

# Lagrådsremiss

## Förbättrad tillsyn på miljöområdet

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 27 februari 2020

*Isabella Lövin*

*Susanne Gerland*  
(Miljödepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås nya och ändrade bestämmelser i miljöbalken som syftar till att anpassa balken till den nya EU-förordningen om offentlig kontroll samt EU-förordningen om marknads kontroll. Lagrådsremissen innehåller även nya bestämmelser som syftar till att effektivisera och förtydliga tillsynen enligt miljöbalken.

Förslagen innebär att ordet tillsyn förtydligas och begränsas till att omfatta kontrollerande och främjande åtgärder mot enskild. Vidare innebär förslagen att länsstyrelserna ges rätt att förelägga kommuner, som inte fullgör sitt tillsynsuppdrag, att åtgärda brister i uppdraget. Tillsynsmyndigheterna får rätt att köpa in produkter under dold identitet. Förslagen i övrigt innebär i huvudsak att vissa bestämmelser om tillsyn, avgifter och tillträde i miljöbalken görs tillämpliga vid kontroll i enlighet med EU-förordningen om offentlig kontroll och EU-förordningen om marknads kontroll samt att EU-förordningarna kompletteras med en straffbestämmelse.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2020.

## Innehållsförteckning

1	Beslut .....	4
2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken .....	5
3	Ärendet och dess beredning .....	16
4	Kontrollförordningen .....	17
4.1	Förordningens tillämpningsområde och syfte .....	17
4.2	Offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet .....	18
4.3	Kontrollverksamheten .....	19
4.4	Aktörernas skyldigheter .....	23
4.5	Åtgärder vid bristande efterlevnad .....	23
4.6	Finansiering av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.....	24
4.7	Övriga bestämmelser .....	25
5	Marknadskontrollförordningen .....	26
5.1	Tillämpningsområde och syfte .....	26
5.2	Marknadskontroll och marknadskontrollmyndigheter .....	26
5.3	Kontrollverksamheten .....	27
5.4	Åtgärder vid bristande efterlevnad .....	28
5.5	Ikraftträdande .....	29
6	Tillsyn enligt miljöbalken .....	29
6.1	Operativ tillsyn och tillsynsvägledning .....	29
6.2	Tillsynsverksamheten .....	30
6.3	Åtgärder vid bristande efterlevnad .....	31
6.4	Förhållandet till EU-regler om kontroll.....	31
6.5	Avgifter för tillsyn.....	32
7	Sakområden under miljöbalken som ska kontrolleras med stöd av EU-förordningarna om kontroll .....	32
7.1	Områden som ska kontrolleras med stöd av kontrollförordningen .....	32
7.2	Områden som ska kontrolleras med stöd av marknadskontrollförordningen .....	35
7.3	Fördelning av tillsynsansvaret och finansiering .....	36
8	Allmänt om behovet av författningsändringar .....	38
8.1	Åtgärder för en mer enhetlig och effektiv tillsyn .....	38
8.2	Kompletterande bestämmelser till EU-förordningarna om kontroll .....	39
9	Ändringar i 26 kap. miljöbalken .....	41
9.1	Innebörden av orden tillsyn och tillsynsvägledning .....	41
9.2	Kontroll och tillsyn.....	46
9.3	Föreläggande mot kommuner som inte sköter sitt uppdrag.....	47
9.4	En ny upplysningsbestämmelse införs i 26 kap.....	52
9.5	Behöriga myndigheter och tillämpningsföreskrifter om offentlig kontroll .....	53
9.6	Samordning mellan myndigheter .....	54

9.7	Tystnadsplikt .....	55
9.8	Offentlig kontroll och egenkontroll .....	56
9.9	Inköp under dold identitet .....	57
9.10	Föreläggande, förbud, vite och verkställighet .....	64
9.11	Delegering till organ och fysiska personer .....	67
9.12	Förvaltningslagens tillämpning när uppgifter delegeras .....	71
9.13	Rapporteringssystem för överträdelser .....	72
10	Rätt att ta ut avgifter för kontroll .....	74
11	Rätt till tillträde för kontroll .....	75
12	Ersättning för skada och intrång .....	76
13	Sanktioner för överträdelser av förordningarna .....	77
14	Överklagande .....	78
15	Övriga ändringar .....	80
16	Ikraftträdande .....	81
17	Konsekvenser .....	81
18	Författningskommentar .....	84
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning (Ds 2018:41) .....	101
Bilaga 2	Promemorians lagförslag .....	103
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna för promemorian .....	113
Bilaga 4	Betänkandets lagförslag .....	118
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna – Betänkandets förslag .....	123

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

## 2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

*dels* att rubriken närmast före 26 kap. 25 § ska utgå,

*dels* att nuvarande 26 kap. 8 § ska betecknas 26 kap. 7 §<sup>1</sup>,

*dels* att 26 kap. 1 och 6 §§, 27 kap. 1 §, 28 kap. 1 §, 29 kap. 3 och 5 §§ och 31 kap. 10 § samt rubriken närmast före 26 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas 13 nya paragrafer, 26 kap. 1 a, 3 a, 8 och 28–37 §§ av följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny rubrik närmast före 26 kap. 26 § som ska lyda ”Omedelbar verkställighet”, närmast före 26 kap. 27 § en ny rubrik som ska lyda ”Tystnadsplikt” och närmast före 26 kap. 28, 30, 35 och 37 §§ nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 26 kap.

#### Allmänt om tillsynen

#### Allmänt om tillsynen och tillsynsvägledningen

##### 1 §<sup>2</sup>

Tillsynen *skall* säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

*Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål* på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning *kontrollera* efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt *vidta* de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. *I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd skall tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma* om villkoren är tillräckliga.

Tillsynen *ska* säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

*Med tillsyn avses att tillsynsmyndigheten ska*

1. på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning, *kontrollera* efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt *vidta* de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse,

2. *skapa förutsättningar för att underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt de handlingsregler som avses i 1, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, och*

3. fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet eller

<sup>1</sup> Tidigare 7 § upphävd genom 2018:570.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2005:182.

vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga.

*Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses.*

#### 1 a §

*Med tillsynsvägledning avses*

- 1. utvärdering, uppföljning och samordning av tillsynen, samt*
- 2. råd och stöd till tillsynsmyndigheterna.*

*Tillsynsvägledningen syftar till att säkerställa att tillsynen bedrivs ändamålsenligt.*

#### 3 a §

*Tillsynsvägledning utövas av centrala statliga myndigheter och länsstyrelser i enlighet med vad regeringen bestämmer (tillsynsvägledande myndigheter).*

#### 6 §

Tillsynsmyndigheter *skall* samarbeta med varandra *samt* med sådana statliga och kommunala organ som *skall* utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att tillsynsmyndigheterna *skall* lämna sådana uppgifter som behövs för att *en regional eller central tillsynsmyndighet skall kunna fullgöra sitt samordnande, kontrollerande och uppföljande ansvar.*

Tillsynsmyndigheter *och tillsynsvägledande myndigheter ska* samarbeta med varandra *och* med sådana statliga och kommunala organ som *ska* utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att tillsynsmyndigheterna *ska* lämna sådana uppgifter som behövs för att *en tillsynsvägledande myndighet ska kunna fullgöra sitt ansvar.*

#### 8 §

*Länsstyrelsen får förelägga en kommun som inte fullgör de skyl-*

*digheter som följer av kommunens tillsynsuppdrag att avhjälpa bristen.*

*Ett föreläggande enligt första stycket får inte förenas med vite.*

### **Köp under dold identitet**

#### **28 §**

*Om det är nödvändigt för att skydda människors hälsa eller miljö får tillsynsmyndigheten, under dold identitet, köpa in en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara, utan att ange avsikten med inköpet, i syfte att kontrollera att den uppfyller gällande krav i*

- 1. denna balk,*
- 2. föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, och*
- 3. EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde.*

*Näringsidkaren ska underrättas om det inköp som har skett under dold identitet så snart det kan ske utan att åtgärden förlorar sin betydelse.*

#### **29 §**

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur sådana inköp som avses i 28 § ska göras.*

### **EU-förordningar om kontroll**

#### **30 §**

*Bestämmelser om kontroll av att vissa EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde följs finns i*

- 1. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93, och*
- 2. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kon-*

*troll 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.*

### *31 §*

*Det som sägs om tillsyn, tillsynsvägledning och tillsynsmyndigheter i 3, 3 a, 4, 6 och 8 §§ ska också gälla i fråga om kontroll, annan offentlig verksamhet och kontrollmyndigheter enligt de EU-förordningar som avses i 30 §, när det som kontrolleras är att EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde följs.*

*En åtgärd får endast vidtas med stöd av första stycket om den inte kan vidtas med stöd av någon av förordningarna och inte strider mot dem.*

### *32 §*

*När de behöriga myndigheterna kontrollerar EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde i enlighet med de EU-förordningar som avses i 30 § i detta kapitel ska det som sägs*



1. i 9 § gälla förelägganden och förbud som behövs för att förordningarna ska följas,

2. i 14, 17, 18 och 26 §§ gälla beslut som de behöriga myndigheterna meddelar enligt förordningarna,

3. i 22 b § gälla ersättning och kostnader för prov som har lämnats enligt förordningarna, och

4. i 28 § gälla inköp som de behöriga myndigheterna gör.

En åtgärd får endast vidtas med stöd av första stycket om den inte kan vidtas med stöd av någon av EU-förordningarna och inte strider mot dem.

### 33 §

Det som sägs om förbud mot att obehörigen röja eller utnyttja uppgifter i 27 § ska gälla även den som i enlighet med artikel 28 eller 31 i förordning (EU) 2017/625 utför uppgifter som rör EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde.

### 34 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för ett organ eller en fysisk person, som i enlighet med artikel 28 eller 31 i förordning (EU) 2017/625 utför uppgifter som rör EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde, att ge in information och handlingar till den myndighet som har anlitat organet eller personen.

### **Rapporteringsystem för överträdelse**

### 35 §

En myndighet som är behörig myndighet enligt förordning (EU) 2017/625 ska ha ett ändamålsenligt rapporteringssystem för att hantera

*anmälningar om misstänkta överträdelser av förordningen.*

### 36 §

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana rapporteringssystem som avses i 35 §.*

### **Förvaltningslagens tillämpning**

### 37 §

*Det som sägs i 5 § förvaltningslagen (2017:900) ska gälla när offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet, som rör EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde, utförs i enlighet med artikel 28 eller 31 i förordning (EU) 2017/625.*

## **27 kap.**

### 1 §<sup>3</sup>

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för

1. prövning och tillsyn enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt för prövning och tillsyn med anledning av EU-förordningar inom denna balks tillämpningsområde, *och*

2. utbildning som krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 14 kap.

Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om sådana avgifter som avses i första stycket 1 när det gäller en kommunal myndighets verksamhet.

1. prövning och tillsyn enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt för prövning och tillsyn med anledning av EU-förordningar inom denna balks tillämpningsområde,

2. kontroll och annan offentlig verksamhet enligt någon av de EU-förordningar som anges i 26 kap. 30 § i fråga om EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde, *och*

3. utbildning som krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 14 kap.

Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om sådana avgifter som avses i första stycket 1 *och* 2 när det gäller en kommunal myndighets verksamhet.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en myndighet får bestämma att dess beslut om påförande av avgift enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken ska gälla omedelbart även om beslutet överklagas.

## 28 kap.

### 1 §<sup>4</sup>

*För att fullgöra sina uppgifter enligt denna balk eller EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde har en myndighet och den som på myndighetens uppdrag utför ett arbete rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar samt transportmedel och där utföra undersökningar och andra åtgärder. Bestämmelser om rätt till ersättning för skada och intrång finns i 31 kap. 10 §.*

*En myndighet och den som på myndighetens uppdrag utför ett arbete har rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar och transportmedel och där utföra undersökningar och andra åtgärder för att fullgöra sina uppgifter enligt*

*1. denna balk,*

*2. EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde, eller*

*3. de EU-förordningar som anges i 26 kap. 30 § i fråga om EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde.*

*Bestämmelser om rätt till ersättning för skada och intrång finns i 31 kap. 10 §.*

## 29 kap.

### 3 §<sup>5</sup>

För miljöfarlig kemikaliehantering döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet tar befattning med en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt utan att vidta de skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått i övrigt som behövs på grund av produktens, organismens eller varans inneboende egenskaper och genom denna underlåtenhet orsakar eller riskerar att orsaka skada på människor eller i miljön.

För miljöfarlig kemikaliehantering döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot ett förbud att sprida bekämpningsmedel enligt 14 kap. 7 §,

2. bryter mot ett förbud eller en föreskrift om en skyddsåtgärd, ett produktval eller ett annat försiktighetsmått som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap.,

3. på marknaden släpper ut ett tvätt- eller rengöringsmedel eller en tensid för ett sådant medel utan att följa en skyldighet enligt artikel 3 eller 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel,

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2011:322.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2016:781.

4. bryter mot en begränsning för att *producera*, släppa ut på marknaden eller använda ett ämne enligt artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 av den 29 april 2004 om långlivade organiska föreningar och om ändring av direktiv 79/117/EEG,
5. i fråga om åtgärder för bortskaffande eller återvinning av avfall bryter mot artikel 7.2 eller 7.3 i förordning (EG) nr 850/2004,
6. i fråga om åtgärder för att hindra eller åtgärda läckage av fluorerade växthusgaser bryter mot bestämmelserna i artikel 3.2 eller 3.3 första stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 av den 16 april 2014 om fluorerade växthusgaser,
7. i fråga om att återvinning av fluorerade växthusgaser ska utföras av certifierad personal eller personal med lämplig utbildning bryter mot en bestämmelse i artikel 8.1 eller 8.3 i förordning (EU) nr 517/2014,
8. släpper ut en fluorerad växthusgas på marknaden eller använder en sådan gas och därigenom bryter mot ett förbud i artikel 11.1 eller 13 i förordning (EU) nr 517/2014,
9. bryter mot en begränsning för att tillverka, släppa ut på marknaden eller använda ett ämne, som sådant eller ingående i en blandning eller i en vara, enligt artikel 67 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), 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,
10. släpper ut en kemisk produkt eller ett explosivt föremål på marknaden utan att följa en skyldighet i artikel 35.1 eller 35.2 första stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006,
11. i egenskap av att vara tillverkare, nedströmsanvändare eller någon som för in en kemisk produkt eller ett explosivt föremål till Sverige, släpper ut produkten eller föremålet på marknaden utan att följa en skyldighet i artikel 35.2 andra stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008,
12. bryter mot ett förbud eller en begränsning för att producera, använda, importera, exportera eller på marknaden släppa ut ett ämne, en produkt eller en utrustning enligt artikel 4, 5, 6, 15.1, 17.1, 20.1 eller 24.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1005/2009 av den 16 september 2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet,
13. i fråga om åtgärder för återvinning och destruktion av ozonnedbrytande ämnen bryter mot artikel 22.1, 22.2 eller 22.4 i förordning (EG) nr 1005/2009,
4. bryter mot en begränsning för att *tillverka*, släppa ut på marknaden eller använda ett ämne enligt artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1021 av den 20 juni 2019 om långlivade organiska föreningar,
5. i fråga om åtgärder för bortskaffande eller återvinning av avfall bryter mot artikel 7.2 eller 7.3 i förordning (EU) 2019/1021,

14. i fråga om åtgärder för att hindra eller minska läckage av ozonnedbrytande ämnen bryter mot artikel 23.1, 23.5 eller 23.6 i förordning (EG) nr 1005/2009,

15. använder ett växtskyddsmedel utan att följa de villkor som framgår av märkningen enligt vad som krävs i artikel 55 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG,

16. på marknaden släpper ut ett växtskyddsmedel eller ett hjälpämne som allmänheten får tillgång till, utan att se till att medlet eller ämnet innehåller sådana beståndsdelar som avskräcker från eller förhindrar konsumtion enligt vad som krävs i artikel 64.2 i förordning (EG) nr 1107/2009,

17. på marknaden släpper ut ett växtskyddsmedel eller ett hjälpämne utan att följa en skyldighet i artikel 64.3 i förordning (EG) nr 1107/2009,

18. på marknaden släpper ut en kosmetisk produkt i strid med ett förbud eller en begränsning i artikel 14, 15.1 eller 15.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 av den 30 november 2009 om kosmetiska produkter, om inte förekomsten av ett förbjudet ämne i en kosmetisk produkt kan anses tillåten enligt artikel 17 i samma förordning,

19. på marknaden släpper ut en kosmetisk produkt utan att produkten har genomgått en säkerhetsbedömning i enlighet med artikel 10 i förordning (EG) nr 1223/2009, eller att en säkerhetsrapport har upprättats i enlighet med samma artikel,

20. använder en biocidprodukt utan att följa de bestämmelser och villkor som följer av märkningen enligt vad som krävs i artikel 17.5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter,

21. på marknaden släpper ut en behandlad vara utan att följa en skyldighet i artikel 58.2 i förordning (EU) nr 528/2012, eller

22. i egenskap av innehavare av ett produktgodkännande av en biocidprodukt inte ser till att produkten innehåller beståndsdelar som avskräcker från konsumtion enligt vad som krävs i artikel 69.1 andra stycket andra meningen i förordning (EU) nr 528/2012.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om

1. ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §,
2. ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 6 § eller om ansvar enligt 6 § inte ska dömas ut till följd av 6 § andra stycket, eller
3. ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 9 § första stycket 9

## 5 §<sup>6</sup>

För försvarande av miljökontroll döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

- |  |  |
|--|--|
| 1. lämnar en oriktig uppgift som från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning eller tillsyn, om upp- | 1. lämnar en oriktig uppgift som från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning, tillsyn eller <i>kontroll</i> , |
|--|--|

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2019:496.

giften finns i en ansökan, anmälan eller annan handling som ska ges in till eller visas upp för en myndighet enligt

a) denna balk, artikel 16 b, 16 d, 16 e, 18.1, 18.2, 18.3, 50.4a eller 50.4c i förordning (EG) nr 1013/2006, artikel 62 i förordning (EG) nr 1907/2006, artikel 33.1, 33.2 eller 33.3 i förordning (EG) nr 1107/2009 eller artikel 20 i förordning (EU) nr 528/2012,

om uppgiften finns i en ansökan, anmälan eller annan handling som ges in till eller visas upp för en myndighet enligt

a) denna balk, artikel 16 b, 16 d, 16 e, 18.1, 18.2, 18.3, 50.4a eller 50.4c i förordning (EG) nr 1013/2006, artikel 62 i förordning (EG) nr 1907/2006, artikel 33.1, 33.2 eller 33.3 i förordning (EG) nr 1107/2009, artikel 20 i förordning (EU) nr 528/2012 eller, när det som kontrolleras är att EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde följs, artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008 eller artikel 15 i förordning (EU) 2017/625,

b) en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av balken, eller  
c) ett beslut som i det enskilda fallet har meddelats med stöd av balken, artikel 46 i förordning (EG) nr 1907/2006 eller regeringens föreskrifter,

2. i fråga om en verksamhet eller åtgärd som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 9, 11, 13 eller 14 kap. eller enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av de bestämmelserna bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en driftsstörning i verksamheten eller liknande händelse som kan skada människors hälsa eller miljön,

3. bryter mot en bestämmelse i 10 kap. 11 §, 12 § första stycket eller 13 § om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en förorening, överhängande fara för en allvarlig miljöskada eller allvarlig miljöskada,

4. i fråga om innesluten användning, avsiktlig utsättning eller utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. om skyldighet att anmäla kännedom om nya uppgifter eller ändrade förhållanden,

5. i fråga om yrkesmässig tillverkning eller införsel av kemiska produkter bryter mot 14 kap. 10 § eller mot föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 11 § genom att inte göra en anmälan för registrering i produktregistret enligt de föreskrifter som regeringen meddelat,

6. i fråga om ett godkänt växtskyddsmedel inte lämnar den information om medlet som krävs enligt artikel 56.1 i förordning (EG) nr 1107/2009,

7. i fråga om kosmetiska produkter inte lämnar information till Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 13.1, 13.2, 13.3, 13.4 eller 16.3 i förordning (EG) nr 1223/2009 eller inte uppdaterar informationen till Europeiska kommissionen enligt artikel 13.7 i samma förordning, eller

8. i fråga om en godkänd biocidprodukt inte lämnar den information om produkten som krävs enligt artikel 47.1 i förordning (EU) nr 528/2012.

### 31 kap.

#### 10 §<sup>7</sup>

För skada och intrång som tillfogas fastighetsägaren genom åtgärder enligt 28 kap. 1 § betalas ersättning av staten. Om åtgärderna har vidtagits av en kommun eller av någon annan på uppdrag av en kommun, *skall* ersättning i stället betalas av kommunen.

Ersättning enligt första stycket *skall* inte betalas, om åtgärderna vidtas med anledning av tillsyn över en verksamhet som utövas på fastigheten.

För skada och intrång som tillfogas fastighetsägaren genom åtgärder enligt 28 kap. 1 § betalas ersättning av staten. Om åtgärderna har vidtagits av en kommun eller av någon annan på uppdrag av en kommun, *ska* ersättning i stället betalas av kommunen.

Ersättning enligt första stycket *ska* inte betalas, om åtgärderna vidtas med anledning av tillsyn över en verksamhet som utövas på fastigheten *eller med anledning av kontroll av att EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde följs enligt en förordning som anges i 26 kap. 30 §.*

Talan om ersättning väcks vid den mark- och miljödomstol inom vars område marken eller större delen av den finns.

---

Denna lag träder ikraft den 1 juli 2020.

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2010:923.

### 3 Ärendet och dess beredning

#### *Promemorian*

Regeringskansliet (Näringsdepartementet) har tagit fram departementspromemorian En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning (Ds 2018:41). Promemorian innehåller förslag som syftar till att anpassa svenska lagar till 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 (kontrollförordningen). Promemorian innehåller bl.a. förslag till ändring av miljöbalken. Förslagen i den delen innehåller också en anpassning av tillsynsbestämmelserna i miljöbalken till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 (marknadskontrollförordningen). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*.

Lagrådsremissen behandlar promemorians förslag endast i den del det rör ändringar i miljöbalken. Promemorians förslag i den delen återges i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren och en sammanställning av dem finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N2018/05674).

#### *Miljöutredningen*

Regeringen beslutade den 14 april 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över miljötillsynen och sanktionssystemet i miljöbalken i syfte att optimera resurserna och utveckla genomförandet av tillsynen så att den blir mer enhetlig och effektiv och bidrar till att miljökvalitetsmålen nås samt att fler miljöbrott upptäcks, utreds och beivras. Utredningen antog namnet Miljöutredningen och i juni 2017 överlämnade utredaren betänkandet Miljöutredning och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 4*. Av betydelse för det här lagstiftningsärendet är miljöutredningens förslag om att renodla tillsynsbegreppet samt att ge länsstyrelsen en möjlighet att ingripa mot en kommun som inte sköter sitt tillsynsuppdrag. Dessa förslag behandlas i denna lagrådsremiss och återges i *bilaga 5*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*.



### *Hänvisningsteknik*

Hänvisningar till EU-rättsakter kan göras antingen statiska eller dynamiska. En statisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i en viss angiven lydelse. En dynamisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. De föreslagna lagändringarna hänvisar till två EU-förordningar som är direkt tillämpliga i svensk rätt. Skyldigheter och rättigheter för de behöriga myndigheterna och de aktörer som omfattas av de EU-rättsakter som faller inom förordningarnas tillämpningsområde följer direkt av förordningarna. De kompletterande nationella bestämmelserna inom miljöbalkens tillämpningsområde som föreslås i denna lagrådsremiss innebär att vissa bestämmelser i miljöbalken utvidgas till att gälla även vid kontroll enligt de aktuella EU-förordningarna samt fastställande av sanktioner för överträdelser av förordningarna.

För att säkerställa att EU-förordningarna alltid får omedelbart genomslag i Sverige bör hänvisningarna till EU-förordningarna i de kompletterande bestämmelserna i miljöbalken vara dynamiska. När det gäller straffbestämmelserna innebär en sådan hänvisningsteknik en tillräcklig avgränsning av straffbestämmelsernas räckvidd eftersom den kombineras med en ram inom vilken det straffbara området anges.

## 4 Kontrollförordningen

### 4.1 Förordningens tillämpningsområde och syfte

Kontrollförordningen innehåller bestämmelser om hur den offentliga kontrollen i medlemsstaterna ska organiseras och genomföras. Förordningen ersätter Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd och började gälla den 14 december 2019. Förordningen har beslutats med stöd av bl.a. artikel 114 i fördraget om den europeiska unionens funktionssätt och har således som syfte att tillnära medlemsstaternas lagstiftning på området. Målet med förordningen är att fastställa harmoniserade unionsramar för organisationen av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet än offentlig kontroll i alla led i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan.

Förordningen ska tillämpas för att kontrollera att bestämmelser inom en rad olika sakområden följs, oavsett om bestämmelserna har fastställts på unionsnivå eller av medlemsstaterna för tillämpning av EU-rättsakter. Sakområdena framgår av artikel 1.2 i förordningen. Av de områden som listas i artikeln faller avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön för livsmedels- och foderproduktion, utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel samt hållbar användning av växtskyddsmedel inom miljöbalkens tillämpningsområde. Regelverket om hållbar användning av växtskyddsmedel innehåller bestämmelser om utrustning för spridning av växtskyddsmedel. Dessa bestämmelser ska dock

enligt ett uttryckligt undantag i förordningen inte kontrolleras med stöd av förordningen utan med stöd av nationella regler om tillsyn.

Förordningen ska även tillämpas på kontroll som genomförs för att säkerställa efterlevnaden av bestämmelser inom berörda sakområden som är tillämpliga på varor som förs in i unionen från tredje land och som ska exporteras från unionen till tredje land.

Trots att rättsakten har beslutats som en förordning är flera artiklar i förordningen direktivliknande och förutsätter att medlemsstaterna antar kompletterande föreskrifter. Det gäller t.ex. artikel 5.1 g som innebär att de behöriga myndigheterna ska ha rättslig befogenhet att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet och vidta de åtgärder som fastställs i förordningen.

## 4.2 Offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

Förordningen innehåller inte bara bestämmelser om offentlig kontroll utan även om annan offentlig verksamhet som ska utföras av medlemsstaternas behöriga myndigheter. Enligt artikel 2.1 avses med offentlig kontroll verksamhet som utförs av de behöriga myndigheterna eller av de organ eller fysiska personer till vilka vissa uppgifter som ingår i den offentliga kontrollen har delegerats, för att verifiera att aktörerna efterlever förordningen och de bestämmelser som avses i artikel 1.2 samt att djur eller varor uppfyller kraven enligt dessa bestämmelser. Med uttrycket annan offentlig verksamhet avses enligt artikel 2.2 annan verksamhet än offentlig kontroll som utförs av de behöriga myndigheterna, eller av de organ eller fysiska personer till vilka verksamhet har delegerats. Som exempel på sådan verksamhet nämns kontroll av om det förekommer djursjukdomar eller växtskadegörare, verksamhet som består av att förebygga eller begränsa spridningen av sådana djursjukdomar eller växtskadegörare eller utrota dessa djursjukdomar eller växtskadegörare samt verksamhet som består i att bevilja tillstånd eller godkännanden och utfärda officiella intyg eller officiella attesteringar. Av artikel 1.5 framgår vilka bestämmelser i förordningen som reglerar annan offentlig verksamhet som utförs av de behöriga myndigheterna.

Rådssekretariatet har i ett dokument daterat den 4 september 2013 (nr 13179/13 i ärende 2013/0140) gett exempel på vad som avses med annan offentlig verksamhet. Där nämns bl.a. vidtagande av verkställighetsåtgärder eller korrigerande åtgärder vid bristande efterlevnad. Andra exempel är hantering av förteckningar över aktörer, epidemiologiska undersökningar av livsmedelsburna utbrott, anmälan eller underrättelse av djursjukdomar samt koordinering, förberedelse och övervakning av genomförandet av den fleråriga nationella kontrollplanen och årlig rapportering. Det lyfts vidare fram att, även om utfärdandet av officiella intyg eller officiella attesteringar är annan offentlig verksamhet, är själva kontrollen som en behörig myndighet utför i syfte att utfärda ett officiellt intyg eller en officiell attestering att anse som offentlig kontroll. Vägledning och rådgivning till aktörer om EU-rättsakter och dess tillämpning gällande den jordbruksbaserade livsmedelskedjan är andra exempel på annan offentlig

verksamhet, liksom utseende av officiella laboratorier samt revision av dessa. Detsamma gäller utseende av och förteckning över gränskontrollstationer samt revision av dessa.

De exempel på annan offentlig verksamhet som tas upp i rådssekretariatets dokument bör inte ses som uttömmande. Även den behöriga myndighetens prövning med anledning av utförd kontroll eller med anledning av en anmälan eller registrering av en verksamhet bör anses vara annan offentlig verksamhet. Själva kontrollen som en behörig myndighet utför, exempelvis genom inspektioner eller dokumentkontroll, är dock att anse som offentlig kontroll.

Redan i dag utför kontrollmyndigheterna verksamhet som bedöms vara annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen, som t.ex. prövningar i ärenden om tillstånd, godkännande eller registrering. Kontrollmyndigheternas åtgärder, som t.ex. att utfärda förelägganden vid bristande efterlevnad, får också anses vara annan offentlig verksamhet. Det är emellertid inte helt klart i vilken utsträckning myndigheternas verksamhet är att betrakta som annan offentlig verksamhet i den mening som avses i kontrollförordningen. Det faller på EU-domstolen att slutligt avgöra vilken innebörd uttrycket ”annan offentlig verksamhet” har.

## 4.3 Kontrollverksamheten

### *Behöriga myndigheter*

Medlemsstaterna ska för vart och ett av de områden som omfattas av de bestämmelser som avses i artikel 1.2 utse den eller de behöriga myndigheter som ska organisera eller genomföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Om flera behöriga myndigheter utses ska medlemsstaterna införa förfaranden för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv samordning mellan dessa samt en enhetlig och effektiv offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet inom hela sitt territorium. Vidare ska en central myndighet utses med ansvar för att samordna samarbetet och kontakterna med kommissionen och övriga medlemsstater avseende offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Medlemsstaterna ska säkerställa att kommissionen och övriga medlemsstater får underrättelse om kontaktuppgifter och eventuella ändringar avseende de behöriga och centrala myndigheter som utsetts. Dessa uppgifter ska också tillhandahållas allmänheten.

### *Allmänna skyldigheter*

I artikel 5 finns bestämmelser om allmänna skyldigheter för de behöriga myndigheterna. De behöriga myndigheterna ska bl.a. ha infört rutiner eller förfaranden för att säkerställa att den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet är effektiv och ändamålsenlig och att det inte föreligger någon intressekonflikt för den personal som genomför offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. De behöriga myndigheterna ska vidare ha tillgång till lämplig laboratoriekapacitet för analys, testning och diagnos. De ska även ha tillgång till tillräckligt stor, för ändamålet väl kvalificerad och erfaren personal, samt lämpliga och väl underhållna ut-

rymmen och utrustning, så att offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Rättsliga förfaranden ska säkerställa att personalen har tillträde till aktörernas lokaler och tillgång till deras dokumentation så att de kan utföra sina uppgifter på ett korrekt sätt. De behöriga myndigheterna ska även ha infört beredskapsplaner och vara beredda att använda sådana planer i nödsituationer i enlighet med de bestämmelser som avses i artikel 1.2.

De behöriga myndigheterna ska regelbundet och med lämplig frekvens genomföra en riskbaserad offentlig kontroll av alla aktörer med hänsyn till identifierade risker (artikel 9). Kontrollen ska som huvudregel genomföras utan förvarning, utom i de fall då det är nödvändigt och motiverat att förvarna aktören eller då aktören själv har begärt offentlig kontroll och den behöriga myndigheten anser att förvarning inte bör ske. Kontrollen ska vidare så långt det är möjligt genomföras på ett sätt som minimerar den administrativa bördan och verksamhetsstörningar för aktörerna.

Kontrollen ska avse djur och varor i alla produktions-, bearbetnings-, distributions- och användningsled och omfatta aktörernas verksamhet, utrustning, transportmedel, lokaler och andra platser under deras kontroll och deras omgivningar samt relaterad dokumentation (artikel 10).

De behöriga myndigheterna ska upprätta en förteckning över aktörer som har skyldigheter som ska kontrolleras och hålla denna uppdaterad.

Förordningen innehåller krav på utbildning av den personal som ska genomföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet (artikel 5.4). Personalen ska ha ändamålsenlig utbildning för sitt kompetensområde så att den på ett kompetent sätt kan utföra sina uppgifter och utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet på ett enhetligt sätt. I bilaga II till förordningen anges några specifika områden som personalen ska få utbildning i. Det åligger de behöriga myndigheterna och organ med delegerade uppgifter att säkerställa att personalen får denna utbildning

#### *Interna revisioner av de behöriga myndigheterna*

De behöriga myndigheterna ska genomföra interna revisioner eller låta sin myndighet revideras (artikel 6). Revisionerna ska vara föremål för oberoende granskning och genomföras på ett öppet sätt. De behöriga myndigheterna ska med beaktande av resultaten vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att de följer förordningen.

#### *Rätt att överklaga de behöriga myndigheternas beslut*

I artikel 7 regleras fysiska och juridiska personers rätt att överklaga vissa beslut som de behöriga myndigheterna har fattat. Överklagbara beslut är bl.a. beslut som de behöriga myndigheterna fattar om åtgärder vid bristande efterlevnad.

#### *Tystnadsplikt*

De behöriga myndigheterna ska säkerställa att information som de inhämtar vid utförande av sina uppgifter i samband med offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inte röjs för tredje part om informationen är av sådan art att den enligt nationell lagstiftning eller enligt EU-rättsakter omfattas av tystnadsplikt (artikel 8). Information som omfattas av tystnadsplikt är information vars röjande skulle undergräva syftet med inspek-

tioner, undersökningar eller revisioner, skyddet av en aktörs eller annan fysisk eller juridisk persons affärsintressen, eller skyddet för domstolsförfaranden eller juridisk rådgivning (artikel 8.3). Detta gäller dock endast om inte ett övervägande allmänintresse motiverar att informationen röjs eller om inte EU-rättsakter eller nationell lagstiftning uppställer ett krav på röjande.

#### *Öppenhet och rutiner i offentlig kontroll*

Förordningen ålägger de behöriga myndigheterna att utföra offentlig kontroll med en hög grad av öppenhet (artikel 11). Minst en gång per år ska myndigheterna på internet tillhandahålla allmänheten information om hur kontrollen är organiserad och hur den utförs. Därutöver ska de säkerställa att information om bl.a. fall av bristande efterlevnad och ålagda sanktioner offentliggörs regelbundet och i vederbörlig tid.

De behöriga myndigheterna ska enligt artikel 12 genomföra kontrollen i enlighet med dokumenterade förfaranden. Förfarandena listas i kapitel II i bilaga II och ska bl.a. omfatta myndighetens organisation, en redogörelse för de mål som ska uppnås, personalens uppgifter samt provtagningsförfaranden, kontrollmetoder och kontrolltekniker.

Enligt artikel 13 ska myndigheterna upprätta skriftlig dokumentation över varje offentlig kontroll som genomförs. Dokumentationen ska innehålla en beskrivning av syftet med den offentliga kontrollen, de kontrollmetoder som tillämpats, resultaten av den offentliga kontrollen och i förekommande fall, de åtgärder som de behöriga myndigheterna kräver att den berörda aktören ska vidta till följd av deras offentliga kontroll.

#### *Kontrollmetoder och kontrollteknik för offentlig kontroll*

De metoder och den teknik som den offentliga kontrollen ska inbegripa listas i artikel 14. Vid sidan av granskningen av aktörernas egenkontrollsystem ingår bl.a. inspektion av märkning, bedömning av förfaranden för god lantbrukssed, granskning av dokumentation som kan vara av relevans för bedömningen av efterlevnaden av de bestämmelser som avses i artikel 1.2 samt provtagnings-, analys-, diagnostik och tester.

#### *Ytterligare krav för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet*

Avsnitt II i förordningen innehåller ytterligare krav på offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet på vissa områden. Artikel 23 rör genetiskt modifierade organismer. Kommissionen har i artikeln getts befogenhet att anta delegerade akter för att fastställa särskilda krav för utförandet av offentlig kontroll för att hantera faror och risker när det gäller förekomsten i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan av genetiskt modifierade organismer samt odling av genetiskt modifierade organismer samt för att säkerställa en miniminivå för kontrollen.

I artikel 24 finns bestämmelser om offentlig kontroll av växtskyddsmedel. I den första punkten klargörs att den offentliga kontrollen ska inbegripa kontroll av verksamma ämnen och skyddsämnen, synergister, tillsatsämnen och hjälpämnen i enlighet med artiklarna 2.2 och 3 i förordning (EG) nr 1107/2009. I punkten 2 anges vad de behöriga myndigheterna ska ta hänsyn till när de bestämmer hur frekvent den offentliga kontrollen ska vara. Myndigheterna ska bl.a. ta hänsyn till resultatet av den övervak-

ning som utförs i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktivet 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. När det gäller växtskyddsmedel ges kommissionen en befogenhet att anta genomförandeakter för att fastställa närmare bestämmelser om enhetliga praktiska arrangemang för utförandet av offentlig kontroll. Genomförandeakterna kan t.ex. komma att avse en enhetlig minimifrekvens för offentlig kontroll när det gäller tillverkning, utsläppande på marknaden, införsel till unionen, märkning, förpackning, transport, lagring och användning av växtskyddsmedel för att säkerställa en säker och hållbar användning av växtskyddsmedel.

#### *Delegering av vissa uppgifter*

Förordningen om offentlig kontroll tillåter att de behöriga myndigheterna delegerar vissa uppgifter som ingår i den offentliga kontrollen till fysiska eller juridiska personer ("organ med delegerade uppgifter"). Villkoren för delegering till juridiska personer anges i artikel 29 och villkoren för delegering till fysiska personer anges i artikel 30. I båda fallen gäller att delegeringen ska innehålla en exakt beskrivning av de uppgifter som den fysiska eller juridiska personen får utföra samt villkoren för utförandet. Därutöver gäller bl.a. att den fysiska eller juridiska personen ska ha den sakkunskap, utrustning och infrastruktur som krävs för att utföra uppgiften samt att den kan agera opartiskt och vara fri från intressekonflikter.

Om en behörig myndighet delegerar uppgifter ska det finnas arrangemang som säkerställer en effektiv och verkningsfull samordning mellan de behöriga myndigheterna och den fysiska eller juridiska personen som utför uppgifterna.

Enligt artikel 31 får de behöriga myndigheterna även delegera vissa uppgifter i samband med annan offentlig verksamhet under vissa i förordningen angivna förutsättningar. De behöriga myndigheterna får dock inte delegera beslut som rör åtgärder vid bristande efterlevnad.

#### *Provtagning, analyser, tester och diagnostik*

Artiklarna 34–36 innehåller bestämmelser om metoder för provtagning, analyser, tester och diagnostik som ska användas i den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet. När det gäller djur och varor som erbjuds till försäljning genom distanskommunikation får, enligt artikel 36, prover som de behöriga myndigheterna beställt av aktörer utan att identifiera sig användas för offentlig kontroll. I artiklarna 37–42 finns bestämmelser om utseende av officiella laboratorier och deras skyldigheter samt om revision och ackreditering av dessa.

#### *Offentlig kontroll vid införsel till unionen från tredje land*

I artiklarna 43–64 finns bestämmelser om offentlig kontroll av djur och varor vid införsel till unionen. För växtskyddsmedel gäller att kontrollen ska utföras i enlighet med kraven i artiklarna 44–46. Vid bestämmande av lämplig frekvens för kontrollen ska bl.a. riskerna för människors hälsa och miljön beaktas.

I artikel 45 finns bestämmelser om kontrollens omfattning. När offentlig kontroll utförs ska den alltid omfatta en dokumentkontroll. Identitetskon-

troller och fysiska kontroller ska göras när det är motiverat utifrån risken för människors eller djurs hälsa, växtskydd, djurskydd eller när det gäller genetiskt modifierade organismer och växtskyddsmedel även för miljön. Kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter med avseende på i vilka fall och på vilka villkor de behöriga myndigheterna får kräva att aktörerna ska anmäla ankomsten av vissa varor som förs in till unionen.

#### *Samarbete mellan myndigheter i samband med sändningar från tredje land*

I artiklarna 75 och 76 finns bestämmelser om samarbete mellan myndigheter i samband med sändningar från tredje land. För att säkerställa ett nära samarbete ska behöriga myndigheter, tullmyndigheter och andra berörda myndigheter i medlemsstaterna ge varandra ömsesidig tillgång till den information som är nödvändig för att organisera och utföra deras respektive verksamhet och se till att utbyte av sådan information sker i vederbörlig tid.

## 4.4 Aktörernas skyldigheter

Artikel 15 reglerar aktörernas skyldigheter. Aktörerna ska, där de behöriga myndigheterna så kräver, och i den utsträckning det är nödvändigt för att utföra offentlig kontroll, ge myndigheterna tillgång till sina lokaler och andra platser under deras kontroll och deras omgivningar, djur och varor under deras kontroll, sina datoriserade informationshanteringssystem samt dokument och annan relevant information. Aktörerna är skyldiga att bistå och samarbeta med de behöriga myndigheternas personal och ska tillhandahålla myndigheten aktuella uppgifter om åtminstone namn och juridisk form, vilken specifik verksamhet som de utför och vilka platser som de kontrollerar.

Aktörernas skyldigheter gäller även om kontrollen utförs av organ eller fysiska personer som utför uppgifter som en behörig myndighet har delegerat.

## 4.5 Åtgärder vid bristande efterlevnad

De behöriga myndigheternas allmänna skyldigheter i fråga om verkställighetsåtgärder framgår av artikel 137. De behöriga myndigheterna ska bl.a. vid misstanke om bristande efterlevnad genomföra en undersökning för att bekräfta eller undanröja denna misstanke. När bristande efterlevnad har konstaterats ska artikel 138 tillämpas. De behöriga myndigheterna ska enligt den artikeln vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att aktören åtgärdar den bristande efterlevnaden och se till att detta inte upprepas. Samtliga utgifter som uppkommer enligt denna artikel ska bäras av de ansvariga aktörerna.

Enligt artikel 139.1 ska medlemsstaterna fastställa regler om sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i förordningen och vidta de åtgärder som krävs för att se till att dessa sanktioner tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. Medlemsstaterna ska

anmäla dessa regler till kommissionen och alla senare ändringar som gäller dem utan dröjsmål.

Enligt artikel 139.2 ska medlemsstaterna säkerställa att ekonomiska sanktioner för överträdelser av förordningen och de bestämmelser som avses i artikel 1.2, om de begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande, i enlighet med nationell rätt åtminstone återspeglar antingen aktörens ekonomiska fördel eller, beroende på vad som är lämpligt, en procentandel av aktörens omsättning.

Medlemsstaterna ska vidare säkerställa att de behöriga myndigheterna har effektiva mekanismer för att möjliggöra rapportering av faktiska och potentiella överträdelser av förordningen. Dessa mekanismer ska i vart fall inkludera rutiner för mottagande av rapporter om överträdelser och uppföljning av dem, lämpligt skydd mot vedergällning för personer som rapporterar en överträdelse, åtgärder vid diskriminering eller andra typer av orättvis behandling samt skydd av personuppgifter för den person som rapporterar en överträdelse.

I artiklarna 65–72 finns bestämmelser om åtgärder som de behöriga myndigheterna ska vidta när sändningar av djur och varor som förs in till unionen från tredje land inte är förenliga med de bestämmelser som avses i artikel 1.2 och när sådana djur och varor utgör en risk. När det finns en misstanke om att sändningar av djur och varor inte är förenliga med bestämmelserna som avses i artikel 1.2 ska den behöriga myndigheten utföra offentlig kontroll för att bekräfta eller undanröja misstanken. Den offentliga kontrollen ska förstärkas om den behöriga myndigheten har skäl att misstänka bedrägligt eller vilseledande agerande hos en aktör eller om den offentliga kontrollen tidigare har visat att en aktör har gjort sig skyldig till allvarliga eller upprepade överträdelser av de bestämmelser som avses i artikel 1.2.

Sändningar som inte är förenliga med de bestämmelser som avses i artikel 1.2 ska omhändertas. De behöriga myndigheterna ska i fråga om sådana sändningar utan dröjsmål begära att den som är ansvarig för sändningen destruerar den, återsänder den till en destination utanför unionen eller gör sändningen föremål för särskild behandling.

## 4.6 Finansiering av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

I artiklarna 78–85 regleras de finansiella förutsättningarna för den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet. Bestämmelserna gäller även vid delegering av vissa uppgifter som ingår i den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet. Enligt artikel 78 ska medlemsstaterna säkerställa att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla personal och andra resurser som de behöriga myndigheterna behöver för att genomföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

För växtskyddsmedel och genetiskt modifierade organismer gäller enligt artikel 80 att medlemsstaterna får ta ut avgifter för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Om en kontroll utförs på grund av ett klagomål får en avgift dock endast tas ut om en bristan-



de efterlevnad bekräftas. En avgift som har tagits ut får inte återbetalas förutom i de fall den har tagits ut på felaktiga grunder.

## 4.7 Övriga bestämmelser

### *Referenslaboratorier och referenscentrum*

I avdelning III finns bestämmelser om unionens referenslaboratorier och referenscentrum samt nationella referenslaboratorier. Kommissionen ska, enligt artikel 93, utse referenslaboratorier för Europeiska unionen under vissa i förordningen angivna förutsättningar. Medlemsstaterna ska i sin tur, enligt artikel 100, utse ett eller flera referenslaboratorier för varje referenslaboratorium som utsetts för Europeiska unionen. I artikel 100 regleras även kraven för de nationella referenslaboratorierna. Dessa ska bl.a. vara opartiska, fria från intressekonflikter och ha kvalificerad personal med lämplig utbildning.

### *Administrativt stöd och samarbete*

I avdelning IV finns bestämmelser om allmänna principer för administrativt stöd mellan behöriga myndigheter i berörda medlemsstater. Medlemsstaterna är skyldiga att bistå varandra med administrativt stöd om resultatet av den offentliga kontrollen kräver åtgärder i fler än en medlemsstat. En behörig medlemsstat kan begära stöd från en behörig myndighet i en annan medlemsstat för att följa upp kontroller på sitt territorium (artikel 104). Den myndighet som tar emot begäran ska då utan dröjsmål utföra de kontroller eller undersökningar som är nödvändiga för att efterkomma begäran. Vidare gäller att en myndighet i en medlemsstat som får kännedom om fall av bristande efterlevnad som kan få konsekvenser för en annan medlemsstat är skyldig att anmäla detta till de behöriga myndigheterna i den medlemsstaten (artikel 105).

### *Planering och rapportering*

I avdelning V finns bestämmelser om kontrollplaner och rapportering. Enligt artikel 109 ska medlemsstaterna se till att offentlig kontroll genomförs av behöriga myndigheter utifrån en flerårig nationell kontrollplan. Medlemsstaterna ska vidare utse ett centralt organ som ska ansvara för att samordna utarbetandet av denna kontrollplan och för att se till att planen är enhetlig och genomförs på ett konsekvent sätt. Enligt artikel 113 ska medlemsstaterna lämna årliga rapporter till kommissionen om sin kontroll.

### *Unionens verksamhet*

Enligt artikel 116 ska kommissionens experter utföra kontroller och revisioner i varje medlemsstat för att kontrollera tillämpningen av de bestämmelser som avses i artikel 1.2 och de som föreskrivs i förordningen. Kommissionens kontroller ska vidare omfatta de nationella kontrollsystemen och att de behöriga myndigheterna sköter sina uppgifter. Nationella experter från medlemsstaterna får bistå kommissionens experter och dessa har då samma rätt till tillträde som kommissionens egna experter. I artikel 119 regleras medlemsstaternas skyldigheter när det gäller dessa kontroller.

Medlemsstaterna ska bl.a. ge nödvändigt stöd för att säkerställa att kommissionens experter får tillträde till alla lokaler, djur, varor, information och datasystem som är av betydelse för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter.

### *Övergångs- och slutbestämmelser*

I artiklarna 146–166 finns bestämmelser om upphävande av och ändringar i angivna EU-rättsakter samt övergångsbestämmelser för antagande av delegerade akter och genomförandeakter. I artikel 167 finns bestämmelser om ikraftträdande och tillämpning av förordningen. Bestämmelserna i kontrollförordningen ska i huvudsak börja tillämpas från och med den 14 december 2019.

## 5 Marknadskontrollförordningen

### 5.1 Tillämpningsområde och syfte

Sedan 2008 är marknadskontroll reglerat på en sektorsövergripande nivå genom marknadskontrollförordningen. Genom marknadskontrollförordningen inrättas en ram för marknadskontroll som är avsedd att komplettera och stärka befintliga bestämmelser om marknadskontroll i harmoniserad gemenskapslagstiftning och tillämpningen av sådana bestämmelser. Förordningen ska tillämpas på produkter som omfattas av harmoniserad unionslagstiftning, såvida det inte finns andra bestämmelser med samma syfte i harmoniserad unionslagstiftning. Det innebär att marknadskontrollbestämmelser i sektoriella rättsakter (t.ex. kontrollförordningen) har företräde framför förordningens bestämmelser. Av förordningen följer dessutom att myndigheter inte är förhindrade att vidta sådana mer specifika åtgärder som följer av det allmänna produktsäkerhetsdirektivet.

Bestämmelserna om marknadskontroll i förordningen är inte lika detaljerade som i kontrollförordningen och förutsätter i större utsträckning kompletterande bestämmelser i nationell rätt. Förordningen innehåller utöver bestämmelser om marknadskontroll, gemensamma bestämmelser om ackreditering och CE-märkning. Dessa bestämmelser är inte relevanta för marknadskontrollen och berörs inte nedan.

### 5.2 Marknadskontroll och marknadskontrollmyndigheter

I förordningen definieras marknadskontroll som den verksamhet som bedrivs och de åtgärder som vidtas av de offentliga myndigheterna för att se till att produkter överensstämmer med de krav som fastställs i relevant harmoniserad unionslagstiftning och inte hotar hälsan, säkerheten eller andra aspekter av skyddet av allmänintresset (artikel 2.17). Marknadskontroll omfattar enligt denna definition inte kontroll i konstruktions- och produktionskedet och inte heller regelbunden kontroll eller besiktning för

att kontrollera om en produkt som används fortfarande uppfyller gällande krav trots förslitning.

Med marknadskontrollmyndighet avses en myndighet i en medlemsstat som ansvarar för att genomföra marknadskontroll på sitt territorium (artikel 2.18). Med produkt avses i förordningen ”ett ämne, preparat eller annan vara framställd genom en tillverkningsprocess som inte utgör livsmedel, foder, levande växter och djur, produkter av mänskligt ursprung samt produkter av växter och djur med koppling till deras framtida fortplantning” (artikel 15.4).

Enligt artikel 16.1 och 16.2 i marknadskontrollförordningen är det varje medlemsstats skyldighet att bedriva marknadskontroll och att se till att produkter som kan äventyra användarens hälsa eller säkerhet, eller på något annat sätt inte uppfyller kraven i harmoniserad unionslagstiftning, tas bort från marknaden.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 17 informera kommissionen om sina marknadskontrollmyndigheter och deras ansvarsområden. Kommissionen ska i sin tur vidarebefordra informationen till de andra medlemsstaterna. Medlemsstaterna har också en skyldighet att informera allmänheten om marknadskontrollmyndigheterna och deras ansvarsområden och om hur de kan kontaktas.

### 5.3 Kontrollverksamheten

Artikel 18.1 och 18.2 i förordningen innehåller närmare bestämmelser om hur marknadskontroll ska organiseras. Medlemsstaterna ska inrätta mekanismer för kommunikation och samordning mellan olika marknadskontrollmyndigheter och ska även inrätta förfaranden för att följa upp information om risker och olyckor samt bevaka att korrigerande åtgärder vidtas.

Av artikel 18.5 följer att medlemsstaterna ska inrätta, genomföra och regelbundet uppdatera program för marknadskontroll. Medlemsstaterna kan antingen upprätta ett allmänt, sektorsövergripande program eller flera sektorsspecifika program. Kommissionen och de andra medlemsstaterna ska underrättas om programmen och de ska dessutom göra tillgängliga för allmänheten.

Medlemsstaterna är enligt artikel 18.6 skyldiga att regelbundet se över och bedöma hur kontrollverksamheten fungerar. Denna översyn ska göras minst vart fjärde år och resultatet ska meddelas kommissionen och de andra medlemsstaterna samt göras tillgängligt för allmänheten.

I artikel 19 finns bestämmelser som riktar sig till marknadskontrollmyndigheterna och som är tillämpliga i deras verksamhet. Myndigheterna ska enligt artikel 19.1 göra kontroller i tillräcklig omfattning av produkters egenskaper genom dokumentkontroll eller genom fysisk kontroll av produkten och detta ska ske med beaktande av etablerade principer för riskbedömning och övrig information. Myndigheter får också kräva information från ekonomiska aktörer, vilket innefattar rätt till tillräde till lokaler och rätt att ta provexemplar av produkter. Myndigheterna får dessutom förstöra eller göra produkter obrukbara om de utgör en allvarlig risk.

Artiklarna 27–29 i marknadskontrollförordningen innehåller bestämmelser om kontroll av produkter som förs in till EU från tredjeland, dvs.

från länder utanför den inre marknaden. Av definitionen i artikel 15.5 framgår att bestämmelserna ska tillämpas på alla produkter som omfattas av unionslagstiftningen, till skillnad från de allmänna bestämmelserna om marknadskontroll som tillämpas på produkter som omfattas av harmoniserad unionslagstiftning. Bestämmelserna i artiklarna 27–29 har alltså ett bredare tillämpningsområde. Reglerna ska t.ex. tillämpas för konsumentprodukter som omfattas av det allmänna produktsäkerhetsdirektivet, varav vissa inte omfattas av harmoniserad unionslagstiftning.

Enligt artikel 27.1 ska myndigheter som är ansvariga för kontroll av produkter som förs in på unionsmarknaden ges befogenheter och resurser för att utföra sina uppgifter. De ska också i tillräcklig omfattning utföra kontroller av produkter innan de övergår i fri omsättning inom EU. Av artiklarna 27.2 och 27.3 följer att myndigheter som ansvarar för yttre gränskontroll (vanligen tullmyndigheter) och marknadskontrollmyndigheter är skyldiga att samarbeta med varandra och dela relevant information. Tullmyndigheter ska hindra produkter från att övergå i fri omsättning om de misstänks utgöra en allvarlig risk eller inte uppfyller andra krav på märkning och dokumentation samt informera den berörda marknadskontrollmyndigheten om åtgärden. Om marknadskontrollmyndigheten inte vidtar åtgärder inom tre arbetsdagar ska produkten få övergå till fri omsättning (artikel 28.1).

## 5.4 Åtgärder vid bristande efterlevnad

Artikel 21 innehåller bestämmelser som ska följas vid beslut om åtgärder mot en ekonomisk aktör. Medlemsstaterna ska enligt artikel 24.1 säkerställa informationsutbyte och effektivt samarbete mellan marknadskontrollmyndigheter både inom det egna landet och med myndigheter i andra medlemsstater samt med kommissionen beträffande program för marknadskontroll och information om produkter som utgör en risk. Marknadskontrollmyndigheterna har också en skyldighet att bistå myndigheter i andra länder genom att tillhandahålla information och dokumentation eller utföra lämpliga undersökningar. Av artikel 26 följer att marknadskontrollmyndigheter också får samarbeta med myndigheter i tredjeland.

Medlemsstaterna ska säkerställa att marknadskontrollmyndigheterna vidtar nödvändiga åtgärder för sådana produkter som utgör en allvarlig risk och som kräver ett snabbt ingripande samt att marknadskontrollmyndigheterna utan dröjsmål informerar kommissionen (artiklarna 20 och 22). Det system som ska användas är systemet för snabbt informationsutbyte (Rapex) som tidigare användes för att informera om farliga konsumentprodukter enligt det allmänna produktsäkerhetsdirektivet. Genom marknadskontrollförordningen har informationssystemet utvidgats till att omfatta även farliga produkter för yrkesmässigt bruk. Det övergripande syftet med systemet är att snabbt sprida information om direkt farliga produkter.

En marknadskontrollmyndighet som finner att en produkt utgör en allvarlig risk ska enligt artikel 29.1 vidta åtgärder för att förbjuda att produkten släpps ut på marknaden. Myndigheten ska också begära att tullmyndigheten märker dokument som medföljer produkten med en varningstext som bl.a. anger att produkten inte får övergå i fri omsättning. Motsvarande

gäller även för produkter som inte utgör en allvarlig risk men som likväl inte uppfyller krav i tillämplig harmoniserad unionslagstiftning (artikel 29.2). Myndigheterna får också förstöra eller göra obrukbara produkter som utgör en allvarlig risk (artikel 29.4). Marknadskontrollmyndigheterna ska informera tullmyndigheterna om produkter och produktkategorier som bedöms utgöra en allvarlig risk eller annars inte uppfyller kraven i harmoniserad unionslagstiftning (artikel 29.5).

## 5.5 Ikraftträdande

Marknadskontrollförordningen tillämpas från den 1 januari 2010. 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 trädde i kraft den 16 juli 2019. Förordning (EU) 2019/1020 ersätter delvis marknadskontrollförordningen och ska i huvudsak börja tillämpas den 16 juli 2021.

## 6 Tillsyn enligt miljöbalken

I miljöbalken finns övergripande bestämmelser om tillsyn (26 kap.), tillträde (27 kap.) och avgifter (28 kap.). Regeringen har beslutat om närmare bestämmelser om tillsyn och avgifter i bland annat miljötillsynsförordningen (2011:13), förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll, förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn samt förordningen (2013:69) om bekämpningsmedelsavgifter.

### 6.1 Operativ tillsyn och tillsynsvägledning

Tillsynsmyndigheten ska kontrollera att miljöbalken och föreskrifter, domar och andra beslut som meddelats med stöd av balken samt EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde följs och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd ska tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga. Tillsynsmyndigheten ska vidare genom rådgivning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses.

Av 26 kap. 3 § första stycket miljöbalken framgår att tillsynen utövas av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, försvarsinspektören för hälsa och miljö, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna enligt föreskrifter som meddelas av regeringen. Regeringen har med stöd av bemyndigandet i 26 kap. 3 § första stycket miljöbalken meddelat miljötillsynsförordningen. I förordningen fördelas ansvaret för tillsyn och tillsynsvägledning när det gäller tillämpning av miljöbalken och EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde.

Tillsynen kan delas upp i operativ tillsyn och tillsynsvägledning. Operativ tillsyn är sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtar eller har vidtagit en åtgärd. Tillsynsvägledning omfattar utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt råd och stöd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Ansvar för operativ tillsyn och tillsynsvägledning fördelas på ett relativt stort antal myndigheter. Den operativa tillsynen utförs till övervägande del av länsstyrelser och kommuner men även elva centrala myndigheter och försvarsinspektören för hälsa och miljö har ett operativt tillsynsansvar. Om två eller flera myndigheter har det operativa tillsynsansvaret för ett visst tillsynsobjekt får myndigheterna komma överens om hur ansvaret ska fördelas. Om det för ett visst tillsynsobjekt inte finns någon ansvarig myndighet ska den eller de myndigheter med tillsynsvägledande ansvar i de frågor som omfattas utöva den operativa tillsynen.

Fjorton centrala myndigheter har ansvar för tillsynsvägledning. Naturvårdsverket har därutöver ett allmänt vägledningsansvar i frågor som rör tillämpningen av 26 och 30 kap. miljöbalken. Länsstyrelserna har ett särskilt uppdrag för att ge tillsynsvägledning i länet. Det gäller även inom tillsynsområden där de själva inte har ansvar för den operativa tillsynen.

## 6.2 Tillsynsverksamheten

Det finns få bestämmelser som anger hur tillsynsmyndigheterna ska planera, prioritera och genomföra tillsynsverksamheten. Av myndighetsförordningen (2007:515) följer att en operativ tillsynsmyndighet ska bedriva tillsynsarbetet effektivt och att myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor. Miljötillsynsförordningen innehåller krav på att tillsynsmyndigheterna ska göra en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken, för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde samt med utgångspunkt i myndighetens tillsynsplan upprätta och regelbundet uppdatera ett tillsynsprogram.

För vissa angivna miljöfarliga verksamheter finns därutöver krav på hur ofta tillsynsbesök ska genomföras och tidsramen för när uppföljning av upptäckta brister ska ske.

Tillsynsmyndigheten har i uppgift att anmäla överträdelser av miljölagstiftningen till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott.

Samtliga myndigheter ska genom samarbete sinsemellan och med andra ta tillvara på fördelar för staten som helhet (3 och 6 §§ myndighetsförordningen). Det finns dessutom generella krav på samverkan som innebär att en myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten (6 § förvaltningslagen). Regeln syftar till att effektivisera förvaltningen. Vid sidan om de generella kraven får många myndigheter särskilda krav på samverkan via annan lagstiftning, uppdrag, återrapporteringskrav och särskilda beslut. I miljöbalken finns exempelvis en bestämmelse om skyldighet för tillsynsmyndigheterna att samarbeta med varandra och andra som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsyns-

verksamheten (26 kap. 6 § miljöbalken). I miljötillsynsförordningen finns närmare bestämmelser om samverkan.

Vissa av bestämmelserna innehåller inte direkta krav på att samverkan ska ske men syftar till att främja samverkan genom att öka möjligheterna att åstadkomma en på förhand organiserad samverkan mellan tillsynsmyndigheter som har närliggande uppgifter eller relationer till närliggande tillsynsobjekt. Syftet med de särskilda kraven på samverkan är att åstadkomma en effektiv och enhetlig tillsyn.

Varje operativ tillsynsmyndighet ska årligen följa upp och utvärdera sin egen tillsynsverksamhet. Tillsynsvägläddande myndigheter ska också följa upp den operativa tillsynen. Syftet är då att säkerställa att tillsynen bedrivs ändamålsenligt på ett centralt, regional och lokalt plan.

### 6.3 Åtgärder vid bristande efterlevnad

En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att reglerna ska följas (26 kap. 9 § miljöbalken). Grunden för ett föreläggande eller förbud kan vara att ett visst beslut har överträtts i något avseende. Vad gäller sådana frågor som faller under miljöbalkens tillämpningsområde, men som inte har varit föremål för bedömning vid prövningen av en tillståndspliktig verksamhet, kan tillsynsmyndigheten däremot grunda beslut om föreläggande direkt på balkens regler. Detta gäller exempelvis vid åsidosättande av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. (prop. 1997/98:45, del 2, s. 272). Detsamma gäller verksamhet eller åtgärder som inte är prövningspliktiga. Tillsynsmyndigheten får inte tillgripa mer ingripande tvångsåtgärder än vad som krävs i det enskilda fallet för att åstadkomma att balkens regler följs (26 kap. 9 § andra stycket). Det kan innebära att det i vissa fall är tillräckligt att försöka åstadkomma rättelse genom råd i stället för att använda sig av en mer ingripande åtgärd som föreläggande om rättelse eller förbud. Ett föreläggande eller förbud kan förenas med vite. Vitet är ett hot om att betalningsansvar kan uppstå om inte den som föreläggandet riktas mot följer detta. En ansökan om utdömmande av vite görs till mark- och miljödomstol (21 kap. 1 § andra stycket 8). Under vissa förutsättningar kan tillstånd myndigheter även återkalla tillstånd. Om ett föreläggande eller förbud inte följs ska Kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten verkställa beslutet (26 kap. 17 §).

### 6.4 Förhållandet till EU-regler om kontroll

Det finns flera EU-rättsakter som på olika sätt reglerar frågor om efterlevnaden av miljölagstiftningen. Förutom i marknadskontrollförordningen och kontrollförordningen finns harmoniserande bestämmelser om kontroll i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter. Principen om EU-rättens företräde innebär att dessa bestämmelser alltid ska tillämpas före tillsynsbestämmelserna i miljöbalken.

Regeringen har i miljötillsynsförordningen klargjort förhållandet mellan marknadskontrollförordningen och miljöbalkens tillsynsbestämmelser.

Enligt förordningen ska en tillsynsmyndighet, när bestämmelserna om marknadskontroll i marknadskontrollförordningen är tillämpliga, utföra de uppgifter som enligt den förordningen ankommer på en marknadskontrollmyndighet och får inte vidta tillsynsåtgärder som strider mot den förordningen. Detta innebär att bestämmelserna i 26 kap. kompletterar marknadskontrollförordningen och kan tillämpas av de ansvariga myndigheterna så länge åtgärderna inte strider mot förordningen.

## 6.5 Avgifter för tillsyn

Bestämmelser om avgifter finns i 27 kap. miljöbalken och förordningen om avgifter för prövning och tillsyn. Med stöd av 1 § kan regeringen meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets kostnader för tillsyn. Kommunfullmäktige kan besluta om sådana avgifter när det gäller en kommunal myndighets verksamhet.

Utgångspunkten är att myndigheternas verksamhet i möjligaste mån ska avgiftsfinansieras och att samma principer ska gälla för finansiering av tillsynen enligt hela miljöbalken. Det bör inte finnas några omotiverade skillnader mellan hur avgifterna sätts för tillsyn av miljöfarlig verksamhet, kemikalieanvändning eller annat som regleras av balkens bestämmelser (prop. 1997/98:45, del 1, s. 515 f.). Gränsen mellan avgift och skatt sätter i praktiken en gräns för vad som kan anses vara sådana tillsynsuppgifter som kan avgiftsfinansieras (prop. 1997/98:45, del 1, s. 515 f.).

## 7 Sakområden under miljöbalken som ska kontrolleras med stöd av EU-förordningarna om kontroll

### 7.1 Områden som ska kontrolleras med stöd av kontrollförordningen

Av de sakområden som listas i artikel 1.2 i kontrollförordningen faller tre områden under miljöbalkens tillämpningsområde. Det gäller avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön, krav på utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel samt hållbar användning av växtskyddsmedel.

#### *Avsiktig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön*

En organism är en biologisk enhet, som kan föröka sig eller överföra genetiskt material. Det kan t.ex. vara ett frö, ett virus eller en potatisknöl. En genetiskt modifierad organism är en organism i vilken det genetiska materialet har ändrats på ett sätt som inte sker naturligt genom parning eller korsbefruktning. Ett exempel på en sådan ändring är överföring av gener från en jordbakterie till växter för att växterna ska klara insektsangrepp.



Avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön regleras i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG. Direktivet syftar till att i enlighet med försiktighetsprincipen närma medlemsstaternas lagar och andra författningar till varandra och att skydda människors hälsa och miljön när genetiskt modifierade organismer avsiktligt sätts ut i miljön eller när produkter som består av eller innehåller genetiskt modifierade organismer släpps ut på marknaden. Direktivet genomförs i svensk lagstiftning i 13 kap. miljöbalken samt i förordningen (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön

Med avsiktlig utsättning av en genetiskt modifierade organismer avses varje form av avsiktligt införande av en sådan organism eller en kombination av sådana organismer i miljön för vilka inga specifika inneslutningsåtgärder används för att begränsa deras kontakt med allmänheten och miljön och för att åstadkomma en hög grad av säkerhet för allmänheten och miljön. Om sådana inneslutningsåtgärder vidtas för att begränsa organismernas kontakt med allmänheten och miljön och för att åstadkomma en hög grad av säkerhet för allmänheten och miljön är det fråga om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer. Innesluten användning regleras i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/41/EG av den 6 maj 2009 om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer. Innesluten användning av genetiskt modifierade organismer faller utanför kontrollförordningens tillämpningsområde.

Avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön kräver tillstånd. En ansökan om tillstånd ska innehålla omfattande uppgifter om den genetiska modifieringen, en bedömning av risker för människors hälsa och miljön samt förslag till övervakning efter det att produkten har släppts ut på marknaden. Övervakningen syftar till att bekräfta antaganden om eventuella negativa effekter som har gjorts i miljöriskbedömningen och till att upptäcka negativa effekter på människors hälsa eller miljön som inte förutsågs i miljöriskbedömningen. Resultaten av övervakningen ska rapporteras till EU-kommissionen och till de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna.

På EU-nivå finns också Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder. Den förordningen reglerar godkännande av livsmedel och foder som innehåller eller är framställt av genetiskt modifierade organismer men är också tillämplig vid godkännande av odling av sådana organismer. En ansökan om godkännande av en genetiskt modifierade organism för odling kan alltså göras enligt både direktiv 2001/18/EG och förordning (EG) nr 1829/2003. Många av kraven vad gäller ansökan, miljöriskbedömning och miljöövervakningsplan i förordningen överensstämmer med vad som gäller enligt direktiv 2001/18/EG. Därutöver ställs krav på dokumentation av undersökningar av produkternas egenskaper

#### *Utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel*

Med växtskyddsmedel avses sådana bekämpningsmedel som främst används inom jordbruk och trädgårdsnäring. Bestämmelser om utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel och om användning av växtskydds-

medel finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG samt i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel. Direktiv 2009/128/EG genomförs i svensk rätt i 14 kap. miljöbalken och i förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel. Förordningen om bekämpningsmedel innehåller även vissa bestämmelser som kompletterar förordning (EG) nr 1107/2009.

Växtskyddsmedel måste vara godkänt för att få släppas ut på marknaden och användas inom EU. En förutsättning för godkännande är att ingående verksamma ämnen är godkända på EU-nivå. Förordning (EU) nr 1107/2009 reglerar uttömmande processerna för godkännande på EU-nivå av verksamma ämnen i växtskyddsmedel och för godkännande av växtskyddsmedel som innehåller sådana verksamma ämnen. Syftet med förordningen är att säkerställa en hög skyddsnivå för människors och djurs hälsa och för miljön samt att förbättra den inre marknadens funktionssätt genom att harmonisera reglerna för utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel och samtidigt förbättra jordbruksproduktionen.

Vid prövningen av en ansökan om produktgodkännande av ett växtskyddsmedel ska hälso- och miljöaspekter sättas före intresset av att förbättra växtproduktionen. För att ett växtskyddsmedel ska produktgodkännas och därmed få släppas ut på marknaden måste därför sökanden visa att medlet inte har några skadliga effekter på människors eller djurs hälsa eller några oacceptabla effekter på miljön.

Den som använder ett växtskyddsmedel är enligt förordning (EG) nr 1107/2009 skyldig att använda produkten på ett korrekt sätt. Med korrekt användning avses att principerna om god växtskyddssed tillämpas och att villkoren för godkännande av medlet följs. Korrekt användning förutsätter också att de allmänna principerna om integrerat växtskydd följs (se nedan).

Kemikalieinspektionen är behörig myndighet enligt förordning (EG) nr 1107/2009 och prövar frågor om godkännande av växtskyddsmedel enligt den förordningen. Kemikalieinspektionen får vidare meddela föreskrifter som kompletterar förordning (EG) nr 1107/2009

### *Hållbar användning av växtskyddsmedel*

Bestämmelser om hållbar användning av växtskyddsmedel finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel. Direktivet syftar till att minska de risker och konsekvenser som användningen av bekämpningsmedel innebär för människors hälsa och miljön. För att uppnå detta ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att främja ett växtskydd med låg insats av bekämpningsmedel och så långt det är möjligt ge företräde till icke-kemiska metoder. Direktivet gäller endast för bekämpningsmedel som är växtskyddsmedel.

Direktivet ålägger medlemsstaterna att förbjuda flygbesprutning, att vidta åtgärder för att skydda vattenmiljön och dricksvattnet mot effekterna av växtskyddsmedel samt att minimera användningen av kemiska växt-

skyddsmedel i vissa områden, såsom allmänna parker och trädgårdar, idrotts- och fritidsanläggningar, skolgårdar och lekplatser för barn samt i närheten av hälsovårdsanläggningar. Medlemsstaterna ska vidare se till att alla yrkesmässiga användare av växtskyddsmedel tillämpar principerna om integrerat växtskydd. Principerna om integrerat växtskydd innebär att olika åtgärder mot skadegörare ska tillämpas som t.ex. välplanerad växtföljd, lämplig odlingsteknik, användning av motståndskraftiga och resistent växtsorter samt behovsanpassad kemisk bekämpning. I direktivet finns också bestämmelser om krav på kontroll av utrustning som används för spridning av växtskyddsmedel.

Direktivet genomförs i 2 kap. förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel. Jordbruksverket har med stöd av bemyndiganden i förordningen meddelat föreskrifter om de allmänna principerna om integrerat växtskydd, om krav på utrustning för spridning av växtskyddsmedel samt om dokumentation vid spridning av växtskyddsmedel. Naturvårdsverket har meddelat föreskrifter om skyddsavstånd vid spridning av växtskyddsmedel.

Kontrollförordningen ska inte tillämpas vid kontroll av direktivets bestämmelser om utrustning för spridning av växtskyddsmedel (artikel 1.2 h).

## 7.2 Områden som ska kontrolleras med stöd av marknadskontrollförordningen

Det finns ett stort antal rättsakter på miljöområdet som harmoniserar villkoren för saluföring av produkter och som faller under marknadskontrollförordnings tillämpningsområde. Det är huvudsakligen fråga om rättsakter som harmoniserar villkoren för tillhandahållande på marknaden av ämnen, blandningar eller varor och som syftar till att skydda människors hälsa eller miljön. Även vissa rättsakter på avfallsområdet anses vara sådana produktregler som faller under marknadskontrollförordningens tillämpningsområde. Harmoniserade regler på området antas vanligen i förordningsform men det förekommer också att regler antas i direktivform.

De EU-förordningar som faller under miljöbalkens tillämpningsområde och som kan innehålla produktregler listas i 2 kap. 19 § miljötillsynsförordningen. Samtliga sådana förordningar innehåller begränsningar och förbud mot användning av kemikalier. Som exempel kan nämnas Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 av den 29 april 2004 om långlivade organiska föroreningar och om ändring av direktiv 79/117/EEG och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/852 av den 17 maj 2017 om kvicksilver och om upphävande av förordning (EG) nr 1102/2008.

De direktiv som innehåller produktregler och som faller under miljöbalkens tillämpningsområde innehåller bestämmelser om avfall eller kemikalier. Exempel på sådana direktiv är 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 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU av den 4 juli 2012 om

avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning. De sistnämnda rättsakterna genomförs i förordning (2012:861) om farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning respektive förordning (2014:1076) om producentansvar för elutrustning.

Rättsakter som innehåller harmoniserade produktregler kan också innehålla bestämmelser som reglerar produktionskedet. Dessa bestämmelser är inte att anse som produktregler och ska inte kontrolleras med stöd av marknadskontrollförordningen. Vid kontroll av sådana bestämmelser gäller nationella regler om tillsyn.

### 7.3 Fördelning av tillsynsansvaret och finansiering

#### *Tillsyn över reglerna om avsiktlig utsättning av genmodifierade organismer*

Ansvar för att utöva tillsyn över reglerna om avsiktlig utsättning av genmodifierade organismer i miljön för livsmedels- och foderproduktion är uppdelat mellan olika myndigheter beroende på vilken organism och vilket användningsområde det är fråga om. Havs- och vattenmyndigheten har enligt 2 kap. 13 § miljötillsynsförordningen ansvar för tillsynen i fråga om avsiktlig utsättning av vattenlevande genmodifierade organismer. Kemikalieinspektionen har enligt 2 kap. 14 § miljötillsynsförordningen ansvar för tillsynen i fråga om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade mikroorganismer, nematoder, insekter och spindeldjur och Jordbruksverket har enligt 2 kap. 18 § miljötillsynsförordningen ansvar för tillsynen i fråga om avsiktlig utsättning av genmodifierade organismer i den utsträckning någon annan myndighet inte ansvarar för tillsynen.

I frågor om tillämpningen av bestämmelserna om genteknik i 13 kap. miljöbalken är den operativa tillsynsmyndigheten också tillsynsvägläggande myndighet inom det område som motsvarar myndighetens operativa ansvar.

#### *Tillsyn över utsläppande på marknaden och användning av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor*

Utgångspunkten för fördelningen av tillsynsansvaret på kemikalieområdet är att tillsynen över användningen av kemiska produkter och varor så långt som möjligt bör integreras med tillsynen över den verksamhet där produkten eller varan används (prop. 2009/10:167 s. 18). Det innebär att tillsynsansvaret fördelas utifrån verksamhet och inte utifrån produkt- eller varuslag. Ansvarsfördelningen syftar till att undvika att två eller fler myndigheter kontrollerar samma regel.

Kemikalieinspektionen har ansvaret för primärleverantörers utsläppande på marknaden av kemiska produkter (inklusive växtskyddsmedel) och biotekniska organismer samt utsläppande på marknaden av varor i alla distributionsled. Naturvårdsverket har tillsammans med kommunerna ansvaret för tillsynen över förordningar om producentansvar. Länsstyrelserna har som huvudregel tillsynsansvaret för hantering av kemiska produkter i verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) och bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, med undantag för primärleverantörers

utsläppande på marknaden. Kommunerna har tillsynsansvaret för hantering av kemiska produkter i tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken, som inte särskilt anges i miljöprövningsförordningen eller bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt i verksamheter som inte är miljöfarliga. Kommunerna har dessutom ansvaret för tillsyn av varor som släpps ut på marknaden av andra än primärleverantörer.

Kemikalieinspektionen ska ge tillsynsvägledning i frågor om utsläppande på marknaden, införsel och utförsel av växtskyddsmedel. Jordbruksverket är ansvarigt för tillsynsvägledning i frågor om djurhållande verksamheter och verksamheter inom jordbruks- och trädgårdsområdet utom i frågor som omfattas av Kemikalieinspektionens vägledningsområde. Skogsstyrelsen ska ge tillsynsvägledning i fråga om växtskyddsmedel och användning av växtskyddsmedel om frågorna rör skogsbruket och Kemikalieinspektionen inte har vägledningsansvaret. Länsstyrelserna ska ge tillsynsvägledning i länet. I länsstyrelsernas tillsynsvägledning ingår att ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen.

### *Avgifter för tillsynen*

De myndigheter som är ansvariga för tillsynen över reglerna om avsiktlig utsättning av genmodifierade organismer i miljön för livsmedels- och foderproduktion får inom sina ansvarsområden meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn i fråga om sådan genteknisk verksamhet som avses i 13 kap. 1 § första stycket miljöbalken.

Avgifter som ska betalas för Kemikalieinspektionens prövning och tillsyn av bl.a. växtskyddsmedel enligt förordning (EG) nr 1107/2009 regleras i förordningen (2013:63) om bekämpningsmedelsavgifter. Den som innehar ett godkännande för ett kemiskt eller biologiskt bekämpningsmedel ska betala en årsavgift enligt förordningen. Årsavgiften är bl.a. avsedd att täcka Kemikalieinspektionens kostnader för tillsyn över primärleverantörers utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel. Kemikalieinspektionen disponerar inte över intäkterna. Myndigheten redovisar intäkterna mot inkomsttitel på statsbudgeten och får anslag för verksamhetens kostnader.

Varje kommun beslutar själv sin taxa för tillsyn i enlighet med 27 kap. 1 § miljöbalken och bestämmer hur handläggningskostnaden per timme ska beräknas. Avgifterna ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning).

Förordning (1998:940) om avgift för prövning och tillsyn enligt miljöbalken innehåller bestämmelser om skyldighet för den som tillverkar eller för in till Sverige en kemisk produkt eller bioteknisk organism att betala en kemikalieavgift. Kemikalieavgiften är avsedd att täcka Kemikalieinspektionens kostnader för prövning och tillsyn av kemiska produkter och biotekniska organismer. Myndigheten redovisar intäkterna mot inkomsttitel på statsbudgeten och får anslag för verksamhetens kostnader.

Förordningen innehåller inte några materiella bestämmelser om avgift för tillsyn av varor. Enligt förordningen får dock de förvaltningsmyndigheter som enligt miljötillsynsförordningen har ett centralt ansvar för tillsynsvägledning inom sina ansvarsområden meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn som inte täcks av avgift enligt någon annan bestämmel-

se i förordningen. Kemikalieinspektionen har inte meddelat några sådana föreskrifter. Kemikalieinspektionens kostnad för varutillsyn finansieras därför med myndighetens anslag.

Varje kommun beslutar själv sin taxa för tillsyn i enlighet med 27 kap. 1 § miljöbalken och bestämmer hur handläggningskostnaden per timme ska beräknas. Avgifterna ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning).

## 8 Allmänt om behovet av författningsändringar

### 8.1 Åtgärder för en mer enhetlig och effektiv tillsyn

#### *Miljötillsynsutredningens förslag och slutsatser*

Miljötillsynsutredningen har konstaterat att kvaliteten och omfattningen av miljötillsynen varierar mellan tillsynsmyndigheterna och att det riskerar att leda till att brister i regelefterlevnaden inte upptäcks eller åtgärdas. Den bristande enhetligheten i tillsynen kan också leda till osäkerhet hos verksamhetsutövarna och påverka deras konkurrenskraft. Utredningen har föreslagit en rad åtgärder i syfte att stärka tillsynsmyndigheternas förutsättningar för att bedriva en effektiv och enhetlig tillsyn. Några av dessa åtgärder kräver författningsändringar, t.ex. ett förtydligande av innebörden av ordet tillsyn samt ökad statlig styrning av den kommunala tillsynen, medan andra kan genomföras inom ramen för dagens system, t.ex. en ökad samverkan mellan tillsynsmyndigheter och tillsynsvägledande myndigheter, en förbättrad tillsynsvägledning till kommunerna samt en utvecklad uppföljning och utvärdering av den kommunala tillsynen. I denna lagrådsremiss behandlar regeringen utredningens förslag för att öka effektiviteten och enhetligheten i miljötillsynen endast i den del de handlar om förtydligandet av tillsynsbegreppet och ökad statlig styrning av den kommunala tillsynen. Regeringen avser att återkomma i fråga om miljötillsynsutredningens förslag i övrigt.

#### *Det är oklart vad som avses med tillsyn*

Miljötillsynsutredningen har i sitt betänkande pekat på att det finns olika uppfattningar om vad som är tillsyn enligt miljöbalken.

Bristen på en entydig definition av tillsyn leder till att tillsynsmyndigheter upplever att det kan vara svårt att veta tillsynsuppdragets gränser. Olika tolkningar leder i sin tur till att tillsynen får olika inriktningar. Vissa tillsynsmyndigheter prioriterar att kontrollera efterlevnaden framför sådana åtgärder som består i information och dialog med verksamhetsutövarna, medan andra gör tvärtom.

Otydligheten om vad som är tillsyn bidrar till olika förväntningar på hur myndigheterna ska agera. Det kan uppstå situationer där det inte är tydligt för verksamhetsutövaren vad som är tillsyn, vilka åtgärder som vidtas i syfte att åstadkomma rättelse och vilka som vidtas i syfte att främja en

allmän utveckling av verksamheten. Otydligheten leder också till att det är svårt att följa upp och utvärdera tillsynen.

För att miljötillsynen ska vara effektiv och enhetlig behöver tillsynsbegreppet förtydligas.

### *Tillsynen är inte enhetlig*

Förutsättningarna för en enhetlig och effektiv tillsyn påverkas av att ansvaret för tillsynen enligt miljöbalken är fördelat på flera olika myndigheter på såväl central som regional och lokal nivå. För många av de tillsynsobjekt som i dag omfattas av länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn är det en fördel att tillsynsmyndigheterna har en god lokalkännedom och att det finns en geografisk närhet mellan tillsynsmyndigheterna och tillsynsobjekten. Det ger mervärden i form av ökad service till företag och en möjlighet till snabbt agerande vid klagomål från allmänheten eller vid oförutsedda händelser som haverier och utsläpp. Det finns dessutom ett tydligt kunskapsmässigt samband mellan tillsynen och andra uppgifter som i dag ligger på länsstyrelser och kommuner. Samtidigt varierar de finansiella och demografiska förutsättningarna kraftigt mellan olika kommuner och vissa tillsynsmyndigheter kan ha svårt att säkerställa den kompetens som behövs för att klara sitt tillsynsuppdrag. Det riskerar att leda till att brister i regelefterlevnaden inte upptäcks eller åtgärdas och att osäkerhet skapas för verksamhetsutövare, vilket kan påverka deras konkurrenskraft.

Organisation för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har i sin granskning av den svenska miljötillsynen påpekat att det finns en brist på enhetlighet när det gäller genomförande och efterlevnad av miljölagstiftningen och att bristen på enhetlighet bl.a. hänger samman med den institutionella självbestämmanderätten för kommunerna. EU-kommissionen har fört fram liknande kritik mot den svenska miljötillsynen (se närmare om OECD:s granskning och kommissionens kritik i avsnitt 9.3).

Den statliga styrningen på miljöområdet behöver förbättras för att tillsynen ska var mer enhetlig i landet.

## 8.2 Kompletterande bestämmelser till EU-förordningarna om kontroll

**Regeringens förslag:** Kompletterande bestämmelser till marknadskontrollförordningen och kontrollförordningen förs in i miljöbalken.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** har inte haft några invändningar mot förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** EU-förordningar är, i enlighet med artikel 288 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionens funktions sätt, till alla delar bindande och direkt tillämpliga i alla medlemsstater. En förordning ska tillämpas av domstolar och myndigheter som direkt gällande rätt och kan grunda rättigheter och skyldigheter för enskilda.

En EU-förordning får inte införlivas i eller transformeras till nationell rätt och medlemsstaterna får inte utfärda bestämmelser i sådana frågor som regleras i förordningen. Detta hindrar inte att en medlemsstat inför regler

av verkställande karaktär. Vissa bestämmelser i förordningar kan rikta sig till medlemsstaterna som rättssubjekt och då behövs kompletterande nationella bestämmelser för att förordningarna ska kunna tillämpas och få genomslag på nationell nivå. Det kan t.ex. behövas nationella regler om vilken myndighet som ska ansvara för tillämpningen av EU-förordningens bestämmelser. Medlemsstaterna är vidare skyldiga att se till att det finns bestämmelser som gör att en EU-förordning kan tillämpas i praktiken och få ett effektivt genomslag.

Användningen av EU-förordningar har ökat på senare år. Det har bl.a. lett till antagande av förordningar som i vissa delar är direktivliknande, dvs. de överlämnar till medlemsstaterna att ta fram lagstiftning på området. Kontrollförordningen är en rättsakt som innehåller direktivliknande bestämmelser. Ett exempel på en sådan bestämmelse är artikel 5.1 h i förordningen som lägger ett krav på de behöriga myndigheterna att ha rättsliga förfaranden för att säkerställa tillträde till aktörernas byggnader med tillhörande mark. Befogenheterna och förfarandena följer alltså inte alltid direkt av förordningen utan förutsätter en reglering i nationell rätt.

Det krävs vidare kompletterande bestämmelser i nationell rätt för att kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen ska få avsedd effekt. Det handlar bl.a. om bestämmelser om verkställighet, rättelse och sanktioner för överträdelse av förordningarna. De kompletterande bestämmelser som krävs behöver meddelas i lag.

De regler som ska kontrolleras med stöd av EU-förordningarna om kontroll faller idag inom miljöbalkens tillämpningsområde. Efterlevnaden av reglerna kontrolleras med stöd av bestämmelserna i 26 kap. miljöbalken. Tillsynsansvaret över miljöbalken och EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde har fördelats på så sätt att tillsynen över produkter och varor, så långt det är möjligt, är integrerad med tillsynen över den verksamhet där produkterna och varorna hanteras. Den ordningen syftar till att förenkla tillsynen för både myndigheter och näringsidkare och möjliggör en effektiv användning av tillsynsmyndigheternas samlade kunskaper, kompetenser och resurser. Det är lämpligt att samma ordning gäller när efterlevnaden av gällande regler ska kontrolleras med stöd av EU-förordningarna om kontroll. Kontrollen över produkter och varor bör således vara integrerad med tillsynen över den verksamhet där produkterna eller varorna hanteras. För att åstadkomma detta bör de kompletterande bestämmelserna till marknadskontrollförordningen och kontrollförordningen finnas i det regelverk som reglerar tillsynen över verksamheten. Bestämmelserna bör därför införas i miljöbalken.

För detta talar också att bestämmelser om sanktioner för överträdelser av de underliggande förordningarna finns i miljöbalken och i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter. Dessutom får beslut som fattas med stöd av de underliggande rättsakterna överklagas till mark- och miljödomstol och det är lämpligt att den ordningen består.

Marknadskontrollförordningen och kontrollförordningen bör författningstekniskt hanteras på samma sätt för att regleringen ska vara sammanhållen och konsekvent på miljöområdet.



## Ändringar på förordningsnivå

I miljötillsynsförordningen fördelas ansvaret för tillsynen över de EU-rättsakter som faller under miljöbalkens tillämpningsområde och som omfattas av kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen. Miljötillsynsförordningen innehåller också allmänna bestämmelser om hur tillsynen ska bedrivas. Bestämmelserna i miljötillsynsförordningen behöver anpassas till kontrollförordningen och de nya paragrafer som föreslås införs i 26 kap. miljöbalken.

Det kan finnas skäl att i miljötillsynsförordningen klargöra hur kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen förhåller sig till miljöbalken. Vidare kan det finnas ett behov av att införa kompletterande bestämmelser, t.ex. i fråga om hur de behöriga myndigheterna ska uppfylla skyldigheten enligt kontrollförordningen att upprätta en förteckning över aktörer och hålla denna uppdaterad.

Förslag till ändringar i miljötillsynsförordningen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

## 9 Ändringar i 26 kap. miljöbalken

### 9.1 Innebörden av orden tillsyn och tillsynsvägledning

**Regeringens förslag:** Innebörden av orden tillsyn och tillsynsvägledning förklaras i balken. Ordet tillsyn får en delvis ny innebörd och avser främjande och kontrollerande åtgärder som riktas direkt mot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd och som syftar till att se till att enskilda följer reglerna. Ordet tillsynsvägledning betyder utvärdering, uppföljning och samordning av tillsynen samt råd och stöd till tillsynsmyndigheterna.

Tillsynsvägledning och tillsynsvägledande myndigheter införs som självständiga uttryck i miljöbalken.

**Miljöutredningens förslag** har en annan lagteknisk utformning och delvis en annan innebörd. Utredningens förslag innebär att lydelsen av den första punkten i andra stycket i 26 kap. 1 § miljöbalken blir ”oberoende och självständig kontroll av efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse”. Utredningen förslår även att syftet med tillsynen ändras på så sätt att tillsynen ska säkerställa att miljöbalken och föreskrifter som har beslutats med stöd av balken efterlevs.

**Remissinstanserna:** En övervägande majoritet av remissinstanserna, däribland *Umeå tingsrätt*, *Havs- och vattenmyndigheten*, *Folkhälsomyndigheten*, *Skogsstyrelsen*, *Statskontoret*, *Sveriges geologiska undersökning*, *Luleå tekniska universitet*, *Stockholms universitet*, *Umeå universitet*, *flertalet länsstyrelser och kommuner*, *Naturskyddsföreningen*, *Världsnaturfonden*, *Sveriges advokatsamfund* samt flera branschorganisa-

tioner som *Jernkontoret, Svensk näringsliv, Svensk handel, Ragn-Sells AB, Sveriges Byggindustrier och Visitas – Svensk besöksnäring* tillstyrker förslaget eller har inga synpunkter. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket. Lantbrukarnas riksförbund. Havs- och vattenmyndigheten och Kemikalieinspektionen* tillstyrker förslaget men har synpunkter på författningsförslagen. Naturvårdsverket påpekar att även tillsynsområden där det saknas verksamhetsutövare, t.ex. grön tillsyn, bör ingå i tillsynen. Flera remissinstanser, t.ex. *länsstyrelserna i Dalarnas, Jämtlands, Jönköpings, Kalmar, Skåne, Uppsala, Västernorrlands, Västmanlands, Västra Götalands, Örebro och Östergötlands län* framför att nuvarande uppdelningen av operativ tillsyn och annan tillsyn är otydlig, att tillsyn alltid ska åstadkomma regelefterlevnad och att tillsynsuppgifter inte ska förväxlas med miljöstrategiskt arbete. *Läkemedelsverket* är tveksam till den föreslagna definitionen av tillsyn och menar att den är mer vidsträckt än vad som förespråkas i regeringens skrivelse om tillsyn (2009/10:79). Verket påtalar också att myndigheter som omfattas av EG förordningen 765/2008 behöver förhålla sig till begreppet marknadskontroll jämte den föreslagna definitionen av tillsyn. *Sveriges Kommuner och Regioner* anser att förslaget innebär ett förtydligande men då den föreslagna definitionen inrymmer uppgifter av förebyggande och stödjande karaktär kan det fortsatt medföra ottyligheter i gränsdragningen av vilken typ av rådgivning som ingår i tillsynsavgiften.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Innebörden av ordet tillsyn är oklar*

Innebörden av ordet tillsyn förklaras inte i miljöbalken idag. Däremot förklaras syftet med tillsynen och tillsynsmyndigheternas uppgifter (26 kap. 1 § miljöbalken). Tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken och de föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av reglerna och besluten och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd ska tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga. Tillsynsmyndigheten ska också genom rådgivning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoseas. Här avses andra aktiviteter än den kontrollerande tillsynen. Med stöd av denna bestämmelse är det tänkt att de operativa tillsynsmyndigheterna ska arbeta förebyggande på olika sätt.

Tillsynsmyndigheterna ska enligt 26 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken även ägna sig åt en stödjande, utredande och uppföljande verksamhet av mer generell karaktär som till viss del inbegriper miljöstrategiskt arbete. Syftet med det arbetet är inte i första hand att åstadkomma regelefterlevnad, utan att identifiera hälso- och miljöproblem, utarbeta handlingsplaner och följa upp beslutade långsiktiga eller övergripande miljöpolitiska mål (prop. 1997/98:45, del 2, s. 266 f., del. 1, s. 493 f. och s. 171).

I miljötillsynsförordningen görs en skillnad mellan operativ tillsyn och tillsynsvägledning (1 kap. 3 § miljötillsynsförordningen). Med operativ tillsyn avses den tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtar eller har vidtagit en åtgärd. Med

tillsynsvägledning avses utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Det finns idag en oklarhet kring den närmare innebörden av ordet tillsyn. Det är t.ex. inte tydligt om de uppgifter som tillsynsmyndigheterna utför och som är av stödjande och förebyggande karaktär ska anses som tillsyn eller om de är att anse som annan verksamhet som tillsynsmyndigheterna ska utföra. Bristen på en entydig definition av tillsyn leder till att tillsynsmyndigheter upplever att det kan vara svårt att veta tillsynsuppdragets gränser. Otydligheten om vad som är tillsyn bidrar också till olika förväntningar på hur myndigheterna ska agera.

Flertalet remissinstanser välkomnar Miljötillsynsutredningens förslag om att innebörden av ordet tillsyn tydligare ska förklaras i lagtexten. Regeringen anser i likhet med utredningen att det behövs ett tydliggörande av vad som avses med tillsyn enligt miljöbalken och vad tillsynsmyndigheternas uppgifter omfattar. Tillsyn är ett offentligt maktmedel och det får därför inte råda någon tvekan om tillsynsmyndigheternas ansvar och befogenheter. Om tillsynsmyndigheten har rätt att vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse i samband med tillsyn, måste det exempelvis gå att avgöra om en viss åtgärd eller situation kan anses utgöra tillsyn. Det får vidare inte råda några tvivel om när en åtgärd vidtas i syfte att förmå en verksamhetsutövare att följa lagstiftningen och när den vidtas i syfte att främja en allmän utveckling av verksamheten. Innebörden av ordet tillsyn påverkar dessutom vad som kan finansieras med en tillsynsavgift.

#### *Tillsyn bör omfatta verksamhet som riktar sig direkt till ett tillsynsobjekt*

Regeringen delar utredningens bedömning av vilka uppgifter som bör ankomma på tillsynsmyndigheten. Ordet tillsyn bör avse sådan verksamhet som riktar sig direkt till en verksamhetsutövare. Tillsyn ska således omfatta granskning för att kontrollera att ett tillsynsobjekt följer miljöbalken samt föreskrifter, domar och beslut som har meddelats med stöd av balken. Genom att begränsa tillsynen till regelefterlevnad tydliggörs att det miljöstrategiska arbetet inte är tillsyn. Som *Naturvårdsverket* påpekar kan i vissa fall regelefterlevnad behöva kontrolleras trots att det, i vart fall inledningsvis, saknas en given verksamhetsutövare. Det kan t.ex. handla om att följa upp ett klagomålsärende om att skyddsföreskrifterna i ett skyddat område inte efterlevs. Sådana åtgärder bör ingå i tillsynen.

Ordet tillsyn bör vidare omfatta främjande och förebyggande åtgärder som riktar sig till en enskild aktör för att underlätta för den aktören att följa gällande regler. Det innebär som *Läkemedelsverket* påpekar att ordet tillsyn ges en bredare innebörd än den regeringen förespråkade i regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79). Regeringen anser dock att miljörättens komplexitet och omfattning utgör skäl för att göra avsteg från den definition av ordet tillsyn som gjordes i den skrivelsen. Miljölagstiftningen lämnar i vissa fall ett stort utrymme för tolkning och det finns olika strategier för att hantera det stora handlingsutrymme som detta ger. För att underlätta för en enskild aktör att följa reglerna kan tillsynsmyndigheten t.ex. ge information om gällande regler men också råd om hur en aktör metodiskt kan gå till väga för att själv komma fram till vilka åtgärder som är lämpliga att vidta för att åstadkomma lagefterlevnad. Den senare typen av främjande och förebyggande

arbete går utöver serviceskyldigheten i förvaltningslagen och har visat sig vara effektivt för att säkerställa att miljölagstiftningen följs. Tillsynsmyndigheternas främjande och förebyggande arbete får naturligtvis inte innebära att myndigheten gör de bedömningar och val som enligt gällande regler faller på den enskilde aktören. Myndigheten bör således inte bistå en aktör med detaljerade råd, t.ex. med att identifiera vilka åtgärder och rutiner som är mest lämpliga eller vilken teknisk lösning eller skyddsåtgärd som ska väljas.

*Sveriges Kommuner och Regioner* anser att innebörden av ordet tillsyn fortsatt kan medföra otydligheter i gränsdragningen när det gäller vilken typ av rådgivning som ingår i tillsynsavgiften. Regeringen utesluter inte att det kan finnas fall när det uppstår gränsdragningsproblem. I de flesta fall bör det dock inte vara förenat med svårigheter för en tillsynsmyndighet att avgöra när råd och information riktar sig till en enskild aktör och när råd och information riktar sig till allmänheten.

En effektiv tillsyn enligt miljöbalken bör således bestå av två delar; den myndighetsutövande verksamheten som består av kontroll och åtgärder för att åstadkomma rättelse samt andra uppgifter av förebyggande och stödjande karaktär som information, rådgivning och stödjande arbete som riktar sig direkt till en enskild i syfte att se till den följer reglerna. Gemensamt för dessa delar är att de riktar sig till en enskild verksamhetsutövare. De statliga och regionala myndigheternas råd och stöd, uppföljning, utvärdering och samordning gentemot tillsynsmyndigheterna ska inte vara tillsyn. Den verksamheten bör även fortsättningsvis kallas tillsynsvägledning men inte ingå i tillsynen. Miljöstrategiskt arbete ska inte heller omfattas av ordet tillsyn.

Det bör även liksom nu framgå av lagtexten att tillsynsmyndigheten ska agera på eget initiativ eller efter anmälan. Orden ”på eget initiativ eller efter anmälan” förtydligar den rätt allmänheten har att vända sig till tillsynsmyndigheten när de anser att det föreligger brister i efterlevnaden av miljörättsliga bestämmelser. Orden infördes i 26 kap. 1 § miljöbalken för att genomföra kraven i Århuskonventionens artikel 9.3 (se prop. 2005/06:165 s. 136).

Det behöver inte framgå av lagtexten att tillsynen ska vara oberoende och självständig. Det utgör grundläggande krav för en god förvaltning enligt förvaltningslagen (2017:900).

#### *Vad ska tillsynen syfta till?*

En syftesbestämmelse bör sammanfatta det övergripande målet med en lagstiftning. Skälen för att inkludera en syftesbestämmelse i en författning är att ange ambitionsnivån för en lagstiftning och ge tolkningsunderlag i de fall det föreligger oklarheter kring hur en bestämmelse ska tolkas.

Enligt nuvarande lydelse av 26 kap. 1 § första stycket miljöbalken ska tillsynen säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Miljöbalkens mål är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Innebörden av syftesbestämmelsen i tillsynskapitlet är således att tillsynen ska bidra till att nå den övergripande målsättningen. Bestämmelsen fick sin slutliga utformning under riksdagsbehandlingen av regeringens proposition 1997/98:45, Miljöbalk, (se

1997/98:JoU 20 sid 336). Regeringens förslag innebar att tillsynen skulle säkerställa att balken samt föreskrifter, domar i ansökningsmål och beslut som har meddelats med stöd av balken efterlevdes. Den ändring som skedde i författningstexten under riksdagsbehandlingen kommenteras inte särskilt i utskottsbetänkandet.

Miljöutredningen har föreslagit en ändrad skrivning i syftesbestämmelsen som innebär att tillsynen ska säkerställa att balken samt föreskrifter, domar och beslut som har meddelats med stöd av balken efterlevs. Avsikten med den ändrade lydelsen är enligt utredningen att tydliggöra att längre gående krav än de som följer av författning eller beslut grundat på författning inte kan ställas i utövandet av tillsyn. Regeringen instämmer i utredningens slutsats att det finns skäl att tydliggöra att sådana längre gående krav inte kan ställas i utövandet av tillsyn. Regeringens bedömning är dock att detta tydliggörs genom att innebörden av ordet tillsyn förtydligas. Den ändrade lydelse av syftesbestämmelsen som utredningen föreslagit medför inget ytterligare förtydligande i det avseendet och innebär dessutom att bestämmelsen blir obehövlig. Det säger sig självt att ett syfte med att kontrollera efterlevnaden av balken är att säkerställa att balken följs. Det miljöutredningen har anfört utgör därför enligt regeringens mening inte tillräckliga skäl för att ändra bestämmelsen.

Syftet med tillsynen bör alltså vara främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.

### *Tillsynsvägledning*

Begränsningen av innebörden av ordet tillsyn medför ett behov av att använda ordet tillsynsvägledning och uttrycket tillsynsvägledande myndigheter i miljöbalken.

Ordet tillsynsvägledning definieras i miljöutredningens förordning. Utifrån den definition som ges där kan den tillsynsvägledande verksamheten delas in i tre delar. Utvärdering och uppföljning av tillsynen, samordning av tillsynen samt stöd och råd till tillsynsmyndigheterna. Enligt förarbetena till miljöbalken syftar tillsynsvägledningen till att bidra till att tillsynen bedrivs ändamålsenligt med avseende på såväl lokala som regionala och nationella förhållanden (prop. 1997/98:45, del 1, sid 496).

Miljöutredningen har i sitt betänkande redovisat viss kritik mot hur de tillsynsvägledande myndigheterna genomför sitt uppdrag. Kritiken handlar huvudsakligen om att tillsynsmyndigheterna inte anser att de får ett tillräckligt konkret och kompetent stöd för sitt arbete från de centrala myndigheterna. Utredningen har också beskrivit skillnader som finns mellan de tillsynsvägledande myndigheternas insatser och deras syn på vad det samordnande uppdraget innebär. Av utredningen framgår vidare att de centrala myndigheterna arbetar på olika sätt. Vissa vägleder kommunerna direkt medan andra i huvudsak kommunicerar via länsstyrelserna. Det leder till en osäkerhet om rollfördelning och till ett missnöje från kommunerna. Från ett kommunperspektiv kan det vara problematiskt med många myndigheter som delar på ansvaret för tillsynsvägledning. Om de centrala myndigheterna inte samverkar och samordnar sig kan det medföra att det blir svårt för kommunerna att nå kraven.

Miljöutredningens bedömning är att bristerna i tillsynsvägledningen kan åtgärdas utan författningsändringar och har bl.a. pekat på att gemensamma mål för tillsynen enligt miljöbalken och en strategi för att nå dessa mål kan vara ett sätt att uppnå bättre effektivitet och kvalitet i tillsynsvägledningen. Utredningen har därför inte sett något behov av att ändra innebörden av ordet tillsynsvägledning.

Regeringen delar miljöutredningens bedömning att det saknas skäl att ändra innebörden av ordet tillsynsvägledning i miljöbalken. Ordet bör ges samma innebörd som den innebörd ordet har i miljöutredningen.

#### *Effekter för avgiftsuttag*

Innebörden av ordet tillsyn påverkar vilken verksamhet som myndigheterna bedriver som kan finansieras med tillsynsavgift i enlighet med 27 kap. miljöbalken. Nuvarande terminologi i miljöbalken innebär att tillsyn omfattar tillsynsvägledning vilket ger en möjlighet att finansiera tillsynsvägledning med de avgifter som tas ut med stöd av 27 kap. miljöbalken. Myndigheternas kostnader för tillsynsvägledning har dock inte beaktats vid fastställandet av de avgifter som tas ut för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. I dag finansieras istället den verksamhet som består i tillsynsvägledning över respektive myndighets förvaltningsanslag och det sker ingen särskild redovisning av kostnaderna för tillsynsvägledning.

Miljöutredningens anser att det krävs en närmare diskussion om hur tillsynsvägledningen ska finansieras och har inte lagt fram något förslag i frågan. Regeringen konstaterar att frågan om finansiering av tillsynsvägledning kräver närmare analys och beredningsunderlag och att det därför inte är möjligt att lämna något förslag som rör finansiering av sådan verksamhet inom ramen för detta lagstiftningsärende.

## 9.2 Kontroll och tillsyn

**Regeringens bedömning:** Uttrycken kontroll och annan offentlig verksamhet används i de bestämmelser som kompletterar kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen. Det finns inget behov av att förklara uttrycken.

**Miljöutredningens bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Endast *Kemikalieinspektionen* har kommenterat bedömningen. Inspektionen delar bedömningen att begreppen offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet bör användas parallellt med det mer omfattande begreppet tillsyn tills vidare men menar att det bör införas en bestämmelse som tydliggör att vissa ord och begrepp i miljöbalken har samma betydelse som i kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** I 26 kap. miljöbalken används ordet tillsyn för att benämna den verksamhet som tillsynsmyndigheterna bedriver för att åstadkomma regelefterlevnad (se avsnitt 9.1).

Den verksamhet som de behöriga myndigheterna bedriver i enlighet med marknadskontrollförordningen och kontrollförordningen benämns mark-

nadskontroll respektive offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Offentlig kontroll avser de åtgärder som de behöriga myndigheterna vidtar för att kontrollera efterlevnaden av kontrollförordningen och de bestämmelser som avses i artikel 1.2 i förordningen. Marknadskontroll har en något vidare innebörd och omfattar, utöver kontroll av regelefterlevnad, också åtgärder som syftar till att säkerställa att produkter som inte är förenliga med kraven i produktlagstiftningen dras tillbaka, förbjuds eller hindras från att tillhandahållas på marknaden och att allmänheten, kommissionen och övriga medlemsstater informeras om detta. Uppgifter av förebyggande eller stödjande karaktär faller utanför kontrollbegreppet i såväl kontrollförordningen som marknadskontrollförordningen. Det innebär inte att de behöriga myndigheterna inte får bedriva förebyggande eller stödjande verksamhet utan endast att den verksamheten inte omfattas av uttrycken offentlig kontroll och marknadskontroll.

Vissa av de uppgifter som omfattas av miljöbalkens tillsynsbegrepp men som inte handlar om offentlig kontroll ingår i det som i kontrollförordningen benämns annan offentlig verksamhet (se avsnitt 4.2). Det gäller t.ex. information till och dialog med berörda aktörer samt verkställighetsåtgärder eller andra åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse vid bristande efterlevnad.

Den ändrade innebörden av ordet tillsyn som regeringen har föreslagit i avsnitt 7.3 ligger nära innebörden av marknadskontroll. Den föreslagna innebörden av ordet tillsyn är dock fortfarande något vidare än innebörden av ordet marknadskontroll eftersom tillsyn till skillnad från marknadskontroll omfattar förebyggande och stödjande åtgärder som riktas till en enskild.

Av det som sägs ovan framgår att orden tillsyn och kontroll har olika innebörd. De kan därför inte ersätta varandra i miljöbalken och behöver användas parallellt i kapitlet. *Kemikalieinspektionen* har framfört att det bör tydliggöras att kontroll och annan offentlig verksamhet har samma betydelse som i kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen. Regeringen anser inte att det är nödvändigt. Eftersom orden kontroll och annan offentlig verksamhet inte används självständigt utan alltid tillsammans med en hänvisning till kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen bör det inte råda någon tvekan om ordens innebörd. Det saknas därför skäl att förklara orden i balken.

### 9.3 Föreläggande mot kommuner som inte sköter sitt uppdrag

**Regeringens förslag:** Länsstyrelsen får förelägga en kommun som inte uppfyller de skyldigheter som följer av uppdraget att bedriva tillsyn att avhjälpa bristen. Ett sådant föreläggande får inte förenas med vite.

**Miljöutredningens förslag** överensstämmer i sak med regeringens men har en annan författningsteknisk utformning. Utredningens förslag innebär vidare att regleringen ska ske på förordningsnivå.

**Remissinstanserna:** En övervägande majoritet av de remissinstanser som kommenterat förslaget tillstyrker det eller är positiva. *Svea hovrätt*,

*mark- och miljööverdomstolen*, påpekar att det inte har angetts om eller hur ett föreläggande mot en kommun är avsett att kunna överklagas och att frågan bör tas upp i den fortsatta beredningen. *Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen*, ställer sig i grunden positiv till förslaget men anser att det behöver utredas närmare om en sådan bestämmelse i stället borde införas i miljöbalken. *Statskontoret* ställer sig tvekan till förslaget att ett föreläggande mot en kommun inte ska kunna förenas med vite. *Göteborgs stad* anser att det är tillräckligt med de möjligheter länsstyrelserna har idag. *Uppsala universitet* anser att en möjlighet att förelägga kommuner som inte sköter sitt uppdrag är helt nödvändig mot bakgrund av det uppenbara behovet att kunna styra över den lokala rättstillämpningen, inte minst med hänsyn till EU-rättens krav. *Kristianstads kommun* framför att den kommunala tillsynen i de flesta fall fungerar bra men att det i undantagsfall kan finnas behov av att kunna ingripa mot kommuner som inte tar tillsynsuppdraget på allvar. *Stockholms stad, Sundsvalls kommun, Södertälje kommun* och *Växjö kommun* samt *Föreningen kommunala miljöchefer* anser att det är ett bra förslag för att få kommuner med en dåligt fungerande tillsyn att vidta åtgärder, förutsatt att berörd länsstyrelse har rätt kompetens. *Länsstyrelserna i Dalarnas, Kronobergs, Skåne län* och *Statskontoret* anser att ett föreläggande bör kunna förenas med vite och att det annars är verkningslöst. *Stockholms stad, Sundsvalls kommun, Södertälje kommun* och *Uppsala kommun*, och *Jernkontoret* anser att det bör övervägas om en möjlighet att förelägga kommuner ska kopplas till en möjlighet för länsstyrelsen att ta ifrån kommunen tillsynen. *Jernkontoret* anser att eventuella brister i den kommunala tillsynen i första hand bör åtgärdas med tillsynsrådgivning, fortbildning och vidareutbildning av tillsynspersonal samt samverkan mellan tillsynsmyndigheter.

### **Skälen för regeringens förslag**

*Det finns behov av skarpare verktyg i uppföljningen av kommunernas tillsyn*

Länsstyrelserna ska ge tillsynsvägledning i länet. I det ingår att granska kommunernas tillsynsverksamhet och ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen. Miljötillsynsutredningen har ställt frågor till länsstyrelserna om deras uppföljning av den kommunala tillsynen. Flertalet länsstyrelser har uppgett att deras påpekanden om brister i vissa fall leder till att den berörda kommunen avsätter mer resurser till tillsynen. Flera länsstyrelser uppger att de begär återrapportering efter en viss tid i de fall brister i tillsynen har påtalats vid ett kommunbesök och att det arbetssättet har lett till att kommuner som har fått påpekanden har rättat till mindre avvikelser. Många länsstyrelser har dock framfört att det under senare år har blivit svårare att åstadkomma förändringar hos kommunerna. Om kommunen inte genomför efterfrågade förändringar har länsstyrelserna inget mandat att driva igenom åtgärder. Några länsstyrelser anger att de ”dragit nytta” av livsmedelslagens skarpare bestämmelser och fått tydligare respons när det gällt påpekanden om miljötillsynen i de fall de har gjort kommunbesök och granskat tillsynen av miljöbalken och kontrollen av livsmedelslagstiftningen samtidigt.



Det förhållandet att staten inte kan påverka att kommunerna kontrollerar efterlevnaden av miljölagstiftningen har uppmärksammats av både OECD och Europeiska kommissionen.

OECD har i sin granskning av den svenska miljötillsynen påpekat att det finns en brist på enhetlighet när det gäller genomförande och efterlevnad av miljölagstiftningen som bl.a. hänger samman med den institutionella självbestämmanderätten för kommunerna (OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik 2014, s. 13). OECD rekommenderade bl.a. en förstärkning av Naturvårdsverkets kontroll av tillsynsverksamhet som utförs av regionala och kommunala myndigheter.

I maj 2016 inledde EU-kommissionen en granskning av genomförandet av miljöpolitiken i syfte att förbättra genomförandet av befintlig miljöpolitik och miljölagstiftning i EU. Som ett första steg har EU-kommissionen utarbetat en rapport som beskriver de viktigaste utmaningarna och möjligheterna för genomförandet av miljöpolitiken i varje medlemsstat. Av landrapporten för Sverige (Granskningen av genomförandet av EU:s miljöpolitik, Landrapport – SVERIGE, Bryssel den 3.2.2017, SWD(2017) 56 final) framgår bland annat följande. När det gäller medlemsstaternas arbete för att säkerställa att miljölagstiftningen följs framhåller EU-kommissionen att arbetet måste bygga på tre ben; kontroll, främjande åtgärder och sanktioner samt att erfarenheterna säger att myndigheterna bör ha ett riskbaserat förhållningssätt där en kombination av de tre benen riktas mot de allvarligaste problemen. Samverkan mellan myndigheterna framhålls vidare som en framgångsfaktor för att säkerställa enhetlighet, undvika dubbelarbete och minska den administrativa bördan. EU-kommissionen lyfter i rapporten fram att efterlevnadsfrämjande verksamheten på regional och lokal nivå kan förbättras.

I den andra landrapporten 2019, (Granskning av genomförandet av miljöpolitiken 2019 Landrapport – SVERIGE Bryssel den 4.4.2019 SWD (2019) 117 final) anges som en prioriterade åtgärder att Sverige bör förbättra sin övergripande miljöstyrning ytterligare (bl.a. i fråga om förvaltningarnas kapacitet och samordning).

Europeiska kommissionen har vidare i revisioner av kontrollen av växtskyddsmedelslagstiftningen i Sverige uppmanat de behöriga myndigheterna att se till att kontroll genomförs på kommunal nivå och att kontrollen har en viss omfattning (Final Report of an Audit Carried Out in Sweden from 13 to 20 May 2014 In Order to Evaluate Controls of Pesticides GD(SANCO) 2014-7182). Kommissionen har bl.a. uppmanat de behöriga myndigheterna att se till att samtliga yrkesmässiga användare av växtskyddsmedel blir föremål för kontroll, att inspektionerna omfattar en kontroll av att de använda växtskyddsmedlen är produktgodkända och att de används på ett korrekt sätt samt att alla kommuner fullgör den rapporteringsskyldighet till Kemikalieinspektionen som följer av förordning (EU) nr 1107/2009. Slutligen har kommissionen uppmanat myndigheterna att se till att en effektiv och ändamålsenlig samordning sker mellan de myndigheter som är involverade i kontrollen. Kommissionens rekommendationer är svåra att följa för de behöriga myndigheterna om det enda verktyg som de har tillgång till är dialog med kommunerna.

Med kontrollförordningen ökar kraven på kommunerna. Kommunerna kommer i egenskap av behöriga myndigheter att åläggas skyldigheter direkt i kontrollförordningen. De behöriga myndigheterna är bl.a. skyldiga

att utföra den riskbaserade kontrollen regelbundet och med lämplig frekvens med hänsyn tagen till de faktorer som listas i artikel 9. Myndigheterna ska också se till att den personal som utför kontrollen har tillräcklig kompetens och att kontrollen utförs i enlighet med de dokumenterade förfaranden som anges i artikel 12. Medlemsstaterna är skyldiga att se till att de behöriga myndigheterna till fullo fullgör de skyldigheter som följer av förordningen.

Förelägganden mot kommuner som inte fullgör sitt tillsynsansvar har visat sig få stort genomslag på livsmedelsområdet. Företrädare för länsstyrelserna har i Riksrevisionens granskning av livsmedelskontrollen uppgett att kommunerna uppfattar förelägganden som en stark sanktion som kan få till stånd politiska beslut om exempelvis höjda taxor och mer resurser (Riksrevisionen, Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar? 2014:12, s. 76).

Regeringen anser att det bör finnas en liknande möjlighet att förelägga kommuner som inte fullgör sitt tillsynsuppdrag på miljöområdet som på livsmedelsområdet. För att uppnå en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön och för att Sverige ska fullgöra sina EU-rättsliga förpliktelser måste samtliga kommuner fullgöra sitt tillsynsansvar. De verksamheter som tillsynen riktar sig mot ska också kunna vara förvissade om att konkurrensen inte riskerar att snedvridas av tillsyn som varierar stort från en kommun till en annan.

Det bör därför införas en möjlighet för tillsynsvägladande myndigheter att ingripa genom föreläggande med krav på åtgärder i de fall en kommun inte följer påpekandena att rätta till brister i tillsynen enligt miljöbalken eller den kontroll som ska utföras i enlighet med kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen. Bestämmelsen bör införas på lagnivå eftersom den utgör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Syftet med bestämmelsen kan inte uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Den tillsynsvägladande myndigheten bör dock tillämpa bestämmelsen med försiktighet och i första hand framföra sina krav på åtgärder genom påpekanden. Ett föreläggande bör tillgripas först när en kommun inte följer ett påpekande.

*Statskontoret* och några länsstyrelser har framfört att ett föreläggande är verkningslöst om det inte förenas med vite. Erfarenheterna på livsmedelsområdet visar dock att föreläggande mot en kommun kan få effekt även om det inte förenas med vite. Regeringen instämmer därför i Miljötillsynsutredningens bedömning att ett föreläggande inte bör kunna förenas med vite. Ekonomiska sanktioner bör inte användas för att rätta till brister i tillsynen hos kommuner.

*Stockholms stad, Sundsvalls kommun, Södertälje kommun, Uppsala kommun, och Jernkontoret* anser att det bör övervägas om en möjlighet att förelägga kommuner ska kopplas till en möjlighet för länsstyrelsen att ta ifrån kommunen tillsynen. En sådan reglering kräver närmare analys och beredningsunderlag och det är därför inte möjligt för regeringen att lämna något förslag inom ramen för detta lagstiftningsärende.

### *Vilka brister kan ligga till grund för ett föreläggande?*

I likhet med vad utredningen föreslagit bör ett föreläggande endast aktualiseras när en kommun har brustit i fråga om generella skyldigheter som åligger den enligt miljöbalken, föreskrifter som meddelats med stöd av balken eller en EU-förordning om kontroll. Exempel på situationer då ett föreläggande kan användas är när en kommun inte lever upp till kraven i miljötillsynsförordningen på att ta fram och besluta om en behovsutredning och plan för tillsynen, kraven i kontrollförordningen att upprätta en förteckning över aktörer eller krav i en kommissionsförordning om enhetlig minimifrekvens för offentlig kontroll. Ytterligare exempel är om kommunen brister i tillsynsuppdraget inom ett specifikt tillsynsområde, helt avstår från att genomföra obligatoriska tillsynsuppgifter eller inte följer de särskilda krav som ställs på myndighetens tillsyn av så kallade IED-verksamheter enligt 1 kap. 10 § a miljötillsynsförordningen.

Genom förelägandet kan den statliga myndigheten klargöra för en kommun i vilka avseenden kritik kan riktas mot dess tillsynsverksamhet och därigenom ge kommunen en möjlighet att åtgärda bristerna.

### *Länsstyrelsen bör få möjlighet att förelägga kommunen*

På livsmedelsområdet är det den centrala statliga myndigheten, dvs. Livsmedelsverket, som har befogenhet att förelägga en kommun att vidta åtgärder.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att ett liknande system som inom livsmedelsområdet skulle kunna tillämpas på miljöområdet, dvs. att länsstyrelserna skulle rapportera brister till Naturvårdsverket som skulle förelägga kommunen om rättelse. När det gäller miljöbalken är dock ansvaret för tillsynsvägledning delat mellan flera centrala myndigheter. Ingen myndighet har således ett helhetsansvar liknande Livsmedelsverkets ansvar på livsmedelsområdet. Om Naturvårdsverket skulle ges ansvaret för att följa upp kommunernas tillsyns- och kontrollverksamhet i hela landet på samtliga områden som faller under miljöbalken skulle Naturvårdsverket behöva avsätta resurser för uppföljning på områden där Naturvårdsverket idag saknar ansvar för tillsynsvägledning.

Länsstyrelserna har, till skillnad från Naturvårdsverket, i större utsträckning regelbunden kontakt med kommunerna i det egna länet som en följd av det samordningsansvar som följer av tillsynsvägledningsansvaret. Länsstyrelsernas ansvar för tillsynsvägledning i länet är övergripande och är inte inskränkt till vissa tillsynsområden. Länsstyrelserna följer redan idag upp och granskar hur kommunerna genomför tillsynsuppdraget på ett övergripande sätt. Det sker inom samtliga sakområden och avser såväl överlåten tillsyn som kommunernas obligatoriska tillsyn. Den regionala närheten till kommunerna underlättar för länsstyrelsen att avgöra om det föreligger brister och om brister upptäcks, att välja vilken metod som är mest lämplig för att få till stånd en rättelse.

Regeringen anser mot bakgrund av ovanstående att det är mest resurseffektivt att länsstyrelserna ges en befogenhet att förelägga om rättelse i de fall en kommun brister i sitt tillsynsansvar.

Det kan uppstå en situation där en central myndighet upptäcker att kommunen brister i tillsynsuppdraget. Myndigheten bör då uppmärksamma länsstyrelsen på detta och länsstyrelsen bör följa upp den påtalade bristen.

## Överklagande

Miljötillsynsutredningen har inte berört frågan om en kommun bör ha möjlighet att överklaga ett föreläggande. *Svea hovrätt* har framfört att frågan bör tas upp i den fortsatta beredningen.

Livsmedelsverkets beslut om föreläggande till en kommun att vidta rättelse får överklagas till allmän förvaltningsrätt enligt 32 § livsmedelslagen. Det är den ordning som gäller för alla beslut som Livsmedelsverket fattar i enskilda fall.

Förvaltningsrättens prövning inriktas på om det funnits skäl för Livsmedelsverket att utfärda föreläggandet mot bakgrund av de faktiska förhållandena och de skyldigheter som åligger kommunerna enligt kontrollförfordningen och livsmedelslagstiftningen i övrigt. Regeringen anser att länsstyrelsernas beslut med föreläggande för en kommun att vidta rättelse bör kunna bli föremål för prövning på samma sätt. Enligt 19 kap. 1 § miljöbalken får länsstyrelsernas beslut i särskilda fall överklagas till mark- och miljödomstol. Det finns inte skäl att införa en annan ordning än den som gäller för andra beslut som länsstyrelserna fattar enligt miljöbalken. Länsstyrelsernas beslut att förelägga en kommun att vidta rättelse får således överklagas till mark- och miljödomstol enligt 19 kap. 1 § miljöbalken.

## 9.4 En ny upplysningsbestämmelse införs i 26 kap.

**Regeringens förslag:** En ny bestämmelse i 26 kap. miljöbalken upplyser om att det i marknadskontrollförfordningen och i kontrollförfordningen finns bestämmelser om kontroll av att EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde följs.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** har inte haft några synpunkter på förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Tillsynskapitlet i miljöbalken gäller i fråga om tillsyn över miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken. Enligt 26 kap. 5 § miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om att kapitlet ska gälla även i fråga om tillsyn över att EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde följs. Regeringen har med stöd av det bemyndigandet föreskrivit att 26 kap. miljöbalken ska tillämpas vid tillsyn över att de EU-förordningar som anges i 2 kap. miljötillsynsförfordningen följs. (1 kap. 4 § miljötillsynsförfordningen). De EU-förordningar som listas i 2 kap. miljötillsynsförfordningen är EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde.

Marknadskontrollförfordningen och kontrollförfordningen är horisontellt verkande EU-förordningar som gäller på flera områden, inte bara miljöbalkens. De innehåller inga materiella regler som kan kontrolleras utan endast regler som ska tillämpas för att kontrollera att materiella bestämmelser efterlevs. Kontrollförfordningarna är inte EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde.

Tillsynskapitlet i miljöbalken bör ge en heltäckande bild av de bestämmelser som ska tillämpas för att kontrollera att miljöbalken och de materiella bestämmelser som faller inom dess tillämpningsområde följs. Det

bör därför finnas en bestämmelse i 26 kap. miljöbalken som upplyser om att det finns bestämmelser om kontroll av EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde i marknadskontrollförordningen och i kontrollförordningen. Uttrycket kontroll bör användas som ett samlingsbegrepp för kontroll som utförs i enlighet med de båda förordningarna.

EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde omfattar inte bara EU-förordningar utan även EU-direktiv som genomförs med stöd av bemyndiganden i miljöbalken.

## 9.5 Behöriga myndigheter och tillämpningsföreskrifter om offentlig kontroll

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna i 26 kap. om vilka myndigheter som utövar tillsyn enligt miljöbalken och om överlåtelse av tillsyn ska tillämpas vid kontroll enligt kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen när kontrollen avser EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** har inte haft några synpunkter på förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Av 26 kap. 3 § första stycket miljöbalken framgår att tillsyn över miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken utövas av Naturvårdsverket, förvarsinspektören för hälsa och miljö, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer. Ansvarsfördelningen mellan de operativa tillsynsmyndigheterna framgår av miljö-tillsynsförordningen (se avsnitt 7.3 ovan).

Tillsynen över användningen av kemiska produkter och varor är så långt det är möjligt integrerad med tillsynen över den verksamhet där produkten eller varan används. Regeringen anser att nuvarande organisation för fördelning av ansvaret för kemikalietillsynen är tydlig och ändamålsenlig och att den bör gälla även vid offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen samt vid kontroll enligt marknadskontrollförordningen.

Enligt kontrollförordningen är de myndigheter som tilldelas ansvaret för att organisera eller utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet behöriga myndigheter (artikel 4). Kommunerna bedriver idag tillsyn över utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel i återförsäljarledet samt över användning av växtskyddsmedel i jordbruket. Kommunerna kommer ha samma ansvar när kontrollen utförs i enlighet med kontrollförordningen. Det innebär att kommunerna kommer att vara behöriga myndigheter enligt kontrollförordningen. Kommunerna tillförs inte några nya tillsynsobjekt härigenom men de får ett nytt regelverk att följa och till viss del nya åligganden. Om kommissionen utnyttjar de delegerade befogenheter som kontrollförordningen ger kan kommunerna dessutom bli skyldiga att följa särskilda krav och praktiska arrangemang när den offentliga kontrollen utförs (se bl.a. artikel 24 i kontrollförordningen). Normalt ingår det i en behörig myndighets uppgifter att ha kontakter med kommissionen och övriga medlemsstater på ett visst område. När det, som i detta

fall, finns flera behöriga myndigheter inom en medlemsstat måste en central myndighet utses som svarar för kontakterna med kommissionen och övriga medlemsstater inom ett område. Regeringen avser att utse sådana centrala myndigheter i miljötillsynsförordningen. De kommunala nämnderna kommer alltså inte att åläggas uppgifter som innebär krav på kontakter med kommissionen och behöriga myndigheter i andra medlemsstater.

Utseende av kommunerna som behöriga myndigheter enligt kontrollförordningen innebär skyldigheter för kommunerna i den mening som avses i 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen och kräver stöd i lag. Bestämmelsen i 26 kap. 3 § miljöbalken behöver därför utvidgas till att gälla även vid offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen. Bestämmelsen bör även gälla vid kontroll enligt marknadskontrollförordningen för att regleringen ska vara sammanhållen och konsekvent på miljöområdet.

Med stöd av bemyndigandet i 26 kap. 3 § första stycket miljöbalken kan regeringen meddela tillämpningsföreskrifter om hur tillsynen enligt balken ska utövas. Regeringen kan med stöd av bemyndigandet meddela tillämpningsföreskrifter som kompletterar kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen. Ett exempel på en bestämmelse i kontrollförordningen som aktualiserar ett behov av tillämpningsföreskrifter är artikel 10.2. Enligt denna bestämmelse ska de behöriga myndigheterna, utan att det påverkar bestämmelser om befintliga förteckningar eller register, upprätta en förteckning över aktörer och hålla denna uppdaterad. Bestämmelsen innehåller inga krav på hur förteckningen ska utformas och vilka uppgifter som ska tas in i förteckningen. För att förteckningarna ska vara enhetligt utformade kan det finnas skäl att föreskriva om vad myndigheterna måste iakta i aktuellt avseende för att uppfylla kravet i artikel 10.2.

I 26 kap. 3 § sista stycket miljöbalken bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om överlåtelse av tillsyn till en kommun som begär det. Enligt 26 kap. 4 § miljöbalken kan en tillsynsmyndighet som har tagit en begäran om överlåtelse av tillsyn och som inte anser att tillsynen bör överlåtas överlämna ärendet till regeringen för avgörande. Den bestämmelsen bör vara tillämplig även när en begäran om överlåtelse avser kontroll enligt kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen.

## 9.6 Samordning mellan myndigheter

**Regeringens förslag:** Bestämmelsen i 26 kap. om tillsynsmyndigheter och tillsyn ska tillämpas på kontrollmyndigheter och kontroll enligt kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen när kontrollen avser att säkerställa att EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde följs. Bestämmelsen ska även tillämpas när kontrollmyndigheterna utför annan offentlig verksamhet med stöd av kontrollförordningen.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** har inte yttrat sig om förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Kontrollförordningen ålägger medlemsstaterna att säkerställa en effektiv och verkkningsfull samordning mellan alla berörda myndigheter om flera myndigheter utses till behöriga

myndigheter enligt förordningen (artikel 4.2 a). En fungerande samordning är en förutsättning för att kraven i förordningen ska kunna följas.

I dag gäller enligt 26 kap. 6 § första stycket miljöbalken att tillsynsmyndigheterna ska samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som ska utöva tillsyn i särskilda hänseenden. Enligt andra stycket i samma paragraf får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att tillsynsmyndigheterna ska lämna sådana uppgifter som behövs för att en regional eller central tillsynsmyndighet ska kunna fullgöra sitt samordnande, kontrollerade och uppföljande ansvar.

Oavsett om den verksamhet som utförs är att anse som tillsyn enligt miljöbalken eller kontroll enligt EU-förordningarna om kontroll bör de inblandade myndigheterna vara skyldiga att samarbeta med varandra i samma utsträckning. Bestämmelserna i 26 kap. 6 § miljöbalken bör därför gälla även när myndigheterna utför kontroll enligt marknadskontrollförordningen eller kontrollförordningen när kontrollen avser att EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde följs.

Bestämmelsen bör även gälla när de behöriga myndigheterna utför annan offentlig verksamhet med stöd av kontrollförordningen eller de bestämmelser som avses i artikel 1.2 i förordningen. Innebörden av uttrycket annan offentlig verksamhet behandlas i avsnitt 4.2. Åtgärder för att främja regel efterlevnad samt åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse är att anse som annan offentlig verksamhet i kontrollförordningens mening.

## 9.7 Tystnadsplikt

**Regeringens förslag:** Bestämmelsen om förbud mot att obehörigen röja eller utnyttja uppgifter om drifts- och affärsförhållanden i 26 kap. miljöbalken ska tillämpas när någon i enlighet med artikel 28 eller 31 i förordning (EU) 2017/625 utför uppgifter som rör EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde.

**Promemorians förslag** överensstämmer i sak med regeringens med har en annan språklig utformning.

**Remissinstanserna** har inte yttrat sig över förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Kontrollförordningen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt för den som utför offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet (artikel 8). Enligt dessa bestämmelser ska medlemsstaterna säkerställa att det införs lämpliga skyldigheter i fråga om konfidentiell behandling för all personal och enskilda personer som anlitas vid offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Tystnadsplikten enligt artikel 8 i kontrollförordningen gäller inte bara för personal vid kontrollmyndigheterna utan även för personal som är anställda vid organ med delegerade uppgifter och fysiska personer som har delegerats vissa uppgifter.

För tillsynsmyndigheter i det allmännas verksamhet gäller sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen samt offentlighets- och sekretessförordningen. Enligt 26 kap. 27 § miljöbalken gäller dessutom tystnadsplikt för enskilda som har utfört uppgifter på uppdrag av tillsynsmyndigheterna. Bestämmelsen föreskriver tystnadsplikt och förbud mot att

obehörigen röja eller utnyttja uppgifter om affärs- eller driftsförhållanden eller förhållanden av betydelse för landets försvar för den som har tagit befattning med ärenden enligt balken eller EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde eller som i ett sådant ärende har utfört undersökningar av en verksamhet som kan befaras medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön. Med befattning avses såväl den administrativa hanteringen som praktiska åtgärder (prop. 1997/98:45 del 2 s. 285).

Som bestämmelsen i 26 kap. 27 § är formulerad gäller den endast i ärenden enligt miljöbalken eller EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde. Kontrollförordningen är inte en EU-förordning inom balkens tillämpningsområde. För att säkerställa att personer som utför uppgifter i enlighet med en delegering enligt kontrollförordningen inte obehörigen röjer uppgifter eller obehörigen utnyttjar uppgifter behöver 26 kap. 27 § vara tillämpning även i dessa fall.

## 9.8 Offentlig kontroll och egenkontroll

**Regeringens bedömning:** Bestämmelserna om egenkontroll i 26 kap. miljöbalken gäller även verksamhet och åtgärder som ska kontrolleras med stöd av kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** har inte yttrat sig över bedömningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regler om egenkontroll på miljöområdet finns i 26 kap. 19 § miljöbalken. Bestämmelsen har verksamhetsutövaren som adressat. Egenkontrollen innebär att verksamhetsutövaren aktivt ska hålla sig informerad om den egna verksamhetens påverkan på miljön och att verksamhetsutövaren ska planera och kontrollera verksamheten för att motverka att verksamheten medför olägenheter för människors hälsa och miljön. Detta förutsätter bl.a. att verksamheten organiseras så att det finns en tydlig ansvarsfördelning. Egenkontroll innebär ett systematiskt sätt att arbeta med olika försiktighetsmått som tekniska åtgärder, rutiner för verksamheten och riskhantering. I strikt mening är det tveksamt om verksamhetsutövarens egenkontroll är tillsyn. Snarare är egenkontrollen ett viktigt hjälpmedel i tillsynsmyndigheternas granskning av en verksamhet (prop. 2009/10:167 s. 32).

Bestämmelsen om egenkontroll i 26 kap. 19 § miljöbalken gäller i fråga om krav som följer av balken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken samt i fråga om de EU-förordningar som listas i 2 kap. miljötillsynsförordningen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 26 kap. 19 § fjärde stycket miljöbalken meddela närmare föreskrifter om egenkontrollen. Liknande bemyndiganden för regeringen och den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet att utföra en för verksamhetens art lämpad egenkontroll finns på flera av de andra områdena som omfattas av kontrollförordningen (se t.ex. 19 § livsmedelslagen).

Egenkontroll omfattas inte av begreppen offentlig kontroll eller marknadskontroll, vilka begrepp endast avser verksamhet som bedrivs och åtgärder som vidtas av offentliga myndigheter. Kontrollförordningen och



marknadskontrollförordningen förutsätter dock att aktörerna bedriver egenkontroll.

Regeringens bedömning är att 26 kap. 19 § är tillämplig även när EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde kontrolleras med stöd av kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen. Det saknas därför skäl att ändra bestämmelsen.

## 9.9 Inköp under dold identitet

**Regeringens förslag:** En myndighet som utövar tillsyn enligt miljöbalken ska ha rätt att under dold identitet och utan att ange avsikten med inköpet köpa in kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor i syfte att kontrollera att de uppfyller gällande krav. Inköp under dold identitet får bara ske om det är nödvändigt för att skydda människors hälsa eller miljön.

Näringsidkaren ska underrättas om att ett inköp under dold identitet har skett, så snart det kan ske utan att åtgärden förlorar sin betydelse.

Regeringen får meddela föreskrifter om hur inköp under dold identitet ska genomföras.

**Promemorians förslag** skiljer sig från regeringens. Promemorians förslag innebär en rätt att köpa in produkter under annan identitet och utan att ange avsikten med inköpet om det är nödvändigt för att skydda människors och djurs liv och hälsa. Promemorians förslag innehåller ingen bestämmelse om att näringsidkaren ska underrättas om att ett inköp skett under dold identitet och inte heller ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om hur inköp under dold identitet ska göras.

**Remissinstanserna:** *Hörby kommun, Malmö stad, Stockholms stad, Umeå kommun och Uppsala kommun* är positiva till förslaget. Även *Sveriges kommuner och regioner, Kalmar kommun, Växjö kommun, Danderyds kommun och Sundsvalls kommun* är positiva till förslaget men framhåller att det krävs vägledning för att säkerställa att inköpen görs på ett rättssäkert sätt. *Sveriges Kommuner och Regioner* påtalar också att det är viktigt att säkerställa att kommunerna får full kostnadstäckning för utgifter i samband med kontrollköp. *Borås stad* framför att det behövs tydliga riktlinjer för när en myndighet får använda sig av möjligheten att göra dolda inköp. *Ljungby kommun* ser en risk med att det uppstår gråzoner med anledning av begränsningen att anonyma inköp ska vara nödvändiga för att skydda människors hälsa och efterlyser tydliga vägledningar med exempel på hur ett inköp kan ske på ett rättssäkert sätt. Även *Kemikalieinspektionen* ser positivt på möjligheten att kunna göra anonyma inköp i syfte att utföra tillsyn och offentlig kontroll. När det gäller den föreslagna avgränsningen att ett anonymt inköp ska vara nödvändigt för att skydda människors och djurs hälsa eller miljön efterlyser inspektionen en större tydlighet kring vilken typ av situationer som avses. Enligt *Kemikalieinspektionen* är det oklart om det ska röra sig om en identifierad direkt fara med t.ex. ett specifikt växtskyddsmedel som sätts på marknaden eller om växtskyddsmedel som sätts på marknaden i sig är en omständighet som utgör tillräcklig risk för människors och djurs liv eller hälsa eller miljön för att motivera ett anonymt inköp i kontroll- och tillsynssyfte. *Kemikalie-*

inspektionen efterlyser vidare förtydliganden av hur bestämmelsen är avsedd att tillämpas. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* anser att behovet av dold myndighetsutövning är begränsat eftersom det redan idag finns möjligheter till tillträde och att begära in uppgifter och handlingar. LRF understryker att det är viktigt att beakta ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Utgångspunkter*

De ökade möjligheter som utvecklingen av internet har inneburit för bl.a. försäljning av varor från enskilda näringsidkare till privatpersoner medför enligt regeringens mening att myndigheter som kontrollerar efterlevnaden av gällande regler behöver utveckla nya arbetsmetoder för att kunna fullgöra sina uppdrag på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Köp i fysiska butiker innebär vanligen inte några praktiska svårigheter när det gäller att dölja syftet med köpet eller att skydda anonymiteten hos den som gör själva köpet. Den omvända situationen gäller som regel vid köp på internet. Där är det ofta nödvändigt att köparen uppger både namn och adress för att betalning och leverans ska kunna ske.

Läkemedelsverket har vitnat om svårigheter att göra öppna inköp, dvs. beställningar i myndighetens namn, av t.ex. kosmetika från hemsidor och andra försäljningskanaler som marknadsför dessa (se prop. 2017/18:221 s. 17). Ibland har säljarna påstått att varan är slut i lager, medan det vid andra tillfällen inte har lämnats något besked om anledningen till att varan inte kan levereras över huvud taget. Det har inte heller varit möjligt att fastslå att Läkemedelsverket verkligen fått den produkt som erbjudits konsumenten på säljarens hemsida. Det går inte att utesluta att Läkemedelsverket liksom andra myndigheter som beställt varor på internet kan ha försetts med en produkt som uppfyller gällande krav, ett s.k. golden sample, medan den produkt som tillhandahålls på marknaden under samma namn inte har egenskaper som möter gällande krav.

En utgångspunkt för all myndighetsverksamhet är att den ska bedrivas med stöd av lag eller annan författning. Myndighetsåtgärder som innefattar ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden måste ha stöd i lag (8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen). En annan utgångspunkt är att myndighetsutövning ska bedrivas i öppna och för medborgarna iakttagbara former. De allmänna kraven på myndighetsutövning innebär vidare att en myndighet inte får – i syfte att vidta åtgärder mot någon – förmå denne att göra något som han eller hon annars inte skulle ha gjort. En myndighets arbete ska präglas av tydlighet och öppenhet. Att vidta åtgärder där motivet är ett annat än det som det synes vara strider därför mot god förvaltningstradition.

### *Köp under dold identitet*

Vissa former av myndighetsverksamhet, t.ex. verksamhet som syftar till att kontrollera regelefterlevnad kan ibland – för att vara effektiv – behöva innefatta dolda moment. Kontrollköp förekommer idag beträffande vissa varor eller tjänster i syfte att se om näringsidkaren fullgör sin skyldighet att förvissa sig om att köparen uppnått den åldersgräns som gäller för

försäljning. År 2014 infördes en lagstadgad möjlighet för kommuner att under vissa förutsättningar genomföra kontrollköp enligt alkohollagen (2010:1622), tobakslagen (1993:581)<sup>3</sup> och lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel. Syftet med kontrollköpet ska vara att ge underlag för en dialog mellan kommunen och näringsidkaren. Vid ett sådant kontrollköp får kommunen endast anlita en person som har uppnått den aktuella åldersgränsen. Kontrollköpet får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg, men kommunen ska snarast efter köpet underrätta näringsidkaren om köpet. Av aktuella bestämmelser framgår uttryckligen att vad som framkommit under ett kontrollköp inte får utgöra grund för kommunen att vidta administrativa åtgärder.

En motsvarande rätt till kontrollköp infördes år 2018 i syfte att kontrollera åldersgränsen för användning av kosmetiskt solarium och den 1 januari 2019 för att kontrollera åldersgränsen när det gäller tillhandahållande av en del spel enligt spellagen (2018:1138).

Enligt artikel 9.3 d i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2394 av den 12 december 2017 om samarbete mellan de nationella myndigheter som har tillsynsansvar för konsumentskyddslagstiftningen och om upphävande av förordning (EG) nr 2006/2004 ska behöriga myndigheter ges befogenhet att köpa in varor eller tjänster genom testinköp, om nödvändigt under dold identitet, för att upptäcka överträdelser som omfattas av förordningen och för att samla in bevis. I befogenheten ingår att inspektera, observera, undersöka, demontera eller testa varor eller tjänster.

Regeringen har i en lagrådsremiss som beslutades den 20 februari 2020 föreslagit att Konsumentombudsmannens befogenheter vid tillämpningen av marknadsföringslagen och lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden ska kompletteras med en rätt att köpa produkter respektive varor, tjänster eller andra nyttigheter under dold identitet (testköp).

En rätt att anskaffa prover genom anonyma beställningar förutsätts i kontrollförordningen (se skälssats 49). Prover som har anskaffats på det sättet får enligt artikel 36 i kontrollförordningen användas för offentlig kontroll. Enligt samma artikel ska de aktörer från vilka proverna har beställts underrättas om att proverna har tagits i samband med offentlig kontroll.

De produktkrav som finns i balken, föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt de EU-rättsakter som faller under marknads-kontrollförordningen och kontrollförordningen rör till stor del krav på varor som är tillgängliga för konsumenter eller krav i övrigt som syftar till att skydda människors hälsa eller miljön. T.ex. kan människors hälsa och miljön skadas om ett växtskyddsmedel som tillhandahålls på marknaden inte överensstämmer med det medel som godkänts för användning. Ett sådant växtskyddsmedel har inte riskbedömts och användningen kan leda till farliga resthalter i livsmedel och skada miljön.

Regeringen gör bedömningen att de myndigheter som utövar tillsyn över lagstiftning som syftar till att skydda människors hälsa eller miljön bör ha tillgång till samma verktyg som de som utövar kontroll över konsumentskyddslagstiftningen. De bör därför ha rätt att göra inköp under dold identitet på internet för att kontrollera att produkterna uppfyller gällande krav. Rätten bör gälla kemiska produkter, biotekniska organismer och varor eftersom det är den terminologi som används i 26 kap. miljöbalken.

Ett inköp under dold identitet är inte ägnat att framkalla ett brottsligt handlande av säljaren. Produktkrav som under miljöbalkens tillämpningsområde reglerar tillhandahållandet på marknaden av produkterna. Ett eventuellt brottsligt handlande är således fullbordat redan genom att en produkt som inte uppfyller gällande krav bjuds ut till försäljning, t.ex. på internet.

Syftet med ett inköp under dold identitet är att upptäcka överträdelser av gällande regler om tillhandahållande av varor och produkter på marknaden. Följden blir att ett resultat av ett köp under dold identitet på internet kan ligga till grund för ingripanden mot näringsidkaren.

En lagstiftningsåtgärd som möjliggör ett dolt beteende av en myndighet måste motiveras av ett angeläget ändamål, som kan antas bli effektivt uppfyllt genom åtgärden. Åtgärden måste dessutom vara proportionerlig med hänsyn till ändamålet.

Regeringen gör bedömningen att ändamålet, dvs. att kontrollera efterlevnaden av sådan lagstiftning som syftar till att skydda människors hälsa och miljön är angeläget och att ändamålet kan antas bli effektivt uppfyllt genom åtgärden. En bestämmelse om inköp under dold identitet bör därför införas i miljöbalken. Bestämmelsen bör även vara tillämplig vid kontroll i enlighet med kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen.

Rätten att göra inköp under dold identitet aktualiseras främst i samband med inköp på internet men bör inte vara begränsat till sådana inköp. Vid inköp av varor och produkter i butik för att kontrollera krav som rör innehållet i varor saknas det i normalfallet behov av att göra inköp under dold identitet. Om det som ska kontrolleras är att rätt information lämnas muntligt i samband med köp kan det dock ibland vara motiverat att inte tillkännage att inköpet sker i egenskap av tillsynsmyndighet. Det kan t.ex. handla om att kontrollera att en näringsidkare lämnar sådan information om risker med växtskyddsmedel som krävs enligt 2 kap. 29 § förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel.

Organ med delegerade uppgifter eller fysiska personer till vilka det har delegerats uppgifter enligt kontrollförordningen bör inte kunna göra anonyma inköp. De kan dock enligt artikel 36.3 i kontrollförordningen använda sådana prover för offentlig kontroll.

### *Användning av fingerade personnummer*

Vid köp på internet är det ofta nödvändigt att köparen uppger både namn och adress för att betalning och leverans ska kunna ske. I många fall är det nödvändigt att köparen legitimerar sig för att kunna hämta ut en vara. Ibland är också försäljningen organiserad så att en beställning kräver att personnummer anges. För att köp i dessa situationer ska kunna ske dolt måste myndigheten alltså uppge oriktiga uppgifter.

Det kan inte gärna krävas av enskilda tjänstemän att de utför myndighetsåtgärder genom att agera i privat namn. När det gäller namn och kontaktuppgifter bör situationen i stället ofta kunna hanteras genom att tjänstemannen uppger ett påhittat namn och andra neutrala kontaktuppgifter. Större praktiska problem inställer sig vid köp som kräver att personnummer anges. Det är i realiteten inte möjligt för myndigheten att konstruera ett påhittat personnummer som kan användas vid ett inköp på

internet. I stället skulle det krävas att myndigheten använder ett på särskilt sätt framtaget fingerat personnummer.

En möjlighet skulle vara en lösning liknande den som föreslogs av 2016 års marknadskontrollutredning (SOU 2017:69 s. 241 f.) för marknadskontrollmyndigheter, nämligen att varje sådan myndighet har tillgång till en uppsättning fingerade personuppgifter för inköpsändamål. Enligt den utredningen kräver dock frågan om hur detta ska hanteras praktiskt ytterligare överväganden. Utredningen bedömde därför det som mest ändamålsenligt att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om hur inköp som kräver fingerade personuppgifter ska genomföras.

Det finns visserligen skäl som talar för att lämna ett motsvarande förslag som 2016 års marknadskontrollutredning. Ett sådant förslag torde innebära att en särskild ordning för framtagande av fingerade personnummer att användas vid inköpen behövde inrättas. Särskilt med beaktande av den restriktiva synen i Sverige när det gäller att verka under annan identitet bedömer regeringen att det inte framstår som vare sig rimligt eller lämpligt att för detta enstaka ändamål konstruera ett sådant system.

Vid inköp på internet som kräver användning av personnummer eller annan identifiering kan det alltså i vart fall i dagsläget, komma att finnas praktiska hinder för genomförandet. Trots det bör bestämmelsen om inköp under dold identitet få en neutral utformning. Det bör anges att köpet får ske under dold identitet utan att det i lagtext närmare konkretiseras vad som avses med detta. Med en sådan utformning ges myndigheterna en lagstadgad rätt att genomföra inköpet under alla former av dold identitet. Om myndigheter framöver ges författningsgrundad möjlighet att verka under ett fingerat personnummer, kan det praktiska tillämpningsområdet därmed bli större.

### *Inköp under dold identitet ska endast vara tillåtet när det är nödvändigt för att skydda människors hälsa eller miljön*

Inköp under dold identitet bör endast vara tillåtna om de är nödvändiga för att skydda människors hälsa eller miljön. I kravet på att köpet under dold identitet ska vara nödvändigt ligger för det första att möjligheten att agera dolt ska vara en grundläggande förutsättning för att tillsynen ska vara effektiv. Det innebär att den ansvariga myndigheten i första hand ska överväga de öppna arbetsformer som är tillgängliga för att kontrollera regelefterlevnad, t.ex. beställningar av produkter i myndighetens namn, dokumentkontroll och oannonserade besök. Om myndigheten inte får den produkt som har beställts eller om myndigheten t.ex. på grund av tidigare bristande efterlevnad eller tips som inkommit till myndigheten, har skäl att misstänka att en produkt som den berörda aktören säljer inte är förenlig med gällande krav och att aktören kommer att leverera en annan vara till tillsynsmyndigheten än den som erbjuds på marknaden, kan inköp under dold identitet vara motiverad. Detsamma gäller om leverantören inte bistår och samarbetar med den ansvariga myndigheten.

För det andra innebär kravet på att ett inköp under dold identitet ska vara nödvändigt för att skydda människors hälsa eller miljön att den bestämmelse vars efterlevnad ska kontrolleras direkt ska syfta till skydda människors hälsa eller miljön. Det kan t.ex. handla om att kontrollera att en vara inte innehåller förbjudna ämnen. Det krävs inte att risken för skada

på människors hälsa eller miljön ska vara av en särskilt allvarlig art. Det krävs inte heller att det ska finnas misstankar om en konkret fara med en specifik produkt eller vara.

Kravet på att inköpet ska vara nödvändigt för att skydda människors hälsa eller miljön innebär enligt regeringens bedömning att åtgärden är proportionerlig med hänsyn till ändamålet.

Det saknas skäl att, som i promemorians föreslag, särskilt nämna djurs liv och hälsa i bestämmelsen om anonyma inköp. Ordet ”miljö” i den betydelse ordet har i miljöbalken inbegriper även djurpopulationers – men inte enskilda djurs – hälsa (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 391). Skydd av enskilda djur faller utanför miljöbalkens tillämpningsområde och syfte.

#### *Näringsidkaren bör underrättas efter köpet*

I att inköpet sker dolt ligger att myndigheten inte ger sig till känna vid själva genomförandet. Det bör inte krävas att myndigheten i förväg underrättar näringsidkaren om att ett inköp under dold identitet någon gång framöver kan komma att genomföras. Med beaktande av principen om öppenhet i myndighetsutövning anser regeringen dock att en myndighet bör vara skyldig att underrätta näringsidkaren när testköpet väl har ägt rum. Köpet är visserligen redan genomfört och näringsidkaren kan inte angripa åtgärden med ett överklagande. Underrättelsen bidrar dock till att göra det dolda inslaget mindre påtagligt genom att näringsidkaren får vetskap om detta i efterhand. En sådan skyldighet finns i artikel 36.2 i kontrollförordningen. Enligt den bestämmelsen ska de behöriga myndigheterna vidta alla åtgärder för att säkerställa att de aktörer som proverna har beställts från underrättas om att proverna har tagits i samband med offentlig kontroll och om proverna har analyserats eller testats.

Beroende på vad syftet med ett inköp under dold identitet är kan en skyldighet att omedelbart underrätta näringsidkaren efter köpet medföra att åtgärden förlorar sin betydelse. Näringsidkaren bör därför underrättas om köpet så snart det kan ske utan att åtgärden förlorar sin betydelse.

#### *Rätt att kräva ersättning för inköp som gjorts under dold identitet*

I 26 kap. 22 a § miljöbalken finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet för den som saluför, överlåter eller till eller från Sverige för in eller ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara att lämna de prover som behövs för tillsynen. I 26 kap. 22 b § miljöbalken finns en bestämmelse om kostnadsansvar för prover som har lämnats i enlighet med 22 a §. Bestämmelsen innebär att den som har lämnat ett sådant prov har rätt till ersättning för provet från den myndighet som provet har lämnats till, om det finns särskilda skäl för det.

Regeringens bedömning är att bemyndigandet i 26 kap. 22 a § miljöbalken inte kan användas för att meddela föreskrifter om att en myndighet ska kunna kräva att en näringsidkare ersätter vad myndigheten har betalat vid ett inköp som skett under dold identitet. För att möjliggöra en sådan ersättningsskyldighet för en näringsidkare krävs en lagändring.

Regeringen delar *Sveriges Kommuner och Regioner* synpunkt att det är viktigt att säkerställa att tillsynsmyndigheterna får full kostnadstäckning för utgifter i samband med köp under dold identitet. Regeringen konstaterar dock att frågan kräver närmare analys och att det i avsaknad av

beredningsunderlag inte är möjligt att i detta lagstiftningsärende slutligt ta ställning till om bestämmelser om detta bör införas i miljöbalken. Regeringen kan dock komma att återkomma i frågan i ett senare sammanhang.

#### *Bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om hur inköp ska genomföras*

En myndighet som använder sig av rätten att göra anonyma inköp måste följa allmänna principer vid myndighetsutövning, dvs. ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Det innebär att ett anonymt inköp bara får göras i det syfte som har motiverat den lagstiftning som ligger till grund för åtgärden, om det finns ett påtagligt behov av åtgärden och om det bedöms att det inte är möjligt att nå det avsedda resultatet med andra mindre ingripande åtgärder. I 5 § förvaltningslagen (2017:900) finns även en uttrycklig reglering av proportionalitetskravet vid en myndighets ingripande i ett enskilt intresse.

Även om de allmänna principerna vid myndighetsutövning sätter ramen för när inköp under dold identitet kan göras och hur det ska gå till kan det vara svårt för tillsynsmyndigheterna att i det enskilda fallet avgöra om och hur ett anonymt inköp ska göras. Flera remissinstanser, såsom *Sveriges kommuner och Regioner*, *Kemikalieinspektionen* och några kommuner, tex. *Sundsvalls kommun* och *Kalmar kommun*, har efterlyst vägledning för när en myndighet får använda sig av dolda inköp och hur inköpen ska gå till på ett rättssäkert sätt.

Regeringen delar remissinstansernas bedömning att det kan finnas behov av att vägleda myndigheterna om hur inköpen ska göras på ett rättssäkert sätt. På andra områden där rätt att göra dolda inköp har införts har regeringen getts ett bemyndigande att meddela föreskrifter om hur inköpen ska göras. Det gäller t.ex. i fråga om kontrollköp som görs i enlighet med strålskyddslagen (2018:396) för att förvissa sig om att en solare har fyllt 18 år.

Regeringen bör ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter om hur dolda inköp ska göras. Sådana föreskrifter kan t.ex. avse vilka rutiner som ska gälla inför och efter ett dolt inköp och hur det som kommer fram genom ett dolt inköp ska återkopplas till näringsidkaren.

## 9.10 Föreläggande, förbud, vite och verkställighet

**Regeringens förslag:** Vid kontroll som avser att säkerställa att EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde följs och som sker i enlighet med kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen ska bestämmelserna i 26 kap. miljöbalken om förelägganden och förbud, vite, verkställighet, rättelse på den felandes bekostnad, prover, inköp under dold identitet samt omedelbart verkställbara beslut tillämpas. Åtgärder ska bara få vidtas med stöd av dessa bestämmelser om de inte kan vidtas enligt kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen och inte strider mot dem.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Kemikalieinspektionen* anser att det bör förtydligas att det som sägs i 26 kap. 22 b § miljöbalken om prover, provtagning och undersökning bör gälla vid tillämpning av förordningarna om kontroll.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Förelägganden och förbud*

Enligt 26 kap. 9 § miljöbalken får en tillsynsmyndighet i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att balken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Motsvarande bestämmelse i kontrollförordningen finns i artikel 138. Bestämmelsen ålägger de behöriga myndigheterna att vid en konstaterad bristande efterlevnad vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att fastställa orsaken till och omfattningen av den bristande efterlevnaden och fastställa aktörens ansvar. Vidare ska de behöriga myndigheterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att den berörda aktören åtgärdar den bristande efterlevnaden och förebygger ytterligare upprepningar. Med stöd av artikel 138 kan den behöriga myndigheten bl.a. förbjuda att varor släpps ut på marknaden, beordra att varor dras tillbaka, återkallas, bortskaffas och destrueras samt beordra att hela eller delar av den berörda aktörens verksamhet och, i förekommande fall, de webbplatser som aktören driver eller använder, läggs ned under en lämplig tidsperiod. Om det står klart att viss införsel av djur och varor inte är förenlig med de bestämmelser som avses i artikel 1.2 är den behöriga myndigheten dessutom skyldig att vidta vissa åtgärder enligt artikel 66 i förordningen.

Artikel 66 och 138 är endast tillämpliga vid konstaterad bristande efterlevnad. Vid misstanke om att bestämmelserna inte följs gäller artikel 137.2 och 3 som innebär att myndigheterna ska utföra en undersökning för att bekräfta eller undanröja sådana misstankar samt artikel 65 som ger de behöriga myndigheterna rätt att omhänderta sändningar av djur och varor som förs in till unionen i avvaktan på offentlig kontroll.

Det är oklart om artikel 138 kan tillämpas vid bristande efterlevnad av förordningen som sådan, t.ex. om en aktör inte uppfyller sina skyldigheter enligt artikel 15 i förordningen. De behöriga myndigheterna kan dock ha ett behov av att meddela förelägganden och förbud i kontrollverksamheten även i sådana fall. Om t.ex. en aktör inte ger en myndighet som begär det tillgång till dokument enligt artikel 15 i förordningen bör det finnas en möjlighet för myndigheten att förelägga aktören att ge myndigheten till-



gång till den efterfrågade dokumentationen. Detta innebär inte ytterligare åligganden för aktörerna utan ger endast kontrollmyndigheterna ett verktyg för att säkerställa att aktörerna följer sina åligganden enligt kontrollföreläggen. Det är en förutsättning för att kontrollen ska vara effektiv.

I artikel 19 i EU:s marknadskontrollförelägganden regleras de åtgärder som myndigheterna kan vidta i sin marknadskontroll. Myndigheterna får bl.a. förstöra eller på annat sätt göra produkter som utgör en allvarlig risk obrukbara, om de anser det vara en nödvändig åtgärd. Bestämmelsen är inte avsedd att vara uttömmande. I artikel 16 och 20 i förordningen åläggs medlemsstaterna därutöver att se till att myndigheterna kan vidta effektiva åtgärder för att säkerställa att produkter som utgör en allvarlig risk återkallas, dras tillbaka eller förbjuds. För att säkerställa en effektiv marknadskontroll bör myndigheterna ha möjlighet att meddela de föreläggen och förbud som krävs för att produktkrav ska kunna följas på miljöområdet och för att marknadskontrollen ska kunna bedrivas. Det innebär att myndigheterna kan besluta om de föreläggen och förbud som behövs för att säkerställa att de produkter som finns på marknaden uppfyller tillämpliga produktkrav i EU-rättsakter som är harmoniserande.

Tillämpningsområdet för bestämmelsen i 26 kap. 9 § miljöbalken bör utvidgas så att den även gäller de föreläggen och förbud som behövs för att kontrollföreläggen ska följas. Bestämmelsen bör även kunna tillämpas i fråga om föreläggen och förbud som behövs för att marknadskontrollföreläggen och de produktkrav som gäller på miljöområdet ska följas.

#### *Vite*

Ett föreläggande eller förbud kan med stöd av 26 kap. 14 § miljöbalken förenas med vite. Vitesföreläggande är ett viktigt verktyg för tillsynsmyndigheterna och det bör även vara tillgängligt när myndigheter utför uppgifter enligt marknadskontrollföreläggen och kontrollföreläggen.

#### *Verkställighet*

Beslut som har fattats med stöd av 26 kap. 9–13 §§ miljöbalken får verkställas enligt 26 kap. 17 § miljöbalken och är en exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § utsökningsbalken.

Beslut som har fattats med stöd av bestämmelserna i kontrollföreläggen och marknadskontrollföreläggen bör kunna verkställas på samma sätt. Det kan t.ex. handla om verkställighet av ett föreläggande att bortskaffa växtskyddsmedel som lagras i strid med föreskrifter som genomför direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel.

#### *Rättelse*

Istället för att begära verkställighet enligt 26 kap. 17 § miljöbalken får tillsynsmyndigheten besluta att rättelse ska vidtas på den felandes bekostnad. Sådant beslut får enligt 26 kap. 18 § miljöbalken meddelas utan föregående föreläggande eller förbud, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador finner att rättelse bör göras genast eller det finns andra särskilda skäl.

Möjlighet att besluta om rättelse på den felandes bekostnad bör även finnas när myndigheter utför uppgifter enligt marknadskontrollförordningen eller kontrollförordningen.

#### *Ersättning för prover och provtagning*

Enligt 26 kap. 22 a § miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet för den som saluför, överlåter eller till eller från Sverige för in eller ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara att lämna de prover som behövs för tillsynen. Den som har lämnat ett prov enligt sådana föreskrifter ska enligt 22 b § ha rätt till ersättning för provet från den myndighet som provet lämnats till, om det finns särskilda skäl för det och behöver inte ersätta kostnaderna för provtagning och undersökning av prover om det finns särskilda skäl för det.

Marknadskontrollmyndigheterna har enligt marknadskontrollförordningen rätt att ta nödvändiga provexemplar av produkterna (artikel 19.1). Förordningen saknar dock bestämmelser om ersättning för prover och provtagning. Detsamma gäller kontrollförordningen. Kontrollmyndigheterna kan med stöd av artikel 15.1 i den förordningen ta prover på djuren och varorna. Hur kostnaderna för undersökningar och provtagning ska fördelas när det är fråga om offentlig kontroll av de EU-rättsakter som faller inom miljöbalkens tillämpningsområde regleras inte i förordningen. Av artikel 80 framgår att medlemsstaterna har rätt att ta ut avgifter för att täcka sådana kostnader.

De principer för kostnadsfördelning som gäller enligt miljöbalken bör även gälla när en undersökning eller provtagning görs som ett led i en kontroll i enlighet med kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen. Det som sägs i 26 kap. 22 b § miljöbalken bör därför gälla prov som har lämnats i enlighet med förordningarna. *Kemikalieinspektionen* har framfört att det är lämpligt att i den föreslagna bestämmelser uttryckligen hänvisa till det som sägs om prover, provtagning och undersökning i 26 kap. 22 b § Regeringen anser inte att det är nödvändigt. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska det som sägs i 26 kap. 22 b § gälla prover som lämnas enligt EU-förordningarna om kontroll. Bestämmelsen i 26 kap. 22 b § gäller den som har lämnat ett prov enligt föreskrifter meddelade med stöd av 22 a § och reglerar rätt till ersättning och kostnader för provet, provtagning och undersökning av provet. Det som sägs om rätt till ersättning för provtagning och undersökning av provet ska således gälla i fråga om prover som lämnas enligt EU-förordningarna om kontroll.

#### *Omedelbart verkställbara beslut*

Enligt 26 kap. 26 § miljöbalken får en tillsynsmyndighet bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas. Det kan finnas ett behov av att bestämma att ett beslut ska gälla omedelbart när skyndsamma åtgärder krävs för att förhindra skador eller olägenheter. Behov av sådana skyndsamma åtgärder kan finnas även när kontroll utförs i enlighet med marknadskontrollförordningen eller kontrollförordningen. Bestämmelsen bör vara tillämplig även i dessa fall.

### *Inköp under dold identitet*

Den föreslagna bestämmelsen om rätt att göra inköp under dold identitet och utan att ange avsikten med inköpet i syfte att kontrollera att kemiska produkter, biotekniska organismer och varor uppfyller gällande krav bör gälla även när myndigheterna bedriver kontroll i enlighet med marknads-kontrollförordningen eller kontrollförordningen. Kontrollförordningen förutsätter att de behöriga myndigheterna har sådana befogenheter.

### *Åtgärder enligt 26 kap. miljöbalken är subsidiära till EU-förordningarna*

Kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen är harmoniserande inom sina respektive tillämpningsområden. Förordningarnas bestämmelser om befogenheter för kontrollmyndigheterna är direkt tillämpliga i Sverige och gäller framför nationella bestämmelser. En åtgärd får därför bara vidtas med stöd av 26 kap. miljöbalken om åtgärden inte kan vidtas enligt EU-förordningarna och inte strider mot dem. Det innebär t.ex. att åtgärder ska vidtas med stöd av artikel 138 i kontrollförordningen när bristande efterlevnad av de EU-rättsakter som avses i artikel 1.2 i förordningen har konstaterats. I sådana fall ska inte 26 kap. 9 § miljöbalken läggas till grund för ett beslut. Åtgärder kan dock vidtas med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken när en aktör inte efterlever kraven i kontrollförordningen som sådan, t.ex. genom att inte ge en kontrollmyndighet som begär det tillgång till dokumentation.

När det gäller kostnad för prover och provtagning måste de behöriga myndigheterna följa skyldigheten i artikel 83.2 i kontrollförordningen att inte återbetala avgifter direkt eller indirekt, förutom i de fall de har tagits ut felaktigt. De behöriga myndigheterna kan således med stöd av 26 kap. 22 b § miljöbalken besluta att en aktör ska ersätta kostnader för provtagning och undersökning av prover som har tagits vid kontroll i enlighet med kontrollförordningen. I de fall en näringsidkare har ålagts att betala kostnaden för provtagning får kostnaden inte återbetalas, såvida kostnaden inte har tagits ut på felaktiga grunder.

## 9.11 Delegering till organ och fysiska personer

**Regeringens förslag:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för ett organ eller en fysisk person som i enlighet med kontrollförordningen utför uppgifter som rör EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde, att till den delegerande myndigheten ge in handlingar som den fysiska personen innehar till följd av utförandet av uppgiften.

**Regeringens bedömning:** Rätten att delegera uppgifter i enlighet med kontrollförordningen medför i övrigt inte något behov av kompletterande bestämmelser i miljöbalken. Regeringen får besluta tillämpningsföreskrifter om delegering med stöd av bemyndigandet i 26 kap. 6 § andra stycket miljöbalken.

**Promemorian** innehåller inte något bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet för ett organ eller en fysisk person som utför delegerade uppgifter inom miljöbalkens tillämpningsområde i enlig-

het med kontrollförordningen att ge in information och handlingar till den delegerande myndigheten. Promemorians bedömning överensstämmer i övrigt med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Riksdagens ombudsmän* påpekar att det inte framgår av promemorian hur handlingar som förvaras hos organ eller fysiska personer som agerar på delegation ska hanteras vid en begäran om handlingsutlämnande och att den fortsatta beredningen bör kompletteras med en analys av den frågan.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Allmänt om delegering*

Enligt artiklarna 28 och 31 i kontrollförordningen får de behöriga myndigheterna delegera vissa uppgifter som ingår i den offentliga kontrollen eller i annan offentlig verksamhet till organ eller fysiska personer i enlighet med villkoren i artikel 29 eller 30.

Delegering till organ eller fysiska personer förekommer idag bl.a. på djurhälsoområdet, t.ex. kan Statens jordbruksverk eller en länsstyrelse överlåta åt en veterinär att i det enskilda fallet besluta om avlivning av djur för att förebygga eller bekämpa zoonoser.

I miljöbalken och föreskrifter med stöd av balken saknas bestämmelser om delegering av uppgifter till organ. I 26 kap. 8 § miljöbalken ges dock en tillsynsmyndighet möjlighet att uppdra åt fysiska personer, som inte är anställda vid en tillsynsmyndighet, att besiktiga anläggningar i enlighet med vad som föreskrivs i tillståndsbeslut.

Av 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen framgår att förvaltningsuppgifter kan överlämnas till enskilda och att detta ska ske med stöd av lag om uppgiften innefattar myndighetsutövning. Bestämmelserna om delegering i kontrollförordningen är emellertid direkt tillämpliga och någon kompletterande bestämmelse i nationell rätt krävs inte för att regeringsformens krav på lagstöd ska vara uppfyllt.

### *Förutsättningar för att delegera uppgifter*

Delegering av uppgifter som ingår i offentlig kontroll får ske under förutsättning att delegeringen innehåller en exakt beskrivning av de uppgifter som ska utföras och villkoren för utförandet. Organet eller den fysiska personen ska vidare uppfylla vissa krav. De ska ha den sakkunskap, utrustning och infrastruktur som krävs för att utföra uppgiften och ska vara opartiska och fria från intressekonflikter. För ett organ gäller dessutom att det ska vara ackrediterat i enlighet med standarder som är relevanta för de aktuella uppgifterna.

När det gäller delegering av uppgifter som ingår i annan offentlig verksamhet till ett organ krävs att de bestämmelser som avses i artikel 1.2 inte förbjuder en sådan delegering. Delegering till fysiska personer får bara ske om bestämmelserna tillåter delegeringen.

En uttrycklig begränsning av vad som får delegeras finns i artikel 31.3 i förordningen. Där sägs att beslut om åtgärder vid konstaterad bristande efterlevnad som fattas med stöd av artikel 138 inte får delegeras. Mot bakgrund av hur förordningen är strukturerad kan den inte förstås på annat sätt än att begränsningen i rätten att delegera uppgifter även omfattar

beslut om åtgärder som fattas med stöd av artiklarna 66–69 och 71–72 i förordningen eftersom även dessa artiklar reglerar åtgärder vid konstaterad bristande efterlevnad.

Förordningen kräver att det finns arrangemang som säkerställer en effektiv och verkningsfull samordning mellan de delegerande behöriga myndigheterna och de organ eller fysiska personer som utför delegerade uppgifter. Förordningen föreskriver vidare att organen och de fysiska personerna ska meddela resultaten av de uppgifter som utförts till den delegerande myndigheten. Om resultatet av en offentlig kontroll visar att bestämmelserna inte har efterlevts eller att det är sannolikt att så är fallet, ska den behöriga myndigheten omedelbart underrättas, såvida inte särskilda arrangemang mellan den behöriga myndigheten och organet med delegerade uppgifter anger något annat (artikel 32).

### *Delegering av uppgifter som ingår i offentlig kontroll*

Med offentlig kontroll avses verksamhet för att säkerställa att aktörerna följer kraven i kontrollförordningen och de bestämmelser som avses i artikel 1.2. Med offentlig kontroll avses också verksamhet för att säkerställa att djur och varor uppfyller dessa bestämmelser.

Bestämmelserna om offentlig kontroll i kontrollförordningen reglerar bl.a. hur kontrollen ska utföras, vad som ingår i kontrollen och hur kontrollen ska dokumenteras. Uppgifter som ingår i offentlig kontroll är t.ex. inspektioner av utrustning och platser där aktörerna bedriver verksamhet, granskning av dokument samt provtagning och analyser. I den offentliga kontrollen ingår att säkerställa att de materiella bestämmelser som avses i artikel 1.2 följs. Om det är sannolikt att så inte är fallet ska den delegerande myndigheten omedelbart underrättas. Det faller därefter på den delegerande myndigheten att vidta åtgärder med anledning av den bristande efterlevnaden.

Enligt regeringens bedömning kan de uppgifter som rör offentlig kontroll av utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel och avsiktlig utsättning av genmodifierade organismer i miljön, och som kan delegeras med stöd av artikel 28 i kontrollförordningen, inte utmyнна i ett beslut som har verkan mot en enskild. Uppgifterna kan bara utmyнна i att den delegerande myndigheten underrättas om resultatet av kontrollen. Uppgifterna blir då en del av ett ärende hos den behöriga myndigheten och utgör underlag för myndighetens beslut.

Ett organ eller en fysisk person som utför delegerade uppgifter inom miljöbalkens tillämpningsområde har inte de befogenheter som följer av de kompletterande bestämmelserna i 26 och 27 kap. miljöbalken. De har t.ex. inte rätt att besluta om avgifter eller rätt att förelägga en aktör att lämna varuprover. De behöriga myndigheterna kan inte delegera dessa befogenheter.

Mot bakgrund av det som sägs ovan bedömer regeringen att de uppgifter avseende offentlig kontroll på miljöområdet som kan delegeras med stöd av artikel 28 består i s.k. faktiskt handlande och inte ärendehandläggning.

### *Delegering av uppgifter som ingår i annan offentlig verksamhet*

Med annan offentlig verksamhet avses annan verksamhet än offentlig kontroll som de behöriga myndigheterna utför i enlighet med kontrollförordningen och de bestämmelser som avses i artikel 1.2.

De åtgärder som ska vidtas av myndigheterna när de har konstaterat att en aktör inte följer gällande regler är att anse som annan offentlig verksamhet i kontrollförordningens mening. Att vidta sådana uppgifter kan inte delegeras (artikel 31.3).

Bestämmelser som reglerar annan offentlig verksamhet finns också i kapitel V i kontrollförordningen som innehåller bestämmelser om offentlig kontroll av djur och varor som förs in till unionen. Det gäller t.ex. artikel 55 i förordningen som innebär att de behöriga myndigheterna efter utförd kontroll ska besluta om sändningar av djur och varor är förenliga med gällande regler. Artiklarna 47–64 i förordningen är dock inte tillämpliga vid kontroll av EU-rättsakter som rör växtskyddsmedel eller avsiktlig utsättning av genmodifierade organismer.

Innebörden av annan offentlig verksamhet bestäms till stor del av innehållet i de underliggande rättsakter som avses i artikel 1.2. Exempel på annan offentlig verksamhet i dessa rättsakter är att kontrollera om det förekommer djursjukdomar eller växtskadegörare, att förebygga eller begränsa spridningen av sådana djursjukdomar eller växtskadegörare, att utrota djursjukdomar eller växtskadegörare, att bevilja tillstånd eller godkännanden och utfärda officiella intyg eller officiella attesteringar.

Annan offentlig verksamhet på de områden som faller under miljöbalkens tillämpningsområde är godkännande för utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel i en medlemsstat och tillstånd för avsiktlig utsättning av genmodifierade organismer. Medlemsstaterna ska enligt de berörda rättsakterna utse behöriga myndigheter som ska fullgöra medlemsstaternas skyldigheter enligt förordningen samt samarbeta med andra medlemsstater. Rättsakterna beslutades långt före kontrollförordningens ikraftträdande och är inte anpassade till skrivningarna i kontrollförordningen. De innehåller följaktligen varken bestämmelser som förbjuder delegering till organ eller bestämmelser som tillåter delegering till fysiska personer.

Regeringens bedömning är att privata organ inte har tillgång till den sakkunskap och infrastruktur som krävs för att pröva ansökningar om godkännande av växtskyddsmedel och ansökningar om tillstånd till avsiktlig utsättning av genmodifierade organismer och inte heller kan förvärva sådan kunskap eller infrastruktur. En korrekt genomförd prövning och korrekta beslut förutsätter deltagande i EU-samarbetet och tillgång till det intranät som förvaltas av kommissionen. Detta är bara öppet för medlemsstaternas behöriga myndigheter enligt nu gällande regler. Det är inte sannolikt att intranätet öppnas upp för enskilda eftersom det innehåller uppgifter som har lämnats in av företag och som kan bedömas som affärshemligheter.

Handläggning av ansökningar om godkännande av växtskyddsmedel och tillstånd till avsiktlig utsättning av genmodifierade organismer och beslut i sådana ärenden kan i praktiken inte delegeras eftersom det inte är möjligt för privata organ att uppfylla villkoret i artikel 31.3 inom miljöbalkens tillämpningsområde. Däremot kan väl avgränsade uppgifter som

utgör en del av myndigheternas handläggning av en ansökan om godkännande av t.ex. ett växtskyddsmedel delegeras med stöd av artikeln. Det bör vara möjligt att delegera uppgifter som består i att utföra delar av de vetenskapliga bedömningar som ligger till grund för en sådan prövning. Dessa uppgifter är då att anse som faktiskt handlande och inte ärendehandläggning.

#### *Tillämpningsföreskrifter till kontrollförordningen*

Om en behörig myndighet använder sig av artiklarna 28 eller 31 i kontrollförordningen för att delegera vissa uppgifter till ett organ eller en fysisk person behöver den centrala tillsynsmyndigheten få information om delegeringen, dels för att kunna fullgöra sin uppgiftsskyldighet gentemot kommissionen (se artikel 2 b i kontrollförordningen), dels för att kunna säkerställa att delegeringen har skett i enlighet med villkoren i artiklarna 29 och 30. Regeringen kan därför med stöd av bemyndigandet i 26 kap. 6 § andra stycket miljöbalken föreskriva att de behöriga myndigheterna ska informera en central myndighet om eventuell delegering som sker med stöd av bestämmelserna i förordningen.

Med anledning av vad *Riksdagens Ombudsmän* har påpekat om utlämnande av handlingar som finns hos organ eller fysiska personer som utför uppgifter på delegation gör regeringen följande övervägande. Ett organ som bedriver verksamhet som innebär fullgörande av en förvaltningsuppgift är skyldig att lämna ut uppgifter som är miljöinformation till den som begär det enligt lagen (2005:181) om miljöinformation. Om organet bedriver sådan verksamhet kan det också finnas en skyldighet att tillhandahålla geografisk miljöinformation enligt lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation. Allmänhetens möjlighet till insyn bör dock säkerställas även avseende sådana handlingar som inte omfattas av dessa regleringar. I samband med att ett organ eller en fysisk person redovisar resultatet av den delegerade uppgiften till den delegerande myndigheten i enlighet med artikel 32 i kontrollförordningen (se ovan) bör därför de handlingar som organet eller den fysiska personen innehar till följd av utförandet av uppgiften lämnas över till myndigheten. Handlingarna blir därmed allmänna och kan begäras ut. Regeringen bör ges ett bemyndigande att föreskriva om att ett organ eller en fysisk person som utför delegerade uppgifter ska vara skyldig att överlämna sådan information och handlingar till den delegerande myndigheten.

## 9.12 Förvaltningslagens tillämpning när uppgifter delegeras

<p><b>Regeringens förslag:</b> Bestämmelserna i förvaltningslagen om legalitet, objektivitet och proportionalitet ska gälla när ett organ eller en fysisk person utför uppgifter som ingår i offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet efter en delegation i enlighet med kontrollförordningen.</p>
---

**Promemorians förslag** har en annan lagteknisk utformning och innebär även att vissa av förvaltningslagens bestämmelser om allmänna krav på handläggningen av ärenden ska tillämpas när ett organ eller en fysisk per-

son utför offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet på delegation i enlighet med kontrollförordningen.

**Remissinstanserna:** *Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU)* tillstyrker förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Förvaltningslagen (2017:900) gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av ärenden hos domstolarna. Förvaltningslagens bestämmelser om god förvaltning gäller också för sådan verksamhet som myndigheterna bedriver som inte består i ärendehandläggning, dvs. annan förvaltningsverksamhet eller faktiskt handlande.

Handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd (prop. 2016/17:180 sid 22). Kännetecknande för vad som utgör ett ärende är att det regelmässigt avslutas genom ett uttalande från myndighetens sida som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet.

Regeringens bedömning är att uppgifter som kan delegeras med stöd av artikel 28 eller 31 i kontrollförordningen, och som rör utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel eller avsiktlig utsättning av genmodifierade organismer i miljön, i praktiken inte kan bestå i ärendehandläggning eller beslutsfattande (se avsnitt 9.11). Det saknas därför skäl att göra förvaltningslagens bestämmelser om handläggning och beredning av ärenden samt om beslut tillämpliga när organ eller fysiska personer utför delegerade uppgifter på dessa områden. Däremot bör förvaltningslagens bestämmelser om legalitet, objektivitet och proportionalitet var tillämpliga när ett organ eller en fysisk person utför delegerade uppgifter på de berörda områdena.

Legalitetsprincipen är av central betydelse för all förvaltningsverksamhet eftersom kravet på författningsstöd måste bilda utgångspunkt för all sådan verksamhet. Detsamma gäller proportionalitetsprincipen och skyldigheten att agera sakligt och opartiskt i verksamheten. Dessa grundläggande krav på god förvaltning bör komplettera de bestämmelser i kontrollförordningen som ställer krav på den verksamhet som organ eller fysiska personer bedriver på uppdrag av en myndighet. Såsom framgått av avsnitt 9.11 får en delegering bara ske till organ och fysiska personer som är opartiska och fria från intressekonflikter. En delegering ska omedelbart återkallas när det har visats att oberoendet eller opartiskheten har äventyrats (artikel 33). När ett organ eller en fysisk person utför delegerade uppgifter gäller vidare skyldigheten i artikel 13 i kontrollförordningen att dels upprätta skriftlig dokumentation över kontrollen, dels ge den aktör som har kontrollerats och som begär det, en kopia av dokumentationen.

### 9.13 Rapporteringssystem för överträdelse

**Regeringens förslag:** En myndighet som utövar kontroll enligt kontrollförordningen ska ha ett ändamålsenligt system för att hantera anmälningar om misstänkta överträdelse av förordningen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utformningen av ett sådant rapporteringssystem.



**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Göteborgs kommun* anser att det bör förtydligas vad som menas med att rapporteringsskyldigheten endast omfattar överträdelser av kontrollförfordningen och inte materiella bestämmelser. *Lantbrukarnas Riksförbund* är positiv till förslaget men pekar på att det är oklart vilka överträdelser som avses och vem som ska anses vara visselblåsare. *Danderyds kommun*, *Upplands Väsby kommun* och *Stockholms kommun* är också positiva till förslaget. *Stockholms kommun* och *Uppsala kommun* understryker vikten av att den person som inrapporterar en överträdelse kan garanteras anonymitet.

### **Skälen för regeringens förslag**

Kontrollförfordningen ålägger medlemsstaterna att se till att de behöriga myndigheterna har verkningfulla mekanismer för att möjliggöra rapportering av faktiska eller potentiella överträdelser av förordningen. Dessa mekanismer ska omfatta förfaranden för mottagande av rapporter om överträdelser och uppföljning av dem, lämpligt skydd för personer som rapporterar in överträdelser mot repressalier, diskriminering och andra former av missgynnande behandling samt skydd av personuppgifter för den person som rapporterar in överträdelser (artikel 140 i kontrollförfordningen).

Krav på att inrätta funktioner för att möjliggöra rapportering av överträdelser finns även i Europaparlaments och rådets direktiv 2019/1936 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (visselblåsardirektivet). Kontrollförfordningen omfattas av tillämpningsområdet för visseblåsardirektivet (se artikel 2 och bilagan till direktivet, del 1, p G 3). Medlemsstaterna ska senast den 17 december 2021 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.

Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska föreslå hur visseblåsardirektivet ska genomföras i svensk rätt (Genomförandet av visseblåsardirektivet, dir. 2019:24). Uppdraget ska redovisas senast den 29 maj 2020.

Kontrollförfordningen förutsätter att medlemsstaterna beslutar kompletterande bestämmelser som ålägger de behöriga myndigheterna att inrätta rapporteringssystem för överträdelser. Medlemsstaterna är skyldiga att redan nu besluta sådana bestämmelser och regeringen kan därför inte invänta genomförandet av visseblåsardirektivet.

Kommunerna kommer behöva utses till behöriga myndigheter enligt kontrollförfordningen på miljöområdet. Eftersom skyldigheten att inrätta rapporteringssystem inte finns för kommunerna idag måste bestämmelserna som ålägger myndigheterna att inrätta sådana system ha lagform.

### *Vilka överträdelser avses i artikel 140 i kontrollförfordningen?*

Artikel 140 i kontrollförfordningen avser enligt artikelns ordalydelse endast överträdelser av ”denna förordning”. I vissa andra artiklar i förordningen används uttrycket ”denna förordning och de bestämmelser som avses i artikel 1.2” (se t.ex. artikel 2 och artikel 139.2). I promemorian gjordes med anledning härav bedömningen att artikel 140 endast omfattar överträdelser av kontrollförfordningen och inte överträdelser av materiella bestämmelser. Regeringen delar den bedömningen.

Kontrollförordningen innehåller bestämmelser om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Hänvisningen till ”denna förordning” i artikel 140 måste därför förstås som att de mekanismer som ska inrättas ska möjliggöra rapportering av överträdelse vid utövandet av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i enlighet med förordningen. Det kan t.ex. handla om att kontrollen inte är opartisk, att myndigheten inte följer de förfaranden som avses i artikel 12 eller att den inte har vidtagit åtgärder enligt artikel 139 vid fall av konstaterade överträdelse. Artikeln omfattar också överträdelse när det gäller enskildas skyldigheter enligt kontrollförordningen, framförallt de som följer av artikel 15. Det innebär att det inte finns någon uttrycklig skyldighet enligt artikel 140 att inrätta rapporteringskanaler för att ta om hand överträdelse som en myndighet eller enskild gör sig skyldig till vid tillämpning av den underliggande lagstiftning som avses i artikel 1.2.

#### *Bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter*

Det är lämpligt att kompletterande bestämmelser om hur av rapporteringssystemet ska utformas finns på förordningsnivå. Regeringen bör därför ges ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om utformningen av rapporteringssystemet.

Föreskrifterna ska omhänderta kraven i artikel 140 i kontrollförordningen. Detta innebär att föreskrifterna ska innehålla bestämmelser om mottagande av rapporter om överträdelse och uppföljning av dem, lämpligt skydd för personer som rapporterar en överträdelse mot repressalier, diskriminering och andra former av missgynnande behandling samt skydd av personuppgifter för den som rapporterar en överträdelse. Föreskrifterna ska vara förenliga med kraven i visselblåsardirektivet. Frågan om hur den som inrapporterar överträdelse kan garanteras anonymitet och skyddas mot repressalier kommer att behandlas inom ramen för arbetet med föreskrifterna.

## 10 Rätt att ta ut avgifter för kontroll

**Regeringens förslag:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen. Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om sådana avgifter när det gäller en kommunal myndighets verksamhet.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** har inte uttalat sig särskilt i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt 27 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt för prövning och tillsyn med anledning av EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde. Med EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde avses de EU-

förordningar som listas i 2 kap. miljötillsynsförordningen och som i dag kontrolleras med stöd av bestämmelserna i 26 kap. miljöbalken. Marknadskontrollförordningen och kontrollförordningen är inte att anse som EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde (se avsnitt 9.4).

Bestämmelser om avgifter finns bl.a. i artikel 80 i kontrollförordningen. Enligt artikeln får medlemsstaterna ta ut avgifter för att täcka kostnaderna för såväl offentlig kontroll som annan offentlig verksamhet. Marknadskontrollförordningen saknar bestämmelser om finansiering av kontrollen.

I likhet med vad som gäller för tillsyn och prövning enligt balken bör de behöriga myndigheterna kunna ta ut avgifter för att utföra kontroll enligt marknadskontrollförordningen och offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen. Bemyndigandet i 27 kap. 1 § miljöbalken bör ändras så att det även omfattar myndigheters kostnader för sådan verksamhet.

Med en myndighets kostnad för kontroll avses även kostnader för åtgärder som vidtas av organ eller fysiska personer på uppdrag av en kontrollmyndighet i enlighet med artiklarna 28–33 i kontrollförordningen. Beslut om avgift kan dock endast fattas av kontrollmyndigheten. I ett sådant fall får myndigheten ta ut en avgift för de delegerade uppgifter som vidtagits av organet eller den fysiska personen enligt den taxa som gäller i kommunen.

Utgångspunkten bör vara att avgifterna ska täcka kostnaderna för åtgärder som vidtas i enlighet med kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen för att EU-rättsakter inom miljöbalkens tillämpningsområde ska följas. Med kontroll avses den rena kontrollverksamheten. Annan offentlig verksamhet omfattar bl.a. arbete för att främja regelefterlevnad och åtgärder för att säkerställa att en berörd aktör åtgärdar en bristande efterlevnad.

Den föreslagna ändringen innebär att kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om avgifter för kontroll enligt marknadskontrollförordningen och offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen när det gäller en kommunal myndighets verksamhet.

## 11 Rätt till tillträde för kontroll

**Regeringen förslag:** Bestämmelsen om rätt till tillträde i 28 kap. 1 § miljöbalken ska gälla även när en myndighet eller den som på myndighetens uppdrag utför en uppgift enligt kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** har inte haft några synpunkter på förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt artikel 15.1 i kontrollförordningen ska aktörerna, där behöriga myndigheter så kräver, ge tillgång till utrustning, transportmedel, lokaler och andra platser under deras kontroll och deras omgivning samt djur och varor under deras kontroll, sina datoriserade informationshanteringssystem samt dokument och annan relevant information. Aktörernas skyldighet enligt denna artikel gäller

också när organ eller fysiska personer utför delegerade uppgifter. Enligt artikel 19.1 i marknadskontrollförordningen får marknadskontrollmyndigheterna, när detta är nödvändigt och motiverat, kräva att aktörerna ger dem tillträde till sina lokaler.

Kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen kan uppfattas som att de förutsätter att det finns kompletterande bestämmelser i nationell rätt som ger de behöriga myndigheterna de befogenheter som de behöver för att kunna utföra sina uppgifter. De behöriga myndigheterna ska t.ex. enligt artikel 5 i kontrollförordningen ha rättsliga förfaranden som säkerställer att personalen har tillträde till aktörernas byggnader med tillhörande mark och tillgång till deras dokumentation så att de kan utföra sina uppgifter på ett korrekt sätt.

I 28 kap. 1 § miljöbalken regleras rätten för en myndighet eller den som på myndighetens uppdrag utför ett arbete att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar samt transportmedel och att där utföra undersökningar och andra åtgärder för att fullgöra sina uppgifter enligt balken eller EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde. För att myndigheter som utför uppgifter enligt kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen samt organ och fysiska personer som utför delegerade uppgifter i enlighet med kontrollförordningen, ska ha den befogenhet som krävs för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter bör bestämmelsen utvidgas till att gälla uppgifter som följer av dessa förordningar.

Detta innebär att en myndighet som utför uppgifter enligt marknadskontrollförordning och kontrollförordningen, som en sista utväg kan begära polishjälp med stöd av 28 kap. 8 § miljöbalken för att få tillträde till en fastighet eller en lokal.

Av kontrollförordningen följer att kommissionens experter ska kunna genomföra kontroller i medlemsstaterna för att kontrollera tillämpningen av de EU-rättsakter som omfattas av förordningen. Kontrollerna ska organiseras i samarbete med de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna och utföras regelbundet. Eftersom kontrollerna är tänkta att genomföras tillsammans med de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna behöver kommissionens experter inte ges en självständig rätt till tillträde. Det är tillräckligt att de behöriga myndigheterna ges en rätt till tillträde. Av artikel 116.3 i kontrollförordningen följer att kommissionens expert har rätt att följa med de behöriga myndigheternas personal vid tillsynsbesök.

## 12 Ersättning för skada och intrång

**Regeringens förslag:** Bestämmelsen i 30 kap. 10 § miljöbalken om ersättning för skada vid intrång med anledning av en åtgärd enligt 28 kap. 1 § miljöbalken ska gälla även när en myndighet bedriver kontroll i enlighet med kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** har inte haft några synpunkter på förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Bestämmelser om rätt till ersättning för skada och intrång med anledning av en åtgärd enligt 28 kap. 1 § miljöbalken finns i 31 kap. 10 § miljöbalken. Bestämmelsen innebär att en fastighetsägare har rätt till ersättning av staten för skada och intrång som uppkommit genom åtgärder som vidtagits enligt 28 kap. 1 § miljöbalken. Om åtgärderna har vidtagits av en kommun eller av någon annan på uppdrag av en kommun, ska ersättning i stället betalas av kommunen. Ersättning ska dock inte betalas om åtgärderna vidtas med anledning av tillsyn över en verksamhet som utövas på fastigheten. Enligt regeringens bedömning bör det gälla även när åtgärder vidtas med anledning av kontroll enligt kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen. Bestämmelsen i 31 kap. 10 § bör ändras i enlighet med detta.

## 13 Sanktioner för överträdelser av förordningarna

**Regeringens förslag:** Den som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift som från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har betydelse för en myndighets kontroll enligt kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen döms för försvårande av miljökontroll till böter eller fängelse i högst två år.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** har inte haft några synpunkter på förslaget.

### Skälen för regeringens förslag

*Ny straffbestämmelse i 29 kap. 5 §*

Kontrollförordningen ålägger medlemsstaterna att fastställa regler om sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 139.1). En liknande bestämmelse finns i marknadskontrollförordningen (artikel 41).

Straffbestämmelsen i 29 kap. 5 § miljöbalken kriminaliserar lämnandet av oriktig uppgift i en ansökan, anmälan eller annan handling som ska ges in till en myndighet enligt en bestämmelse i miljöbalken eller enligt en bestämmelse som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av balken eller regeringens föreskrifter. Att lämna oriktiga uppgifter till en behörig myndighet som har begärt att få tillgång till uppgifter enligt artikel 15 i kontrollförordningen eller artikel 19 i marknadskontrollförordningen bör straffsanktioneras på motsvarande sätt.

### *Krav på ekonomiska sanktioner*

Medlemsstaterna ska enligt artikel 139.2 i kontrollförordningen säkerställa att ekonomiska sanktioner för överträdelser av förordningen och av de bestämmelser som avses i artikel 1.2 ska återspegla aktörens ekonomiska fördel eller, beroende på vad som är lämpligt, en procentandel av aktörens

omsättning om de har begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Bakgrunden till artikel 139.2 i kontrollförordningen är den s.k. hästköttsskandalen och syftet med bestämmelsen är i första hand att hindra den ekonomiska vinningen vid matfusk. Bestämmelsen är dock enligt sin ordalydelse inte begränsad till att gälla matfusk utan gäller generellt vid överträdelser av kontrollförordningen eller den unionsrätt som avses i artikel 1.2.

En viktig avgränsning i artikeln är att handlingarna ska ha begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande. I de fall en gärning begås av oaktsamhet finns ingen skyldighet att bestämma ekonomiska sanktioner med beaktade av den ekonomiska vinningen med överträdelser.

Överträdelser av vissa av de bestämmelser som avses i artikel 1.2b och 1.2h i kontrollförordningen är straffsanktionerade i 29 kap. miljöbalken. Straffskalan omfattar i regel böter eller fängelse i högst två år. T.ex. ska den som med uppsåt eller av oaktsamhet släpper ut icke godkända växtskyddsmedel på marknaden dömas för miljöfarlig kemikaliehantering till böter eller fängelse i högst två år. Ekonomiska fördelar som har uppkommit till följd av ett sådant brott kan beaktas vid beslut om förverkande. De grundläggande reglerna om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken. Reglerna om förverkande av utbyte av brott och om förverkande av hjälpmedel m.m. är med vissa undantag tillämpliga på specialstraffrättsliga regler om det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Enligt 36 kap. 4 § brottsbalken kan förverkande ske även i andra fall. Förverkande ska enligt den bestämmelsen ske av värdet av de ekonomiska fördelar som uppkommit för en näringsidkare till följd av ett brott som är begånget i utövningen av näringsverksamhet om det inte är oskäligt. Vid bedömningen av om förverkande är oskäligt ska beaktas om det finns anledning att annan betalningsskyldighet som svarar mot de ekonomiska fördelarna av brottet kommer att åläggas näringsidkaren eller annars fullgöras av denne.

Möjligheten att besluta om förverkande vid brott bedöms uppfylla ändamålet med artikel 139.2.

## 14 Överklagande

**Regeringens bedömning:** Beslut som fattas med stöd av kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen och som rör EU-rättsakter inom miljöbalkens tillämpningsområde får överklagas till mark- och miljödomstol. Detta föranleder inte några ändringar i miljöbalken.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* påpekar att enskilda organ kan komma att fatta beslut som inte rör myndighetsutövning mot enskild men som ändå måste kunna överklagas. Tingsrätten anser att det bör säkerställas att det inte kan bli aktuellt med överklagande direkt till domstol av sådana beslut fattade av enskilda organ. Tingsrätten anser vidare att det närmare bör analyseras om alla beslut som fattas med stöd av kontrollförordningen omfattas av 21 kap. 1 § miljöbalken. *Kemikalieinspektionen* gör bedömningen att 21 kap. 1 § miljöbal-

ken behöver utvidgas till att omfatta beslut som fattats enligt kontrollförordningen samt marknadskontrollförordningen. Kemikalieinspektionen påpekar att vissa beslut fattas med direkt stöd av artikel 138 i kontrollförordningen och utan tillämpning av miljöbalken.

**Skälen för regeringens bedömning:** Förvaltningsmyndigheterna och kommunerna prövar ärenden enligt vad som är föreskrivet i miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut i särskilda fall får överklagas till mark- och miljödomstol (19 kap. 1 § miljöbalken). Av 21 kap. 1 § andra stycket framgår att mark- och miljödomstol, om inte annat är föreskrivet, efter överklagande enligt 19 kap. 1 § tredje stycket, prövar länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut enligt balken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Detta innebär att mark- och miljödomstolarna i dag prövar tillsynsbeslut som tillsynsmyndigheterna har fattat med stöd av 26 kap. miljöbalken och som rör de områden som avses i artikel 1.2b och 1.2h i kontrollförordningen. Även beslut som tillsynsmyndigheterna har fattat med stöd av marknadskontrollförordningen och som rör kontroll av EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde får överklagas till mark- och miljödomstol. På mark- och miljödomstolarna finns en kunskap om de regler som gäller på de aktuella områdena. Sammansättningen i mark- och miljödomstolen underlättar domstolens ställningstaganden kring sådana frågor som kan komma upp under prövningen. Genom att samla erfarenheten av att handlägga den här typen av mål till miljödomstolarna kan behovet av inläsning i varje enskilt fall minska, vilket påverkar arbetsbördan. Det är därför lämpligt att mark- och miljödomstolarna även prövar mål som rör beslut som de behöriga myndigheterna har fattat med stöd av kontrollförordningen och som rör EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde.

Regeringen avser att i miljötillsynsförordningen (2011:13) utse behöriga myndigheter enligt kontrollförordningen och föreskriva om fördelning av dessa myndigheters ansvar för kontroll enligt den förordningen. En myndighets befogenhet att fatta ett beslut med stöd av kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen härleds från den bestämmelse i miljötillsynsförordningen som utser ansvariga myndigheter enligt förordningarna. Eftersom miljötillsynsförordningen har beslutats med stöd av 26 kap. miljöbalken bedöms sådana beslut som de berörda myndigheterna fattar i frågor som rör miljöbalkens tillämpningsområde vara fattade enligt balken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Myndigheternas beslut kommer vidare i vissa fall att fattas med direkt stöd i de föreslagna kompletterande bestämmelserna i 26 kap. miljöbalken. Det bedöms inte föreligga något behov av att ändra 19 kap. 1 § eller 21 kap. 1 § miljöbalken.

Med anledning av vad *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* har anfört om att enskilda organ kan komma att fatta beslut som inte rör myndighetsutövning mot enskild men som ändå måste kunna överklagas gör regeringen följande bedömning. En delegering av uppgifter som ingår i offentlig kontroll av lagstiftning som rör utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel och avsiktlig utsättning av genmodifierade organismer i miljön bedöms inte kunna omfatta ärendehandläggning och beslutsrätt (se avsnitt 9.11). När det gäller delegering av uppgifter som ingår i annan offentlig verksamhet i fråga om EU-rättsakter inom miljö-

balkens tillämpningsområde är ärendehandläggning och beslutsrätt i praktiken inte möjligt att delegera. Ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter kommer således inte att fatta beslut som kan påverka en enskild och som kan behöva överklagas. En bestämmelse som ger rätt att överklaga beslut som har fattats av ett organ eller av en fysisk person som utför delegerade uppgifter enligt kontrollförfordningen är därför obehövlig.

## 15 Övriga ändringar

**Regeringens förslag:** Bestämmelsen i 29 kap. 3 § andra stycket 4 miljöbalken ändras så att ordet producera ersätts med ordet tillverka samt att hänvisningen till förordning (EG) nr 850/20 ersätts med en hänvisning till förordning (EU) 2019/102. Den sistnämnda ändringen görs även i 29 kap. 3 § andra stycket 5.

**Promemorian** innehöll inget sådant förslag.

**Remissinstanserna** har inte yttrat sig över förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1021 av den 20 juni 2019 om långlivade organiska föreningar trädde i kraft den 15 juli 2019 och ersatte då Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 om långlivade organiska föreningar och om ändring av direktiv 79/117/EEG. Förordningen reglerar tillverkning, utsläppande på marknaden och användning av ämnen eller grupper av ämnen som är långlivade i miljön och som omfattas av förbud på global nivå enligt Stockholmskonventionen om långlivade organiska föreningar.

Överträdelse av artiklarna 3, 7.2 och 7.3 i förordning (EG) nr 850/2004 omfattas av straffbestämmelsen om miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 § andra stycket 4 och 5 miljöbalken. Artiklarna har samma numrering och innehåll i förordning (EU) 2019/1021. Regeringens bedömning är att överträdelse av artiklarna 3, 7.2 och 7.3 i förordning (EU) 2019/1021 bör vara kriminaliserade på samma sätt som idag.

Artikel 3 i förordning (EU) 2019/1021 innehåller förbud för tillverkning, utsläppande på marknaden och användning av de ämnen som listas i bilaga I och II i förordningen. Idag är 26 ämnen och ämnesgrupper listade i bilaga I. Som exempel kan nämnas DDT och polyklorerade bifenyler (PCB). Inget ämne är listat i bilaga II.

Artikel 7.2 och 7.3 i förordning (EU) 2019/1021 reglerar bortskaffning och återvinning av avfall som består av, innehåller eller har förorenats med ämnen som listas i bilaga IV till förordningen. Avfallet ska bortskaffas eller återvinnas utan oskäligt dröjsmål på ett sätt som garanterar att ämnena förstörs eller omvandlas på ett irreversibelt sätt så att återstående avfall och utsläpp inte längre är långlivade i miljön. De bortskaffnings- eller återvinningsmetoder som används får inte leda till att ämnena som sådana återvinns, återanvänds, återtas eller materialåtervinns.



## 16 Ikraftträdande

**Regeringens förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2020.

**Skälen för regeringens förslag:** De förslag som lämnas i denna lagrådsremiss har sin bakgrund i bl.a. kontrollförordningen. Bestämmelserna i förordningen har börjat gälla. Föreslagna lagändringar föreslås därför träda i kraft snarast. Regeringen föreslår mot den bakgrunden att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2020.

## 17 Konsekvenser

### Förslagen

#### *Syftet med förslagen*

Syftet med författningsförslagen är dels att anpassa miljöbalken till bestämmelserna i kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen och att säkerställa att EU-rätten får avsedd effekt, dels att effektivisera och förtydliga tillsynen enligt miljöbalken. Förslagen till ändringar är av olika karaktär. Vissa är rent redaktionella och medför därför inga konsekvenser. Andra ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att i sin tur reglera en fråga, s.k. normgivningsbemyndiganden. Konsekvenserna av dessa bemyndiganden beror på vad som beslutas i nästa led och är därför svåra att förutse.

#### *Vilka berörs av förslagen?*

Förslagen berör framförallt de myndigheter som kommer att tillämpa förordningen, dvs. kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna.

### **Sociala och miljömässiga konsekvenser**

Förslagen i denna lagrådsremissen bedöms inte ha några specifika miljömässiga konsekvenser. Förslagen bedöms inte heller ha några nämnvärda sociala effekter, t.ex. för jämlikhet, tillgänglighet, kultur, hälsa eller utbildning.

### **Påverkan på konkurrensförhållanden**

Förslagen bedöms inte ha några särskilda effekter på förhållandena mellan stora, medelstora eller små företag.

### **Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen**

Förslagen i lagrådsremissen bedöms ha effekter på den kommunala självstyrelsen. Förslaget att införa en bestämmelse som gör det möjligt att förelägga en kommun som inte sköter sitt tillsynsuppdrag bedöms innebära ett visst ingripande i den kommunala självstyrelsen.

I dag ställs vissa krav på tillsynsmyndigheterna när det gäller behovsutredning, planering och genomförande av tillsynen samt att det finns

relevant kompetens för tillsynsuppdraget i 1 kap. miljötillsynsförordningen (2011:13). Vissa av dessa krav följer av EG-lagstiftning inom miljöområdet. I den mån dessa krav inte följs eller om kommunen på annat sätt inte genomför sitt tillsynsuppdrag på ett godtagbart sätt kan en tillsynsvägledande myndighet endast påtala bristerna. Detta bedöms inte vara tillräckligt för att få till stånd en rättelse i de fall kommunen väljer att inte följa påpekandena. Såväl länsstyrelser som kommuner har framfört att det finns behov av skarpare verktyg för att åstadkomma rättelse om kommunen inte självmant vidtar åtgärder.

Olikhet och variation mellan kommuner i utövandet av tillsynen utgör ett hinder mot att skapa en likvärdig och rättssäker tillsyn. Därför är det angeläget att de brister som upptäcks och påtalas vid tillsynsvägledande myndigheters uppföljning av tillsynen också åtgärdas. Annars finns en risk för att uppföljningen inte ses som meningsfull. Dessutom kan det leda till ett minskat förtroende för myndigheternas tillsynsarbete. De krav som unionsrätten ställer på Sverige som medlemsstat innebär också att det är angeläget att staten tar ett tydligt ansvar för att säkerställa nationell likvärdighet i utövandet även när det gäller den kommunala tillsynen. De verksamheter som tillsynen riktar sig mot ska också kunna vara förvissade om att konkurrensen inte riskerar att snedvridas av tillsyn som varierar stort från en kommun till en annan.

En viktig utgångspunkt är att det kommunala självstyret ska möjliggöra en lokal anpassning av olika verksamheter vad avser t.ex. prioritering, praktiskt utförande och resurser. Tillsynsuppgifterna måste, som alla kommunala uppgifter, vägas mot andra behov och prioriteringar. Förslaget om en möjlighet att ingripa påverkar inte den grundläggande ansvarsfördelningen för miljötillsynen mellan staten och kommunerna. Det påverkar inte heller kommunens möjlighet att ta ut avgifter för tillsynen eller omöjliggör en lokal anpassning av hur tillsynen genomförs. Inte heller påverkas kommunens möjlighet att bestämma hur de ska bedriva eller organisera sin tillsynsverksamhet. Vidare bedöms inte bestämmelsen inskränka den kommunala demokratin, det kommunala handlingsutrymme eller medborgarnas möjlighet att utöva inflytande. Regeringens samlade bedömningen är därför att ingreppet i självstyrelsen inte kan uppnås med någon mindre ingripande åtgärd eller att det går utöver ändamålet som föranleder förslagen.

## **Konsekvenser för enskilda aktörer**

### *Inköp under dold identitet*

Det föreslås en möjlighet för myndigheter att under dold identitet och utan att ange avsikten med inköpet köpa produkter i syfte att kontrollera att de uppfyller gällande krav. Syftet med förslaget är att undvika att aktörerna som kontrolleras förser myndigheten med ett s.k. golden sample, dvs. ett exemplar som aktören vet uppfyller kraven men som inte är representativt för aktörens produktion och därmed ger en vilseledande bild av aktörens efterlevnad av regelverket. Aktörerna berörs på så sätt att de inte får möjlighet att veta i förväg om en produkt köps av en konsument eller av en kontrollmyndighet. Förslaget bidrar till att kontrollen kan bedrivas effektivt och ändamålsenligt. Förslaget bedöms inte medföra ekonomiska konsekvenser för enskilda aktörer.

### *Avgifter*

I miljöbalken införs ett nytt bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet när kontrollen avser EU-rättsakter inom miljöbalkens tillämpningsområde. Dessutom ges kommunfullmäktige ett bemyndigande att meddela föreskrifter om sådana avgifter när det gäller en kommunal myndighets verksamhet. Bemyndigandet blir bredare än tidigare men är inte avsett att ändra något i sak utan innebär en anpassning till det nya uttrycket som införs i och med kontrollförordningen.

### **Konsekvenser för domstolarna**

Beslut som fattats med stöd av kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen och som rör rättsakter som faller under miljöbalkens tillämpningsområde får överklagas hos mark- och miljödomstol. Det innebär inga konsekvenser för domstolarna eftersom tillsynsbeslut som rör dessa rättsakter får överklagas till mark- och miljödomstolarna idag. Måltillströmningen bedöms inte öka till följd av att beslut fattas med stöd av EU-förordningarna istället för med stöd av miljöbalken.

### **Konsekvenser för myndigheter**

#### *Tillsynsorganisation och samarbete*

Lagförslaget innebär att vissa bestämmelser i 26 kap. miljöbalken ska gälla också vid kontroll i enlighet med kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen. Bestämmelserna gäller idag när myndigheterna utövar tillsyn med stöd av miljöbalken och förslaget bedöms därför inte innebära några beaktansvärda konsekvenser för myndigheterna.

#### *Rapporteringsystem*

Skyldighet för myndigheter att ha ett ändamålsenligt rapporteringssystem för den som vill anmäla misstänkta överträdelser av kontrollförordningen föreslås införas i miljöbalken. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreslås vidare få rätt att meddela föreskrifter om sådana rapporteringssystem. De som berörs är myndigheter som är behöriga myndigheter i enlighet med kontrollförordningen. Förslaget bidrar till att myndigheterna kan upptäcka överträdelser av kontrollförordningen, alltså brister i den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet. Kostnaderna för utformande av systemet bedöms inte vara större än att de kan hanteras inom givna resursramar. Förslaget bedöms även i övrigt endast medföra begränsade ekonomiska konsekvenser.

### **Konsekvenser för staten**

#### *Tillsynsbegreppet*

Preciseringen av tillsynsbegreppet innebär att tillsynsvägledningen inte kan avgiftsfinansieras. Även om det har varit möjligt att med stöd av 27 kap. miljöbalken finansiera kostnaden för tillsynsvägledning med tillsynsavgift är det regeringens bedömning att detta inte har skett i någon

större utsträckning Tillsynsavgifterna enligt förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken har således inte tagit höjd för kostnaden för tillsynsvägledning. Dessutom rör merparten av den tillsynsvägledning som sker sådan tillsyn som riktar sig mot andra verksamheter än de som betalar en avgift enligt nämnda förordning. I dag sker finansiering av de statliga myndigheternas tillsynsvägledning i regel över respektive myndighets förvaltningsanslag och det sker ingen särskild redovisning av kostnaderna för tillsynsvägledning.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att förslaget om ett preciserat tillsynsbegrepp inte medför några budgetära konsekvenser för staten. Vid framtida översyn av avgiftsnivåerna i förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken bedöms däremot att förslaget skulle kunna bidra till mer enhetliga tillsynsavgifter.

## 18 Författningskommentar

### 26 kap.

#### 1 §

Tillsynen ska säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

*Med tillsyn avses att tillsynsmyndigheten ska*

1. på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning, kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt *vidta* de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse,

2. skapa förutsättningar för att underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt de handlingsregler som avses i 1, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, och

3. fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.1. Ändringarna i paragrafen innebär att innebörden av ordet tillsyn förklaras.

I *första stycket* görs endast en redaktionell ändring.

I *andra stycket* görs en punktuppställning för att förtydliga vad tillsynsmyndigheterna ska göra.

*Första punkten* överensstämmer i sak med första meningen i nuvarande andra stycket i 26 kap. 1 §. Tillsyn innefattar åtgärder som vidtas för att kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs. Det måste inte finnas en utpekad verksamhetsutövare eller verksamhet för att kontroll av regelefterlevnad ska vara tillsyn. Tillsyn innefattar även åtgärder som syftar till att kontrollera att regler som gäller för t.ex. ett område, ett naturföremål eller en djur- eller växtart följs. Sådana åtgärder är att anse som tillsyn även om det, när åtgärden inleds, är oklart om någon verksamhetsutövare har brutit i regelefterlevnaden.

*Andra punkten* motsvarar till viss del nuvarande andra stycket i paragrafen. Med tillsyn avses även rådgivning, information och liknande verksamhet som skapar förutsättningar för en enskild att fullgöra sina skyldigheter enligt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken. Till skillnad från vad som gäller idag ska den främjande verksamheten rikta sig till en enskild för att anses som tillsyn. Det innebär att information som riktar sig till en obestämd krets inte är tillsyn. Centrala tillsynsmyndigheters råd och stöd till tillsynsmyndigheterna är inte heller tillsyn.

*Tredje punkten* överensstämmer med nuvarande tredje stycket i paragrafen. Tillsyn innefattar verksamhet som består i att fortlöpande bedöma om de villkor som gäller för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga.

### 1 a §

*Med tillsynsvägledning avses*

1. utvärdering, uppföljning och samordning av tillsynen, samt
2. råd och stöd till tillsynsmyndigheterna.

*Tillsynsvägledningen syftar till att säkerställa att tillsynen bedrivs ändamålsenligt.*

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 9.1.

Paragrafen innebär att ordet tillsynsvägledning införs i miljöbalken och att innebörden av ordet förklaras. Med tillsynsvägledning avses enligt *första stycket* utvärdering, uppföljning och samordning av tillsynen samt råd och stöd till tillsynsmyndigheterna. Innebörden av ordet överensstämmer med den innebörd ordet har i miljötillsynsförordningen (2011:13).

Syftet med tillsynsvägledningen är enligt *andra stycket* att säkerställa att tillsynen bedrivs ändamålsenligt.

### 3 a §

*Tillsynsvägledning utövas av centrala statliga myndigheter och länsstyrelser i enlighet med vad regeringen bestämmer (tillsynsvägledande myndigheter).*

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 9.1. Paragrafen anger vilka myndigheter som ska utöva tillsynsvägledning. Den ändrade innebörden av ordet tillsyn medför att det inte längre framgår av 26 kap. 3 § miljöbalken vilka myndigheter som ska utöva tillsynsvägledning.

### 6 §

*Tillsynsmyndigheter och tillsynsvägledande myndigheter ska samarbeta med varandra och med sådana statliga och kommunala organ som ska utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att tillsynsmyndigheterna ska lämna sådana uppgifter som behövs för att en *tillsynsvägledande myndighet ska kunna fullgöra sitt ansvar.*

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.1.

Paragrafen innehåller bestämmelser om samarbete mellan tillsynsmyndigheterna. Ändringarna i paragrafen är en följd av den ändrade innebörden av ordet tillsyn och att orden ”tillsynsvägledande myndigheter” införs i kapitlet.

I *första stycket* görs ett tillägg av orden ”och tillsynsvägledande myndigheter” efter tillsynsmyndigheter. I *andra stycket* byts orden en ”regional eller central tillsynsmyndighet” ut mot orden ”tillsynsvägledande myndighet”.

Redaktionella ändringar görs i båda styckena.

## 8 §

*Länsstyrelsen får förelägga en kommun som inte fullgör de skyldigheter som följer av kommunens tillsynsuppdrag att avhjälpa bristen.*

*Ett föreläggande enligt första stycket får inte förenas med vite.*

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 9.3.

*Första stycket* innebär att länsstyrelsen får förelägga en kommun som inte fullgör sitt tillsynsuppdrag att avhjälpa bristen. Med skyldigheter som följer av kommunens tillsynsuppdrag avses en kommuns tillsynsverksamhet i vid bemärkelse. Det innefattar alla moment som ingår i en kommuns tillsynsverksamhet, t.ex. hur ofta tillsynsobjekt kontrolleras och hur konstaterade brister följs upp. Det innefattar även administrativa åtgärder kring tillsynen, såsom upprättande av behovsutredningar eller planer för tillsynen. Även andra skyldigheter som inte ingår i tillsynen men som har ett direkt samband med den, t.ex. rapportering till centrala myndigheter, omfattas av en kommunens tillsynsuppdrag. Av 12 kap. 2 § regeringsformen följer att länsstyrelsen inte kan förelägga en kommun att vidta åtgärder i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild.

*Andra stycket* innebär att ett föreläggande mot en kommun inte får förenas med vite. Länsstyrelsen kan därför inte förena ett föreläggande mot en kommun med vite med stöd av bestämmelsen i 26 kap. 14 § miljöbalken.

Den nya 26 kap. 31 § miljöbalken innebär att paragrafen är tillämplig även när bristerna avser kontroll som en kommun är skyldig att utföra enligt kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen.

## 28 §

*Om det är nödvändigt för att skydda människors hälsa eller miljön får tillsynsmyndigheten, under dold identitet, köpa in en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara utan att ange avsikten med inköpet, i syfte att kontrollera att den uppfyller gällande krav i*

- 1. denna balk,*
- 2. föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, och*
- 3. EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde.*

*Näringsidkaren ska underrättas om det inköp som har skett under dold identitet så snart det kan ske utan att åtgärden förlorar sin betydelse.*

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 9.9.

I *första stycket* ges tillsynsmyndigheterna ett uttryckligt lagstöd för att köpa in kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor under dold

identitet för att kontrollera att de uppfyller gällande krav i balken, föreskrifter som har meddelats med stöd av balken eller EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde. Med att identiteten är dold avses att det vid tillfället för köpet inte framgår att detta genomförs av en tillsynsmyndighet. Bestämmelsen är tillämplig både vid köp i fysiska butiker och vid digitala köp. Köp i en butik kan vara dolt genom att en myndighetsföreträdare inte klargör att det sker för tillsynsmyndighetens räkning. Befattningshavaren uppträder som en vanlig kund och lämnar i och för sig inga oriktiga uppgifter om sin identitet, men det dolda inslaget utgörs av underlåtenheten att tala om att köparen företräder en myndighet.

Vid köp av produkter på internet är det för leverans och betalning normalt nödvändigt att köparen lämnar vissa uppgifter om sig själv, i form av namn och andra kontaktuppgifter. För att myndigheten ska undgå att avslöja att köpet sker för myndighetens räkning kan det i denna situation vara nödvändigt att myndigheten använder sig av oriktiga uppgifter. Myndigheten kan t.ex. uppge ett påhittat namn och en neutral adress vid beställningen. I ett sådant sammanhang bör myndigheten kontrollera att det inte finns risk för sammanblandning med en riktig person.

I dag saknas författningsstöd för att göra inköp med fingerade personnummer. I de fall ett inköp kräver att personnummer anges kan det således finnas hinder av praktisk eller teknisk natur för att genomföra köpet.

Befogenheten att genomföra ett inköp under dold identitet utgör ett undantag från principen att myndighetsutövning av detta slag ska ske i öppna och för medborgarna iakttagbara former. Den ska därför användas med restriktivitet. Vidare ska de inom förvaltningen generellt gällande principerna om behov och proportionalitet iakttas. Utgångspunkten är att ett inköp under dold identitet ska användas när andra utredningsvägar inte är tillräckliga. Det innebär att tillsynsmyndigheten i första hand ska överväga de öppna arbetsformer som är tillgängliga för att kontrollera regelefterlevnad, t.ex. beställningar av produkter i myndighetens namn, dokumentkontroll och oannonserade besök. Möjligheten att agera dolt vid köpet ska vara en grundläggande förutsättning för att tillsynen ska vara effektiv. Så kan vara fallet när en myndighet behöver uppträda dolt för att en försäljning över huvud taget ska komma till stånd. I andra situationer kan myndigheten misstänka att näringsidkaren inte kommer att leverera samma produkter eller varor som konsumenterna får tillgång till.

Ett inköp under dold identitet får bara göras när det är nödvändigt för att skydda människors hälsa eller miljön. Det innebär att den bestämmelse som ska kontrolleras, direkt ska syfta till att skydda människors hälsa eller miljön. Det kan t.ex. handla om att kontrollera att bestämmelser som förbjuder eller begränsar användningen av vissa farliga ämnen i varor följs. Kravet att ett inköp under dold identitet ska vara nödvändigt för att skydda människors hälsa eller miljön innebär inte att det ska finnas en risk för skada på människors hälsa eller miljön som är av en särskilt allvarlig art.

Om en tillsynsmyndighet efter ett inköp under dold identitet upptäcker överträdelse, kan detta i förlängningen leda till sanktioner från myndighetens sida, i form av förbud eller ålägganden. Det kan också leda till att myndigheten gör en åtalsanmälan. Det finns då inget som hindrar att en förundersökning inleds mot säljaren på grundval av information som kommit fram vid köpet.

Med EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde avses de EU-förordningar som listas i 2 kap. miljötillsynsförordningen (2011:13).

Enligt *andra stycket* ska näringsidkaren underrättas om att ett köp har gjorts under dold identitet så snart det kan ske utan att åtgärden förlorar sin betydelse. Underrättelse ska ske både när myndigheten har uppmärksammat brister i efterlevnaden av miljölagstiftningen och när näringsidkaren har följt regelverket. Underrättelseskyldighet föreligger när myndigheten har genomfört ett fullbordat inköp under dold identitet. Det är inte möjligt att generellt och bestämt säga var gränsen går för när en åtgärd, som inte utgör ett fullbordat köp, ska anses utgöra ett inköp under dold identitet. Bedömningen varierar beroende på hur situationen kring köpet ser ut. Vid försäljning på internet får gränsen normalt anses ha passerats om myndigheten i moment som föregår ett köp behöver uppges kontaktuppgifter och då använder ett påhittat namn eller andra oriktiga uppgifter. När handeln sker i en fysisk butik får gränsen anses ha passerats när betalning har skett. Om syftet med inköpet är att utröna vilken information som lämnas i samband med köpet bör gränsen anses ha passerats när myndigheten, utan att tillkännage att agerandet sker i egenskap av tillsynsmyndighet, för samtal med näringsidkaren eller dennes medarbetare i detta syfte.

Utgångspunkten är att myndigheten ska underrätta näringsidkaren så snart ett inköp har genomförts under dold identitet. I vissa situationer kan det finnas skäl att skjuta upp underrättelsen en tid, t.ex. till dess att leverans av en produkt har skett eller om testköpet av någon annan anledning annars skulle förlora sin betydelse.

Även om myndigheten uppträder som konsument när den gör ett inköp under dold identitet är myndigheten naturligtvis ingen konsument i egentlig mening.

Den nya 26 kap. 32 § miljöbalken innebär att paragrafen är tillämplig även vid kontroll enligt kontrollförordningen och marknadskontrollförordning. Av 26 kap. 32 § andra stycket miljöbalken följer att bestämmelserna i balken är subsidiära till bestämmelserna i kontrollförordningarna. Eftersom artikel 36 i kontrollförordningen innehåller en bestämmelse om skyldighet att i efterhand underrätta den aktör från vilken proverna har beställts om att prover har tagits, ska den bestämmelsen tillämpas före andra stycket i denna paragraf.

## 29 §

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur sådana inköp som avses i 28 § ska göras.*

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 9.9.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om hur ett inköp under dold identitet ska göras. Sådana föreskrifter kan t.ex. avse vilka rutiner som ska gälla inför och efter ett dolt inköp och hur det som kommer fram genom ett dolt inköp ska återkopplas till näringsidkaren.



*Bestämmelser om kontroll av att vissa EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde följs finns i*

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93, och

2. 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.

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 9.4.

Paragrafen upplyser om att det finns bestämmelser om kontroll av vissa EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde i kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen. Ordet ”kontroll” används som ett samlingsbegrepp för kontroll som utförs i enlighet med någon av EU-förordningarna. I kontrollförordningen används orden ”offentlig kontroll” och i marknadskontrollförordningen används ordet ”marknadskontroll”. Innebörden av orden förklaras i respektive rättsakt (se avsnitt 9.2).

Med EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde avses de EU-förordningar som anges i 2 kap. miljötillsynsförordningen samt EU-direktiv som genomförs med stöd av bemyndiganden i miljöbalken. Kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen innehåller regler om kontroll av vissa av dessa EU-rättsakter.

Den förordning som nämns i *första punkten* är marknadskontrollförordningen. Marknadskontrollförordningen ska tillämpas vid kontroll av att produkter uppfyller kraven i EU-rättsakter som är harmoniserande. De EU-förordningar som innehåller sådana produktregler och som faller under miljöbalkens tillämpningsområde är förordningar som innehåller begränsningar och förbud för användning av kemikalier. Som exempel kan nämnas Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 av den 29 april 2004 om långlivade organiska föroreningar och om ändring av direktiv 79/117/EEG och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/852 av den 17 maj 2017 om kvicksilver och om upphävande av förordning (EG) nr 1102/2008.

De direktiv som innehåller produktregler och som faller under miljöbalkens tillämpningsområde innehåller bestämmelser om avfall eller kemikalier. Exempel på sådana direktivet är 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 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU av den 4 juli 2012 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning.

I *andra punkten* nämns kontrollförordningen. Kontrollförordningen ska tillämpas vid kontroll av de EU-rättsakter som omfattas av artikel 1.2 i förordningen. Det är bara en liten del av den lagstiftningen som faller inom miljöbalkens tillämpningsområde. Endast fyra rättsakter berörs. Dessa är Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljö och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel.

### 31 §

*Det som sägs om tillsyn, tillsynsvägledning och tillsynsmyndigheter i 3, 3 a, 4, 6 och 8 §§ ska också gälla i fråga om kontroll, annan offentlig verksamhet och kontrollmyndigheter enligt de EU-förordningar som avses i 30 §, när det som kontrolleras är att EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde följs.*

*En åtgärd får endast vidtas med stöd av första stycket om den inte kan vidtas med stöd av någon av förordningarna och inte strider mot dem.*

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitten 9.6.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att det som sägs om tillsyn och tillsynsmyndigheter i 3, 3 a, 4, 6 och 8 §§ i kapitlet ska gälla även i fråga om kontroll, kontrollmyndigheter och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen. Ordet ”kontroll” används som ett samlingsbegrepp för kontroll som utförs i enlighet med någon av EU-förordningarna. I kontrollförordningen används orden ”offentlig kontroll” och i marknadskontrollförordningen används ordet ”marknadskontroll”. Innebörden av orden förklaras i respektive rättsakt (se avsnitt 9.2). Innebörden av ”annan offentlig verksamhet” förklaras i kontrollförordningen (se avsnitt 4.2).

Innebörden av EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde förklaras i kommentaren till 26 kap. 30 §.

Bestämmelsen innebär för det första att regeringen med stöd av 26 kap. 3 och 3 a §§ kan fördela ansvaret för att bedriva kontroll och annan offentlig verksamhet enligt EU-förordningarna samt besluta om tillämpningsföreskrifter. Sådana tillämpningsföreskrifter får antas så länge de inte hindrar en EU-förordnings direkta tillämplighet, inte döljer dess unionsrättsliga karaktär och klargör att de utnyttjar det utrymme för skönsmässig bedömning som de förfogar över enligt EU-förordningen (se t.ex. dom av den 14 oktober 2004 i mål C-113/02, kommissionen mot Nederländerna,

EU:C: 2004:616, punkt 16). För det andra innebär bestämmelsen att samma övergripande bestämmelser om samordning och samarbete mellan tillsynsmyndigheterna kommer gälla när myndigheterna bedriver tillsyn enligt balken och när de bedriver kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt EU-förordningarna.

Bestämmelsen i *andra stycket* erinrar om principen om EU-rättens företräde. EU-förordningarna om kontroll ska tillämpas i första hand. Bestämmelserna i balken är endast avsedda att komplettera EU-förordningarna. Om en tillämpning av 3, 3 a, 4, 6 eller 8 §§ i en viss situation skulle strida mot en bestämmelse i EU-förordningarna om kontroll ska EU-rätten tillämpas.

### 32§

*När de behöriga myndigheterna kontrollerar EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde i enlighet med de EU-förordningar som avses i 30 § i detta kapitel ska det som sägs*

*1. i 9 § gälla förelägganden och förbud som behövs för att förordningarna ska följas,*

*2. i 14, 17, 18 och 26 §§ gälla beslut som de behöriga myndigheterna meddelar enligt förordningarna,*

*3. i 22 b § gälla ersättning och kostnader för prov som har lämnats enligt förordningarna, och*

*4. i 28 § gälla inköp som de behöriga myndigheterna gör.*

*En åtgärd får endast vidtas med stöd av första stycket om den inte kan vidtas med stöd av någon av EU-förordningarna och inte strider mot dem.*

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 9.10.

Bestämmelserna i *första stycket* kompletterar kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen i fråga om förelägganden och förbud, vite, verkställighet, rättelse på den felandes bekostnad, inköp under dold identitet samt ersättning för prover och provtagning. Härigenom ges de behöriga myndigheterna de verktyg som krävs för att kontrollen ska vara verkningfull.

Innebörden av EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde förklaras i kommentaren till 26 kap. 30 §.

*Första punkten* innebär att de behöriga myndigheterna i det enskilda fallet får besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen ska följas. Med stöd av bestämmelsen kan de behöriga myndigheter besluta om sådana åtgärder som avses i artikel 20 i marknadskontrollförordningen, t.ex. förbjuda tillhandahållandet på marknaden av produkter som utgör en allvarlig risk. Bestämmelsen kompletterar kontrollförordningen på så sätt att den ger de behöriga myndigheterna en möjlighet att besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att kontrollförordningen som sådan ska följas. Sådana åtgärder kan bli aktuella om en aktör inte uppfyller sina skyldigheter enligt artikel 15 i kontrollförordningen. När det är fråga om en konstaterad bristande efterlevnad av de EU-rättsakter som avses i artikel 1.2 i kontrollförordningen ska åtgärder beslutas med stöd av artikel 138 i kontrollförordningen.

*Andra punkten* ger de behöriga myndigheterna rätt att förena beslut som har fattats med stöd av kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen med vite samt att bestämma att ett beslut ska gälla omedelbart. Den behöriga myndigheten kan också begära verkställighet eller besluta att rättelse ska vidtas på den felandes bekostnad.

*Tredje punkten* innebär att bestämmelsen i 22 b § ska gälla prov som har lämnats enligt någon av EU-förordningarna om kontroll. Den som har lämnat ett prov enligt förordningarna behöver, om det finns särskilda skäl, inte ersätta kostnaderna för provet och provtagning. Kostnaderna för att analysera ett prov kan uppgå till höga belopp och ett oinskränkt kostnadsansvar för företagen i fråga om analyser av prover skulle kunna få orimliga konsekvenser. Små företag skulle kunna få betala höga kostnader för undersökningar som visar att de följer gällande regelverk. Särskilda skäl för att verksamhetsutövare inte ska behöva ersätta kostnader för provtagning och undersökningar kan vara att undersökningen visar att verksamhetsutövaren har följt gällande bestämmelser för den kemiska produkten eller varan.

*Fjärde punkten* innebär att bestämmelsen om inköp under dold identitet ska gälla vid kontroll som görs i enlighet med kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen. När ett inköp under dold identitet har gjorts i samband med kontroll i enlighet med kontrollförordningen gäller bestämmelserna i artikel 36.2 i den förordningen om skyldighet att informera den aktör från vilka proverna har beställts.

*Andra stycket* erinrar om principen om EU-rättens företräde. EU-förordningarna om kontroll ska tillämpas i första hand. Bestämmelserna i balken är endast avsedda att komplettera EU-förordningarna och får inte tillämpas i strid med dessa. Det innebär t.ex. att de behöriga myndigheterna med stöd av 22 b § kan besluta att en aktör inte ska behöva ersätta kostnader för provtagning och undersökning av prover eftersom kontrollförordningen medger det. Om en myndighet har beslutat att en aktör ska ersätta kostnader för provtagning och om kostnaderna rätteligen har tagits ut, kan myndigheten i ett senare skede inte återbetala kostnaderna till aktören eftersom detta uttryckligen inte är tillåtet enligt artikel 83.2 i kontrollförordningen.

### 33 §

*Det som sägs om förbud mot att obehörigen röja eller utnyttja uppgifter i 27 § ska gälla även den som i enlighet med artikel 28 eller 31 i förordning (EU) 2017/625 utför uppgifter som rör EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde.*

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 9.7.

Bestämmelsen innebär att den som utför uppgifter som en myndighet har delegerat i enlighet med artiklarna 28 eller 31 i kontrollförordningen och som rör EU-rättsakter inom miljöbalkens tillämpningsområde inte får obehörigen röja eller utnyttja vad den fått veta om affärs- eller driftsförhållanden eller förhållanden av betydelse för landets försvar.

Innebörden av EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde förklaras i kommentaren till 26 kap. 30 §.

### 34 §

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för ett organ eller en fysisk person som, i enlighet med artikel 28 eller 31 i förordning (EU) 2017/625, utför uppgifter som rör EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde, att ge in information och handlingar till den myndighet som har anlitat organet eller personen.*

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 9.11.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet för ett organ eller en fysisk person som utför delegerade uppgifter i enlighet med artikel 28 eller 31 i kontrollförordningen, att överlämna information och handlingar som organet eller personen har till följd av utförandet av uppgiften till den myndigheten som har delegerat uppgifterna.

Föreskrifterna kan avse skyldighet för det organ eller den fysiska person som utfört delegerade uppgifter att lämna information om vilka kontroller som gjorts till den delegerande myndigheten. Det underlättar för den delegerande myndigheten att fullgöra sin skyldighet att offentliggöra information om kontrollverksamheten på internet i enlighet med artikel 11 i kontrollförordningen.

Föreskrifterna kan även avse skyldighet för det organ eller den fysiska person som utför en delegerad uppgift att ge in de handlingar som organet eller den fysiska personen har till följd av utförandet av uppgiften. Syftet med sådana föreskrifter är att säkerställa allmänhetens möjlighet till insyn.

Innebörden av EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde förklaras i kommentaren till 26 kap. 30 §.

### 35 §

*En tillsynsmyndighet som är behörig myndighet enligt förordning (EU) 2017/625 ska ha ett ändamålsenligt rapporteringssystem för att hantera anmälningar om misstänkta överträdelser av förordningen.*

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 9.13.

Paragrafen ålägger tillsynsmyndigheter som är behöriga myndigheter enligt förordningen att ha rapporteringssystem för att hantera anmälningar om misstänkta överträdelser av kontrollförordningen. Bestämmelsen genomför artikel 140 i kontrollförordningen. Med överträdelser av förordningen avses överträdelser som en behörig myndighet begår i kontrollverksamheten samt vid utövandet av annan offentlig verksamhet i enlighet med kontrollförordningen. Rapporteringssystemet ska också omfatta överträdelser som ett organ eller en fysisk person som utför delegerade uppgifter begår i kontrollverksamheten eller vid utövandet av annan offentlig verksamhet i enlighet med kontrollförordningen.

### 36 §

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana rapporteringssystem som avses i 35 §.*

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 9.13.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande till regeringen att meddela tillämpningsföreskrifter som rör utformningen av rapporteringssystemen. Föreskrifterna kan avse förfaranden för mottagande av rapporter om överträdelse och hur dessa ska följas upp samt skydd av personuppgifter för den som rapporterar en överträdelse.

### 37 §

*Det som sägs i 5 § förvaltningslagen (2017:900) ska gälla när offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet, som rör EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde, utförs i enlighet med artikel 28 eller 31 i förordning (EU) 2017/625.*

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 9.12.

Paragrafen innebär att bestämmelserna i förvaltningslagen om legalitet, objektivitet och proportionalitet bör gälla när organ eller fysiska personer utför delegerade uppgifter i enlighet med kontrollförordningen som rör EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde.

Den verksamhet som organ eller fysiska personer kan utföra efter en delegation i enlighet med kontrollförordningen på de områden som rör kontroll av utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel eller avsiktlig utsättning av genmodifierade organismer i miljön bedöms bestå i faktisk förvaltningsverksamhet. De bestämmelser i förvaltningslagen som rör handläggning av ärenden, hur ärenden inleds, beredning av ärenden och beslut bör därför inte vara tillämpliga när ett organ eller en fysisk person utför delegerade uppgifter på dessa områden.

Innebörden av EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde förklaras i kommentaren till 26 kap. 30 §.

## **27 kap.**

### 1 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för

1. prövning och tillsyn enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt för prövning och tillsyn med anledning av EU-förordningar inom denna balks tillämpningsområde,

2. kontroll och annan offentlig verksamhet enligt någon av de EU-förordningar som anges i 26 kap. 30 § i fråga om EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde, och

3. utbildning som krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 14 kap.

Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om sådana avgifter som avses i första stycket 1 och 2 när det gäller en kommunal myndighets verksamhet.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en myndighet får bestämma att dess beslut om påförande av avgift enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken ska gälla omedelbart även om beslutet överklagas.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.

I *första stycket* införs en ny *andra punkt* som innebär att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva om avgifter för myndigheters kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen och för kontroll enligt marknadskontrollförordningen. Ordet ”kontroll” används som ett samlingsbegrepp för kontroll som utförs i enlighet med någon av EU-förordningarna. I kontrollförordningen används orden ”offentlig kontroll” och i marknadskontrollförordningen används ordet ”marknadskontroll”. Innebörden av orden förklaras i respektive rättsakt (se avsnitt 9.2). Innebörden av ”annan offentlig verksamhet” förklaras i kontrollförordningen (se avsnitt 4.2). Innebörden av EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde förklaras i kommentaren till 26 kap. 30 §.

Den nuvarande *andra punkten* byter beteckning till *tredje punkten*.

Ändringen i *andra stycket* innebär att kommunfullmäktige får besluta om avgifter för kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen när det gäller en kommunal myndighets kostnader.

## **28 kap.**

### *1 §*

*En myndighet och den som på myndighetens uppdrag utför ett arbete har rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar och transportmedel och där utföra undersökningar och andra åtgärder för att fullgöra sina uppgifter enligt*

- 1. denna balk,*
- 2. EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde, eller*
- 3. de EU-förordningar som anges i 26 kap. 30 § i fråga om EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde.*

*Bestämmelser om rätt till ersättning för skada och intrång finns i 31 kap. 10 §.*

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.

I *första stycket* har redaktionella ändringar gjorts på så sätt att stycket har delats upp i punkter och bisatsen ”en myndighet och den som på myndighetens uppdrag har utfört ett arbete” har bytt plats med den nuvarande inledande bisatsen och placerats först i stycket.

Den *första punkten* och den *andra punkten* överensstämmer med innehållet i den första meningen i nuvarande första stycket.

Den *tredje punkten* är ny och innebär att rätt till tillträde föreligger även när en myndighet fullgör uppgifter enligt någon av de EU-förordningar som anges i 26 kap. 30 § miljöbalken i fråga om kontroll av att EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde följs. Innebörden av EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde förklaras i kommentaren till 26 kap. 30 §.

Sista meningen i det nuvarande första stycket bildar ett nytt *andra stycke*.

## 29 kap.

### 3 §

För miljöfarlig kemikaliehantering döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet tar befattning med en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt utan att vidta de skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått i övrigt som behövs på grund av produktens, organismens eller varans inneboende egenskaper och genom denna underlåtenhet orsakar eller riskerar att orsaka skada på människor eller i miljön.

För miljöfarlig kemikaliehantering döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot ett förbud att sprida bekämpningsmedel enligt 14 kap. 7 §,

2. bryter mot ett förbud eller en föreskrift om en skyddsåtgärd, ett produktval eller ett annat försiktighetsmått som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap.,

3. på marknaden släpper ut ett tvätt- eller rengöringsmedel eller en tensid för ett sådant medel utan att följa en skyldighet enligt artikel 3 eller 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel,

4. bryter mot en begränsning för att *tillverka*, släppa ut på marknaden eller använda ett ämne enligt artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1021 av den 20 juni 2019 om långlivade organiska föreningar,

5. i fråga om åtgärder för bortscaffande eller återvinning av avfall bryter mot artikel 7.2 eller 7.3 i förordning (EU) 2019/1021,

6. i fråga om åtgärder för att hindra eller åtgärda läckage av fluorerade växthusgaser bryter mot bestämmelserna i artikel 3.2 eller 3.3 första stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 av den 16 april 2014 om fluorerade växthusgaser,

7. i fråga om att återvinning av fluorerade växthusgaser ska utföras av certifierad personal eller personal med lämplig utbildning bryter mot en bestämmelse i artikel 8.1 eller 8.3 i förordning (EU) nr 517/2014,

8. släpper ut en fluorerad växthusgas på marknaden eller använder en sådan gas och därigenom bryter mot ett förbud i artikel 11.1 eller 13 i förordning (EU) nr 517/2014,

9. bryter mot en begränsning för att tillverka, släppa ut på marknaden eller använda ett ämne, som sådant eller ingående i en blandning eller i en vara, enligt artikel 67 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), 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,

10. släpper ut en kemisk produkt eller ett explosivt föremål på marknaden utan att följa en skyldighet i artikel 35.1 eller 35.2 första stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och



upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006,

11. i egenskap av att vara tillverkare, nedströmsanvändare eller någon som för in en kemisk produkt eller ett explosivt föremål till Sverige, släpper ut produkten eller föremålet på marknaden utan att följa en skyldighet i artikel 35.2 andra stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008,

12. bryter mot ett förbud eller en begränsning för att producera, använda, importera, exportera eller på marknaden släppa ut ett ämne, en produkt eller en utrustning enligt artikel 4, 5, 6, 15.1, 17.1, 20.1 eller 24.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1005/2009 av den 16 september 2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet,

13. i fråga om åtgärder för återvinning och destruktion av ozonnedbrytande ämnen bryter mot artikel 22.1, 22.2 eller 22.4 i förordning (EG) nr 1005/2009,

14. i fråga om åtgärder för att hindra eller minska läckage av ozonnedbrytande ämnen bryter mot artikel 23.1, 23.5 eller 23.6 i förordning (EG) nr 1005/2009,

15. använder ett växtskyddsmedel utan att följa de villkor som framgår av märkningen enligt vad som krävs i artikel 55 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG,

16. på marknaden släpper ut ett växtskyddsmedel eller ett hjälpämne som allmänheten får tillgång till, utan att se till att medlet eller ämnet innehåller sådana beståndsdelar som avskräcker från eller förhindrar konsumtion enligt vad som krävs i artikel 64.2 i förordning (EG) nr 1107/2009,

17. på marknaden släpper ut ett växtskyddsmedel eller ett hjälpämne utan att följa en skyldighet i artikel 64.3 i förordning (EG) nr 1107/2009,

18. på marknaden släpper ut en kosmetisk produkt i strid med ett förbud eller en begränsning i artikel 14, 15.1 eller 15.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 av den 30 november 2009 om kosmetiska produkter, om inte förekomsten av ett förbjudet ämne i en kosmetisk produkt kan anses tillåten enligt artikel 17 i samma förordning,

19. på marknaden släpper ut en kosmetisk produkt utan att produkten har genomgått en säkerhetsbedömning i enlighet med artikel 10 i förordning (EG) nr 1223/2009, eller att en säkerhetsrapport har upprättats i enlighet med samma artikel,

20. använder en biocidprodukt utan att följa de bestämmelser och villkor som följer av märkningen enligt vad som krävs i artikel 17.5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter,

21. på marknaden släpper ut en behandlad vara utan att följa en skyldighet i artikel 58.2 i förordning (EU) nr 528/2012, eller

22. i egenskap av innehavare av ett produktgodkännande av en biocidprodukt inte ser till att produkten innehåller beståndsdelar som avskräcker från konsumtion enligt vad som krävs i artikel 69.1 andra stycket andra meningen i förordning (EU) nr 528/2012.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om

1. ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §,

2. ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 6 § eller om ansvar enligt 6 § inte ska dömas ut till följd av 6 § andra stycket, eller
3. ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 9 § första stycket 9.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.

I *första stycket fjärde och femte punkterna* görs ändringar med anledning av att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 om långlivade organiska föreningar har upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1021 om långlivade organiska föreningar. Straffbestämmelsen i *fjärde punkten* omfattar i nuvarande lydelse överträdelse av artikel 3 i förordning (EG) nr 850/2004. Artikeln har samma numrering och innehåll i förordning (EU) 2019/1021. Ändringen i stycket innebär att en hänvisning görs till förordning (EU) 2019/1021 istället för till förordning (EG) nr 850/2004 och att ordet ”producera” ersätts med ordet ”tillverka” för att nå en bättre överensstämmelse med texten i artikel 3 i förordning (EU) 2019/1021.

Straffbestämmelsen i *femte punkten* omfattar i nuvarande lydelse överträdelse av artikel 7.2 och 7.3 i förordning (EG) nr 850/2004. Artikeln har samma numrering och innehåll i förordning (EU) 2019/1021. Ändringen i stycket innebär att en hänvisning görs till förordning (EU) 2019/1021 istället för till förordning (EG) nr 850/2004.

## 5 §

För försvårande av miljökontroll döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. lämnar en oriktig uppgift som från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning, tillsyn *eller kontroll* om uppgiften finns i en ansökan, anmälan eller annan handling som ges in till eller visas upp för en myndighet enligt

- a) en bestämmelse i denna balk, artikel 62 i förordning (EG) nr 1907/2006, artiklarna 33.1–33.3 i förordning (EG) nr 1107/2009, artikel 20 i förordning (EU) nr 528/2012, *eller, när det som kontrolleras är att EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde följs, artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008 eller artikel 15 i förordning (EU) 2017/625,*

- b) en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av balken, eller
- c) enligt ett beslut som i det enskilda fallet har meddelats med stöd av balken, artikel 46 i förordning (EG) nr 1907/2006 eller regeringens föreskrifter,

2. i fråga om en verksamhet eller åtgärd som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt bestämmelserna i 9, 11, 13 eller 14 kap., eller enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av de bestämmelserna, bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en driftsstörning i verksamheten eller liknande händelse som kan skada människors hälsa eller miljön,

3. bryter mot en bestämmelse i 10 kap. 11 §, 12 § första stycket eller 13 § om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en förening, överhängande fara för en allvarlig miljöskada eller allvarlig miljöskada,

4. i fråga om innesluten användning, avsiktlig utsättning eller utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer bryter mot en

föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. om skyldighet att anmäla kännedom om nya uppgifter eller ändrade förhållanden,

5. i fråga om yrkesmässig tillverkning eller införsel av kemiska produkter bryter mot 14 kap. 10 § eller mot föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 11 § genom att inte göra en anmälan för registrering i produktregistret enligt de föreskrifter som regeringen meddelat,

6. i fråga om ett godkänt växtskyddsmedel inte lämnar den information om medlet som krävs enligt artikel 56.1 i förordning (EG) nr 1107/2009,

7. i fråga om kosmetiska produkter inte lämnar information till Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 13.1, 13.2, 13.3, 13.4 eller 16.3 i förordning (EG) nr 1223/2009 eller inte uppdaterar informationen till Europeiska kommissionen enligt artikel 13.7 i samma förordning, eller

8. i fråga om en godkänd biocidprodukt inte lämnar den information om produkten som krävs enligt artikel 47.1 i förordning (EU) nr 528/2012.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.

Ändringen i *första punkten* innebär att orden ”eller kontroll” läggs till efter ordet ”tillsyn” samt att ordet ”ska” tas bort före orden ”ges in till”. Ändringarna görs för att det även ska vara straffbart att lämna oriktiga uppgifter i handlingar som lämnas till, eller visas upp för, en myndighet på myndighetens begäran i enlighet med artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008 eller artikel 15 i förordning (EU) 2017/625.

I *första punkten a* görs ett tillägg som hänvisar till artikel 15 i kontrollförordningen och artikel 19 i marknadskontrollförordningen. Genom tillägget i första punkten a blir det förenat med straffansvar att lämna en oriktig uppgift som från miljö- och hälsovårdssynpunkt har betydelse för en myndighets kontroll av EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde om uppgiften lämnas i en handling som begärs in av en myndighet eller visas upp för en myndighet enligt artikel 19 i kontrollförordningen eller artikel 15 i marknadskontrollförordningen. Dessa artiklar ger myndigheterna rätt att kräva att de ekonomiska aktörerna tillhandahåller sådan dokumentation och information som myndigheterna anser sig behöva för att utföra sin kontroll.

Kontrollförordningen och marknadskontrollförordningen gäller även vid kontroll av andra EU-rättsakter än dem som faller inom miljöbalkens tillämpningsområde. Orden ”när det som kontrolleras är att EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde följs” är avsedda att begränsa det straffbara området till uppgift i en handling som ges in till eller visas upp för en myndighet i samband med kontroll av att de EU-rättsakter som faller inom miljöbalkens tillämpningsområde följs. Innebörden av EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde förklaras i kommentaren till 26 kap. 30 §.

## **31 kap.**

### *10 §*

För skada och intrång som tillfogas fastighetsägaren genom åtgärder enligt 28 kap. 1 § betalas ersättning av staten. Om åtgärderna har vidtagits av en kommun eller av någon annan på uppdrag av en kommun, *ska* ersättning i stället betalas av kommunen.

Ersättning enligt första stycket *ska* inte betalas om åtgärderna vidtas med anledning av tillsyn över en verksamhet som utövas på fastigheten, *eller med anledning av kontroll enligt en förordning som anges i 26 kap. 30 § av att EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde följs.*

Talan om ersättning väcks vid den mark- och miljödomstol inom vars område marken eller större delen av den finns.

Paragrafen behandlas i avsnitt 12.

I *första stycket* görs en redaktionell ändring.

I *andra stycket* görs ett tillägg som innebär att ersättning för skada och intrång enligt första stycket inte ska betalas ut om åtgärderna har vidtagits med anledning av kontroll av att EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde följs i enlighet med kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen. Innebörden av EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde förklaras i kommentaren till 26 kap. 30 §.

## Sammanfattning av promemorian En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning (Ds 2018:41)

I promemorian föreslås ändringar som syftar till att anpassa svensk lagstiftning till 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), här kallad den nya kontrollförordningen.

Den nya kontrollförordningen ska tillämpas vid offentlig kontroll som utförs för att säkerställa att unionslagstiftningen inom en rad olika sakområden följs, oavsett om de närmare tillämpningsbestämmelserna har fastställts på unionsnivå eller i medlemsstaternas nationella lagstiftning. De berörda sakområdena är livsmedel och livsmedelssäkerhet, inklusive bestämmelser om tillverkning och användning av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel, avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön för livsmedels- och foderproduktion, foder och fodersäkerhet, djurhälsokrav, animaliska biprodukter, djurskydds krav, skyddsåtgärder mot växtskadegörare, krav för utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel, ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter samt användning och märkning av skyddade ursprungsbeteckningar, skyddade geografiska beteckningar och garanterade traditionella specialiteter.

Kontrollförordningen reglerar hur den offentliga kontrollen i medlemsstaterna ska organiseras, finansieras och genomföras. Vissa bestämmelser i förordningen gäller även för annan offentlig verksamhet än offentlig kontroll. Förordningen ska i huvudsak börja tillämpas från och med den 14 december 2019.

I promemorian föreslås ändringar i epizootilagen (1999:657), zoonoslagen (1999:658), livsmedelslagen (2006:804), lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m., lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m., lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion, djurskyddslagen (2018:1192) och miljöbalken.

Ändringarna innebär i huvudsak följande. Uttrycken offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska används i berörda lagar. I miljöbalken används dessa uttryck parallellt med uttrycket tillsyn. Vissa bestämmelser om tillsyn i miljöbalken ska även gälla för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Det tydliggörs att de myndigheter som ansvarar för att utföra offentlig kontroll även ska utföra annan offentlig verksamhet.

Bestämmelser om rätt för den som utför offentlig kontroll att få tillträde till områden och lokaler m.m. samt åtkomst till upplysningar och handlingar vid kontrollen samt om aktörernas skyldighet att lämna hjälp, utvidgas till att gälla även den som utför annan offentlig verksamhet.

De bemyndiganden som finns i de olika lagarna om offentlig kontroll utvidgas till att även omfatta annan offentlig verksamhet. Det gäller även bemyndiganden om rätt att meddela föreskrifter om avgifter.

Nya bemyndiganden införs som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om skyldighet för aktörer att lämna uppgifter om sin verksamhet.

Vidare införs bestämmelser om tystnadsplikt för dem som utövar offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet. Därutöver ges myndigheter som utövar offentlig kontroll i vissa fall rätt att köpa in produkter utan att identifiera sig, i syfte att kontrollera att produkterna uppfyller gällande krav (s.k. mystery shopping). Det införs även en skyldighet för kontrollmyndigheterna att ha ett ändamålsenligt rapporteringssystem för den som vill anmäla misstänkta överträdelser av den nya kontrollförordningen.

Bestämmelser införs även om överklagande av beslut meddelade av organ med delegerade uppgifter och av fysiska personer som har delegerats vissa uppgifter

När det gäller skyddsåtgärder mot växtskadegörare antog Europaparlamentet och rådet den 26 oktober 2016 förordning (EU) 2016/2031 om skyddsåtgärder mot växtskadegörare, ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 228/2013, (EU) nr 652/2014 och (EU) nr 1143/2014 samt om upphävande av rådets direktiv 69/464/EEG, 74/647/EEG, 93/85/EEG, 98/57/EG, 2000/29/EG, 2006/91/EG och 2007/33/EG (växtskyddsförordningen). Växtskyddsförordningen trädde i kraft den 13 december 2016 och ska i allt väsentligt tillämpas från den 14 december 2019.

Växtskyddsförordningen och den nya kontrollförordningen ersätter ett antal direktiv på området, främst rådets direktiv 2000/29/EG av den 8 maj 2000 om skyddsåtgärder mot att skadegörare på växter eller växtprodukter förs in till gemenskapen och mot att de sprids inom gemenskapen. Detta innebär att materiella bestämmelser och bestämmelser om offentlig kontroll när det gäller skyddsåtgärder mot växtskadegörare kommer att finnas i direkt tillämpliga EU-förordningar och inte som nu i medlemsstaternas nationella lagstiftning. Det krävs därför en fullständig översyn av växtskyddslagen (1972:318). En sådan översyn pågår för närvarande inom Regeringskansliet. I den här promemorian lämnas därför inte några förslag i det avseendet.

Förslagen till lagändringar föreslås träda i kraft den 14 december 2019.

## Promemorians lagförslag

### 1.10 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

*dels* att 27 kap. 1 §, 28 kap. 1 §, 29 kap. 5 § och 31 kap. 10 § ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 26 kap. 25 § ska lyda "Skyldighet att visa upp dispensbeslut",

*dels* att det ska införas åtta nya paragrafer, 21 kap. 1 b § och 26 kap. 28–34 §§,

*dels* att det närmast före 26 kap. 26 § ska införas en ny rubrik som ska lyda "Omedelbar verkställighet" och närmast före 26 kap. 27 § en ny rubrik som ska lyda "Uppgifter om affärs- eller driftförhållanden eller av betydelse för försvaret" och närmast före 26 kap. 28, 29, 33 och 34 §§ nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 26 kap.

##### *Anonyma inköp*

##### 28 §

*En tillsynsmyndighet får, om det är nödvändigt för att skydda människors eller djurs liv eller hälsa eller miljön, under annan identitet och utan att ange avsikten med inköpet köpa in en produkt i syfte att kontrollera att den uppfyller gällande krav i denna balk, i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt i EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde.*

## *EU-lagstiftning om kontroll*

### *29 §*

*Bestämmelser om kontroll av att EU-lagstiftning inom balkens tillämpningsområde följs finns i*

*1. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och uppbäivande av förordning (EEG) nr 339/93, och*

*2. 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 upp-  
 hävande 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).

### 30 §

Det som sägs om tillsynsmyn-  
 digheter och tillsyn i 3, 4, 6, 7,  
 28 §§ ska också gälla i fråga om  
 kontrollmyndigheter, kontroll  
 och annan offentlig verksamhet  
 enligt de förordningar som avses  
 i 29 §, när det som kontrolleras  
 är att EU-lagstiftning inom  
 denna bales tillämpningsområde  
 följs.

En åtgärd får endast vidtas  
 med stöd av första stycket om den  
 inte kan vidtas enligt någon av  
 förordningarna och inte strider  
 mot dem.

### 31 §

När de behöriga myndig-  
 heterna kontrollerar EU-lagstift-  
 ning inom denna bales tillämp-  
 ningsområde i enlighet med de  
 förordningar som avses i 29 § i  
 detta kapitel ska

1. det som sägs i 9 § gälla  
 förelägganden och förbud som

*behövs för att förordningarna ska följas,*

*2. det som sägs i 14, 17, 18 och 26 §§ gälla beslut som de behöriga myndigheterna meddelar enligt förordningarna, och*

*3. det som sägs i 22 b § gälla pröv som har lämnats enligt förordningarna.*

*En åtgärd får endast vidtas med stöd av första stycket om den inte kan vidtas enligt någon av förordningarna och inte strider mot dem.*

### **32 §**

*Det som sägs om tystnadsplikt i 27 § ska gälla även den som har befattat sig med ärenden om EU-lagstiftning inom denna bales tillämpningsområde på grund av en delegering av uppgifter i enlighet med artikel 28 eller 31 i förordning (EU) 2017/625.*

## **Rapporteringsystem för överträdelser**

### **33 §**

*En tillsynsmyndighet som är en behörig myndighet enligt förordning (EU) 2017/625 ska ha ett ändamålsenligt rapporteringssystem för att hantera anmälningar om misstänkta överträdelser av förordningen.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana rapporteringssystem.*

### **Förvaltningslagens tillämpning**

#### **34 §**

*Vid offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet som utförs av ett organ med delegerade uppgifter eller av en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter tillämpas följande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900):*

- 5 § om legalitet, objektivitet och proportionalitet,*
- 10 § om partsinsyn,*
- 16–18 §§ om jäv,*
- 23 § om utredningsansvaret,*
- 24 § om när man får lämna uppgifter muntligt,*
- 25 § om kommunikation, och*
- 27 § om dokumentation av uppgifter.*

### **27 kap.**

#### **1 §<sup>1</sup>**

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för*

<i>1. prövning och tillsyn enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med</i>	<i>1. prövning och tillsyn enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med</i>
--	--

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2013:758.

stöd av balken samt för prövning och tillsyn med anledning av EU-förordningar inom denna balks tillämpningsområde, och

2. utbildning som krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 14 kap.

Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om sådana avgifter som avses i första stycket 1 när det gäller en kommunal myndighets verksamhet.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en myndighet får bestämma att dess beslut om påförande av avgift enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken ska gälla omedelbart även om beslutet överklagas.

stöd av balken samt för prövning och tillsyn med anledning av EU-förordningar inom denna balks tillämpningsområde,

2. kontroll och annan offentlig verksamhet enligt någon av de förordningar som anges i 26 kap. 29 § i fråga om EU-lagstiftning inom denna balks tillämpningsområde, och

3. utbildning som krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 14 kap.

Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om sådana avgifter som avses i första stycket 1 och 2 när det gäller en kommunal myndighets verksamhet.

## 28 kap.

### 1 §<sup>2</sup>

För att fullgöra sina uppgifter enligt denna balk eller EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde har en myndighet och den som på myndighetens uppdrag utför ett arbete rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra

En myndighet och den som på myndighetens uppdrag utför ett arbete har rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar och transportmedel och där utföra undersökningar och andra åtgärder för att fullgöra sina uppgifter enligt

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2011:322.

anläggningar samt transportmedel och att där utföra undersökningar och andra åtgärder.

1. denna balk,  
2. EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde, eller

3. de förordningar som anges i 26 kap. 29 § i fråga om EU-lagstiftning inom balkens tillämpningsområde.

Bestämmelser om rätt till ersättning för skada och intrång finns i 31 kap. 10 §.

## 29 kap.

### 5 §<sup>3</sup>

För försvarande av miljökontroll döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. lämnar en oriktig uppgift som från miljö- eller hälso-skyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning eller tillsyn, om uppgiften lämnas i en ansökan, anmälan eller annan handling som ska ges in till en myndighet enligt

a) en bestämmelse i denna balk, artikel 62 i förordning (EG) nr 1907/2006, artikel 33.1–33.3 i förordning (EG) nr 1107/2009 eller artikel 20 i förordning (EU) nr 528/2012,

b) en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av balken, eller

1. lämnar en oriktig uppgift som från miljö- eller hälso-skyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning, tillsyn eller kontroll om uppgiften lämnas i en ansökan, anmälan eller annan handling som ska lämnas till en myndighet enligt

a) en bestämmelse i denna balk, artikel 62 i förordning (EG) nr 1907/2006, artiklarna 33.1–33.3 i förordning (EG) nr 1107/2009, artikel 20 i förordning (EU) nr 528/2012, eller, i fråga om kontroll av att EU-lagstiftning inom denna balkes tillämpningsområde följs, artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008,

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2016:781.

c) enligt ett beslut som i det enskilda fallet har meddelats med stöd av balken, artikel 46 i förordning (EG) nr 1907/2006 eller regeringens föreskrifter,

*2. ger en myndighet som enligt artikel 15 i förordning (EU) 2017/625 begär de tillgång till en handling som innehåller en oriktig uppgift som från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har betydelse för en myndighets kontroll av EU-lagstiftning inom balkens tillämpningsområde,*

2. i fråga om en verksamhet eller åtgärd som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt bestämmelserna i 9, 11, 13 eller 14 kap. eller enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av de bestämmelserna bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en driftstörning i verksamheten eller liknande händelse som kan skada människors hälsa eller miljön,

3. bryter mot en bestämmelse i 10 kap. 11 §, 12 § första stycket eller 13 § om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en förorening, överhängande fara för en allvarlig miljöskada eller allvarlig miljöskada,

4. i fråga om innesluten användning, avsiktlig utsättning eller utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat

3. i fråga om en verksamhet eller åtgärd som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt bestämmelserna i 9, 11, 13 eller 14 kap., eller enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av de bestämmelserna, bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en driftstörning i verksamheten eller liknande händelse som kan skada människors hälsa eller miljön,

4. bryter mot en bestämmelse i 10 kap. 11 §, 12 § första stycket eller 13 § om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en förorening, överhängande fara för en allvarlig miljöskada eller allvarlig miljöskada,

5. i fråga om innesluten användning, avsiktlig utsättning eller utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat

med stöd av 13 kap. om skyldighet att anmäla kännedom om nya uppgifter eller ändrade förhållanden,

5. i fråga om yrkesmässig tillverkning eller införsel av kemiska produkter bryter mot 14 kap. 10 § eller mot föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 11 § genom att inte göra en anmälan för registrering i produktregistret enligt de föreskrifter som regeringen meddelat,

6. i fråga om ett godkänt växtskyddsmedel inte lämnar den information om medlet som krävs enligt artikel 56.1 i förordning (EG) nr 1107/2009,

7. i fråga om kosmetiska produkter inte lämnar information till Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 13.1, 13.2, 13.3, 13.4 eller 16.3 i förordning (EG) nr 1223/2009 eller inte uppdaterar informationen till Europeiska kommissionen enligt artikel 13.7 i samma förordning, eller

8. i fråga om en godkänd biocidprodukt inte lämnar den information om produkten som krävs enligt artikel 47.1 i förordning (EU) nr 528/2012.

med stöd av 13 kap. om skyldighet att anmäla kännedom om nya uppgifter eller ändrade förhållanden,

6. i fråga om yrkesmässig tillverkning eller införsel av kemiska produkter bryter mot 14 kap. 10 § eller mot föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 11 § genom att inte göra en anmälan för registrering i produktregistret enligt de föreskrifter som regeringen meddelat,

7. i fråga om ett godkänt växtskyddsmedel inte lämnar den information om medlet som krävs enligt artikel 56.1 i förordning (EG) nr 1107/2009,

8. i fråga om kosmetiska produkter inte lämnar information till Europeiska kommissionen i enlighet med artiklarna 13.1, 13.2, 13.3, 13.4 eller 16.3 i förordning (EG) nr 1223/2009 eller inte uppdaterar informationen till Europeiska kommissionen enligt artikel 13.7 i samma förordning, eller

9. i fråga om en godkänd biocidprodukt inte lämnar den information om produkten som krävs enligt artikel 47.1 i förordning (EU) nr 528/2012.

31 kap.

10 §<sup>4</sup>

För skada och intrång som tillfogas fastighetsägaren genom åtgärder enligt 28 kap. 1 § betalas ersättning av staten. Om åtgärderna har vidtagits av en kommun eller av någon annan på uppdrag av en kommun, skall ersättning i stället betalas av kommunen.

Ersättning enligt första stycket *skall* inte betalas, om åtgärderna vidtas med anledning av tillsyn över en verksamhet som utövas på fastigheten.

Ersättning enligt första stycket *ska* inte betalas om åtgärderna vidtas med anledning av tillsyn över en verksamhet som utövas på fastigheten, *eller med anledning av kontroll enligt en förordning som anges i 26 kap. 29 § av att EU-lagstiftning inom balkens tillämpningsområde följs.*

Talan om ersättning väcks vid den mark- och miljödomstol inom vars område marken eller större delen av den finns.

---

■ Denna lag träder i kraft den 14 december 2019.



## Förteckning över remissinstanserna för promemorian

Askersunds kommun, Borås kommun, ControlCert Scandinavia AB, Danderyds kommun, De recirkulerande vattenbrukarna Sverige, ek. för., Domstolsverket, Ekologiska Lantbrukarna, Ekonomistyrningsverket, Fagersta kommun, Fiskbranschens Riksförbund, Folkhälsomyndigheten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarmakten, Förvaltningsrätten i Uppsala, Förvaltningsrätten i Umeå, Gislaveds kommun, Gård och djurhälsan AB, Göteborgs kommun, Havs- och vattenmyndigheten, HS Certifiering, Hofors kommun, Hällefors kommun, Hörby kommun, Intertek Certification AB, Justitiekanslern, Kalmar kommun, Kammarrätten i Göteborg, Kemikalieinspektionen, Kiwa Sverige AB, Kommerskollegium, Konsumentföreningen, Stockholm Konsumentverket KRAV Ekonomisk förening, Kronofogdemyndigheten, Kungsbacka kommun, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Lantmännen, Livsmedelsföretagen, Livsmedelsverket, Ljungby kommun, Lysekils kommun, Läkemedelsverket, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Malmö kommun, Mora kommun, Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Naturvårdsverket, Nora kommun, Näringslivets regelnämnd, Olofströms kommun, Orsa kommun, Piteå kommun, ProSanitas Certifiering AB/BMG TRADA Certifiering AB, Regelrådet, Riksdagens ombudsmän, Rättviks kommun, Sametinget, Skatteverket, SMAK Certifiering AB, Smittskyddsläkarföreningen, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Stockholms kommun, Strömsunds kommun, Sundsvalls kommun, Sunne kommun, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Svensk dagligvaruhandel, Svensk egenvård, Svenska samernas riksförbund, Svensk skaldjursodling producentorganisation ek. för. (SSPO), Svenskt näringsliv, Svenskt växtskydd, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges konsumenter, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges spannmålsodlare, Sveriges veterinärförbund, Sveriges vin- och spritleverantörer, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC), Tillväxtverket, Tullverket, Ulricehamns kommun, Umeå kommun, Upplands Väsby kommun, Uppsala kommun, Valiguard AB, Visita – Svensk besöksnäring, Växa Sverige, Växjö kommun, Ystads kommun, Älvdalens kommun, Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen).

## Sammanfattning av betänkandet Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63)

Här ges en sammanfattning av betänkandet Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63).

I det följande sammanfattas de viktigaste förslagen och bedömningarna i betänkandet.

### Den övergripande organisationen bör inte ändras

Vi delar i huvudsak den problembild som tidigare utredningar har lyft fram. Kvaliteten på och omfattningen av tillsynen varierar mellan tillsynsmyndigheterna. Det riskerar att leda till att brister i regelefterlevnaden inte upptäcks eller åtgärdas och att osäkerhet skapas för verksamhetsutövare som kan påverka deras konkurrenskraft. Den nuvarande organisationen ger emellertid en bra grund för att de förutsättningar regeringen angivit i propositionen till miljöbalken ska kunna komma på plats och att tillsynsmyndigheterna stärks i tillräcklig grad genom

- en tydligare och mer samlad statlig styrning,
- åtgärder för att öka samverkan,
- ett tydligare ansvar för samordning av tillsynsverksamheten,
- ökad styrning av hur tillsynen genomförs,
- insatser för att stärka och utveckla kompetensen,
- en utvecklad uppföljning och utvärdering, och
- en utvecklad dialog med näringslivet.

Nuvarande organisationsstruktur bör därför inte ändras.

### Regeringen bör utveckla en mer sammanhållen styrning

För att värna miljöbalkens bärande tanke om ett sammanhållet regelsystem är det viktigt att det finns ett helhetsperspektiv i såväl regeringens styrning av de statliga myndigheterna som i de statliga myndigheternas styrning och vägledning av kommunerna. Vi bedömer att regeringens styrning och uppföljning av de centrala myndigheterna och länsstyrelserna är avgörande för att dessa i sin tur ska kunna stödja tillsynsmyndigheterna i sitt tillsynsuppdrag på ett effektivt och enhetligt sätt.

## En ökad samverkan mellan myndigheterna

Vi föreslår att Naturvårdsverkets roll som samlande miljömyndighet och övriga tillsynsvägledande myndigheters ansvar att delta i samordningen av miljötillsynen tydliggörs och att Tillsyns- och föreskriftsrådet läggs ner. Samtliga centrala myndigheter med ansvar för tillsynsvägledning bör dessutom ta initiativ till en överenskommelse mellan den centrala myndigheten och länsstyrelserna där myndigheterna tydligt reglerar hur de tillsynsvägledande uppgifterna ska fördelas.

Vi bedömer att både Miljösamverkan Sverige och de regionala miljösamverkansorganen är av avgörande betydelse för en effektiv och enhetlig tillsyn. Vi ser emellertid inte att en formalisering skulle vara ägnad att stärka samverkan, utan snarare riskera att motverka en behovsstyrd utveckling. Det är dock av yttersta vikt att en robust finansiering av Miljösamverkan Sveriges arbete kan säkerställas.

Kommunernas samverkan med varandra behöver öka. För att åstadkomma detta bör regeringen ge länsstyrelserna i uppdrag att förhandla fram en organiserad samverkan mellan de kommuner som länsstyrelsen funnit vara i behov av samverkan.

## Gemensamma mål för tillsynen och en strategi för att uppnå dessa

En förutsättning för en effektiv och enhetlig tillsyn är att det är tydligt vad som förväntas av tillsynsmyndigheterna. Här spelar tillsynsvägledningen en avgörande roll. Brister i samordningen är enligt vår mening en bidragande orsak till de stora skillnaderna i hur tillsynen planeras och genomförs av tillsynsmyndigheterna. Vi föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att, i samråd med berörda tillsynsvägledande myndigheter, ta fram nationella mål för tillsynen och en strategi för att uppnå målen (en nationell miljötillsynsstrategi).

En annan förutsättning för att optimera resurserna och utveckla genomförandet av tillsynen så att den blir mer enhetlig och effektiv är digitalisering av myndigheternas processer och informationshantering. Här kan vi se att myndigheter inom andra tillsynsområden har kommit längre med att använda dagens teknik för att skapa förutsättningar för en effektiv och enhetlig tillsyn. Vi föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att lämna förslag om hur digitala lösningar för miljötillsynen kan utvecklas.

## Insatser för att stärka professionen

En grundläggande förutsättning för att myndigheterna ska kunna genomföra tillsynen rättsäkert och med kvalitet är att myndigheten har tillgång till en tillräcklig och relevant kompetens. Det finns behov av att höja statusen på miljöinspektörernas profession. En tydlig yrkesidentitet med

fokus på förmåga att hantera myndighetsutövandet effektivt på ett sätt som är förenligt med bland annat den statliga värdegrunden torde bidra till ökad legitimitet både inom myndigheten och i förhållande till tillsynsobjekten.

Vi föreslår bland annat att det införs en bestämmelse i miljötillsyns-förordningen som anger att den personal som utför tillsyn ska ha relevant utbildning och erfarenhet för de uppgifter som ska utföras. Naturvårdsverket bör få i uppdrag att i samråd med representanter för övriga miljöbalksmyndigheter och akademien ta fram kriterier för vilken kompetens som behövs inom tillsynen och ett förslag till en plan för fort- och vidareutbildning för personer som arbetar med miljötillsyn.

## Uppföljning och utvärdering måste utvecklas

För att miljötillsynen ska bli, och fortsätta vara, effektiv och enhetlig krävs ett kontinuerligt förbättringsarbete där erfarenheter av vad som är framgångsrikt och effektivt för att åstadkomma en regelefterlevnad tas till vara. Uppföljning och utvärdering är således avgörande. För en ändamålsenlig och effektiv uppföljning krävs att nya förutsättningar för tillsynsmyndigheterna, både vad avser strukturella och tekniska möjligheter, nyttiggörs.

Den utveckling som pågår av betydelse för uppföljningen torde i kombination med våra förslag i andra delar av betänkandet har förutsättningar att leda till en mer samlad och ändamålsenlig uppföljning av tillsynen.

## Åtgärder för en effektivare miljöstraffrätt

Vi bedömer att straffrätten är viktig på miljöområdet. Det gäller emellertid att kriminalisera endast de gärningar som verkligen framstår som straffvärda och där kriminaliseringen på ett effektivt sätt faktiskt motverkar ett visst beteende.

Vi har funnit att en sanktionsväxling på kemikalielagstiftningens område kan förväntas leda till ett effektivare sanktionssystem. Vi föreslår att regeringen tillsätter en ny statlig utredning, en miljöstraffrättsutredning, som får i uppdrag att se över hela 29 kap. miljöbalken i syfte att skapa ett effektivt, proportionerligt och ekvivalent sanktionssystem.

Samverkan mellan tillsynsmyndigheter, polis och åklagare behöver dessutom effektiviseras. Den regionala miljöbrottssamverkan som genomförs varierar i omfattning och behöver utvecklas. Det krävs bättre underlag och mer strategiska överväganden för att samhället ska kunna upptäcka mer allvarliga överträdelser som innebär risker för människors hälsa och miljön.

Det är vidare angeläget att öka överskådligheten i 29 kap. och straffbestämmelsernas tydlighet. En större reform bör emellertid genomföras i samband med en sanktionsväxling. Vi lämnar därför inte några författningsförslag på redaktionella ändringar, men presenterar en idé om hur det skulle kunna se ut.

## En bättre kompetens för att hantera miljöbrott

En effektiv miljöstraffrätt förutsätter kompetens i alla led i miljöbalkskedjan. Såväl tillsynsmyndigheter, polis och åklagare som domstolar måste ha de kunskaper som behövs för att kunna hantera mål som rör misstänkt miljöbrottslighet. Hög kompetens hos domarna är en avgörande del i ett rättssystem och en förutsättning för att domstolarna ska upprätthålla medborgarnas förtroende och respekt.

Miljöbrottmål hanteras i dag som vanliga brottmål vid de allmänna domstolarna. Målen är få vilket innebär att en stor del av domarkåren har liten eller obefintlig erfarenhet av sådana mål. Vi föreslår att de koncentreras till de tingsrätter som är mark- och miljödomstolar.

## En finansiering som motsvarar behoven

Det får anses visat att det finns en resursbrist inom miljötillsynen.

Med hänsyn till de kostnader för samhället som skador på människors hälsa och miljön föranleder torde det vara samhällsekonomiskt motiverat att tillföra myndigheterna resurser som möjliggör en effektiv miljötillsyn. Skillnader mellan myndigheternas kostnader och intäkter för miljötillsynen bör minska. Principen om att förorenaren betalar bör följas i högre grad än i dag för att finansiera de tillsynskostnader som verksamheter och åtgärder föranleder. Vissa kostnader föranledda av tillsynsverksamheten bör emellertid inte finansieras via avgifter. Principen om att en avgift ska följas av en motprestation måste respekteras.

Vi bedömer att finansieringen av länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken bör ses över och tillföras medel som motsvarar dels de avgifter som tagits ut för tillsynen, dels behovet av tillsyn som inte kan avgiftsfinansieras och dessutom medel som motsvarar behovet av tillsynsvägledning. Vidare ser vi ett behov av att kommunerna ser över sina taxor och då eftersträvar att de utformas för att ge en ökad kostnadstäckning. Vad som ligger till grund för tillsynsavgifter måste bli mer transparent.

## Betänkandets lagförslag

### 1. Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs ifråga om miljöbalken (1998:808)

*dels* att 26 kap 1, 3, 4 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas fyra nya paragrafer, 26 kap. 3 a, 4 a–4 c, och 6 a §§, av följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 26 kap. 1 § ändras,

*dels* att det införs tre nya rubriker närmast före 26 kap. 4 a, 5 och 6.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*Allmänt om tillsyn*

*Tillsyn*

#### **26 kap.**

##### **1 §<sup>8</sup>**

*Tillsynen skall säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.*

*Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.*

*I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd skall tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga. Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses.*

*Tillsynen syftar till att säkerställa att denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken efterlevs.*

*Med tillsyn avses*

*1. oberoende och självständig kontroll av efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse,*

*2. i fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd, fortlöpande bedömning av om villkoren är tillräckliga, och*

*3. rådgivning, information och liknande verksamhet för att underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt balken.*

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2005:182.

Tillsynen utövas av *Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter* och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer (tillsynsmyndigheter).

Bestämmelser om tillsyn finns också i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, och över avfallshanteringen enligt 15 kap

Regeringen får meddela föreskrifter om att en tillsynsmyndighet får överlåta åt en kommun som begär det att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet. Detta gäller inte verksamheter som utövas av Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Tillsynen utövas av *centrala statliga myndigheter, länsstyrelser, generalläkaren och kommuner* i enlighet med vad regeringen bestämmer (tillsynsmyndigheter).

### 3 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att

1. en tillsynsmyndighet får överlåta åt en kommun som begär det att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet, och

2. att en statlig tillsynsmyndighet i samråd med en kommun får besluta att den tillsyn över en viss verksamhet som kommunen annars har ska flyttas till den statliga myndigheten.

Detta gäller inte verksamheter som utövas av Försvarsmakten, fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2011:608.

Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt 3 § och finner den tillsynsmyndighet som avses där att tillsynen inte bör överlåtas i enlighet med framställningen, skall tillsynsmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun. Tillsynsmyndigheten skall återkalla överlåtelsen om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900). Har regeringen beslutat om överlåtelse, skall regeringen besluta om återkallelse.

Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt 3 a § första stycket 1 och finner den tillsynsmyndighet som avses där att tillsynen inte bör överlåtas i enlighet med framställningen, ska tillsynsmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun. Tillsynsmyndigheten ska återkalla överlåtelsen om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900). Har regeringen beslutat om överlåtelse, ska regeringen besluta om återkallelse.

*En statlig tillsynsmyndighet i 3 a § första stycket 2 får besluta att tillsynen ska lämnas tillbaka till kommunen om den statliga myndigheten och kommunen är överens om det.*

### **Tillsynsvägledning**

#### **4 a §**

*Tillsynsvägledningen syftar till att säkerställa att tillsynen bedrivs ändamålsenligt. Med tillsynsvägledning avses utvärdering, uppföljning och samordning av tillsynen samt att lämna råd och stöd till tillsynsmyndigheterna.*

#### **4 b §**

*Tillsynsvägledningen utövas av centrala statliga myndigheter och*



*länsstyrelser i enlighet med vad regeringen bestämmer (tillsynsvägledande myndigheter).*

*4 c §*

*Regeringen får meddela föreskrifter om att en tillsynsvägledande myndighet får förelägga en kommun som inte uppfyller de skyldigheter som följer av kommunens tillsynsuppdrag att avhjälpa bristen.*

*Ett föreläggande enligt första stycket får inte förenas med vite.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

## 2. Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljötillsynsförordningen *dels* att

Härigenom föreskrivs att det i miljötillsynsförordningen (2011:13) ska införas en ny paragraf, 1 kap. 22 a §, och en ny rubrik närmast före den nya 22 a § av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

1 kap.

### ***Föreläggande mot en kommun***

22 a §

*Om en kommun inte uppfyller de skyldigheter som följer av kommunens tillsynsuppdrag får länsstyrelsen förelägga kommunen att avhjälpa bristen.*

*Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som den tillsynsvägladande myndigheten anser nödvändiga för att bristen ska kunna avhjälpas.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

## Förteckning över remissinstanserna – Betänkandets förslag

Riksrevisionen, Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, Göta hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Göteborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, Stockholms tingsrätt, Sundsvalls tingsrätt, Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolen, Östersunds tingsrätt, mark- och miljödomstolen, Arbetsmiljöverket, Affärsverket svenska kraftnät, Boverket, Domstolsverket, Försvarsinspektören för hälsa och miljö, Försvarsinspektören för hälsa och miljö, Göteborgs universitet, Folkhälsomyndigheten, Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Regelrådet, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Statskontoret, Stockholms universitet, Strålsäkerhetsmyndigheten, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtverket, Totalförsvarets forskningsinstitut, Trafikverket, Transportstyrelsen, Umeå universitet, Uppsala universitet, Åklagarmyndigheten, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Luleå tekniska universitet, Avesta kommun (Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnd), Borlänge kommun, Forshaga kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Hudiksvalls kommun (Norrhälsinge miljö- och räddningsnämnd), Jokkmokks kommun, Jönköpings kommun, Karlskrona kommun, Kiruna kommun, Kramfors kommun, Kristianstads kommun, Lindsbergs kommun (Bergslagens miljö- och byggnadsnämnd), Luleå kommun, Lysekils kommun, Malmö kommun, Malå kommun (Malå-Norsjö miljö- och byggnadsnämnd), Norrköpings kommun, Nyköpings kommun, Partille kommun, Sala kommun (Bygg- och miljöförvaltningen Sala-Heby), Stockholms kommun, Sundsvalls kommun, Södertälje kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Vilhelmina kommun, Västerviks kommun, Växjö kommun, Åre kommun, Älmhults kommun, Örebro kommun, Östersunds kommun, Miljöförbundet Blekinge Väst, Miljösamverkan Östra Skaraborg, Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund, Söderåsens miljöförbund, Avfall Sverige, Bohuskustens vattenvårdsförbund, Energi-

## Bilaga 6

företagen Sverige, Företagarna, Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (SveMin), Föreningen Teknikföretagen i Sverige (Teknikföretagen), Innovations- och kemiindustrierna i Sverige (IKEM), Jernkontoret, Kulturmiljöfrämjandet, Lantbrukarnas riksförbund, Miljösamverkan Kronoberg-Blekinge, Miljösamverkan Norrbotten, Miljösamverkan Sverige, Miljösamverkan Östergötland, Mälarens vattenvårdsförbund, Naturvetarna, Näringslivets regelnämnd, Ragn-Sells AB, Skogsindustrierna, Stena Recycling AB, Svenskt vatten, Sweco AB, Svensk Handel, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Byggindustrier, Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Textil- och Modeföretag (TEKO), Torne och Kalix älvars vattenvårdsförbund, Trä- och Möbelföretagen (TMF), Visita–Svensk besöksnäring, WSP Sverige AB, Yrkesföreningen Miljö och Hälsa, Världsnaturfonden i Sverige, Återvinningsindustrierna

Yttrande har också inkommit från Birdlife, Föreningen kommunala miljöchefer, Mats Johansson och Marita Järvinen.