Till Klimat- och näringslivsdepartementet
Dnr KN2026/01561

Yttrande över remiss om promemorian *Ett nytt system för miljösanktionsavgifter*

Återvinningsindustrierna är en branschförening som företräder de privata återvinningsföretagen med en omsättning på 36 miljarder kronor och drygt 10 000 anställda i anläggningar över hela landet. Medlemmarna står för återvinning av både kommunalt och icke-kommunalt avfall.

Sammanfattning

Återvinningsindustrierna välkomnar flera delar av förslaget om ett nytt system för miljösanktionsavgifter, särskilt ambitionen att skapa ett mer proportionerligt och rättssäkert system där hänsyn kan tas till omständigheterna i det enskilda fallet. Samtidigt anser vi att vissa delar av förslaget behöver justeras för att undvika orimliga konsekvenser för verksamhetsutövare som försöker följa regelverket.

Vi stödjer förslaget att miljösanktionsavgifter ska kunna sättas ned när det vore oskäligt att ta ut avgiften, som t.ex. vid ringa eller ursäktliga överträdelser. Vi anser dock att det tydligare bör framgå att verksamhetsutövare som genom egenkontroll upptäcker och åtgärdar fel samt informerar tillsynsmyndigheten även ska kunna få en nedsatt avgift. Vi stödjer även att hänsyn ska tas till ett stort antal likartade överträdelser när den sammantagna avgiftsbördan annars skulle bli oproportionerligt hög. Därutöver anser vi att det bör tydliggöras att förseningar i rapporteringen till avfallsregistret som beror på omständigheter utanför verksamhetsutövarens kontroll, t.ex. långa analystider, bör utgöra en förmildrande omständighet.

När det gäller de föreslagna bedömningsgrunderna har vi delvis en annan uppfattning än utredningen. Vi avstyrker att ett företags ekonomiska situation generellt ska påverka miljösanktionsavgiftens storlek, eftersom detta riskerar att minska den styrande effekten. Vi är också kritiska till att tidigare överträdelser ska kunna leda till kraftigt höjda avgifter utan att tillräcklig hänsyn tas till överträdelsens art och omständigheterna i det enskilda fallet. Samtidigt stödjer vi att överträdelsens karaktär och allvar ska väga tungt vid bedömningen. Vi anser dock att utebliven anmälan av anmälningspliktig verksamhet bör bedömas minst lika allvarligt som utebliven tillståndsansökan, eftersom verksamheter som helt undgår anmälnings- eller rapporteringskrav inte bör behandlas lindrigare än verksamheter som försöker följa regelverket men gör administrativa misstag.

Vi avstyrker förslaget om att fasta och rörliga miljösanktionsavgifter ska prövas av olika myndigheter. En sådan ordning riskerar att leda till längre handläggningstider, ökade administrativa kostnader och mindre enhetliga bedömningar. Vi anser att länsstyrelserna bör vara ensam prövningsmyndighet för samtliga miljösanktionsavgifter. I och med detta bör även tillsynen över avfallsverksamheter centraliseras i Sverige genom att tillsynsansvaret flyttas från

kommunerna till länsstyrelserna eller en central myndighet, eftersom det kan leda till större enhetlighet och rättssäkerhet.

Slutligen lämnar vi några lagtekniska synpunkter. Vi föreslår dels att vissa bestämmelser om kemiska produkter flyttas till en mer lämplig placering i regelverket, dels att den föreslagna bestämmelsen om att miljösanktionsavgift ska kunna tas ut oberoende av uppsåt eller oaktsamhet ses över. Enligt vår bedömning saknas delegering i miljöbalken för att reglera detta i förordningen, vilket gör att vi ifrågasätter om den är förenlig med regeringsformen.

Detaljerade synpunkter

Nedsättning av avgift

Undvikande/förhindrande av överträdelse
I promemorians förslag till ny förordning om miljösanktionsavgifter föreslås det att miljösanktionsavgifterna ska kunna sättas ned helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften. I nuvarande 30 kap. 2 § i Miljöbalken anges det bl.a. att hänsyn till vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa är inom ramen för en oskälig avgift. Vi anser därför att nuvarande skrivning är viktig för tolkningen av regelverket, och att det även fortsättningsvis bör anses oskäligt att ta ut en miljösanktionsavgift om verksamhetsutövaren har utfört åtgärder för att förhindra att en överträdelse ska inträffa.

Vi föreslår att även upptäckt och skyndsam rättelse genom egenkontroll bör beaktas. Ett exempel kan vara att en verksamhetsutövare genom egenkontroll har upptäckt att en överträdelse har ägt rum och därefter åtgärdat felet skyndsamt. Även om själva överträdelsen har ägt rum så innebär egenkontrollen alltså att tänkbara problem för miljön eller människors hälsa har kunnat undvikas. Det förhållandet att verksamhetsutövaren informerat tillsynsmyndigheten bör ses som en förmildrande omständighet. Denna princip återfinns bl.a. i konkurrenslagstiftningen där en deltagare i en kartell kan få nedsatt påföljd eller ingen påföljd alls om man är den som avslöjar kartellen. Vi anser därför att detta bör inkluderas som en förmildrande omständighet vid bestämmelsen om miljösanktionsavgiftens storlek.

Likartade överträdelser
I promemorians beskrivning av förslaget står det även att det skulle kunna vara oskäligt att ta ut en miljösanktionsavgift med fullt belopp om det är fråga om miljösanktionsavgifter för ett stort antal likartade överträdelser och den totala sanktionsavgiften sammantaget framstår som alltför betungande. Vi anser att detta är mycket positivt.

Ett exempel från verkligheten är ett företag som nyligen fick en sammantagen miljösanktionsavgift på 1 065 000 kronor för att de var försenade med rapportering av farligt avfall till avfallsregistret vid 213 tillfällen. Vi har ingen mer information om det specifika fallet, men kan konstatera att det finns många omständigheter som skapar svårigheter i att rapportera till avfallsregistret inom två dagar som regelverket kräver idag.

Gällande inrapportering av specifikt farligt avfall finns ytterligare exempel från verkligheten. Återvinningsanläggningar behöver i många fall göra en provtagning för att avgöra om avfallet ska klassificeras som farligt avfall eller inte när avfallet tas emot till anläggningen. Särskilda analyser av det kemiska innehållet i avfallet görs via laboratorier, vilket ofta är utländska laboratorier, och som därför tar tid. Svarstiden för provtagning tar normalt sett ca 14–21

arbetsdagar, och utöver det behövs tid för att ta själva analysprovet samt att därefter besluta om hur avfallet ska tas omhand på bästa sätt. Våra medlemmar upplever dessutom att det ofta uppstår förseningar för analyssvaren. När tidsfristen enbart är två dagar, som den är idag, innebär det att avfallsbehandlaren inte innehar rätt uppgifter vid rapporteringstillfället. Antingen blir det därför uppskattningar som kan rapporteras in, eller så behöver man invänta en bedömning som tar tid.

Vi har tidigare föreslagit att inrapporteringstiden för farligt avfall till avfallsregistret bör förlängas till 30 dagar, då detta är ett mycket vanligt problem bland våra medlemmar. Till dess att regelverket har ändrats bör det framgå att en verksamhetsutövare som av yttre omständigheter är försenad med inrapporteringen till avfallsregistret, som t.ex. väntetid för analyssvar, bör kunna beaktas som en förmildrande omständighet som kan motivera nedsatt avgift.

Vad som kan konstateras i det första företagsexemplet är att det företaget åtminstone rapporterade till avfallsregistret, trots förseningar. Samtidigt finns det företag som inte rapporterar till avfallsregistret överhuvudtaget och där utebliven rapportering riskerar att inte upptäckas och därmed inte leda till någon miljösanktionsavgift. Naturvårdsverkets uppskattning i skrivelsen *Framställan med förenklingar och förbättringar i spårbarhetssystemet för farligt avfall* är att det finns ca 1,3 miljoner verksamheter som på något sätt hanterar farligt avfall i Sverige och därför bör finnas registrerade i avfallsregistret. Trots detta så är det enbart 62 000 verksamheter som har rapporterat till avfallsregistret sedan år 2020.

I och med detta är det alltså positivt att en verksamhetsutövare inte ska straffas på ett oskäligt vis när den ändå har försökt att göra rätt för sig. Detta skulle dock kunna tydliggöras ytterligare kopplat till tolkningen av förmildrande omständigheter vid bedömningsgrunden.

Bedömningsgrunder som ska beaktas vid prövningen

Finansiell ställning
I promemorian föreslås det att den finansiella ställningen hos den som har begått överträdelsen ska ligga till grund för prövningen av miljösanktionsavgiften. Detta innebär alltså att ett företag med hög årsomsättning ska ges en högre sanktionsavgift jämfört med ett företag med låg årsomsättning. Vi kan förstå grundprincipen om detta som handlar om att det ska bli ekonomiskt kännbart även för stora företag som begår överträdelser. Vi håller dock inte med om att det är en regel som generellt bör gälla, och anser att den finansiella ställningen hos ett företag bör tas bort ur listan över bedömningsgrunder.

Återvinningsindustrierna anser att förslaget riskerar att påverka konkurrensen mellan företag som verkar på samma marknad. Om jämförbara överträdelser medför väsentligt olika sanktionsavgifter beroende på företagens finansiella ställning, behöver skillnaderna kunna motiveras utifrån proportionalitet och sanktionernas avskräckande verkan. Vi anser att överträdelsens allvar och konsekvenser bör vara centrala vid bestämmandet av avgiften. En hög omsättning bör inte ensam leda till en oproportionerligt hög avgift för en mindre allvarlig överträdelse.

När det kommer till avfallsbrottslighet så finns det även risker som innebär att mindre företag kan ha en högre benägenhet att begå avfallsöverträdelser jämfört med större företag. Det beror på att stora företag ofta har fler resurser och högre kompetens i avfalls- och kemikalielagstiftning samtidigt som de ofta har en medial bevakning där felaktigheter granskas hårdare av samhället. Ett stort företag har därför mer att förlora på överträdelser jämfört med ett

mindre företag som allmänheten inte känner till. Risken med förslaget är därför att mindre företag kan tänkas begå samma typ av överträdelser utan lika kännbara ekonomiska sanktioner och alltså komma undan lindrigt, och därmed anse att det är värt att trots allt begå överträdelsen.

Tidigare överträdelser
Ett annat förslag till bedömningsgrund för både fasta och rörliga miljösanktionsavgifter handlar om att hänsyn ska tas till huruvida verksamhetsutövaren har begått överträdelser tidigare. För rörliga miljösanktionsavgifter föreslås att hänsyn ska tas till om verksamhetsutövaren tidigare har varit skyldig att betala en miljösanktionsavgift. Detta är inte begränsat till samma typ av överträdelse, men enligt promemorian bör särskild vikt läggas vid om överträdelserna är likartade och den tid som gått mellan dem. Vid tidigare överträdelser får den rörliga avgiften bestämmas till högst dubbla det föreskrivna maximibeloppet, dock högst 5 miljoner kronor. För fasta miljösanktionsavgifter ska däremot avgiften för den nya överträdelsen dubbleras om en sådan överträdelse upprepas inom två år från det tidigare beslutet.

Vi anser att det här kan innebära en lång kedja av dubbel bestraffning. Om en verksamhetsutövare t.ex. har varit försenad med inrapportering till avfallsregistret med en dag och därmed får en miljösanktionsavgift så kan den alltså påföras en högre rörlig miljösanktionsavgift vid en senare överträdelse av annan typ, trots att den första överträdelsen var av ringa karaktär. Dessutom finns det ofta externa omständigheter som kan medföra att en överträdelse har ägt rum, så som beskrivet under föregående rubrik. Det bör därför göras tydligt i den nya förordningen om miljösanktionsavgifter gällande oskälighet och förmildrande omständigheter så att en tidigare ringa överträdelse inte innebär stora negativa konsekvenser vid en ev. senare överträdelse.

Överträdelsens karaktär
Återvinningsindustrierna anser vidare att det är positivt att tolkningen kring bedömningen av överträdelsens karaktär bl.a. innebär att det ska vara av stor betydelse om en verksamhetsutövare har avstått från att söka tillstånd. Samtidigt skriver man att det inte ska vara av lika stor betydelse om en verksamhetsutövare har avstått från att anmäla en verksamhet som anmälningspliktig. Vi anser dock att det även bör vara av stor betydelse för det senare fallet, eftersom även helt utebliven anmälan bör bedömas strängare än en försenad anmälan. Motsvarande synsätt bör gälla rapportering till avfallsregistret.

Likt ovan resonemang under föregående rubrik så behöver verksamheter som undgår att rapportera enligt gällande regelverk straffas hårdare jämfört med de verksamheter som vill göra rätt för sig, men som ibland blir försenade eller missförstår kraven.

Ansvar för prövning av miljösanktionsavgifterna

Förslaget innebär att fasta miljösanktionsavgifter fortsatt ska prövas av tillsyns- eller marknadskontrollmyndigheten, vilket ofta är kommunen. Rörliga miljösanktionsavgifter anses däremot vara av annan karaktär och ska därför prövas av länsstyrelsen. Återvinningsindustrierna har svårt att förstå varför det anses vara så stora skillnader i prövningen av en fast vs. en rörlig miljösanktionsavgift och avstyrker därför den föreslagna uppdelningen av prövningsansvaret. Vi föreslår att alla miljösanktionsavgifter bör prövas av samma instans, nämligen länsstyrelsen.

I promemorian beskriver man att det finns stora variationer bland kommunala tillsynsmyndigheters förutsättningar i Sverige, främst kopplat till storlek och antal handläggare samt kompetens. Det anges bl.a. att kommunala miljöinspektörer oftast inte är utbildade jurister och därför inte har tillräcklig kompetens för de bedömningar som krävs samtidigt som det finns risk för olikartade bedömningar beroende på vart i landet de utförs. Med anledning av detta har vi svårt att förstå varför kommunala tillsynsmyndigheter ska ges rätten att bedöma om en fast miljösanktionsavgift ska tas ut, om de enligt promemorian saknar kompetens?

I förslaget anges det dessutom att kommunerna ska utföra en första bedömning om ifall en verksamhetsutövare har begått en överträdelse som kan leda till att en rörlig miljösanktionsavgift bör tas ut, och därefter överlämna det ärendet till länsstyrelsen. Även här har vi svårt att förstå hur kommunerna ska kunna utföra en sådan första bedömning kring rörlig miljösanktionsavgift om det samtidigt anses att kommunerna saknar tillräcklig kompetens för det? Utöver risken för bristande kompetens så ser vi risker med att prövningen för miljösanktionsavgifterna tar längre tid när det ska utföras av två instanser inkl. en överlämning. Det är värdefull tid hos landets tillsynsmyndigheter som istället hade kunnat läggas på annan tillsyn. Vi anser även att det kan vara resurskrävande för verksamhetsutövare som i sin tur kommer behöva ha kontakt med två instanser istället för en gällande miljösanktionsavgiften.

Återvinningsindustrierna föreslår därmed att länsstyrelsen bör vara den enda instansen som ges ansvar att pröva både fasta och rörliga miljösanktionsavgifter. För att fastställa detta anser vi att Sveriges tillsyn bör centraliseras genom att hela tillsynsansvaret för avfallsverksamheter flyttas från kommuner till länsstyrelserna eller en central myndighet, utan överlåtningsmöjlighet. Vi bedömer att en centraliserad tillsyn kraftigt kan stärka handläggares möjligheter och trygghet i beslutsfattandet samt att tillsynsbedömningar kan göras mer enhetligt i hela landet.

Lagtekniska ändringsförslag

Återvinningsindustrierna föreslår att bestämmelserna i promemorians16 kap. 40 § *Förordningen om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter* flyttas till 12 kap. *Kemiska produkter och biotekniska organismer*.

I förslaget anges i 2 kap. 1 § förordningen om miljösanktionsavgifter att avgiften får tas ut även om verksamhetsutövaren saknat uppsåt eller varit oaktsam. Detta är enligt vår bedömning en fråga som avser ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden, vilket enligt 8 kap. 2 § regeringsformen ska regleras genom lag. Vi har inte i förslaget till ny lydelse av 30 kap. miljöbalken kunnat hitta något om detta i lagen eller någon delegering till regeringen som skulle kunna omfatta detta i enlighet med 8 kap. 3 § regeringsformen. I denna del anser vi därför att förslaget strider mot regeringsformen.

Stockholm den 16 november 2026

Linnea Steen
Miljöpolicychef, Återvinningsindustrierna