

Handläggare

Anneli Johansson

08-50828917

anneli.a.johansson@stockholm.se

Remiss av framställan om utvidgat tillsynsansvar för Kemikalieinspektionen

Remiss från kommunstyrelsen, KS 2023/1179

Beslut

Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnd (nämnden) beslutar att

1. tillstyrka förslaget om utvidgat tillsynsansvar för Kemikalieinspektionen avseende anmälan till Kemikalieinspektionens produktregister,
2. tillstyrka förslaget om utvidgat tillsynsansvar för Kemikalieinspektionen avseende betat utsäde,
3. avstyrka övriga delar av förslaget om utvidgat tillsynsansvar enligt miljöbalken för Kemikalieinspektionen av växtskyddsmedel, biocidprodukter, andra kemiska produkter och biotekniska organismer till att omfatta alla som släpper ut sådan produkter på marknaden, d.v.s. hela leverantörskedjan, med de synpunkter som lämnas i detta yttrande, samt
4. överlämna kontorsyttrandet som svar på remissen.

Bakgrund

KEMI:s förslag

Kemikalieinspektionen (KEMI) har i framställan, dnr H23-09235, föreslagit att regeringen genom ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13) utvidgar KEMI:s tillsynsansvar avseende kontroll av växtskyddsmedel enligt kontrollförordningen (EU) 2017/625 och tillsyn enligt miljöbalken av växtskyddsmedel, biocidprodukter,

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Tekniska nämndhuset
Fleminggatan 4
Box 8136, 104 20 Stockholm
Telefon 08-508 28 800
miljoforvaltningen@stockholm.se
start.stockholm/miljoforvaltningen

Information om behandling av personuppgifter

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad är personuppgiftsansvarig för behandlingen av dina personuppgifter. Vi behandlar dina personuppgifter för att kunna handlägga och utreda ärenden, fatta beslut och kommunicera handlingar med dig. Läs gärna hela vår information om behandling av personuppgifter på start.stockholm/dataskydd-miljoforvaltningen. Där beskriver vi dina rättigheter och hur vi samlar in och behandlar dina personuppgifter.

andra kemiska produkter och biotekniska organismer till att omfatta alla som släpper ut sådana produkter på marknaden, d.v.s. hela leverantörskedjan.

KEMI har i framställan även föreslagit att KEMI ska ansvara för tillsynen av att alla som är anmälningsskyldiga till produktregistret fullgör den skyldigheten samt att ett förtydligande ska införas i miljötillsynsförordningen att kontroll av betat utsäde med stöd av miljöbalken ska utföras av KEMI.

Syftet med förslaget är att KEMI:s tillsyn ska bli enklare och mer effektiv. Av KEMI:s framställan framgår även att avsikten med ett utvidgat tillsynsansvar för KEMI inte är att förändra inriktningen på KEMI:s tillsyn. Tillsynen kommer fortfarande i huvudsak bedrivas mot primärleverantörer. Förslaget innebär enligt KEMI inte heller någon förändring av kommunernas eller länsstyrelsernas tillsynsansvar.

KEMI föreslår mot denna bakgrund ändringar i 2 kap. 21 § miljötillsynsförordningen, som reglerar KEMI:s tillsynsansvar, och följdändringar i 21 kap. 31 § miljötillsynsförordningen, som reglerar kommunernas tillsynsansvar.

Nuvarande fördelning av tillsynsansvaret inom kemikalielagstiftningen

För närvarande har KEMI tillsyn enligt miljöbalken och förordning (EU) 2017/625 (kontrollförordningen) över primärleverantörer och över hela leverantörskedjan utifrån marknadskontrollförordningen (EU) 2019/1020. Kommunerna har tillsyn enligt miljöbalken och kontrollförordningen av återförsäljare som köpt varor och produkter av svenska leverantörer.

I framställan redovisar KEMI några exempel på konsekvenserna av nuvarande fördelning av tillsynsansvaret.

- När KEMI inspekterar växtskyddsmedel hos ett företag kan det i sortimentet finnas både produkter som företaget köpt av en svensk leverantör och produkter som de importerat, vilket kan innebära att KEMI endast har tillsyn över vissa av företagets produkter.
- Sedan införandet av marknadskontrollförordningen har KEMI tillsyn på vissa produkter utifrån den men inte utifrån miljöbalken. Det gäller till exempel vid försäljning av växtskyddsmedel som en butik köpt av svensk leverantör. KEMI har då tillsyn utifrån på märknings- och

förpackningsregler enligt CLP men inte enligt miljöbalken avseende krav på godkännande och utbildning. Före införandet av marknadskontrollförordningen hade endast kommunerna tillsyn över dessa produkter.

- Ibland behöver företagets roll i distributionskedjan utredas för att klarlägga om KEMI är behörig tillsynsmyndighet innan KEMI kan vidta tillsynsåtgärder.
- Enligt KEMI är det betydligt större sannolikhet att träffa på förfalskade växtskyddsmedel längre ner i distributionskedjan och KEMI kan med dagens ansvarsfördelning inte vidta åtgärder mot andra än primärleverantörer.
- KEMI får in tips som gäller återförsäljare och andra leverantörer än primärleverantörer. Myndighetens hantering av sådana tips skulle förenklas om KEMI hade mandat att direkt inleda tillsyn i sådana fall istället för att, som idag, lämna över till en kommun.

Ärendet

Ärendet har remitterats till nämnden från kommunstyrelsen för yttrande direkt till KEMI senast den 22 januari 2024.

Nämndens synpunkter

Övergripande synpunkter

Nämnden anser att förslaget att ge KEMI fullt ansvar för tillsynen avseende anmälan till KEMI:s produktregister är bra och kan tillstyrkas.

När det gäller förslaget om utökat tillsynsansvar för KEMI avseende betat utsäde, så bedriver nämnden inte någon sådan tillsyn. Nämnden har inget att erinra mot Kemikalieinspektionens förslag.

Nämnden ser principiellt positivt på att KEMI ser över uppdelningen av ansvarsområdena inom tillsynen och instämmer i att uppdelningen utifrån primärleverantör respektive återförsäljare är ineffektiv. Nämnden har samma erfarenhet av att inte kunna kontrollera alla produkter och varor i en butik och upplever att det utgör ett reellt praktiskt problem. Detta har ytterligare accentuerats genom att KEMI nu utgår från organisationsnummer vid tolkningen av vem som ska anses vara primärleverantör. Kommunernas

tillsynsarbete avseende kemiska produkter, biotekniska organismer och varor samt marknadskontroll skulle kunna bli betydligt mer effektivt om de har möjlighet att kontrollera samtliga produkter i en butik, oavsett om de är köpta från inhemska eller utländska leverantörer. Nämnden föreslår därför att KEMI i detta sammanhang även utreder förutsättningarna för att kommunernas tillsynsansvar enligt 2 kap. 31-32 §§ miljötillsynsförordningen, parallellt med KEMI:s tillsynsansvar, kan omfatta även utsläppande av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor från primärleverantör.

I fråga om tillsyn över sådana särskilt farliga produkter som kräver tillstånd avgörs vilken myndighet som har tillsynsansvar av om det är fråga om primärleverantör eller leverantör längre ned i kedjan. Redan idag krävs viss utredning av leverantörskedjan för att avgöra vilken myndighet som har tillsynsansvar. Med ett överlappande ansvar, som nu föreslås, blir det än viktigare att det finns en transparent systematik som klargör vilken myndighet som har tillsyn över att företaget följer tillstånd och villkor. Nämnden anser att det i dessa fall vore lämpligt om det istället finns en utpekad tillsynsmyndighet.

Särskilda synpunkter avseende marknadskontroll av varor

Det finns skäl att i samband med översynen av tillsynsansvaret fästa särskild uppmärksamhet vid tillsyn och marknadskontroll av varor. För tydlighetens skull bör här påpekas att med tillsyn avses i detta sammanhang tillsyn enligt miljöbalken, medan kontroll avser marknadskontroll enligt marknadskontrollförordningen.

Tillsynsansvaret enligt miljöbalken för varor var delvis parallellt med stöd av miljötillsynsförordningen redan innan marknadskontrollförordningen trädde i kraft, på så sätt att KEMI ansvarade för tillsyn av både primärleverantörer och återförsäljare som inte var primärleverantörer, medan kommunerna endast hade tillsyn över återförsäljare som inte var primärleverantörer.

Sannolikheten att det förekommer skadliga ämnen är erfarenhetsmässigt högre om varan är importerad. Till skillnad från kemiska produkter finns det för varor inte heller någon motsvarighet till företagsanmälan eller produktregister och det går inte att från varans yttre avgöra om den uppfyller lagkraven. Det krävs alltså inspektion, inklusive provtagning och analys, för att kunna bedöma om en vara avviker från kraven.

Enligt nämndens erfarenhet har uppdelningen av tillsynsansvaret mellan kommunerna och KEMI i praktiken inneburit att importerade varor i små butiker inte fått tillräcklig tillsyn, eftersom kommunerna inte var behöriga tillsynsmyndigheter och KEMI inte besökte butikerna inom ramen för sin tillsyn. I detta sammanhang bör också särskilt framhållas de oklarheter som rör kommunernas uppdrag i fråga om marknadskontroll av varor.

Nämnden anser att det inte är tydligt om det i kommunernas uppdrag enligt 2 kap. 32 b § miljötillsynsförordningen - att kontrollera att kemiska produkter, varor och förpackningar uppfyller krav vid tillhandahållande på marknaden i fråga om utformning, märkning, innehållsförteckning, säkerhetsdatablad och annan information - även ingår att inhämta och utföra analyser på varuprover. De befogenheter som i 2 kap. 32 c § miljötillsynsförordningen tilldelas kommunerna vid marknadskontroll innefattar visserligen kontroller i laboratorium enligt artikel 11.3 marknadskontrollförordningen om det bedöms lämpligt för den kontroll som kommunerna ska utföra enligt 2 kap. 32 b § miljötillsynsförordningen. I prop. 2021/22:238, s. 197 f anges emellertid att kommunernas marknadskontroll föreslås vara begränsad till det som kan konstateras utifrån redovisat produktinnehåll. Nämnden anser att det kan ifrågasättas om det finns behov av att göra laboratorieanalys för att kontrollera utformning, märkning, innehållsförteckning, säkerhetsdatablad och annan information.

Ytterligare en omständighet som talar för att regeringen avsett att kommunernas uppgifter inte ska ha samma omfattning som KEMI:s är att kommunerna, till skillnad från KEMI enligt 1 kap. 27 § miljötillsynsförordningen, inte har rätt att förelägga kontrollobjekten om prover på varor som behövs för tillsynen. Nämnden har vid kontakter med KEMI uppfattat att regeringskansliet utreder vissa ändringar i denna bestämmelse som syftar till att den ska vara tillämplig även vid marknadskontroll. Möjlighet för kommuner att även förelägga om prover på varor förefaller dock inte vara aktuellt.

Nämnden har mot bakgrund av uttalanden i förarbetena till den kompletterande svenska lagstiftningen till marknadskontrollförordningen, inte minst den ovan nämnda propositionen, uppfattat att lagstiftarens intentioner har varit att begränsa kommunernas marknadskontroll till sådant som kan kontrolleras på plats. Med den utgångspunkten framstår det också

som logiskt att kommunerna inte heller har getts samma befogenheter som KEMI att inhämta och analysera prover av varor.

För nämndens del är frågan om ansvarets avgränsning av stor vikt, eftersom nämnden bara kan ta ut avgift för sådan marknadskontroll som den har ålagts ansvar för. Även om det inte möter rättsligt hinder för kommunerna att på egen bekostnad köpa in varor för analys, så framstår det som en märklig ordning att kommunerna med skattemedel på egen bekostnad ska utföra sådana åtgärder som får finansieras genom avgifter om de genomförs av den utpekade marknadskontrollmyndigheten. Om lagstiftaren och regeringen anser att kommunerna ska ha samma möjligheter att ta ut varuprover för både produkter och varor och analysera dem som ett led i kommunernas uppdrag inom marknadskontrollen, så behöver det också vara säkerställt att kommunerna har möjlighet att få kostnadstäckning, i första hand genom avgifter.

Nämnden har vid möte med KEMI den 13 december 2023 uppfattat att KEMI nu har för avsikt att uppmärksamma regeringskansliet på behovet av förtydliganden gällande avgränsningen av kommunernas uppgifter inom marknadskontroll, inklusive förutsättningarna för finansiering av kommunernas marknadskontroll i fråga om provtagning och analys. Nämnden välkomnar detta.

Särskilt om konsekvenser för kommunerna

KEMI anför i konsekvensutredningen att förslaget inte ändrar kommunernas tillsynsområde.

Frånsett att tillsynsansvaret för anmälan till produktregistret i sin helhet övergår till KEMI, är detta i och för sig riktigt. Däremot bedömer nämnden att det överlappande tillsynsansvaret som uppstår inom alla de områden som idag ligger enbart inom kommunernas ansvar, kommer att påverka kommunernas tillsynsarbete. Samordning mellan KEMI och respektive kommun kommer att vara nödvändig för att planera tillsynsinsatserna så att det inte blir dubbla inspektioner på samma verksamhet. Även om det anges i remissmissivet att avsikten inte är att förändra inriktningen på KEMI:s tillsyn, så har nämnden svårt att se att det inte kommer att behövas fler kontakter med KEMI i samband med nämndens egen tillsynsplanering på såväl lång som kort sikt.

Arbetet med att samordna tillsynen kommer kräva personella och finansiella resurser även från kommunernas sida. Erfarenhetsmässigt är samordningsinsatserna tidskrävande och något som kommunerna inte heller får ersättning för. Av det skälet

borde målsättningen närmast vara att organisera tillsynssystemet på ett sådant sätt att behovet av samordning mellan KEMI och kommunerna minskar. Nämnden uppfattar att konsekvenserna av ökat samordningsbehov inte har belysts i konsekvensutredningen.

Att samordningen blir god är viktigt inte minst för att tillsynsinsatserna ska uppfattas som befogade och legitima av tillsynsobjekten. Det har dock också stor betydelse för förutsättningarna att få kostnadstäckning för nedlagt arbete genom tillsynsavgifter. Ytterligare en konsekvens kan bli att avgiftsintäkterna för kommunerna kan komma att minska i den utsträckning som KEMI genomför tillsyn på samma objekt som en kommun har planerat in att tillsyna.

Det framgår inte närmare av underlaget hur KEMI avser att finansiera den utökade tillsynen. KEMI:s arbete med tillsyn av kemiska produkter finansieras dock av kemikalieavgiften. Kommunernas tillsyn finansieras av tillsynsavgifter, vanligen i form av timavgifter i samband med inspektion. En leverantör lägre ned i distributionskedjan som får besök av kommunen kommer därmed få betala för det, medan ett besök av KEMI är avgiftsfritt. För tillsynsobjektet torde det vara svårt att förstå vad som motiverar en sådan skillnad. Nämnden befärar att det kommer påverka trovärdigheten för tillsynsmyndigheterna.

Det framgår inte av underlaget hur KEMI:s kontroll av kemiska produkter i de lägre distributionsleden kommer att vara finansierad. Även om avsikten är att använda sig av avgiftsfinansiering kan det uppkomma utmaningar i samband med debitering, om avgifternas storlek skiljer sig åt, beroende på vilken myndighet som utfört tillsynen.

Sammanfattande synpunkter

Sammanfattningsvis anser nämnden att initiativet att se över fördelningen av tillsynsansvaret är välkommet, men att en utredning avseende tillsyn av utsläppande på marknaden även bör beakta om kommunernas tillsynsansvar bör utökas i någon del. Nämnden anser att konsekvenserna för kommunerna av det nu redovisade förslaget är otillräckligt utredda i fråga om dels påverkan på kommunernas tillsynsarbete, dels finansieringen. Nämnden anser att den fortsatta utredningen med fördel bör genomföras i samverkan med kommunerna, Sveriges Kommuner och Regioner och länsstyrelserna.

Enligt delegation

Anna Hadenius
Förvaltningschef

*Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför
namnunderskrift*