



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE

2022-05-12

Ärendenummer
NV-02346-22

Utrikesdepartementet
Ud.hi.remiss@regeringskansliet.se

Yttrande över Kompletterande promemoria till betänkandet Enhetlig och effektiv marknadskontroll (SOU 2020:49) förslag till förordningsändringar - del 2

Sammanfattning

- Naturvårdsverket efterfrågar tydliga förordningsmotiv till de föreslagna bestämmelserna för att enklare kunna härleda vilka insatser som ska anses vara marknadskontrollinsatser och vad som är övrig miljöbalkstillsyn.
- Naturvårdsverket instämmer i förslagen till förändringar i miljötillsynsförordningen (2011:13) som innebär att begreppet marknadskontroll inkluderas i relevanta bestämmelser, men motsätter sig utformningen av vissa förslag.
- Naturvårdsverket motsätter sig förslaget att Naturvårdsverket tilldelas ansvaret att samordna det nationella samarbetet mellan myndigheter som har tillsynsansvar för avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön för livsmedels- och foderproduktion samt för att samordna kontakterna med EU-kommissionen och övriga EU-medlemsstater. Naturvårdsverket anser att samordningsansvaret bör läggas på en av de behöriga myndigheterna.
- Naturvårdsverket motsätter sig förslagen i förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken i de delar där vi är marknadskontrollmyndighet. Naturvårdsverket anser att det behöver utredas ytterligare hur marknadskontroll bör genomföras inom producentansvaren, kostnaden för marknadskontroll och hur den kostnaden bör finansieras.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket konstaterar att det finns behov av ett förtydligande om vilka författningsreglerade krav som ska kontrolleras via marknadskontroll respektive miljöbalkstillsyn och efterfrågar därför tydliga förordningsmotiv till de föreslagna bestämmelserna för att enklare kunna härleda vilka insatser som ska anses vara marknadskontrollinsatser och vad som är övrig miljöbalkstillsyn. Naturvårdsverket menar att vissa krav är enklare att relatera till produkters

utsläppande på marknaden, medan andra krav är betydligt svårare, exempelvis krav på registrering som inte är en omedelbar förutsättning för att få sätta produkten på EU-marknaden, vilket också lyfts fram i Naturvårdsverkets yttrande över ”Utkast till lagrådsremiss Anpassningar till EU:s marknadskontrollförordning del 2 (UD2021/17423)”.

1. Föreslagna ändringar i miljötillsynsförordning (2011:13)

Naturvårdsverket instämmer i förslagen till förändringar i miljötillsynsförordningen som innebär att begreppet marknadskontroll inkluderas i relevanta bestämmelser, men motsätter sig utformningen av vissa förslag enligt nedan.

1.1. Hänvisningar till direktiv i författningstext 2 kap. 24 § (sid. 75–76)

Naturvårdsverket motsätter sig att i miljötillsynsförordningen använda en lagstiftningsteknik som innebär hänvisningar till krav i ospecificerade artiklar i EU-direktiv som redan är genomförda i svensk rätt. Naturvårdsverket anser därför att punkt 2 i 2 kap. 24 § inte tillför något och bör strykas och att begreppet marknadskontroll istället bör inkluderas i punkt 1.

I punkten 1, som gäller tillsyn, hänvisas till de svenska förordningar som genomför berörda direktiv, medan punkten 2 hänvisar till marknadskontroll av krav i tre direktiv. De tre direktiven under punkt 2 är genomförda i svenska förordningar, huvudsakligen i samma förordningar som anges under punkt 1, med undantag av någon liten del av batteridirektivet som är genomfört i förordning (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter.

Det anges på sid. 159 i promemorian att uppräknade direktiven i svenska bestämmelser inte ska ses som ett genomförande, utan som en anpassning av svensk rätt till EU-förordningen om marknadskontroll. Läsaren av miljötillsynsförordningen kan dock inte förväntas känna till detta syfte, utan innebörden av punkt 2 i 24 § blir oklar, dvs. vad punkten har för betydelse för en kontrollmyndighet. Att dela upp tillsyn och marknadskontroll i olika punkter förenklar inte heller förståelsen av skillnaden mellan tillsyn och marknadskontroll. Svensk rätt bör kunna anses anpassad till EU-förordningen om marknadskontroll utan att explicit räkna upp direktiven, eftersom direktiven är genomförda i svenska bestämmelser. Tydlig anpassning till EU-rätten bör inte ges företräde framför otydliga svenska bestämmelser.

1.2. Hänvisningar till tillsyn ”enligt miljöbalken” punkt 1 i 2 kap. 24 § (sid. 74)

Naturvårdsverket motsätter sig att göra tillägget ”enligt miljöbalken” när tillsynen beskrivs (exempelvis i punkt 1 i 2 kap. 24 §), och anser att det tillägget bör styrkas genomgående i förslaget. Miljöbalkstillsynen avser även bestämmelser i förordningar, i myndighetsföreskrifter, i miljötillstånd och vad som i övrigt följer av praxis. Miljötillsynen är således inte begränsad till bestämmelser i miljöbalken. Dessutom är även marknadskontrollen en del av miljöbalken, eftersom marknadskontrollförordningen har inkorporerats i miljöbalken via miljöbalkens tillsynskapitel (26 kap).

Vad som är tillsyn fastställs definitionsmässigt i 26 kap. 1 § miljöbalken. Tillsyn innebär bland annat att säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Det bör innebära att marknadskontroll definitionsmässigt faller in under tillsynsbegreppet såsom det beskrivs i 26 kap. 1 § miljöbalken såvitt gäller EU-bestämmelser som har inkorporerats i balken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, även om EU benämner denna typ av tillsyn som marknadskontroll. Genom att skilja på tillsyn enligt miljöbalken och marknadskontroll i två olika punkter blir miljötillsynsförordningen enligt Naturvårdsverkets uppfattning, onödigt komplicerad, eftersom en sådan lagstiftningsteknik inte annars används i miljöbestämmelser. Att dessutom poängtera att det ena handlar om tillsyn ”enligt miljöbalken”, medan marknadskontrollen motsatsvis i så fall *inte* är enligt miljöbalken försvårar förståelsen av bestämmelserna ytterligare.

Naturvårdsverket ser ett behov av att för tillsynsmyndigheter och kontrollmyndigheter klargöra skillnaden mellan miljöbalkstillsyn och marknadskontroll och efterfrågar därför tydliga förordningsmotiv. Eftersom kommuner, och i viss mån även länsstyrelser, även ska rapportera kontrollinsatser till den ansvariga marknadskontrollmyndigheten (1 kap. 12 a §) behöver det tydliggöras vilka insatser som utgör marknadskontroll och vilka tillsynsinsatser som definieras som tillsyn om 1 kap. 12 a § ska kunna efterlevas.

1.3. Marknadskontrollansvar enligt batteridirektivet punkt 2 i 2 kap. 24 § (sid. 75–76)

Eftersom Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer (batteridirektivet) är uppräknat under punkt 2 i 2 kap. 24 § kan det tolkas som att Naturvårdsverket numera har marknadskontrollansvaret för samtliga artiklar i direktivet. Krav på frånvaro av vissa metaller i batterier har genomförts i 11c-e i förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter. Dessa regler bör röra marknadskontroll och Kemikalieinspektionen är idag marknadskontrollmyndighet för dessa bestämmelser. Naturvårdsverket anser att Kemikalieinspektionen även fortsättningsvis ska vara marknadskontrollmyndighet för dessa bestämmelser.

1.4. Marknadskontrollansvar enligt direktivet för uttjänta bilar (Avsnitt 3.2 Tilldelning av ansvar för marknadskontroll, sid. 148)

Naturvårdsverket noterar att Kemikalieinspektionen utpekats som ansvarig marknadskontrollmyndighet för Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG av den 18 september 2000 om uttjänta fordon. Naturvårdsverket har inget att invända mot förslaget. I Naturvårdsverkets yttrande till betänkandet Enhetlig och effektiv marknadskontroll (SOU 2020:49) påpekades att Naturvårdsverket inte borde ha detta ansvar.

Naturvårdsverket vill dock uppmärksamma regeringen på att det i den pågående revideringen av direktivet om uttjänta fordon förväntas komma ytterligare produktkrav, som kan komma att omfatta typgodkännande av bilar, där Kemikalieinspektionen möjligen inte är den bäst lämpade kontrollmyndigheten. Det kan därför finnas anledning att se över marknadskontrollansvaret för uttjänta fordon i ett senare skede.

1.5. Samordning gällande utsättning av GMO i miljön 2 kap 39 § (sid. 85-86 och Avsnitt 8.3 Samordnande myndigheter enligt EU:s kontrollförordning sid. 216)

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget att Naturvårdsverket tilldelas ansvaret att samordna det nationella samarbetet mellan myndigheter som har tillsynsansvar för avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön för livsmedels- och foderproduktion, samt för att samordna kontakterna med EU-kommissionen och övriga EU-medlemsstater. Naturvårdsverket anser att det är omotiverat att lägga samordningsansvaret på Naturvårdsverket som varken tillhör någon av de utpekade myndigheterna med tillsynsansvar inom GMO-området eller föreslås som en sådan behörig myndighet som avses i Avd 2 artikel 4.1 i kontrollförordningen¹.

Naturvårdsverket anser att samordningsansvaret bör läggas på en av de behöriga myndigheterna, d.v.s. Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen eller Jordbruksverket.

1.6. Ansvar för Förvarsinspektören för hälsa och miljö 2 kap 4 § (sid. 66)

Naturvårdsverket har noterat att EU:s marknadskontrollförordning inte har inkluderats i 2 kap. 4 § som beskriver ansvarsområdet för Förvarsinspektören för hälsa och miljö, utan att endast kontrollförordningen inkluderats.

Naturvårdsverket anser att marknadskontroll enligt marknadskontrollförordningen inom försvarets verksamheter rimligen bör utföras av Förvarsinspektören för hälsa och miljö i den mån det kan finnas produktregler som ställer krav på marknadskontroll även inom försvarets verksamheter. Marknadskontrollförordningen bör isåfall inkluderas i 2 kap. 4 §.

2. Föreslagna ändringar i förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT) (sid. 26–27 i PM)

Naturvårdsverket motsätter sig förslagen i de delar där vi är marknadskontrollmyndighet.

2.1. 7 kap. 8 f-i § FAPT (sid. 27)

Naturvårdsverket motsätter sig att marknadskontroll ska ingå i den tillsynsavgift som avser producentansvaren och anser att detta behöver utredas ytterligare. Naturvårdsverket anser att det behöver utredas hur marknadskontroll bör genomföras inom producentansvaren, kostnaden för marknadskontroll och hur den kostnaden bör finansieras. En sådan utredning skulle vara behjälpt av de förordningsmotiv som Naturvårdsverket efterfrågar, för att kunna få bättre förståelse om vad som ska anses utgöra marknadskontroll och vad som ska anses vara tillsyn.

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 samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll)

Det remitterade förslaget innebär att endast den marknadskontroll som utförs enligt de direktiv som framgår av bilaga 1 till EU:s marknadskontrollförordning avgiftsbeläggs i FAPT. Annan marknadskontroll är fortsatt fullt skattefinansierad, till exempel den som utförs till följd av engångsplastdirektivet 2019/904/EU eller Kemikalieinspektionens marknadskontroll av varor. Kemikalieinspektionen får bara använda avgifter från produktregistret för finansiering av marknadskontroll för kemiska produkter och inte för varor. För att finansieringen ska bli enhetlig inom miljöbalken behövs en mer omfattande analys än vad som följer av den remitterade promemorian. Annars riskerar miljöbalkens avgiftssystem blir fragmenterat och de övergripande principerna om uttag av avgifter i miljöbalkenssystemet riskerar att frångås.

Nuvarande tillsynsavgifter för producentansvaren är bestämda efter en bedömning av tidsåtgången för tillsyn och bygger på analys i tidigare regeringsuppdrag. Regeringen har också nyligen analyserat och ändrat avgifterna i FAPT för förpackningar. Storleken på avgiften har inte tagit hänsyn till marknadskontroll. Det går heller inte att enkelt uppskatta kostnaden för marknadskontroll eftersom det fortfarande är oklart hur begreppet skiljer sig från övrig tillsyn. Vissa bestämmelser i respektive direktiv kan relativt enkelt hänföras till produkternas utsläppande på marknaden, medan andra bestämmelser är mer i en gråzon, exempelvis krav på registrering av ett insamlingsystem. Det behöver också utredas ytterligare om det är en årsavgift för marknadskontroll som är det mest lämpliga eller en timavgift eller möjligen en kombination.

Tills dess att utredningen ovan gjorts kan marknadskontrollen fortsätta att finansieras som idag, genom anslaget. I dagsläget är produktreglerna i producentansvaren relativt begränsade, men väntas öka i och med översynen av de relevanta direktiven på EU-nivå i linje med ambitionerna inom cirkulär ekonomi. Att inte införa förslaget i promemorian i dagsläget bedöms därför inte få betydande konsekvenser.

3. Reglering av marknadskontroll utöver listade rättsakter och utpekande av marknadskontrollmyndigheter

Naturvårdsverket efterfrågar ett klagande av vilka rättsakter som omfattas av de föreslagna bestämmelserna om marknadskontroll i de förordningsmotiv som Naturvårdsverket efterfrågar. Av promemorian framgår att det endast är rättsakter på bilaga 1 till marknadskontrollförordningen som nu fördelats mellan marknadskontrollmyndigheter. Naturvårdsverket kan dock konstatera att EU använder marknadskontrollbegreppet i åtskilligt fler EU-rättsakter, och det är för Naturvårdsverket oklart om marknadskontrollen endast ska knytas till bilaga 1, om det är så att EU inte ställer lika höga krav på en effektiv marknadskontroll när rättsakten *inte* finns i bilaga 1. Exempelvis saknas Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet) på bilaga 1 trots att det finns krav på marknadskontroll i direktivet. Direktivet knyter i någon mån an till förpackningsdirektivet, som återfinns på bilaga 1, men är ändå ett självständigt direktiv. Det förväntas också komma nya rättsakter som föranleder marknadskontroll, exempelvis det nyligen presenterade Initiativet för hållbara produkter, eller Sustainable Product Initiative (ESPR), som ska ersätta Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter (ekodesigndirektivet).

Den nationella lagstiftningen behöver vara tydlig om samma hantering av marknadskontroll gäller för alla rättsakter som reglerar utsläppande av produkter på inre marknaden. Naturvårdsverket har även påpekat detta i vårt yttrande över ”Utkast till lagrådsremiss Anpassningar till EU:s marknadskontrollförordning del 2 (UD2021/17423)”.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Kerstin Cederlöf efter föredragning av avdelningschefen Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit handläggarna Inkeri Ahonen, Anna Karin Cederblad, Eva Nilsson, Jenny Oltner och Jakob Rindegren.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Kerstin Cederlöf

Maria Ohlman

Kopia till:

m.registrator@regeringskansliet.se

ud.registrator@regeringskansliet.se