



PM 2011:107 RVI (Dnr 001-935/2011)

Ändrade straffregler i miljöbalken – EU-förordningarna om kemikalierregistrering, om ämnen som bryter ned ozonskiktet och om långlivade organiska föroreningar

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid 18 juli 2011

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Ändrade straffregler i miljöbalken – EU-förordningarna om kemikalierregistrering, om ämnen som bryter ned ozonskiktet och om långlivade organiska föroreningar” hänvisas till denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Per Ankersjö anför följande.

Ärendet

Remissen omfattar dels en promemoria från Miljödepartementet avseende ändrade straffregler i miljöbalken på grund av nya EU-regler på kemikalieområdet, dels en promemoria från Kemikalieinspektionen (KEMI) med förslag till ändringar i svenska föreskrifter med anledning av att växtskyddsmedelsförordningen (EG) nr 1107/2009 ska börja tillämpas.

I Miljödepartementets promemoria föreslås ändringar av straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken och ändringar i förordningen (1998:950) om miljösanktionsavgifter. Ändringarna är en konsekvens av att sanktionsbestämmelserna avseende EU-förordningen om kemikalierregistrering (REACH) har visat sig vara otydliga och därmed behöver uppdateras samt att det har kommit två nya EU-förordningar avseende ämnen som bryter ned ozonskiktet respektive långlivade organiska föroreningar, vilka fordrar uppdaterad respektive ny lagstiftning.

KEMI:s promemoria avser även ändringar av straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:950) om miljösanktionsavgifter.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskydds nämnden.

Stadsledningskontoret ser positivt på att rimliga sanktioner införs i svensk lagstiftning i syfte att säkerställa skydd för människors hälsa och miljön och konstaterar att promemoriornas förslag inte har någon ekonomisk, organisatorisk eller annan liknande påverkan för stadens del.

Miljö- och hälsoskyddsmyndigheten bedömer att de föreslagna ändringarna är en logisk följd av de förändringar som gjorts i aktuella EG-förordningar och har inga synpunkter i ärendet.

Mina synpunkter

Föreliggande remiss från Miljödepartementet avser förändringar av straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken samt i förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter. Förändringarna har sin grund i implementeringen av ny och uppdaterad EU-lagstiftning samt att befintlig lagstiftning avseende REACH-förordningens krav visat sig vara otydlig.

Jag delar stadsledningskontorets och miljö- och hälsoskyddsmyndighetens inställning att förändringarna är både positiva och logiska mot bakgrund av EU:s kemikalielagstiftning och har ingenting att erinra mot förslagen.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Ändrade straffregler i miljöbalken – EU-förordningarna om kemikalierregistrering, om ämnen som bryter ned ozonskiktet och om långlivade organiska föreningar” hänvisas till denna promemoria.

Stockholm den 1 juni 2011

PER ANKERSJÖ

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Promemoria Ändrade straffregler i miljöbalken – EU-förordningarna om kemikalierregistrering, om ämnen som bryter ned ozonskiktet och om långlivade organiska föreningar
3. Kemikalieinspektionens förslag till ändringar i svenska föreskrifter med anledning av att växtskyddsmedelsförordningen (EG) nr 1107/2009 ska börja tillämpas

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Per Bolund* (MP) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. utöver promemorian som svar på remissen anför följande.

Under punkt 2 i EU-förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet och punkt 3 i EU-förordningen om långlivade organiska föreningar framgår av underlaget att sanktioner ska vara ”effektiva, proportionerliga och avskräckande”. Sanktionen som sådan är en del av ett sanktionssystem. Kraven bör rimligtvis omfatta hela systemet. Vid en liten risk för upptäckt behöver t.ex. en sanktion vara högre för att uppnå samma effekt vad gäller att vara avskräckande.

I underlaget saknas sådana uppgifter som skulle behövas för att bedöma om sanktionerna eller sanktionssystemet är effektiva, proportionerliga och avskräckande. Till exempel saknas uppgift om antalet kontroller, antalet upptäckta överträdelse och andel upptäckta överträdelse som leder till någon sorts påföljd.

Det saknas också jämförelser av andel upptäckta överträdelse som leder till någon sorts påföljd och påföljdens nivå i jämförelse med andra europeiska länder. Utan sådana uppgifter går det inte att bedöma om systemet är effektivt, proportionerligt eller avskräckande.

Till exempel kan nämnas att EU-kommissionens jämförelser av medlemsstaternas fiskerikontroll för några år sedan visade att andel upptäckte överträdelse som ledde till påföljd för Sveriges del var nästlägsta i hela EU, samt att de svenska påföljderna var påfallande låga i ett europeiskt perspektiv. Kommissionen ifrågasatte om det svenska systemet hade någon förebyggande effekt över huvud taget.

På kemikalieområdet kan nämnas att KemI:s resurser för kontroll av varor räckte under 2010 till i genomsnitt ett tillsynsbesök per objekt vart 40:e år, för det lägst uppskattade antalet tillsynsobjekt. En genomgång av fem års åtalsanmälningar från KemI visade att endast några få procent hade lett till någon ytterligare påföljd utöver eventuell miljöstraffavgift.

I andra ärenden som hanterats i Miljö- och hälsoskyddsmyndigheten finns uppgifter som tyder på problem i det svenska tillsynssystemet. I en rapport från tillsyn av Kosmetika och Hygienprodukter framgår t.ex. att brister i märkning kunde konstateras hos nästan samtliga verksamheter. Hela 23 % saluförde produkter med förbjudna ämnen. Detta trots att staden haft två tidigare tillsynsprojekt riktade mot branschen under 2000-talet. Av 16 åtalsanmälningar har åklagarmyndigheten lagt ned 15. Endast ett fall resulterade i böter. Även i rapporter om tillsyn av kemikalier i varor hos sko-, möbel- respektive byggvarubranscherna framgår stora brister i efterlevnaden av EU-reglerna på kemikalieområdet.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Karin Wanngård* och *Tomas Rudin* (båda S) enligt följande.

Under punkt 2 EU-förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet och punkt 3 EU-förordningen om långlivade organiska föreningar framgår av underlaget att sanktionerna ska vara "effektiva, proportionerliga och avskräckande". Sanktionen som sådan är en del av ett sanktionssystem. Kraven bör rimligtvis omfatta systemet. Vid liten risk för upptäckt behöver t.ex. en sanktion vara högre för att uppnå samma effekt vad gäller att vara avskräckande.

I underlaget saknas sådana uppgifter som skulle behövas för att bedöma om sanktionerna eller sanktionssystemet är effektiva, proportionerliga och avskräckande. Till exempel saknas uppgift om antalet kontroller, antal upptäckta överträdelse och andel upptäckta överträdelse som leder till någon sorts påföljd.

Det saknas också jämförelser av andel upptäckta överträdelse som leder till någon sorts påföljd och påföljdens nivå i jämförelse med andra europeiska länder. Utan sådana uppgifter går det inte att bedöma om systemet är effektivt, proportionerligt eller avskräckande.

Till exempel kan nämnas att EU-kommissionens jämförelser av medlemsstaternas fiskerikontroll för några år sedan visade att andel upptäckte överträdelse som ledde till påföljd för Sveriges del var nästlägsta i hela EU, samt att de svenska påföljderna var påfallande låga i ett europeiskt perspektiv. Kommissionen ifrågasatte om det svenska systemet hade någon förebyggande effekt överhuvudtaget.

På kemikalieområdet kan nämnas att KemI:s resurser för kontroll av varor räckte under 2010 till i genomsnitt ett tillsynsbesök per objekt vart 40:e år, för det lägst uppskattade antal tillsynsobjekt. En genomgång av fem års åtalsanmälningar från KemI visade att endast några få procent hade lett till någon ytterligare påföljd utöver eventuell miljöstraffavgift.

I olika ärenden som hanterats i miljö- och hälsoskyddsmyndigheten i staden finns uppgifter som tyder på problem i det svenska tillsynssystemet. Av ett ärende, en rapport från tillsyn av KoH-produkter framgår t.ex. att brister i märkning kunde konstateras hos nästan samtliga

verksamheter. Hela 23 % saluförde produkter med förbjudna ämnen. Detta, trots att staden haft två tidigare tillsynsprojekt riktade mot branschen under 2000-talet. Av 16 åtalsanmälningar har åklagarmyndigheten lagt ned 15. Endast ett fall resulterade i böter.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Emilia Hagberg* och *Stefan Nilsson* (båda MP) med hänvisning till reservationen av (MP) i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande gjordes av *Karin Wanngård*, *Roger Mogert* och *Maria Östberg Svanelind* (alla S) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (S) i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande gjordes av *Ann-Margarethe Livh* (V) enligt följande.

Det är något oklart hur sanktionssystemet under punkt 2 och punkt 3 EU-förordningen kommer att fungera i praktiken. Det saknas uppgifter i underlaget för att bedöma om sanktionssystemet är ”effektivt, proportionerligt och avskräckande”. Det saknas exempelvis uppgifter om antalet kontroller samt antalet upptäckta överträdelse och om några lett till påföljd. Det finns inte heller någon jämförelse mellan länderna i Europa.

ÄRENDET

Remissen omfattar dels en promemoria från Miljödepartementet avseende ändrade straffregler i miljöbalken på grund av nya EU-regler på kemikalieområdet, dels en promemoria från Kemikalieinspektionen (KEMI) med förslag till ändringar i svenska föreskrifter med anledning av att växtskyddsmedelsförordningen (EG) nr 1107/2009 ska börja tillämpas. Vad gäller KEMI:s förslag önskas synpunkter på de delar av promemorian som avser ändringar i 29 kap. miljöbalken och förordningen (1998:950) om miljöstraffavgift (*se avsnitt 6.4-6.6 i KEMI:s promemoria liksom författningsförslagen i bilaga 1 till den promemorian, i de delar som gäller 29 kap. miljöbalken och förordningen om miljöstraffavgift*). Övriga delar av KEMI:s förslag omfattas inte av denna remiss.

Miljödepartementets promemoria ”Ändrade straffregler i miljöbalken – EU-förordningarna om kemikalierregistrering, om ämnen som bryter ned ozonskiktet och om långlivade organiska föreningar”

I Miljödepartementets promemoria föreslås ändringar av straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken och ändringar i förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter.

Förslaget omfattar ändrade, kompletterade och tillkommande straffbestämmelser avseende tre av EU:s förordningar:

- Förordning (EG) nr 1451/2007 – Reach
- Förordning (EG) nr 1005/2009 – ämnen som bryter ned ozonskiktet
- Förordning (EG) nr 850/2004 – långlivade organiska föreningar (POPs)

Beträffande Reach innebär förslaget ett förtydligande av straffbestämmelsen om brott mot de krav på information om ämnen i varor som följer av förordningens artikel 33. Det har visat sig att de nuvarande straffbestämmelserna inte varit tydliga nog, varmed en förändring är nödvändig för att ett uppfyllande av EU-förordningens krav på sanktioner ska vara säkerställt. Den nya lydelsen klarlägger att informationsplikten även innefattar ämnen som tagits upp i den så kallade ”kandidatförteckningen”.

Det har kommit en ny EG-förordning om ämnen som bryter ned ozonskiktet, varför den svenska straffbestämmelsen i linje härmed måste uppdateras. Förändringen avser miljöbalkens straffbestämmelse om *miljöfarlig kemikaliehantering* i 29 kap. 3 § 2 st. På motsvarande sätt finns förslag om ändring av förordningen om miljöstraffavgifter.

Enligt förordningen om långlivade organiska föreningar krävs att sanktioner införs i den nationella lagstiftningen mot överträdelser av vissa av förordningens krav. Ändringen medför att överträdelser av bestämmelserna i artiklarna 3 och 7 i EU-förordningen, s.k. POPs (persistent organic pollutants), kriminaliseras jml. 29 kap. 3 § 2 st. miljöbalken. Artikel 3 gäller ett förbud mot att framställa, släppa ut på marknaden eller använda vissa angivna farliga ämnen som redan i låga halter kan vara skadliga för levande organismer och orsaka effekter under lång tid, spridas över stora områden och lagras i allt högre koncentrationer innan de bryts ned. Det är fråga om ämnen som kan leda till cancer, reproduktions- och utvecklingsstörningar. I artikel 7 finns bestämmelser om bortskaffande och återvinning av avfall som innehåller vissa ämnen. Överträdelser av dessa regler bedöms vara sådana som har ett högt straffvär-

de och är av grundläggande betydelse för att spridningen av långlivade organiska föroreningar ska motverkas.

Kemikalieinspektionens promemoria ”Behovet av ändringar i svensk lagstiftning med anledning av ikraftträdandet av växtskyddsmedelsförordningen (EG) nr 1107/2009”

I KEMI:s promemoria föreslås ändringar av straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken och ändringar i förordningen (1998:950) om miljöstraffsavgifter med anledning av att växtskyddsmedelsförordningen (EG) nr 1107/2009 ska börja tillämpas. I promemorian anges vilka överträdelser mot EU:s nya växtskyddsmedelsförordning som KEMI anser bör föranleda sanktioner samt hur sanktionerna bör utformas, det vill säga om överträdelserna anses ha så högt straffvärde att straffansvar enligt miljöbalken bör gälla eller om det är fråga om lindrigare överträdelse som istället bör följas av en skyldighet att betala miljöstraffsavgift.

KEMI föreslår att nya regler införs i 29 kap. miljöbalken om straffansvar för överträdelser av EU-förordningens bestämmelser om:

- att växtskyddsmedel och hjälpämnen som allmänheten har tillgång till och som kan misstas för mat, foder eller dryck ska innehålla avskräckande beståndsdelar som förhindrar konsumtion (ny punkt införs i 29 kap. 3 § st. 2 MB om *miljöfarlig kemikaliehantering*)
- förbud mot utsläppande på marknaden och användning av icke produktgodkända växtskyddsmedel (ny underpunkt i 29 kap. 4 § p1 MB om *otillåten miljöverksamhet*)
- skyldighet att märka vissa produkter, att lämna vissa uppgifter och information till myndigheter och andra, begränsningar ifråga om reklam för växtskyddsmedel (tillägg i 29 kap. 5 § MB om *försvarande av miljökontroll* samt i 6 § om *bristfällig miljöinformation*)
- reglerna om registerhållning (ny punkt i 29 kap. 9 § MB om *bötesbrott*).

Vidare föreslår KEMI att nya miljöstraffsavgifter införs för överträdelser av växtskyddsmedelsförordningens bestämmelser om krav på märkning av s.k. betat utsäde, parallellhandelstillstånd samt överträdelser av vissa beslutade anståndsperioder.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskydds nämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 17 maj 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Enligt stadsledningskontorets bedömning har promemoriornas förslag ingen ekonomisk, organisatorisk eller annan liknande påverkan för stadens del.

Stadsledningskontoret ser positivt på att rimliga sanktioner införs i svensk lagstiftning i syfte att säkerställa skydd för människors hälsa och miljön. Stadsledningskontoret har inte

något att invända mot promemoriornas förslag till författningsändringar i 29 kap. miljöbalken och förordningen (1998:950) om miljöskaktionsavgifter.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 16 maj 2011 att anta förvaltningens förslag till utlåtande samt att förklara ärendet omedelbart justerat.

Reservation anfördes av Per Bolund m.fl. (MP) samt Mikael Magnusson m.fl. (S) med hänvisning till sitt yrkande, *bilaga 1*.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 29 april 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen bedömer att de föreslagna ändringarna är en logisk följd av de förändringar som gjorts i aktuella EG-förordningar och har inga synpunkter i ärendet.

RESERVATIONER M.M.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Reservation anfördes av Per Bolund m.fl. (MP) samt Mikael Magnusson m.fl. (S) enligt följande.

1. I första hand återremittera ärendet för att ytterligare belysa ifall sanktionerna kan bedömas uppfylla EU-förordningarna krav på att vara ”effektiva, proportionerliga och avskräckande”.
2. I andra hand anföra följande som svar till kommunstyrelsen:

Under punkt 2 EU-förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet och punkt 3 EU-förordningen om långlivade organiska föreningar framgår av underlaget att sanktionerna ska vara ”effektiva, proportionerliga och avskräckande”. Sanktionen som sådan är en del av ett sanktionssystem. Kraven bör rimligtvis omfatta systemet. Vid liten risk för upptäckt behöver t.ex. en sanktion vara högre för att uppnå samma effekt vad gäller att vara avskräckande.

I underlaget saknas sådana uppgifter som skulle behövas för att bedöma om sanktionerna eller sanktionssystemet är effektiva, proportionerliga och avskräckande. Till exempel saknas uppgift om antalet kontroller, antal upptäckta överträdelse och andel upptäckta överträdelse som leder till någon sorts påföljd.

Det saknas också jämförelser av andel upptäckta överträdelse som leder till någon sorts påföljd och påföljdens nivå i jämförelse med andra europeiska länder. Utan sådana uppgifter går det inte att bedöma om systemet är effektivt, proportionerligt eller avskräckande.

Till exempel kan nämnas att EU-kommissionens jämförelser av medlemsstaternas fiskerikontroll för några år sedan visade att andel upptäckte överträdelse som ledde till påföljd för Sveriges del var nästlägsta i hela EU, samt att de svenska påföljderna var påfallande låga i ett europeiskt perspektiv. Kommissionen ifrågasatte om det svenska systemet hade någon förebyggande effekt över huvud taget.

På kemikalieområdet kan nämnas att KemI:s resurser för kontroll av varor räckte under 2010 till i genomsnitt ett tillsynsbesök per objekt vart 40:e år, för det lägst uppskattade antal tillsynsobjekt. En genomgång av fem års åtalsanmälningar från KemI visade att endast några få procent hade lett till någon ytterligare påföljd utöver eventuell miljöstraffavgift.

Av andra ärenden som hanteras vid detta nämndsammanträde finns uppgifter som tyder på problem i det svenska tillsynssystemet. Av ärende 12 Rapport från tillsyn av KoH-produkter framgår t.ex. att brister i märkning kunde konstateras hos nästan samtliga verksamheter. Hela 23 % saluförde produkter med förbjudna ämnen. Detta, trots att staden haft två tidigare tillsynsprojekt riktade mot branschen under 2000-talet. Av 16 åtalsanmälningar har åklagarmyndigheten lagt ned 15. Endast ett fall resulterade i böter. Av ärendena 14 och 15 – redovisningar av rapporter om tillsyn av kemikalier i varor hos sko-, möbel- respektive byggvarubranscher – framgår också stora brister i efterlevnaden av EU-reglerna på kemikalieområdet.