

HandläggareAmanda Salguero Engström
Telefon: 08-508 8762**Till**Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2026-04-21, p. 14

Framställan om utvidgat tillsynsansvar för Kemikalieinspektionen

Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet, dnr
KN2026/00448

Förvaltningens förslag till beslut

Miljöförvaltningen (förvaltningen) föreslår att 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 tillsyns- och
kontrollansvar för kontroll av växtskyddsmedel enligt
kontrollförordningen och tillsyn enligt miljöbalken för
Kemikalieinspektionen av växtskyddsmedel,
biocidprodukter, andra kemiska produkter och biotekniska
organismer till att omfatta alla som släpper ut sådana
produkter på marknaden, d.v.s. hela leverantörskedjan, med
de synpunkter som lämnas i detta yttrande, samt
4. överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på
remissen.

Sammanfattning

Förvaltningen tillstyrker förslagen om utvidgat tillsynsansvar för
KEMI avseende anmälan till KEMI:s produktregister och om
utvidgat tillsynsansvar för KEMI avseende betat utsäde.Förvaltningen avstyrker dock övriga delar av förslaget om utvidgat
tillsynsansvar enligt miljöbalken och kontroll enligt
kontrollförordningen för KEMI till att omfatta alla som släpper ut
kemiska produkter på marknaden, d.v.s. hela leverantörskedjan.

Skälet till avstyrkandet är att förvaltningen anser att konsekvenserna av förslaget är otillräckligt utredda. Enligt förvaltningens erfarenhet finns ett flertal företag som både har rollen primärleverantör och återförsäljare och detta innebär att det kan bli otydligt vilken tillsynsmyndighet som har ansvar över vilka aktörer när tillsyns- och kontrollansvaret för återförsäljare blir överlappande. Förslaget kommer därför att innebära ett ökat behov av samordning mellan KEMI och kommunerna och de ekonomiska och tidsmässiga konsekvenserna av detta har inte utretts tillräckligt enligt förvaltningen. Förvaltningen anser även att konsekvenser kopplade till skillnaderna mellan KEMI:s och kommunernas tillsynsfinansiering behöver beaktas. Eftersom KEMI:s arbete finansieras av kemikalieavgiften medan kommunernas tillsyn finansieras av tillsynsavgifter finns en risk för att trovärdigheten för tillsynsmyndigheterna påverkas om företag får tillsyn av både KEMI och kommunen.

Förvaltningen välkomnar att det sker en översyn av uppdelningen av tillsyns- och kontrollansvaret utifrån primärleverantör respektive återförsäljare. Förvaltningen har samma erfarenhet som KEMI av att inte kunna kontrollera alla produkter i en butik utan endast de produkter som butiken har köpt från en svensk leverantör. Detta utgör ett problem för tillsynens effektivitet eftersom det både försvårar kommunernas planering och leder till att små butiker som importerar produkter och varor ofta riskerar att bli utan tillsyn. Förvaltningen anser därför att det i den översyn som nu sker är angeläget att även omfattningen av kommunernas tillsyns- och kontrollansvar utreds för att tillsynen ska bli mer effektiv.

Bakgrund

Klimat- och näringslivsdepartementet har remitterat Kemikalieinspektionens (KEMI) framställan om utvidgat tillsynsansvar (KEMI:s dnr H23-09235) till Stockholms stad, departementets dnr KN2026-00448, bilaga 1. I framställan föreslår KEMI att regeringen genom ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13) utvidgar Kemikalieinspektionens tillsynsansvar för

- kontroll av växtskyddsmedel enligt kontrollförordningen (EU) 2017/625, och
- tillsyn enligt miljöbalken av växtskyddsmedel, biocidprodukter, andra kemiska produkter och biotekniska organismer

till att omfatta alla som släpper ut sådana produkter på marknaden, dvs. hela leverantörskedjan. Vidare föreslås att

Kemikalieinspektionen får ansvar för tillsynen av att alla som är anmälningspliktiga till produktregistret fullgör den skyldigheten, och att miljötillsynsförordningen ändras för att tydliggöra att betat

utsäde ska kontrolleras av Kemikalieinspektionen enligt bestämmelserna i miljöbalken.

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.

Ett förslag till framställan har tidigare remitterats från KEMI till staden, dnr KS 2023/1179. Nämnden yttrade sig över förslaget genom delegationsbeslut den 17 januari 2024 (nämndens beslutsnr 2024-779, ärende 2023-24828), bilaga 2, och tillstyrkte då förslagen att utöka KEMI:s tillsyn avseende anmälan till produktregistret och betat utsäde men avstyrkte förslagets övriga delar. Nämnden anförde sammanfattningsvis att en översyn av fördelningen av tillsynsansvaret är välkommen, men att en utredning avseende tillsyn av utsläppande på marknaden även bör överväga om kommunernas tillsynsansvar bör utökas i någon del. Nämnden ansåg även att konsekvenserna för kommunerna av det redovisade förslaget var otillräckligt utredda i fråga om dels påverkan på kommunernas tillsynsarbete dels finansieringen. Nämnden ansåg att en konsekvens kan bli att avgiftsintäkterna för kommunerna kan komma att minska om KEMI genomför tillsyn på samma objekt som en kommun har planerat att utföra tillsyn på. Nämnden befarade även att det kan komma att påverka trovärdigheten för tillsynsmyndigheterna om tillsynsobjekt erfar att kommunen tar ut tillsynsavgift medan tillsynsbesök av KEMI är avgiftsfritt.

Den nu remitterade framställan till regeringen innebär väsentligen samma förslag till ändringar i miljötillsynsförordningen och samma konsekvensanalys som i det förslag till framställan som nämnden yttrade sig över i ärende 2023-24828. KEMI har bemött nämndens och övriga tidigare remissinstansers synpunkter i en bilaga till framställan.

Ärendet

Ärendet har remitterats till nämnden från kommunstyrelsen för yttrande direkt till Klimat- och näringslivsdepartementet senast den 1 juni 2026. Ärendet har beretts av avdelningen Miljö- och hälsoskydd.

Förvaltningens synpunkter

Generella synpunkter

Förvaltningen tillstyrker förslaget om utvidgat tillsynsansvar för KEMI avseende anmälan till KEMI:s produktregister och förslaget om utvidgat tillsynsansvar för KEMI avseende betat utsäde. Det bör noteras att Stockholms stad inte berörs nämnvärt av förslaget rörande utökad tillsyn avseende betat utsäde. Förvaltningen avstyrker övriga delar av förslaget om utvidgat tillsynsansvar enligt miljöbalken för KEMI av växtskyddsmedel, biocidprodukter, andra kemiska produkter och biotekniska organismer till att omfatta alla som släpper ut sådana produkter på marknaden, d.v.s. hela leverantörskedjan.

De synpunkter som nämnden lämnat över förslaget till framställan (ärende 2023-24828, bilaga 2) är fortsatt aktuella, se bakgrunden ovan. Förvaltningen vill härutöver utveckla vissa av synpunkterna. Rubriksättning och numrering följer remissens disposition så långt möjligt.

Skälen för att utvidga tillsynsansvaret

Förvaltningen välkomnar att det sker en översyn av uppdelningen av tillsyns- och kontrollansvaret utifrån primärleverantör respektive återförsäljare. Förvaltningen delar också uppfattningen att de föreslagna ändringarna kan innebära en effektivisering av KEMI:s tillsyn.

Förvaltningen anser dock att det är angeläget att även omfattningen av kommunernas tillsyns- och kontrollansvar utreds, av samma skäl som KEMI lyfter i sin framställan. Som nämnden framförde i det tidigare remissvaret har nämnden samma erfarenhet som KEMI av att inte kunna kontrollera alla produkter i en butik utan endast de produkter som butiken har köpt från en svensk leverantör. Dels utgör detta ett problem för tillsynsplaneringen och effektiviteten i tillsynen genom att man kan behöva fråga butikspersonal vilka produkter de har köpt från en svensk leverantör och att man kan råka besöka en butik där det inte finns så många produkter som man är behörig att kontrollera. Dels utgör det ett problem eftersom små butiker som importerar produkter och varor ofta riskerar att bli helt utan tillsyn eftersom kommunerna inte är behöriga tillsynsmyndigheter och KEMI inte besöker butikerna inom ramen för sin tillsyn. Nämnden ansåg därför att en utredning avseende tillsyn av utsläppande på marknaden även bör beakta om kommunernas tillsynsansvar bör utökas till att även omfatta utsläppande av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor från primärleverantör.

Om syftet med de föreslagna ändringarna är att tillsynen ska bli mer effektiv behöver även kommunerna ges möjlighet att kontrollera samtliga produkter i en butik. Detta avser såväl marknadskontroll som tillsyn enligt miljöbalken och kontroll enligt kontrollförordningen. För marknadskontrollens del har regeringen lämnat förslag till ändringar i miljötillsynsförordningen som möjliggör överenskommelser mellan bl.a. KEMI och kommunerna om utförande av marknadskontroll i enskilda fall (promemorian Tillsyn och kontroll inom miljöbalkens område, KN2025/00591). Miljötillsynen och marknadskontrollen har ett nära samband. Det kan därför finnas skäl att samordna den fortsatta utredningen av KEMI:s framställan med det pågående författningsarbetet rörande marknadskontrollen.

Förvaltningens synpunkter på Bilaga 2 B och Bilaga 3 till Kemikalieinspektionens framställan

Nämnden framförde i remissvaret över förslaget till KEMI:s framställan att det kommer att innebära ett ökat behov av samordning mellan KEMI och kommunerna i och med att tillsyns- och kontrollansvaret blir överlappande inom de områden som idag ligger enbart inom kommunernas ansvar.

KEMI har i sina kommentarer till nämndens synpunkter framfört att de inte delar denna uppfattning då KEMI:s fokus även fortsättningsvis kommer att vara på primärleverantörer. KEMI har svårt att se att KEMI och den kommunala tillsynsmyndigheten skulle komma att inspektera samma tillsynsobjekt i någon betydande omfattning och KEMI kommer inte att börja utöva tillsyn över tillsynsobjekt som idag endast omfattas av det kommunala tillsynsansvaret.

Förvaltningen konstaterar att KEMI inte närmare motiverar sitt ställningstagande och vidhåller att ett genomförande av förslaget kommer att innebära ett ökat behov av samordning. Detta gäller särskilt för större kommuner med en etablerad kemikalietillsyn. Det är inte heller tillräckligt utrett vad konsekvenserna av det ökade samordningsbehovet kommer att bli ekonomiskt och tidsmässigt. Förvaltningen uppfattar KEMI:s bild av att företag antingen är primärleverantörer eller återförsäljare och att dessa roller inte överlappar i någon betydande omfattning som alltför förenklad. Förvaltningen upplever att det finns ett flertal företag som både säljer produkter som de är primärleverantör för och produkter som de är återförsäljare för, där det är svårt att veta i förväg vilken produktkategori de har mest utav och därmed avgöra om de faller främst inom KEMI:s eller kommunens tillsyns- och kontrollansvar. Ett exempel är butikskedjor som både har sitt eget varumärke som de är primärleverantör för och andra produkter köpta från en svensk leverantör. Ett annat exempel är enskilda butiker som köper in cirka

hälften av produkterna från en svensk leverantör och hälften från en utländsk leverantör. Nämnden utövar således idag inte endast tillsyn över företag som endast omfattas av det kommunala tillsynsansvaret, utan kan precis som KEMI komma att inspektera företag som har båda rollerna.

Mot bakgrund av ovanstående anser förvaltningen att det finns en reell risk att KEMI och kommuner kan komma att inspektera samma tillsynsobjekt eller att tillsynsobjekt tvärtom blir helt utan tillsyn. För att undvika detta vidhåller förvaltningen att en ökad samordning behövs. Om förslaget genomförs blir det än viktigare att det finns en transparent systematik som klargör vilken myndighet som har tillsyns- och kontrollansvar när ansvaret blir överlappande. Konsekvenserna av det ökade samordningsbehovet, inte minst i form av personella och finansiella resurser, behöver utredas närmare.

Det överlappande tillsyns- och kontrollansvaret kan även få konsekvenser relaterade till skillnaderna i finansieringen av kommunernas respektive KEMI:s tillsyn. Som nämnden framförde i remissvaret över förslaget till KEMI:s framställan finansieras KEMI:s arbete med tillsyn av kemiska produkter av kemikalieavgiften medan kommunernas tillsyn finansieras av tillsynsavgifter, vanligen i form av timavgifter i samband med inspektion. En återförsäljare som säljer produkter som köpts från en svensk leverantör som får besök av kommunen kommer därmed att 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. Förvaltningen befarar att det kommer påverka trovärdigheten för tillsynsmyndigheterna.

Förvaltningen noterar att SKR delar uppfattningen att det finns en risk att näringsidkare föredrar en viss tillsynsmyndighet på grund av skillnaderna i tillsynsavgifter. KEMI har i sina kommentarer till nämndens och SKR:s synpunkter framfört att KEMI:s tillsyn även fortsättningsvis kommer att bedrivas mot primärleverantörer och att de bedömer att förslagen endast i liten utsträckning kommer att medföra att KEMI och den kommunala tillsynsmyndigheten inspekterar samma tillsynsobjekt. Som förvaltningen har framfört ovan ser förvaltningen en reell risk för att KEMI och kommuner kan komma att inspektera samma tillsynsobjekt eftersom företag kan ha både rollen primärleverantör och återförsäljare. Vad KEMI har skrivit i sina kommentarer till nämndens och SKR:s synpunkter förändrar därmed inte förvaltningens inställning. Förvaltningen anser därför att även konsekvenserna kopplade till skillnaderna i tillsynsfinansieringen måste beaktas i den fortsatta utredningen.

Förvaltningens synpunkter på Bilaga 2 A

Vad gäller växtskyddsmedel vill förvaltningen särskilt framhålla att det i kontrollförordningen (EU) 2017/625 finns ett uttalat ansvar för kontrollmyndigheten att utföra riskbaserad och regelbunden kontroll över samtliga aktörer samt föra register över dessa. Det innebär att nämnden i nuläget är skyldig att föra register över och regelbundet kontrollera även sådana aktörer som säljer enstaka växtskyddsmedel köpta från en svensk leverantör men som i övrigt främst har rollen primärleverantör. Med ett överlappande ansvar, som nu föreslås, ser förvaltningen en risk för att det blir otydligt vilken kontrollmyndighet som har ansvar över vilka aktörer och i förlängningen att aktörer får dubbla kontroller alternativt inga eller för få kontroller.

I konsekvensanalysen tar KEMI upp att det krävs nationell samordning av kontrollverksamheten avseende växtskyddsmedel och att ett register över distributörer behöver uppföras i samverkan med kommunerna. Enligt KEMI kommer detta att innebära behov av fördelning av både ekonomiska och administrativa resurser för Kemikalieinspektionens tillsynsverksamhet samt för kommunerna framför allt i en uppbyggnadsfas.

I denna del verkar alltså även KEMI anse att det finns behov av ökad samordning och att denna kommer att kräva mer resurser. Förvaltningen önskar att omfattningen av det ökade resursbehovet och konsekvenserna av det utreds närmare.

Anna Hadenius
Förvaltningschef
Miljöförvaltningen

Monika Gerdhem
Avdelningschef
Miljöförvaltningen

Bilagor

1. Framställan om utvidgat tillsynsansvar för Kemikalieinspektionen, dnr H23-09235
2. Nämndens yttrande i ärende 2023-24828