

Kommittédirektiv

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 miljörettsliga sanktionssystemet är effektivt och att samhällets möjligheter att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra överträdelser 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 avfallshandling fått stor uppmärksamhet. Den dominerande drivkraften bakom den illegala avfallshandlingen 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 avfallshandlingen 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 företagens 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 avfallshandling 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 regeringsförklaringen 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 miljöstraffavgifter.

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 anmälningsskyldig 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 anmälningsskyldiga 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 konstaterade 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 miljöstraffsavgifter.

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 miljöstraffsavgifter, 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 synpunkter 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 över-

trädelsor 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 överträdelsor av bestämmelser som hänvisar till standarder kan utformas på ett rättssäkert sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå hur miljöskaktionsavgifter ska kunna användas i fler fall och att se över avgiftsnivåerna

Utöver straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljöskaktionsavgifter i 30 kap. miljöbalken och förordningen (2011:13) om miljöskaktionsavgifter. Miljöskaktionsavgifter är avsedda att användas för gärningar som är mindre allvarliga och som är lätta att konstatera. Det är tillsynsmyndigheten som beslutar om miljöskaktionsavgift. Avgiften ska enligt huvudregeln betalas även om överträdelsen inte skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Förfarandet är schabloniserat och är avsett att på ett enkelt och tydligt sätt ingripa mot överträdelsor av mindre allvarlig karaktär. Av rättssäkerhetsskäl har miljöskaktionsavgifter 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 överträdelsor 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 överträdelsor 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 miljöstraffsavgift 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. Miljöstraffsavgift har därför inte bedömts vara en lämplig straffsform. För att möjliggöra att lindrigare sådana överträdelser avkriminaliseras behöver systemet med miljöstraffsavgifter utformas på ett annat sätt. En statlig myndighet med relevant expertkunskap skulle t.ex. kunna besluta om miljöstraffsavgift i de fall det krävs viss utredning för att avgöra om en överträdelse har skett.

Miljöstraffsavgifterna ska vara avskräckande och avgiften ska stå i proportion till överträdelserna. Straffet måste även vara tillräckligt kännbar för att få en styrande effekt. Miljöstraffsavgifterna är i de flesta fall låga i dag och det saknas möjlighet att beakta eventuell vinst vid bedömningen av överträdelsernas allvar. Miljöstraffsavgifterna 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 miljöstraffsavgifter 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 miljöstraffsavgifter,
- 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 riskbedömningen 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 miljöstraffavgift 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 uppmärksammats 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 Polismyndigheten 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 svår genomträngliga eftersom de kan röra komplicerade naturvetenskapliga och tekniska frågor.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om domstolarnas avgöranden i miljö brott mål behöver bli mer enhetliga och vid behov föreslå hur en enhetlig praxis ska åstadkommas,
- ta ställning till om det behövs en ökad miljö rättlig kompetens i de domstolar som dömer i miljö straff rättsliga 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 forum bestämmelser för miljö brott mål.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att förebygga miljö brott

Det övergripande syftet med detta uppdrag är att förebygga brottslighet på miljö området, i synnerhet brottslighet som rör avfallshantering. 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 miljö balken innehåller en bestämmelse om vandelsprövning (16 kap. 6 § miljö balken). 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 miljö balken. Bestämmelsen tillämpas sällan och ger t.ex. inte möjlighet att vägra tillstånd om en sökande har dömts för miljö brottslighet, 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 miljö farlig verksamhet görs till kommunen. Det möter därför inga hinder för person som tidigare har dömts för avfalls brottslighet och ekonomiska brott att bilda ett företag

med syfte att bedriva avfallshantering och att anmäla verksamheten till en kommunal nämnd och därefter 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 vandelsprövning 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 kontant-hantering 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)