

YTTRANDE

2020-11-26 Ärendenr:
NV-06721-20

Utrikesdepartementet
103 33 Stockholm

ud.hi.remiss@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Enhetlig och effektiv marknadskontroll (SOU 2020:49) (UD2020/11744/HI)

Sammanfattning

Naturvårdsverket avstyrker att den föreslagna kompletterande sektorsövergripande lagen om marknadskontroll även ska innefatta miljöområdet. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning bör sådan marknadskontroll även fortsättningsvis ske med stöd av miljölagstiftningen, dvs. bestämmelserna i 26 kap. miljöbalken samt miljöbalkens sanktionssystem, i linje med proposition 2019/20:137 om förbättrad tillsyn på miljöområdet.

För det fall att Naturvårdsverkets avstyrkande inte kommer att hörsammas, har Naturvårdsverket följande synpunkter på de enskilda förslagen.

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag att marknadskontrollmyndigheterna får meddela föreskrifter om sanktionsavgifternas storlek, utan dessa bör beslutas av regeringen i en förordning. Naturvårdsverket är dock positiv till förslaget om högre sanktionsavgifter vid regelöverträdelser, i jämförelse med motsvarande avgiftsnivåer inom miljöskänktionssystemet.

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om att enbart Kemikalieinspektionen ska vara marknadskontrollmyndighet för produkter som omfattas av förordning (EU) nr 517/2014 om fluorerade växthusgaser och förordning (EG) nr 1005/2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet, för vilka Naturvårdsverket är utsedd behörig myndighet.

Naturvårdsverket avstyrker också förslaget om att enbart Naturvårdsverket ska vara marknadskontrollmyndighet för produkter som omfattas av direktiv 2000/53/EG om uttjänta fordon.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Övergripande synpunkter

Naturvårdsverket har ett övergripande tillsynsvägledningsansvar gällande miljöbalkens tillsynskapitel, och ser uppenbara svårigheter för framförallt de lokala tillsynsmyndigheterna att särskilja vilken tillsyn på miljöområdet som ska hanteras enligt den horisontella kompletterande lagen, och vilken tillsyn som även fortsättningsvis ska ske enligt miljöbalken. Det förefaller oklart vad som avses i praktiken med att tillsynsmyndigheterna inom miljöbalkens område ska lämna upplysningar om kontrollen till statliga myndigheter enligt föreskrifter meddelade av regeringen (förslag på bestämmelse i miljöbalken 26 kap. 32 a §). Det är inte tydligt för Naturvårdsverket vilka kontrolluppgifter som utredningen menar att de lokala tillsynsmyndigheterna ska utföra, då de lokala tillsynsmyndigheterna inte har tilldelats de befogenheter som marknadskontrollmyndigheterna har, exempelvis att förelägga. Naturvårdsverket anser att möjligheterna till en effektiv marknadskontroll på miljöområdet blir betydligt större om tillsynen även fortsättningsvis kan ske med stöd av miljölagstiftningen, dvs. bestämmelserna i 26 kap. miljöbalken samt miljöbalkens sanktionssystem, i linje med proposition 2019/20:137 om förbättrad tillsyn på miljöområdet

Naturvårdsverket har förståelse för utredningens förslag om en horisontell kompletterande lag i syfte att förstärka marknadskontrollen. Dock är EU-rätten så integrerad på miljöbalkens områden, med en blandning av harmoniserade EU-regler, minimibestämmelser och nationella regler samt de allmänna hänsynsreglerna, att det är praktiskt svårt att härleda vad som hör till det ena eller det andra området. En annan ordning än samlad tillsyn via sektorslagstiftning försvårar en effektiv användning av tillsynsmyndigheternas resurser och kompetens. Till skillnad från många andra regelområden sker tillsynen på miljöområdet huvudsakligen inte av centrala myndigheter utan istället av kommuner och länsstyrelser. Det finns, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, istället en risk med utredningens förslag att marknadskontrollen inte förstärks utan istället försvagas på miljöområdet, om lagstiftningen blir alltför komplicerad.

Naturvårdsverket delar den syn som framförs i proposition 2019/20:137 sid 40–41 att tillsynsansvaret över miljöbalken och EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde ska fördelas så att tillsynen över produkter och varor, så långt det är möjligt, är integrerad med tillsynen över verksamhet där produkterna och varorna hanteras. I propositionen anges att denna ordningen syftar till att förenkla tillsynen för både myndigheter och näringsidkare och möjliggör en effektiv användning av tillsynsmyndigheternas samlade kunskaper, kompetenser och resurser. Enligt propositionen är det därför lämpligt att samma ordning gäller när efterlevnaden av gällande regler ska kontrolleras med stöd av EU-förordningarna om kontroll.

På sid 362–363 i betänkandet anförs av utredningen att miljösektorn kan hanteras inom ramen för den föreslagna kompletterande lagen jämte vissa förtydliganden i miljöbalken och att marknadskontroll inom miljöområdet inte bör undantas från den sektorsövergripande regleringen. Naturvårdsverket saknar

dock ytterligare analys i betänkandet över på vilka grunder utredningen kommer fram till denna slutsats, som helt går emot uttalandena i propositionen 2019/20:137.

Att bryta ut marknadskontrollen från miljöbalken riskerar även att försvaga tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna. På sid 369–370 i betänkandet anges att hänsynsreglerna och kraven på verksamhetsutövarens egenkontroll är nationella krav som kompletterar unionslagstiftningen på miljöområdet och gäller parallellt och ingår inte i marknadskontrollen och får fortsättningsvis kontrolleras med stöd av bestämmelserna i 26 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket konstaterar dock att utredningen i den analysen enbart har beaktat marknadskontrollmyndigheternas tillämpning. Naturvårdsverket saknar en analys av huruvida kommuner och länsstyrelser som inte är marknadskontrollmyndigheter, ska förhålla sig till de allmänna hänsynsreglerna när de utför marknadskontrolluppgifter.

Särskilda synpunkter

Förslag till förordning (2021:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadskontrollförordning samt bestämmelser om marknadskontroll i övrigt.

Bilaga 1 Förteckning över marknadskontrollmyndigheter.

Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket i bilaga 1 (p 5 och 9)

Kemikalieinspektionen är enligt förslaget (p 5) marknadskontrollmyndighet för produkter som omfattas av bl.a. k) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 av den 16 april om fluorerade växthusgaser och om upphävande av förordning (EG) nr 842/2006, utom utrustning i fartyg. Detsamma gäller avseende Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1005/2009 av den 16 september 2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet. Naturvårdsverket avstyrker förslaget om att enbart Kemikalieinspektionen ska vara marknadskontrollmyndighet för nämnda förordningar. Rollen som marknadskontrollmyndighet bör istället delas mellan Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen så att nuvarande ansvarsfördelning bibehålls, detta utifrån respektive myndighets sedvanliga roll. Förslaget innehåller redan en sådan uppdelning där Transportstyrelsen föreslås som marknadskontrollmyndighet avseende f-gaser och ozonnedbrytande ämnen i fartyg. Främsta skälet till att dessa ämnen är reglerade är deras påverkan på yttre miljö vid utsläpp till luft. Naturvårdsverket bör därför vara marknadskontrollmyndighet för frågor gällande påverkan på yttre miljö, bl.a. certifiering och läckagekontroller. Rollen som marknadskontrollmyndighet när f-gaser och ozonnedbrytande ämnen sätts på marknaden, dess distribution och säkerhetsdatablad med mera fördelas till Kemikalieinspektionen.

Naturvårdsverket är enligt förslaget (p 9) marknadskontrollmyndighet för produkter som omfattas av bland annat b) Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG av den 18 september 2000 om uttjänta fordon.

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om att tilldela verket marknadskontrollansvaret avseende direktivet i sin helhet. Detta eftersom direktivet innehåller ett flertal bestämmelser som innehåller krav på produkter och information om produkter i tillverknings- marknadsförings-,

försäljningsskedet, som delvis överlappar bestämmelser i framförallt direktiv 2005/64/EG av den 26 oktober 2005 om typgodkännande av motorfordon med avseende på återanvändning, materialåtervinning och återvinning av den 26 oktober 2005, som i vissa fall har genomförts i svensk lagstiftning på fordonsområdet. Det framstår enligt Naturvårdsverket som lämpligare att marknadskontrollansvaret i fråga om sådana bestämmelser ligger hos Transportstyrelsen.

Förslag till förordning om ändring i bilskrotningsförordningen (2007:186)

Naturvårdsverket vill framhålla att det i utredningen inte tydligt framgår vilken marknadskontroll som kan utövas under denna förordning. Den bestämmelse som enligt Naturvårdsverkets bedömning är tänkbar är 33 a §, som inte kan anses omfattas av någon tillsyn som följer av miljöbalken eller miljötillsynsförordningen (2011:13). Om det är endast den bestämmelsen (33 a §) som avses skulle det kunna förtydligas.

Övriga synpunkter om avgifter

Sanktionsavgifter, avsnitt 10.3

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag att marknadskontrollmyndigheterna får meddela föreskrifter om sanktionsavgifternas storlek. Detta innebär en risk för omotiverade skillnader i avgiftsnivåer mellan olika EU-rättsakter beroende på vilken myndighet som är marknadskontrollmyndighet för respektive rättsakt. Sanktionsavgifternas storlek bör istället beslutas av regeringen i en förordning på samma sätt som miljöstraffavgifter.

Om förslaget kvarstår så att marknadskontrollmyndigheterna i föreskrifter ska besluta om sanktionsavgifterna, kan konstateras att det inte framgår av den föreslagna lagen vilka överträdelser som ska avgiftsbeläggas eftersom det saknas tillräckliga kriterier i lagförslaget om hur urvalet ska göras. Inte heller regeringen föreslås få ett sådant bemyndigande. Detta bedömningsutrymme kan medföra att de olika marknadskontrollmyndigheternas föreskrifter kan skilja sig betydligt när det gäller vilka regelöverträdelser som ska sanktioneras med de olika sanktionsavgifterna, vilket kan bidra till ett mer splittrat regelkomplex om marknadskontroll. Naturvårdsverket välkomnar dock idén om betydligt högre sanktionsavgifter för bristande efterlevnad av relevanta EU-regelverk än vad som är fallet enligt nuvarande miljöstraffavgiftssystem.

Tillsynsavgifter, avsnitt 11.3.2.

Naturvårdsverket saknar i utredningen en närmare analys av vilka konsekvenser som förslaget till lag (2021:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadskontrollförordning har för miljöbalksmyndigheternas möjligheter att ta ut tillsynsavgifter enligt miljöbalken. Både kommuner och länsstyrelser har i dagsläget ett flertal tillsynsuppgifter enligt miljöbalken som rör produkter och varor satta på marknaden och som den nya EU-förordningen 2019/1020 klagör ska ingå i begreppet marknadskontroll.

Naturvårdsverket anser att utredningen behöver kompletteras med en närmare analys av vilka uppgifter som utgör marknadskontrolluppgifter i miljöbalken,

och vilka uppgifter som innebär tillsyn enligt miljöbalken, så att inte länsstyrelser och kommuner felaktigt riskerar att ta ut tillsynsavgifter enligt miljöbalken. Denna analys behövs även för att kunna beräkna behov av ytterligare statliga anslag till kommuner, länsstyrelse och marknadskontrollmyndighet för att finansiera marknadskontrolluppgifter där avgifter inte får tas ut. Naturvårdsverket anser att det inte helt går att överblicka konsekvenserna av de ändringar som föreslås i exempelvis miljötillsynsförordningen (2011:13) (sid 139) om inte en sådan närmare analys görs ifråga om gränsdragningen mellan marknadskontroll och tillsyn enligt miljöbalken.

Principen enligt EU-förordningen om marknadskontroll om att avgifter endast kan tas ut om produkten inte överensstämmer med gällande krav enligt unionslagstiftningen, är inte i enlighet med den inarbetade princip för avgiftsuttag som tillämpas enligt miljöbalken, vilket gör det ännu viktigare att särskilja de tillsynsuppgifter på miljöområdet som utgör marknadskontroll.

Övrigt

Naturvårdsverket vill härutöver särskilt framhålla att verket är positiv till bestämmelsen i 29 § i förslaget till lag (2021:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadskontrollförordning om att miljöorganisationer har rätt överklaga en marknadskontrollmyndighets beslut.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed, handläggaren Malin Johansson, och juristerna Eva Nilsson och Lisa Grill.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Martin Eriksson

Kopia till:

ud.registrator@regeringskansliet.se

m.registrator@regeringskansliet.se