

Remissvar om departementspromemorian En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning

Sammanfattning

- Kemikalieinspektionen tillstyrker i stort förslaget till ändringar i miljöbalken.
- Kemikalieinspektionen noterar att inspektionen, i motsats till andra behöriga myndigheter enligt kontrollförordningen, inte ges möjligheten att förelägga kommuner som brister i sina skyldigheter. Kemikalieinspektionen finner inga motiv för detta i promemorian och ser därför ingen anledning till det görs en skillnad mellan Kemikalieinspektionens och andra myndigheters möjligheter att förelägga kommuner. Vi vill dock framhålla att det samarbete vi idag har med kommunerna fungerar väl.
- Oavsett om regeringen väljer att införa möjlighet för Kemikalieinspektionen att förelägga kommunerna, vill vi poängtera behovet av att det ansvar som kommunerna kommer att få som behöriga myndigheter enligt kontrollförordningen tydliggörs.
- Kemikalieinspektionen förutsätter att revisionen av behöriga myndigheter enligt den nya kontrollförordningen organiseras vertikalt så att den samordnande centrala myndigheten utför revision av kommunerna.
- Det är angeläget att lagstiftaren i samband med att den nya kontrollförordningen implementeras gör en helhetsöversyn av terminologin inom den lagstiftning som styr *tillsynen*, och att de centrala begreppen i den nya kontrollförordningen samt marknadskontrollförordningen används på ett konsekvent sätt i förslag till ändringar i miljöbalken.
- Kemikalieinspektionen anser att det saknas vägledning för vad som ska utgöra särskilda skäl för att ersätta ett prov som lämnats i enlighet med kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen.
- Kemikalieinspektionen bedömer att bestämmelser om överklagande i miljöbalken behöver anpassas till nya kontrollförordningen.
- Kemikalieinspektionen är positiv till förslaget om att en tillsyns- och kontrollmyndighet ska få köpa in en vara eller produkt under annan identitet.
- Vi lämnar även synpunkter av lagteknisk karaktär.

Synpunkter

Kemikalieinspektionen har begränsat sitt svar med synpunkter till de ändringsförslag som faller inom inspektionens ansvarsområde, vilket är miljöbalken. Myndigheten välkomnar remissen eftersom vi bedömer att förändringsförslagen i promemorian i stort är ändamålsenliga samtidigt som vi har både generella och specifika synpunkter på hur miljöbalken föreslås anpassas till kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen.

Avsnitt 1.10 Möjlighet att förelägga kommuner

Kemikalieinspektionen noterar att det i miljöbalken inte föreslås att myndigheten får möjligheten att förelägga kommuner som brister i sina skyldigheter enligt kontrollförordningen. Mot bakgrund av hur tillsynen i Sverige är uppdelad, och hur den offentliga kontrollen organiseras enligt kontrollförordningen, riskerar de centrala myndigheterna att få problem med att fullfölja sina skyldigheter gentemot EU-kommissionen exempelvis avseende rapportering, eftersom man är beroende av uppgifter från lokala myndigheter. Möjligheten att kunna förelägga en kommun skulle minska den risken.

Vidare noterar Kemikalieinspektionen att förutsättningarna för att kunna fullfölja sitt uppdrag skiljer sig åt mellan olika centrala myndigheter, eftersom Jordbruksverket och Livsmedelsverket inom sina respektive ansvarsområden (inte miljöbalken) kan förelägga en kommun som brister i sitt uppdrag. För det fall Kemikalieinspektionen utses till central behörig myndighet för EU:s växtskyddsmedelsförordning skulle behovet att kunna förelägga kommuner främst avse inrapportering av uppgifter. En sådan möjlighet skulle enligt vår bedömning inte påverka det kommunala självstyret annat än marginellt, eftersom inrapportering av denna typ av uppgifter inte bedöms som resurskrävande.

Tillsynsvägledning och myndighetssamverkan är exempel på andra styrmedel som med framgång används av myndigheten för att underlätta för kommuner att fullfölja sitt tillsynsuppdrag. Möjligheten att förelägga skulle enligt vår bedömning inte påverka tillämpningen av dessa mjukare styrmedel. Det skulle snarare utgöra ett komplement.

Sammantaget ser Kemikalieinspektionen ingen anledning till att göra skillnad mellan de centrala myndigheternas möjlighet att förelägga kommuner att fullfölja sina skyldigheter enligt kontrollförordningen.

Kommunens skyldighet som behörig myndighet enligt kontrollförordningen

Oavsett om regeringen väljer att ge Kemikalieinspektionen möjligheten att förelägga kommuner som brister i sina skyldigheter, vill myndigheten särskilt poängtera behovet av att tydliggöra det ansvar som kommuner förväntas att få som behöriga myndigheter enligt den nya kontrollförordningen. Detta förmodas ske i kommande anpassning av miljötillsynsförordningen.

Revisioner av behöriga myndigheter

Revision är en viktig komponent för att säkerställa att svenska tillsynsmyndigheter systematiskt och standardiserat arbetar för att ha en hög intern regelefterlevnad och

att regler inom myndighetens ansvarsområde tillämpas förutsägbart och effektivt. Enligt artikel 6 i kontrollförordningen ska de behöriga myndigheterna utföra internrevisioner eller låta sin myndighet revideras. Bestämmelsen beskriver inte vidare hur revisionen ska utföras eller organiseras. I enlighet med artikel 4 i kontrollförordningen och utifrån hur svensk tillsyn och kontroll idag är organiserad gör Kemikalieinspektionen bedömningen att revisionskedjan ska vara vertikal. Exempelvis innebär det att centrala myndigheter utför revision av kommunerna. Däremot ska kommunerna inte revidera varandra.

Ord och uttryck

Förslagen till ändring i miljöbalken syftar främst till att utvidga befintliga bestämmelser i balken till att gälla även offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, genom att införa ord och uttryck som används i kontrollförordningen. Kemikalieinspektionen tillstyrker i huvudsak dessa ändringsförslag men har vissa synpunkter, vilka följer nedan.

Avsnitt 6.3 och 16.3 Behov av att definiera begrepp

Kemikalieinspektionen delar slutsatsen i promemorian om att det i nuläget inte är lämpligt att föreslå ändringar i terminologi i 26 kap. miljöbalken. Detta eftersom tillsynsbegreppet är under övervägande efter miljötillsynsutredningens betänkande (SOU 2017:63). Vi delar därför bedömningen att begreppen offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet bör användas parallellt med det mer omfattande begreppet tillsyn tills vidare. Vi vill dock poängtera behovet av ett helhetsgrepp i det pågående arbetet med terminologi i miljöbalken samt miljötillsynsförordningen, så att gränsdragningen mellan de olika begreppen *tillsyn*, *tillsynsvägledning*, *offentlig kontroll* och *annan offentlig verksamhet* blir tydlig.

I samtliga lagförslag införs bestämmelser om ord och uttryck med innebörden att de begrepp som används i lagen ska ha samma betydelse som i kontrollförordningen, med motiveringen att det är av stor vikt att den terminologi som används följer begreppsutvecklingen i unionen. Någon motsvarande bestämmelse införs dock inte i miljöbalken. Kemikalieinspektionen gör bedömningen att det för tydlighets skull bör införas en bestämmelse som innebär att vissa ord och begrepp i miljöbalken har samma betydelse som i kontrollförordningen. Detta gäller särskilt med anledning av att parallella begrepp kommer användas i balken. Utöver detta bör det övervägas om motsvarande bestämmelse bör införas avseende marknadskontrollförordningen.

Avsnitt 1.10 Konsekvent användning av begreppen i kontrollförordningen

Det används olika begrepp i miljöbalken respektive de två EU-förordningar som nu föranleder ändringar i balken. Skillnaderna i begrepp har beaktats i förslaget, där det av till exempel 26 kap. 30 § miljöbalken framgår att det som sägs om tillsynsmyndigheter och tillsyn i vissa bestämmelser, också ska gälla i fråga om kontrollmyndigheter enligt kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen. Användningen av begreppen är dock inte konsekvent, exempelvis används i begreppet *tillsynsmyndigheter* i förslag till 26 kap. 28 §. Kemikalieinspektionen gör bedömningen att begreppet tillsynsmyndigheter sannolikt inte omfattar behöriga myndigheter enligt kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen. Det

bör därför införas en hänvisning även till kontrollmyndigheter enligt kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen i 26 kap. 28 § miljöbalken.

Ovanstående resonemang är relevant även för andra bestämmelser. Av avsnitt 6.12 om råd och information till enskilda framgår att *tillsynsmyndigheternas* informationsskyldighet enligt 26 kap. 1 § sista stycket miljöbalken bör finnas kvar. Motsvarande gäller möjligheten för *tillsynsmyndigheter* att kräva att verksamhetsutövare ska lämna förslag på kontrollplaner eller förbättrande åtgärder enligt 26 kap. 19 § tredje stycket miljöbalken, där det av avsnitt 16.8 om offentlig kontroll och verksamhetsutövarens egenkontroll framgår att egenkontrollen bör kvarstå. Det saknas dock bestämmelser som utvidgar dessa krav till att även gälla kontrollmyndigheter enligt kontrollförordningen samt marknadskontrollförordningen.

Avsnitt 1.10 Finansiering av tillsynsvägledning

Den stödande, förebyggande och rådgivande verksamhet som de behöriga myndigheterna idag bedriver, definieras som ”tillsynsvägledning” i miljötillsynsförordningen (2011:13). Kemikalieinspektionen bedömer att sådan verksamhet faller in under definitionen av annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen. I Kemikalieinspektionens svar på remissen av miljötillsynsutredningens betänkande (SOU 2017:63), konstaterades att en konsekvens av ett tillsynsbegrepp som inte omfattar tillsynsvägledning är att avgifter för tillsyn inte kommer att kunna användas för att finansiera myndigheters arbete med tillsynsvägledning. Med förslaget till ändring i 27 kap. 1 § miljöbalken kommer annan offentlig verksamhet, så som tillsynsvägledning, omfattas av bestämmelsen och därmed skulle finansieringssituationen för växtskyddsmedel vara den samma som idag.

Kemikalieinspektionen vill erinra om behovet för myndigheten att kunna ta ut och använda avgifter för sitt arbete med offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, även i den fortsatta anpassningen av nationell lagstiftning till kontrollförordningen.

Avsnitt 16.6 och 20.10 Ersättning för varu- och produktprov

Bestämmelserna i 26 kap. 22 b § miljöbalken föreslås utvidgas till att gälla *prover* som lämnats enligt kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen i syfte att verksamhetsutövare ska kunna få ersättning för provet (varan eller produkten) och kostnader för provtagning och undersökning. För att tydliggöra att både punkten 1 och 2 i bestämmelsen ska vara tillämpliga, föreslår Kemikalieinspektionen att förslaget till 26 kap. 31 § tredje punkten miljöbalken uttryckligen även ska omfatta *provtagning och undersökning* enligt förordningarna.

Enligt utformningen av bestämmelsen krävs att särskilda skäl föreligger för att en verksamhetsutövare ska kunna få ersättning. I författningskommentaren till bestämmelsen i 26 kap. 31 § tredje punkten miljöbalken berörs vad som ska anses utgöra särskilda skäl att ersätta kostnader för *provtagning och undersökning*, dock inte *provet i sig*. Detta innebär att det saknas vägledning i form av förarbetsuttalanden för vad som utgör särskilda skäl för att ersätta ett prov som lämnats i enlighet med kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen. Kemikalieinspektionen

föreslår att det tydliggörs att de skäl som idag gäller för att ersätta prov enligt 26 kap. 22 b § miljöbalken även gäller prov som lämnats enligt förordningarna.

Avsnitt 1.10 och 16.15 Överklagande av beslut som fattats med stöd av kontrollförordningen

Behöriga myndigheter enligt kontrollförordningen kommer att utses i miljötillsynsförordningen. Eftersom förordningen har beslutats med stöd av 26 kap. miljöbalken och vissa bestämmelser i 26 kap. miljöbalken kompletterar den nya kontrollförordningen, menar man enligt promemorian att beslut som kontrollmyndigheterna fattar i frågor som rör miljöbalkens tillämpningsområde ska anses vara fattade med stöd av balken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Detta är en förutsättning för att besluten ska kunna överklagas enligt nuvarande formulering av 21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

Av promemorian framgår samtidigt att vissa beslut ska fattas med direkt stöd av kontrollförordningen, så som artikel 138. Motsvarande gäller för marknadskontrollförordningen. Kemikalieinspektionen gör bedömningen att 21 kap. 1 § miljöbalken därför behöver utvidgas till att omfatta beslut som fattats enligt kontrollförordningen samt marknadskontrollförordningen.

Avsnitt 1.10, 6.9 och 16.9 Anonyma inköp

Kemikalieinspektionen ser positivt på möjligheten att kunna göra anonyma inköp i syfte att utföra tillsyn och offentlig kontroll. Möjligheten har avgränsats till att gälla situationer där det är nödvändigt för att skydda människors och djurs liv eller hälsa eller miljön. Det skulle vara önskvärt med en större tydlighet kring vilken typ av situationer som avses samt vilka avvägningar myndigheterna ska göra för att bedöma om bestämmelsen om anonyma inköp är tillämplig. Det är till exempel oklart om det ska röra sig om en identifierad direkt fara med ett specifikt växtskyddsmedel som sätts på marknaden eller om växtskyddsmedel som sätts på marknaden i sig är en omständighet som utgör tillräcklig risk för människors och djurs liv eller hälsa eller miljön för att motivera ett anonymt inköp i kontroll- och tillsynssyfte. Mot denna bakgrund är det önskvärt att närmare tydliggöra hur bestämmelsen är avsedd att tillämpas.

Avsnitt 1.10 Vissa detaljsynpunkter

Förslag till ändring i miljöbalken

I det inledande stycket beskrivs att det ska införas åtta nya paragrafer, bland annat i 21 kap. 1 b §. Kemikalieinspektionen saknar ett förslag till den nya paragrafen i avsnitt 1.10.

Förslag till 26 kap. 30 §, miljöbalken

Förslaget till 26 kap. 30 § miljöbalken innebär att flera bestämmelser i kapitlet ska gälla i fråga om kontrollmyndigheter, kontroll och annan verksamhet enligt kontrollförordningen samt marknadskontrollförordningen. En av dessa bestämmelser är 26 kap. 7 §, vilken är upphävd genom lag (2018:570) om ändring i miljöbalken. Kemikalieinspektionen gör därför bedömningen att hänvisningen till 7 § i förslag till 26 kap. 30 § miljöbalken kan strykas.

Förslag till ändring av 29 kap. 5 §, miljöbalken

Formuleringen av förslag till 29 kap. 5 § andra punkten miljöbalken tycks ha blivit felaktig. Kemikalieinspektionen tror att ordet ”de” i förslaget kan strykas.

Skyldighet att anmäla överträdelser av kontrollförordningen

I enlighet med 26 kap. 2 § miljöbalken är tillsynsmyndigheter skyldiga att anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott. Kemikalieinspektionen gör bedömningen att bestämmelsen behöver utvidgas till att även gälla överträdelser av kontrollförordningen, med anledning av att det i 29 kap. 5 § miljöbalken föreslås att överträdelser av artikel 15 i kontrollförordningen ska straffsanktioneras.

Vite och verkställighet av förelägganden och förbud enligt kontrollförordningen

Behöriga myndigheter får fatta beslut om förelägganden och förbud som behövs för att kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen ska följas. Detta framgår av förslag till 26 kap. 31 §, första punkten miljöbalken.

Kemikalieinspektionen gör bedömningen att de behöriga myndigheterna varken kan ansöka om verkställighet eller besluta om rättelse avseende sådana beslut enligt 26 kap. 17-18 §§ miljöbalken, eftersom bestämmelserna om detta är avgränsade till att gälla beslut enligt 26 kap. 9-13 §§ miljöbalken. Det behöver därför införas en bestämmelse som innebär att vad som sägs i 26 kap. 17-18 §§ också gäller förelägganden och förbud enligt 26 kap. 31 § första punkten, miljöbalken.

Vad som framgår i förslag till 26 kap. 31 § andra punkten, miljöbalken bedöms inte avhjälpa denna brist, eftersom bestämmelsen avser beslut som de behöriga myndigheterna meddelat enligt kontrollförordningen samt marknadskontrollförordningen, och inte miljöbalken.

Aktörers skyldigheter enligt kontrollförordningen

I enlighet med artikel 15.2 i kontrollförordningen ska aktörerna bistå och samarbeta med personalen vid offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Detta har föranlett ändringar i form av upplysning om eller hänvisning till bestämmelsen i samtliga lagförslag, förutom miljöbalken. Av promemorian framgår inte motiven bakom denna skillnad. Kemikalieinspektionen gör bedömningen att motsvarande upplysning bör införas i miljöbalken.

Övrigt

Kemikalieinspektionen gör bedömningen att tillståndsprövning av växtskyddsmedel omfattas av begreppet *annan offentlig verksamhet* enligt kontrollförordningen. Detta innebär att bestämmelser som avser sådan verksamhet även ska tillämpas på tillståndsprövningen.

Kemikalieinspektionen noterar att flera ändringar görs i miljöbalken med anledning av förordning (EG) nr 765/2008. Denna förordning förutses ersättas av en ny förordning om marknadskontroll inom kort tid.

I detta ärende har generaldirektören Nina Cromnier beslutat. Markus Klar har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också juristen Elsa Rosén deltagit.

På Kemikalieinspektionens vägnar

Nina Cromnier

Markus Klar