Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian Ett nytt system för miljösanktionsavgifter

Er beteckning: KN2026/01561

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker promemorians förslag på ändringar som behövs för att tillgodose EU-rättsliga krav på administrativa ekonomiska sanktioner. Vi tillstyrker även övriga ändringar som ska säkerställa att det finns ett sammanhållet och ändamålsenligt nationellt system för miljösanktionsavgifter. Vi lämnar dock följande synpunkter:

- en översyn av beloppet för fasta sanktionsavgifter bör göras i samband med införandet av den nya förordningen
- det är positivt att det finns möjlighet att sätta ner fasta och rörliga miljösanktionsavgifter
- införandet av rörliga miljösanktionsavgifter kommer att medföra ett betydligt mer omfattade arbete för beslutande myndighet samt komplexa bedömningar
- en nationell vägledning avseende hur bedömningar ska göras behöver tas fram för att undvika olika tillämpningar i landet
- att länsstyrelserna föreslås fatta beslut om rörliga sanktioner för verksamheter som står under kommunal tillsyn kommer att innebära en ökad arbetsbelastning och medföra behov av ytterligare resurser. Föreslagen timavgift är alltför låg. Det behöver vara tydligt vad som ska ingå i kommunernas beslutsunderlag
- översyn av beloppsspannet för den rörliga sanktionsavgiften för läckagekontroll av f-gaser bör göras, lägsta beloppet

bedöms orimligt högt i förhållande till vilka överträdelser som kan förekomma

- de föreslagna sanktionsavgifterna för överträdelser av EU-förordning om gränsöverskridande avfallstransporter är otydliga och hänvisar till upphörda förordningar
- förslaget saknar vad Länsstyrelsen kan se ett par överträdelser från förordning (2016:1128) om fluorerade växthusgaser

Avsnitt 5.1 Ett nytt 30 kap. i miljöbalken och en ny förordning om miljösanktionsavgifter bör införas

Promemorians förslag innebär att fasta miljösanktionsavgifter behålls i huvudsak oförändrade i förhållande till vad som gäller enligt hittillsvarande reglering. Storleken på befintliga miljösanktionsavgifter omfattas inte av förslaget.

Länsstyrelsen anser att en översyn av storleken på fasta miljösanktionsavgifter bör utföras i nära anslutning till att den nya förordningen fastställs. Detta för att anpassa vissa av de fasta sanktionsnivåerna till de betydligt höjda nivåer som gäller uppdaterade fasta sanktionsavgifter utifrån EU-förordningar och rörliga sanktionsavgifter. Översyn bör särskilt göras av sanktionsavgifter kopplade till gränsöverskridande avfallstransporter.

Avsnitt 5.2 Systemet ska bestå av fasta och rörliga miljösanktionsavgifter

Länsstyrelsen är positiv till förslaget att införa rörliga sanktionsavgifter, men har vissa synpunkter som vi redogör för nedan under relevanta avsnitt.

Avsnitt 6.1 Förutsättningar för att föreskriva och ta ut en rörlig miljösanktionsavgift

Länsstyrelsen ser positivt på att det införs en möjlighet att sätta ned avgiften helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om den annars med hänsyn till omständigheterna är oskälig.

Avsnitt 6.2.3 Föreskrifter om rörliga miljösanktionsavgifter ska innehålla bedömningsgrunder och 6.2.4 Bedömningsgrunder som ska beaktas vid prövningen

Förslaget om rörliga miljösanktionsavgifter innebär en markant förändring jämfört med dagens enkla, snabba och förutsägbara system. Att göra bedömningar utifrån de bedömningsgrunder som anges i förslaget kommer att innebära ett omfattande arbete för den beslutande myndigheten. En omständighet som enligt förslaget ska beaktas är om överträdelsen har gjorts uppsåtligt eller av oaktsamhet. Dessutom ska det i det enskilda fallet beaktas vad den enskilde har gjort för att underlätta utredningen och för att begränsa eller avhjälpa skadan. Länsstyrelsen ser att det kan bli frågan om komplicerade bedömningar som kan ta längre tid än vad handläggningen av miljösanktionsavgifter enligt nuvarande system tar. Att bedöma uppsåt eller oaktsamhet är inte heller något som tillsynsmyndigheter är vana vid att pröva och bedöma. En ytterligare bedömningsgrund är den vinst som den som begått en överträdelse gjort till följd av överträdelsen. Det är bra att det i promemorian förtydligas att vinsten enbart ska beaktas om den beslutande myndigheten med rimliga ansträngningar kan fastställa vinsten. Vad avser tidigare överträdelser så förutsätter detta att förslaget om att införa ett centralt register genomförs.

För att förenkla handläggningen och förebygga att det blir betydande skillnader i bedömningarna i landet behövs en tydlig nationell vägledning avseende hur bedömningar ska göras.

Avsnitt 6.3.1 Vem som beslutar om en miljösanktionsavgift

Länsstyrelsen har inget att invända mot att rörliga miljösanktionsavgifter som omfattar överträdelser inom kommuners tillsynsansvar ska prövas och beslutas av länsstyrelsen.

Länsstyrelsen bedömer dock att det finns risk för att det kommer att medföra en ökad arbetsbelastning för tillsynsmyndigheterna där både kommunen och länsstyrelsen behöver utföra handläggningsåtgärder. Kommunerna kommer behöva bereda och

bedöma om överlämning ska ske samt därefter bifoga ett eget yttrande i samband med överlämnandet. Länsstyrelserna kommer därefter att pröva och besluta om en rörlig miljösanktionsavgift ska tas ut och med vilket belopp.

Det kan vara komplicerat att göra bedömningar i ett enskilt fall när det är flera faktorer att ta ställning till. Sannolikt kommer det ta tid för handläggare att sätta sig in i det nya systemet för bedömningar som ska göras vid uttag av rörliga sanktionsavgifter.

Länsstyrelsen anser att vanligt förekommande överträdelser i första hand inte bör omfattas av rörliga sanktionsavgifter. Annars riskerar handläggningstiderna att bli längre och arbetsbelastningen för de handläggande myndigheterna att öka betydligt.

För att förenkla handläggningen och korta handläggningstider för beslutsfattandet bör det förtydligas vad som ska ingå i kommunernas beredningsunderlag.

Länsstyrelsen kan behöva ytterligare resurser för att handlägga rörliga miljösanktionsavgifter för verksamheter som står under kommunal tillsyn, framför allt när det gäller läckagekontroll av f-gaser. Det är positivt att det föreslås att Länsstyrelsen ska ha möjlighet att ta ut en timavgift för sin handläggning. Dock är timavgiften på 800 kronor alltför lågt satt både jämfört med kommunernas timavgifter och utifrån den faktiska kostnaden för att utföra handläggningen.

Avsnitt 7 Fasta miljösanktionsavgifter

Länsstyrelsen är positiv till att det införs möjligheter att helt eller delvis sätta ned avgiften. Det nuvarande systemet har varit lätt att hantera, men har ibland blivit oflexibelt. Länsstyrelsen ser att ändringen innebär att det behövs vägledning för att få en så enkel och enhetlig tillämpning som möjligt.

Avsnitt 9 Miljösanktionsavgifter för överträdelser av EU-förordning om minskade metanutsläpp

Vid kontakter med Naturvårdsverket avseende förordningen om metanutsläpp har verket uppgett att de är tillsynsmyndighet varför vi avstår från att yttra oss i denna del.

Avsnitt 10.3 Rörliga miljösanktionsavgifter

Generellt har Länsstyrelsen inga invändningar mot att det, för vissa överträdelser, ska införas rörliga sanktionsavgifter. Vi ser att detta ger möjlighet att anpassa sanktionsavgiften efter överträdelsens allvarlighet, påverkan och verksamhetsutövarens förutsättningar.

Läckagekontroll f-gaser

En av de föreslagna rörliga miljösanktionsavgifterna gäller utebliven läckagekontroll av f-gasutrustning eller läckagekontroll som inte utförts i tillräcklig omfattning vilket är vanligt förekommande överträdelser.

Enligt förslaget bör sanktionsbeloppet vara som lägst 20 000 kronor och som högst 80 000 kronor. Allvarlighetsgraden för bristande läckagekontroll kan vara varierande och omfattar överträdelser från helt utebliven kontroll, att kontroll inte utförts enligt föreskrivna intervall till att överträdelsen gäller en enstaka dags försening. Överträdelsen kan gälla anläggning med flertalet aggregat eller verksamhet med enstaka aggregat. Regleringen avseende f-gaser omfattar alltifrån stora industriföretag till små enskilda firmor. Länsstyrelsen anser att en lägsta nivå på 20 000 kronor är för hög med hänvisning till resonemanget ovan. 20 000 kronor i sanktionsavgift för en dags överskridande av läcksökningsintervall för ett aggregat bedöms orimligt. Av Länsstyrelsens erfarenhet är det vanligtvis främst mindre verksamheter som inte uppfyller läcksökningsintervaller. Större verksamheter har ofta serviceavtal med kylfirmor för skötsel och kontroll. Lägstanivån för intervallet bör sättas med hänsyn tagen utifrån den minsta förekommande överträdelsen eftersom det inte är lämpligt att beslutande tillsynsmyndighet ska sätta ned sanktionsavgiften annat än i undantagsfall. Vid beredning av en rörlig sanktionsavgift kan det utgå två handläggningsavgifter för verksamhetsutövaren kopplade till tillsynsmyndigheternas handläggning. Även handläggningsavgiften har en styrande funktion och bör vägas in i en rimlig lägstanivå för överträdelsen.

Som verksamhetsutövare är det relevant att man ska kunna veta vilken påföljd överträdelsen ger.

EU-förordningarna om gränsöverskridande avfallstransporter

I avsnitt 9.1 under rubriken ”Dynamiska hänvisningar ska användas” anges att hänvisningar till EU-rättsakter kan vara antingen statiska eller dynamiska. En dynamisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Vidare anges att med en dynamisk hänvisning säkerställs att ändringar i EU-förordningen får omedelbart genomslag i svensk rätt, eftersom förordningen om miljösanktionsavgifter inte med nödvändighet behöver ändras om EU-förordningen ändras. Dessutom anges att motsvarande hänvisningsteknik används till merparten av de EU-förordningar som förekommer i förordningen om miljösanktionsavgifter.

I 3 § i förordningsförslaget hänvisas till den upphävda EU-förordningen om avfallstransporter. Någon förklaring till varför hänvisning görs till den upphävda förordningen finns inte. Inte heller ges någon vägledning om bedömningen är att hänvisningen är dynamisk och om den kan avse en upphävd EU-förordning. Länsstyrelsen saknar ett resonemang om detta. Vidare anser vi att om hänvisningen ska ses som dynamisk så blir det otydligt, för såväl den som kan åläggas att betala en miljösanktionsavgift som för den beslutande myndigheten, vilken bestämmelse som blir tillämplig. Naturvårdsverket har haft ett regeringsuppdrag att analysera och föreslå författningsändringar med anledning av den nya (EU) 2024/1157.[1] Naturvårdsverket har i sitt förslag framfört ett flertal synpunkter på utformningen av miljösanktionsavgifterna med hänsyn till de ändringar som gjorts i den nya avfallstransportförordningen.

Länsstyrelsen saknar en genomgång och analys av hur miljösanktionsavgifterna ska utformas avseende de gränsöverskridande avfallstransporterna. Den nya förordningen (EU) 2024/1157 om transport av avfall behöver beaktas. Det behöver även beaktas att bestämmelserna ska kunna tillämpas parallellt med den äldre förordningen (EG) nr 1013/2006, som fortsatt gäller för bland annat äldre utfärdade tillstånd och transporter. Länsstyrelsen ser även ett behov av att se över formuleringarna i bestämmelserna och tydliggöra dem. Ett exempel är 16 kap. 3 §, som avser den äldre

[1] Förslag till författningsändringar till följd av revideringen av EU:s avfallstransportförordning, redovisning av ett regeringsuppdrag

förordningen, medan motsvarande krav i den nya förordningen innebär att transportdokument ska vara digitala. I nuläget bedömer vi att föreslagna bestämmelser i många fall är svåra att tolka och tillämpa, något som även Naturvårdsverket uppmärksammat.

Inte heller 29 kap. 4 a § miljöbalken har uppdaterats med de nya EU reglerna. Länsstyrelsen ser ett behov av att en översyn görs av samspelet mellan miljöbalkens sanktionsbestämmelser och miljösanktionsavgiftsförordningen. Syftet bör vara att säkerställa att bestämmelserna är konsekventa och harmoniserade med de nya reglerna om avfallstransporter.

Övriga synpunkter

Länsstyrelsen ser att det i vissa fall är svårt att bedöma vem som är tillsynsmyndighet över de olika förordningarna som är kopplade till det nya systemet med rörliga sanktionsavgifter. Här ser vi behov av ett klargörande.

Länsstyrelsen saknar, i förslaget till ny förordning om miljösanktionsavgifter, sanktioner angående överträdelser av 14 § avseende underrättelse om installation eller konvertering och 15 § om rapportering till tillsynsmyndigheten i förordning (2016:1128) om fluorerade växthusgaser. I den nu gällande förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter återfinns överträdelser av 14 och 15 §§ i förordning (2016:1128) om fluorerade växthusgaser i 19 § respektive 20 §.

De som medverkat i beslutet

Beslut i detta yttrande har fattats av länsöverdirektören Jörgen Peters med länsmiljöingenjören Helena Martinell som föredragande. I den slutliga handläggningen har också funktionschefen Martin Ladfors, funktionen för industritillsyn och länsjuristen Beatrice Udén, miljöjuridiska funktionen medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.