

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över framställan om utvidgat tillsynsansvar för Kemikalieinspektionen

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet konstaterar att förslaget syftar till att åstadkomma en mer effektiv och ändamålsenlig tillsyn. För Regelrådet är det dock otydligt hur förslaget kan komma att påverka berörda företag och i vilken utsträckning som förslaget kan innebära en effektivare och mindre tidskrävande tillsyn för dessa företag. Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på företagens kostnader hade behövt utvecklas i detta avseende, bland annat med information om vilken tidsåtgång och relaterad kostnad som dagens tillsyn innebär samt hur förslaget kan komma att påverka detta. En sådan redogörelse hade kunnat göras i form av ett eller flera exempel på kostnader och tidsåtgång för företag av olika storlekar, hur dessa företag påverkas av dagens tillsyn samt en jämförelse med hur förslaget påverkar tillsynen. Därutöver konstaterar Regelrådet att flera delasppekter som en konsekvensutredning ska innehålla enligt förordning (2024:183) om konsekvensutredningar saknas, det gäller delasppekterna hur och när förslagen kan utvärderas, åtgärder som har vidtagits för att begränsa förslagets kostnader eller andra effekter, särskilda hänsyn till små och medelstora företag och konsekvenser om ingen åtgärd vidtas. Regelrådet finner därför dessa delasppekter, samt beskrivningen av påverkan på företagens kostnader och intäkter och alternativa lösningar, bristfälliga. Regelrådet finner övriga delasppekter godtagbara. Regelrådet finner sammantaget att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordning (2024:183).

Innehållet i förslaget

Kemikalieinspektionen föreslår att regeringen genom ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13) utvidgar Kemikalieinspektionens tillsynsansvar för kontroll av växtskyddsmedel enligt kontrollförordningen ((EU) 2017/625), och tillsyn enligt miljöbalken (1998:808) av växtskyddsmedel, biocidprodukter, andra kemiska produkter och biotekniska organismer till att omfatta alla företag som släpper ut sådana produkter på marknaden, alltså hela leverantörskedjan. Idag har Kemikalieinspektionen endast ansvar för tillsyn av primärleverantörer i ovan nämnda fall. Med primärleverantör avses en tillverkare som släpper ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara på marknaden och den som yrkesmässigt för in en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara till Sverige. (1 kap. 3 § första stycket miljötillsynsförordningen). Primärleverantören är alltså det första leverantörsledet i Sverige.

Vidare föreslås att Kemikalieinspektionen får ansvar för tillsynen av att alla som är anmälningspliktiga till produktregistret fullgör den skyldigheten, och att miljötillsynsförordningen ändras för att tydliggöra att betat utsäde ska kontrolleras av Kemikalieinspektionen enligt bestämmelserna i miljöbalken.

Bedömning av delaspekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

Vad gäller förslaget om utökat tillsynsansvar enligt kontrollförordningen och miljöbalken för kontroll av växtskyddsmedel och betat utsäde anger förslagsställaren att förekomsten av förfalskade växtskyddsmedel uppskattas utgöra 10–14 procent av EU marknaden och att sannolikheten för att hitta förfalskade växtskyddsmedel är betydligt större hos aktörer längre ned i distributionskedjan, såsom hos återförsäljare. Förslagsställaren anger dock att man endast kontrollerar importörer och tillverkare av växtskyddsmedel, vilket försvårar möjligheten att hitta förfalskade eller falska produkter på den svenska marknaden. Förslagsställaren anger att det finns olika juridiska verktyg som underlättar arbetet med tillsyn och kontroll, såsom anonyma inköp av produkter, oanmälda kontroller, eller föreläggande av varuprover. Dessa verktyg kan dock inte användas på ett optimalt sätt för kontrollen av växtskyddsmedel idag, anger förslagsställaren.

Förslagsställaren anger vidare att man idag inte utövar någon tillsyn av betat utsäde (utsäde som har behandlats med växtskyddsmedel). Dock ska kontroll utföras enligt kontrollförordningen, varför det föreslås att Kemikalieinspektionen får ansvar för kontroll av att betat utsäde uppfyller EU:s krav genom tillsyn enligt miljöbalken.

Vad gäller förslaget om ett utökat tillsynsansvar för Kemikalieinspektionen enligt miljöbalken för kontroll av kemiska produkter, biocidprodukter och biotekniska organismer anger förslagsställaren att man idag inte har något tillsynsansvar som omfattar alla aktörer i leverantörskedjan som släpper ut kemiska produkter och biotekniska organismer på den svenska marknaden. Detta anges innebära att tillsynen inte blir så effektiv och ändamålsenligt som den skulle kunna vara. Att Kemikalieinspektionen endast kan utöva tillsyn av vissa av företagets produkter, för vilka de är primärleverantör, begränsar myndighetens möjligheter att vidta direkta åtgärder vid exempelvis ett platsbesök eller vid insamling av prover för analys.

Regelrådet konstaterar att förslagsställaren beskriver problemet och syftet med förslaget. Regelrådet finner beskrivningen tydlig och därmed godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Regelrådet konstaterar att en beskrivning av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas saknas, vilket är en brist. Regelrådet finner därmed avsaknaden av en beskrivning bristfällig.

Alternativa lösningar

Förslagsställaren anger att endast det nuvarande tillsynsansvaret för Kemikalieinspektionen samt förslaget till ändring i miljötillsynsförordningen har analyserats i förslaget med hemställan och att inga andra alternativa åtgärder har identifierats och analyserats som skulle kunna hantera de identifierade problemen.

Regelrådet konstaterar att förslagsställaren anger att inga alternativa åtgärder har analyserats eller identifierats som skulle kunna hantera de identifierade problemen. Regelrådet konstaterar vidare att en grundläggande del i lagstiftningsarbetet är att utreda alternativa lösningar på de problem som har identifierats. Förslagsställaren anger att inga åtgärder har identifierats som skulle kunna hantera problemen. Här hade förslagsställaren kunnat komplettera beskrivningen med att redogöra för vilka möjliga alternativ som har analyserats, även om de sedan har avfärdats i ett tidigt skede. Regelrådet finner således att beskrivningen hade behövt kompletteras för att anses godtagbar.

Regelrådet finner därför beskrivningen av alternativa lösningar bristfällig.

Berörda företag

Gällande förslaget om utökat tillsynsansvar enligt kontrollförordningen och miljöbalken för kontroll av växtskyddsmedel och betat utsäde anger förslagsställaren att kommunerna, enligt kontrollförordningen, ska föra ett register över återförsäljare men att cirka 50 procent av kommunerna saknar ett sådant register idag. Därmed är endast cirka 3000 återförsäljare registrerade, varför förslagsställaren anger det som svårt att uppskatta hur många fler företag som kommer att beröras om förslaget till hemställan genomförs. I en uppföljning som gjordes 2020 redovisade kommunerna att de kontrollerat 60 återförsäljare samt att det totala antalet återförsäljare var 3173. Vidare anger förslagsställaren att det totala antalet aktörer är 81 registreringsinnehavare/ombud och 10–20 distributörer (importörer/tillverkare) samt att antalet godkända växtskyddsmedel för den svenska marknaden är 486. Förslagsställaren anger att kommunerna också förväntas beröras av att Kemikalieinspektionen får ett utökat tillsynsansvar, vilket säkerställer en fortsatt samordnad tillsynsverksamhet.

Vad gäller förslaget om ett utökat tillsynsansvar för Kemikalieinspektionen enligt miljöbalken för kontroll av kemiska produkter, biocidprodukter och biotekniska organismer anger förslagsställaren att det år 2021 fanns cirka 2500 företag registrerade för allmänkemikalier i Kemikalieinspektionens produktregister. Av dessa företag är antalet primärleverantörer i Sverige av kemiska produkter och bekämpningsmedel cirka 2300 företag, varav cirka 500 är primärleverantörer av biocidprodukter. Utifrån Kemikalieinspektionens analys av uppgifterna i produktregistret så är andelen små företag som registrerat kemiska produkter i produktregistret cirka 74 procent. Utifrån de registrerade befintliga antalet företag enligt produktregistret så är andelen småföretagare som är primärleverantörer därmed idag cirka 1700. Förslagsställaren anger att man i arbetet med konsekvensanalysen inte har kunnat uppskatta hur många fler företag i leverantörskedjan som berörs av det utökade tillsynsansvaret för Kemikalieinspektionen. Förslagsställaren anger dock att dessa företag är föremål för tillsyn redan idag av ansvariga myndigheter på kommunal och regional nivå. Vidare anges att kommuner som utövar tillsyn berörs indirekt av förslaget även om deras tillsynsansvar inte ändras. En effektivare tillsyn och utökat tillsynsansvar för Kemikalieinspektionen bedöms underlätta kommunernas tillsynsverksamhet och samordningen av den gemensamma tillsynen.

Regelrådet konstaterar att förslagsställaren beskriver antalet berörda företag och deras bransch. Vad gäller förslaget om utökat tillsynsansvar för kontroll av kemiska produkter, biocidprodukter och biotekniska organismer anges även hur stor andel av företagen som är små företag. Vad gäller förslaget om utökat tillsynsansvar för kontroll av växtskyddsmedel och betat utsäde saknas information om storleken på de företag som berörs. Regelrådet finner att beskrivningen hade kunnat kompletteras med ytterligare information om berörda

företags storlek. Om det finns utmaningar för förslagsställaren att få fram sådan information så hade detta kunnat beskrivas i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag godtagbar trots önskvärda förtydliganden.

Påverkan på företagets kostnader och intäkter

Vad gäller förslaget om utökat tillsynsansvar enligt kontrollförordningen och miljöbalken för kontroll av växtskyddsmedel och betat utsäde bedömer förslagsställaren att de kontrollerade företagen påverkas positivt om förslaget genomförs. Förslagsställaren anger att en konsekvens av förslaget som kan väntas är att fler varuprover analyseras, vilket kan bidra till en marknad med säkrare produkter och bra konkurrensvillkor. Kemikalieinspektionen anger att man har bättre kunskap om växtskyddsmedel, vilket även är positivt för tillsynsobjekten. Vidare anges att förslaget inte kommer att leda till att så många fler inspektioner genomförs per år men att det vid vissa platsbesök kan komma representanter från fler kontrollmyndigheter vid ett och samma tillfälle.

En annan konsekvens som lyfts fram i konsekvensutredningen är att ett gemensamt tillsynsansvar kan innebära att det utförs dubbla kontroller eller alltför många kontroller hos en och samma aktör. Förslagsställaren anger dock att detta kan ske även idag eftersom många aktörer har dubbla roller, det vill säga att de både är importörer och återförsäljare. Kemikalieinspektionens bedömning är dock att genomförandet av dubbla kontroller kommer att minska betydligt eller kanske till och med helt om förslaget genomförs. Förslaget bedöms inte ge några konsekvenser för företagets administrativa börda.

Vad gäller förslaget om utökat tillsynsansvar för kontroll av kemiska produkter, biocidprodukter och biotekniska organismer anges konsekvenserna vara desamma som de som redovisats för det utökade tillsynsansvaret för växtskyddsmedel och betat utsäde. Förslagsställaren har inte identifierat några betydande kostnadsökningar avseende administration och efterlevnad för berörda företag. Förslagsställaren anger att även om tillsynsansvaret utökas så bär dessa företag redan idag kostnaden för regelefterlevnaden av kemikalielagstiftningen. Att tillsynstillfällena blir samordnade kan också medföra färre kompletterande kontroller för berörda företag och därmed minska deras administrativa börda. Ett tillsynstillfälle med Kemikalieinspektionen som omfattar hela produktportföljen kan spara tid och resurser även för tillsynsobjekten eftersom kommunen då inte också behöver utöva tillsyn vid ett annat tillfälle mot de företagen. Sammantaget bedömer förslagsställaren att konsekvenserna för tillsynsobjekten bli positiva om förslaget genomförs.

Regelrådet konstaterar att förslaget syftar till en mer effektiv och ändamålsenlig tillsyn, där Kemikalieinspektionen får ett utökat tillsynsansvar för hela kedjan. Vidare kan det konstateras att tillsynen är avgiftsfinansierad. Förslagsställaren bedömer att effekterna för företag blir positiva om förslagen genomförs, bland annat då det kan spara tid och resurser för tillsynsobjekten. För Regelrådet är det dock otydligt i vilken utsträckning som förslaget kan innebära en effektivare och mindre tidskrävande tillsyn för de företag som berörs. Regelrådet finner att konsekvensutredningen hade behövt kompletteras med information om vilken tidsåtgång och relaterad kostnad som dagens tillsyn innebär samt hur förslaget kan komma att påverka detta. En sådan redogörelse hade kunnat göras i form av ett eller fler exempel på företag av olika storlekar, hur dessa företag påverkas av dagens tillsyn samt en jämförelse med hur förslaget påverkar tillsynen. Vidare finner Regelrådet att det är otydligt vilken roll som kommunerna kommer ha, då det saknas information i konsekvensutredningen om kommuner fortsatt har en möjlighet, eller skyldighet, att utöva tillsyn mot kontrollobjekten.

Regelrådet uppfattar att en situation där det uppstår dubbla kontroller, det vill säga där kommunen och Kemikalieinspektionen kontrollerar samma sak, snarare riskerar leda till ökade kostnader för berörda företag, dels i form av tillsynsavgift, dels i form av arbetstid som behöver läggas på kontrollbesök. Även förslagsställaren lyfter fram dubbel kontroll som en möjlig risk, samtidigt som det konstateras att antalet dubbla kontroller lär minska. Regelrådet har svårt att förstå den bedömningen då det saknas ett mer utförligt resonemang i frågan.

Mot bakgrund av dessa otydligheter finner Regelrådet beskrivningen av påverkan på företagets kostnader och intäkter bristfällig.

Påverkan på konkurrens

Förslagsställaren anger att förslaget om utökat tillsynsansvar enligt kontrollförordningen och miljöbalken för kontroll av växtskyddsmedel och betat utsäde kan påverka konkurrenssituationen positivt. Förslagsställaren anger att en konsekvens av förslaget som kan väntas är att fler varuprover analyseras, vilket kan bidra till en marknad med säkrare produkter och bra konkurrensvillkor.

Vad gäller förslaget om utökat tillsynsansvar för kontroll av kemiska produkter, biocidprodukter och biotekniska organismer anger förslagsställaren att en utökad och effektiv tillsyn kan medföra bättre konkurrensvillkor för berörda företag, både för de som redan finns på marknaden och de som vill etablera sig på den. Förslagsställaren bedömer att det är bra för konkurrensen på marknaden att produkter och företag i hela leverantörskedjan som inte lever upp till gällande regler försvinner. Förslagsställaren anger vidare att konkurrensen mellan företagen och inom branschen av varierande grad beror på produkt och produkttyp. Företagen som sätter ut kemiska produkter och biotekniska organismer på marknaden är ofta verksamma inom flertalet branscher och har därmed även andra typer av produkter och varor i sitt sortiment. Konkurrensvillkoren bedöms komma att påverkas positivt av ett utökat tillsynsansvar för Kemikalieinspektionen som då ges möjlighet att utöva tillsyn av fler företagstyper, produkter och led i leverantörskedjan. Villkoren mellan konkurrerande företag kan genom en utökad och mer samordnad kontroll bli mer jämlika i alla led och genom att fler varuprover analyseras som i sin tur bidrar till en minskad förekomst av produkter som inte efterlever gällande lagkrav.

Regelrådet konstaterar att beskrivningen av påverkan på konkurrensen är tydlig. Regelrådet hade dock gärna sett en komplettering i form av ett resonemang kring internationell konkurrenspåverkan. Utifrån Regelrådets bedömning av påverkan på företagets kostnader och intäkter, samt resonemanget kring hur en utökad tillsyn påverkar företagets kostnader, vore det intressant med en internationell jämförelse för att fånga upp hur svenska företag påverkas av tillsyn jämfört med företag i andra länder, vilket i sin tur kan påverka konkurrensförutsättningarna på den inre marknaden.

Regelrådet finner således beskrivningen av påverkan på konkurrensen godtagbar trots önskvärda förtydliganden.

Särskilda hänsyn till små och medelstora företag

En beskrivning av särskilda hänsyn till små och medelstora företag saknas.

Regelrådet finner avsaknaden av en beskrivning av särskilda hänsyn till små och medelstora företag bristfällig.

Åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter

En beskrivning av åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter saknas.

Regelrådet finner avsaknaden av en beskrivning av åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren anger att det är angeläget att förslaget till ändringar som presenterats i hemställen genomförs så fort som möjligt av de skäl som angivits i hemställen. Förslagsställaren anger att man planerar för en rad informationsinsatser inför och i samband med att förslaget i hemställen beslutas och ändringen träder i kraft. Information kommer att ges via myndighetens hemsida, i myndighetens nyhetsbrev, via rådgivningsverksamheten och i tillsynsverksamhetens vägledningsarbete till kommuner.

Regelrådets finner beskrivningarna av tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser tydliga och därmed godtagbara.

Hur och när konsekvenserna kan utvärderas

En beskrivning av hur och när konsekvenserna kan utvärderas saknas. Regelrådet finner avsaknaden av en sådan beskrivning bristfällig.

Överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Förslagsställaren anger att växtskyddsmedelsförordningen¹ ger ett utrymme att utforma de nationella reglerna för tillsyn och kontroll. Medlemsländerna kan därför bestämma vilka myndigheter som ska utöva tillsyn över efterlevnaden av lagstiftning. Förslagsställaren bedömer att förslaget överensstämmer med EU-rätten och att det är förenligt med de EU-rättsliga principerna. Vidare bedöms förslaget inte påverka den fria rörligheten inom EU och innebär inte heller en diskriminering av företag från andra medlemsländer som vill etablera sig på den svenska marknaden.

Regelrådet finner beskrivningen av förslagens överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven tillräckligt tydlig och därmed godtagbar.

Övrigt som Regelrådet vill framföra

Regelrådet har inget övrigt att framföra i detta ärende.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 27 maj 2026.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Martin Mörman och Roland Sigbladh.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG

Ärendet föredrogs av Erik Palm.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Erik Palm
Föredragande