Klimat- och näringslivsdepartementet, Rättssekretariat 1
103 33 Stockholm
Att: Emma Blom
Via e-post: kn.remissvar@regeringskansliet.se; isabella.jonefjall@regeringskansliet.se; kn.rs@regeringskansliet.se

Stockholm	Ert dnr	Vårt dnr
2026-11-16	KN2026/01561	2026/110

Remissvar angående promemorian Ett nytt system för miljösanktionsavgifter

Näringslivets Regelnämnd (nedan NNR) har beretts tillfälle att avge yttrande över ovan nämnd remiss och anför följande;

Bakgrund

I promemorian föreslås förändringar i det svenska systemet för miljösanktionsavgifter. Förslaget syftar till att tillgodose EU-rättsliga krav på administrativa ekonomiska sanktioner och samtidigt säkerställa att det finns ett sammanhållet och ändamålsenligt nationellt system för miljösanktionsavgifter.

Utöver de nuvarande beloppsbestämda avgifterna, som i promemorian benämns fasta miljösanktionsavgifter, föreslås en ny typ av miljösanktionsavgift, som benämns rörlig miljösanktionsavgift. Storleken på en rörlig miljösanktionsavgift ska bestämmas i det enskilda fallet, baserat på omständigheter kring överträdelsen och inom ett angivet beloppsspann.

Det föreslås att miljösanktionsavgifter införs för överträdelser av EU-förordningen om minskade metanutsläpp, EU-förordningen om f-gaser, EU-förordningen om ozonnedbrytande ämnen och EU-förordningen om ekodesign.

Det föreslås även en särskild sanktion om återföring av vinst för överträdelser av EU-förordningen om minskade metanutsläpp.

Författningarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2027.

Utgångspunkter vid myndighetstillsyn

NNR har lång erfarenhet av att arbeta med utformning av tillsyn och kontroll gentemot företagen och vill understryka att marknadskontroll och tillsyn bör präglas av vägledning, dialog och stöd till företagen. Innan sanktioner aktualiseras behöver berörda företag få tydlig, praktiskt användbar och branschanpassad information om vilka krav som gäller och hur dessa ska

uppfyllas. Någon form av hjälpcentral/upplysningstelefon är ett viktigt verktyg för att en myndighet ska kunna uppnå de mål som respektive lagstiftning anger.

Juridisk bakgrund

Vid införande av administrativa sanktioner har följande invändningar gällande rättssäkerheten tidigare framförts.

I **prop. 1997/98:45, Miljöbalk**, anger regeringen att domstolsprövning behövs främst när avgiftsskyldigheten beror på uppsåt eller oaktsamhet, eller när reglerna ger utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar. Den då föreslagna myndighetsmodellen motiverades i stället med att miljösanktionsavgifterna byggde på objektiva förutsättningar och en fastställd tariff.

Prop. 1997/98:45D3, Miljöbalk Del 1, sid 543 (avsnitt 4.32.4)
"Regeringens uppfattning är att vid bedömningen av hur miljösanktionsavgifter bör beslutas är en utgångspunkt att domstolsprövning behövs främst 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. När det gäller den nu föreslagna konstruktionen av miljösanktionsavgifter är dessa förhållanden inte för handen. Avgift skall påföras när de objektiva förutsättningarna föreligger utan hänsyn till graden av klandervärdhet och avgiftsbeloppet skall bestämmas enligt en fastställd tariff."

SOU 2014:46, Marknadsmissbruk II, nyanserar frågeställningen om lämpligheten: subjektiva rekvisit är viktiga för valet av beslutsinstans, men behöver inte vara den svåraste delen av ett ärende. Även objektiva händelseförlopp kan kräva omfattande bevisning. Vid komplicerade förlopp och höga sanktioner kan ett kontradiktoriskt domstolsförfarande – där parterna får bemöta varandras argument och bevis – vara mer lämpligt.

SOU 2014:46, Marknadsmissbruk II, 2014-06-27, sid 336
"Förekomsten av subjektiva rekvisit och bedömningar av dem, liksom ärendenas karaktär, är av betydelse för frågan huruvida det är lämpligt att låta förvaltningsmyndighet fatta det första rättsligt bindande beslutet. Det är dock här värt att upprepa att även om administrativa sanktionsavgifter vanligtvis bygger på strikt ansvar, ska subjektiva rekvisit ändå beaktas som ett led i prövningen. En avgift ska kunna efterges helt eller delvis om agerandet anses ursäktligt eller om det annars finns särskilda skäl, och i denna del ingår således en prövning av subjektiva förutsättningar.

Man bör vidare ha i åtanke att krav på uppsåt och oaktsamhet inte alltid behöver vara den mest komplicerade bedömningen i ett ärende. Beträffande exempelvis insiderhandel har ofta svårigheterna i stället många gånger varit att visa att insiderinformation har funnits vid tidpunkten för den aktuella gärningen och att det har varit denna information som legat till grund för den tilltalades agerande. En oaktsamhetsbedömning kan vidare ske på mer eller mindre objektiva grunder. När exempelvis bestämmelserna om företrädaransvar omarbetades anförde lagstiftaren, som framgått, att de objektiva förutsättningar som ersatte de subjektiva rekvisiten har i sak samma innebörd.

Komplicerade händelseförlopp kan däremot kräva mer eller mindre omfattande bevisning. Ett helt och hållet skriftligt förfarande kan då vara en nackdel. Om det dessutom är fråga om att påföra t.ex. höga sanktionsavgifter kan ett kontradiktoriskt förfarande i domstol vara mer lämpligt (se vidare nedan). Höga sanktionsavgifter i sig eller ett stort utrymme för att fastställa storlek på sanktionsavgiften behöver dock inte vara något som hindrar att en förvaltningsmyndighet får fatta sanktionsbeslut. I sådana fall måste däremot avgiftens storlek motiveras och kunna överprövas i domstol. Klara riktlinjer för hur avgifterna beräknas, kan vidare antas bidra till förtroendet för beslutsförfarandet."

Det finns en risk att tillsyn, utredning och beslut blandas samman? SOU 2014:46 framhåller att en sådan verklig eller upplevd rollkonflikt behöver beaktas och att åtskillnaden måste vara tydlig för att upprätthålla förtroendet.

SOU 2014:46, Marknadsmissbruk II, 2014-06-27, sid 336-337
"För förtroendet för hela processen är det därför av vikt att det tydligt framgår att den utredande verksamheten och beslutsfattandet inte sammanblandas, och att det för alla också står klart att så inte sker."

Kan bedömningen prövas effektivt och självständigt? Konventionen om mänskliga rättigheter Artikel 6 skyddar rätten till oberoende och opartisk domstolsprövning vid

brottsanklagelser och tvister om civila rättigheter och skyldigheter. För straffliknande administrativa sanktioner beskriver SOU 2022:37 kravet som att domstolen måste kunna pröva relevanta rätts- och faktafrågor, ta emot bevis samt ändra eller upphäva beslutet – inte bara kontrollera formalia.

Den europeiska konventionen av den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna - Artikel 6 - Rätt till en rättvis rättegång

1. Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten får utestängas från förhandlingen eller en del därav av hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse.

2. Var och en som blivit anklagad för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts.

3. Var och en som blivit anklagad för brott har följande minimirättigheter
a) att utan dröjsmål, på ett språk som han förstår och i detalj, underrättas om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom,
b) att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar,
c) att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde som han själv utsett eller att, när han saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde, erhålla ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar,
d) att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom samt att själv få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom,
e) att utan kostnad bistås av tolk, om han inte förstår eller talar det språk som begagnas i domstolen.

SOU 2022:37, "Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott", sid 591

”Den sanktionsavgift som vi föreslår ska införas är att jämställa med ett straff enligt Europakonventionen. Ett förfarande om att ta ut en sådan avgift är också att se som en anklagelse för brott i den mening som avses i artikel 6.3 i konventionen. Detta innebär inte att de rent inhemska krav som ställs på ett straffrättsligt förfarande är direkt tillämpliga, men de rättssäkerhetsgarantier som följer av den nyss nämnda artikeln, och artikel 6.1 måste uppfyllas. Av artiklarna följer en rätt till domstolsprövning. Domstolsförfarandet ska vidare vara utformat så att vissa krav tillgodoses. Bland annat finns krav på offentlighet och muntlighet och att förfarandet ska vara korrekt och rättvist mot den enskilde. Dessutom anses normalt gälla ett krav på likställdhet och kontradiktoriskt förfarande, det vill säga att båda parter får tillgång till allt material och bereds tillfälle att kommentera detta.”

NNR menar att invändningar mot förslaget har rättssäkerhetsmässig tyngd, särskilt när en myndighet gör en svår skuldliknande bedömning som leder till en ingripande sanktion.

Problembeskrivning

Promemorian tar upp rättssäkerhetsaspekten på två ställen i texten men problematiserar inte det faktum att svåra substantiella avvägningar, bland annat om uppsåt och oaktsamhet, ska prövas utanför domstolssystemet, i alla de fall då ett överklagande till domstol inte blir aktuellt, av olika skäl.

Rättssäkerhetsaspekten blir särskilt problematisk när man betänker att många så kallade ”brott” mot reglerna är oavsiktliga och sker av misstag. Konsekvenserna av att myndigheter såsom länsstyrelsen ska bedöma företagens misstag utifrån kriterier såsom skadans allvar, företagets vinning, uppsåt och oaktsamhet måste beskrivas inom ramen för utredningens konsekvensbeskrivning innan underlaget eventuellt kan ligga till grund för regelgivning.

Promemorian sid 40
EU-kraven har hittills varit allmänt formulerade och sett ut på följande sätt:
”Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande” (artikel 73.1 Ekodesign-förordningen).
”I stället för att lämna till medlemsstaten hur den vill utforma sanktionerna, uppställs i de aktuella förordningarna detaljerade krav på vad som ska beaktas när sanktioner fastställs. Det handlar bland annat om att ta hänsyn till omständigheter i det enskilda fallet, som konsekvenser av överträdelsen, ekonomiska förutsättningar hos den som begått överträdelsen och om överträdelsen begåtts med uppsåt.”

”De nya kraven från EU i fråga om sanktioner behöver omhändertas i nationell lagstiftning. Inom miljörätten förekommer både straff (29 kap. miljöbalken) och miljösanktionsavgifter (30 kap. miljöbalken) som sanktioner. Straff bör dock förbehållas för mer allvarliga former av överträdelser och är i allmänhet en mer resurskrävande och mindre effektiv sanktion än administrativa sanktioner. Det bedöms därför inte lämpligt att använda det straffrättsliga systemet för att tillgodose de nya EU-rättsliga kraven. I stället bör det befintliga systemet för miljösanktionsavgifter anpassas så att sådana avgifter kan användas i högre utsträckning än vad som är fallet i dag.”

Promemorian sid 43
Det kan därför vara en tillräckligt ändamålsenlig, proportionerlig och avskräckande sanktion att för vissa mindre allvarliga överträdelser föreskriva en fast miljösanktionsavgift. För vissa andra typer av överträdelser kan det i stället krävas att bedömningen av sanktionsavgiftens storlek görs på ett nyanserat sätt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Då bör en rörlig miljösanktionsavgift föreskrivas.

NNR menar att fördelar och nackdelar med myndighetsprövning respektive domstolsprövning behöver utredas och beskrivas på ett mer ingående sätt för att bland annat rättssäkerhetsaspekten behöver utredas mer djupgående. NNR finner bedömningen om att **inte** använda det straffrättsliga systemet lättvindig då den inte underbyggs med en fullständig konsekvensutredning.

Konsekvenser

Angående strikt ansvar vid rörliga miljösanktionsavgifter framgår av Promemorian sidan 45
”En avgiftsskyldighet som bygger på strikt ansvar bidrar också till att sanktionssystemet är enkelt och effektivt. Även rörliga miljösanktionsavgifter bör alltså bygga på ett strikt ansvar. En rörlig miljösanktionsavgift ska därför tas ut även om överträdelsen inte har begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet. Subjektiva omständigheter bör dock kunna påverka storleken på en rörlig miljösanktionsavgift i det enskilda fallet.”

NNR uppfattar att myndigheter alltså föreslås ge sig in i svåra bedömningar av bland annat uppsåt och oaktsamhet, som påverkar företagen i avgörande utsträckning (storleken på avgiften), något som oftas domstolar hanterar.

Promemorian framför på sidan 55-56
”De kommunala miljöinspektörerna är oftast inte utbildade jurister. Många av kommunerna kommer att ha mycket svårt att säkerställa att det finns tillräcklig kompetens för att göra den typen av bedömningar som krävs.”

NNR menar att om kompetensbrist vid svåra bedömningar kan vara ett problem så behöver den alternativa lösningen att låta domstolar hantera dessa frågor beskrivas mer ingående i konsekvensutredningen. NNR noterar att promemorian redovisar alternativ på en halv A4 i avsnitt 15.3.

På sidan 56 framgår vidare
”En lämplig tidpunkt för överlämnande av ett ärende om rörlig miljösanktionsavgift är i anslutning till att en kommun bedömer att det finns förutsättningar att ta ut avgiften. Kommunen ska alltså ha gjort bedömningen att någon har begått en överträdelse som kan leda till att en rörlig miljösanktionsavgift tas ut. Kommunen bör inte utreda förutsättningarna för nedsättning av avgiften innan överlämnandet görs. Den prövningen bör i stället göras av länsstyrelsen.”

NNR frågar sig vilka konsekvenser som kan uppkomma när kommunala myndigheter ska bedöma dessa komplexa sammanhang och avgöra om man ska föra ärendena vidare till länsstyrelsen för vidare handläggning. NNR frågar sig om utformningen i praktiken innebär att det är kommunen som avgör skuldfrågan när man väljer att skicka frågan vidare till länsstyrelsen.

Promemorian sid 102
”Konsekvenserna för myndigheter som beslutar om rörliga miljösanktionsavgifter består bland annat av att prövningen blir mer omfattande. Eftersom beslutsmyndigheten kommer att behöva ta ställning till en rad olika bedömningsgrunder, kan det i allmänhet förväntas att prövningen tar mer tid och resurser i anspråk.” … ”De myndigheter som kommer att pröva rörliga miljösanktionsavgifter har tillgång till såväl god juridisk kompetens som sakkunskap och, i egenskap av marknadskontroll- och tillsynsmyndigheter, kunskap om aktuella verksamheter och produkter. Myndigheterna bedöms därför i allmänhet vara väl förberedda på den förändring som följer av förslagen.”

Promemorian sid 105
”Eftersom rörliga miljösanktionsavgifter kan innebära både högre sanktionsavgifter och mer komplicerade bedömningar än vad som följer av dagens regler, kan det förväntas att fler beslut kommer att överklagas.”

NNR uppfattar i detta sammanhang att myndigheter ska hantera relativt komplexa frågor om bland annat uppsåt och oaktsamhet i sitt tillsynsarbete. Detta måste kunna få konsekvenser som är mer långtgående och komplexa än ”*mer tid och resurser i anspråk*”. Konsekvenserna i detta avseende, exempelvis när det gäller rättssäkerhet, måste beskrivas mer ingående för att underlaget ska kunna ligga till grund för regelgivning.

NNR uppfattar att det ska vara två olika instanser som hanterar miljösanktionsavgifter, dels kommunen som hanterar fasta sanktionsavgifter och dels länsstyrelsen som hanterar rörliga. Detta kan förstås medföra en administrativ börda för företagen som är större än om endast en instans hade hanterat hela bedömningen. NNR saknar en beskrivning av skillnaden i administrativ börda mellan de två alternativen.

EU-rätt

NNR menar att underlaget inte räcker för att avgöra om förslagen skulle kunna utgöra överimplementering av de aktuella EU-förordningarna. NNR menar vidare att underlagen behöver redovisa hur andra medlemsländer valt att implementera och hantera miljösanktionsavgifter och då särskilt rättssäkerhetsaspekten. Underlagen behöver kompletteras i dessa avseenden för att kunna ligga till grund för beslut.

Slutsats

NNR finner att invändningar mot förslaget har rättssäkerhetsmässig tyngd, särskilt när en myndighet ska göra svåra skuldliknande bedömningar som leder till ingripande sanktioner. NNR finner att underlaget behöver kompletteras när det gäller konsekvenser av olika alternativa lösningar, för att kunna ligga till grund för beslut.

August Liljeqvist
Näringslivets Regelnämnd