

Handläggare
Jeanette Hagberg
Telefon: 08-508 27 467

Till
Miljö- och hälsoskyddsnamnden
2013-10-22 p 8

Förslag till bestämmelser om miljösanktionsavgift gällande kosmetiska produkter

Remiss från Socialdepartementet dnr S2013/6276/FS.

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna detta tjänsteutlåtande som svar på socialdepartementets remiss.
2. Översända detta tjänsteutlåtande som svar på remissen
3. Överlämna miljöförvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen för kännedom.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Pia Winbladh Högfors
Avdelningschef

Miljöförvaltningen

Box 8136, 104 20 Stockholm
Telefon 08-508 27 467
Växel 08-508 28 800
jeanette.hagberg@stockholm.se
stockholm.se

Sammanfattning

Svensk rätt har anpassats till förordning (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter vilket bland annat inneburit ändringar i miljöbalkens bestämmelser om straff i 29 kapitlet (SFS 2013:309). Den aktuella remissen avser ett förslag till nationell tillämpning som innebär att vissa mindre allvarliga överträdelser mot denna EU-förordning ska leda till miljöstraffavgifter.

Miljöförvaltningen anser att MSA visserligen är bättre än åtalsanmälan om man måste ha en påföljd. Förvaltningen vill dock framföra några synpunkter som i korthet går ut på att vi anser att miljöbalkens repressiva delar inte fungerar så väl och att vi hellre ser att rättelse genomdrivs med andra genom miljöbalken till buds stående medel såsom föreläggande eller förbud.

Remissen

Socialdepartementet har inbjudit Stockholms stad att lämna synpunkter på förslag om bestämmelser om miljöstraffavgift (MSA) gällande kosmetiska produkter med dnr S2013/6276/FS med svarstid senast 8 november 2013. Kommunstyrelsen har givit miljö- och hälsoskydds nämnden i uppdrag att besvara remissen.

Bakgrunden är att svensk rätt anpassats till förordning (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter vilket bland annat inneburit ändringar i miljöbalkens bestämmelser om straff i 29 kapitlet (SFS 2013:309). Den aktuella remissen avser ett förslag till nationell tillämpning som innebär att vissa mindre allvarliga överträdelser mot EU-förordningen ska leda till miljöstraffavgift.

Bakgrund

EU-förordningen (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter började tillämpas i Sverige den 11 juli 2013. Svensk rätt har anpassats till förordningen vilket bland annat inneburit ändringar i miljöbalkens bestämmelser om straff i 29 kapitlet (SFS 2013:309) som också trädde i kraft den 11 juli 2013.

Anpassningen innebär att miljöbalkens straffbestämmelser för miljöfarlig kemikaliehantering utökats med tre nya punkter som innebär straffsanktioner för dem som med uppsåt eller oaktsamhet bryter mot förordningen. De tre punkterna omfattar den som tillhandahåller en kosmetisk produkt som innehåller förbjudna eller begränsade ämnen, som inte gör en korrekt anmälan av en kosmetisk produkt till EU-kommissionen eller som bryter mot bestämmelser om märkning av kosmetiska produkter. Straffen är böter eller fängelse i högst två år.

I december 2012 besvarade Stockholms stad en remiss gällande ovanstående anpassning av svensk rätt till EG-förordningen. Staden var i sitt svar (RVI Dnr 001-1409/2012) positiv till att de tre nya punkterna infördes i miljöbalkens 29 kapitel.

I mars 2013 lade regeringen genom Socialdepartementet fram en proposition (2012/13:135) som låg till grund för de ändringar av straffbestämmelserna i miljöbalken som infördes genom SFS 2013:309. I samma proposition, avsnitt 7.1 konstaterar Socialdepartementet följande:

”Överträdelser som rör kosmetiska och hygieniska produkter omfattas idag av straffansvar enligt bestämmelserna om miljöfarlig kemikaliehantering enligt 29 kap. 3 § miljöbalken. Dessutom kan den som bryter mot föreskrifter om innehållsförteckning och märkning straffas med böter i enlighet med 29 kap. 9 § första stycket 9 miljöbalken. Enligt 30 kap. miljöbalken får tillsynsmyndigheter besluta om miljösanktionsavgifter enligt föreskrifter meddelade av regeringen. Sådana föreskrifter har meddelats i förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter.

Av förarbetena till 30 kap. miljöbalken framgår att systemet med miljösanktionsavgifter innebär ett snabbt, enkelt och tydligt system för att uppnå största styrande effekt samtidigt som de mest straffvärda företeelserna omfattas av straffansvar. Detta innebär att miljösanktionsavgifter bör reserveras för de lindrigare överträdelserna och straff för de allvarigare (prop. 2005/06:182 s. 43 ff.). För närvarande finns inga bestämmelser om miljösanktionsavgifter gällande kosmetiska produkter.

I artikel 37 i kosmetikaförordningen anges att medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om

sanktioner vid överträdelse av bestämmelserna i förordningen. Dessa sanktioner ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Eftersom inget annat anges överläts åt medlemsstaterna att avgöra om sanktionerna ska vara straffrättsliga eller administrativa.”

Den aktuella remissen avser ett förslag till nationell tillämpning som, i enlighet med intentionerna i ovan nämnda proposition, innebär att vissa mindre allvarliga överträdelser mot EU-förordningen ska leda till miljöstraffavgifter snarare än böter och fängelse.

Förslaget till bestämmelser om MSA

Förslaget till införande av miljöstraffavgifter gällande kosmetiska produkter ser i sin helhet ut som följer:

”7 kap. Kosmetiska produkter

14 § För en överträdelse av artikel 19.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 av den 30 november 2009 om kosmetiska produkter genom att tillhandahålla en sådan produkt som avses i bestämmelsen **utan att skylta med en förteckning över produktens beståndsdelar i omedelbar närhet av den produktens säljbehållare**, ska en miljöstraffavgift betalas med 2 000 kr.

15 § För en överträdelse av 4 § i förordningen (2013:413) om kosmetiska produkter genom att tillhandahålla en kosmetisk produkt i en **behållare eller förpackning som saknar föreskriven märkning på svenska** ska en miljöstraffavgift betalas

1. Med 10 000 kr, om den som är skyldig att betala överträdelsen är en sådan ansvarig person¹ som avses i artikel 4 i förordning (EG) nr 1223/2009, och
2. Med 5 000 kr, i andra fall än de som avses i 1.

16 § För en överträdelse av 2 § Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 2013:10) om kosmetiska produkter genom att tillhandahålla en kosmetisk produkt som inte förförpackas, som förförpackas på försäljningsstället på köparens begäran eller som förförpackas för direktförsäljning **utan att lämna föreskriven information** ska en miljöstraffavgift betalas med 2 000 kr.”

¹ Avser tillverkare, importörer och distributörer.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen konstaterar att Socialdepartementet har goda avsikter med den föreslagna förändringen. Även tanken med hela systemet med miljöstraffavgifter (MSA) är god. Staten vill markera att vissa överträdelser är av lindrigare karaktär och därför inte ska omfattas av ett i juridisk mening hårdare straffansvar.

Miljöförvaltningen vill dock framföra några synpunkter baserat på omfattande erfarenhet av handläggning och utdömande av miljöstraffavgift. Förvaltningen är med sina drygt 1 500 handlagda ärenden sannolikt en av de myndigheter i Sverige som har mest erfarenhet av MSA.

Föreläggande att föredra framför MSA

Förvaltningen anser att MSA visserligen är bättre än åtalsanmälan om man måste ha en påföljd. Förvaltningen anser dock att miljöbalkens repressiva delar inte fungerar så väl och ser hellre att rättelse genomdrivs med andra genom miljöbalken till buds stående medel såsom föreläggande eller förbud (om det kan säkerställas att konkurrensreglerna om varors fria rörlighet inom EU inte lägger hinder i vägen). Ibland kan den styrande effekten uppnås enbart genom att en kontroll genomförs.

Exempel: Under Stockholms senaste tillsynskampanj på kosmetiska produkter på apotek noterades i några fall brister vad gäller märkning. Förvaltningen uppmanade då apoteken att åtgärda bristerna inom ramen för sin egenkontroll och aviserade att uppföljning kommer att ske vid nästa tillsynsbesök. Inspektionsrapporterna skickades både till butiken och till huvudkontoret. Som resultat av detta har fler huvudkontor frivilligt och på eget initiativ lämnat återkoppling om att rättelse skett och fått genomslag i hela Sverige. I andra fall har vi tillsammans med Läkemiddelsverket rätt ut missförstånd som berott på otydligheter i regelverket. Även dessa förtydliganden får genomslag på hela butikskedjor. Denna effekt har uppnåtts helt utan förbud eller straff.

MSA flyttar fokus till administrativa frågor

Stockholms stads erfarenhet av MSA-handläggning visar att fokus hamnar på administration och fakturafrågor istället för på miljö- och hälsonyttan. Även om företagen förväntas känna till och följa reglerna så är vår erfarenhet att man uppnår den styrande effekten mycket bättre om man kompletterar den repressiva delen av tillsynen med ett inslag av kunskaps- och informationsöverföring. När man påför MSA så tenderar kunskapsöverföringen att hamna i skymundan. Kommunikationen mellan förvaltningen och företaget handlar istället om sådant som inte leder till att uppnå den önskade effekten, dvs färre allergier och färre skador.

Exempel: För större företag utgör miljöstraffavgiften ingen kännbar påföljd och de reaktioner vi får kommer ofta från ekonomiavdelningen som inte förstår varför den kommunala inspektören står som kontaktperson på en faktura från Kammarkollegiet med Naturvårdsverket som fordringsägare. I mindre företag är det svårt att nå fram med information om hur och varför verksamheten ska följa reglerna, när den största stressfaktorn för dem är att vi redan gör anspråk på motsvarande en dagskassa för att verksamheten gjort fel.

I konsekvensbeskrivningen i Prop. 2012/13:135 avsnitt 11 beskrivs konsekvenserna för de kommunala nämnderna, för Läke- och hälvettsverket och för rättsväsendet i allmänhet. Däremot nämns inte konsekvenserna för företagen eller för effekterna på miljö och hälsa. Förvaltningen anser att även dessa aspekter bör beaktas när man gör konsekvensbeskrivningar.

Risk för oönskade konsekvenser

Att påföras MSA är mildare än att vara föremål för en brottsutredning och är därför att föredra. Som systemet fungerar idag finns det dock i det enskilda fallet risk för att lindriga förseelser sanktioneras med avgift medan allvarliga förseelser inte sanktioneras alls.

Teoretiskt exempel: Vi upptäcker genom tillsynen att en butik säljer både produkter som saknar märkning på svenska och produkter som innehåller det förbjudna ämnet hydrokinon. Vi skulle då påföra MSA för att man inte haft märkning på svenska. MSA ska tas ut även om överträdelsen inte skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Förvaltningen skulle också lämna in en åtalsanmälan för att butiken har salufört produkter med

hydrokinon. Det är dock osäkert om åtalsanmälan skulle leda till någon påföljd. Förvaltningens erfarenhet är att utredningen ofta läggs ner med motiveringen det inte går att bevisa att någon haft ett sådant uppsåt (insikter och avsikter) eller har visat sådan oaktsamhet (vårdslöshet) som krävs för att förfarandet ska vara brottsligt. Eller med motiveringen att uppgifterna i ärendet inte ger anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats, dvs brott kan inte styrkas.

Bestraffning leder inte till att missförhållanden rättas till. Det kan visserligen göras gällande att allmänpreventionen kräver straff i någon form utmäts. Men enligt förvaltningens erfarenhet finns en betydande risk att en åtalsanmälan – hur välgrundad den må än vara – kan få närmast motsatt verkan. Verksamhetsutövaren fokuserar på en eventuella straffpåföljden och inte på att rätta till eventuella brister. Och åtalsanmälan i sig försämrar inte sällan relationen mellan myndigheten och verksamhetsutövaren och tillsynens vägledande och rådgivande funktion försvåras.

Sammanfattningsvis anser förvaltningen att MSA är att föredra framför åtalsanmälan om EU-reglerna kräver att det finns en påföljd. Förvaltningen anser dock att miljöbalkens repressiva delar inte fungerar så väl och ser hellre att rättelse genomdrivs med andra genom miljöbalken till buds stående medel såsom föreläggande eller förbud.

//

Bilagor

- 1 Förslag till bestämmelser om miljö sanktionsavgift gällande kosmetiska produkter

Instruktion för expediering:

Remissvaren ska ha inkommit till Socialdepartementet senast 8 november 2013 elektroniskt i word- och pdf-format. Remissvaren ska skickas både till s.registrator@regeringskansliet.se och till s.fs@regeringskansliet.se. Uppge diarienummer S2013/6276/FS.