöll lagförslag som syftade till att effektivisera och förtydliga tillsynen enligt miljöbalken.

Den 25 juni 2020 gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att tillsammans med Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Statens jordbruksverk och länsstyrelserna utveckla samarbetsformer och genomföra åtgärder i syfte att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken (M2020/01034). Uppdraget ska slutredovisas den 31 december 2023. En av delarna i uppdraget är att de myndigheter som fått uppdraget gemensamt ska ta fram en plan för digitalisering av tillsyn och tillsynsvägledning.

Regeringen gav den 25 februari 2021 Naturvårdsverket i uppdrag att tillsammans med Kustbevakningen, länsstyrelserna i Gävleborgs, Norrbottens, Stockholms, Skånes och Västra Götalands län, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten i uppdrag att redovisa en lägesbild och förslag på åtgärder för att förebygga och förhindra brottslighet inom avfallsområdet (Uppdrag om förstärkta insatser mot brottslighet, M2021/00438). Uppdraget redovisades den 7 mars 2022. I rapporten konstateras att det finns problem med

samverkan, tillsyn, gränskontroll och förebyggande av avfallsbrottslighet. Myndigheterna föreslår bl.a. att en vandelsprövning eller bakgrundskontroll för verksamheter som hanterar avfall utreds vidare samt att det införs ett förenklat informationsutbyte mellan samverkande myndigheter.

Flera myndigheter, bl.a. Åklagarmyndigheten, har i regleringsbrevet för 2022 (se bl.a. Ju2021/00575) ålagts att redovisa hur de arbetar mot illegal avfallsverksamhet inklusive hur de samverkar med övriga myndigheter som har att upptäcka och bekämpa dessa brott.

Regeringen beslutade den 24 februari 2022 om fortsatt myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet. I samverkan ingår nio myndigheter. I uppdraget ligger vidare att Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket under 2022 ska påbörja inrättandet av regionala center mot arbetslivskriminalitet till vilka övriga samverkande myndigheter ska ansluta sig successivt, dock senast i slutet av 2023 (A2022/00333).

Regeringen beslutade den 28 april 2022 att ge en utredare i uppdrag att lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter. Syftet är att brottsbekämpningen ska effektiviseras genom att möjligheterna att utbyta information förbättras i så stor utsträckning det är möjligt utan att det medför ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

Ytterligare åtgärder behövs. Det finns ett behov av att ta ett samlat grepp och se över miljöbrottsbekämpningen i hela kedjan från tillsyn till lagföring, i syfte att förbättra samhällets möjligheter att upptäcka, utreda och lagföra miljöbrottslighet.

Huvuddelen av alla överträdelser av miljölagstiftningen sker i dag av ren oaktsamhet, men det finns en oroande ökning av komplex miljöbrottslighet som har koppling till ekonomisk brottslighet och annan organiserad brottslighet, som t.ex. stölder, penningtvätt och narkotikahandel. Sådan brottslighet kan också vara förknippad med korruption och hot. Som regeringen har gett uttryck för i regeringens förklaringen den 30 november 2021 ska kriminellas maktutövande bekämpas med det demokratiska samhällets fulla kraft. Att bekämpa organiserad brottslighet är en av regeringens viktigaste frågor och brottsligheten måste bemötas från flera håll.

Uppdraget att skärpa den miljöstraffrättsliga regleringen

Det övergripande syftet med detta uppdrag är att säkerställa att det miljöstraffrättsliga regelverket är effektivt och ändamålsenligt och att det återspeglar allvaret i brottsligheten. Straffbestämmelserna måste vara tydliga och fånga upp de straffbara gärningar som de är avsedda för. De bör vidare träffa brottsligheten på ett så precist och träffsäkert sätt som möjligt. Gärningar som har ett lägre straffvärde och som på ett effektivt sätt kan bekämpas med administrativa avgifter bör avkriminaliseras och i stället hanteras i systemet med miljöstraffsavgifter.

En mer ändamålsenlig straffrättslig reglering

Miljöbalkens straffbestämmelser finns i 29 kap. miljöbalken. Straffbestämmelsen om miljöbrott finns i 1 § och träffar t.ex. olagliga utsläpp av ämnen som typiskt sett kan medföra en skada på människors hälsa eller mark, vatten eller luft samt hantering av avfall på ett sätt som kan medföra en förorening. Bestämmelsen följs av straffbestämmelser om bl.a. brott mot områdesskydd, artskyddsbrott, brott mot kemikalielagstiftningen och otillåten avfallstransport. Därefter följer olika typer av brott mot samhällets miljökontroll och brottet nedskräpning. Straffbestämmelserna avslutas med två brottskataloger med punkter som inte har egna brottsbeteckningar.

Den senaste översynen av miljöstraffrätten genomfördes år 2005, se propositionen Miljöbalkens sanktionssystem (prop. 2005/06:182). Sedan dess har överträdelserna av miljölagstiftningen till viss del ändrat karaktär. Flertalet överträdelser sker fortfarande av ren oaktsamhet, men det har skett en ökning av verksamheter som bryter mot miljölagstiftningen på ett systematiskt sätt i vinningssyfte. En ökad organiseringsgrad har framför allt kunnat konstateras vid brott mot avfallslagstiftningen. Brottsuppläggen kan vara sofistikerade och medvetet rikta in sig på områden där konstaterade överträdelser inte får kännbara konsekvenser.

Straffbestämmelserna i miljöbalken är inte nödvändigtvis ändamålsenligt utformade på så sätt att de effektivt fångar upp allvarliga överträdelser av miljölagstiftningen, särskilt sådana överträdelser som sker på ett systematiskt sätt i vinningssyfte. Straffbestämmelserna behöver därför ses över. En förutsättning för ändamålsenliga lösningar

är en tydlig bild av behov och brister. En viktig utgångspunkt är därför att identifiera de överträdelser som kännetecknar eller är ett uttryck för miljöbrottslighet som sker på ett systematiskt sätt.

En allvarlig överträdelse av miljölagstiftningen som kan vara svår att lagföra är dumpning och nedgrävning av avfall, vilket utgör ett känt tillvägagångssätt för organiserad kriminell verksamhet. Dumpning och nedgrävning av avfall är förbjudet, men hanteringen är endast straffbar om gärningen uppfyller rekvisiten för miljöbrott i 29 kap. 1 § miljöbalken, dvs. om hanteringen kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller om den kan medföra någon annan betydande olägenhet i miljön. När det avfall som har dumpats består av olika sorters material kan det vara mycket svårt att visa att hanteringen kan medföra en förorening, eftersom det ofta är svårt att avgöra vilka ämnen som det dumpade avfallet består av. Samtidigt är detta gärningar som måste anses som synnerligen allvarliga och som ger stora vinster till den organiserade brottsligheten. Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om miljöbrottsbestämmelsen i 29 kap. 1 § miljöbalken är ändamålsenligt utformad.

Ett exempel på en gärning som inte är kriminaliserad är överträdelse av försiktighetsmått som en tillsynsmyndighet har beslutat om för en anmälningspliktig verksamhet. Sådana försiktighetsmått kan t.ex. avse en anläggning för mellanlagring av avfall och syfta till att förhindra att verksamheten förorenar mark och grundvatten. Vid en överträdelse av försiktighetsmått är tillsynsmyndigheten hänvisad till att besluta om och därefter ansöka om utdömmande av vite. Ett vite är framåtsyftande och syftar endast till att få en överträdelse att upphöra. Det är inte en sanktion för överträdelser som redan har skett. Det kan ifrågasättas om samhällets svar på överträdelser av förelägganden som rör anmälningspliktiga verksamheter är tillräckligt avskräckande och effektiva.

Det har i rättspraxis avseende otillåten avfallstransport ställts omfattande krav på bevisning för att konstatera att innehållet i containrar enbart är avfall. Det har t.ex. ställts krav på att åklagaren i fråga om elektriska föremål i en container presenterar bevisning för varje föremåls skick och närmare anger vilken egendom som är i funktionsdugligt skick samt vilken egendom som är i behov av reparationer och i så fall hur omfattade reparationer det rör sig om, se t.ex. Hovrättens för Nedre Norrland dom i mål B 1481/19. I domen kon-

staterade domstolen att föremålen visserligen var förpackade på ett sätt som talade för att det rörde sig om avfall men att det, i avsaknad av närmare bevisning om egendomens skick och vilka åtgärder som skulle krävas för att vart och ett av föremålen skulle kunna användas för sitt ändamål, inte var visat att det var fråga om avfall.

Det kan ifrågasättas om regleringen har den mest ändamålsenliga utformningen för att brottslighet som rör avfallstransporter effektivt ska kunna bekämpas. Straffansvaret kan behöva utformas på ett sätt som minskar bevisvårigheterna i samband med sådan brottslighet. I detta avseende måste det beaktas att en grundläggande straffprocessuell princip är att det som utgångspunkt är åklagarens uppgift att styrka brott.

Miljöbrottslighet som sker på ett systematiskt sätt begås ofta under omständigheter som är försvårande. Kvalifikationsgrunder, dvs. de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt, utgör ett sätt att säkerställa att försvårande omständigheter får ett tydligt genomslag (se prop. 2015/16:113 s. 59). Vissa av straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken innehåller kvalifikationsgrunder. De är dock inte enhetligt utformade. Vid bedömningen om av ett artskyddsbrott (29 kap.2 b § miljöbalken) är grovt ska t.ex. beaktas om det har utgjort ett led i en brottslighet som utförts systematiskt och under lång tid, i stor omfattning eller i vinstsyfte. Motsvarande kvalifikationsgrund saknas för miljöbrott (29 kap. 1 § miljöbalken). Det förhållandet att ett brott har begåtts inom ramen för organiserad brottslighet utgör således inte en omständighet som medför att ett miljöbrott kan bedömas som grovt. För att straffbestämmelserna i miljöbalken ska vara ändamålsenliga kan kvalifikationsgrunderna behöva ändras. Vissa straffbestämmelser som saknar kvalifikationen grovt brott kan behöva nya kvalifikationsgrunder. Det kan vidare ifrågasättas om straffskalorna för miljöbrottslighet speglar brottslighetens allvar och är proportionerliga med beaktande av de skador på miljön, och de negativa konsekvenser för samhället, som brotten medför.

Den miljöstraffrättsliga regleringen rymmer vissa gärningar som har ett lågt straffvärde. Det innebär att de brottsbekämpande myndigheterna behöver lägga tid på att utreda och avskrika eller lagföra gärningar som inte är allvarliga i sig, vilket kan gå ut över arbetet med att lagföra den allvarliga miljöbrottsligheten. Sanktionssystemets effektivitet kan förväntas öka om gärningar som har ett lågt straffvärde

avkriminaliseras och i stället förs över till systemet med miljö-sanktionsavgifter.

Utredaren ska därför

- identifiera överträdelser som kännetecknar eller är ett uttryck för miljöbrottslighet som sker systematiskt i vinningssyfte,
- ta ställning till om straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken är ändamålsenligt utformade och på ett effektivt sätt träffar straffvärda överträdelser av miljölagstiftningen, särskilt överträdelser som sker systematiskt i vinningssyfte, och föreslå de ändringar som behövs,
- ta ställning till om de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om miljöbrottslighet är grov är ändamålsenliga och vid behov lämna förslag på nya kvalifikationsgrunder eller ändringar i befintliga kvalifikationsgrunder,
- ta ställning till om straffskalorna i 29 kap. miljöbalken speglar miljöbrottslighetens allvar och är proportionerliga och vid behov föreslå justerade straffskalor,
- ta ställning till om straffbestämmelsen för otillåten avfallstransport bör utformas på ett sätt som minskar svårigheterna att bevisa att samtliga föremål i en avfallstransport är avfall och, om det bedöms lämpligt, föreslå en ändrad lydelse av bestämmelsen,
- ta ställning till om det finns gärningar i 29 kap. miljöbalken som bör avkriminaliseras och i stället föras in i systemet med miljö-sanktionsavgifter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En tydligare straffrättslig reglering

En effektiv miljöbrottsbekämpning försvåras av att miljöstraffrätten uppfattas som otydlig. Den lagstiftningsteknik som huvudsakligen används i 29 kap. miljöbalken innebär långa punktuppställningar med s.k. blankettstraffbud som hänvisar till artiklar i EU-förordningar eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av bemyndiganden i miljöbalken. Lagstiftningstekniken har återkommande kritiserats för att vara otydlig. Lagrådet har vid flera tillfällen framfört syn-

punkter på brottskatalogerna i 29 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken och har påpekat att de många hänvisningarna till specifika bestämmelser i EU-förordningar kan innebära att tydligheten går förlorad. Regeringen har mot denna bakgrund aviserat att den nuvarande lagstiftningstekniken ska ses över (se bl.a. prop. 2011/12:59 s. 19 och prop. 2012/13:135 s. 19).

Svårigheterna med att utforma straffbestämmelser på miljöområdet hänger samman med att handlingsreglerna på miljöområdet ofta finns i EU-förordningar. Inte sällan är handlingsreglerna komplexa och kan i sin tur innehålla hänvisningar till artiklar i andra EU-förordningar. Ytterligare en svårighet är att handlingsreglerna i miljöretten i allmänhet är resultatet av avvägningar mellan olika intressen. Att löpande göra avvägningar vid målkonflikter är en central del av miljöretten. Det är därför ofrånkomligt att straffbestämmelser på miljöområdet antingen uttryckligen eller underförstått förutsätter en överträdelse av en bestämmelse i miljöbalken eller EU-förordningar eller ett villkor i ett tillstånd där intresseavvägningar har gjorts.

De långa brottskatalogerna i 29 kap. miljöbalken har gjort den straffrättsliga regleringen otydlig. Det kan medföra svårigheter för en enskild att utläsa vad som är kriminaliserat. Otydligheten kan även medföra problem för tillsynsmyndigheter samt försvåra brottsutredningar och domstolsprocesser.

Utredaren ska därför

- analysera hur straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken kan bli tydligare och mer överskådliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kriminalisering av underlåtenhet att avslöja avfallsbrott

Naturvårdsverket har i rapporten Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet Redovisning av regeringsuppdrag (M2021/00438) uppmärksammat problemet med att illegala verksamhetsutövare på avfallsområdet anlitar oseriösa miljökonsulter som utför provtagningar, skriver egenkontrollprogram och har kontakt med tillsynsmyndigheter och markägare. Miljökonsulterna undertecknar inte avtal eller juridiska dokument men är centrala för att möjliggöra brottsupplägget. De kan också vara delaktiga i att felaktiga uppgifter lämnas till tillsyns- eller prövningsmyndigheter. På avfallsområdet förekommer

även andra ”möjliggörare” av det brottsliga upplägget. I vissa fall kan straffansvar för medverkan till brott enligt 23 kap. 4 § brottsbalken aktualiseras. Det kan dock vara svårt att utkräva straffrättsligt ansvar av personer som gör avfallsbrott möjliga, eftersom de håller sig i bakgrunden och inte kan kopplas till den brottsliga verksamheten.

I svensk rätt finns i dagsläget inte någon allmän skyldighet att vara verksam för att förhindra eller avslöja brott. I 23 kap. 6 § första stycket brottsbalken finns dock en bestämmelse som kriminaliserar att inte i tid anmäla eller annars avslöja ett förestående eller pågående brott, i de fall det är särskilt föreskrivet. Dessutom kan den som har ett bestämmande inflytande i en sammanslutning och som inte förhindrar ett brott inom ramen för sammanslutningen dömas för underlåtenhet att förhindra brott, i de fall det är särskilt föreskrivet.

Att inte avslöja eller förhindra brott är i dag kriminaliserat i förhållande till vissa särskilt allvarliga brottstyper för vilka det har ansetts särskilt angeläget att förhindra att ett fullbordat brott kommer till stånd. Som exempel kan nämnas mord, dråp, grov misshandel, rån, grov skadegörelse och uppror.

Bestämmelserna kan användas för att lagföra någon som misstänks för medverkan till brott, när det inte går att bevisa mer än att personen i fråga på förhand känt till brottet. Så kan vara fallet med personer som rör sig i kretsar där brott begås.

Det finns ingen skyldighet att avslöja eller förhindra brott enligt miljöbalken. Grov avfallsbrottslighet omfattas av straffbestämmelsen för miljöbrott i 29 kap. 1 § miljöbalken. Grova brott mot avfallslagstiftningen som sker på ett systematiskt sätt är av sådan karaktär att det i förlängningen kan bli systemhotande eller påverka samhällets funktionssätt. Sådana grova miljöbrott är alltså synnerligen allvarliga och det är angeläget att kunna ingripa mot dem på ett tidigt stadium. Detsamma gäller grov otillåten avfallstransport.

Utredaren ska därför

- överväga och vid behov föreslå ändringar i miljöbalken som innebär en kriminalisering av underlåtenhet att förhindra eller avslöja grova miljöbrott samt grova otillåtna avfallstransporter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kriminalisering av överträdelser av standarder

Miljöbalken innehåller en straffbestämmelse i 29 kap. 3 § miljöbalken som kriminaliserar överträdelser av vissa harmoniserade standarder på kemikalieområdet. Standarder finns även på andra områden, t.ex. strålskyddsområdet och transport av farligt gods.

Standarderna är endast tillgängliga mot betalning och finns inte på svenska. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2019 s. 577 konstaterat att det strider mot den straffrättsliga legalitetsprincipen att döma för överträdelse av en författning som hänvisar till en standard som inte finns på svenska. Högsta domstolen har vidare i rättsfallet NJA 2017 s. 157 konstaterat att det strider mot legalitetsprincipen att döma för överträdelse av en författning som hänvisar till en standard som endast finns tillgänglig i läsbar form mot betalning.

Att bryta mot standarder kan i vissa fall medföra en risk för allvarlig skada på människors hälsa eller miljön. Det är angeläget att sanktioner för överträdelser av standarder kan utformas på ett sätt som är avskräckande, proportionerligt och effektivt.

Utredaren ska därför

- föreslå hur en avskräckande, proportionerlig och effektiv sanktion för överträdelser av bestämmelser som hänvisar till standarder kan utformas på ett rättssäkert sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå hur miljöstraffavgifter ska kunna användas i fler fall och att se över avgiftsnivåerna

Utöver straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljöstraffavgifter i 30 kap. miljöbalken och förordningen (2011:13) om miljöstraffavgifter. Miljöstraffavgifter är avsedda att användas för gärningar som är mindre allvarliga och som är lätta att konstatera. Det är tillsynsmyndigheten som beslutar om miljöstraffavgift. Avgiften ska enligt huvudregeln betalas även om överträdelserna inte skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Förfarandet är schabloniserat och är avsett att på ett enkelt och tydligt sätt ingripa mot överträdelser av mindre allvarlig karaktär. Av rättssäkerhetsskäl har miljöstraffavgifter knutits till lätt konstaterbara fakta, exempelvis att i rätt tid vidta en viss åtgärd, märka en

produkt eller lämna ett säkerhetsdatablad på svenska. Att konstatera en överträdelse av den arten är inte förenat med några betydande bevisvårigheter och ett godtagbart beslutsunderlag kan tas fram med en begränsad skriftväxling. Det innebär att det finns förutsättningar att beslut om en miljöskaktionsavgift kort efter det att en överträdelse har konstaterats, vilket gör miljöskaktionsavgifter till ett effektivt verktyg för att se till att reglerna följs.

Miljörätten är ofta tekniskt komplicerad och det är få överträdelser som är lätta att konstatera. I de allra flesta fall krävs en utredning från tillsynsmyndighetens sida för att avgöra om en överträdelse har skett, det gäller även när det handlar om överträdelser av mindre allvarlig art. Ett exempel på en gärning med ett förhållandevis lågt straffvärde där det krävs laboratorieanalyser för att påvisa en överträdelse är tillhandahållandet av en elektrisk eller elektronisk utrustning med för höga halter av bly i lödpunkterna, i strid med förordningen (2012:861) om farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning. I dag är det inte möjligt att föreskriva om miljöskaktionsavgift för sådana överträdelser eftersom det inte är enkelt att konstatera att en överträdelse av tillämpliga bestämmelser har skett. Överträdelser av förordningen är därför straffsanktionerade och omfattas av straffbestämmelsen i 29 kap. 3 § andra stycket miljöbalken.

Det finns flera handlingsregler, främst på kemikalieområdet, där överträdelser är kriminaliserade i miljöbalken enbart av det skälet att det inte är enkelt att avgöra om en överträdelse har skett eller inte. Miljöskaktionsavgift har därför inte bedömts vara en lämplig sanktionsform. För att möjliggöra att lindrigare sådana överträdelser avkriminaliseras behöver systemet med miljöskaktionsavgifter utformas på ett annat sätt. En statlig myndighet med relevant expertkunskap skulle t.ex. kunna besluta om miljöskaktionsavgift i de fall det krävs viss utredning för att avgöra om en överträdelse har skett.

Miljöskaktionsavgifterna ska vara avskräckande och avgiften ska stå i proportion till överträdelserna. Sanktionen måste även vara tillräckligt kännbar för att få en styrande effekt. Miljöskaktionsavgifterna är i de flesta fall låga i dag och det saknas möjlighet att beakta eventuell vinst vid bedömningen av överträdelsernas allvar. Miljöskaktionsavgifterna kan behöva höjas för att ha en styrande effekt, i synnerhet om gärningar som i dag är straffsanktionerade avkriminaliseras.

Utredaren ska därför

- ta ställning till och, om så bedöms lämpligt, föreslå ändringar i miljöbalken som innebär att miljöstraffavgifter kan påföras även i de fall det krävs närmare utredning för att avgöra om en överträdelse har skett,
- ta ställning till om det är lämpligt att, i fråga om vissa överträdelser av miljölagstiftningen, låta endast statliga myndigheter utreda och besluta om miljöstraffavgifter,
- föreslå den höjning av avgiftsnivåerna som behövs för att avgifterna ska ha en styrande verkan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå åtgärder som förbättrar möjligheterna att upptäcka, utreda och lagföra miljöbrott

Det övergripande syftet med detta uppdrag är att säkerställa att miljöområdet blir mindre attraktivt för brottslig verksamhet, inte minst sådan brottslighet som sker i organiserad form. Allvarliga överträdelser av miljölagstiftningen ska upptäckas i större utsträckning än i dag och miljöbrottsutredningar ska bli mer effektiva.

Förbättrade möjligheter att upptäcka miljöbrottslighet

Miljöbrottslighet sker i det tysta. Det finns sällan ett tydligt offer som kan anmäla brottet och därför upptäcks de flesta överträdelser av miljölagstiftningen aldrig. När miljöbrottslighet upptäcks sker det i regel inom ramen för miljötillsynen. Ju mer kontroll som görs från tillsynsmyndigheternas sida, desto fler brott upptäcks. En väl fungerande tillsyn är därför avgörande för en effektiv miljöbrottsbekämpning.

Miljöbalkstillsynen bedrivs i stor uträkning av kommuner och länsstyrelser. Tillsynen är avsedd att vara riskbaserad. Med risk avses i detta sammanhang sannolikheten för att en överträdelse ska ske och konsekvenserna för människors hälsa och miljön om en överträdelse sker. Ett riskbaserat tillvägagångssätt ska inte bara påverka frekvensen av tillsynen utan även tillsynsmetodik, som exempelvis valet mellan anmälda och oanmälda inspektioner. En viktig faktor i riskbedöm-

ningen är verksamhetsutövarens tidigare historia i fråga om överträdelser av miljölagstiftningen och om det finns tecken på kopplingar till organiserad brottslighet.

Tillsynsmyndigheterna har i dag begränsade möjligheter att göra en bedömning av om en verksamhetsutövare tidigare har följt miljölagstiftningen. För det fall en verksamhetsutövare bedriver verksamhet i flera regioner kan tillsynsmyndigheterna inte på ett enkelt sätt få information om i vilken utsträckning tillsynsmyndigheter i andra regioner har ålagt verksamhetsutövaren en miljösanktionsavgift eller riktat förelägganden mot verksamhetsutövaren med stöd av miljöbalken. Det finns inte heller möjlighet att enkelt kontrollera om en verksamhetsutövare har ålagts företagsbot. Eftersom varken länsstyrelserna eller kommunerna har rätt att begära ut utdrag ur belastningsregistret i ärenden som rör tillsyn enligt miljöbalken saknas vidare möjligheter att kontrollera om en företrädare för verksamhetsutövaren har dömts för miljöbrottslighet eller grov brottslighet av annan art.

Det pågår redan ett arbete som syftar till att ge myndigheter bättre tillgång till information för att de ska kunna effektivisera det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att kartlägga behovet av att myndigheter som har uppgifter av särskild betydelse för brottsbekämpningen (bl.a. kommuner) får förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter med brottsbekämpande myndigheter samt att analysera och föreslå hur möjligheterna att utbyta uppgifter så långt möjligt kan förbättras för att effektivisera det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet, se kommittédirektiven Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (dir. 2022:37). Det huvudsakliga syftet med uppdraget är att tillgodose de brottsbekämpande myndigheternas behov av information. Regeringen har vidare gett Naturvårdsverket m.fl. ett flerårigt uppdrag som bl.a. inkluderar att ta fram en plan för digitalisering av tillsyn och tillsynsvägledning, samordna tillsynsvägledning och utveckla uppföljningen av tillsynen (M2020/01034), vilket också kan leda till att tillsynsmyndigheternas tillgång till information förbättras.

Ytterligare åtgärder behövs för att förbättra tillsynsmyndigheternas möjligheter att på ett effektivt sätt upptäcka systematisk miljöbrottslighet. För att miljöbrottslighet ska kunna upptäckas i större utsträckning än vad som är fallet i dag behöver tillsynsmyndigheterna få förbättrade möjligheter att på ett enkelt sätt få information om

t.ex. beslut om förelägganden och förbud som andra myndigheter har meddelat i fråga om en viss verksamhet så att de kan anpassa tillsynen över verksamheten efter risken för överträdelser.

En komplicerande faktor vid tillsynsutövning är risken för hot. Miljöinspektörer kan fatta beslut som får stora konsekvenser för enskilda verksamheter. I de fall verksamheten har kopplingar till organiserad brottslighet kan otillbörliga försök att påverka myndighetsutövningen förekomma. Miljöinspektörer möter också andra svårigheter. Oseriösa verksamhetsutövare kan motverka eller förhindra tillsyn och tillsynsåtgärder genom att göra sig okontaktable, undvika delgivning och sätta i system att överklaga förelägganden. Sådana tillsynsärenden kan innefatta komplicerade rättsliga avvägningar och handläggningen kan försvåras av att det kan vara svårt att ta in avgifter som täcker kostnaderna i ärendet. Även om lagstiftningen ger tillsynsmyndigheterna verktyg för att genomföra sitt uppdrag i ärenden där verksamhetsutövaren inte samarbetar kan det vara svårt för enskilda miljöinspektörer att hantera sådana ärenden.

Det ligger i länsstyrelsernas uppdrag att ge kommunerna stöd och råd i tillsynsverksamheten. Länsstyrelserna har vidare ett ansvar för att stödja och bidra till regional samordning av det brottsförebyggande arbetet. Länsstyrelserna har dock inget ansvar för att ge kommunerna konkret stöd och bistånd i enskilda ärenden. Miljöbalkstillsynen kan sannolikt bli mer effektiv om länsstyrelsernas ansvar utökas till att bistå kommunerna i enskilda tillsynsärenden som är av komplicerad natur och om kommuner kan lämna över vissa ärenden till länsstyrelserna.

Utredaren ska därför

- analysera tillsynsmyndigheternas behov av information som finns hos andra myndigheter om hur verksamhetsutövare tidigare följt miljölagstiftningen och vid behov föreslå hur tillsynsmyndigheternas möjlighet att få tillgång till sådan information ska förbättras,
- ta ställning till och, om så bedöms lämpligt, föreslå att länsstyrelsens ansvar för att ge råd och stöd till kommuner utökas till att ge stöd i enskilda ärenden,
- ta ställning till, och om så bedöms lämpligt, föreslå att kommuner i vissa fall ska kunna lämna över enskilda ärenden till en länsstyrelse för vidare handläggning,

- vid behov föreslå ytterligare åtgärder som förbättrar myndigheternas möjlighet att upptäcka allvarliga överträdelser av miljölagstiftningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förbättrade möjligheter att utreda miljöbrottslighet

Miljöbrottsligheten har i många delar blivit mer komplicerad. Såväl den nationella lagstiftningen som EU:s regelverk på miljöområdet är under snabb förändring. Det ställer höga krav på utredarnas kunskap om miljölagstiftning och kräver tätt samarbete med tillsynsmyndigheter. Vidare finns behov av utredare med specialistkompetens, t.ex. med naturvetenskaplig utbildning (s.k. miljötekniker), och utredare som har särskild kunskap om annan grov brottslighet, som t.ex. penningtvätt och skattebrott. Tillgång till ekonomer kan också vara viktigt för att finansiella utredningar ska kunna göras i syfte att spåra och säkra brottsvinster.

Miljöbrottslighet utreds av Polismyndighetens regionala utredningsgrupper. Den grova avfallsbrottslighet som har uppmärksamats de senaste åren har visat att den organiserade avfallsbrottsligheten bedrivs såväl regionsöverskridande som gränsöverskridande. Detta medför ett ökat behov av samarbete mellan de regionala utredningsgrupperna. Samarbete kan också behöva etableras med myndigheter och brottsbekämpande organisationer utanför Sverige, t.ex. Europol.

Polismyndigheten har i rapporten Uppdrag om förstärkta insatser mot brottslighet (M2021/00438), med hänvisning till den senaste tidens omfattande miljöbrottsärenden, identifierat ett behov av att tidigt tillföra specialistkunskap inom annan organiserad brottslighet och ett behov av att inrätta en samordnande nationell utredningsförmåga. Myndigheten har åtagit sig att omhänderta dessa erfarenheter i det fortsatta arbetet med utveckling och effektivisering av utredningsförmågan inom brottsområdet.

Det är vanligen tillsynsmyndigheterna som anmäler misstänkta brott till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Tillsynsmyndigheterna kan bidra med sin särskilda kunskap på området och polisutredningar behöver därför göras i nära samarbete med tillsynsmyndigheterna. Det finns också ett behov av stöd från Polismyndig-

heten till tillsynsmyndigheterna i samband med tillsyn av vissa verksamheter. Polismyndigheten har t.ex. uppmärksammat att de kommunala tillsynsmyndigheterna kan vara i behov av stöd vid kontroll av illegala avfallsverksamheter. Det behöver utredas hur samarbetet mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten å ena sidan och tillsynsmyndigheterna på den andra ska kunna förstärkas i syfte att bättre bekämpa miljöbrottsligheten. Det gäller både vid tillsyn och efter att en polisanmälan om brott har upprättats.

Tillsynsmyndigheterna är först på plats och har möjlighet att i ett tidigt skede säkra bevisning vid en misstänkt överträdelse av miljölagstiftningen. Miljöbrottsutredningar skulle kunna effektiviseras om de brottsutredande myndigheterna får begära biträde av en tillsynsmyndighet innan och under en förundersökning.

Vid misstänkta artskyddsbrott som avser illegal handel med levande djur kan djur behöva tas i beslag. Användning av tvångsmedlet beslag är ofta en förutsättning för en effektiv brottsutredning. Beslag av levande djur är dock förenade med höga kostnader vilka betalas av staten. Kostnaderna kan leda till att levande djur inte tas i beslag, vilket i sin tur kan få negativa konsekvenser för brottsundersökningarna och innebära ett lidande för djuren. För att kunna möta de högt ställda krav på effektivitet och kvalitet som gäller för brottsutredningar behöver det utredas om kostnaderna för beslag av levande djur ska kunna falla på den tilltalade vid en fällande dom.

Utredaren ska därför

- ta ställning till och lämna förslag på hur samarbetet och samverkan mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och tillsynsmyndigheter kan förstärkas i syfte att förbättra miljöbrottsbekämpningen,
- ta ställning till om Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten bör ges möjlighet att begära biträde av en tillsynsmyndighet innan och under förundersökning och om det bedöms lämpligt, föreslå hur sådant biträde ska finansieras,
- ta ställning till om kostnaderna för beslag av levande djur bör finansieras av den tilltalade,

- vid behov föreslå ytterligare åtgärder som förbättrar de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet att utreda allvarliga överträdelser av miljölagstiftningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förbättrade möjligheter att lagföra miljöbrott

Miljöbrottmål hanteras i dag som vanliga brottmål vid de allmänna domstolarna. Under perioden 2009–2016 väcktes det mellan 61 och 142 åtal om miljöbrott per år vid de allmänna domstolarna enligt statistik om registrerade mål i denna målkategori, se betänkandet Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63 s 162). Trenden är att de inkomna målen blir färre. Det genomsnittliga antalet mål per år och domstol har gått från 3,0 mål (2009) till 1,3 mål (2016). Eftersom miljöbrottmålen är så få har en stor del av domarkåren liten eller obefintlig erfarenhet av sådana mål.

OECD har i sin landrapport från 2014 (OECD Environmental Performance Reviews: Sweden 2014, OECD Publishing, Paris 2014) pekat på att det i Sverige finns stora skillnader i domstolarnas avgöranden i mål om miljöbrott. Det kan finnas flera anledningar till detta, men en viktig förklaring är sannolikt att det finns en osäkerhet vid behandlingen av målen i domstolen på grund av sparsam praxis på området och att det saknas vägledningsdokument om miljö rätt för de allmänna domstolarna. Det kan också vara så att målen uppfattas som svårgenomträngliga eftersom de kan röra komplicerade naturvetenskapliga och tekniska frågor.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om domstolarnas avgöranden i miljöbrottmål behöver bli mer enhetliga och vid behov föreslå hur en enhetlig praxis ska åstadkommas,
- ta ställning till om det behövs en ökad miljörettslig kompetens i de domstolar som dömer i miljöstraffrättsliga mål och vid behov föreslå hur sådan kompetens i så fall ska säkerställas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag om ändrade forumbestämmelser för miljöbrottmål.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att förebygga miljöbrott

Det övergripande syftet med detta uppdrag är att förebygga brottslighet på miljöområdet, i synnerhet brottslighet som rör avfallshandling. Brottslighet motverkas mest kostnadseffektivt genom tillsyn och andra förebyggande åtgärder och inte genom att i efterhand utreda brott.

Administrativa åtgärder för att förebygga brott

På många rättsområden sker en prövning av sökandens hederlighet, pålitlighet och integritet inom ramen för en tillståndsprövning, s.k. vandelsprövning. Även miljöbalken innehåller en bestämmelse om vandelsprövning (16 kap. 6 § miljöbalken). Med stöd av bestämmelsen kan en prövningsmyndighet vägra tillstånd, godkännande eller dispens om sökanden har låtit bli att ansöka om, eller inte har fullgjort sina skyldigheter enligt, ett tillstånd, godkännande eller dispens som har meddelats enligt miljöbalken. Bestämmelsen tillämpas sällan och ger t.ex. inte möjlighet att vägra tillstånd om en sökande har dömts för miljöbrottslighet, har gjort sig skyldig till ekonomisk brottslighet eller har flera konkurser bakom sig i fråga om liknande verksamhet. Bestämmelsen ger inte heller tillsynsmyndigheterna möjlighet att göra en vandelsprövning i samband med att en anmälan om miljöfarlig verksamhet görs till kommunen. Det möter därför inga hinder för person som tidigare har dömts för avfallsbrottslighet och ekonomiska brott att bilda ett företag med syfte att bedriva avfallshandling och att anmäla verksamheten till en kommunal nämnd och där efter påbörja sin verksamhet.

Vandelsprövningen kan behöva vara mer omfattande på miljöområdet och t.ex. omfatta ett bolags kreditvärdighet samt om styrelsemedlemmar eller bolagsföreträdare tidigare är straffade för miljöbrottslighet eller ekonomisk brottslighet, har ålagts näringsförbud eller förekommer i konkurser på miljöområdet. Vandelsprövningen kan också behöva utökas till att gälla i fråga om vissa anmälningspliktiga verksamheter. Vid överväganden om en utökad vandelspröv-

ning måste dock särskilt beaktas att miljöprövningar fortsatt ska kunna bedrivas effektivt.

En annan administrativ åtgärd som kan försvåra för kriminell verksamhet är ett förbud mot kontanthantering på avfallsområdet. Den etablerade industrin använder inte kontanter som betalningsmedel. Återvinningsindustrierna har sedan många år ett frivilligt kontantförbud för sina medlemmar. Syftet med att betala kontant är ofta att förhindra spårbarhet. En betalningsöverföring från ett konto till ett annat innebär att transaktionen blir synlig och kan följas, till skillnad från när t.ex. kontanter används. En betalning som gjorts genom en överföring till ett konto innebär alltså att polisen i en brottsutredning kan följa pengarna genom en kontroll av transaktioner mellan konton. Ett förbud mot kontanthantering på t.ex. avfallsområdet skulle därför både försvåra ekonomisk brottslighet på området och underlätta brottsutredningar.

Gränsdragningen mellan vad som är avfall och inte är avfall är ofta svår att göra. Det innebär att avfall och begagnade varor inte alltid klassificeras korrekt och detta kan utnyttjas i syfte att kringgå krav i avfallslagstiftningen. Om ett förbud mot kontanthantering begränsas till att enbart omfatta avfallshantering riskerar förbudet att bli ineffektivt eftersom det lätt kan kringgås genom att avfall klassificeras som begagnade varor. Ett förbud behöver utformas med beaktande av detta. Det finns även andra verksamheter som ligger nära avfallshantering och där materialflödena är särskilt problematiska, t.ex. handeln med metallskrot.

Utredaren ska därför

- ta ställning till och vid behov lämna förslag till ändringar i miljöbalken som innebär en utökad vandelsprövning för att få bedriva miljöfarlig verksamhet,
- ta ställning till om det är lämpligt att införa ett förbud mot kontanthantering vid avfallshantering och närliggande verksamheter och vid behov föreslå ett sådant förbud samt överväga vilken myndighet som ska kontrollera att förbudet följs, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivning

Utredaren ska bedöma och redovisa förslagets ekonomiska och andra konsekvenser för staten, kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare och andra berörda aktörer. Särskild vikt ska läggas vid effekter för de olika myndigheterna i rättskedjan. Eventuella konsekvenser för den kommunala verksamheten ska också beaktas. Utredaren ska särskilt redovisa förslagets betydelse för miljöbrottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också i övrigt utföra konsekvensbeskrivningen i enlighet med de krav som ställs i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet och inom ramen för regeringsuppdrag, bl.a. om tillsynsmyndigheternas möjligheter att förebygga och upptäcka miljöbrott. Utredaren ska särskilt hålla sig informerad om de pågående förhandlingarna inom Europeiska unionens råd och Europaparlamentet av kommissionens förslag till reviderat miljöbrottsdirektiv (COM2021 (821) final), kommissionens förslag till reviderad förordning om fluorerade växthusgaser (COM2022 (150) final samt kommissionens förslag till reviderad förordning om ozonnedbrytande ämnen (COM2022 (151) final).

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren, i den utsträckning som behövs för att genomföra uppdraget, också ha en dialog med och inhämta upplysningar från de myndigheter och kommuner som berörs av aktuella frågor.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 december 2023.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2023:139

Tilläggsdirektiv till Miljöstraffrättsutredningen (M 2022:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 5 oktober 2023

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 16 juni 2022 kommittédirektiv om en skärpt miljöstraffrätt och en stärkt miljöbrottsbekämpning (dir. 2022:69). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 21 december 2023.

Enligt direktiven ska utredaren bl.a. ta ställning till om, och i så fall hur, miljöstraffavgifter kan användas i fler fall och analysera om avgiftsnivåerna behöver höjas för att avgifterna ska vara effektiva.

Utredaren ska nu även bl.a.

- bedöma om, och oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag som möjliggör att sanktionsavgifter kan påföras för mindre allvarliga överträdelse av miljölagstiftningen samtidigt som allvarligare överträdelse av samma regler är kriminaliserade, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 20 december 2024.

Uppdraget att möjliggöra sanktionsavgifter och straffrättsliga påföljder för överträdelser av olika allvar av samma del av miljölagstiftningen

Det nuvarande miljörettsliga sanktionssystemet har utformats för att undvika att en gärning ska omfattas av såväl bestämmelser om miljöstraffavgift som straffbestämmelser. Inriktningen har alltså varit att skapa en reglering där överträdelser av miljölagstiftningen kan leda till en sanktion antingen i form av straff eller miljöstraffavgift. Medan straff är reserverade för överträdelser av centrala skyldigheter i miljölagstiftningen är miljöstraffavgifter avsedda att användas för mindre allvarliga överträdelser. Systemet med miljöstraffavgifter är i dag utformat för att vara snabbt, enkelt, tydligt och schabloniserat och det förutsätter att det ska vara enkelt att konstatera att en överträdelse har begåtts. Bestämmelserna om miljöstraffavgift bygger på strikt ansvar, dvs. att avgiften tas ut även om överträdelserna inte begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet, medan bestämmelserna om straffansvar i 29 kap. miljöbalken förutsätter att gärningen har begåtts uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Huvuddelen av anmälningarna som avser miljöbrottslighet görs av tillsynsmyndigheter, som funnit att de objektiva omständigheterna ger anledning att anta att ett brott har begåtts. Av olika skäl leder dock en stor andel av anmälningarna inte till att någon förundersökning inleds eller till att något åtal väcks. I vissa fall avslutas ärendet med att åklagaren beslutar ett strafföreläggande med företagsbot. I andra fall kan ett beslut att inte väcka åtal exempelvis motiveras med att gärningen bedöms som ringa eller att det inte går att visa att gärningen begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet.

Det förekommer således att åsidosättandet av centrala delar av miljölagstiftningen inte möts av någon reaktion från samhällets sida, samtidigt som mindre allvarliga förseelser bestraffas genom miljöstraffavgifter. Det kan därför ifrågasättas om det nuvarande systemet är effektivt, proportionerligt och avskräckande.

Det kan vara lämpligt att vissa överträdelser som i dag är kriminaliserade, men som enbart leder till böter, i stället bestraffas med miljöstraffavgifter. Det måste dock samtidigt fortfarande vara möjligt att väcka åtal för brott om agerandet är att betrakta som en del av en allvarligare överträdelse. Utifrån omständigheterna i det enskilda fallet kan åsidosättandet av en skyldighet i miljölagstiftningen

vara att betrakta som en mer eller mindre allvarlig överträdelse. Av betydelse för att bedöma allvaret i överträdelsen är bl.a. om det har varit en medveten eller avsiktlig överträdelse. Det har också stor betydelse vilken skada eller risk för skada som åsidosättandet har inneburit.

Sanktionsregleringen bör vara utformad så att det finns utrymme för att kriminalisera åsidosättandet av en skyldighet enligt miljölagstiftningen i vissa situationer och i andra situationer bestraffa överträdelsen genom en miljöstraffavgift. Gränserna för vad som ska vara kriminaliserat respektive omfattas av straffavgifter bör vara bestämda utifrån om åsidosättandet utgör en mer eller mindre allvarlig överträdelse. En överträdelse som är att betrakta som lindrig kan vara lämpliga att bestraffa med straffavgifter. Det förutsätter att agerandet inte har inneburit skador eller annat än en liten risk för begränsade skador på människors hälsa eller miljön. Om åsidosättandet orsakat skador på människors hälsa eller miljön eller typiskt sett innebär risk för sådana skador bör det dock betraktas som en sådan överträdelse som omfattas av kriminalisering. Detsamma kan gälla för ett agerande som sker avsiktligt eller systematiskt.

Ett system som medger att ett faktiskt handlande kan omfattas av såväl en straffbestämmelse som en bestämmelse om straffavgift kan underlätta det ursprungliga uppdraget att genomföra en straffväxling. Ett sådant system skulle t.ex. kunna möjliggöra att överträdelser av specifika handlingsregler på miljöområdet, exempelvis sådana som listas i 29 kap. 3 § andra stycket miljöbalken, avkriminaliseras och i stället omfattas av bestämmelser om straffavgifter, samtidigt som överträdelser av samma handlingsregler kan vara straffbara om det finns särskilda omständigheter, t.ex. att gärningen typiskt sett har inneburit en risk för skada på människor eller miljön. Det senare är i dag kriminaliserat genom 29 kap. 3 § första stycket miljöbalken.

Ett annat exempel är överträdelser av villkor i tillstånd eller beslut som meddelats med stöd av balken och som är kriminaliserade genom 29 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken. Sådana överträdelser skulle i vissa fall i stället kunna bestraffas med miljöstraffavgift samtidigt som allvarligare överträdelser, exempelvis sådana som typiskt sett medför skador på människors hälsa eller miljön, kan omfattas av straffansvaret i 29 kap. 1 § miljöbalken.

Tillsynsmyndigheterna bör på samma sätt som i dag anmäla en överträdelse av miljölagstiftningen till Polismyndigheten eller Åklagar-

myndigheten om de objektiva omständigheterna är sådana att de ger anledning att anta att ett brott har begåtts. Om anmälan inte leder till att ett åtal väcks eller till att ett beslut om företagsbot fattas, bör Åklagarmyndigheten informera tillsynsmyndigheten så att myndigheten kan utreda om det finns skäl att påföra en sanktionsavgift.

Inom EU pågår för närvarande revideringar av flera förordningar och direktiv som faller inom miljöbalkens tillämpningsområde, bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 av den 16 april 2014 om fluorerade växthusgaser. Dessa rättsakter innehåller bestämmelser om sanktioner som gäller parallellt med Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser. Förutom krav på att sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande innehåller rättsakterna bestämmelser om vad som ska beaktas vid beslut om sanktioner. I uppdraget ingår inte att lämna förslag som genomför de föreslagna EU-bestämmelserna.

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller krav som är relevanta att beakta vid utformningen av sanktionssystem. Bland dessa kan nämnas dubbelbestraffningsförbudet (artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen och artikel 50 i stadgan), som innebär att ingen ska kunna straffas två gånger för samma gärning. Europakonventionen gäller som lag i Sverige. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte strida mot Sveriges åtaganden enligt konventionen.

Utredaren ska därför

- bedöma om, och oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag som möjliggör att sanktionsavgifter kan påföras för mindre allvarliga överträdelser av miljölagstiftningen samtidigt som allvarligare överträdelser av samma regler är kriminaliserade,
- redogöra för hur förslagen är förenliga med dubbelbestraffningsförbudet,

- föreslå ändringar som innebär att den ansvariga tillsynsmyndigheten informeras när en anmälan till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten inte leder till att åtal väcks eller till att ett beslut om företagsbot fattas, så att tillsynsmyndigheten kan utreda om det finns skäl att i stället påföra en sanktionsavgift,
- se till att förslagen inte försvårar ett genomförande av EU-förordningar och direktiv på miljöområdet som för närvarande är föremål för revidering, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 20 december 2024.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)

Koncept med nya bestämmelser om miljöstraffavgifter

Straffbestämmelser som omfattas av den föreslagna straffväxlingen

Förslaget om straffväxling avser följande straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken.

- 3 § andra stycket 2–7, 9–11 och 13–22 (delar av miljöfarlig kemikaliehantering),
- 3 a § (olovlig kemikaliehantering),
- 3 b § (kemikalierregistreringsbrott),
- 4 § (otillåten miljöverksamhet),
- 5 § (försvarande av miljökontroll),
- 6 § (bristfällig miljökontroll),
- 8 § första stycket 1–11 och 14 (delar av brottskatalogen) och
- 9 § första stycket 1 och 3–17 miljöbalken (delar av bötesbrottskatalogen)

Den föreslagna straffväxlingen innebär att regeringen kommer att behöva meddela nya föreskrifter om miljöstraffavgifter. Även om det inte ingår som ett uppdrag i utredningens direktiv att lämna förslag på förordningsändringar har utredningen övervägt att ändå göra det. Den tid som utredningen har tilldelats har emellertid inte varit tillräcklig för det. Vi redovisar dock i det följande ett koncept med nya bestämmelser om miljöstraffavgifter och utgångspunkter för utformning av bestämmelser om miljöstraffavgift, inbegripet avgifternas storlek. Syftet med konceptet är att underlätta för

läsaren av betänkandet och för det fortsatta arbetet med föreskrifterna.

Utgångspunkter för utformningen av bestämmelser om miljöstraffavgift

När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser (30 kap. 1 § miljöbalken). När 30 kap. 1 § miljöbalken tillkom angavs att med överträdelsens allvar fångas sådant upp som

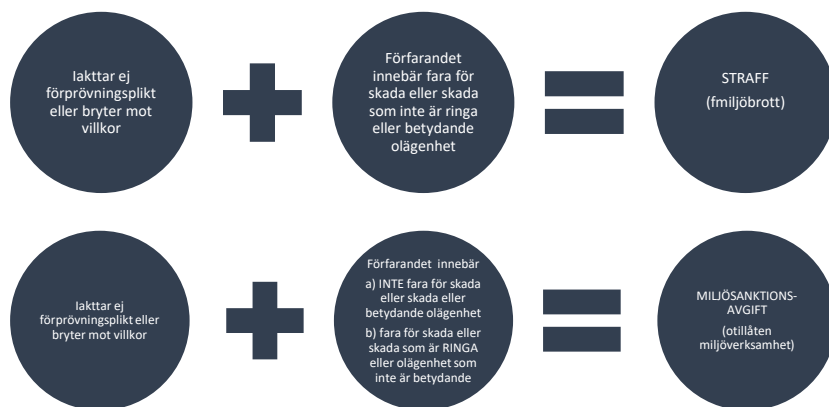
1. under hur lång tid överträdelsen har pågått (t.ex. kontinuerligt eller vid enstaka tillfällen),
2. överträdelsens omfattning (t.ex. hur stort ett överutsläpp har varit),
3. den typiska faran som överträdelsen medför (t.ex. hur farligt ett ämne som hanteras utan tillstånd är) samt
4. känsligheten hos den omgivning som påverkas (t.ex. om för höga bullernivåer förekommer vid bostäder eller i ett industriområde).

Det är alltså fråga om de objektiva omständigheterna i det slag av överträdelse den aktuella tariffen beskriver. Däremot saknar de subjektiva omständigheterna betydelse (prop. 1997/98:45, del 1, s. 539).

Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 ändrades bestämmelsen om miljöbrott så att det för straffansvar är tillräckligt att det typiskt sett föreligger fara (prop. 2005/06:182, s. 57 f.). Ändringen innebar, såvitt nu är av intresse, att det inte längre finns samma behov av att beakta storleken på ett överutsläpp eller den typiska faran som överträdelsen medför vid bestämmandet av storleken på en miljöstraffavgift (jfr punkt 2 och 3 ovan). En överträdelse av ett krav som även innebär abstrakt fara blev ju ett miljöbrott genom ändringen. Genom utredningens förslag kommer det tydliggöras att detta även gäller i fråga om förhållandet mellan överträdelser av förvaltningsrättsliga krav vid kemikaliehantering och brotten miljöfarlig kemikaliehantering och oaktsam miljöfarlig kemikaliehantering (avsnitt 16.4.3). Vi föreslår även en utvidgning av miljöbrottet (avsnitt 16.4.1) och ett nytt avfallsbrott som komplement till miljöbrottet som kriminaliserar otillåtet bortskaffande av avfall för vilket det finns en presu-

merad fara för skada eller skada på miljöbalkens primära skyddsintressen (avsnitt 16.4.5). För att illustrera förhållandet mellan straff och miljöstraffavgifter kan bestämmelserna om miljöbrott och otillåten miljöverksamhet (som omfattas av den föreslagna sanktionsväxlingen) tjäna som exempel:

Figur 1 Illustration av förhållandet mellan miljöbrott och otillåten miljöverksamhet



Utredningens förslag om en renodling av miljöstraffrätten genom en bred sanktionsväxling kommer alltså innebära att bestämmelser om miljöstraffavgift kommer omfatta mindre allvarliga överträdelse, samtidigt som allvarligare överträdelse av samma regel leder till straff (jfr dir. 2023:139, s. 1). Härigenom kan straff och sanktionsavgifter tillsammans utgöra ett effektivt, avskräckande och proportionerligt sanktionssystem. Med det menar vi ett sanktionssystem i vilket såväl brott som överträdelse av förvaltningsrättsliga krav (som inte ingår som ett led i ett brott) upptäcks och leder till en sanktion (straff eller miljöstraffavgift) som står i proportion till brottets eller överträdelsens allvar. Det har betydelse för bedömningen av om Sverige uppfyller krav i EU-rätten på sanktioner som är effektiva, avskräckande och proportionerliga.

Av den genomgång av statistik och praxis som utredningen har gjort i kapitel 3 och 5 kan slutsatsen dras att brott enligt bestämmelserna som utredningen föreslår ska bli föremål för sanktionsväxling i regel leder till en företagsbot. Om personligt ansvar görs gällande blir påföljden sannolikt böter. Den högsta företagsboten som

har beslutats av domstol under de senaste tio åren för brott enligt någon av de bestämmelser som utredningen föreslår ska bli föremål för sanktionsväxling uppgår till 200 000 kronor (Högsta domstolens dom den 21 december 2016 mål B 2708-13 avseende försvårande av miljökontroll). I REMA:s vägledning avseende belopp och straffmätning vid miljö- och arbetsmiljöbrott är vidare den högsta rekommenderade företagsboten för brott enligt någon av de bestämmelser som utredningen föreslår ska bli föremål för sanktionsväxling 550 000 kronor (Riksenheten för arbets- och miljömål, Företagsbot och straff – vägledning avseende belopp och straffmätning vid miljö- och arbetsmiljöbrott, 1 mars 2021 s. 22).

I avsnitt 5.3.6 redovisas storleken på beslutade företagsböter under perioden 2015–2023 utifrån ett typvärde, dvs. det mest frekvent förekommande beloppet. För samtliga bestämmelser förekommer både lägre och högre belopp än typvärdet. I sammanhanget bör även nämnas att ett högt belopp kan bero på att företagsboten avser flera brott, varför ett snittvärde inte ger en rättvisande bild. För de bestämmelser i 29 kap. miljöbalken som föreslås bli föremål för sanktionsväxling är typvärdet 50 000 kronor för miljöfarlig kemikaliehantering (3 §), olovlig kemikaliehantering (3 a §), kemikalierregistreringsbrott (3 b §), otillåten miljöverksamhet (4 §) och brott enligt brottskatalogen i 8 §, 25 000 kronor för försvårande av miljökontroll (5 §), 20 000 kronor bristfällig miljöinformation (6 §) samt 10 000 kronor för brott enligt brottskatalogen i 9 §.

Den ovan redovisade systematiken och den omständigheten att straffansvar inträder i ett mycket tidigt skede (redan vid s.k. abstrakt fara) innebär att behovet av differentiering i bestämmelserna om miljöstraffsavgifter och av mycket höga miljöstraffsavgifter blir betydligt mindre än vad som annars är fallet. Utredningen anser mot den bakgrunden att typvärdena är lämpliga utgångspunkter för bestämmandet av miljöstraffsavgifternas storlek. I vissa fall kan det vara lämpligt att i skärpande eller mildrande riktning frångå typvärdena för att avgifterna ska vara proportionerliga jämfört med andra överträdelser och jämfört med vem som gör sig skyldig till överträdelser (jfr befintliga bestämmelser i förordningen [2012:259] om miljöstraffsavgifter).

I konceptet utgår vi från typvärdena och från beloppsstationerna 10 000 kronor, 25 000 kronor, 50 000 kronor och 75 000 kronor när typvärdena frångås av proportionalitetsskäl, dock med vissa avsteg

bl.a. för den som inte iakttar förprövningsplikter eller bryter mot villkor i vissa verksamheter. När det t.ex. särskilt gäller överträdelser av krav på registrering som kriminaliseras genom kemikalierregistreringsbrottet (29 kap. 3 b § miljöbalken) är kostnaden för registrering betydligt högre än typvärdet, vilket bör avspeglas i miljösanktionsavgiftens storlek.

Ett koncept för de nya bestämmelserna om miljösanktionsavgifter med anledning av den föreslagna sanktionsväxlingen

Vi har utformat bestämmelserna i konceptet med utgångspunkt i straffbestämmelserna i fråga. Överväganden om den exakta ordalydelsen i de nya bestämmelserna om miljösanktionsavgift får dock anstå. Det kommer då även finnas anledning att överväga om fler bestämmelser bör ha intervall beroende på t.ex. antal produkter, eller om det finns anledning att ha olika belopp baserat t.ex. på företagets storlek, eller om den avgiftsskyldige är en näringsidkare eller en privatperson. I det fortsatta arbetet med nya bestämmelser om miljösanktionsavgifter kommer även ingå genomförande av nya EU-rättsliga krav på sanktioner (avsnitt 13.1). Det kan förväntas ha betydelse för vissa bestämmelser i konceptet.

För att det ska vara tydligt för läsaren redovisas de nya bestämmelserna enligt strukturen i 29 kap. miljöbalken. Förordningen om miljösanktionsavgifter har dock en annan struktur, vilket behöver beaktas när de nya föreskrifterna utformas.

Sanktionsväxling av 29 kap. 3 § andra stycket 2–7, 9–11 och 13–22 miljöbalken

[Nuvarande punkt 2] Den som bryter mot ett förbud eller en föreskrift om en skyddsåtgärd, ett produktval eller ett annat försiktighetsmått som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. miljöbalken ska betala 50 000 kronor i miljösanktionsavgift.

[**Nuvarande punkt 3**] Den som på marknaden släpper ut ett tvätt- eller rengöringsmedel eller en tensid för ett sådant medel utan att följa en skyldighet enligt artikel 3 eller 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 4**] Den som bryter mot en begränsning för att tillverka, släppa ut på marknaden eller använda ett ämne enligt artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1021 ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 5**] Den som i fråga om åtgärder för bortskaffande eller återvinning av avfall bryter mot artikel 7.2 eller 7.3 i förordning (EU) 2019/1021 ska betala 75 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 6**] Den som i fråga om åtgärder för att hindra eller åtgärda läckage av fluorerade växthusgaser bryter mot bestämmelserna i artikel 3.2 eller 3.3 första stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 7**] Den som i fråga om att återvinning av fluorerade växthusgaser ska utföras av certifierad personal eller personal med lämplig utbildning bryter mot en bestämmelse i artikel 8.1 eller 8.3 i förordning (EU) nr 517/2014 ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 9**] Den som bryter mot en begränsning för att tillverka, släppa ut på marknaden eller använda ett ämne, som sådant eller ingående i en blandning eller i en vara, enligt artikel 67 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 10**] Den som släpper ut en kemisk produkt eller ett explosivt föremål på marknaden utan att följa en skyldighet i artikel 35.1 eller 35.2 första stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 11**] Den som i egenskap av att vara tillverkare, nedströmsanvändare eller någon som för in en kemisk produkt eller ett explosivt föremål till Sverige, släpper ut produkten eller föremålet på marknaden utan att följa en skyldighet i artikel 35.2 andra stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008, ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 13**] Den som i fråga om åtgärder för återvinning och destruktion av ozonnedbrytande ämnen bryter mot artikel 22.1, 22.2 eller 22.4 i förordning (EG) nr 1005/2009 ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 14**] Den som i fråga om åtgärder för att hindra eller minska läckage av ozonnedbrytande ämnen bryter mot artikel 23.1, 23.5 eller 23.6 i förordning (EG) nr 1005/2009, ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 15**] Den som använder ett växtskyddsmedel utan att följa de villkor som framgår av märkningen enligt vad som krävs i artikel 55 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 16**] Den som på marknaden släpper ut ett växtskyddsmedel eller ett hjälpämne som allmänheten får tillgång till, utan att se till att medlet eller ämnet innehåller sådana beståndsdelar som avskräcker från eller förhindrar konsumtion enligt vad som krävs i artikel 64.2 i förordning (EG) nr 1107/2009, ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 17**] Den som på marknaden släpper ut ett växtskyddsmedel eller ett hjälpämne utan att följa en skyldighet i artikel 64.3 i förordning (EG) nr 1107/2009 ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 18**] Den som på marknaden släpper ut en kosmetisk produkt i strid med ett förbud eller en begränsning i artikel 14, 15.1 eller 15.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009, om inte förekomsten av ett förbudat ämne i en

kosmetisk produkt kan anses tillåten enligt artikel 17 i samma förordning, ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 19**] Den som på marknaden släpper ut en kosmetisk produkt utan att produkten har genomgått en säkerhetsbedömning i enlighet med artikel 10 i förordning (EG) nr 1223/2009, eller att en säkerhetsrapport har upprättats i enlighet med samma artikel ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 20**] Den som använder en biocidprodukt utan att följa de bestämmelser och villkor som följer av märkningen enligt vad som krävs i artikel 17.5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012, ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 21**] Den som på marknaden släpper ut en behandlad vara utan att följa en skyldighet i artikel 58.2 i förordning (EU) nr 528/2012, eller ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 22**] Den som i egenskap av innehavare av ett produktgodkännande av en biocidprodukt inte ser till att produkten innehåller beståndsdelar som avskräcker från konsumtion enligt vad som krävs i artikel 69.1 andra stycket andra meningen i förordning (EU) nr 528/2012 ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

Sanktionsväxling av 29 kap. 3 a § miljöbalken

Den som tar befattning med en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt i strid med ett förbud enligt en föreskrift som en myndighet har meddelat med stöd av regeringens bemyndigande enligt 14 kap. miljöbalken ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

Sanktionsväxling av 29 kap. 3 b § miljöbalken

[Nuvarande punkt 1–3] Den som

1) tillverkar eller importerar ett ämne, som sådant eller ingående i en blandning, utan att göra en registreringsanmälan och därigenom bryter mot artiklarna 5 och 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006,

2) producerar eller importerar en vara utan att göra en registreringsanmälan och därigenom bryter mot artiklarna 5 och 7.1 i förordning (EG) nr 1907/2006, eller

3) producerar eller importerar en vara utan att göra en registreringsanmälan och därigenom bryter mot artikel 5 och ett beslut enligt artikel 7.5 i förordning (EG) nr 1907/2006 ska betala en miljöstraffavgift med

a) 50 000 kronor om underlåtenheten avser ämnen i en mängd mellan 1 och 10 ton,

b) 100 000 kronor om underlåtenheten avser ämnen i en mängd mellan 10 och 100 ton,

c) 300 000 kronor om underlåtenheten avser ämnen i en mängd mellan 100 och 1 000 ton, och

d) 800 000 kronor om underlåtenheten avser ämnen i en mängd över 1 000 ton.

Detsamma gäller den som lämnar oriktig information i en anmälan eller komplettering som avses i artikel 6, 7.1 eller 7.5 i förordning (EG) nr 1907/2006 och informationen har betydelse för en myndighets eller enskilds riskbedömning eller för en myndighets utvärdering av ett ämnes risk för människors hälsa eller miljön.

[Nuvarande punkt 4] Den som bryter mot en skyldighet att lämna eller uppdatera information enligt artikel 12.2 eller 22 i förordning (EG) nr 1907/2006, eller ska betala miljöstraffavgift med

a) 100 000 kronor om underlåtenheten avser uppdatering av mängdintervall från intervallet 1–10 ton till intervallet 10–100 ton,

b) 300 000 kronor om underlåtenheten avser uppdatering av mängdintervall från intervallet 1–10 ton till intervallet 100–1 000 ton,

c) 800 000 kronor om underlåtenheten avser uppdatering av mängdintervall från intervallet 1–10 ton till en mängd över 1 000 ton,

d) 200 000 kronor om underlåtenheten avser uppdatering av mängdintervall från intervallet 10–100 ton till intervallet 100–1 000 ton,

- e) 700 000 kronor, om underlåtenheten avser uppdatering av mängdintervallet från intervallet 10–100 ton till en mängd över 1 000 ton,
- f) 500 000 kronor om underlåtenheten avser uppdatering av mängdintervallet från intervallet 100–1 000 ton till en mängd över 1 000 ton, och
- g) 50 000 kronor i andra fall än de som avses i a–f.

Detsamma gäller den som lämnar oriktig information vid uppdatering som avses i artikel 22.1 och 2 i förordning (EG) nr 1907/2006 och informationen har betydelse för en myndighets eller enskilds riskbedömning eller för en myndighets utvärdering av ett ämnes risk för människors hälsa eller miljön.

[**Nuvarande punkt 5**] Den som inte iakttar fastställd tidsfrist enligt artikel 20.2 tredje stycket, 40.4 eller 41.4 i förordning (EG) nr 1907/2006 ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

Sanktionsväxling av 29 kap. 4 § miljöbalken

[**Nuvarande punkt 1**] Den som påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i,

[**Nuvarande a**] bestämmelsen i 7 kap. 28 a § miljöbalken om skydd för särskilda naturområden, om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av ett tillstånd eller en dispens enligt bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap. miljöbalken ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande c**] bestämmelsen i 9 kap. 6 c § miljöbalken om anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift,

[**Nuvarande e**] bestämmelsen i 11 kap. 9 b § tredje stycket miljöbalken om anmälningspliktiga vattenverksamheter ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift,

[**Nuvarande f**] bestämmelsen i 11 kap. 22 § miljöbalken om att ta en anläggning för bortledning av grundvatten ur bruk ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift,

[**Nuvarande g**] bestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken om att en verksamhet eller åtgärd ska anmälas för samråd ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift,

[**Nuvarande h**] bestämmelsen i 13 kap. 12 § miljöbalken om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och om att släppa ut produkter som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift,

[**Nuvarande i**] föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 16 § miljöbalken om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift,

[**Nuvarande j**] föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 8 § miljöbalken om hantering, införsel, utförsel, tillstånd, godkännande eller anmälan av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift,

[**Nuvarande k**] bestämmelserna i artikel 56 i förordning (EG) nr 1907/2006 om förutsättningar för att få använda ett ämne som anges i bilaga XIV till den förordningen eller släppa ut ett sådant ämne på marknaden ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift,

[**Nuvarande l**] bestämmelserna i artikel 28.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 om krav på produktgodkännande av växtskyddsmedel,

[**Nuvarande m**] bestämmelserna om krav på godkännande av biocidprodukter i artikel 17.1 i förordning (EU) nr 528/2012 ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift,

[**Nuvarande n**] föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 15 § miljöbalken om krav på tillstånd för yrkesmässig drift av en producentansvarsorganisation för avfall från elektriska och elektroniska produkter ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift, eller

[**Nuvarande o**] bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken om regeringens tillåtlighetsprövning ska betala 75 000 kronor.

[**Nuvarande punkt 1 b**] Den som påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i föreskrifter som regeringen har med-

delat med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken om miljöfarliga verksamheter ska betala

- a) 500 000 kronor i miljöstraffavgift om ”tillståndsplikt A” gäller för verksamheten enligt miljöprövningsförordningen (2013:251),
- b) 300 000 kronor i miljöstraffavgift om ”tillståndsplikt B” gäller för verksamheten, och
- c) 75 000 kronor i miljöstraffavgift om ”anmälningsplikt C” gäller för verksamheten.

[Nuvarande punkt 1 d] Den som påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i bestämmelserna i 11 kap. miljöbalken eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 11 kap. miljöbalken om vattenverksamheter ska betala

- a) 100 000 kronor i miljöstraffavgift om verksamheten eller åtgärden omfattas av sådan tillståndsplikt som prövas av mark- och miljödomstol enligt 11 kap. 9 b § miljöbalken.
- b) 50 000 kronor i miljöstraffavgift om verksamheten eller åtgärden omfattas av sådan tillståndsplikt som prövas av länsstyrelse enligt 11 kap. 9 b §,
- c) 25 000 kronor i miljöstraffavgift om verksamheten eller åtgärden omfattas av sådan anmälningsplikt som prövas av försvarsinspektören för hälsa och miljö, länsstyrelsen eller kommunen enligt 11 kap. 9 b § miljöbalken.

[Nuvarande punkt 2] § Den som i egenskap av innehavare av det tillstånd eller det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av miljöbalken, förordning (EG) nr 1907/2006, förordning (EG) nr 1107/2009 eller förordning (EU) nr 528/2012 bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet ska betala

- 1) 100 000 kronor i miljöstraffavgift om ”tillståndsplikt A” gäller för verksamheten enligt miljöprövningsförordningen (2013:251),
- 2) 75 000 kronor i miljöstraffavgift om ”tillståndsplikt B” gäller för verksamheten,

3) 75 000 kronor i miljöstraffavgift om verksamheten eller åtgärden omfattas av sådan tillståndsplikt som prövas av mark- och miljödomstol enligt 11 kap. 9 b § miljöbalken,

4) 50 000 kronor i miljöstraffavgift om verksamheten eller åtgärden omfattas av sådan tillståndsplikt som prövas av länsstyrelse enligt 11 kap. 9 b §,

5) i andra fall än de som avses i 1–4

a) 10 000 kronor i miljöstraffavgift om den som är skyldig att betala avgiften är en fysisk person eller ideell förening, och

b) 25 000 kronor i miljöstraffavgift om den som är skyldig att betala avgiften är en juridisk person som inte är en ideell förening.

I fråga om ett villkor eller en bestämmelse om buller (bullervillkor) som har angetts i ett sådant tillstånd eller beslut som avses i första stycket ska det förhållandet att en bostadsbyggnad är utsatt för omgivningsbuller i strid med bullervillkoret inte anses utgöra en överträdelse av villkoret, om byggnaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900), det i planbeskrivningen till planen eller i lovet har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden, och beräkningen av bullervärdena har gjorts med hänsyn till intresset att förebygga olägenhet för människors hälsa.

Sanktionsväxling av 29 kap. 5 § miljöbalken

[Nuvarande punkt 1] Den som lämnar en oriktig uppgift som från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning, tillsyn eller kontroll, om uppgiften finns i en ansökan, anmälan eller annan handling som lämnas in till eller visas upp för en myndighet enligt

[Nuvarande a] miljöbalken,

[Nuvarande b] artikel 16 b, 16 d, 16 e, 18.1, 18.2, 18.3, 50.4 a eller 50.4 c i förordning (EG) nr 1013/2006,

[Nuvarande c] artikel 62 i förordning (EG) nr 1907/2006,

[Nuvarande e] artikel 20 i förordning (EU) nr 528/2012,

[Nuvarande f] artikel 15 i förordning (EU) 2017/625, i fråga om sådan kontroll eller annan offentlig verksamhet som avses i 26 kap. 30 § första stycket 1 miljöbalken,

[Nuvarande g] en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av miljöbalken, eller

[Nuvarande h] ett beslut som i det enskilda fallet har meddelats med stöd av miljöbalken, artikel 46 i förordning (EG) nr 1907/2006 eller regeringens föreskrifter ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[Nuvarande punkt 1 d] Den som lämnar en oriktig uppgift som från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning, tillsyn eller kontroll, om uppgiften finns i en ansökan, anmälan eller annan handling som lämnas in till eller visas upp för en myndighet enligt artikel 33.1, 33.2 eller 33.3 i förordning (EG) nr 1107/2009 ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[Nuvarande punkt 2] Den som i fråga om en verksamhet eller åtgärd som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 9, 11, 13 eller 14 kap. miljöbalken eller enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av de bestämmelserna bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en driftsstörning i verksamheten eller liknande händelse som kan skada människors hälsa eller miljön ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[Nuvarande punkt 3, avseende 10 kap. 11 § miljöbalken] Den som bryter mot en bestämmelse i 10 kap. 11 § miljöbalken om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en förorening, överhängande fara för en allvarlig miljöskada eller allvarlig miljöskada ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[Nuvarande punkt 3, avseende 10 kap. 12 och 13 §§ miljöbalken] Den som bryter mot en bestämmelse i 10 kap. 12 § första stycket eller 13 § miljöbalken om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en förorening, överhängande fara för en allvarlig miljöskada eller allvarlig miljöskada ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[Nuvarande punkt 4] Den som i fråga om innesluten användning, avsiktlig utsättning eller utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer bryter mot en föreskrift som regeringen har med-

delat med stöd av 13 kap. miljöbalken om skyldighet att anmäla kännedom om nya uppgifter eller ändrade förhållanden ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[Nuvarande punkt 5] Den som i fråga om yrkesmässig tillverkning eller införsel av kemiska produkter bryter mot 14 kap. 10 § miljöbalken eller mot föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 11 § miljöbalken genom att inte göra en anmälan för registrering i produktregistret enligt de föreskrifter som regeringen meddelat ska betala miljöstraffavgift med

- a) 200 000 kronor om underlåtenheten avser kemiska produkter i en mängd över 1 000 ton,
- b) 150 000 kronor om underlåtenheten avser kemiska produkter i en mängd mellan 50 ton och 1 000 ton, och
- c) 50 000 kronor om underlåtenheten avser kemiska produkter i en mängd mellan 100 kilogram och 50 ton.

[Nuvarande punkt 6] Den som i fråga om ett godkänt växtskyddsmedel inte lämnar den information om medlet som krävs enligt artikel 56.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[Nuvarande punkt 7] Den som i fråga om kosmetiska produkter inte lämnar information till Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 13.1, 13.2, 13.3, 13.4 eller 16.3 i förordning (EG) nr 1223/2009 eller inte uppdaterar informationen till Europeiska kommissionen enligt artikel 13.7 i samma förordning ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[Nuvarande punkt 8] Den som i fråga om en godkänd biocidprodukt inte lämnar den information om produkten som krävs enligt artikel 47.1 i förordning (EU) nr 528/2012 ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

Sanktionsväxling av 29 kap. 6 § miljöbalken

[Nuvarande punkt 1 a–c] Den som i fråga om kemiska produkter eller biotekniska organismer bryter mot bestämmelserna om produktinformation i 14 kap. miljöbalken genom att

a) felaktigt klassificera eller inte klassificera en produkt enligt vad som krävs i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. miljöbalken,

b) inte märka en produkt eller att lämna annan produktinformation enligt vad som krävs i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. miljöbalken, eller

c) inte med en lämplig symbol eller beteckning för fara eller risk eller med annan tydlig varningstext märka en produkt eller på annat sätt lämna produktinformation, om märkningen eller informationen behövs till skydd för människors hälsa eller miljön, ska, om underlåtenheten eller den oriktiga eller bristfälliga informationen varit sådan att den kunnat försvåra bedömningen av faran för skada på människors hälsa eller i miljön, betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[Nuvarande punkt 1 d] Den som i fråga om kemiska produkter eller biotekniska organismer bryter mot bestämmelserna om produktinformation i 14 kap. miljöbalken genom att lämna oriktig eller bristfällig produktinformation, ska, om underlåtenheten eller den oriktiga eller bristfälliga informationen varit sådan att den kunnat försvåra bedömningen av faran för skada på människors hälsa eller i miljön, betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[Nuvarande punkt 2] Den som i fråga om kemiska produkter bryter mot en bestämmelse i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 649/2012 av genom att

a) inte märka en produkt med en farosymbol, en farobeteckning, en riskfras eller ett varningsmärke enligt vad som krävs i förordningens artikel 17.1,

b) inte lämna säkerhetsdatablad enligt vad som krävs i förordningens artikel 17.3, eller

c) lämna oriktig uppgift i märkningen eller säkerhetsdatabladet, ska, om underlåtenheten eller den oriktiga eller bristfälliga informationen varit sådan att den kunnat försvåra bedömningen av faran för

skada på människors hälsa eller i miljön, 50 000 kronor i miljöstraff.

[Nuvarande punkt 3] Den som i fråga om tvätt- eller rengöringsmedel bryter mot förordning (EG) nr 648/2004 genom att inte märka förpackningar enligt vad som krävs i förordningens artikel 11 ska, om underlåtenheten eller den oriktiga eller bristfälliga informationen varit sådan att den kunnat försvåra bedömningen av faran för skada på människors hälsa eller i miljön, betala 50 000 kronor i miljöstraff.

[Nuvarande punkt 4] Den som i fråga om produkter och utrustning som innehåller fluorerade växthusgaser bryter mot förordning (EU) nr 517/2014 genom att inte märka produkter och utrustning enligt vad som krävs i förordningens artikel 12 ska, om underlåtenheten eller den oriktiga eller bristfälliga informationen varit sådan att den kunnat försvåra bedömningen av faran för skada på människors hälsa eller i miljön, betala 50 000 kronor i miljöstraff.

[Nuvarande punkt 5] Den som i fråga om kemiska produkter bryter mot förordning (EG) nr 1907/2006 genom att

a) inte förse mottagaren av ett ämne eller en blandning med ett säkerhetsdatablad enligt kraven i artikel 31,

b) lämna oriktig eller bristfällig uppgift i säkerhetsdatabladet, eller

c) inte enligt vad som krävs i artikel 33 tillhandahålla en mottagare eller konsument information om namn på ett ämne som ingår i en vara och finns angivet i bilaga XIV till förordningen eller angivet i den kandidatförteckning som avses i artikel 59, om underlåtenheten eller den oriktiga eller bristfälliga informationen varit sådan att den kunnat försvåra bedömningen av faran för skada på människors hälsa eller i miljön. betala 50 000 kronor i miljöstraff.

[Nuvarande punkt 6] Den som i fråga om kemiska produkter och explosiva föremål bryter mot förordning (EG) nr 1272/2008 genom att

a) felaktigt klassificera eller inte klassificera ett ämne, en blandning eller ett explosivt föremål enligt vad som krävs i artiklarna 4.1, 4.2, 4.3 eller 4.8, eller

b) felaktigt märka eller inte märka ett ämne, en blandning eller ett explosivt föremål enligt vad som krävs i artiklarna 4.4, 4.7 eller 4.8 ska, om underlåtenheten eller den oriktiga eller bristfälliga informationen varit sådan att den kunnat försvåra bedömningen av faran för skada på människors hälsa eller i miljön, betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[Nuvarande punkt 7] Den som i fråga om behandlat utsäde eller växtskyddsmedel bryter mot förordning (EG) nr 1107/2009 genom att

a) felaktigt märka eller inte märka ett behandlat utsäde enligt vad som krävs i artikel 49.4,

b) felaktigt märka eller inte märka ett växtskyddsmedel enligt vad som krävs i artikel 65.1 och i kommissionens förordning (EU) nr 547/2011 vad gäller märkningskrav för växtskyddsmedel, eller

c) lämna oriktig eller bristfällig produktinformation enligt vad som krävs i artikel 66.1, 66.2 eller 66.5 ska, om underlåtenheten eller den oriktiga eller bristfälliga informationen varit sådan att den kunnat försvåra bedömningen av faran för skada på människors hälsa eller i miljön, betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[Nuvarande punkt 8] Den som i fråga om en biocidprodukt eller behandlad vara bryter mot förordning (EU) nr 528/2012 genom att

a) inte märka produkten eller varan på ett sätt som uppfyller kraven i artikel 58.3 eller artikel 69.2, eller

b) inte lämna produktinformation som uppfyller kraven i artikel 72 ska, om underlåtenheten eller den oriktiga eller bristfälliga informationen varit sådan att den kunnat försvåra bedömningen av faran för skada på människors hälsa eller i miljön, betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

Sanktionsväxling av 29 kap. 8 § första stycket 1–11 och 14 miljöbalken

[Nuvarande punkt 1] Den som bryter mot en föreskrift för totalförsvaret som har meddelats med stöd av 1 kap. 5 § miljöbalken, om en överträdelse av den lagbestämmelse från vilken avvikelserna har föreskrivits är straffbelagd ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 2**] Den som bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått inom ett miljöskyddsområde, som regeringen har meddelat med stöd av 7 kap. 20 § miljöbalken ska betala 25 000 kronor i miljösanktionsavgift.

[**Nuvarande punkt 3**] Den som bryter mot en föreskrift eller ett beslut om förbud mot utsläpp av avloppsvatten m.m. som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 4 § miljöbalken ska betala 25 000 kronor i miljösanktionsavgift.

[**Nuvarande punkt 4**] Den som bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken ska betala 50 000 kronor i miljösanktionsavgift.

[**Nuvarande punkt 5**] Den som i ett miljöriskområde som avses i 10 kap. 17 § miljöbalken vidtar en åtgärd som ökar belastningen av föroreningar i eller omkring området, annars försämrar den miljömässiga situationen eller försvårar avhjälpandeåtgärder ska betala 50 000 kronor i miljösanktionsavgift.

[**Nuvarande punkt 6**] Den som bryter mot den skyldighet att underhålla en vattenanläggning som följer av 11 kap. 17 § första stycket, 20 § första stycket eller 21 § första stycket miljöbalken ska betala 50 000 kronor i miljösanktionsavgift.

[**Nuvarande punkt 7**] Den som bryter mot ett förbud till skydd för naturmiljön enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken ska betala 25 000 kronor i miljösanktionsavgift.

[**Nuvarande punkt 8**] Den som bryter mot bestämmelsen i 13 kap. 8 § miljöbalken om utredning innan en genteknisk verksamhet påbörjas eller mot en föreskrift om utredningen som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 9 § miljöbalken ska betala 75 000 kronor i miljösanktionsavgift.

[**Nuvarande punkt 9**] Den som bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 11 § miljöbalken ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 10**] Den som bryter mot skyldigheten att upprätta en kemikaliesäkerhetsrapport enligt vad som krävs i artiklarna 37.4 och 39.1 i förordning (EG) nr 1907/2006 ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 11**] Den som bryter mot skyldigheten att förse Europeiska kemikaliemyndigheten med information enligt vad som krävs i artiklarna 38, 39.2 och 66.1 i förordning (EG) nr 1907/2006 ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 14**] Den som bryter mot artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 genom att inte följa ömsesidigt överenskomna villkor eller söka efter, bevara eller överföra information i enlighet med det som anges i artikeln i fråga om en genetisk resurs eller traditionell kunskap som avses i förordningen eller en traditionell kunskap som avses i 8 kap. 5 § andra stycket miljöbalken ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

Sanktionsväxling av 29 kap. 9 § första stycket 1 och 3-17 miljöbalken

[**Nuvarande punkt 1**] Den som bryter mot bestämmelsen i artikel 6.3 i förordning (EG) nr 338/97 om skyldighet att i en ansökan lämna uppgift om tidigare beslut om avslag ska betala 10 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 3**] Den som bryter mot en föreskrift om skötsel av jordbruksmark som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 8 § miljöbalken ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[Nuvarande punkt 4] Den som bryter mot en föreskrift om hantering av gödsel som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[Nuvarande punkt 5] Den som vid en sådan odling av genetiskt modifierade organismer som omfattas av ett tillstånd enligt 13 kap. 12 § miljöbalken bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 11 § miljöbalken ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[Nuvarande punkt 6] Den som bryter mot en föreskrift om märkning av genetiskt modifierade organismer som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 18 § miljöbalken ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[Nuvarande punkt 7] Den som bryter mot en bestämmelse om spårbarhet eller märkning enligt artikel 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 5.1 eller 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[Nuvarande punkt 8] Den som bryter mot en bestämmelse om information, identifiering, dokumentation eller anmälan enligt artikel 6, 12 eller 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[Nuvarande punkt 9] Den som på marknaden släpper ut en kosmetisk produkt som inte uppfyller kraven om märkning enligt artikel 19.1 eller 19.2 i förordning (EG) nr 1223/2009, eller på marknaden tillhandahåller en kosmetisk produkt som inte uppfyller kraven om märkning enligt artikel 19.1 a, e eller g i samma förordning ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[Nuvarande punkt 10] Den som bryter mot skyldigheten att lämna information enligt artikel 9 i förordning (EG) nr 648/2004 ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 11**] Den som bryter mot en bestämmelse om information eller dokumentation enligt artikel 32, 34 eller 36 i förordning (EG) nr 1907/2006 ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 12**] Den som i fråga om ett växtskyddsmedel som är godkänt i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänt i Sverige bryter mot artikel 52 i förordning (EG) nr 1107/2009 genom att föra in medlet till Sverige, släppa ut det på marknaden eller använda det utan att medlet omfattas av ett sådant parallellhandeltillstånd som krävs enligt artikeln ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 13**] Den som i fråga om en biocidprodukt som är godkänd i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänd i Sverige tillhandahåller produkten eller använder den utan att produkten omfattas av ett sådant parallellhandeltillstånd som avses i artikel 53 i förordning (EU) nr 528/2012 ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 14**] Den som bryter mot bestämmelsen i 15 kap. 24 § första stycket miljöbalken eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 39 § miljöbalken genom att yrkesmässigt eller annars i stor omfattning transportera avfall ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 15**] Den som bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § miljöbalken genom att lämna avfall till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshanteringen ska betala 25 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 16**] Den som i egenskap av fartygsägare lämnar oriktig eller vilseledande information om sitt fartyg som underlag till den återvinningsplan som den driftsansvariga ska ta fram för fartyget enligt artikel 7 i förordning (EU) nr 1257/2013 ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

[**Nuvarande punkt 17**] Den som i egenskap av driftsansvarig på en sådan fartygsåtervinningsanläggning som avses i förordning (EU) nr 1257/2013 återvinner ett fartyg på ett sätt som inte överensstämmer med den återvinningsplan som har tagits fram för fartyget enligt artikel 7 i förordningen ska betala 50 000 kronor i miljöstraffavgift.

Det kommer behövas en övergångsbestämmelse

Bestämmelserna om att ny lag ska tillämpas även avseende en gärning som begåtts före ikraftträdandet om det leder till att ett enskilt fall skulle bedömas mildare enligt den nya lydelsen än enligt den gamla, får konsekvenser för möjligheten att besluta om sanktioner för sådana gärningar som avkriminaliseras genom utredningens förslag. Ett sätt att undvika att en gärning helt undgår sanktion skulle kunna vara att införa en övergångsbestämmelse om att miljöstraffavgift kan påföras för ageranden som har skett före den nya miljöstrafflagens ikraftträdande, om de var straffbara enligt 29 kap. miljöbalken. Den som begått en gärning som var brottslig när den begicks skulle med en sådan lösning kunna bli föremål för en miljöstraffavgift, vilket får anses som mildare än en straffrättslig påföljd. Det skulle dock innebära att frågan om någon har begått en gärning som var straffbar vid tiden för överträdelsen skulle bedömas i ett administrativt förfarande, dvs. utanför straffprocessen. Regeringen har på ett annat rättsområde bedömt att en sådan lösning inte är lämplig. Regeringen konstaterade att det i sin tur innebar att det för vissa överträdelser inte skulle vara möjligt att påföra sanktioner under en övergångsperiod. Eftersom det var en konsekvens av retroaktivitetsförbudet och i rättssäkerhetens intresse fann regeringen att det inte kunde anses stå i strid med några EU-rättsliga förpliktelser. (prop. 2016/17:22, s. 352). Utredningen gör inte någon annan bedömning i fråga om de nu aktuella ändringarna. Det bör därför framgå av en övergångsbestämmelse att miljöstraffavgift som omfattas av sanktionsväxlingen får beslutas endast för överträdelser som har ägt rum efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]