

Lagrådsremiss

Straffbestämmelser till följd av EU:s biocidförordning

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 6 september 2013

Lena Ek

Egon Abresparr
(Miljödepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ändringar i miljöbalkens straffbestämmelser med anledning av att en ny EU-förordning om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter har börjat gälla.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2014.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	4
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Straffbestämmelser till följd av EU:s biocidförordning	7
5	Ikraftträdande	9
6	Konsekvenser	9
7	Författningskommentar	10
Bilaga 1	Lagförslag i Miljödepartementets promemoria	12
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser	14

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 att 29 kap. 4 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2012/13:161 Föreslagen lydelse

29 kap.

4 §

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

1. påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i

a) bestämmelsen i 7 kap. 28 a § om skydd för särskilda naturområden, om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av ett tillstånd eller en dispens enligt bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap.,

b) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § om miljöfarliga verksamheter,

c) bestämmelsen i 9 kap. 6 c § om anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter,

d) bestämmelserna i 11 kap. eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 11 kap. om vattenverksamheter,

e) bestämmelsen i 11 kap. 9 b § tredje stycket om anmälningspliktiga vattenverksamheter,

f) bestämmelsen i 11 kap. 22 § om att ta en anläggning för bortledning av grundvatten ur bruk,

g) bestämmelsen i 12 kap. 6 § eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 § om att en verksamhet eller åtgärd ska anmälas för samråd,

h) bestämmelsen i 13 kap. 12 § om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och om att släppa ut produkter som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden,

i) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 16 § om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer,

j) bestämmelserna i artikel 56 i förordning (EG) nr 1907/2006 om förutsättningar för att få använda ett ämne som anges i bilaga XIV till den förordningen eller släppa ut ett sådant ämne på marknaden,

k) bestämmelsen i 14 kap. 4 § om införsel från ett land utanför Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, utsläppande på marknaden och användning av kemiska och biologiska bekämpningsmedel,

l) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 8 § om hantering, införsel, utförsel, tillstånd, godkännande eller anmälan av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor,

m) bestämmelserna i 17 kap. om regeringens tillåtlighetsprövning, eller,

n) bestämmelserna i artikel 28.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 om krav på produktgodkännande av växtskyddsmedel, eller

j) bestämmelsen i 14 kap. 4 § om införsel från ett land utanför Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, utsläppande på marknaden och användning av kemiska och biologiska bekämpningsmedel,

k) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 8 § om hantering, införsel, utförsel, tillstånd, godkännande eller anmälan av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor,

l) bestämmelserna i artikel 56 i förordning (EG) nr 1907/2006 om förutsättningar för att få använda ett ämne som anges i bilaga XIV till den förordningen eller släppa ut ett sådant ämne på marknaden,

m) bestämmelserna i artikel 28.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 om krav på produktgodkännande av växtskyddsmedel,

n) bestämmelserna om krav på godkännande av biocidprodukter i artikel 17.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter¹, eller

o) bestämmelserna i 17 kap. om regeringens tillåtlighetsprövning, eller

¹ EUT L 167, 27.6.2012, s. 1 (Celex 32012R0528).

2. i egenskap av innehavare av det tillstånd eller det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken, förordning (EG) nr 1907/2006 *eller* förordning (EG) nr 1107/2009 bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet.

2. i egenskap av innehavare av det tillstånd eller det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken, förordning (EG) nr 1907/2006, förordning (EG) nr 1107/2009 *eller förordning (EU) nr 528/2012* bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller om gärningen omfattas av en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 30 kap. 1 § om skyldighet att betala miljöstraffavgift.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2014.

3 Ärendet och dess beredning

Med anledning av nya EU-regler om bekämpningsmedel har Miljödepartementet tagit fram en promemoria med förslag till ändringar i miljöbalken.

I promemorian föreslås bl.a. att nya straffbestämmelser införs för överträdelser av bestämmelserna om godkännande av biocidprodukter i EU:s biocidförordning, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter (EUT L 167, 27.6.2012, s. 1, Celex 32012R0528). I denna lagrådsremiss behandlas endast lagförslag i den del som rör straff för överträdelser av bestämmelserna om produktgodkännande i EU:s biocidförordning. Promemorians förslag i övrigt behandlas i andra lagstiftningsärenden.

Promemorians förslag i den nu aktuella delen återges i *bilaga 1*.

Promemorians förslag har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissvaren och en sammanställning av svaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2013/53/R).

4 Straffbestämmelser till följd av EU:s biocidförordning

Regeringens förslag: För otillåten miljöverksamhet döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en bestämmelse i EU:s biocidförordning genom att påbörja eller bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utan ett produktgodkännande enligt vad som krävs i artikel 17.1 i förordningen. Straffansvaret omfattar även överträdelser av ett villkor i ett beslut om godkännande som har meddelats med stöd av förordningen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag

EU:s biocidförordning har trätt i kraft och ska tillämpas från den 1 september 2013. Förordningen ersätter Europaparlamentets och rådets direktiv 98/8/EG av den 16 februari 1998 om utsläppande av biocidprodukter på marknaden² ("biociddirektivet") och gäller direkt i Sverige utan att den behöver genomföras med svenska nationella bestämmelser.

² EGT L 123, 24.4.1998, s. 1 (Celex 31998L0008).

Huvuddragen i den nya EU-förordningen är oförändrade jämfört med reglerna i biociddirektivet. Liksom tidigare gäller att ämnen som inverkar på eller motverkar skadliga organismer, s.k. verksamma ämnen, ska prövas centralt på EU-nivå och att en biocidprodukt, dvs. en produkt som innehåller sådana verksamma ämnen, måste vara godkänd innan den får göras tillgänglig på marknaden eller användas.

Inom EU pågår ett program för att utvärdera alla verksamma ämnen som fanns på marknaden i maj 2000. Kravet på godkännande enligt EU:s biocidförordning gäller bara för biocidprodukter som innehåller verksamma ämnen som har utvärderats och godkänts. För biocidprodukter som innehåller verksamma ämnen som ännu inte har godkänts får medlemsstaterna tillämpa nationella regler om godkännande. Detta innebär att de svenska reglerna om godkännande av biocidprodukter kommer att finnas kvar så länge arbetsprogrammet för granskning av verksamma ämnen pågår.

Enligt artikel 87 i EU:s biocidförordning ska medlemsstaterna fastställa sanktioner för överträdelser av förordningen. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Produktgodkännande

I EU:s biocidförordning finns detaljerade regler om hur prövningen av en ansökan om produktgodkännande ska gå till. För att en biocidprodukt ska produktgodkännas och därmed kunna tillhandahållas och användas måste sökanden visa att den aktuella produkten är tillräckligt effektiv och inte medför några oacceptabla effekter på målorganismerna (dvs. de organismer som ska bekämpas), på människors eller djurs hälsa eller på miljön. Det är sökanden som med dokumentationen i sin ansökan ska visa att produkten inte har några skadliga effekter eller medför någon oacceptabel påverkan. Det är en mycket omfattande prövning som ska göras och om sökanden inte kan visa att effekterna är acceptabla ska ansökan om godkännande avslås.

Användning av en biocidprodukt som inte har genomgått den avsedda prövningen skulle kunna innebära oacceptabla effekter på människors hälsa och miljön, exempelvis kan användningen av sådana biocidprodukter innebära att farliga resthalter av ingående verksamma ämnen finns kvar i foder och livsmedel. Allvarliga risker skulle även kunna uppstå i samband med den yrkesmässiga hanteringen av biocidprodukten om inte kraven på produktgodkännande har följts.

Att använda eller släppa ut en biocidprodukt på marknaden utan ett produktgodkännande enligt nuvarande 14 kap. 4 § miljöbalken är förenat med straffansvar enligt 29 kap. 4 § första stycket 1 k miljöbalken. Överträdelse av kravet på produktgodkännande i artikel 17.1 i EU:s biocidförordning bör straffsanktioneras på motsvarande sätt.

Villkor i ett produktgodkännande

Av artikel 17.5 i EU:s biocidförordning följer att biocidprodukter ska användas i enlighet med de bestämmelser och villkor som gäller för produktgodkännandet. Ett produktgodkännande kan förenas med villkor enligt artikel 22.1 i förordningen. Villkoren kan vara nödvändiga för att produkten, med den avsedda användningen, ska anses ha acceptabla

effekter på miljö eller hälsa. Villkoren kan exempelvis röra användningsområde eller maximal dos och kan vara avgörande för om produkten ska godkännas överhuvudtaget. Att bryta mot villkoren innebär därmed en risk för skada på människors hälsa eller miljön.

Enligt 29 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken är det förenat med straffansvar att bryta mot ett villkor i ett tillståndsbeslut meddelat enligt EU:s kemikalieregistreringsförordning, dvs. Europaparlaments och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach). Det samma gäller den som bryter mot ett beslut enligt EU:s växtskyddsmedelsförordning, dvs. förordning (EG) nr 1107/2009. Överträdelser av villkor i ett godkännande meddelat enligt EU:s biocidförordning bör straffsanktioneras på samma sätt.

Överträdelser av EU:s biocidförordning i övrigt

En stor del av bestämmelserna i EU:s biocidförordning är att anse som försiktighetsmått. Det gäller exempelvis skyldigheten i artikel 17.5 i förordningen att vid användning av produkten följa de villkor som anges på förpackningen. Ett annat exempel är skyldigheten i förordningens artikel 69.1 att se till att biocidprodukter som tillhandahålls allmänheten innehåller beståndsdelar som avskräcker från konsumtion. Uppsåtliga eller grovt oaksamma överträdelser av sådana försiktighetsmått omfattas av straffbestämmelsen i 29 kap. 3 § första stycket miljöbalken. Regeringen avser att återkomma med förslag på i vilken utsträckning överträdelser av sådana försiktighetsmått bör vara straffbara vid oaksamhet av normalgraden samt vilka bestämmelser i EU:s biocidförordning i övrigt som bör vara straffsanktionerade.

5 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna träder i kraft den 1 april 2014.

Promemorians förslag innebär ikraftträdande den 1 september 2013.

Remissinstanserna har inte haft några synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Eftersom EU:s biocidförordning har trätt i kraft bör lagändringen träda i kraft så snart som möjligt.

6 Konsekvenser

EU:s biocidförordning är beslutad av Europaparlamentet och rådet och har trätt i kraft. Förordningen är därmed direkt gällande i Sverige. Hän-syn till konsekvenserna av förordningen togs vid beslutande av denna och behandlas därför inte i denna lagrådsremiss.

Kemikalielagstiftningen är ett viktigt styrmedel för att det ska vara möjligt att nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö. Genom att utgöra effek-

tiva och avskräckande sanktioner bidrar den föreslagna straffbestämelsen indirekt till att förbättra möjligheterna att nå miljökvalitetsmålet.

Förslaget om att införa straffbestämmelser till följd av att EU:s biocidförordning ersätter biociddirektivet innebär att överträdelser av de centrala EU-rättsliga reglerna om produktgodkännande av biocidprodukter ska vara fortsatt kriminaliserade. De föreslagna bestämmelserna omfattar således sådant som för närvarande är föremål för sanktioner men där handlingsreglerna nu har ersatts av nya. Förslaget medför därför inga statsfinansiella konsekvenser eller andra konsekvenser för myndigheter och domstolar. Förslagen medför inte heller några konsekvenser för kommunerna.

De föreslagna bestämmelserna medför inte några direkta konsekvenser för allmänheten. Genom att bidra till att viktiga regler för hälsa och miljö följs kan dock bestämmelserna förväntas ha positiva konsekvenser för allmänheten.

Den föreslagna kriminaliseringen syftar till att de materiella handlingsreglerna ska följas. Effektiva och avskräckande sanktioner är en förutsättning för god konkurrens. För företag som följer de skyldigheter som finns i förordningen är de föreslagna straffbestämmelserna naturligtvis inte alls betungade och medför inga konsekvenser.

I EU:s biocidförordning ställs krav på effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner. För att genomföra förordningen krävs alltså att sanktioner införs. Att i stället för de föreslagna straffbestämmelserna införa andra sanktioner bedöms inte vara lämpligt och inte tillräckligt för att följa förordningens krav.

7 Författningskommentar

29 kap. 4 §

Paragrafen avser straff för otillåten miljöverksamhet. Med anledning av EU:s nya förordning om biocidprodukter införs en ny bestämmelse i *första stycket 1 (punkten n)*. I artikel 17.1 i EU-förordningen finns ett förbud mot att tillhandahålla biocidprodukter på marknaden om produkten inte har godkänts. Ändringen innebär att det blir förenat med straffansvar att bryta mot kravet på produktgodkännande enligt artikeln.

En ändring görs i *första stycket 2* som innebär att överträdelser av villkor som gäller för ett produktgodkännande enligt EU:s biocidförordning förenas med straffansvar. I artikel 22 i förordningen finns en bestämmelse om innehållet i ett produktgodkännande. I ett godkännande ska bl.a. anges de bestämmelser och villkor som gäller för tillhandahållandet på marknaden och användningen av produkten. Den som har fått ett produktgodkännande men bryter mot villkoren eller andra bestämmelser i godkännandet kan straffas enligt 29 kap. 4 § första stycket 2.

I övrigt görs redaktionella ändringar i första stycket 1 enligt följande. Nuvarande *punkten j* byter beteckning till *punkten l*, nuvarande *punkten k* byter beteckning till *punkten j*, nuvarande *punkten l* byter beteckning till *punkten k*, nuvarande *punkten n* byter beteckning till *punkten m* och nuvarande *punkten m* byter beteckning till *punkten o*.

Ikraftträdandebestämmelsen

Ikraftträdandebestämmelsen behandlas i avsnitt 5.

Lagförslag i Miljödepartementets promemoria

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 29 kap. 4 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

4 §³

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

1. påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i

a) bestämmelsen i 7 kap. 28 a § om skydd för särskilda naturområden, om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av ett tillstånd eller en dispens enligt bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap.,

b) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § om miljöfarliga verksamheter,

c) bestämmelsen i 9 kap. 6 § fjärde stycket om anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter,

d) bestämmelserna i 11 kap. eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 11 kap. om vattenverksamheter,

e) bestämmelsen i 11 kap. 9 b § tredje stycket om anmälningspliktiga vattenverksamheter,

f) bestämmelsen i 11 kap. 22 § om att ta en anläggning för bortledning av grundvatten ur bruk,

g) bestämmelsen i 12 kap. 6 § eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 § om att en verksamhet eller åtgärd ska anmälas för samråd,

h) bestämmelsen i 13 kap. 12 § om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och om att släppa ut produkter som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden,

i) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 16 § om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer,

j) bestämmelserna i artikel 56 i förordning (EG) nr 1907/2006 om förutsättningar för att få använda ett ämne som anges i bilaga XIV till den förordningen eller släppa ut ett sådant ämne på marknaden,

k) bestämmelsen i 14 kap. 4 § om införsel från ett land utanför Europeiska unionen eller Euro-

k) bestämmelsen i 14 kap. 6 § om införsel från ett land utanför Europeiska unionen eller Euro-

³ Senaste lydelse 2012:150.

peiska ekonomiska samarbetsområdet, utsläppande på marknaden och användning av kemiska och biologiska bekämpningsmedel,

l) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 8 § om hantering, införsel, utförsel, tillstånd, godkännande eller anmälan av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor,

m) bestämmelserna i 17 kap. om regeringens tillåtlighetsprövning, *eller*

n) bestämmelserna i artikel 28.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 om krav på produktgodkännande av växtskyddsmedel,

2. i egenskap av innehavare av det tillstånd eller det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken, förordning (EG) nr 1907/2006 eller förordning (EG) nr 1107/2009 bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller om gärningen omfattas av en föreskrift som regering en har meddelat med stöd av 30 kap. 1 § om skyldighet att betala miljö sanktionsavgift.

peiska ekonomiska samarbetsområdet, utsläppande på marknaden och användning av kemiska och biologiska bekämpningsmedel,

l) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 10 § om hantering, införsel, utförsel, tillstånd, godkännande eller anmälan av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor,

m) bestämmelserna i 17 kap. om regeringens tillåtlighetsprövning,

n) bestämmelserna i artikel 28.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 om krav på produktgodkännande av växtskyddsmedel, *eller*

o) bestämmelserna i artikel 17.1 i förordning (EU) nr 528/2012 om krav på godkännande av biocidprodukter,

2. i egenskap av innehavare av det tillstånd eller det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken, förordning (EG) nr 1907/2006, förordning (EG) nr 1107/2009 *eller förordning (EU) nr 528/2012 bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet.*

Förteckning över remissinstanser

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Hovrätten för Västra Sverige, Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen), Göteborgs tingsrätt, Domstolsverket Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten, Försvarets materielverk, Statens jordbruksverk, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Arbetsmiljöverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Statens folkhälsoinstitut, Läkemedelsverket, Naturvårdsverket, Boverket, Kommerskollegium, Kemikalieinspektionen, Smittskyddsinstitutet, Statens Veterinärmedicinska anstalt, Skogsstyrelsen, Sveriges lantbruksuniversitet, Riksanstaltskvarieämbetet, Giftinformationscentralen vid Läkemedelsverket, Sveriges kommuner och landsting (SKL), Arbetsgivarverket, Svenskt vatten, länsstyrelserna i Gotlands, Skåne och Västra Götalands län, Avesta, Finspångs, Gnesta, Gotlands, Göteborgs, Haparanda, Kungälv, Landskrona, Malmö, Malung-Sälens, Mora, Motala, Mullsjö, Norrtälje, Sollefteå, Stenungsunds, Stockholms, Strömsunds, Sundsvalls, Svedala, Tierps, Torsby, Tyresö, Uppsala, Växjö, Älvkarleby och Ängelholms kommuner, Näringslivets regelnämnd (NNR), Regelrådet, Sveriges advokatsamfund, Svenskt näringsliv, Svensk handel, Sveriges konsumenter, Kemisk-Tekniska Leverantörförbundet (KTF), Plast- & Kemiföretagen (P&K), Läkemedelsindustriföreningen (LIF), Bransch-föreningen för industriell och institutionell hygien (IIH), Svenskt växtskydd, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Lantbrukarnas Riksförbund Skogsägarna, Skogsindustrierna, Sveaskog, Bergvik skog AB, Svenska Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden (WWF), Hushållningssällskapens förbund.