SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2026-11-12

Ärendenummer
NV-26-080319

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets yttrande över promemorian Ett nytt system för miljösanktionsavgifter (KN2026/01561)

Sammanfattning

Naturvårdsverket välkomnar översynen av systemet för miljösanktionsavgifter eftersom ett effektivt och avskräckande sanktionssystem är en viktig förutsättning för regelefterlevnad och ett stärkt miljöskydd. Myndigheten är positiv till flera delar av det remitterade underlaget, bland annat vilka EU-överträdelser som ska ge upphov till en rörlig miljösanktionsavgift, men gör ändå bedömningen att det föreslagna sanktionssystemet som helhet bör avstyrkas. Naturvårdsverket bedömer att det behövs en utredning med ett större helhetsgrepp om utformning, tillämpning och ansvarsfördelning, innan ett nytt system för miljösanktionsavgifter införs. Det finns ett behov av att utveckla miljösanktionssystemet för att möta EU-rättsliga krav och skapa förutsättningar för en effektiv sanktionsväxling.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket är positiv till flera delar av det remitterade underlaget, bland annat vilka EU-överträdelser som ska ge upphov till en rörlig miljösanktionsavgift. Myndigheten gör dock bedömningen att det föreslagna systemet som helhet, i dess nuvarande utformning, bör avstyrkas då det inte bedöms tillräckligt för att säkerställa ett effektivt, proportionerligt, rättssäkert och avskräckande system. Vi bedömer att det behövs en utredning med ett större helhetsgrepp om utformning, tillämpning och ansvarsfördelning, innan ett nytt system för miljösanktionsavgifter införs. Detta behov har även framförts i Naturvårdsverkets remissyttrande över *En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem* (SOU 2025:14). Myndigheten anser fortsatt att det är nödvändigt att se över systemet med miljösanktionsavgifter, dels av EU-rättsliga skäl, dels för att åstadkomma den straffväxling som framförs i miljöstraffutredningens betänkande.

BESÖK: STOCKHOLM – VIRKESVÄGEN 2
ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB
POST: 106 48 STOCKHOLM
TEL: 010-698 10 00
E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

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

Naturvårdsverket avstyrker att de bestämmelser i nuvarande 30 kap. miljöbalken som inte innehåller bemyndiganden flyttas från lagnivå till förordningsnivå. Vi saknar en analys om behovet av att enkelt anpassa systemet (s. 41), då de flesta bestämmelserna får förutsättas gälla under en lång tid, exempelvis att beslut om miljösanktionsavgift ska delges.

Naturvårdsverket avstyrker regleringen till förordningsnivå av flera skäl. Det är fråga om en administrativ sanktion med straffrättslig karaktär. För att tillämpningen av sanktionsavgifterna ska bli enhetlig är det också extra viktigt att det finns tydliga förarbeten. Behovet är särskilt stort för ett område som miljösanktionsavgifter som kommer att beslutas av ett stort antal olika myndigheter. Om bestämmelserna regleras på förordningsnivå riskerar avsaknaden av utförliga förarbeten att försvåra tillämpningen och tillsynsvägledningen. Även om förordningsmotiv tas fram så är de ofta mer begränsade, jämfört med en proposition. En förordning granskas inte heller av Lagrådet. Att i så stor utsträckning reglera sanktionsavgifter på förordningsnivå överensstämmer inte heller med hur lagstiftaren valt att reglera sanktionsavgifter på andra områden, som exempelvis byggsanktionsavgifter.

Naturvårdsverket har också följande synpunkter på utformningen av vissa av de föreslagna bestämmelserna:

30 kap. 5 § miljöbalken

Sista meningen i 5 § är formulerad så att den kan uppfattas som ett subjektivt rekvisit hos en viss verksamhetsutövare, inte en reglering av vad regeringen ska beakta när den meddelar föreskrifter om storleken på en fast miljösanktionsavgift eller beloppsspannet för en rörlig sanktionsavgift.

30 kap. 7 § miljöbalken

Naturvårdsverket konstaterar att det är otydligt om första och andra stycket i 7 § vänder sig till samma adressat. Vi föreslår att första stycket formuleras om för att adresseras till tillsynsmyndigheten på samma sätt som i andra stycket, alternativt delas upp i två bestämmelser.

4 kap. 3 § förordningen om miljösanktionsavgifter

Naturvårdsverket noterar att det i 4 kap. 3 § finns bestämmelser om att en fast miljösanktionsavgift ska återbetalas om den upphävts genom en lagakraftvunnen dom. Motsvarande regler saknas för rörliga miljösanktionsavgifter eller återföring av vinst. Det framgår inte om det är avsiktligt eller inte.

16 kap. 10 § förordningen om miljösanktionsavgifter

Naturvårdsverket föreslår att 16 kap. 10 § i den föreslagna förordningen ändras så att miljösanktionsavgift kan tas ut för föreskrifter som är meddelade med stöd av 6 kap. 20 § avfallsförordningen (2020:614). Naturvårdsverket bedömer att den nuvarande formuleringen är alltför snäv eftersom den endast hänvisar till krav som följer av samma paragraf.

16 kap. 14 § förordningen om miljösanktionsavgifter

Naturvårdsverket konstaterar att miljösanktionsavgiften för överträdelse av 63 § i svenska WEEE-förordningen (2022:1276) har höjts från 10 000 kronor i 11 kap. 13 § förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter till 30 000 kronor i den föreslagna regleringen. Detta trots att det av remissen framgår att det inte

varit möjligt att se över befintliga miljösanktionsavgifter inom ramen för promemorian. Naturvårdsverket anser att ett förtydligande av skälen till denna höjning behövs.

16 kap. 20 § förordningen om miljösanktionsavgifter

Naturvårdsverket noterar att den föreslagna bestämmelsen hänvisar till 21 § batteriförordningen (2008:834). Den aktuella förordningen förväntas upphöra att gälla från och med 2027. Från samma tidpunkt regleras motsvarande rapporteringsskyldighet i 35 § batteriförordningen (2025:813), som kompletterar EU:s batteriförordning. Naturvårdsverket anser att den föreslagna bestämmelsen i 16 kap. 20 § bör utgå eftersom den saknar framtida tillämpningsområde.

17 kap. 1–3 §§ förordningen om miljösanktionsavgifter

De föreslagna paragraferna avser överträdelser av bestämmelserna i artiklarna 5.1, 6.1 och 20 i EU:s batteriförordning, vilka omfattas av marknadskontroll. Naturvårdsverket föreslår att ansvaret för marknadskontrollen enligt dessa bestämmelser bör fastställas först innan sanktionsavgifter kopplade till överträdelser av bestämmelserna införs.

17 kap. 3 § förordningen om miljösanktionsavgifter

Naturvårdsverket bedömer att den föreslagna sanktionsavgiften för överträdelse av artikel 20 i EU:s batteriförordning riskerar att vara för lågt satt. Avgiften framstår som begränsad i förhållande till de kostnader som kan vara förenade med att uppfylla de aktuella produktkraven. Detta gäller särskilt för elbilsbatterier och industribatterier. En alltför låg avgiftsnivå kan därmed minska den avsedda styrande effekten och innebära att det ekonomiska incitamentet att uppfylla kraven försvagas.

5.2 Systemet ska bestå av fasta och rörliga miljösanktionsavgifter

Naturvårdsverket bedömer att det är nödvändigt att införa rörliga miljösanktionsavgifter, då vissa EU-rättsakter uppställer sådana krav. Det behövs dock en mer fördjupad analys, som tar ett helhetsgrepp om hur miljösanktionsavgifter bör beslutas, både för fasta och rörliga avgifter.

Naturvårdsverket noterar att det inte rymts inom uppdraget att se över de fasta beloppen för befintliga miljösanktionsavgifter. Vi vill ändå framhålla att dessa också behöver ses över. Det blir alltför stor diskrepans mellan de låga fasta beloppen och spannet för de rörliga miljösanktionsavgifterna som ofta inte motsvarar allvarlighetsgraden på överträdelsen. Promemorian utgår från det system vi har idag och har inte övervägt eller analyserat om dagens system behöver justeras, exempelvis om tillsynsmyndigheterna fortsatt ska besluta om sanktionsavgifterna på samma sätt som idag även om bedömningarna blir alltmer komplexa.

Det finns risk för att ett miljösanktionssystem med rörliga miljösanktionsavgifter blir alltför administrativt betungande för tillsynsmyndigheterna samt att beloppen för de rörliga miljösanktionsavgifterna kommer att variera mellan olika tillsynsmyndigheter, särskilt om det är många tillsynsmyndigheter på ett visst område. Detta kan leda till minskad förutsebarhet och rättssäkerhet för verksamhetsutövarna. Ett sådant system kan även medföra att fler beslut överklagas, vilket ytterligare skulle öka resursbehovet. Legitimitet och rättssäkerhet i miljösanktionssystemet behöver därför analyseras ytterligare. Det behövs således en större genomlysning av vilka principer som bör fastställas när

det är lämpligt att ha fasta avgifter och när det är lämpligt att ha rörliga avgifter, bortsett från de situationer när EU-rätten kräver rörliga avgifter. Rörliga avgifter bör enligt Naturvårdsverket inte användas som en förstahandslösning, om det inte krävs av EU-rättsliga skäl.

Naturvårdsverket saknar även en analys om det är lämpligt att ha samma kriterier som ska vägas in för att bestämma avgiftens storlek vid beslut av storleken på den rörliga miljösanktionsavgiften oavsett typ av överträdelse. Detta oberoende av rättsakt och oberoende av om EU-rätten kräver rörliga avgifter.

Naturvårdsverket ser flera fördelar med ett mer differentierat system för miljösanktionsavgifter och bedömer att en sådan differentiering i första hand kan ske inom ramen för de fasta avgifterna. Det skulle i högre grad kunna införas differentierade fasta miljösanktionsavgifter med varierande avgiftsnivåer, beroende av storlek på företag eller grad av överträdelse. En ökad differentiering kan bidra till mer proportionerliga sanktioner och därmed skapa bättre incitament för regelefterlevnad, vilket Naturvårdsverket ser positivt på. Samma bedömning görs i slutredovisningen av regeringsuppdraget att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot avfallsbrottslighet.[1] I rapporten föreslås bland annat en ny miljösanktionsavgift för överträdelser av utsorteringskravet i 3 kap. 19 § avfallsförordningen (2020:614), där avgiftens storlek differentieras utifrån företagets omsättning.

6.1 Förutsättningar för att föreskriva och ta ut en rörlig miljösanktionsavgift

Naturvårdsverket ser positivt på att det införs en möjlighet att sätta ned avgiften delvis, till skillnad från dagens reglering i 30 kap. 2 § miljöbalken. Vi bedömer dock att det är lämpligare att ha en bestämmelse motsvarande den som finns idag för angivna situationer där det är oskäligt att ta ut avgift. Det bör vara en annan bestämmelse som reglerar möjligheten att sätta ned avgiften när avgiften med hänsyn till omständigheterna framstår som oproportionerligt hög. Reglerna om byggsanktionsavgift i plan- och bygglagen (2010:900) är utformade på det sättet.

Naturvårdsverket konstaterar att möjligheten till nedsättning av avgiften helt eller delvis i bestämmelsen har formulerats så att det kan ifrågasättas om strikt ansvar fortfarande gäller. Om uppsåt eller oaktsamhet saknas kan överträdelsen möjligen framstå som ursäktlig för tillsynsmyndigheten. Enligt 2 kap. 2 § i den föreslagna förordningen om miljösanktionsavgifter får avgiften sättas ner helt eller delvis om överträdelsen är ursäktlig eller ringa eller det annars finns omständigheter som gör att det blir oskäligt att ta ut avgiften. Den föreslagna formuleringen kan innebära att fler tillsynsmyndigheter avstår från att besluta om miljösanktionsavgifter genom att bedöma att avgiften helt ska sättas ner om överträdelsen är ringa, ursäktlig eller det annars är oskäligt att ta ut avgiften. Att myndigheterna har små möjligheter att avstå från att besluta om miljösanktionsavgifter är en bärande del av miljösanktionssystemet och även viktigt ur perspektivet om straffväxling.

---

[1] Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket samt länsstyrelserna i Gävleborgs län, Norrbottens län, Skånes län, Stockholms län och Västra Götalands län (2026), *Slutredovisning av regeringsuppdrag om att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot avfallsbrottslighet*. Skrivelse 2026-02-19. Diarienummer: NV-06554-22.

Naturvårdsverket föreslår att rörliga avgifter i första hand bör förbehållas de områden där det är nödvändigt utifrån EU-rätten, på grund av sin komplexitet i besluten. Systemet riskerar annars att bli alltför administrativt betungande. Fasta avgifter är enklare att utreda och påföra. I promemorian anges att det kan finnas behov av att se över storleken på befintliga miljösanktionsavgifter. Naturvårdsverket välkomnar detta och anser att såväl utformningen som nivån på miljösanktionsavgiften för överträdelser av rapporteringsskyldigheten för farligt avfall bör ses över, eftersom sanktionen i vissa fall kan vara oproportionerlig i förhållande till den risk för människors hälsa och miljön som överträdelsen medför.

6.2 Storleken på en rörlig miljösanktionsavgift

Av 2 kap. 6 § framgår kriterierna för att fastställa storleken på en rörlig miljösanktionsavgift. I bestämmelsen står att tillsynsmyndigheten ska ta hänsyn till samtliga listade parametrar i bestämmelsen. Naturvårdsverket anser att det behövs ytterligare analys om det är lämpligt att behöva beakta samtliga parametrar oavsett rättsakt, och med beaktande av att rörliga miljösanktionsavgifter även får föreskrivas på områden där EU-rätten i samtliga rättsakter inte kräver alla dessa parametrar. Kriterierna bör i stället anpassas till respektive rättsakt och respektive rättsområde. Om rörliga avgifter används på områden där det inte krävs enligt EU-rätten, exempelvis för avsaknad av tillstånd för miljöfarlig verksamhet eller överträdelse av villkor i tillståndet, är det särskilt viktigt med anpassade bedömningskriterier för hur avgiften ska bestämmas.

I det förslag till bedömningsgrunder som lämnas har dock inte någon differentiering gjorts, utan det är samma bedömningsgrunder som ska tillämpas för rörliga miljösanktionsavgifter inom samtliga områden. Det anges att det bör vara upp till den beslutande myndigheten att i det enskilda fallet göra en sammanvägd bedömning av vilket genomslag olika omständigheter ska få. De angivna bedömningsgrunderna ska inte heller vara uttömmande, för att göra det möjligt att ta hänsyn till andra relevanta omständigheter (avsnitt 6.2.4, s. 52). Naturvårdsverket bedömer att utformningen av den här bestämmelsen oundvikligen kommer att leda till att olika myndigheter kommer att tillämpa bestämmelserna olika. Att ge föreskrifter en så vag utformning på ett område av straffrättslig karaktär framstår också som olämpligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Det framgår att ett alternativ som övervägts är att det anges olika bedömningskriterier för olika sanktionsavgifter. Det förslaget har förkastats eftersom systemet skulle brista i enhetlighet och förutsägbarhet. Naturvårdsverket delar inte den uppfattningen. Överträdelser inom olika områden skiljer sig åt till sin karaktär. Systemet med rörliga sanktionsavgifter är avsett att användas för att genomföra krav i EU-rättsakter inom områden som är olika och rättsakterna ställer också olika krav på utformning av sanktionerna, bland annat eftersom det kan finnas skäl att beakta olika faktorer när avgifternas storlek bestäms. Det finns skäl att beakta detta i det svenska genomförandet. Det finns också vissa kriterier som framstår som mindre lämpliga att tillämpa i andra sammanhang än där EU-rätten kräver det. Det gäller främst kravet på att beakta uppsåt eller oaktsamhet. Att utforma systemet så att uppsåt och oaktsamhet ska beaktas av den beslutande myndigheten när storleken på avgiften bestäms kan försvåra en framtida sanktionsväxling av bestämmelser där det är lämpligt att använda en rörlig miljösanktionsavgift men där ansvaret bör vara strikt.

Differentiering av kriterierna för att bestämma storlek på rörliga miljösanktionsavgifter gör också bestämmelserna tydligare och uppfyller kraven på rättssäkerhet bättre.

6.3 Förfarandet vid beslut om miljösanktionsavgift

Naturvårdsverket föreslår en fördjupad analys om dagens system där tillståndsmyndigheter och marknadskontrollmyndigheter beslutar om miljösanktionsavgifter är i behov av justering i ljuset av att beloppen kommer att behöva bli betydligt högre om miljösanktionsavgifter ska vara tillräckligt avskräckande. Analysen bör även utreda om alltmer komplexa bedömningar vid beslut om sanktionsavgifter påverkar miljösanktionssystemets utformning. Det bör utredas om beslut om rörliga miljösanktionsavgifter bör samlas hos en myndighet, för att undvika alltför stora skillnader mellan olika myndigheters bedömningar.

Naturvårdsverket konstaterar att en fördjupad analys också behövs om lämpligheten i att en kommun ska lämna över fastställande av den rörliga avgiftens storlek till länsstyrelsen, vad det får för konsekvenser tidsmässigt, och om det underlättar kommunens arbete eller försvårar. Det är fortfarande kommunen som måste avgöra om det skett en överträdelse. Det kan också bli relativt komplicerade överklaganden om det är så att länsstyrelsens beslut om fastställande av beloppet kan överklagas särskilt, eller om avsikten är att även beloppet ska överklagas genom det kommunala beslutet. Att kommunerna ska överlämna frågor om storleken av det rörliga beloppet till länsstyrelsen kan ifrågasättas av flera skäl, dels att miljösanktionerna förlorar sin funktion av att vara ett snabbt och enkelt system, dels att det mest komplicerade kan vara att avgöra om det skett en överträdelse och inte att fastställa storleken på avgiften.

6.3.1 Vem som beslutar om en miljösanktionsavgift

Naturvårdsverket bedömer att det behöver analyseras ytterligare om det är möjligt och lämpligt att ta ut avgift för handläggningen av miljösanktionsavgifter i de fall där en annan myndighet än tillsynsmyndigheten beslutar om avgiften.

Länsstyrelsen föreslås få ta ut en timavgift för ärenden som överlämnats från en kommunal nämnd. I praxis har det godtagits att kommunala tillsynsmyndigheter tar ut avgift för handläggning av miljösanktionsavgifter. Det bygger på att handläggningen av miljösanktionsavgifter anses vara en del av tillsynen. Såvitt Naturvårdsverket känner till förekommer det inte att avgift tas ut för handläggningen av en sanktionsavgift, annat än i de fall där sanktionsavgiften tas ut som ett led i tillsyn. Inom områden där myndighetens, eller i vissa fall domstolens, uppgift är begränsad till att handlägga sanktionsavgiften finansieras verksamheten i stället med skattemedel. Ett skäl för detta bör vara att sanktionsavgiften har straffrättslig karaktär och att det därmed inte kan anses vara fråga om en situation där avgiftsfinansiering bör användas.

6.3.2 Inhämtande av uppgifter när ett ärende har överlämnats

Naturvårdsverket bedömer att det finns risk att förbudet mot så kallat self-incrimination kommer att överträdas om bestämmelsen utformas som föreslås i promemorian. Om ett ärende om rörlig miljösanktionsavgift som kommunen beslutat har överlämnats till länsstyrelsen ska länsstyrelsen få förelägga den som ärendet gäller att ge in de uppgifter som behövs för att länsstyrelsen ska kunna bestämma storleken på avgiften. Av promemorian framgår att det till exempel

kan handla om uppgifter som behövs för att bedöma den finansiella ställningen hos den som begått överträdelsen och att uppgifterna också kan inhämtas från offentliga register. Det framgår vidare att det inte är tillåtet att hämta in uppgifter som strider mot förbudet mot så kallat self-incrimination, det vill säga rätten att inte belasta sig själv (avsnitt 6.3.2 s. 58). Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är det i och för sig möjligt att utforma en skyldighet att lämna uppgifter så att den är förenlig med förbudet mot self-incrimination, men att det finns risk att förbudet kommer att överträdas i det här fallet. Det beror på att den myndighet som ska besluta om miljösanktionsavgift ges möjlighet att förelägga om uppgifter som behövs för att bestämma storlek på avgiften, samtidigt som den bestämmelse som reglerar vilka faktorer som ska beaktas när avgiftens storlek bestäms omfattar bland annat frågor om överträdelsens karaktär, varaktighet och omfattning samt om överträdelsen begåtts med uppsåt eller oaktsamhet. Om bestämmelserna utformas på det här sättet behövs tydliga förarbeten som ger de beslutande myndigheterna vägledning.

7 Fasta miljösanktionsavgifter

Naturvårdsverket ser positivt på att det införs en möjlighet att sätta ned miljösanktionsavgiften delvis, till skillnad från dagens reglering i 30 kap. 2 § miljöbalken. Vi bedömer dock att det är lämpligare att ha en bestämmelse motsvarande den som finns idag för angivna situationer där det är oskäligt att ta ut avgift. Det bör vara en annan bestämmelse som reglerar möjligheten att sätta ned avgiften när avgiften med hänsyn till omständigheterna framstår som oproportionerligt hög. Reglerna om byggsanktionsavgift i plan- och bygglagen (2010:900) är utformade på det sättet.

Naturvårdsverket konstaterar att möjligheten till nedsättning av avgiften helt eller delvis i bestämmelsen har formulerats så att det kan ifrågasättas om strikt ansvar fortfarande gäller. Om uppsåt eller oaktsamhet saknas kan överträdelsen möjligen framstå som ursäktlig för tillsynsmyndigheten. Enligt 2 kap. 2 § i den föreslagna förordningen om miljösanktionsavgifter får avgiften sättas ner helt eller delvis om överträdelsen är ursäktlig eller ringa eller det annars finns omständigheter som gör att det blir oskäligt att ta ut avgiften. Den föreslagna formuleringen kan innebära att fler tillsynsmyndigheter avstår från att besluta om miljösanktionsavgifter genom att bedöma att avgiften helt ska sättas ner om överträdelsen är ringa, ursäktlig eller det annars är oskäligt att ta ut avgiften. Att myndigheterna har små möjligheter att avstå från att besluta om miljösanktionsavgifter är en bärande del av miljösanktionssystemet och även viktigt ur perspektivet om straffväxling.

Oavsett om regeringen går vidare med förslaget behöver de bestämmelser som avser miljösanktionsavgifter för gränsöverskridande avfallstransporter ändras så att de hänvisar till den nu gällande EU-förordningen 2024/1157. Det behövs också en analys av behovet av övergångsbestämmelser.

Naturvårdsverket ställer sig frågande till att de förslag om fasta miljösanktionsavgifter för överträdelser av artiklarna 7, 8 och 70 i EU:s batteriförordning som ingick i promemorian *Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om batterier* (KN2024/02313), inte har inkluderats i den nu aktuella promemorian. Naturvårdsverket tillstyrkte de föreslagna bestämmelserna i sitt yttrande över promemorian KN2024/02313 och bedömer att det finns skäl att inkludera dem även i denna promemoria.

8 Ett register för miljösanktionsavgifter

Naturvårdsverket ser positivt på att samordna arbetet med ett miljösanktionsregister med frågan om införandet av ett nationellt tillsynsregister.

Naturvårdsverket ser att arbetet med ett register för miljösanktionsavgifter med fördel samordnas med ett tillsynsregister och förstår informationsbehoven som har lett fram till förslaget. Samtidigt vill myndigheten betona vikten av att skapa förutsättningar för en mer sammanhållen informationshantering inom miljöområdet där parallella register och rapporteringsflöden undviks.

Naturvårdsverket föreslår vid den fortsatta beredningen att ett mer sammanhållet perspektiv på informationsförsörjningen tillämpas, där pågående uppdrags informationshantering och behov samordnas med de specifika syften som respektive register ska tillgodose. Detta skapar bättre förutsättningar för interoperabilitet, datadelning, minskat uppgiftslämnande och ett mer effektivt nyttjande av miljöområdets samlade informationsresurser. De informationsmängder som rör miljöområdet har starka samband och behöver på sikt kunna användas och återanvändas för flera olika ändamål, såsom uppföljning och utvärdering, miljörapportering, anmälnings- och tillståndsprocesser, brottsförebyggande åtgärder och informationsdelning mellan tillsynsmyndigheter. Principen att en uppgift endast ska lämnas en gång bör vara styrande.

9 Miljösanktionsavgifter för överträdelser av EU-förordningen om minskade metanutsläpp

Naturvårdsverket saknar en analys av hur de föreslagna sanktionsbeloppen för både de fasta och de rörliga miljösanktionsavgifterna ska bestämmas vid överträdelser av EU-förordningen om minskade metanutsläpp. Eftersom en sådan analys saknas är det svårt för Naturvårdsverket att bedöma om de föreslagna beloppen är skäliga.

Naturvårdsverket bedömer fortsatt att det finns risk att regleringen inte kommer att få avsedd effekt. Naturvårdsverket är tillsynsmyndighet för EU-förordning 2024/1787 om minskade metanutsläpp inom energisektorn. Det är tillsynsmyndigheten som har bevisbördan för att en situation har uppstått där en miljösanktionsavgift ska beslutas.

Naturvårdsverket vill påtala att i den engelska versionen av EU-förordning 2024/1787 används uttrycket *economic benefits* (ekonomisk fördel) vilket i den svenska förordningen översatts till *vinst*. Översättningen är olycklig eftersom ordvalet riskerar att få stora följder i hur den nya regleringen kan komma att bedömas. En vinst kommer enligt Naturvårdsverket vara svårare att bevisa än att ett företag fått en ekonomisk fördel av att inte följa en specifik reglering.

9.2 Fasta miljösanktionsavgifter

Naturvårdsverket har ingen synpunkt på om dagens avgifter är tillräckligt avskräckande, mot bakgrund av att de fasta avgifterna har flyttats över till den nya föreslagna förordningen utan att beloppen setts över. Naturvårdsverket konstaterar dock att avgifterna generellt är alldeles för låga för att ha en avskräckande effekt. Det föreligger därtill en stor diskrepans i förhållande till beloppen för de rörliga avgifterna som kan uppgå till många miljoner.

9.3 Rörliga miljösanktionsavgifter

Naturvårdsverket tillstyrker de författningsförslag som anges i promemorian avseende vilka överträdelser som ska ge upphov till en rörlig sanktionsavgift.

Emellertid bedömer Naturvårdsverket att förslaget att avgiften inte ska få överstiga 20 procent av årsomsättningen eller årsinkomsten samt inte ska få innebära en risk för en trygg elförsörjning även behöver omfatta de fasta miljösanktionsavgifterna. Naturvårdsverket kan inte se att det finns någon begränsning i artikel 33.2 i EU-förordningen till de överträdelser som har föreslagits föranleda rörliga miljösanktionsavgifter. Tvärtom har flertalet av de överträdelser som räknas upp i artikel 33.2 förslagits leda till fasta miljösanktionsavgifter. Vi saknar en analys kring varför det inte kan bli aktuellt att begränsa dessa avgifter med avseende på elförsörjning respektive årsomsättning/-inkomst.

Naturvårdsverket saknar vidare en tillräcklig redogörelse för hur tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma om en överträdelse ska få exempelvis 20 000 kr i miljösanktionsavgift eller 150 000 kr. Mot bakgrund av att miljösanktionssystemets syfte är att vid vissa överträdelser kunna enkelt bestämma och döma ut miljösanktionsavgifter anser vi att det krävs tydligare vägledning för vilken nivå på avgiften som ska fastställas. Om detta inte är tydligt i lag eller förordningsmotiv kommer syftet med systemet inte att uppfyllas. Beslutet kommer därtill ta mycket tid och resurser i anspråk hos tillsynsmyndigheterna.

10 Miljösanktionsavgifter för överträdelser av EU-förordningen om f-gaser

Naturvårdsverket tillstyrker de förslag som lämnas i promemorian och bedömer att de i huvudsak bidrar till ett ändamålsenligt genomförande och en effektiv tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/573 om fluorerade växthusgaser och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/590 om ozonnedbrytande ämnen.

Naturvårdsverket bedömer att de överträdelser som föreslås omfattas av miljösanktionsavgift i huvudsak motsvarar de skyldigheter som följer av EU-förordningarna. Vi har särskilt granskat de föreslagna miljösanktionsavgifterna mot bestämmelserna i förordning (EU) 2024/573 och förordning (EU) 2024/590 samt jämfört förslagen med de tidigare förslag som myndigheten redovisat i skrivelsen *Förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade förordningar om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen* (dnr NV-09154-23). Skrivelsen innehåller bland annat förslag på straffbestämmelser och miljösanktionsavgifter för överträdelser av de nämnda EU-förordningarna.

Naturvårdsverket konstaterar att det i promemorians förslag, i 14 kap. 1 § miljösanktionsförordningen saknas hänvisning till artikel 19.2 andra stycket, vilket möjligen kan medföra en otydlighet vid tillämpning.

Naturvårdsverket bedömer att förutsättningar saknas för en samlad bedömning av promemorians förslag om de möjliga sanktionernas fullständiga konsekvenser. För den svenska f-gasförordningen (2016:1128) finns bestämmelser om miljösanktionsavgifter för vissa överträdelser, däribland för sent inlämnade årsrapporter till tillsynsmyndigheten. Eftersom det pågår en översyn av den svenska f-gasförordningen framgår det att dessa bestämmelser inte behandlas i promemorian. Det finns dessutom exempelvis också ett förslag från Naturvårdsverket i den ovan angivna skrivelsen gällande sanktion avseende

underlåten anmälan enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Naturvårdsverket bedömer också att tiden för övergångsbestämmelserna behöver förlängas. Med anledning av promemorians föreslagna ikraftträdande den 1 juni 2027 har Naturvårdsverket i sitt remissvar på promemorian *Certifikat och intyg enligt EU-förordningen om fluorerade växthusgaser* (KN2026/01459) tidigare påtalat behovet av väl avvägda övergångsbestämmelser vad gäller tidsaspekten. För att säkerställa ett proportionerligt och rättssäkert sanktionssystem bör nya miljösanktionsavgifter inte börja tillämpas förrän berörda aktörer har haft en reell möjlighet att uppfylla de nya certifieringskraven. I annat fall riskerar sanktioner att träffa aktörer i samhället som saknat faktiska möjligheter att anpassa sig till det nya regelverket.

Om övergångsbestämmelserna i den svenska f-gasförordningen inte förlängs anser Naturvårdsverket att det är rimligt att ikraftträdandet för de nya miljösanktionsavgifterna senareläggs för de överträdelser som är beroende av att certifieringskraven har kunnat uppfyllas.

10.1 Miljösanktionsavgifter ska tas ut för vissa överträdelser av EU-förordningen om f-gaser

Naturvårdsverket har inga invändningar mot att rörliga miljösanktionsavgifter ska användas där det krävs enligt EU:s f-gasförordning. Naturvårdsverket har lämnat ett liknande förslag i regeringsuppdraget om *Förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade förordningar om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen* (dnr NV-09154-23).

12 Miljösanktionsavgifter för överträdelser av EU-förordningen om ekodesign (ESPR)

Naturvårdsverket har inga invändningar mot att rörliga miljösanktionsavgifter används. Dock behöver bedömningskriterierna ses över, om tillsynsmyndigheten måste beakta alla parametrar som räknas upp i 2 kap. 6 § i den föreslagna förordningen om miljösanktionsavgifter. I artikel 72 punkt 2 i ESPR (2024/1781) anges att medlemsstaterna ska säkerställa att de sanktioner som fastställs enligt artikeln tar hänsyn till i princip de kriterier som räknas upp i 2 kap. 6 § **enligt vad som är tillämpligt**.

Det överensstämmer inte med formuleringen i 2 kap. 6 § där tillsynsmyndigheten **ska** ta hänsyn till samtliga kriterier och inte bara tillämpliga kriterier.

14 Konsekvensanalys

Naturvårdsverket bedömer att de föreslagna förändringarna kommer att medföra ett ökat behov av information, tillsynsvägledning och stöd till berörda myndigheter. Av avsnitt 15.10, s. 108, framgår det att det inte bedöms finnas behov av särskilda informationsinsatser med anledning av promemorians förslag. Naturvårdsverket har enligt 3 kap. 2 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ett särskilt utpekat ansvar för tillsynsvägledning i frågor som avser tillämpningen av 30 kap. miljöbalken. Ett ökat vägledningsbehov i samband med att förändringarna träder i kraft, särskilt när tydliga förarbeten saknas, är därmed något som behöver beaktas. I de fall där Naturvårdsverket är tillsynsmyndighet kommer de föreslagna förändringarna att leda till flera och mer komplexa tillsynsärenden samt troligen fler överklaganden.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Johan Kuylenstierna efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit tillförordnade biträdande enhetschefen Jenny Oltner och handläggarna Oskar Adenfelt, Britt Inger Johansson, Alessandro Sarno, Emilia Sjödahl och Linnéa Thunberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Johan Kuylenstierna

Marie Uhrwing

Kopia till:
isabella.jonefjall@regeringskansliet.se
kn.rs@regeringskansliet.se