

Remissvar om betänkandet Enhetlig och effektiv marknads- kontroll (SOU 2020:49)

Sammanfattning

Enligt Kemikalieinspektionens uppfattning bör marknadskontrollen som en allmän utgångspunkt integreras med tillsynen över den verksamhet där produkterna hanteras. På kemikalieområdet finns det redan i dag bestämmelser om tillsynsbefogenheter, sanktioner och överklagandebestämmelser m.m. i miljöbalken och i föreskrifter som meddelats i anslutning till balken som gäller marknadskontrollen. Kemikalieinspektionen anser därför att kompletterande nationella bestämmelser till EU:s marknadskontrollförordning¹ på kemikalieområdet i första hand helt bör regleras i sektorslagstiftningen. Detta kan göras genom att man undantar marknadskontrollen på kemikalieområdet från den föreslagna lagen och gör ändringar i miljöbalken och i föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Ett annat tillvägagångssätt är att man gör den sektorsövergripande lagen subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som meddelats i anslutning till balken som rör marknadskontroll på kemikalieområdet. Kemikalieinspektionen *avstyrker* mot denna bakgrund att den föreslagna sektorsövergripande lagen ska gälla marknadskontroll på kemikalieområdet.

I andra hand, för det fall att regeringen bedömer att en fullständig särreglering på kemikalieområdet inte är möjlig, anser Kemikalieinspektionen att utredningen måste kompletteras i vissa avseenden och att den föreslagna sektorsövergripande lagen behöver omarbetas, framför allt i den del som avser sanktionsavgifter.

I tredje hand, om regeringen inte anser att det är möjligt att åstadkomma de kompletteringar och ändringar som Kemikalieinspektionen efterlyser innan den föreslagna sektorsövergripande lagen ska träda i kraft, förespråkar Kemikalieinspektionen en delvis särreglering på kemikalieområdet som innebär att överträdelse av marknadskontrollbestämmelser på området tills vidare hanteras inom ramen för det nuvarande systemet med straff och miljöstraffavgifter enligt miljöbalken och förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter i stället för enligt den föreslagna sektorsövergripande lagen.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011.

Kemikalieinspektionen har i huvudsak följande synpunkter på den föreslagna sektorsövergripande lagen och övriga förslag i betänkandet.

- Kemikalieinspektionen anser att det bör klargöras om endast vissa bestämmelser i de EU-rättsakter som anges i bilaga I till EU:s marknadskontrollförordning ska omfattas av marknadskontroll enligt den föreslagna sektorsövergripande lagen. Om så är fallet bör det anges antingen vilka dessa bestämmelser är eller hur gränsdragningen ska göras mellan bestämmelser som ska omfattas av marknadskontroll och bestämmelser som ska omfattas av annan tillsyn.
- Kemikalieinspektionen *avstyrker* bestämmelsen om ersättning i 17 § i den föreslagna sektorsövergripande lagen i avsaknad av utredning avseende
 - behov av ändringar i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken,
 - gränsdragningen mellan ersättningsberättigade och andra kostnader, samt
 - finansieringen av sådan marknadskontroll som fortsättningsvis inte kommer att kunna täckas genom avgifter.
- Kemikalieinspektionen *avstyrker* det föreslagna sanktionsavgiftssystemet i 20–23 §§ i den föreslagna sektorsövergripande lagen i dess nuvarande utformning. Det behöver utredas närmare vilka typer av överträdelser som lämpar sig för sanktionsavgift. Vidare bör det regleras på förordningsnivå vilka överträdelser som ska leda till sanktionsavgift, med vilket belopp och i vilken utsträckning det ska finnas utrymme för myndigheterna att i det enskilda fallet med stöd av sådana kriterier som föreslås i 21 § andra stycket i den föreslagna sektorsövergripande lagen bestämma andra belopp än de som föreslås föreskrivas på förordningsnivå.
- Kemikalieinspektionen *tillstyrker* de befogenheter som föreslås i 3–16 §§ i den föreslagna sektorsövergripande lagen.
- Kemikalieinspektionen *tillstyrker* förslaget att ge Kemikalieinspektionen ansvar för marknadskontrolluppgifter som tidigare ankommit på Livsmedelsverket och Jordbruksverket förutsatt att nya medel anslås för dessa uppgifter. Kemikalieinspektionen *tillstyrker* även att myndigheten får ansvar för marknadskontroll för alla produkter som anges i bilagan till den sektorsövergripande förordningen, inklusive produkter hos icke-primärleverantörer som i dag endast kontrolleras av kommunerna.
- Kemikalieinspektionen föreslår att det införs en upplysningsbestämmelse i den föreslagna sektorsövergripande svenska förordningen med innehåll att det finns bestämmelser i 1 kap. 5 § miljötillsynsförordningen om vilka marknadskontrolluppgifter som kommuner och länsstyrelser ska ha.
- Kemikalieinspektionen *tillstyrker* förslaget att i miljöbalken införa en ny paragraf, 26 kap. 32 a §, av vilken det framgår att tillsynsmyndigheten – en länsstyrelse eller kommun som utför uppgifter som innebär marknadskontroll – ska lämna upplysningar om kontrollen till statliga myndigheter enligt föreskrifter meddelade av regeringen.
- Kemikalieinspektionens skyldighet som marknadskontrollmyndighet att enligt artikel 20 i EU:s marknadskontrollförordning informera kommissionen om

åtgärder som vidtagits eller avses att vidtas på kemikalieområdet kommer till skillnad från i dag även att omfatta information om vilka åtgärder som samtliga 290 kommuner vidtagit eller avser att vidta på området. Kemikalieinspektionen anser att detta kommer att medföra ett betydande merarbete och att det bör anslås nya medel för att täcka detta behov.

Kemikalieinspektionen har inte några synpunkter på vad som i övrigt föreslås i betänkandet.

Generella synpunkter

Kemikalieinspektionen anser att regler om marknads kontroll är en viktig del i arbetet med att säkerställa en hållbar hantering av kemikalier. Det är enligt Kemikalieinspektionens uppfattning viktigt att så långt det är möjligt skapa gemensamma förutsättningar för såväl ansvariga marknads kontrollmyndigheters arbete med marknads kontroll som de ekonomiska aktörer som omfattas av marknads kontroll. Kemikalieinspektionen ställer sig emellertid tveksam till om det bästa sättet att åstadkomma gemensamma förutsättningar för såväl ansvariga marknads kontrollmyndigheters arbete med marknads kontroll som de ekonomiska aktörer som omfattas av marknads kontroll är genom att införa kompletterande nationella bestämmelser i en ny sektorsövergripande lag. Enligt Kemikalieinspektionens uppfattning bör marknads kontrollen över produkter på kemikalieområdet som en allmän utgångspunkt vara integrerad med tillsynen över den verksamhet där produkterna hanteras. På kemikalieområdet finns det redan i dag bestämmelser om tillsynsbefogenheter, sanktioner och överklagandebestämmelser m.m. i miljöbalken och i föreskrifter som meddelats i anslutning till balken som gäller marknads kontrollen. Kompletterande nationella bestämmelser till EU:s marknads kontrollförordning bör därför i första hand införas i miljöbalken och i föreskrifter som meddelats i anslutning till balken. Detta synsätt synes också vara i linje med den uppfattning som regeringen gav uttryck för i ett nyligen avgjort lagstiftningsärende om tillsyn på miljöområdet (se prop. 2019/20:137 s. 40).

Mot den angivna bakgrunden avstyrker Kemikalieinspektionen att den föreslagna sektorsövergripande lagen ska gälla marknads kontroll på kemikalieområdet och anser att kompletterande nationella bestämmelser till EU:s marknads kontrollförordning på kemikalieområdet i första hand helt bör regleras i sektorslagstiftningen. En sådan särreglering kan åstadkommas genom att man undantar marknads kontrollen på kemikalieområdet från den sektorsövergripande lagens tillämpningsområde och gör nödvändiga ändringar i miljöbalken och i föreskrifter som meddelats i anslutning till balken. Ett annat sätt att åstadkomma detta är att införa en bestämmelse i den föreslagna sektorsövergripande lagen med innehåll att avvikande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som meddelats i anslutning till balken som rör marknads kontroll på kemikalieområdet ska ha företräde framför den föreslagna sektorsövergripande lagen. Den sektorsövergripande lagen skulle därigenom bli subsidiär i förhållande till relevanta bestämmelser på kemikalieområdet.

I andra hand, för det fall att regeringen bedömer att en fullständig särreglering på kemikalieområdet inte är möjlig, anser Kemikalieinspektionen, att utredningen bör kompletteras i vissa avseenden och att den föreslagna sektorsövergripande lagen bör omarbetas, framför allt i den del som avser sanktionsavgifter. Behoven av kompletteringar och ändringar framgår av de närmare synpunkter på förslagen som Kemikalieinspektionen redogör för nedan.

I tredje hand, om regeringen inte anser att det är möjligt att åstadkomma de ändringar som Kemikalieinspektionen efterlyser innan den föreslagna sektorsövergripande lagen ska träda i kraft, förespråkar Kemikalieinspektionen en delvis särreglering på kemikalieområdet som innebär att överträdelser av marknadskontrollbestämmelser på området tills vidare hanteras inom ramen för det nuvarande systemet med straff och miljöstraffavgifter enligt miljöbalken och förordningen om miljöstraffavgifter i stället för enligt den föreslagna sektorsövergripande lagen.

I det följande redogörs för närmare synpunkter på vissa förslag i betänkandet.

Tillämpningsområdet för marknadskontrollen, avsnitt 7.4.3

Enligt artikel 2.1 i EU:s marknadskontrollförordning ska förordningen tillämpas på ”produkter som omfattas av den harmoniserade unionslagstiftning som förtecknas i bilaga I (nedan kallad harmoniserad unionslagstiftning), i den mån det inte finns några särskilda bestämmelser med samma syfte i harmoniserad unionslagstiftning som på ett mer specifikt sätt reglerar särskilda aspekter av marknadskontroll och tillsyn”. Av artikel 3.3 i EU:s marknadskontrollförordning framgår att marknadskontroll avser ”den verksamhet som bedrivs och de åtgärder som vidtas av marknadskontrollmyndigheterna för att säkerställa att produkterna överensstämmer med de krav som fastställs i relevant harmoniserad unionslagstiftning samt säkerställa skydd av det allmänintresse som omfattas av den lagstiftningen.

Enligt Kemikalieinspektionens uppfattning följer det av artiklarna 2.1 och 3.3 i EU:s marknadskontrollförordning att marknadskontrollen omfattar kontroll av att produkter ska uppfylla samtliga krav i de EU-rättsakter som anges i bilaga I till förordningen (jfr även s. 364 i betänkandet). I författningskommentaren till flera av de ändringar som föreslås i sektorslagstiftningen anges emellertid att avgörande för när den föreslagna sektorsövergripande lagen ska tillämpas är att tillsynen rör produktrelaterade krav. I författningskommentaren till 20 § i den föreslagna sektorsövergripande lagen görs därtill en skillnad mellan ”produktrelaterade krav” och andra ”krav på den ekonomiska aktören”. Kemikalieinspektionen anser att det bör klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet om endast vissa bestämmelser i de EU-rättsakter som anges i bilaga I till EU:s marknadskontrollförordning ska omfattas av marknadskontroll enligt den föreslagna sektorsövergripande lagen. Om så är fallet utgår Kemikalieinspektionen från att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet anges vilka dessa bestämmelser är eller hur gränsdragningen ska göras mellan bestämmelser som ska omfattas av marknadskontroll och bestämmelser som ska omfattas av annan tillsyn.

Utpekade myndigheter och fördelning av ansvaret för marknadskontroll, avsnitten 8.2.1 och 8.2.2 samt kommuners kontroll av produkter, avsnitt 11

Kemikalieinspektionen tillstyrker förslaget att Kemikalieinspektionen ska ta över det marknadskontrollansvar som Livsmedelsverket i dag har avseende material och produkter som är avsedda att vara i kontakt med livsmedel enligt Reach-förordningen² och RoHS-direktivet³. Med hänsyn till att möjligheten att ta ut avgifter för marknadskontrollen i fortsättningen kommer att vara begränsad är det en förutsättning för att Kemikalieinspektionen ska kunna åta sig uppgiften att nödvändig finansiering anslås. Kemikalieinspektionen utgår från att myndigheten ges möjlighet att lämna förslag på finansieringsbehovet.

Kemikalieinspektionen tillstyrker också förslaget att Kemikalieinspektionen ska ta över Jordbruksverkets marknadskontrollansvar avseende EU-gödselmedel, även här under förutsättning att Kemikalieinspektionen tilldelas de medel som myndigheten bedömer behövs för uppgiften.

Enligt den föreslagna ändringen i 1 kap. 5 § miljötillsynsförordningen ska kommuner och länsstyrelser inom sina ansvarsområden enligt 2 kap. miljötillsynsförordningen utföra de uppgifter som ankommer på en marknadskontrollmyndighet enligt artiklarna 11.1–11.3 och 17–18 i EU:s marknadskontrollförordning. Hänvisningen till 2 kap. miljötillsynsförordningen innebär att kommunernas tillsynsansvar kommer att avse kemiska produkter och biotekniska organismer hos andra aktörer än primärleverantörer. Detta följer av 2 kap. 21 § första stycket 1 a och 2 kap. 31 § 5. Av utredningens förslag till ny paragraf i 2 kap., 2 kap. 2 a §, följer att Kemikalieinspektionens ansvar för marknadskontroll av kemiska produkter och biotekniska organismer kommer att regleras enligt den föreslagna sektorsövergripande lagen. Vare sig i den föreslagna sektorsövergripande lagen eller den föreslagna sektorsövergripande förordningen begränsas Kemikalieinspektionens marknadskontrollansvar till produkter hos primärleverantörer. Detta innebär att Kemikalieinspektionen kommer att vara skyldig att utföra marknadskontroll avseende produkter hos *alla* aktörer, även icke-primärleverantörer, som omfattas av de regelverk som Kemikalieinspektionen är ansvarig för. Detta medför att både kommunerna och Kemikalieinspektionen kommer att ansvara för marknadskontroll av produkter hos icke-primärleverantörer. Kemikalieinspektionen anser trots den otydlighet detta kan medföra för berörda ekonomiska aktörer att det finns skäl för en sådan ordning eftersom det i flera fall, t.ex. vad gäller näthandel, är svårt att utan närmare granskning bedöma om en aktör är primärleverantör eller icke-primärleverantör. Motsvarande överlappande tillsynsansvar gäller vid tillsyn över varor, jfr 2 kap. 21 § första stycket 1 b, jämte 2 kap. 31 § 5 miljötillsynsförordningen. Kemikalieinspektionen tillstyrker därför att Kemikalieinspektionens ansvar för marknads-

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier, inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/65/EU av den 8 juni 2011 om begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning.

kontroll ska omfatta alla produkter som myndigheten utpekats som ansvarig för enligt bilagan till den sektorsövergripande förordningen, inklusive produkter hos icke-primärleverantörer som också kommer att kontrolleras av kommunerna.

Eftersom kommunerna kommer att utföra viss kontroll av produkter på kemikalieområdet delar Kemikalieinspektionen utredningens bedömning (s. 540 i betänkandet) att Kemikalieinspektionen i egenskap av marknadskontrollmyndighet har vissa skyldigheter enligt artiklarna 16, 19, 20 och 34 i EU:s marknadskontrollförordning som inte kan fullgöras utan uppgifter från kommunerna. Kemikalieinspektionen tillstyrker därför förslaget att i miljöbalken införa en ny paragraf, 26 kap. 32 a §, i vilken det anges att tillsynsmyndigheten vid sådan kontroll som avses i 30 § 2 ska lämna upplysningar om kontrollen till statliga myndigheter enligt föreskrifter meddelade av regeringen. Enligt författningskommentaren gäller uppgiftsskyldigheten en länsstyrelse eller kommun som utför uppgifter som innebär marknadskontroll.

En av de skyldigheter som Kemikalieinspektionen måste fullgöra enligt artikel 20 i EU:s marknadskontrollförordning är att informera kommissionen om de åtgärder som vidtagits eller avses att vidtas på kemikalieområdet. Eftersom informations-skyldigheten gentemot kommissionen bara träffar Kemikalieinspektionen i egenskap av marknadskontrollmyndighet, och inte kommunerna, kommer Kemikalieinspektionen att bli skyldig informera om alla åtgärder som vidtagits eller avses vidtas på kemikalieområdet med anledning av de kontroller som utförts av samtliga 290 kommuner. Någon sådan rapportering görs inte i dag och Kemikalieinspektionen förutser att detta kommer att medföra ett betydande merarbete och anser därför att det bör anslås nya medel för att täcka detta behov.

Befogenheter, avsnitt 9

Kemikalieinspektionen anser att de befogenheter som föreslås i 3–16 §§ i den föreslagna sektorsövergripande lagen är tillräckliga och tillräckligt tydligt uttryckta för att Kemikalieinspektionen ska kunna bedriva tillsyn på det sätt som sker i dagsläget. De befogenheter som enligt den sektorsövergripande lagen föreslås till följd av artikel 14 i EU:s marknadskontrollförordning motsvarar i allt väsentligt de befogenheter som Kemikalieinspektionen har enligt 26 och 28 kap. miljöbalken för att bedriva tillsyn enligt balken, dock med undantag för möjligheten att begränsa innehållet i onlinegränssnitt. Kemikalieinspektionen tillstyrker därmed de föreslagna befogenheterna.

Ersättning för kostnader som avser utförd marknadskontroll, avsnitten 7.3.2 och 9.9

Enligt artikel 10.5 i EU:s marknadskontrollförordning ska medlemsstaterna säkerställa att deras marknadskontrollmyndigheter och centrala samordningskontor har de resurser som krävs, inbegripet bland annat tillräckliga ekonomiska och andra resurser för att kunna utföra sina uppgifter. I artikel 15 i samma förordning ges möjlighet att komplettera den offentliga finansieringen genom att en medlemsstat får låta sina marknadskontrollmyndigheter återkräva kostnaderna för marknadskontrollen från de

ekonomiska aktörer som kontrollerats om den utförda kontrollen visar att aktören inte har följt tillämpliga regler. I 17 § i den föreslagna sektorsövergripande lagen ges de svenska marknadskontrollmyndigheterna en sådan befogenhet.

I betänkandet anges att det inte finns något utrymme för nationella bestämmelser som ger myndigheterna större befogenheter att begära ersättning för sin marknadskontroll än vad som anges i EU-förordningen såvida det inte finns någon annan EU-rättsakt på det harmoniserade området som omfattas av marknadskontroll som möjliggör detta för medlemsstaterna i enlighet med principen om *lex specialis*. Enligt utredningens bedömning hindrar detta marknadskontrollmyndigheterna från att ta ut avgifter i andra fall än vid bristande överensstämmelse (s. 347 f. och 487 i betänkandet). Detta betyder att Kemikalieinspektionen och andra marknadskontrollmyndigheter som i dag har rätt att ta ut avgifter för sin marknadskontroll oavsett om den som kontrolleras har följt eller inte följt tillämpliga regler, i fortsättningen bara kan göra det om det finns stöd för detta i någon EU-rättsakt på det harmoniserade området som omfattas av marknadskontroll. Annars gäller att marknadskontrollmyndigheten endast får kräva ersättning för att finansiera sina marknadskontrollkostnader om den enskilde brutit mot tillämpliga regler. Följden av detta blir att kostnader för marknadskontrollen framdeles som utgångspunkt måste finansieras med anslag i statsbudgeten även om ersättning kommer att kunna återkrävas för kostnader för kontroll av produkter som inte uppfyller gällande krav.

Marknadskontroll på kemikalieområdet finansieras i dag delvis genom en årsavgift för bekämpningsmedel och delvis genom en årlig kemikalieavgift som båda har sin grund i 27 kap. miljöbalken. Enligt artikel 80.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter får medlemsstaterna ”ta ut årliga avgifter med avseende på biocidprodukter som tillhandahålls på deras marknader”. Av kommissionens vägledning för en harmoniserad avgiftsstruktur (CA-Dec12-Doc.5.1.b -Final) framgår att därmed avses bl.a. efterlevnads- och kontrollaktiviteter. Enligt Kemikalieinspektionens bedömning bör årsavgiften för bekämpningsmedel med stöd av denna artikel kunna användas för marknadskontroll enligt principen om *lex specialis*. Samma slutsats gäller den årliga kemikalieavgiften till den del som den avser finansiering av biocidprodukter. I övriga delar gör Kemikalieinspektionen bedömningen att den årliga kemikalieavgiften inte på samma sätt som i dag kommer att kunna användas för att finansiera myndighetens marknadskontroll. Marknadskontrollen kommer således delvis att behöva anslagsfinansieras, vilket medför att statens utgifter kommer att öka. De nya förutsättningarna medför behov av ändringar i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Utredningen har föreslagit ändringar i 8 kap. 2 § den förordningen avseende kostnader för provtagning och undersökning av prov i samband med tillsyn i fråga om kemiska produkter, biotekniska organismer och varor enligt 14 kap. miljöbalken men har inte föreslagit några ändringar i 6 kap. den förordningen där årsavgiften för bekämpningsmedel och den årliga kemikalieavgiften regleras.

Kemikalieinspektionen bedömer att ändringar i 6 kap. om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken måste komma på plats innan den nya finansieringsmodell som nu föreslås kan börja tillämpas och anser att det är en brist att betänkandet inte innehåller några förslag till sådana ändringar. Kemikalieinspektionen anser vidare att det är en brist att utredningen inte närmare har analyserat hur gränsdragningen mellan marknadskontrollkostnader som avser bristande regelefterlevnad och övriga marknadskontrollkostnader som ska kunna ersättas genom återkrav i praktiken ska gå till. Möjligheten för Kemikalieinspektionen att ta ut avgifter för tillsynen påverkas också av frågan om samtliga eller endast vissa bestämmelser i de EU-rättsakter som Kemikalieinspektionen enligt bilaga 1 till den föreslagna sektorsövergripande förordningen ansvarar för ska omfattas av marknadskontroll. Kemikalieinspektionen konstaterar därtill att utredningen har haft i uppdrag att föreslå finansiering i de fall som förslagen leder till ökade kostnader för staten men stannat vid att föreslå att marknadskontrollmyndigheterna ska meddela föreskrifter om ersättningen. Enligt Kemikalieinspektionens uppfattning måste finansieringen lösas innan den finansieringsmodell som avses i 17 § i den föreslagna sektorsövergripande lagen kan börja tillämpas.

Kemikalieinspektionen kan inte tillstyrka 17 § i den föreslagna sektorsövergripande lagen utan kompletterande utredning avseende behov av ändringar i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, gränsdragning mellan ersättningsberättigade och andra kostnader samt avseende finansieringen av sådan marknadskontroll som fortsättningsvis inte kommer att kunna täckas genom avgifter.

Sanktionsavgifter, avsnitt 10.5

På kemikalieområdet är de flesta överträdelser straffbelagda. Endast en liten andel av de misstänkta överträdelser som Kemikalieinspektionen anmäler till Åklagarmyndigheten resulterar emellertid i att åtal väcks. Kemikalieinspektionen har mot den bakgrunden i flera sammanhang framfört att det skulle vara mer effektivt att ersätta straff med sanktionsavgifter för överträdelser på kemikalieområdet som är lätta att konstatera och som inte kräver någon ingående utredning. Kemikalieinspektionen är därför positiv till utredningens ambition att överträdelser av regler på det område som omfattas av marknadskontroll ska leda till sanktionsavgifter i stället för straff. Kemikalieinspektionen anser däremot att det finns sådana brister i det föreslagna sanktionsavgiftssystemet (20–23 §§ i den föreslagna sektorsövergripande lagen) att det inte kan tillstyrkas i sin nuvarande utformning. Nedan redogörs närmare för de omständigheter på vilka Kemikalieinspektionen grundar sitt ställningstagande.

Det behöver klargöras vilka överträdelser som ska omfattas av sanktionsavgift

Enligt 20 § i den föreslagna sektorsövergripande lagen ska sanktionsavgift betalas för överträdelser av bestämmelser i harmoniserad produktlagstiftning eller i EU:s marknadskontrollförordning som ställer krav på den produkt som aktören tillhandahåller eller som medför skyldigheter för den ekonomiska aktören. Det framgår inte närmare av lagtexten vilka typer av överträdelser som ska omfattas av sanktionsavgift. I skälavsnittet i avsnitt 10.5.1 anges att sanktionsavgift ska betalas när överträdelserna avser *produktrelaterade krav* i den harmoniserade lagstiftning som

förtecknas i bilaga I till EU:s marknadskontrollförordning men inget sägs om att också överträdelser av *bestämmelser i harmoniserad produktlagstiftning som medför skyldigheter för ekonomiska aktörer* ska medföra sanktionsavgift. Vad som står i skälavsnittet motsvarar alltså inte vad som föreslås i lagtexten. Författningskommentaren innehåller vidare inte någon närmare upplysning om vilka typer av överträdelser som enligt förslaget ska föranleda sanktionsavgift. Det framgår inte heller av den föreslagna sektorsövergripande svenska förordningen vilka överträdelser som ska omfattas av sanktionsavgift och det finns inte heller något bemyndigande till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka överträdelser som ska medföra sanktionsavgift.

I avsaknad av närmare vägledning om vilka typer av överträdelser som enligt betänkandet ska omfattas av det föreslagna sanktionsavgiftssystemet måste 20 § i lagförslaget, enligt Kemikalieinspektionens mening, uppfattas så att överträdelser av *samtliga* bestämmelser i den harmoniserade produktlagstiftningen enligt bilaga I till EU:s marknadskontrollförordning som ställer krav på den produkt som en ekonomisk aktör tillhandahåller eller som innebär skyldigheter för en ekonomisk aktör ska medföra sanktionsavgift. Det bör dock klargöras om detta är avsikten.

Regeringen har tidigare tagit ställning till när det är lämpligt att använda sig av sanktionsavgifter och uttalat att sanktionsavgifter kan ersätta straff när det är fråga om regler som inte är utformade på ett sådant sätt att det finns utrymme för skönsmässiga bedömningar av om en överträdelse skett och att överträdelsen i sig förutsätter uppsåt eller oaktsamhet (prop. 1981/82:142 s. 24 f.). Detta har i åtskilliga lagstiftningsärenden ansetts innebära att ett system med sanktionsavgifter bara bör omfatta sådana överträdelser som typiskt sett är lätta att konstatera utan någon mer ingående utredning och som är klara och tydliga för den enskilde (se bl.a. prop. 2007/08:107 s. 18 f., prop. 2012/13:143 s. 58 f., prop. 2015/16:118 s. 18 och prop. 2017/18:165 s. 51). Betänkandet ger dock inget svar på om samtliga överträdelser som nu föreslås leda till sanktionsavgift är av den typen att de enligt det nyssnämnda resonemanget lämpar sig för ett sanktionsavgiftssystem som bygger på strikt ansvar. Det saknas därmed underlag i betänkandet för att avgöra om samtliga överträdelser som föreslås leda till sanktionsavgift lämpar sig för sanktionsavgift. Kemikalieinspektionen anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet behövs en analys av vilka överträdelser som ska leda till sanktionsavgift.

Det bör framgå på förordningsnivå vilka överträdelser som ska leda till sanktionsavgift och hur stor avgift som ska betalas för varje överträdelse

Det finns, som tidigare konstaterats, inte något bemyndigande till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka överträdelser som ska medföra sanktionsavgift. Av 21 § den föreslagna sektorsövergripande lagen och 19 § den föreslagna sektorsövergripande förordningen framgår däremot att marknadskontrollmyndigheterna ska få meddela föreskrifter om sanktionsavgiftens storlek. Bedömningar av en överträdelses allvarighet och betydelsen av bestämmelsen som överträdelsen avser påminner om de överväganden som görs inför det att ett visst beteende föreslås vara kriminaliserat och har sådan betydelse för den enskilde att de rimligen inte bör göras av en myndighet. Att

avgifterna föreslås kunna bestämmas till så mycket som 15 000 000 kr talar också för att uppgiften att bestämma avgifternas storlek inte bör ankomma på en enskild myndighet.

Förslaget i 21 § andra stycket i den sektorsövergripande lagen att avgiftens storlek ska bestämmas med hänsyn till hur allvarlig en överträdelse är, betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser och om den som begått överträdelsen tidigare ålagts en sanktionsavgift innebär att avgiftens storlek inte helt kommer att framgå i föreskrifter utan till viss del kan bestämmas i det enskilda fallet. För att sanktionsavgiftssystemet ska vara förutsebart för den enskilde och praktiskt för myndigheterna att tillämpa bör det framgå i föreskrifter vilka överträdelser som ska omfattas av sanktionsavgift och hur stor avgift som ska betalas för var och en av de överträdelser som ingår i sanktionsavgiftssystemet. Kemikalieinspektionen anser mot den angivna bakgrunden att regeringen – inte marknadskontrollmyndigheterna – bör ges bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka överträdelser som ska leda till sanktionsavgift och om sanktionsavgifternas storlek. Kemikalieinspektionen ser gärna att det på förordningsnivå också anges i vilken utsträckning det ska finnas utrymme för myndigheterna att i det enskilda fallet med stöd av sådana kriterier som föreslås i 21 § andra stycket i den föreslagna sektorsövergripande lagen bestämma andra belopp än de som föreslås föreskrivas på förordningsnivå.

Gränsdragningen mot straffbestämmelser och bestämmelser om miljöstraffavgifter kan förtydligas

Flera överträdelser som enligt förslaget ska föranleda sanktionsavgift omfattas i dag av både straffbestämmelser och miljöstraffavgifter, t.ex. överträdelser av skyldigheten enligt Reach-förordningen att tillhandahålla säkerhetsdatablad på svenska som kan föranleda miljöstraffavgift enligt 7 kap. 1 § förordningen om miljöstraffavgifter och straff enligt 29 kap. 6 § miljöbalken. Kemikalieinspektionen anser att införandet av ytterligare ett sanktionsinstrument på området kan göra att det blir svårt för en enskild att utläsa om en överträdelse medför straff, miljöstraffavgift eller sanktionsavgift. Det är därför viktigt att gränsdragningarna mellan de olika instrumenten blir tydliga. I syfte att undvika dubbelbestraffning har utredningen föreslagit gränsdragningar i 25 § i den föreslagna sektorsövergripande lagen och i 29 kap. 11 § fjärde stycket miljöbalken. Gränsdragningarna innebär att en marknadskontrollmyndighet inte ska få besluta om sanktionsavgift för en överträdelse som har föranlett straff eller som omfattas av ett föreläggande eller förbud vid vite och samma överträdelse ligger till grund för en ansökan om utdömande av vite. Vidare ska åtal bara få väckas för straffbelagda gärningar som kan föranleda miljöstraffavgift eller sanktionsavgift enligt den föreslagna sektorsövergripande lagen om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Utredningen har också föreslagit en ändring i 30 kap. 3 § andra stycket miljöbalken som innebär att statliga myndigheter som utför kontroll enligt EU:s marknadskontrollförordning inte får besluta om miljöstraffavgift enligt 26 kap. 30 § miljöbalken. Eftersom en marknadskontrollmyndighet också kan vara en tillsynsmyndighet som är skyldig att tillämpa bestämmelserna i miljöbalken om miljöstraffavgifter anser Kemikalieinspektionen att gränsdragningen i 30 kap. 3 § kan

förtydligas genom att undantaget begränsas till att gälla *när* tillsynsmyndigheten utför kontroll enligt EU:s marknadskontrollförordning.

Kemikalieinspektionen noterar för övrigt att utredningen har uttalat att det för att åstadkomma en tydlig skiljelinje mellan straff och sanktionsavgifter är lämpligt att avkriminalisera de överträdelser som ingår i sanktionsavgiftssystemet (s. 520 i betänkandet). Utredningen har motiverat valet att inte föreslå någon avkriminalisering på miljöområdet med att miljöbrottsdirektivet kräver att överträdelser på miljöområdet måste vara straffbelagda (s. 504 och 520 i betänkandet). Kemikalieinspektionen konstaterar att det saknas en närmare analys av om denna slutsats gäller samtliga de överträdelser på kemikalieområdet som i dag är straffbelagda enligt 29 kap. miljöbalken och som nu föreslås omfattas av sanktionsavgifter enligt den föreslagna sektorsövergripande lagen.

Särreglering av överträdelser på kemikalieområdet bör övervägas

Enligt Kemikalieinspektionens uppfattning måste det föreslagna sanktionsavgiftssystemet omarbetas så att det framgår på förordningsnivå vilka överträdelser som ska omfattas av sanktionsavgift och vilket belopp som ska betalas för var och en av överträdelserna. Om regeringen bedömer att detta inte hinner göras i tid för att den föreslagna sektorsövergripande lagen och övriga föreslagna ändringar i sektorslagstiftningen ska kunna träda i kraft den 16 juli 2021, anser Kemikalieinspektionen att överträdelser av marknadskontrollbestämmelser på kemikalieområdet tills vidare bör hanteras inom ramen för nu gällande system för straff och miljöstraffavgifter i miljöbalken och förordningen om miljöstraffavgifter.

I detta ärende har generaldirektören Per Ängquist beslutat. Juristen Magnus Petersson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har enhetscheferna Annkristin Axén och Camilla Zetterberg deltagit.

Per Ängquist

Magnus Petersson