LUNDS UNIVERSITET
JURIDISKA FAKULTETEN

YTTRANDE

Diarienummer
V2026/2263

Datum 2026-11-03

Adressat
Klimat- och näringslivsdepartementet

Juridiska fakultetsstyrelsen
Jesper Blomberg, adjungerad universitetsadjunkt
Britta Sjöstedt, universitetslektor
Anna Zemskova, postdoktor

Remiss: Ett nytt system för miljösanktionsavgifter

KN2026/01561

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av adjungerad universitetsadjunkt Jesper Blomberg, universitetslektor Britta Sjöstedt och postdoktor Anna Zemskova.

Inledning

Juridiska fakultetsstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslagen i promemorian, dock med synpunkter i enlighet med vad som anges nedan.

Allmänt

En allmän synpunkt är att ett nytt system för reglering av miljösanktionsavgifter hade kunnat ta en tydligare utgångspunkt i motsvarande reglering av byggsanktionsavgifter i plan- och bygglagen (2010:900), en reglering som inte synes ha beaktats i någon större utsträckning under utredningsarbetet (jfr dock s. 53).

Visserligen saknas när det gäller byggsanktionsavgifter samma unionsrättsliga dimension som när det gäller miljösanktionsavgifter, men samtidigt finns det åtskilliga andra gemensamma nämnare när det kommer till bl.a. syftet (med en repressiv avgift), att avgift som

utgångspunkt ska påföras oavsett uppsåt eller oaktsamhet samt att nedsättning eller jämkning av avgiften ska kunna ske vid en tillämpning av proportionalitetsprincipen.

I sammanhanget bör nämnas att byggsanktionsavgiftens storlek knutits till prisbasbeloppet genom reglering i 9 kap. plan- och byggförordningen (2011:338), vilket innebär att sanktionsavgiftens storlek följer den allmänna prisutvecklingen och inflationen i Sverige. Även om det inte rymts inom aktuellt uppdrag att se över storleken på befintliga miljösanktionsavgifter, bör det vid en kommande (sådan) översyn övervägas om det finns skäl att tillämpa en sådan indexerad uppräkning även beträffande miljösanktionsavgifter, i vart fall de vars storlek avses vara bestämda på förhand (fasta).

Det är också olyckligt att flera huvudbestämmelser om miljösanktionsavgift endast avses – efter bemyndigande – komma till uttryck genom bestämmelser i förordning. Dels bör i vart fall huvudbestämmelser rörande repressiv och straffliknande avgift som utgångspunkt regleras i lag, dels finns det enligt Fakultetsstyrelsen skäl att reglera sanktionsavgifter på samma författningsnivå miljöbalken och plan- och bygglagen emellan.

En samordning av regleringarna hade dessutom inneburit att både Högsta domstolens och Mark- och miljööverdomstolens prejudicerande avgöranden rörande både miljösanktionsavgift och byggsanktionsavgift hade varit enklare att tillämpa korsvis, inte minst när det gäller tillämpning av proportionalitetsprincipen och nedsättning eller jämkning av sanktionsavgift (jfr 11 kap. 53 a § plan- och bygglagen), vem (adressat) som ska påföras avgiften (jfr 57 § samma kapitel) samt processuella frågor kring bevisbördans placering och beviskravets styrka i händelse av tvist.

Enligt Fakultetsstyrelsen finns det sammanfattningsvis flera tungt vägande skäl att i vart fall överväga – eventuellt inom ramen för beredningen av betänkandet SOU 2025:14 – om det finns anledning att i större utsträckning samordna regleringarna av miljö- respektive byggsanktionsavgifter.

Dubbelbestraffningsförbudet (ne bis in idem)

I promemorian föreslås att om ett vitesföreläggande överträtts, ska miljösanktionsavgift inte tas ut för en överträdelse som omfattas av föreläggandet, se 2 kap. 3 § Förslag till förordning om miljösanktionsavgifter (en motsvarande bestämmelse finns för övrigt i 11 kap. 55 § plan- och bygglagen).

Den föreslagna bestämmelsen hindrar inte att vite döms ut för samma överträdelse som det redan tagits ut miljösanktionsavgift för. Det kan diskuteras om principen om ne bis in idem i vissa situationer kan göra sig gällande även här. I vart fall torde i dessa situationer förutsättningar kunna föreligga för bedömningen att ändamålet med vitet förfallit eller för hel eller delvis jämkning av vitet (jfr även HFD 2024 ref. 61 och NJA 2022 s. 341). Enligt Fakultetsstyrelsen bör ytterligare överväganden ske i denna del.

Förbudet mot s.k. self-incrimination

Av 3 kap. 3 § i Förslag till förordning om miljösanktionsavgifter framgår att enskild får föreläggas att ge in uppgifter som behövs för att kunna bestämma storleken på miljösanktionsavgiften.

Även om det i promemorian (s. 57 f.) anges att det inte är tillåtet att hämta in uppgifter som strider mot förbudet mot att belasta sig själv (self-incrimination), bör detta förbud komma tydligare uttryck i bestämmelsen, t.ex. genom ett adekvat undantag direkt i förordningstexten.

Överlämnande av ärende om miljösanktionsavgift till länsstyrelsen

I promemorian föreslås att länsstyrelsen ska pröva frågor om rörliga miljösanktionsavgifter för det fall tillsynsmyndigheten är en kommunal nämnd.

Fakultetsstyrelsen avstyrker förslaget i denna del. Precis som anges i promemorian (s. 55 ff.), talar effektivitetshänsyn för att sanktionsavgift också påförs av tillsynsmyndigheten, oavsett om tillsynsmyndigheten är en statlig eller kommunal förvaltningsmyndighet. Det är

tillsynsmyndigheten som är närmast verksamhetsutövarna och som känner till förhållanden som kan påverka både de rättsliga förutsättningarna för påförande av avgift och avgiftens storlek, liksom förhållanden som kan tala för nedsättning eller jämkning av avgiften.

Som jämförelse – och med hänvisning till det inledningsvis angivna – kan nämnas att byggsanktionsavgift påförs av den kommunala byggnadsnämnden (se 11 kap. 51 § plan- och bygglagen). Att en kommunal tillsynsmyndighet – dessutom med eget yttrande – ska överlämna en fråga om påförande av sanktionsavgift till länsstyrelsen är en främmande ordning i det svenska, förvaltningsrättsliga systemet. Vad som i promemorian anges om kommunal brist på kompetens och resurser bör i stället hanteras i annan ordning och genom andra åtgärder än genom den form av statlig ”överprövning” som föreslås i promemorian.

För det fall förslaget ändå genomförs i denna del, ifrågasätter Fakultetsstyrelsen slutsatsen i promemorian om att en kommunal tillsynsmyndighets beslut om överlämnande till länsstyrelsen inte är överklagbart (s. 56 f.). Ett beslut om överlämnande kan nämligen – även om det inte är rättsligt bindande för länsstyrelsen – ha faktiska verkningar för den enskilde på ett sådant sätt att beslutet är överklagbart i den mening som avses i 41 § förvaltningslagen (2017:900). Under alla omständigheter kan ett sådant kommunalt beslut under vissa förutsättningar vara överklagbart enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen (2017:725).

Bedömningsgrunder

I promemorian redogörs för de bedömningsgrunder som ska beaktas vid prövning av sanktionsavgiftens storlek (s. 50 ff.). Som Fakultetsstyrelsen förstår det, är uppräkningen av bedömningsgrunder i 2 kap. 6 § förslaget till förordning om miljösanktionsavgifter inte uttömmande, utan endast exemplifierande. Den föreslagna formuleringen väcker frågor om förutsättningar för en enhetlig och effektiv tillämpning av sanktionsavgifterna, liksom om rättssäkerhet och förutsebarhet för de som kan komma att påföras avgift.

I promemorian föreslås även att eventuell vinst till följd av överträdelsen ska beaktas vid bestämmande av storleken på den rörliga miljösanktionsavgiften. Enligt förslaget ska sanktionsavgiften minst motsvara vinsten. Detta gäller dock endast om vinsten kan fastställas och om fastställandet kan ske med ”rimliga ansträngningar” från den beslutande myndighetens sida (s. 54). Fakultetsstyrelsen konstaterar att vinstbegreppet saknar legaldefinition och att det även i övrigt framstår som oklart hur vinsten ska fastställas. Det framstår också som oklart vad ”rimliga ansträngningar” är, hur långt myndighetens allmänna utredningsansvar (jfr 23 § förvaltningslagen) sträcker sig i detta hänseende och om det finns en risk för att den beslutande myndighetens utredningsresurser i slutänden kan bli avgörande för sanktionsavgiftens storlek i ett enskilt fall.

Enligt Fakultetsstyrelsen bör förslaget i nu nämnda delar – med hänsyn både till det allmänna intresset av effektiva sanktionsavgifter och till krav på rättssäkerhet och förutsebarhet för enskilda – bli föremål för ytterligare överväganden. Härvid torde viss vägledning kunna sökas bl.a. i bestämmelserna om vitesbeloppets storlek i 3 § lagen (1985:206) om viten – och den praxis som utvecklats i anslutning därtill – vilka bygger på att beloppet ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå adressaten att följa det föreläggande som är förenat med vitet.

Betalning och preskription

Av 4 kap. 1 § i Förslag till förordning om miljösanktionsavgifter framgår att beslut om miljösanktionsavgift för verkställas som en lagakraftvunnen dom. Vidare anges i 3 § att ränta ska betalas om en miljösanktionsavgift återbetalas. Enligt Fakultetsstyrelsen bör det i förordningstexten klargöras de offentligrättsliga förutsättningarna för att påföra ränta för obetald fordran, t.ex. under tid en överklagad miljösanktionsavgift varit inhiberad efter beslut i överinstans.

Enligt delegation

Jesper Blomberg Britta Sjöstedt Anna Zemskova