

Remissvar om Betänkande Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter (SOU 2017:69)

Sammanfattning

- Kemikalieinspektionen instämmer i behovet av gemensamma förutsättningar för marknadskontrollmyndigheter och att en horisontell lag om marknadskontroll kan vara en sådan. Detta förutsätter dock att ingen myndighet får mindre befogenheter och sanktionsmöjligheter. Lagen bör därför utformas som en minimilagstiftning.
- Kemikalieinspektionen anser att översynen av sektorslagstiftningar som följer av införandet av den nya lagen bör samordnas för att bibehålla syftet med en likvärdig marknadskontroll.
- Kemikalieinspektionen avstyrker förslaget att marknadskontrollmyndigheter inte ska ha tillträde till bostäder.
- Kemikalieinspektionen avstyrker förslaget att en ekonomisk aktör enbart ska ersätta marknadskontrollmyndigheten för kostnader för provtagning och undersökning av produktexemplar i de fall då produkter inte uppfyller kraven.
- Kemikalieinspektionen tillstyrker förslaget om att en marknadskontrollmyndighet ska få köpa in en produkt under annan identitet.
- Kemikalieinspektionen avstyrker förslaget om att ett föreläggande eller förbud *ska* förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Kemikalieinspektionen anser att det i stället bör formuleras som att ett föreläggande eller förbud *får* förenas med vite.
- Kemikalieinspektionen instämmer i förslaget att marknadskontrollmyndigheter ska ta ut sanktionsavgift om en produkt inte uppfyller gällande krav. Kemikalieinspektionen anser att de eventuella lagändringar av sektorslagstiftningen som följer av utredningen måste samordnas med de ändringar som utredningen om *Miljötillsyn och sanktioner* (SOU 2017:63) ger upphov till.
- Kemikalieinspektionen anser att det saknas slutsatser om förslagets förenlighet med Europakonventionen.
- Kemikalieinspektionen avstyrker förslaget om att kontrollmyndigheten ska kunna sätta ner en sanktionsavgift.

- Kemikalieinspektionen anser att det ska införas en möjlighet att ta ut dubbel sanktionsavgift då en överträdelse inte upphör eller upprepas i den föreslagna lagen.
- Kemikalieinspektionen anser att det ska införas en möjlighet att differentiera sanktionsavgifter utifrån den ekonomiska aktörens storlek.
- Kemikalieinspektionen instämmer i bedömningen om behov av översyn av reglerna om CE-märkning i lagen om ackreditering och teknisk kontroll.
- Kemikalieinspektionen anser att frågan om antalet kontrollmyndigheter är mer komplicerad än vad som framgår i betänkandet och kräver en mer djupgående analys, till exempel kring vikten av myndighetens kompetens inom sakfrågorna.
- Kemikalieinspektionen instämmer i bedömningen att de produktområden där ansvarig myndighet saknas idag snarast bör ses över.
- Kemikalieinspektionen instämmer i bedömningen att Marknadskontrollrådet bör överväga hur kommunerna och andra myndigheter som inte ingår i rådet ska delta i samordningen.

Synpunkter

6.2.2 Behovet av gemensamma befogenheter och sanktionsmöjligheter och

6.2.3 Hur ska regleringen om enhetliga befogenheter och sanktionsmöjligheter utformas?

Kemikalieinspektionen instämmer i behovet av gemensamma förutsättningar för marknadskontrollmyndigheter och att en horisontell lag om marknadskontroll kan vara en sådan. Detta förutsätter dock att ingen myndighet får mindre befogenheter och sanktionsmöjligheter. Lagen bör därför utformas som en minimilagstiftning.

Kemikalieinspektionen har vid analys av den föreslagna lagen identifierat att myndigheten skulle kunna få minskade befogenheter och sanktionsmöjligheter. Kemikalieinspektionen anser därför att den föreslagna lagen bör utgöra en lägstanivå, och att ingen myndighets befogenheter eller sanktionsmöjligheter ska minska. I utredningen saknas det ett resonemang kring hur kontrollmyndigheters eventuellt minskade befogenheter ska hanteras vid en översyn av sektorslagstiftningen.

Kemikalieinspektionen kan inte bedöma vilka konsekvenser den föreslagna lagen skulle få för kemikalietillsynen om befogenheter och sanktionsmöjligheter flyttas från miljöbalken.

Kemikalieinspektionen anser att en ny horisontell lag inte ska medföra negativa konsekvenser för kemikaliekontrollen, och att det därför är viktigt att det genomförs en konsekvensanalys innan införandet.

6.3.2 Hur förhåller sig den föreslagna lagen till gällande regelverk?

Kemikalieinspektionen anser att det är viktigt att översynen av sektorslagstiftningarna samordnas för att bibehålla syftet med en likvärdig marknadskontroll. Utredningen berör detta utan att ha möjlighet att utreda frågan mer, det är dock viktigt att det finns en gemensam syn på hur översynen ska gå till.

6.3.6 Vilka utredningsbefogenheter bör myndigheterna ha i sin marknads kontroll?

Kemikalieinspektionen ser att det redan i dagsläget finns behov av att få tillträde till bostäder. Det kan vara fallet om en ekonomisk aktör har lager i eller i anslutning till bostaden, eller om bostadsadressen är densamma som företagsadressen. Företag som drivs från bostäder är generellt mindre, och Kemikalieinspektionens erfarenhet är att sådana ofta har sämre kännedom om gällande regler. Det är dock viktigt att understryka att tillträde till bostäder endast ska få ske när bostaden även används för företagets verksamhet. Kemikalieinspektionen har i dagsläget rätt till tillträde till bostäder enligt kap 28 miljöbalken (1998:808) och ser ett fortsatt behov av detta. Kemikalieinspektionen avstyrker förslaget att marknads kontrollmyndigheter inte ska ha tillträde till bostäder.

Kemikalieinspektionen har i dagsläget befogenhet att utkräva ersättning även för produkter som uppfyller kraven enligt miljöbalken. Förslaget innebär därmed en minskad befogenhet och kan även leda till att myndigheters möjlighet att utföra effektiv marknads kontroll begränsas. Kemikalieinspektionen avstyrker därför förslaget.

Kemikalieinspektionen tillstyrker förslaget om att en marknads kontrollmyndighet får köpa in en produkt under annan identitet och utan att ange avsikten. Myndigheten har i sin marknads kontroll stött på fall där det har varit svårt att få tag på produkter då de har köpts i myndighetens namn. I och med ökningen av internetbaserad handel ökar även myndigheternas behov av att kontrollera sådana varor, och därför också behovet av att kunna utföra anonyma inköp.

6.3.7 Vilka ingripandebefogenheter bör myndigheterna ha i sin marknads kontroll?

Kemikalieinspektionen anser att det kan vara oproportionerligt att förena ett beslut med vite som ett första steg och anser att det första beslutet inte bör förenas med vite, om det inte finns särskilda skäl. Enligt författningskommentaren kan ett skäl för att avstå från att använda vite vara att det finns skäl att anta att den ekonomiska aktören kommer att följa föreläggandet. Kemikalieinspektionen anser att man i de flesta fall kan utgå ifrån att den ekonomiska aktören har för avsikt att följa myndighetens beslut. Att som grundregel utgå ifrån att den ekonomiska aktören inte kommer att följa ett beslut och förena beslutet med vite skulle kunna försämra dialogen med den ekonomiska aktören. Det innebär även merarbete för myndigheten att förena beslut med viten. Kemikalieinspektionen avstyrker förslaget om att ett föreläggande eller förbud *ska* förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Kemikalieinspektionen anser att det i stället bör formuleras som att ett föreläggande eller förbud *får* förenas med vite.

6.3.8 Sanktioner

Kemikalieinspektionen tillstyrker förslaget att marknads kontrollmyndigheter ska ta ut sanktionsavgift om en produkt inte uppfyller gällande krav. Kemikalieinspektionen har även i utredningen och i remitteringen av ”Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn

präglad av ansvar, respekt och enkelhet” (SOU 2017:63) framfört att myndigheten önskar en sanktionsväxling från straffsanktioner till sanktionsavgifter för många överträdelser på kemikalieområdet. Detta eftersom Kemikalieinspektionens erfarenheter är att anmälan till åklagare i många fall inte är en effektiv sanktion. Kemikalieinspektionen anser att det är viktigt att samordna de eventuella ändringar i lagstiftningen som kan bli en följd av de två utredningarna.

Utredningen har i samband med sanktionsavgifter behandlat artikel 6 i Europakonventionen om rätten till en rättvis rättegång. Det saknas dock slutsatser om förslaget förenlighet med konventionen, d.v.s. hur förslaget uppfyller kraven på t.ex. rätten att inte vara verksamt i förfarandet till sin egen nackdel. Kemikalieinspektionen anser också att de föreslagna myndighetsbefogenheternas förenlighet med Europakonventionen på samma sätt behöver analyseras.

Kemikalieinspektionen ifrågasätter om det är motiverat att sätta ned sanktionsavgiften om överträdelsen kan anses vara mindre allvarlig, som att produkten endast tillhandahållits under kort tid och haft begränsad spridning, eller om den ekonomiska aktören vidtagit åtgärder för att eliminera risker. Detta kan medföra att beslut om sanktionsavgift kräver en bedömning och riskerar medföra skillnader mellan hur olika kontrollmyndigheter agerar. Syftet med sanktionsavgifter är att de ska vara enkla att konstatera och att bedömningen redan är gjord. Sanktionsavgifter bör inte påverkas av hur företaget agerat efter att överträdelsen skett, utan syftar på den faktiska överträdelsen. Kemikalieinspektionen avstyrker förslaget om att kontrollmyndigheten ska kunna sätta ner en sanktionsavgift.

Kemikalieinspektionen har i dagsläget möjlighet att påföra en sanktionsavgift med dubbelt belopp då en överträdelse inte upphör, eller då en överträdelse upprepas. Denna möjlighet är ett effektivt verktyg för att komma tillrätta med återkommande överträdelser. Kemikalieinspektionen anser att det ska införas en sådan möjlighet i den föreslagna lagen.

I betänkandet nämns inte möjligheten att införa differentierade sanktionsavgifter, dvs. att avgifternas belopp anpassas efter exempelvis ett företags storlek. I den föreslagna lagen (19 §) anges att när avgiften fastställs ska hänsyn tas till överträdelsen allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Det saknas därmed utrymme att ta hänsyn till ekonomiska aktörens storlek. Sanktionsavgifterna bör vara proportionerliga och kännbara. Kemikalieinspektionen bedömer att differentierade avgifter baserat på ekonomiska aktörers storlek ger bättre förutsättningar för detta. Differentieringens uppbyggnad bör vara fastställd i lagstiftningen och inte kräva någon bedömning från kontrollmyndigheten. En annan anledning att ha differentierade avgifter är att det inom andra områden, exempelvis växtskyddsmedel (förordning (EU) 2017/625¹), kommer att finnas krav på differentierade avgifter och det skulle göra det mer jämlikt mellan olika branscher. Det finns även exempel på andra områden där differentierade sanktionsavgifter

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel

används (till exempel revisorslagen (2001:883) 32 f §) och dessa kan användas som modell för hur differentieringen kan läggas upp. Kemikalieinspektionen anser att det ska införas en möjlighet att differentiera sanktionsavgifter enligt den föreslagna lagen utifrån den ekonomiska aktörens storlek.

6.4 Särskilt om CE-märkning

Kemikalieinspektionen instämmer i bedömningen om behov av översyn av reglerna om CE-märkning i lagen om ackreditering och teknisk kontroll.

6.5 Färre statliga myndigheter bör ha marknadskontrollansvar

Kemikalieinspektionen anser att frågan är mer komplicerad än vad som framgår i betänkandet och anser att det behövs en mer djupgående analys. Slutsatsen att färre statliga myndigheter skulle ge en mer effektiv marknadskontroll är dåligt underbyggd. En aspekt som inte beaktas i betänkandet är vikten av myndighetens kompetens inom sakfrågor. Kvaliteten på marknadskontrollen kan antas bli högre om de som utför marknadskontrollen har nära kontakt med övriga experter på sakområdet. Kemikalieinspektionen anser att det finns risk för att vissa aspekter med en produkt inte kontrolleras, ifall en myndighet har ansvar för flera olika risker med en produkt. I dessa fall kan det vara svårt för en myndighet att ha kompetens inom alla områden. Ett exempel är leksaker som kan medföra många olika typer av risker. Kemikaliekraven är långtgående och det krävs mycket detaljerad kunskap om lagstiftningen och kemiska analysmetoder för att kunna kontrollera efterlevnaden. Även andra risker med leksaker, till exempel elektriska och fysikaliska risker, kräver specialkompetens för att kunna kontrolleras. Ansvarsfördelningen och samarbetet mellan myndigheterna fungerar ändamålsenligt i dagsläget.

6.6 Områden där marknadskontrollmyndighet saknas

Kemikalieinspektionen instämmer i bedömningen att de produktområden där ansvarig myndighet saknas idag snarast bör ses över. Det är anmärkningsvärt att produktområden där bristen på ansvarig marknadskontrollmyndighet har påtalats under en längre tid fortfarande saknar ansvarig myndighet. I fallet med material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel finns det ett stort antal produkter och ekonomiska aktörer som i dagsläget helt undgår marknadskontroll och där finns det en stor risk att människor utsätts för farliga kemiska ämnen.

6.7 Ökad effektivitet genom strategisk planering och bättre myndighetssamarbete

Kemikalieinspektionen instämmer i bedömningen att det finns ett behov av ökat samarbete och planering mellan marknadskontrollmyndigheter. Ett område där problem med exempelvis olika bedömningar kan uppstå är vid kommunernas kontroll av produkter i så kallade kedjebutiker. Det framförs även i utredningen att det vore effektivare att kontroller utförs i högre utsträckning i den del av företag som sköter inköp och hos importörer. Kemikalieinspektionen instämmer i denna beskrivning, men vill också framföra att kontroller i butiksled kan vara berättigade då vissa krav även kan omfatta butikernas verksamhet, till exempel kravet på att informera konsumenter som begär att få veta om varor innehåller särskilt farliga ämnen. Kemikalieinspektionens har också erfarenhet av att kommuners inspektioner

i butiksled får till effekt att butiker ställer krav på sina leverantörer, vilket ökar importörers och tillverkares incitament att följa kraven i lagstiftningen. I vissa fall kan även kommunernas anpassning till lokala förutsättningar samt möjlighet att komma i kontakt med nya ekonomiska aktörer vara en fördel.

Det faktum att kommunerna utövar marknads kontroll är en utmaning, eftersom det är ett stort antal myndigheter som ska samordna sig. Kemikalieinspektionen instämmer i bedömningen att Marknadskontrollrådet bör överväga hur kommunerna och andra myndigheter som inte ingår i rådet ska delta i samordningen. Ytterligare ett sätt att samordna marknads kontroll som utförs av kommuner är omfattande och kvalitativ vägledning. För att uppnå kvalitativ vägledning är det viktigt att den vägledande myndigheten även utför egen marknads kontroll.

Vissa detaljsynpunkter

5.3.3 Kemikalieinspektionen

Formulering på s. 120 ”Kemikalieinspektionen har ensamt tillsynsansvar för primärleverantörer, samt över butikers och grossisters försäljning av varor.” kan läsas som att Kemikalieinspektionen har ensamt tillsynsansvar för varor i butik och hos grossister. Kemikalieinspektionen har ensamt tillsynsansvar för primärleverantörer, men Kemikalieinspektionen och kommunerna delar tillsynsansvaret för varor som tillhandahålls av icke primärleverantörer.

Det fjärde stycket på s. 120 (som inleds med ”Marknadskontrollen över kemikalier...”) handlar om det delade tillsynsansvaret för produkter i detaljhandelsledet. I den sista meningen (”Enligt Kemikalieinspektionen...”) står det att både Kemikalieinspektionen och kommunerna önskar att kommunerna har hela ansvaret för tillsyn i butik. Kemikalieinspektionen vill förtydliga att denna önskan endast gäller varor (inte kemiska produkter) och att det fortfarande är önskvärt att även Kemikalieinspektionen har tillsynsansvar för butiksledet. Vi anser att kommunerna även bör kunna kontrollera varor som en butik har köpt direkt från ett utländskt företag, eftersom detta är väldigt vanligt förekommande. I dagsläget bedöms en butik vara primärleverantör för en sådan produkt och då är endast Kemikalieinspektionen behörig myndighet.

I detta ärende har generaldirektör Nina Cromnier beslutat. Frida Ramström har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Linnea Kanning, Karin Rumar, jurist Johan Forsberg, enhetschef Annkristin Axén, enhetschef Helena Segervall och avdelningschef Camilla Zetterberg deltagit.

På Kemikalieinspektionens vägnar

Nina Cromnier

Frida Ramström