

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-03-12

Närvarande: F.d. justitierådet Eskil Nord samt justitieråden Inga-Lill Askersjö och Sten Andersson

Förbättrad tillsyn på miljöområdet

Enligt en lagrådsremiss den 27 februari 2020 har regeringen (Miljödepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Susanne Classon och rättssakkunniga Helen Blomberg.

Förslaget föranleder följande yttrande.

26 kap. 8 §

Enligt paragrafens första stycke får länsstyrelsen förelägga en kommun som inte fullgör sitt tillsynsuppdrag att avhjälpa bristen. Enligt andra stycket får ett sådant föreläggande inte förenas med vite.

Enligt 26 kap. 14 § gäller generellt att beslut om förelägganden eller förbud får förenas med vite. Det andra stycket i 8 § utgör alltså ett undantag från denna regel. Undantaget bör därför utgå från 26 kap. 8 § och i stället tillföras 26 kap. 14 §.

26 kap. 28 §

Genom paragrafen ges tillsynsmyndigheten ett uttryckligt lagstöd för att köpa in tekniska produkter m.m. under "dold identitet" för att kontrollera att det som köpts uppfyller gällande krav i balken m.m. Bestämmelserna om sådana köp avses vara tillämpliga oavsett om köpet görs i butik eller över nätet (digitala köp).

Lagrådet har i och för sig inget att invända mot en bestämmelse av detta slag. Det bör dock understrykas att förslaget inte rymmer någon möjlighet för tillsynsmyndigheten att använda sig av falska identitetshandlingar eller fingerade personnummer. Om det anses att myndigheten bör ha en sådan möjlighet – en fråga som Lagrådet inte har anledning att ta ställning till – krävs det ytterligare överväganden och författningsändringar. Så länge sådana överväganden och författningsändringar inte har kommit till stånd får det nu lagda förslaget antas ha förhållandevis begränsad betydelse i fråga om digitala köp. Det får nämligen antas att det vid sådana köp krävs att köparen uppger personnummer vid beställningen eller visar legitimation vid utlämnandet, dvs. att det kan komma att finnas praktiska hinder, jfr lagrådsremissen s. 60-61.

Lagrådet noterar att regeringen i en nyligen beslutad lagrådsremiss föreslagit nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. I det lagstiftningsärendet finns förslag om att Konsumentombudsmannen,

Konsumentverket och Finansinspektionen ska kunna göra inköp under dold identitet. I förslagen benämns dessa köp "testköp".

Motsvarande benämning bör användas i förevarande ärende.

Bestämmelsen om att köpet får genomföras utan att avsikten med inköpet anges har ingen motsvarighet i förslaget om testköp på konsumentskyddsområdet. Eftersom det i paragrafen direkt föreskrivs att inköpet får göras under dold identitet, tillgodoser bestämmelsen om att avsikten med inköpet inte behöver anges inget självständigt behov. Den bör därför utgå.

Mot denna bakgrund föreslår Lagrådet att den nya underrubriken före 26 kap. 28 § ska lyda "Testköp" och att paragrafen får följande lydelse.

Om det är nödvändigt för att skydda människors hälsa eller miljön får tillsynsmyndigheten köpa kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor under dold identitet (testköp).

Testköp får dock endast göras i syfte att kontrollera att föremålet för köpet uppfyller gällande krav för sådant skydd i

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

Näringsidkaren ska underrättas om testköpet så snart det kan ske utan att åtgärden förlorar sin betydelse.

26 kap. 30 §

Paragrafen innehåller en erinran om att det finns bestämmelser om kontroll även i EU-förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) 2017/625 (marknadskontrollförordningen respektive kontrollförordningen). Eftersom EU-förordningar har företräde framför nationell rätt, gäller det som sägs i dessa förordningar om kontroll i

stället för det som sägs om tillsyn i 26 kap. miljöbalken. Lagrådet har mot den bakgrunden ingen invändning mot att en erinran av detta slag tas in i miljöbalken.

Den kontroll som aktualiseras med anledning av förordningarna beskrivs i lagtexten som "kontroll av att vissa EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde följs". Vid föredragningen har upplysts att de förhållanden som ska kontrolleras finns inte endast i olika EU-förordningar utan också i svenska författningar som genomför skilda EU-direktiv. Det är då mindre träffande att tala om kontroll av att EU-rättsakter följs. Lagrådet föreslår därför att paragrafen inleds på följande sätt.

I följande EU-förordningar finns bestämmelser om kontroll i syfte att säkerställa efterlevnaden av vissa EU-förordningar och vissa bestämmelser som genomför EU-direktiv inom balkens tillämpningsområde.

Vid föredragningen har noterats att det i kontrollförordningen finns särskilda bestämmelser om s.k. annan offentlig verksamhet (jfr artikel 2 i förordningen). Också sådan annan offentlig verksamhet kan rymma åtgärder av de slag som samtidigt regleras i 26 kap. miljöbalken. Principen om EU-förordningars företräde får även i dessa delar till följd att 26 kap. miljöbalken inte ska tillämpas i den utsträckning det finns motsvarande bestämmelser i kontrollförordningen. Mot den bakgrunden kan det enligt Lagrådets mening finnas anledning att i paragrafen tillägga ett nytt andra stycke av följande lydelse.

I förordning (EU) 2017/625 finns även bestämmelser om annan offentlig verksamhet som syftar till att säkerställa efterlevnaden av vissa EU-förordningar och vissa bestämmelser som genomför EU-direktiv inom balkens tillämpningsområde.

26 kap. 31 §

Av paragrafen framgår att vissa bestämmelser i 26 kap. ska tillämpas även vid sådan kontroll som sker enligt kontrollförordningen eller marknadskontrollförordningen. Vid föredragningen har upplysts att en tillämpning av dessa bestämmelser kan bli aktuell även vid utövandet av sådan "annan offentlig verksamhet" som regleras i kontrollförordningen. Redan detta bör föranleda en viss justering av paragrafens utformning. Därtill kommer att – som Lagrådet har angett i anslutning till 26 kap. 30 § – det i paragrafen använda uttrycket "EU-rättsakter" i sammanhanget är mindre träffande. Om Lagrådets förslag till ny lydelse av 26 kap. 30 § godtas, bör förevarande paragraf lämpligen kunna ges följande lydelse.

Vid sådan kontroll eller annan offentlig verksamhet som avses i 30 § ska det som sägs i 3, 3 a, 4, 6 och 8 §§ om tillsyn, tillsynsvägledning och tillsynsmyndigheter gälla i fråga om kontroll, annan offentlig verksamhet och kontrollmyndigheter enligt de EU-förordningar som anges i 30 §. Detta gäller dock inte om annat följer av förordningarna.

26 kap. 32 §

Av paragrafen framgår att även vissa andra bestämmelser i miljöbalken ska tillämpas i samband med kontroll som sker enligt marknadskontrollförordningen eller kontrollförordningen. Det har vid föredragningen upplysts att de bestämmelser som pekas ut i paragrafen kan aktualiseras även vid "annan offentlig verksamhet" enligt kontrollförordningen. Mot den bakgrunden föreslår Lagrådet att lagtexten utformas på följande sätt.

Vid sådan kontroll eller annan offentlig verksamhet som avses i 30 § ska

1. det som sägs i 9 § gälla förelägganden och förbud som behövs för att de förordningar som anges i 30 § ska följas,
2. det som sägs i 14, 17, 18 och 26 §§ gälla beslut som de behöriga myndigheterna meddelar enligt förordningarna,

3. det som sägs i 22 b § gälla ersättning och kostnader för prov som har lämnats enligt förordningarna, och
4. det som sägs i 28 § gälla inköp som de behöriga myndigheterna gör.

Första stycket gäller inte om annat följer av förordningarna.

26 kap. 33 och 34 §§

Artiklarna 28 och 31 i kontrollförordningen innehåller bestämmelser om att myndigheterna får delegera vissa uppgifter till organ eller fysiska personer. Det är fråga om uppgifter som ligger inom det som enligt förordningen utgör kontroll eller annan offentlig verksamhet. Innebörden i den föreslagna 33 § är att den bestämmelse om tystnadsplikt som finns i 26 kap. 27 § gäller även för den som i enlighet med sådan delegation utför uppgifter ”som rör EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde”. Av 34 § framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela bestämmelser om att den som har fått sådan delegation har viss skyldighet att lämna information m.m.

Som Lagrådet varit inne på i anslutning till 26 kap. 30 § framstår uttrycket ”EU-rättsakter” som mindre träffande när det – som synes vara fallet här – är fråga om kontroll eller annan offentlig verksamhet som även tar sikte på efterlevnaden av svenska författningar. Även i övrigt torde paragraferna kunna utformas något tydligare. Lagrådet föreslår att 33 § formuleras enligt följande.

Det som sägs i 27 § om förbud mot att röja eller utnyttja uppgifter gäller även den som i enlighet med artikel 28 eller 31 i förordning (EU) 2017/625 utför delegerade uppgifter som ingår i sådan kontroll eller offentlig verksamhet som avses i 30 §.

Motsvarande omformuleringar bör enligt Lagrådet göras även i 34 §.

26 kap. 37 §

Innebörden i paragrafen är att 5 § förvaltningslagen ska tillämpas när en uppgift med stöd av artikel 28 eller 31 i kontrollförordningen har delegerats till ett organ eller en fysisk person. Bestämmelsen ska ses mot bakgrund av att förvaltningslagen gäller enbart vid handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter (se 1 § förvaltningslagen); genom bestämmelsen kommer kraven på bl.a. saklighet och opartiskhet i 5 § att gälla när den delegerade uppgiften utförs. Såvitt Lagrådet förstår kan emellertid delegation ske även till ett organ som samtidigt är en förvaltningsmyndighet. Om så sker, torde även övriga delar av förvaltningslagen bli tillämpliga. Mot den bakgrunden föreslår Lagrådet att det i 26 kap. 37 § miljöbalken klargörs att paragrafen enbart gäller när delegation har skett till ett organ som inte är en förvaltningsmyndighet eller till en fysisk person.

Paragrafen kan lämpligen utformas på följande sätt.

När delegerade uppgifter med stöd av artikel 28 eller 31 i förordning (EU) 2017/625 utförs av ett organ, som inte utgör en förvaltningsmyndighet, eller av en fysisk person, gäller det som sägs i 5 § förvaltningslagen (2017:900).

27 kap. 1 §

Innebörden i den nya punkten 2 är att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om avgifter för kostnader för kontroll eller annan offentlig verksamhet som utförs enligt marknadskontrollförordningen eller kontrollförordningen och som avser "EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde". Såsom Lagrådet har angett i anslutning till 26 kap. 30 § är begreppet "EU-rättsakter" mindre träffande när det som avses är bl.a. svenska bestämmelser som genomför EU-direktiv. Lagrådet föreslår att bestämmelsen ges följande lydelse.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för myndigheters kostnader för
/...../

2. sådan kontroll eller annan offentlig verksamhet som avses i 26 kap. 30 §, och
/.../.

28 kap. 1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt till tillträde vid fullgörande av uppgifter enligt miljöbalken eller EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde. Lagrådsremissens förslag innebär att sådan tillträdesrätt ska föreligga också vid fullgörandet av uppgifter enligt marknadskontrollförordningen och kontrollförordningen "ifråga om EU-rättsakter inom balkens tillämpningsområde". Som Lagrådet redan har angett är uttrycket "EU-rättsakter" mindre lämpligt i sammanhanget. Om Lagrådets förslag till ändrad lydelse av 26 kap. 30 § godtas, bör punkten 3 i förevarande paragrafs första stycke i stället formuleras enligt följande.

3. som ingår i sådan kontroll eller annan offentlig verksamhet som avses i 26 kap. 30 §.

29 kap. 5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om brottet försvårande av miljökontroll. I punkten 1 finns bestämmelser om lämnande av oriktiga uppgifter. Genom en ändring i underpunkten a) utsträcks tillämpningsområdet för dessa bestämmelser till lämnande av uppgifter enligt artikel 19 i marknadskontrollförordningen och artikel 15 i kontrollförordningen, dock med begränsningen "när det som kontrolleras är att EU-rättsakter inom denna balks tillämpningsområde följs". Avsikten synes vara att ansvar för försvårande av miljökontroll ska ådömas även när det lämnas oriktiga uppgifter vid

kontroll eller annan offentlig verksamhet som sker enligt marknadskontrollförordningen eller kontrollförordningen, under förutsättning *de/s* att kontrollen eller den offentliga verksamheten rör efterlevnaden av EU-förordningar eller svenska bestämmelser som genomför EU-direktiv, *de/s* att dessa EU-förordningar eller svenska bestämmelser ligger inom miljöbalkens tillämpningsområde, såsom detta definieras genom portalparagrafen i 1 kap. 1 § miljöbalken.

Det kan finnas anledning att låta detta komma till tydligare uttryck i lagtexten. Om Lagrådets förslag till ny formulering av 26 kap. 30 § godtas, bör den avsedda begränsningen i 29 kap. 5 § till kontroll av "EU-rättsakter" kunna ske genom en hänvisning till "sådan kontroll eller annan offentlig verksamhet som avses i 26 kap. 30 §".

Paragrafen skulle också vinna i överskådlighet om underpunkten a) delades upp i strecksatser.