

Promemoria

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

En ny lag om tillhandahållande på marknaden av EU-gödselprodukter

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås en ny lag som anpassar svensk lagstiftning till EU:s gödselproduktförordning. Bestämmelserna i förordningen gäller för sådana produkter som tillhandahålls på den inre marknaden med en CE-märkning, under beteckningen EU-gödselprodukt.

Till den nya lagen förs bestämmelserna om marknadskontroll av EU-gödselprodukter i lagen (2022:1107) om marknadskontroll av EU-gödselprodukter. Därutöver föreslås att marknadskontrollmyndigheten ska kunna besluta om ytterligare förelägganden och att även sådana förelägganden ska få förenas med vite. Vissa överträdelser av bestämmelserna i EU:s gödselproduktförordning ska leda till sanktionsavgift.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juni 2026.

Innehåll

1	Förslag till lag om tillhandahållande på marknaden av EU-gödselprodukter	3
2	EU:s gödselproduktförordning.....	8
3	EU:s marknadskontrollförordning och kompletterande nationell lagstiftning	12
4	En ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s gödselproduktförordning.....	13
5	Anmälan av organ för bedömning av överensstämmelse.....	13
6	Marknadskontroll.....	15
6.1	Bestämmelser om marknadskontroll ska föras över till den nya lagen	15
6.2	Marknadskontrollmyndigheten ska få besluta om ytterligare förelägganden.....	16
6.3	Det ska införas en upplysningsbestämmelse om avgifter för marknadskontroll.....	18
7	Sanktioner	19
7.1	Kravet på sanktioner i EU-rätten.....	19
7.2	Sanktioner gällande kemikalier i miljöbalken	20
7.3	Straffbestämmelser i brottsbalken	21
7.4	Överträdelse av EU:s gödselproduktförordning bör leda till sanktionsavgift eller vite	21
7.5	Vilka överträdelse bör leda till sanktionsavgift?	23
7.6	Sanktionsavgiftens storlek.....	28
7.7	Nedsättning av sanktionsavgiften.....	29
7.8	Förfarandefrågor och preskription.....	30
7.9	Förbud mot dubbelbestraffning	31
8	Överklagande	32
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	32
10	Konsekvenser.....	33
10.1	Förslagen	33
10.2	Vilka som påverkas av förslagen.....	34
10.3	Övriga konsekvenser	35
11	Författningskommentar	35

1 Förslag till lag om tillhandahållande på marknaden av EU-gödselprodukter

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll

1 § I denna lag finns bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1009 av den 5 juni 2019 om fastställande av bestämmelser om tillhandahållande på marknaden av EU-gödselprodukter och om ändring av förordningarna (EG) nr 1069/2009 och (EG) nr 1107/2009 samt om upphävande av förordning (EG) nr 2003/2003.

Anmälda organ

2 § Bestämmelser om anmälan av organ för bedömning av överensstämmelse finns i lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll och i föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

Marknadskontroll

3 § Bestämmelser om marknadskontroll finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011.

Den myndighet som regeringen bestämmer är marknadskontrollmyndighet.

4 § Vid marknadskontroll enligt förordning (EU) 2019/1020 har marknadskontrollmyndigheten befogenhet att

1. enligt artikel 14.4 a–14.4 c kräva att ekonomiska aktörer ska tillhandahålla handlingar, specifikationer, data eller uppgifter,

2. enligt artikel 14.4 d utföra oanmälda inspektioner på plats och fysiska kontroller av produkter,

3. enligt artikel 14.4 e få tillträde till lokaler, mark eller transportmedel,

4. enligt artikel 14.4 f inleda undersökningar på eget initiativ,

5. enligt artikel 14.4 g kräva att ekonomiska aktörer ska vidta lämpliga åtgärder för att få en bristande överensstämmelse att upphöra eller att eliminera en risk,

6. enligt artikel 14.4 h själv vidta åtgärder,

7. enligt artikel 14.4 j införskaffa, inspektera och demontera varuprover, och

8. enligt artikel 14.4 k kräva att innehåll på ett onlinegränssnitt ska avlägsnas, att en varning ska visas eller att åtkomsten ska begränsas.

Befogenheten enligt första stycket 8 gäller inte i fråga om databaser som omfattas av tryckfrihetsförordningens eller yttrandefrihetsgrundlagens skydd.

När ändrade förhållanden ger anledning till det, ska marknads-kontrollmyndigheten besluta att en sådan skyldighet som avses i första stycket 8 inte längre ska gälla.

5 § En marknadskontrollmyndighet får införskaffa ett varuprov under dold identitet enligt artikel 14.4 j i förordning (EU) 2019/1020 endast om det är nödvändigt för att syftet med kontrollen ska uppnås. Efter införskaffandet ska myndigheten underrätta den ekonomiska aktören om att införskaffandet har skett under dold identitet, så snart det går utan att syftet med åtgärden går förlorat.

Förelägganden

6 § Marknadskontrollmyndigheten får, utöver det som följer av 4 §, besluta de förelägganden som behövs för att förordning (EU) 2019/1009 och förordning (EU) 2019/1020 ska följas.

Vite

7 § Ett beslut om föreläggande enligt 4 eller 6 § får förenas med vite.

Omedelbar verkställighet

8 § Marknadskontrollmyndigheten får när den fattar beslut enligt 4 eller 6 § bestämma att beslutet ska gälla omedelbart.

Hjälp av Polismyndigheten

9 § Polismyndigheten ska på begäran av marknadskontrollmyndigheten lämna den hjälp som behövs för att marknadskontrollmyndigheten ska kunna vidta åtgärder enligt 4 §.

Hjälp enligt första stycket får begäras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

Tystnadsplikt

10 § Den som har tagit befattning med ett ärende som gäller marknadskontroll enligt denna lag får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon har fått veta om någons affärs- eller driftförhållanden.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Avgifter

11 § Av lagen (2014:140) med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn framgår att föreskrifter om avgifter för kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020 får meddelas.

Sanktionsavgifter

12 § Marknadskontrollmyndigheten ska besluta att ta ut en sanktionsavgift från en tillverkare som bryter mot förordning (EU) 2019/1009 genom att

1. släppa ut en EU-gödselprodukt på marknaden i strid med artikel 6.1,
2. inte utarbeta den tekniska dokumentationen eller utföra förfarandet för bedömning av överensstämmelse enligt det som krävs i artiklarna 6.2 och 15,
3. inte utforma EU-försäkran eller sätta en CE-märkning på sin produkt på det sätt som anges i artiklarna 16.1–16.3, 18.1 och 18.3,
4. inte spara den tekniska dokumentationen eller EU-försäkran om överensstämmelse eller inte tillhandahålla en kopia av EU-försäkran enligt det som krävs i artikel 6.3,
5. inte på EU-gödselproduktens förpackning eller i medföljande dokumentation ange den information som framgår av artiklarna 6.5–6.7, eller
6. delegera uppgifter till tillverkarens representant i strid med artikel 7.1.

13 § Marknadskontrollmyndigheten ska besluta att ta ut en sanktionsavgift från en importör som bryter mot förordning (EU) 2019/1009 genom att

1. släppa ut en EU-gödselprodukt på marknaden i strid med artikel 8.1,
2. inte säkerställa att tillverkaren har uppfyllt kraven i fråga om förfarande för bedömning av överensstämmelse, teknisk dokumentation, märkning och dokumentation av information enligt artikel 8.2 första stycket,
3. inte på EU-gödselproduktens förpackning eller i medföljande dokumentation ange den information som framgår av artikel 8.3,
4. inte säkerställa att EU-gödselprodukterna åtföljs av den information som krävs enligt artikel 8.4,
5. inte säkerställa förvarings- eller transportförhållandena för EU-gödselprodukten enligt det som krävs i artikel 8.5,
6. inte hålla en kopia av EU-försäkran om överensstämmelse och annan teknisk dokumentation tillgänglig eller inte tillhandahålla andra ekonomiska aktörer en EU-försäkran om överensstämmelse enligt det som krävs i artikel 8.8, eller
7. inte på EU-gödselproduktens förpackning ange den information som avses i artikel 11 a eller hålla den information som anges i artikel 11 b tillgänglig på det sätt som krävs i artikeln.

14 § Marknadskontrollmyndigheten ska besluta att ta ut en sanktionsavgift från en distributör som bryter mot förordning (EU) 2019/1009 genom att

1. inte säkerställa att tillverkaren och distributören har uppfyllt kraven i fråga om märkning och dokumentation av information enligt artikel 9.2 första stycket,
2. inte säkerställa förvarings- eller transportförhållandena för EU-gödselprodukten enligt det som krävs i artikel 9.3, eller

3. inte på EU-gödselproduktens förpackning ange den information som avses i artikel 11 a eller hålla den information som anges i artikel 11 b tillgänglig på det sätt som krävs i artikeln.

15 § I ringa fall ska någon sanktionsavgift inte beslutas.

16 § En sanktionsavgift ska uppgå till minst 5 000 kronor och högst 75 000 kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av näringsidkarens omsättning närmast föregående räkenskapsår. Om överträdelsen har skett under näringsidkarens första verksamhetsår, eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas.

När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

17 § En sanktionsavgift får helt eller delvis sätta ned om det finns särskilda skäl eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.

18 § En sanktionsavgift ska betalas inom trettio dagar från det att beslutet om sanktionsavgift fick laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Om sanktionsavgiften inte betalas i tid, ska myndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

19 § Innan marknadskontrollmyndigheten beslutar om sanktionsavgift ska den som avgiften ska tas ut av få tillfälle att yttra sig. Om så inte har skett inom två år från det att överträdelsen skedde får någon sanktionsavgift inte beslutas.

Ett beslut om sanktionsavgift ska delges.

20 § En sanktionsavgift faller bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

21 § Det ska inte beslutas om sanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande om vite om överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Överklagande

22 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2026.

2. Genom lagen upphävs

a) lagen (1992:1684) om EG-gödselmedel,

b) lagen (2022:1107) om marknads kontroll av EU-gödselprodukter.

3. Förelägganden och förbud som har meddelats enligt de upphävda lagarna ska dock fortfarande gälla.

4. Den i punkten 2 a upphävda lagen gäller fortfarande för produkter som har släppts ut på marknaden som gödselmedel med beteckningen ”EG-gödselmedel” före den 16 juli 2022 och som uppfyller kraven i förordning (EG) nr 2003/2003.

2 EU:s gödselproduktförordning

Bakgrund

I mitten av 1970-talet infördes det första regelverket inom Europeiska unionen om utsläppande av mineralgödsel på den inre marknaden. Lagstiftningen, som bestod av ett antal direktiv, ändrades vid flera tillfällen under 1980- och 1990-talet och ersattes senare med en gemensam rättsakt, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2003/2003 av den 13 oktober 2003 om gödselmedel (i fortsättningen EU-förordningen om EG-gödselmedel). EU-förordningen om EG-gödselmedel reglerar vilka krav som ska uppfyllas för att ett gödselmedel ska få säljas med en CE-märkning, ett så kallat EG-gödselmedel. Nationella bestämmelser som kompletterar förordningen finns i lagen (1992:1684) om EG-gödselmedel, förordningen (2004:13) om EG-gödselmedel och myndighetsföreskrifter. I motsats till de flesta andra harmoniserade produktregelverk inom EU hindrar EU-förordningen om EG-gödselmedel inte att gödselmedel utan CE-märkning tillhandahålls på marknaden, så länge som gödselmedlet uppfyller kraven i nationell rätt och de allmänna bestämmelserna om fri rörlighet i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) följs.

Den 5 juni 2019 antogs en ny EU-förordning för produkter som tillhandahålls på den inre marknaden under beteckningen EU-gödselprodukter, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1009 av den 21 maj 2019 om fastställande av bestämmelser om tillhandahållande på marknaden av EU-gödselprodukter och om ändring av förordningarna (EG) nr 1069/2009 och (EG) nr 1107/2009 samt upphävande av förordning (EG) nr 2003/2003 (i fortsättningen EU:s gödselproduktförordning). Syftet med förordningen var att öppna upp den inre marknaden för gödselprodukter som inte tidigare omfattats av harmoniserade bestämmelser, till exempel organiska och organisk-mineraliska gödselmedel. EU:s gödselproduktförordning började gälla i sin helhet den 16 juli 2022 och ersatte då EU-förordningen om EG-gödselmedel. I likhet med EU-förordningen om EG-gödselmedel hindrar inte EU:s gödselproduktförordning att gödselprodukter som inte omfattas av förordningen, det vill säga produkter som inte är CE-märkta, saluförs utan att uppfylla kraven i förordningen. Sådana produkter kan i stället omfattas av nationella krav. EU:s gödselproduktförordning hindrar inte heller att produkter som släpptes ut på marknaden med beteckningen EG-gödselmedel i överensstämmelse med EU-förordningen om EG-gödselmedel före den 16 juli 2022 tillhandahålls på marknaden.

Förordningens tillämpningsområde

EU:s gödselproduktförordning tillämpas enbart på EU-gödselprodukter (artikel 1). Med EU-gödselprodukter avses en gödselprodukt som är CE-märkt när den tillhandahålls på marknaden. En gödselprodukt definieras i sin tur som ”ett ämne, en blandning, en mikroorganism eller ett annat

material som används eller är avsedd/avsett att användas på växter eller deras rotzon eller på svampar eller jorden runt svampen, eller som är avsedd/avsett att bilda rotzonen eller jorden runt svampen, antingen som sådan/sådant eller tillsammans med annat material, i syfte att förse växterna eller svamparna med näring eller förbättra deras näringsutnyttjande” (artikel 2).

Produktkrav och tillhandahållande på marknaden

EU-gödselprodukter ska uppfylla de produktkrav som följer av bilagorna I och II samt vara märkta i enlighet med märkningskraven i bilaga III (artikel 4). Produktkraven handlar bland annat om vilka ämnen som olika gödselprodukter får innehålla och tillåtna gränsvärden för förorenade ämnen i dessa. Det ställs även krav på de komponentmaterial som en gödselprodukt får bestå av, såsom växtdelar eller gödsel. Märkningskraven innebär bland annat att uppgifter om mängd EU-gödselprodukt, angiven som vikt eller volym, och anvisningar för avsedd användning ska åtfölja EU-gödselprodukten. EU-gödselprodukter får tillhandahållas på marknaden endast om de överensstämmer med förordningen (artikel 5).

Ekonomiska aktörers skyldigheter

De ekonomiska aktörernas skyldigheter framgår av kapitel II, artiklarna 6–12. Med ekonomiska aktörer avses tillverkare, representanter för tillverkare, importörer och distributörer (artikel 2.15). Med tillverkarens representant menas en aktör som tillverkaren genom en skriftlig fullmakt har utsett att utföra uppgifter i tillverkarens ställe (artikel 2.12).

Det finns vissa gemensamma skyldigheter som de ekonomiska aktörerna måste uppfylla, samtidigt som de har vissa specifika skyldigheter i egenskap av sina särskilda funktioner. Tillverkarens skyldigheter är mer långtgående, men en importör eller distributör kan under vissa omständigheter ha samma skyldigheter som en tillverkare (artikel 10). För samtliga ekonomiska aktörer gäller att de är skyldiga att vidta korrigerande åtgärder eller försäkra sig om att sådana åtgärder vidtas om de anser eller har skäl att tro att en EU-gödselprodukt som de har släppt ut eller tillhandahållit på marknaden inte överensstämmer med kraven i förordningen. De är även skyldiga att, på begäran av behörig myndighet eller marknadskontrollmyndigheten, lämna viss information och dokumentation.

Bland de specifika skyldigheter som gäller för de olika ekonomiska aktörerna kan nämnas följande.

Tillverkaren

Tillverkaren ska säkerställa att en produkt som tillverkaren släpper ut på marknaden har konstruerats och tillverkats i enlighet med kraven i bilagorna I och II. Tillverkaren är även skyldig att utarbeta teknisk dokumentation och utföra eller låta utföra en bedömning av överensstämmelse. En bedömning av överensstämmelse är den process där det visas om gödselprodukten uppfyller de krav som ställs i förordningen.

Om bedömningen av överensstämmelse visar att nödvändiga krav är uppfyllda ska tillverkaren upprätta en EU-försäkran om överensstämmelse och förse produkten med en CE-märkning. Genom märkningen intygar tillverkaren att produkten uppfyller alla krav som föreskrivs i förordningen. Tillverkaren ska även se till att bland annat typnummer, identifieringsmärkning och kontaktuppgifter finns angivna på eller medföljer produktens förpackning samt att produkten är märkt i enlighet med märkningskraven i bilaga III.

Tillverkaren får genom en skriftlig fullmakt överlåta till en representant att utföra vissa uppgifter. Tillverkaren får dock inte överlåta skyldigheten att säkerställa att EU-gödselprodukter som släpps ut på marknaden har konstruerats och tillverkats i enlighet med de krav som anges i bilagorna I och II till en representant. Inte heller får tillverkaren överlåta skyldigheten att utarbeta den tekniska dokumentation och utföra eller låta utföra det förfarande för bedömning av överensstämmelse som avses i artikel 15. Tillverkarens representant ska dock på begäran av behörig myndighet eller marknadskontrollmyndigheten lämna viss information och dokumentation om produkterna.

Importören

Importören av en EU-gödselprodukt får endast släppa ut en produkt på marknaden som uppfyller kraven i förordningen. Importören ska därför säkerställa att tillverkaren har utfört de åtgärder som denna är skyldiga att utföra och kontrollera att förpackningen är försedd med eller åtföljs av den information som krävs och att märkningskraven är uppfyllda. Importören är även skyldig att lämna sina egna kontaktuppgifter på förpackningen eller i ett medföljande dokument. Så länge som en importör har ansvar för en EU-gödselprodukt ska denna också säkerställa att förvarings- och transportförhållanden inte äventyrar produktens överensstämmelse med kraven i bilaga I eller II.

Distributören

Distributören av en EU-gödselprodukt ska innan distributören släpper ut en produkt på marknaden iaktta vederbörlig omsorg för att se till att kraven i förordningen uppfylls. Distributören är därför bland annat skyldig att kontrollera att produkten åtföljs av den information som krävs och att tillverkaren och importören uppfyllt sina respektive krav på att lämna information på förpackningen eller i medföljande dokument samt säkerställa att förvarings- och transportförhållandena inte äventyrar produktens överensstämmelse med förordningskraven.

Bedömning av överensstämmelse

I kapitel III, artiklarna 13–19, finns bestämmelser om EU-gödselprodukters överensstämmelse med kraven. Enligt förordningen gäller en presumtion om överensstämmelse, vilket innebär att de EU-gödselprodukter som överensstämmer med harmoniserade standarder eller delar av dem också ska förutsättas överensstämma med de krav i bilagorna I–III som omfattas av standarderna eller delar av dem. Av bilaga IV

framgår de förfaranden för bedömning av överensstämmelse som kan tillämpas. Förfarandena utgörs av moduler som beroende på EU-gödselprodukternas produktfunktionskategorier, enligt bilaga I, och komponentmaterialkategorier, enligt bilaga II, får tillämpas. För det fall flera moduler blir tillämpliga får tillverkaren välja vilken av modulerna som ska användas. Beroende på val av modul eller kombination av moduler utförs bedömningen av överensstämmelse antingen av tillverkaren av produkten eller av ett organ för bedömning av överensstämmelse.

Bestämmelser om organ för bedömning av överensstämmelse finns i kapitel IV, artiklarna 20–36. Ett organ för bedömning av överensstämmelse är ett organ som är ackrediterat för att utföra bedömningar av överensstämmelse, vilket innefattar prövning, certifiering och kontroll av en produkt. Organet utför uppgifter på uppdrag av tillverkaren.

Marknadskontroll och sanktioner

Bestämmelser om marknadskontroll och annan kontroll finns i kapitel V, artiklarna 37–41. Enligt artikel 37 ska artiklarna 16–29 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 tillämpas på EU-gödselprodukter. Artiklarna 16–29 i förordning (EG) nr 765/2008, som rör marknadskontroll, har dock utgått och ersatts av bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011, i fortsättningen kallad EU:s marknadskontrollförordning.

Med marknadskontroll avses den verksamhet som bedrivs och de åtgärder som vidtas av ansvariga myndigheter för att säkerställa att produkter på marknaden överensstämmer med gällande krav, exempelvis krav på att produkten ska vara säker att använda, att den ska ha vissa egenskaper eller funktioner eller ha genomgått vissa kontroller. I EU:s gödselproduktförordning finns även särskilda bestämmelser om marknadskontroll av EU-gödselprodukter som bland annat gäller förfaranden för att hantera EU-gödsel som utgör en risk.

I artikel 48 anges att medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i förordningen. Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att sanktionerna tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

3 EU:s marknadskontrollförordning och kompletterande nationell lagstiftning

Som redogörs för ovan anges det i EU:s gödselproduktförordning att bestämmelserna om marknadskontroll i förordning (EG) nr 765/2008 ska tillämpas på EU-gödselprodukter. Dessa bestämmelser har dock tagits bort och ersatts av bestämmelser i EU:s marknadskontrollförordning.

Av artikel 1 i EU:s marknadskontrollförordning följer att förordningen är tillämplig på sådan harmoniserad unionslagstiftning som anges i bilaga I till förordningen. En av de unionsakter som anges i bilagan är EU-förordningen om EG-gödselmedel (p. 14). Enligt artikel 51 i EU:s gödselproduktförordning ska hänvisningar till den upphävda EU-förordningen om EG-gödselmedel anses som hänvisningar till EU:s gödselproduktförordning. Detta innebär att EU:s gödselproduktförordning faller under tillämpningsområdet för EU:s marknadskontrollförordning (jfr propositionen Anpassningar till EU:s marknadskontrollförordning – del 2, prop. 2021/22:238 s. 140).

EU:s marknadskontrollförordning innehåller bestämmelser om hur medlemsstaterna ska organisera och genomföra marknadskontroll, vilka åtgärder för marknadskontroll som ska vidtas och hur produkter som utgör en allvarlig risk ska hanteras. Även om EU:s marknadskontrollförordning är direkt tillämplig i Sverige är vissa delar av förordningen sådana att det krävs en nationell reglering för att den ska kunna tillämpas effektivt. Anpassningen av svensk rätt till EU:s marknadskontrollförordning har därför inneburit vissa ändringar i svensk författning, både på lag- och förordningsnivå. Dessa bestämmelser har främst införts i respektive sektorslagstiftning. Utöver regleringen i sektorslagstiftningen finns bestämmelser som berör marknadskontroll i lagen (2014:140) med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn samt förordningen (2014:1039) om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn. Regeringens förslag och överväganden framgår av prop. 2021/22:238.

När det gäller marknadskontroll av EU-gödselprodukter konstaterades i prop. 2021/22:238 att det saknades en lag där nödvändiga kompletteringar till EU:s marknadskontrollförordning kunde placeras. Nödvändiga kompletteringar till marknadskontrollförordningen gällande sådana produkter togs därför in i en ny lag, lagen om marknadskontroll av EU-gödselprodukter. Regeringen uttalade dock att det, när den lag som kompletterar EU:s gödselproduktförordning träder i kraft, kan övervägas om lagen om marknadskontroll av EU-gödselprodukter ska upphävas och dess bestämmelser tas om hand inom ramen för den nya sektorslagen (prop. 2021/22:238 s. 140–141).

4 En ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s gödselproduktförordning

Förslag: En ny lag som kompletterar EU:s gödselproduktförordning ska ersätta lagen om EG-gödselmedel och lagen om marknadskontroll av EU-gödselprodukter.

Skälen för förslaget: EU:s gödselproduktförordning är direkt tillämplig i varje medlemsstat. För att förordningen ska kunna tillämpas effektivt krävs dock nationella bestämmelser, bland annat om marknadskontroll och sanktioner.

Bestämmelser som kompletterar den numera upphävda EU-förordningen om EG-gödselmedel finns i lagen om EG-gödselmedel. Frågor om marknadskontroll av EU-gödselprodukter regleras i lagen om marknadskontroll av EU-gödselprodukter.

Regleringen i EU:s gödselproduktförordning skiljer sig på flera grundläggande punkter från regleringen i EU-förordningen om EG-gödselmedel. Det skulle därför krävas omfattande ändringar och tillägg i lagen om EG-gödselmedel för att anpassa lagen efter den nya EU-förordningen. För att få en sammanhållen och tydlig reglering är det dessutom lämpligt att bestämmelserna om marknadskontroll av EU-gödselprodukter hålls samman med övriga bestämmelser som behövs för att komplettera EU-förordningen om EU-gödselprodukter. Bedömningen är därför att det bör införas en ny lag som ersätter såväl lagen om EG-gödselmedel som lagen om marknadskontroll av EU-gödselprodukter.

Den nya lagens rubrik bör tydligt återspegla lagens tillämpningsområde. EU:s gödselproduktförordning innehåller bestämmelser om tillhandahållande på marknaden av EU-gödselprodukter. Lagen bör därför benämnas lag om tillhandahållande på marknaden av EU-gödselprodukter.

I en inledande bestämmelse i den nya lagen bör det anges att lagen kompletterar EU:s gödselproduktförordning. Bestämmelsen är av upplysande karaktär och tillför inte lagen något materiellt innehåll. Hänvisningen bör därför vara dynamisk, det vill säga avse förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

5 Anmälan av organ för bedömning av överensstämmelse

Förslag: Det ska införas en bestämmelse som upplyser om att bestämmelser om anmälan av organ för bedömning av överensstämmelse finns i lagen om akreditering och teknisk kontroll och i föreskrifter meddelade i anslutning till den lagen.

Skälen för förslaget: Bedömningen av om en gödselprodukt uppfyller kraven i EU:s gödselproduktförordning ska i vissa fall göras av ett organ

för bedömning av överensstämmelse, även kallat ett anmält organ. Bestämmelser om detta finns i kapitel IV i förordningen. Medlemsstaterna ska enligt artikel 20 anmäla till kommissionen och övriga medlemsstater vilka organ som fått i uppdrag att utföra bedömningar av överensstämmelse. Medlemsstaterna ska även utse en anmälande myndighet. Den anmälande myndigheten ansvarar enligt artikel 21.1 för att fastställa och genomföra de förfaranden som krävs för bedömning av överensstämmelse, anmäla organen till kommissionen och övriga medlemsstater och övervaka de anmälda organen. Av artiklarna 22 och 24 framgår vilka krav som den anmälande myndigheten och de anmälda organen ska uppfylla. I kapitel IV finns även bestämmelser om ansökan om att utses till ett anmält organ, anmälningsförfarandet, ändringar i anmälan, ifrågasättande av de anmälda organens kompetens, de anmälda organens operativa skyldigheter och informationsskyldigheter, överklagande av de anmälda organens beslut med mera (artiklarna 25–36).

Medlemsstaterna får besluta att den bedömning och övervakning som ska göras enligt EU:s gödselproduktförordning ska utföras av ett nationellt ackrediteringsorgan (artikel 21.2). Bestämmelser om krav för ackreditering finns i förordning (EG) nr 765/2008. Ett nationellt ackrediteringsorgan ska enligt artikel 5 i förordning (EG) nr 765/2008 utvärdera om ett organ för bedömning av överensstämmelse är kompetent att utföra en specifik bedömning av överensstämmelse och, om organet för bedömning av överensstämmelse bedöms vara kompetent, utfärda ett ackrediteringsintyg.

Ordningen med anmälda organ som utför bedömningar av överensstämmelse är ny när det gäller gödselprodukter. En sådan ordning för kontroll används dock på flera andra områden där det finns harmoniserad lagstiftning, till exempel när det gäller maskiner, hissar och säkerhetskomponenter till hissar samt pyrotekniska artiklar. De EU-rättsakter som ligger till grund för lagstiftningen på dessa områden har, liksom EU:s gödselproduktförordning, utformats i enlighet med referensbestämmelserna i Europaparlamentets och rådets beslut nr 768/2008/EG av den 9 juli 2008 om en gemensam ram för saluföring av produkter och upphävande av rådets beslut 93/465/EEG.

Svenska nationella bestämmelser om anmälda organ finns i lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll. Lagen kompletterar förordning (EG) nr 765/2008 och ska även tillämpas när det gäller organ som anmäls till kommissionen och de andra medlemsstaterna i samband med bedömning av överensstämmelse enligt harmoniserad lagstiftning. Enligt 7–9 §§ lagen om ackreditering och teknisk kontroll ansvarar Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) för att utse och anmäla organ för bedömning av överensstämmelse i Sverige. Swedac ansvarar även för att utöva tillsyn över organen. I lagen regleras hur organen utses och anmäls och under vilka förutsättningar en anmälan får begränsas eller återkallas. I förordningen (2011:811) om ackreditering och teknisk kontroll och Styrelsen för ackreditering och teknisk kontrolls föreskrifter (STAFS 2022:7) om organ som utför bedömning av överensstämmelse och som ska bli anmält och utsett finns närmare bestämmelser om hur ansökan ska göras, hur tillsynen ska gå till och vilka krav som ställs på organen för bedömning av överensstämmelse. Av 3 kap.

12 § STAFS 2022:7 framgår att anmälda organ ska ha rutiner för att kunna ompröva sina beslut.

Sådana regler som behövs för att komplettera bestämmelserna om anmälan av organ för bedömning av överensstämmelse i EU:s gödselproduktförordning finns således redan i nationell rätt. Det bör dock av tydlighetsskäl införas en upplysningsbestämmelse i den nya lagen där det framgår att bestämmelser om anmälan av organ för bedömning av överensstämmelse finns i lagen om ackreditering och teknisk kontroll och i föreskrifter meddelade i anslutning till den lagen.

6 Marknadskontroll

6.1 Bestämmelser om marknadskontroll ska föras över till den nya lagen

Förslag: Följande bestämmelser ska föras över från lagen om marknadskontroll av EU-gödselprodukter till den nya lagen:

- hänvisning till bestämmelser om marknadskontroll i marknadskontrollförordningen,
- utseende av marknadskontrollmyndighet,
- befogenheter för marknadskontrollmyndigheten enligt artikel 14.4 i EU:s marknadskontrollförordning,
- marknadskontrollmyndighetens möjlighet att besluta de förelägganden som behövs för att EU:s marknadskontrollförordning ska gälla,
- marknadskontrollmyndighetens möjlighet att förena beslut om föreläggande med vite,
- marknadskontrollmyndighetens möjlighet att besluta om omedelbar verkställighet av beslut,
- marknadskontrollmyndighetens möjlighet att begära hjälp av Polismyndigheten, och
- tystnadsplikt för den som tagit befattning med ett ärende som gäller marknadskontroll.

Skälen för förslaget: I 2 § första stycket lagen om marknadskontroll av EU-gödselprodukter finns en bestämmelse som upplyser om att bestämmelser om marknadskontroll finns i EU:s marknadskontrollförordning. Vidare anges i 2 § andra stycket att den myndighet som regeringen bestämmer ska vara marknadskontrollmyndighet. Regeringen har i förordningen om marknadskontroll av EU-gödselprodukter pekats ut Kemikalieinspektionen som marknadskontrollmyndighet för EU-gödselprodukter.

I 3 § regleras vilka befogenheter marknadskontrollmyndigheten har. De angivna befogenheterna motsvarar de minimibefogenheter som finns i artikel 14.4 i EU:s marknadskontrollförordning. Enligt 4 § får marknadskontrollmyndigheten besluta de förelägganden som behövs för

att EU:s marknadskontrollförordning ska följas. Ett beslut om föreläggande enligt 3 eller 4 § får förenas med vite. Marknadskontrollmyndigheten får vidare enligt 6 § bestämma att beslut enligt 3 § eller beslut om föreläggande enligt 4 §, ska gälla omedelbart.

I 7 § regleras att Polismyndigheten, på begäran av marknadskontrollmyndigheten, ska lämna den hjälp som behövs för att marknadskontrollmyndigheten ska kunna utöva sina befogenheter. Hjälp får dock endast begäras om vissa angivna förutsättningar är uppfyllda. Av 8 § i lagen följer att den som tagit befattning med ärenden som gäller marknadskontroll har tystnadsplikt. I det allmännas verksamhet tillämpas dock i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.

Som anges i avsnitt 4 bör nya nationella bestämmelser som kompletterar EU:s gödselproduktförordning och redan befintliga nationella bestämmelser som rör marknadskontroll av sådana produkter samlas i en ny lag om tillhandahållande på marknaden av EU-gödselprodukter. Bestämmelserna om marknadskontroll och marknadskontrollmyndighetens befogenheter, Polismyndighetens befogenheter och tystnadsplikt i lagen om marknadskontroll av EU-gödselprodukter bör således oförändrade i sak föras över till den nya lagen. Detsamma gäller bestämmelserna som upplyser om att bestämmelser om marknadskontroll finns i EU:s marknadskontrollförordning och att den myndighet som regeringen bestämmer är marknadskontrollmyndighet. Hänvisningen till marknadskontrollförordningen är av upplysande karaktär och bör därför vara dynamisk.

6.2 Marknadskontrollmyndigheten ska få besluta om ytterligare förelägganden

Förslag: Marknadskontrollmyndigheten ska få besluta de förelägganden som behövs för att EU:s gödselproduktförordning ska följas. Sådana förelägganden ska få förenas med vite.

Marknadskontrollmyndigheten ska få bestämma att föreläggandena ska gälla omedelbart.

Skälen för förslaget: Utöver bestämmelserna om marknadskontroll i EU:s marknadskontrollförordning finns i EU:s gödselproduktförordning ytterligare bestämmelser som rör marknadskontroll och som innebär uppgifter och skyldigheter för den ekonomiska aktören, behöriga myndigheter och medlemsstaterna. EU:s marknadskontrollförordning är, i enlighet med principen om *lex specialis*, endast tillämplig i den mån det inte finns några specifika bestämmelser med samma syfte, karaktär eller verkan i harmoniserad unionslagstiftning.

Enligt artikel 38.1 i EU:s gödselproduktförordning ska den ansvariga marknadskontrollmyndigheten, när det finns tillräckliga skäl att anta att en EU-gödselprodukt utgör risk för människors, djurs eller växters hälsa, säkerheten eller miljön, göra en utvärdering av den berörda EU-gödselprodukten som omfattar alla relevanta krav. De berörda ekonomiska aktörerna ska vid en sådan utvärdering när så krävs samarbeta med marknadskontrollmyndigheten. Om marknadskontrollmyndigheten kon-

staterar att EU-gödselprodukten inte uppfyller kraven ska den utan dröjsmål begära att den berörda ekonomiska aktören vidtar alla lämpliga korrigerande åtgärder, drar tillbaka den från marknaden eller återkallar den under viss tid. Marknadskontrollmyndigheten ska i samband med detta informera berört anmält organ. Om den bristande överensställelsen inte bara gäller det nationella territoriet ska myndigheten informera kommissionen och andra medlemsstater om utvärderingsresultaten och om de åtgärder som den har ålagt den ekonomiska aktören att vidta. Om marknadskontrollmyndigheten efter att ha utfört en utvärdering enligt artikel 38.1 konstaterar att produkten visserligen uppfyller kraven i EU:s gödselmedelförordning men att den trots det utgör en risk för människors, djurs eller växters hälsa, säkerheten eller miljön, ska medlemsstaten, enligt artikel 40, utan dröjsmål ingripa mot den ekonomiska aktören och begära att denna vidtar alla lämpliga korrigerande åtgärder, drar tillbaka produkten från marknaden eller återkallar den. Av artikel 41 följer att ingripanden även ska göras om det finns vissa formella brister. Det kan till exempel röra sig om brister som hänför sig till CE-märkningen, identifikationsnummer, EU-försäkran om överensstämmelse eller teknisk dokumentation. Vidare finns det bestämmelser som ålägger den ekonomiska aktören att samarbeta med behöriga myndigheter och att lämna den information och dokumentation som behövs för att visa att en EU-gödselprodukt överensstämmer med förordningen (artiklarna 6.9, 8.9 och 9.5).

För att marknadskontrollmyndigheten ska kunna utföra en effektiv marknadskontroll är det viktigt att den ekonomiska aktören samarbetar och delar med sig av information och dokumentation. Behörig myndighet enligt artiklarna 6.9, 8.9 och 9.5 bör därför vara den myndighet som regeringen bestämmer ska vara marknadskontrollmyndighet. Marknadskontrollmyndigheten bör vidare utföra de uppgifter som ankommer på medlemsstaten enligt artiklarna 40 och 41 eftersom även dessa är tätt sammankopplade med marknadskontrollen som sådan. Bestämmelser om detta kan meddelas av regeringen i en förordning med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

I avsnitt 6.1 föreslås att marknadskontrollmyndigheten även fortsättningsvis ska ha de befogenheter som bygger på artikel 14 i marknadskontrollförordningen för att kunna utöva marknadskontroll. Bland befogenheterna ingår enligt artikel 14.4 a–14.4 c att kräva att den ekonomiska aktören ska tillhandahålla handlingar, specifikationer, data eller uppgifter. Vidare kan marknadskontrollmyndigheten enligt artikel 14.4 g kräva att ekonomiska aktörer vidtar lämpliga åtgärder för att få en bristande överensstämmelse att upphöra eller att eliminera en risk och enligt artikel 14.4 h själv kunna vidta åtgärder. Vad som kan vara lämpliga åtgärder framgår närmare av artikel 16 i marknadskontrollförordningen. I artikel 16.3 ges en exemplifierande uppräknning av åtgärder som marknadskontrollmyndigheterna kan kräva av de ekonomiska aktörerna. Sådana åtgärder kan bland annat vara att aktören korrigerar en bristande överensstämmelse eller eliminerar en risk, förhindrar att produkten tillhandahålls på marknaden eller drar tillbaka produkten från marknaden (jfr prop. 2021/22:238 s. 151–152).

Av artikel 14.1 i marknadskontrollförordningen följer att befogenheterna i artikel 14 ska användas för att tillämpa såväl marknads-

kontrollförordningen som den harmoniserade unionslagstiftning som omfattas av förordningens tillämpningsområde. I prop. 2021/22:238 uttalar regeringen att det är naturligt att en marknadskontrollmyndighet riktar sina krav mot den ekonomiska aktören genom att fatta ett beslut i formen av ett föreläggande (prop. s. 158).

Bedömningen är att befogenheterna i 4 § kan användas även för att till exempel genom ett beslut om föreläggande kräva att den ekonomiska aktören vidtar alla korrigerande åtgärder för få en bristande överensstämmelse med EU:s gödselproduktförordning att upphöra eller för att eliminera en risk i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 38.1 andra stycket och artiklarna 40.1 och 40.2. Detsamma gäller i fråga om artikel 41 och de formella krav som räknas upp i den bestämmelsen. Marknadskontrollmyndigheten bör också med stöd av befogenheterna i 4 § kunna förelägga den ekonomiska aktören att lämna den information och de dokument som avses i artiklarna 6.9, 8.9 och 9.5. Det behövs således inte någon ytterligare bestämmelse i den nya lagen som ger marknadskontrollmyndigheten rätt att meddela föreläggen i dessa avseenden.

Det finns däremot andra situationer där marknadskontrollmyndigheten inte kan använda sig av de befogenheter som baserar sig på artikel 14 i EU:s marknadskontrollförordning för att få de ekonomiska aktörerna att uppfylla sina skyldigheter enligt EU:s gödselproduktförordning. Ett föreläggande kan till exempel behövas för att förmå en ekonomisk aktör att i enlighet med artiklarna 6.9, 8.9 och 9.5 samarbeta med marknadskontrollmyndigheten om de åtgärder som vidtas för att undanröja riskerna med en EU-gödselprodukt som de släppt ut eller tillhandahållit på marknaden. En skyldighet för den ekonomiska aktören att samarbeta finns även i artikel 38.1. Ett föreläggande kan också behövas i fråga om skyldigheten enligt artikel 12 att identifiera ekonomiska aktörer som antingen har levererat EU-gödselprodukter till dem eller som de har levererat sådana produkter till, skyldigheten enligt artikel 6.4 för tillverkaren att utföra slumpvisa provningar av produkter som finns på marknaden eller skyldigheten enligt artikel 8.6 respektive 9.3 för importören eller distributören att se till att förvarings- eller transportförhållandena för produkten inte äventyrar produktens överensstämmelse med kraven i bilaga I och II. Det behövs därför en bestämmelse som ger marknadskontrollmyndigheten rätt att besluta de föreläggen som behövs för att EU:s gödselproduktförordning ska kunna följas.

Ett sådant beslut om föreläggande bör, på samma sätt som föreläggen som behövs för att EU:s marknadskontrollförordning ska följas, få förenas med vite. Marknadskontrollmyndigheten bör även ges möjlighet att bestämma att föreläggen som behövs för att följa EU:s gödselproduktförordning ska gälla omedelbart.

6.3 Det ska införas en upplysningsbestämmelse om avgifter för marknadskontroll

Förslag: Det ska införas en upplysning i den nya lagen om att det av lagen (2014:140) med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn framgår att

föreskrifter om avgifter för kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020 får meddelas.

Skälen för förslaget: Det finns inga bestämmelser om hur marknadskontrollen ska finansieras i EU:s gödselproduktförordning. Av artikel 15 i EU:s marknadskontrollförordning följer att medlemsstaterna får ge sina marknadskontrollmyndigheter rätt att från den relevanta ekonomiska aktören återkräva alla kostnader för sin verksamhet avseende fall av bristande överensstämmelse. Bestämmelsen möjliggör för medlemsstaterna att ta ut avgifter för det fall en aktör inte följer regelverket men hindrar inte att någon annan ordning tillämpas. Det står således medlemsstaten fritt att såväl låta kontrollen vara statligt finansieras som att även i andra situationer än vid bristande överensstämmelse återkräva kostnader.

För att anpassa svensk rätt till artikel 15 i EU:s marknadskontrollförordning har det införts ett generellt bemyndigande i lagen med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om avgifter för marknadskontroll enligt EU:s marknadskontrollförordning (en närmare redogörelse för rätten att ta ut avgifter finns i prop. 2021/22:238 s. 179–183). Bemyndigandet gäller även för marknadskontroll av EU-gödselprodukter. Det behövs därför inte någon ytterligare reglering om avgifter i den nya lagen om tillhandahållande på marknaden av EU-gödselprodukter. Det bör dock av tydlighetsskäl införas en upplysningsbestämmelse i den nya lagen att det av lagen med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn framgår att föreskrifter om avgifter för kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020 får meddelas.

7 Sanktioner

7.1 Kravet på sanktioner i EU-rätten

Enligt artikel 48 i EU:s gödselproduktförordning ska medlemsstaterna fastställa regler om sanktioner för överträdelser av bestämmelserna i förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Vidare anges i artikel 41 i EU:s marknadskontrollförordning att medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner för överträdelser av den förordningen. Det anges inte vilka sanktioner som ska införas, mer än att sanktionerna ska säkerställa efterlevnaden och vara effektiva, proportionella och avskräckande.

7.2 Sanktioner gällande kemikalier i miljöbalken

Vissa gödselprodukter är kemiska produkter och det regelverk som finns om kemiska produkter är därför även tillämpligt på EU-gödselprodukter. Bestämmelser om kemiska produkter finns i EU-rätten, till exempel i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG (Reach-förordningen) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 (CLP-förordningen).

Av artikel 1.2 i EU:s gödselproduktförordning framgår att förordningen inte ska påverka tillämpningen av bland annat Reach-förordningen och CLP-förordningen.

Bestämmelser om kemikalier finns även i miljöbalken, där det också finns straffbestämmelser.

Den mest centrala straffbestämmelsen på miljöstraffrättens område är 29 kap. 1 § miljöbalken. Enligt denna döms för miljöbrott bland annat den som med uppsåt eller av oaktsamhet orsakar att det i mark, vatten eller luft släpps ut ett ämne som typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller någon annan betydande olägenhet i miljön till böter eller fängelse i högst två år. Det räcker med så kallad abstrakt fara för att en handling ska vara straffbar. Det behöver inte visas att det ämne som släppts ut just i det aktuella fallet riskerar att leda till skadliga effekter utan det räcker med att ämnet typiskt sett är sådant att ett utsläpp av det kan få sådana konsekvenser. Med ämne avses varje form av fysisk sammansättning som typiskt sett kan medföra en skadlig förorening. Det kan handla om en enskild kemikalie likaväl som olika blandningar (propositionen Miljöbalkens sanktionssystem, m.m., prop. 2005/06:182 s. 141 och 142).

Det finns därutöver några straffbud som gäller specifikt för kemikalier. Till exempel straffbeläggs miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 § miljöbalken. I begreppet hantering innefattas, enligt 14 kap. 2 § miljöbalken, en verksamhet eller åtgärd som innebär att en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara tillverkas, bearbetas, behandlas, förpackas, förvaras, transporteras, används, omhändertas, destrueras, konverteras, saluförs, överläts eller är föremål för något annat jämförbart förfarande. Miljöfarlig kemikaliehantering kan ge böter eller fängelse i högst två år.

Straffbestämmelsen i 29 kap. 3 § miljöbalken är uppdelad i två stycken, där det första stycket omfattar brott mot den allmänna skyldigheten att iakttä försiktighetsmått på kemikalieområdet. Av bestämmelsen följer att för brott döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet tar befattning med en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt utan att vidta de

skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått i övrigt som behövs på grund av produktens, organismens eller varans inneboende egenskaper och genom denna underlåtenhet orsakar eller riskerar att orsaka skada på människor eller miljön. Typiska försiktighetsmått på kemikalieområdet är krav på förvaring eller förpackning, exempelvis att kemikalier ska förvaras på ett sådant sätt att barn eller djur inte kommer åt dem eller att de ska förpackas på ett sådant sätt att innehållet inte läcker ut. Även till exempel märkning utgör ett försiktighetsmått.

I 29 kap. 3 § andra stycket miljöbalken finns straffbestämmelser som avser brott mot särskilt föreskrivna försiktighetsmått som följer direkt av tillämplig EU-reglering eller nationella föreskrifter. För straffbarhet krävs inte att någon skada på människor eller i miljön kan påvisas och det är tillräckligt med oaksamhet av normalgraden. Exempel på sådana särskilt reglerade försiktighetsmått är de försiktighetsmått som regeringen meddelat med stöd av 14 kap. miljöbalken, så som begränsningar när det gäller högsta kadmiumhalt i gödsel (se 3 § förordning (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter).

Utöver ovan nämnda straffbestämmelser finns också till exempel brotten olovlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 a § miljöbalken och kemikalie-registreringsbrott i 29 kap. 3 b § miljöbalken. Vissa överträdelser av kemikalielagstiftningen sanktioneras genom miljöstraffsavgift, se förordningen (2012:259) om miljöstraffsavgifter.

7.3 Straffbestämmelser i brottsbalken

Om en överträdelse är så allvarlig att det finns risk för människors liv och hälsa kan straffbestämmelser om brott mot liv och hälsa i 3 kap. brottsbalken bli tillämpliga. I de fall en handling medför att någon annans egendom skadas eller förstörs kan även skadegörelsebrotten i 12 kap. brottsbalken aktualiseras.

7.4 Överträdelser av EU:s gödselproduktförordning bör leda till sanktionsavgift eller vite

Bedömning: Överträdelser av EU:s gödselproduktförordning bör inte kriminaliseras utan i stället leda till sanktionsavgift eller vite.

Skälen för bedömningen

Val av sanktion

En överträdelse av en bestämmelse kan sanktioneras genom att handlingen kriminaliseras eller genom påförandet av administrativa sanktioner, så som sanktionsavgifter och vite. En sanktion kan ha en handlingsdirigerande effekt och syfta till att tvinga fram ett önskat beteende eller fungera tillbakaverkande och aktualiseras som en följd av ett oönskat beteende. En vitessanktion är ett effektivt medel för att förmå en aktör att vidta en viss åtgärd och utgör i flera fall ett tillräckligt

sanktionsmedel för att frammana ett visst beteende. I andra fall kan det dock krävas en tillbakaverkande sanktion.

En sådan tillbakaverkande sanktion är straff. Straffsanktioner bör endast användas för de allvarligaste gärningarna och kriminalisering för att förhindra överträdelser av olika normer i samhället bör generellt användas med viss försiktighet. Straffrättsanvändningsutredningen har i sitt betänkande *Vad bör straffas?* kommit fram till ett antal grundläggande kriterier som bör vara uppfyllda för att kriminalisering ska övervägas (SOU 2013:38, del 2, s. 475–501). Det första kriteriet är att ett straffbud ska avse ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt, ett så kallat godtagbart skyddsintresse. Som exempel på skyddsintressen som är odiskutabla anges bland annat liv, frihet, ära, hälsa, egendom, handlingsfrihet, rörelsefrihet, ekonomisk trygghet samt allmän ordning och säkerhet. Vidare ska den gärning som kriminaliseras kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset och det ska inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse. Endast den som visat skuld bör träffas av straffansvar, det vill säga det ska inte vara fråga om ett strikt ansvar. Slutligen anges som kriterium att det inte ska finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det önskade beteendet.

Ett alternativ till straffsanktioner är administrativa sanktionsavgifter, som i många fall är ett enklare och snabbare sätt att beivra överträdelser. Sanktionsavgifter kan påföras såväl fysiska som juridiska personer och kan därför medföra ökade möjligheter att ingripa mot överträdelser i de fall det är svårt att peka ut en ansvarig fysisk person. Sanktionsavgifter bör dock i första hand komma i fråga för överträdelser som är att beteckna som ringa eller av så kallad normalgrad (SOU 2013:38 s. 536). Sanktionsavgifter bör vidare endast användas inom klart avgränsande rättsområden där det är relativt enkelt att fastställa om en överträdelse har skett eller inte, se propositionen om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet), prop. 1981/82:142 s. 21–26. Sanktionsavgifter bör därför endast komma i fråga för mindre allvarliga överträdelser som är lätt konstaterbara, där det inte krävs mer ingående bedömningar av omständigheter eller händelseförlopp.

Det bör inte införas någon straffbestämmelse i den nya lagen

Marknadskontrollmyndigheten kommer, med stöd av den föreslagna lagen, att kunna meddela föreläggande, som kan förenas med vite, för att såväl EU:s gödselproduktförordning som EU:s marknadskontrollförordning ska följas (se avsnitten 6.1 och 6.2). Enbart den möjligheten är dock inte tillräcklig för att sanktionssystemet som helhet ska kunna anses effektivt och avskräckande på det sätt som EU-förordningen kräver. Det krävs också att myndigheterna har möjlighet att ingripa mot redan begångna överträdelser. Det behövs alltså en tillbakaverkande sanktion som straff eller sanktionsavgift.

De harmoniserade bestämmelserna om EU-gödselprodukter syftar i första hand till att underlätta sådana produkters fria rörlighet på marknaden och för att skydda den inre marknaden. Det rör sig inte om en tvingande reglering, utan det är frivilligt att ansluta sig till systemet med CE-märkning. Det är därför svårt att se att överträdelser av bestämmelserna i

EU:s gödselproduktförordning typiskt sätt är av sådan karaktär att en kriminalisering är befogad. Straff är inte heller en särskilt effektiv sanktion för överträdelser av en produktlagstiftning, eftersom det i många fall är svårt att identifiera en fysisk person som ansvarig för överträdelsen och bevisa att han eller hon haft uppsåt eller varit oaktsam på det sätt som krävs för straffbarhet. De ekonomiska aktörer som omfattas av kraven i gödselproduktförordningen utgörs i praktiken nästan uteslutande av juridiska personer. Eftersom en sanktionsavgift kan riktas direkt mot en juridisk person utan att det behöver visas att det finns en fysisk person som uppfyller objektiva och subjektiva rekvisit för ansvar kan en sådan sanktion många gånger ha en mer avhållande verkan än straff för överträdelser som begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet.

Genom att aktörerna följer bestämmelserna i EU:s gödselproduktförordning ska det även säkerställas att CE-märkta produkter inte utgör en risk för människor, djur eller växters hälsa, säkerheten eller miljön. Det skulle därför kunna argumenteras att en sanktionsavgift kan uppfattas som en otillräcklig sanktion när det gäller allvarliga överträdelser som riskerar att skada dessa intressen. En sanktionsavgift skulle emellertid inte få den följden att åtal inte kan väckas enligt annan lagstiftning om förutsättningar för det finns. I det fall tillverkaren, distributören eller importören inte uppfyller sina skyldigheter när det gäller produktkraven och det innebär att människors hälsa eller miljön riskerar att skadas kan ett åsidosättande leda till en straffrättslig sanktion i enlighet med straffbestämmelserna i miljöbalken eller brottsbalken.

Mot bakgrund av det som nu sagts är bedömningen att överträdelser av EU:s gödselproduktförordning inte bör kriminaliseras i den nya lagen. I stället bör vissa överträdelser kunna leda till en sanktionsavgift.

För att en sanktionsavgift ska tas ut krävs det att bestämmelserna är klara och tydliga. I förordningen finns vissa bestämmelser, som reglerar den ekonomiska aktörens skyldigheter, där det bör vara relativt enkelt att konstatera om en överträdelse skett. Det skulle exempelvis kunna vara om en tillverkare har utarbetat den tekniska dokumentationen som krävs innan produkten släpps ut på marknaden eller satt en CE-märkning på produkten på det sätt som anges i förordningen. För överträdelser av sådana bestämmelser bedöms sanktionsavgifter därför vara ett lämpligt alternativ.

7.5 Vilka överträdelser bör leda till sanktionsavgift?

Förslag: Marknadskontrollmyndigheten ska besluta att ta ut en sanktionsavgift från en tillverkare som bryter mot EU:s gödselproduktförordning genom att

1. släppa ut en EU-gödselprodukt på marknaden i strid med artikel 6.1,
2. inte utarbeta den tekniska dokumentationen eller utföra förfarandet för bedömning av överensstämmelse enligt det som krävs i artiklarna 6.2 och 15,
3. inte utforma EU-försäkran eller sätta en CE-märkning på sin produkt det sätt som anges i 16.1–16.3, 18.1 och 18.3,

4. inte spara den tekniska dokumentationen eller EU-försäkran om överensstämmelse eller inte tillhandahålla en kopia av EU-försäkran enligt det som krävs i artikel 6.3,

5. inte på EU-gödselproduktens förpackning eller i medföljande dokumentation ange den information som framgår av artiklarna 6.5–6.7, eller

6. delegera uppgifter till tillverkarens representant i strid med artikel 7.1.

Marknadskontrollmyndigheten ska besluta att ta ut en sanktionsavgift från en importör som bryter mot EU:s gödselproduktförordning genom att

1. släppa ut en EU-gödselprodukt på marknaden i strid med artikel 8.1,

2. inte säkerställa att tillverkaren har uppfyllt kraven i fråga om förfarande för bedömning för överensstämmelse, teknisk dokumentation, märkning och dokumentation av information enligt artikel 8.2 första stycket,

3. inte på EU-gödselproduktens förpackning eller i medföljande dokumentation ange den information som framgår av artikel 8.3,

4. inte säkerställa att EU-gödselprodukterna åtföljs av den information som krävs enligt artikel 8.4,

5. inte säkerställa förvarings- eller transportförhållandena för EU-gödselprodukten enligt det som krävs i artikel 8.5,

6. inte hålla en kopia av EU-försäkran om överensstämmelse och annan teknisk dokumentation tillgänglig eller inte tillhandahålla andra ekonomiska aktörer en EU-försäkran om överensstämmelse enligt det som krävs i artikel 8.8, eller

7. inte på EU-gödselproduktens förpackning ange den information som avses i artikel 11 a eller hålla den information som anges i artikel 11 b tillgänglig på det sätt som krävs i artikeln.

Marknadskontrollmyndigheten ska besluta att ta ut en sanktionsavgift från en distributör som bryter mot EU:s gödselproduktförordning genom att

1. inte säkerställa att tillverkaren och distributören har uppfyllt kraven i fråga om märkning och dokumentation av information enligt artikel 9.2 första stycket,

2. inte säkerställa förvarings- eller transportförhållandena för EU-gödselprodukten enligt det som krävs i artikel 9.3, eller

3. inte på EU-gödselproduktens förpackning ange den information som avses i artikel 11 a eller hålla den information som anges i artikel 11 b tillgänglig på det sätt som krävs i artikeln.

I ringa fall ska någon sanktionsavgift inte beslutas.

Skälen för förslaget

Överträdelser av EU:s gödselproduktförordning

En EU-gödselprodukt får enligt artikel 5 endast tillhandahållas på marknaden om den överensstämmer med EU-förordningens krav. Av artikel 4 följer att en gödselprodukt ska uppfylla kraven i bilaga I och II samt märkas i enlighet med bilaga III. Vidare anges att för alla aspekter

som inte omfattas av bilaga I och II får produkten inte utgöra en risk för människor, djurs eller växters hälsa, säkerheten eller miljön. De ekonomiska aktörerna ansvarar i förhållande till sin roll i leveranskedjan för att EU-gödselprodukterna uppfyller kraven i förordningen och det har i förordningen specificerats vad som gäller för respektive aktör. Utgångspunkten bör vara att en överträdelse av bestämmelser om aktörernas skyldigheter ska medföra en sanktionsavgift. En förutsättning för att en överträdelse ska kunna leda till en sanktionsavgift är dock att marknadskontrollmyndigheten enkelt kan avgöra huruvida en överträdelse har skett. Bestämmelsen i EU-förordningen bör vara klar och tydlig, vilket innebär att den bland annat inte får innehålla något skönsmässigt bedömningsmoment.

Av artikel 6.1 framgår att tillverkaren ska se till att EU-gödselprodukten har konstruerats och tillverkats i enlighet med kraven i bilagorna I och II när den släpps ut på marknaden. Innan en produkt släpps ut på marknaden ska tillverkaren enligt artikel 6.2 utarbeta den tekniska dokumentation och utföra eller låta utföra det förfarande för bedömning av överensstämmelse som avses i artikel 15. I artikel 6.2 anges vidare att när förfarandet för bedömning av överensstämmelse visar att en EU-gödselprodukt uppfyller de tillämpliga kraven i förordningen ska tillverkaren upprätta en EU-försäkran om överensstämmelse och anbringa CE-märkningen. Hur en EU-försäkran om överensstämmelse ska utformas och vad den ska innehålla framgår av artiklarna 16.1–16.3, medan regler och villkor för CE-märkningen finns i artiklarna 18.1–18.3. Genom att upprätta en sådan EU-försäkran tar tillverkaren ansvar för att EU-gödselprodukten överensstämmer med kraven i förordningen.

I artiklarna 6.5 och 6.6 anges vilka uppgifter som tillverkaren ska ange på produkten. Det handlar bland annat om typnummer, partinummer eller annan identifieringsmärkning samt sitt namn, registrerade firmanamn och den postadress på vilken tillverkaren kan kontaktas. Av artikel 6.7 följer att tillverkaren också ska säkerställa att produkterna åtföljs av den information som avses i bilaga III.

Även om de krav som ställs på en EU-gödselprodukt i bilaga I och II är av mycket teknisk karaktär så är kraven klara och tydliga och det bör vara relativt enkelt att avgöra om tillverkaren uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 6.1. På samma sätt bör det vara enkelt att konstatera om en tillverkare har utarbetat den tekniska dokumentationen eller har utfört eller låtit utföra en bedömning av överensstämmelse i enlighet med artikel 6.2, eller om en tillverkare har upprättat en EU-försäkran eller utformat CE-märkningen på det sätt som anges i artiklarna 16.1–16.3 och 18.1 och 18.3. Det bör också enkelt kunna konstateras om en gödselprodukt är märkt och åtföljs av rätt information i enlighet med artiklarna 6.5–6.7. Överträdelser av dessa bestämmelser bör därför sanktioneras med sanktionsavgifter.

Även bestämmelserna om importörens och distributörens skyldigheter enligt artiklarna 8.1, 8.2 första stycket, 8.3–8.5, 8.8, 9.2 första stycket, 9.3 och 11 får anses vara tillräckligt klara och tydliga för att kunna omfattas av sanktionsavgiftssystemet. Av dessa framgår bland annat att en importör som släpper ut en EU-gödselprodukt på marknaden ska säkerställa att tillverkaren har utfört det lämpliga förfarande för bedömning av överensstämmelse som avses i artikel 15. Importören ska även bland annat säkerställa att tillverkaren har utarbetat den tekniska dokumentationen, att

EU-gödselprodukten åtföljs av de dokument som krävs samt att tillverkaren har uppfyllt kraven i artiklarna 6.5 och 6.6. När det gäller distributören ska denna bland annat kontrollera att EU-gödselprodukten som tillhandahålls på marknaden åtföljs av de dokument som krävs, inklusive den information som avses i artikel 6.7 eller artikel 8.4, samt att tillverkaren och importören har uppfyllt kraven i artiklarna 6.5 och 6.6 respektive 8.3. Det kan noteras att av artikel 10 framgår att en importör eller distributör ska anses vara tillverkare och ha samma skyldigheter som tillverkaren har enligt artikel 6 när importören eller distributören släpper ut en EU-gödselprodukt på marknaden i eget namn eller under eget varumärke eller ändrar en EU-gödselprodukt som redan har släppts ut på marknaden på ett sådant sätt att överensstämmelsen med denna förordning kan påverkas.

I EU:s gödselproduktförordning finns även bestämmelser som innehåller inslag av skönsmässiga bedömningar och som därför inte kan anses vara tillräckligt tydliga och klara för att omfattas av systemet med sanktionsavgifter. Artiklarna 6.4 och 8.6 innehåller till exempel bestämmelser som innebär att tillverkaren och importören ska utföra slumpvisa provningar av EU-gödselprodukter som tillhandahålls eller släpps ut på marknaden när det är lämpligt med tanke på produktens prestanda eller de risker som produkterna utgör. I artikel 8.2 andra stycket respektive artikel 9.2 andra stycket anges att en importör eller distributör inte får släppa ut eller tillhandahålla en EU-gödselprodukt på marknaden om han eller hon anser eller har skäl att tro att produkten inte överensstämmer med förordningen. Vidare anges i artiklarna 6.8, 8.7 och 9.4 att den ekonomiska aktören ska vidta korrigerande åtgärder om aktören anser eller har skäl att anse att en EU-gödselprodukt som aktören släppt ut eller tillhandahållit på marknaden inte överensstämmer med kraven i förordningen. Det får i dessa fall anses tillräckligt att marknadskontrollmyndigheten använder den befogenhet att besluta om föreläggande förenat med vite som beskrivs i avsnitten 6.1 och 6.2.

När det gäller en ekonomisk aktörs bristande samarbete med behörig myndighet enligt artiklarna 6.9, 8.9, 9.5 och 38.1 samt skyldigheten att identifiera ekonomiska aktörer enligt artikel 12 bör föreläggande och vite vara en effektivare metod än sanktionsavgifter för att tvinga fram ett önskat beteende (se avsnitten 6.1 och 6.2).

Sammanfattningsvis bör sanktionsavgift kunna tas ut vid överträdelser av artiklarna 6.1–6.3, 6.5–6.7, 7.1, 8.1, 8.2 första stycket, 8.3–8.5, 8.8, 9.2 första stycket, 9.3, 11 a och b, 16.1–16.3 och 18.1 och 18.3 i EU:s gödselproduktförordning. Det bör i den nya lagen tydligt framgå vilket otillåtet åsidosättande av en bestämmelse i EU:s gödselproduktförordning som kan medföra en sanktion. Det bör göras genom en hänvisning till respektive artikel i förordningen tillsammans med en kort beskrivning av artikelns innehåll. Hänvisningen till EU:s gödselproduktförordning bör vara dynamisk.

Överträdelser av bestämmelser i EU:s marknadskontrollförordning

Att medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner för överträdelser av EU:s marknadskontrollförordning innebär att det ska finnas nationella bestämmelser om sanktioner för en ekonomisk aktör som överträder

bestämmelser i förordningen. I avsnitt 6.1 föreslås att bestämmelsen om att marknadskontrollmyndigheten ska få besluta de förelägganden som behövs för att förordningen ska följas och att ett sådant beslut om föreläggande ska få förenas med vite ska föras över från lagen om marknadskontroll av EU-gödselprodukter till den nya lagen. I prop. 2021/22:238 gjordes bedömningen att vite är en tillräcklig sanktion för att ekonomiska aktörer ska agera i överensstämmelse med EU:s marknadskontrollförordning och att vite uppfyller kraven enligt artikel 41 i förordningen (s. 167).

Marknadskontrollmyndigheten ska pröva frågor om sanktionsavgifter

Beslut om sanktionsavgift kan fattas av en myndighet eller av en domstol efter ansökan från myndigheten. Generellt sett anses en myndighet lämpad att besluta om sanktionsavgift när reglerna är relativt enkla att tillämpa, beslutsfattandet är förhållandevis schabloniserat och sanktionsbestämmelserna bygger på strikt ansvar. En domstol brukar anses mer lämpad att besluta om sanktionsavgift om det är aktuellt att pröva subjektiva rekvisit eller andra svårbedömda rekvisit. En fördel med att en myndighet som utövar tillsyn eller annan kontroll fattar beslutet är att handläggningen blir snabbare eftersom inte andra myndigheter måste involveras i hanteringen. Det är vidare den myndigheten som har bäst förutsättningar att bedöma om en aktör har underlåtit att följa de i sammanhanget aktuella bestämmelserna.

I svensk rätt finns flera exempel på när en myndighet som utövar tillsyn eller annan kontroll har getts möjlighet att besluta om sanktionsavgifter, till exempel livsmedelslagen (2006:804), växtskyddslagen (2022:725) och resegarantilagen (2018:1218). Det förekommer också att sanktionsavgift ska beslutas av domstol efter ansökan från en myndighet, till exempel produktsäkerhetslagen (2004:451).

Huvudregeln är att sanktionsavgiftssystem bygger på strikt ansvar, det vill säga det krävs inte att överträdelser skett uppsåtligen eller av oaktsamhet (propositionen Brottsdatalag, prop. 2017/18:232 s. 324). För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara såväl rimlig som rättssäker bör det dock finnas ett starkt stöd för en presumtion att överträdelser på området inte kan ske på annat sätt än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet (prop. 1981/82:142 s. 24).

De överträdelser av EU:s gödselproduktförordning som föreslås leda till sanktionsavgifter är sådana att de kan bygga på strikt ansvar. Avgiften riktar sig uteslutande mot näringsidkare och de ekonomiska aktörer som riskerar att bli avgiftsskyldiga för överträdelser av EU:s gödselproduktförordning får förväntas ha god kännedom om regelverket och ha särskild anledning att se till att dessa regler följs, särskilt som regelverket är frivilligt att ansluta sig till. Att tillverka, distribuera eller importera och sälja en produkt som bryter mot regler som den ekonomiska aktören förutsätts känna till eller sätta sig in i bör kunna betraktas som i vart fall oaktsamt. Vid fråga om en avgift ska påföras för brister behöver det därför inte göras någon bedömning av om överträdelsen skett med uppsåt eller av oaktsamhet utan det räcker med ett konstaterande att regleringen inte följts – det vill säga det finns förutsättningar att tillämpa en reglering med strikt ansvar. Det är därmed också lämpligt att låta en myndighet att besluta om

sanktionsavgift för överträdelser av förordningen. Överträdelser av förordningens bestämmelser är av den arten att de i första hand kommer att upptäckas av marknadskontrollmyndigheten och det bör följaktligen vara marknadskontrollmyndigheten som beslutar om sanktionsavgift. Beslutet bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se avsnitt 8). På så sätt tillgodoses rättssäkerhetsaspekterna för den som åläggs sanktionsavgift och på sikt kommer det att kunna bildas domstolspraxis till vägledning för marknadskontrollmyndighetens beslut.

Det bör vara obligatoriskt för marknadskontrollmyndigheten att ta ut sanktionsavgift i de fall förutsättningarna för detta är uppfyllda. Bestämmelserna om sanktionsavgift bör därför formuleras på så sätt att sanktionsavgift ska tas ut om förutsättningarna för det är uppfyllda. Sanktionsavgift ska dock inte få tas ut för ringa fall. Vad som är ringa måste bedömas utifrån situationen i det enskilda fallet. Typiskt sett kan det vara fråga om ett åsidosättande som har haft mindre allvarliga konsekvenser, till exempel att produkten har tillhandahållits på marknaden endast i begränsad omfattning. Det kan också handla om mindre allvarliga överträdelser av de formella krav som följer av EU:s gödselproduktförordning, till exempel att tillverkaren eller importören har underlåtit att på produkten ange någon av de uppgifter som framgår av artiklarna 6.6 och 8.3.

Marknadskontrollmyndigheten bör därutöver ha möjlighet att i vissa fall helt eller delvis efterge sanktionsavgiften, se avsnitt 7.7.

7.6 Sanktionsavgiftens storlek

Förslag: Sanktionsavgiften ska uppgå till minst 5 000 kronor och högst 75 000 kronor. Avgiften ska inte överstiga tio procent av näringsidkarens omsättning närmast föregående räkenskapsår.

Med årsomsättning avses den totala omsättningen närmast föregående räkenskapsår. Om överträdelserna har skett under näringsidkarens första verksamhetsår, eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, ska omsättningen få uppskattas.

När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelserna är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser.

Skälen för förslaget: Avgiftens storlek bör fastställas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vid den bedömningen bör två parametrar beaktas, nämligen överträdelsernas allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser. Med hur allvarlig överträdelserna är avses överträdelsernas omfattning och den typiska faran som överträdelserna medför. Kriteriet betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser tar sikte på bestämmelsen som sådan och dess skyddsintresse.

För ett effektivt och rättssäkert sanktionssystem krävs att sanktionsavgifterna är proportionella, rättvisa och har en handlingsdirigerande verkan för såväl små som stora aktörer. När det gäller beloppsintervallet för sanktionsavgifter varierar det mellan olika rättsområden, från 1 000 kronor som lägsta nivå upp till 20 000 000 kronor för de allvarligaste

överträdelserna, se till exempel resegarantilagen (2018:1218) och lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Det kan antas att kraven i EU:s gödselproduktförordning, som kan leda till en sanktionsavgift, träffar såväl stora som små företag. Verksamhetsutövarna kommer troligen bestå av både företag med stora anläggningar och mindre företag som bedriver verksamhet i begränsad omfattning. Minimivån får inte vara så hög att effekten blir orimlig för ett företag som nyligen startat en verksamhet i mindre skala. Vidare bör intervallet för sanktionsavgiften vara förhållandevis stort. Det finns då möjlighet att göra en nyanserad bedömning när avgiftens storlek ska bestämmas. Mot bakgrund av detta är det rimligt att en sanktionsavgift uppgår till minst 5 000 kronor och som mest 75 000 kronor.

Dessutom bör, utöver överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser, den ekonomiska förmågan hos det företag som ska påföras en avgift kunna beaktas när avgiftens storlek bestäms. Det bör därför föreskrivas att sanktionsavgiften inte ska kunna bestämmas till ett belopp som överstiger tio procent av näringsidkarens årsomsättning. Årsomsättningen ska avse omsättningen närmast föregående räkenskapsår. Om överträdelserna har skett under näringsidkarens första verksamhetsår eller om uppgifter om årsomsättning annars saknas, är bristfälliga eller kan antas vara missvisande, får årsomsättningen uppskattas.

När det gäller situationen att en och samma ekonomisk aktör åsidosätter mer än en skyldighet enligt EU:s gödselproduktförordning så finns det inte något som hindrar att en gemensam sanktionsavgift påförs för dessa överträdelser, om det framstår som praktiskt lämpligt att hantera dem tillsammans. Detta utesluter inte att de påförda olika avgifterna kan sättas ned helt eller delvis om förutsättningar finns för det, se avsnitt 7.7.

7.7 Nedsättning av sanktionsavgiften

Förslag: Marknadskontrollmyndigheten ska få besluta att helt eller delvis sätta ned en sanktionsavgift om det finns särskilda skäl eller det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.

Skälen för förslaget: Att avgiftsskyldigheten bygger på strikt ansvar innebär att det bör finnas en möjlighet att kunna besluta om jämkning av sanktionsavgiften. En bestämmelse som ger myndigheten utrymme att i vissa fall sätta ned en avgift helt eller delvis bör därför införas. En sådan nedsättning bör kunna ske om det finns särskilda skäl eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften. Det kan bland annat vara en situation där åsidosättandet legat utanför den ekonomiska aktörens kontroll, till exempel att den ekonomiska aktören på grund av sjukdom har varit förhindrad att fullgöra sina uppgifter enligt EU:s gödselproduktförordning. Även vad den ekonomiska aktören har gjort för att undvika att åsidosätta kraven i förordningen bör beaktas i bedömningen.

Bestämmelsen om nedsättning av en avgift avser undantagssituationer och utrymmet för att inte för att sätta ned avgiften bör vara begränsat. Ett sjukdomshinder ska normalt styrkas med läkarintyg. För att den avgiftsskyldige inte ska anses ha haft möjlighet att ens uppdra åt någon annan att fullgöra en skyldighet bör det i praktiken handla om ett sjukdomshinder av allvarligt slag. Utrymmet att beakta sådana omständigheter annat än för privatpersoner eller för mycket små företag där det inte finns möjlighet att överföra ansvaret på någon annan är mycket litet. Vid beaktande av om den avgiftsskyldige gjort vad denna har kunnat för att undvika att en överträdelse skulle kunna inträffa kan hänsyn tas till det förhållandet att den avgiftsskyldige faktiskt ansträngt sig för att en överträdelse inte skulle komma att inträffa, men där överträdelsen ändå inträffat på grund av ett i sammanhanget ursäktligt misstag.

Bristande betalningsförmåga, att verksamheten är nystartad, okunskap om gällande regler, glömska, tidsbrist och dåliga rutiner är sådana omständigheter som inte bör medföra befrielse från eller nedsättning av avgiften. Den slutliga bedömningen av i vilka situationer som en sanktionsavgift ska sättas ned får överlämnas till rättstillämpningen.

7.8 Förfarandefrågor och preskription

Förslag: Sanktionsavgiften ska betalas till marknadskontrollmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften fick laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Om sanktionsavgiften inte betalas i tid, ska myndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

Innan marknadskontrollmyndigheten beslutar om sanktionsavgift ska den som avgiften ska tas ut av få tillfälle att yttra sig. Om så inte har skett inom två år från det att överträdelsen skedde får någon sanktionsavgift inte beslutas.

Ett beslut om sanktionsavgift ska delges.

En beslutad sanktionsavgift ska falla bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Skälen för förslaget: Eftersom det är marknadskontrollmyndigheten som ska besluta om sanktionsavgift kommer förvaltningslagen (2017:900) att gälla för förfarandet. Det är dock vanligt att bestämmelser om sanktionsavgifter åtföljs av särskilda förfarandebestämmelser om bland annat preskription och verkställighet, se till exempel produktsäkerhetslagen och resegarantilagen.

En sanktionsavgift bör betalas till marknadskontrollmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet. Om avgiften inte betalas i tid bör marknadskontrollmyndigheten vara skyldig att lämna den obetalda avgiften för indrivning enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Av 3 kap. 1 § utsökningslagen följer att en förvaltningsmyndighets beslut som innefattar betalningsskyldighet och som är

överklagbart är en verkställbar exekutionstitel. Enligt 3 kap. 20 § utsökningsbalken får ett sådant beslut verkställas när det fått laga kraft.

Sanktionsavgifter tillfaller normalt sett staten. Det finns inte skäl att låta någon annan ordning gälla i fråga om sanktionsavgifter som rör EU-gödselprodukter.

Ett beslut om sanktionsavgift är en ingripande åtgärd. Behovet av att ingripa mot en överträdelse minskar över tid. Det bör därför finnas en bortre tidsgräns för den behöriga myndighetens handläggning och möjligheten att besluta om sanktionsavgift. Om det efter överträdelsen har gått mer än två år utan den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig, bör en sanktionsavgift inte få beslutas. Ett beslut om avgift bör delges den betalningsskyldige enligt delgivningslagen (2010:1932). I likhet med det som i allmänhet gäller för sanktionsavgifter bör avgiften även preskriberas till den del verkställighet inte har skett inom fem år.

7.9 Förbud mot dubbelbestraffning

Förslag: Det ska inte beslutas om sanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande om vite om överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Skälen för förslaget: Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och några av dess tilläggsprotokoll, däribland det sjunde tilläggsprotokollet, gäller som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I 2 kap. 19 § regeringsformen finns ett förbud mot att meddela lag eller föreskrift som står i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. I artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen finns ett förbud mot dubbel lagföring eller dubbla straff.

Marknadskontrollmyndigheten ska enligt förslaget få meddela de förelägganden som behövs för att EU:s gödselproduktförordning och EU:s marknadskontrollförordning ska följas (se avsnitten 6.1 och 6.2). Sådana förelägganden ska kunna förenas med vite. Ett vite har karaktär av straff och aktualiserar tillämpningen av förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Högsta domstolen har i sin praxis fastslagit att det inte enbart är ett slutligt avgörande som utgör ett hinder mot andra förfaranden, utan att även en pågående prövning utgör ett sådant hinder enligt svenska grundläggande processuella principer (se bland annat Högsta domstolens avgörande NJA 2013 s. 502). I regelverk där det är möjligt att utfärda ett vitesföreläggande och ta ut en sanktionsavgift för samma överträdelse är det därför brukligt att införa bestämmelser som syftar till att hindra dubbelbestraffning. Dessa brukar utformas på så sätt att sanktionsavgift inte får beslutas om överträdelsen även omfattas av ett vitesföreläggande och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet, se till exempel 33 § lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och

digitala tjänster och 27 § resegarantilagen (2018:1218). En sådan bestämmelse bör därför även föras in i den nya lagen.

Det bedöms som osannolikt att den omvända situationen skulle uppstå, det vill säga att en beslutad sanktionsavgift skulle utgöra hinder mot ett föreläggande eller utdömande av vite. Ett vitesföreläggande syftar till att få enskilda att vidta en åtgärd eller underlåta att göra något, det vill säga att påverka ett framtida handlande. En sanktionsavgift däremot syftar till att utdöma en sanktion för ett tidigare agerande. Ett vitesföreläggande som beslutas efter en sanktionsavgift kan därför inte omfatta samma händelse. Det är inte heller sannolikt att marknadskontrollmyndigheten skulle använda sig av ett vitesföreläggande eller ansöka om utdömande av vite för en överträdelse för vilken en sanktionsavgift har beslutats. Risken för dubbelbestraffning i den beskrivna situationen är mot denna bakgrund mycket osannolik och motiverar därför inte en bestämmelse om förbud mot dubbelprövning (jfr propositionen Genomförande av direktivet om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation, prop. 2021/22:136 s. 363 och 364).

8 Överklagande

Förslag: Ett beslut enligt den nya lagen ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Skälen för förslaget: I lagen om marknads kontroll av EU-gödselprodukter anges att beslut av en marknads kontrollmyndighet ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. I förarbetena till bestämmelsen konstaterar regeringen att det visserligen följer av förvaltningslagen att beslut av en marknads kontrollmyndighet får överklagas men att det av tydlighetsskäl bör införas en bestämmelse om detta (prop. 2021/22:238 s. 187 och 188). Det finns inte skäl att nu göra någon annan bedömning. Överklagandebestämmelsen i lagen om marknads kontroll av EU-gödselprodukter bör därför föras över till den nya lagen om tillhandahållande på marknaden av EU-gödselprodukter.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Den nya lagen om tillhandahållande på marknaden av EU-gödselprodukter ska träda i kraft den 1 juni 2026, då lagen om EG-gödselmedel och lagen om marknads kontroll av EU-gödselprodukter ska upphöra att gälla.

Förelägganden och förbud som har meddelats med stöd av de upphävda lagarna ska fortsätta att gälla.

Den upphävda lagen om EG-gödselmedel ska fortfarande gälla för produkter som har släppts ut på marknaden som gödselmedel med beteckningen EG-gödselmedel i överensstämmelse med förordning (EG) nr 2003/2003, före den 16 juli 2022.

Skälen för förslaget: Den föreslagna lagen kompletterar bestämmelserna i EU:s gödselproduktförordning. EU:s gödselproduktförordning gäller redan och det är därför angeläget att den nya lagen träder i kraft så snart som möjligt. Regeringens förslag beräknas kunna bli behandlade av riksdagen i sådan tid att de kan träda i kraft den 1 juni 2026. Samtidigt ska lagen om EG-gödselmedel och lagen om marknads kontroll av EU-gödselprodukter upphävas. Det bör förtydligas att förelägganden och förbud som har meddelats med stöd av de upphävda lagarna ska fortsätta att gälla.

Av artikel 52 i EU:s gödselproduktförordningen följer att medlemsstaterna inte får förhindra att produkter som släpptes ut på marknaden som gödselmedel med beteckningen EG-gödselmedel i överensstämmelse med förordning (EG) nr 2003/2003 före den 16 juli 2022 tillhandahålls på marknaden. För att uppfylla detta bör lagen om EG-gödselmedel därför fortfarande gälla för produkter som har släppts ut på marknaden under den aktuella beteckningen före det angivna datumet.

10 Konsekvenser

10.1 Förslagen

I promemorian föreslås bestämmelser som kompletterar EU:s gödselproduktförordning. Bestämmelserna är nödvändiga för att säkerställa att unionsrätten får avsedd effekt och det finns inte utrymme att lämna rättsläget oförändrat. Förordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna och de konsekvenser som uppstår för samhället och de aktörer som berörs är huvudsakligen en direkt följd av den bakomliggande EU-förordningen och inte av promemorians förslag. De konsekvenser som följer av de direkt tillämpliga bestämmelserna i EU:s gödselproduktförordning redovisas därför inte.

I promemorian föreslås att ett antal bestämmelser förs över oförändrade från lagen om marknads kontroll av EU-gödselprodukter till den nya lagen. För konsekvenserna av dessa författningsförslag, se prop. 2021/22:238 s. 211–218.

10.2 Vilka som påverkas av förslagen

Konsekvenser för aktörerna på marknaden för EU-gödselprodukter

Det finns inte någon klar bild över hur många aktörer som i dag tillhandahåller eller är intresserade av att tillhandahålla EU-gödselprodukter. Som framgår av avsnitt 2 är EU:s gödselproduktförordning tillämplig på fler typer av produkter än den tidigare regleringen. Det innebär att fler producenter, så som till exempel torv- och biogasproducenter, kan välja att ansluta sig till CE-märkningen. Utifrån en beräkning av antalet producenter som tillhandahåller produkter som klassas som gödselprodukter kan totalt cirka 60–70 företag komma i fråga. Eftersom bestämmelserna i EU:s gödselproduktförordning inte är tvingande för aktörerna på marknaden är det dock oklart hur många som kommer vara intresserade av att ansluta sig till regelverket för EU-gödselprodukter.

I promemorian föreslås att en aktör i vissa fall ska kunna påföras sanktionsavgifter om regelverket inte följs. Enligt lagen om EG-gödselmedel kan den som marknadsför gödsel under beteckningen EG-gödselmedel utan att villkoren i EG:s förordning om gödselmedel eller i nationella föreskrifter är uppfyllda dömas till böter. Eftersom en administrativ sanktionsavgift är en lindrigare sanktion än böter, verkar förslaget alltså i en positiv riktning för aktörerna.

Konsekvenser för marknadskontrollmyndigheten

I promemorian föreslås att bestämmelserna om marknadskontroll förs över oförändrade från lagen om marknadskontroll av EU-gödselprodukter till den föreslagna nya lagen. En bedömning av konsekvenserna av dessa författningsförslag finns i prop. 2021/22:238 s. 211–218. I förordningen om marknadskontroll av EU-gödselprodukter har regeringen bestämt att Kemikalieinspektionen ska utföra marknadskontroll av EU-gödselprodukter.

Förslaget att marknadskontrollmyndigheten ska kunna besluta om sanktionsavgifter vid överträdelsen av vissa skyldigheter innebär att en ny uppgift för myndigheten. Myndigheten har dock redan i dag ansvar för att kontrollera produkter, utreda eventuella överträdelser av regelverket och ingripa mot aktörer. Den ökade arbetsbörda som beslut om sanktionsavgifter medför för myndigheten bedöms därmed vara begränsad, särskilt i ljuset av att det åtminstone inledningsvis endast finns ett mindre antal aktörer att utreda. Eventuella kostnadsökningar bör kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Konsekvenser för domstolarna

Förslaget att sanktionsavgifter ska kunna påföras i vissa fall kan komma att leda till ett antal överklagade ärenden till förvaltningsdomstolarna. Bedömningen är dock att den ökade måltillströmningen bör bli relativt begränsad och att eventuella ökade kostnader som kan uppkomma med anledning av detta bör kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser för kommuner eller regioner.

Konsekvenser för konsumenterna

Förslagen att införa nya sanktioner för överträdelser av regelverket för EU-gödselprodukter kan antas föra med sig att konsumenterna får ett ökat förtroende för att det uppställda regelverket efterlevs. Konsumenternas förtroende för produkten kan därmed antas stärkas.

10.3 Övriga konsekvenser

Förslagen i denna promemoria bedöms inte ha några specifika miljömässiga konsekvenser. Förslagen bedöms inte heller ha några nämnvärda sociala effekter, till exempel för jämlikhet, tillgänglighet, kultur, hälsa eller utbildning. Förslagen bedöms inte ha några särskilda effekter på förhållandena mellan stora, medelstora och små företag.

11 Författningskommentar

Förslaget till lag om tillhandhållande på marknaden av EU-gödselprodukter

Lagens innehåll

1 § I denna lag finns bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1009 av den 5 juni 2019 om fastställande av bestämmelser om tillhandahållande på marknaden av EU-gödselprodukter och om ändring av förordningarna (EG) nr 1069/2009 och (EG) nr 1107/2009 samt om upphävande av förordning (EG) nr 2003/2003.

Paragrafen upplyser om att lagen innehåller bestämmelser som kompletterar EU:s gödselproduktförordning. Hänvisningen till förordningen är dynamisk och avser alltså förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Anmälda organ

2 § Bestämmelser om anmälan av organ för bedömning av överensstämmelse finns i lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll och i föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

I paragrafen finns en upplysning om att bestämmelser om anmälan av organ för bedömning av överensstämmelse finns i lagen om ackreditering

och teknisk kontroll (2011:791) och i föreskrifter meddelade i anslutning till den lagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Marknadskontroll

3 § Bestämmelser om marknadskontroll finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011.

Den myndighet som regeringen bestämmer är marknadskontrollmyndighet.

Paragrafen motsvarar 2 § lagen (2022:1107) om marknadskontroll av EU-gödselprodukter (jfr prop. 2021/22:238 s. 219). Överväganden finns i avsnitt 6.1.

4 § Vid marknadskontroll enligt förordning (EU) 2019/1020 har marknadskontrollmyndigheten befogenhet att

1. enligt artikel 14.4 a–14.4 c kräva att ekonomiska aktörer ska tillhandahålla handlingar, specifikationer, data eller uppgifter,

2. enligt artikel 14.4 d utföra oanmälda inspektioner på plats och fysiska kontroller av produkter,

3. enligt artikel 14.4 e få tillträde till lokaler, mark eller transportmedel,

4. enligt artikel 14.4 f inleda undersökningar på eget initiativ,

5. enligt artikel 14.4 g kräva att ekonomiska aktörer ska vidta lämpliga åtgärder för att få en bristande överensstämmelse att upphöra eller att eliminera en risk,

6. enligt artikel 14.4 h själv vidta åtgärder,

7. enligt artikel 14.4 j införskaffa, inspektera och demontera varuprover, och

8. enligt artikel 14.4 k kräva att innehåll på ett onlinegränssnitt ska avlägsnas, att en varning ska visas eller att åtkomsten ska begränsas.

Befogenheten enligt första stycket 8 gäller inte i fråga om databaser som omfattas av tryckfrihetsförordningens eller yttrandefrihetsgrundlagens skydd.

När ändrade förhållanden ger anledning till det, ska marknadskontrollmyndigheten besluta att en sådan skyldighet som avses i första stycket 8 inte längre ska gälla.

I paragrafen regleras vilka befogenheter marknadskontrollmyndigheten har vid kontroll av EU-gödselprodukter. Den motsvarar i huvudsak 3 § lagen om marknadskontroll av EU-gödselprodukter (jfr prop. 2021/22:238 s. 219–223). Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

I första stycket, punkterna 1–8, anges marknadskontrollmyndighetens befogenheter genom hänvisningar till de relevanta bestämmelserna i artikel 14 i EU:s marknadskontrollförordning.

Andra stycket innehåller en upplysning om en begränsning av befogenheten enligt artikel 14.4 k som följer av grundlag.

Tredje stycket innebär en skyldighet för marknadskontrollmyndigheten att – när förhållandena ger anledning till det – besluta att en åtgärd som

avses i första stycket 8 (dvs. en åtgärd som innebär att ett innehåll på ett onlinegränssnitt ska avlägsnas, att en varning ska visas eller att åtkomsten ska begränsas) inte längre ska gälla.

5 § *En marknadskontrollmyndighet får införskaffa ett varuprov under dold identitet enligt artikel 14.4 j i förordning (EU) 2019/1020 endast om det är nödvändigt för att syftet med kontrollen ska uppnås. Efter införskaffandet ska myndigheten underrätta den ekonomiska aktören om att införskaffandet har skett under dold identitet, så snart det går utan att syftet med åtgärden går förlorat.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilka fall marknadskontrollmyndighetens får införskaffa ett varuprov under dold i identitet. Paragrafen motsvarar 3 § andra stycket lagen om marknadskontroll av EU-gödselprodukter (jfr prop. 2021/22:238 s. 222 och 223). Överväganden finns i avsnitt 6.1.

Enligt paragrafen får marknadskontrollmyndigheten införskaffa ett varuprov under dold identitet enligt artikel 14.4 j i EU:s marknadskontrollförordning endast om det är nödvändigt för att syftet med kontrollen ska uppnås. Efter införskaffandet ska myndigheten underrätta den ekonomiska aktören om att införskaffandet har skett under dold identitet, så snart det går utan att syftet med åtgärden går förlorat. Med ekonomisk aktör menas enligt artikel 3.13 i EU:s marknadskontrollförordning tillverkaren, tillverkarens representant, importören eller distributören, leverantören av distributionstjänster eller en annan fysisk eller juridisk person som omfattas av skyldigheter avseende tillverkning av produkter, tillhandahållande av dem på marknaden eller ibruktagande av dem i enlighet med relevant harmoniserad unionslagstiftning.

Förelägganden

6 § *Marknadskontrollmyndigheten får, utöver det som följer av 4 §, besluta de förelägganden som behövs för att förordning (EU) 2019/1009 och förordning (EU) 2019/1020 ska följas.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om föreläggande. Den motsvarar delvis 4 § lagen om marknadskontroll av EU-gödselprodukter (jfr prop. 2021/22:238 s. 223). Övervägandena finns i avsnitten 6.1 och 6.2.

Enligt paragrafen får marknadskontrollmyndigheten, utöver vad som följer av 4 §, besluta de förelägganden som behövs för att EU:s marknadskontrollförordning ska följas. Med stöd av bestämmelsen får marknadskontrollmyndigheten även besluta de förelägganden som behövs för att EU:s gödselproduktförordning ska följas. Ett föreläggande kan till exempel behövas för att förmå en ekonomisk aktör att i enlighet med artiklarna 6.9, 8.9 och 9.5 i EU:s gödselproduktförordning samarbeta med marknadskontrollmyndigheten om de åtgärder som vidtas för att undanröja riskerna med en EU-gödselprodukt som de släppt ut eller tillhandahållit på marknaden.

Hänvisningarna till förordningarna är dynamiska och avser därmed förordningarna i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Vite

7 § Ett beslut om föreläggande enligt 4 eller 6 § får förenas med vite.

Paragrafen reglerar marknadskontrollmyndighetens möjlighet att förena beslut om föreläggande med vite. Den motsvarar delvis 5 § lagen om marknadskontroll av EU-gödselprodukter (jfr prop. 2021/22:238 s. 223 och 224). Bestämmelsen innebär att ett föreläggande enligt 4 § eller 6 § får förenas med vite. För viten tillämpas lagen (1985:206) om viten.

Övervägandena finns i avsnitten 6.1 och 6.2.

Omedelbar verkställighet

8 § Marknadskontrollmyndigheten får när den fattar beslut enligt 4 eller 6 § bestämma att beslutet ska gälla omedelbart.

Paragrafen reglerar omedelbar verkställighet av vissa beslut. Den motsvarar delvis 6 § lagen om marknadskontroll av EU-gödselprodukter (jfr prop. 2021/22:238 s. 224).

Övervägandena finns i avsnitten 6.1 och 6.2.

Hjälp av Polismyndigheten

9 § Polismyndigheten ska på begäran av marknadskontrollmyndigheten lämna den hjälp som behövs för att marknadskontrollmyndigheten ska kunna vidta åtgärder enligt 4 §.

Hjälp enligt första stycket får begäras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

Paragrafen reglerar marknadskontrollmyndighetens möjlighet att begära hjälp av Polismyndigheten för att vidta åtgärder för marknadskontroll. Den motsvarar 7 § lagen om marknadskontroll av EU-gödselprodukter (jfr prop. 2021/22:238 s. 224 och 225).

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Tystnadsplikt

10 § Den som har tagit befattning med ett ärende som gäller marknadskontroll enligt denna lag får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon har fått veta om någons affärs- eller driftförhållanden.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt vid marknadskontroll. Den motsvarar 8 § lagen om marknadskontroll av EU-gödselprodukter (jfr prop. 2021/22:238 s. 225).

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Avgifter

11 § Av lagen (2014:140) med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter om marknads kontroll av varor och annan närliggande tillsyn framgår att föreskrifter om avgifter för kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020 får meddelas.

Paragrafen innehåller en upplysning om var det finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter för kontroll enligt EU:s marknads-kontrollförordning.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Sanktionsavgifter

12 § Marknadskontrollmyndigheten ska besluta att ta ut en sanktionsavgift från en tillverkare som bryter mot förordning (EU) 2019/1009 genom att

1. släppa ut en EU-gödselprodukt på marknaden i strid med artikel 6.1,
2. inte utarbeta den tekniska dokumentationen eller utföra förfarandet för bedömning av överensstämmelse enligt det som krävs i artiklarna 6.2 och 15,
3. inte utforma EU-försäkringen eller sätta en CE-märkning på som produkt på det sätt som anges i 16.1–16.3, 18.1 och 18.3,
4. inte spara den tekniska dokumentationen eller EU-försäkringen om överensstämmelse eller inte tillhandahålla en kopia av EU-försäkringen enligt det som krävs i artikel 6.3,
5. inte på EU-gödselproduktens förpackning eller i medföljande dokumentation ange den information som framgår av artiklarna 6.5–6.7, eller
6. delegera uppgifter till tillverkarens representant i strid med artikel 7.1.

I paragrafen regleras vilka överträdelser av EU:s gödselproduktförordning som ska leda till att en sanktionsavgift tas ut av en tillverkare. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

Av punkten 1 följer att en sanktionsavgift ska tas ut av en tillverkare som släpper ut en produkt på marknaden i strid mot artikel 6.1. Enligt den artikeln ska tillverkaren se till att en EU-gödselprodukt, när den släpps ut på marknaden, är konstruerad och tillverkad i enlighet med förordningen.

Punkten 2 avser överträdelser av artiklarna 6.2 och 15. Av artikel 6.2 framgår att innan tillverkare släpper ut EU-gödselprodukter på marknaden ska de utarbeta den tekniska dokumentationen och utföra eller låta utföra det förfarande för bedömning av överensstämmelse som avses i artikel 15. Av artikel 15 framgår i sin tur att det är det förfarande för bedömning av överensstämmelse som beskrivs i bilaga IV som ska användas. När förfarandet för bedömning av överensstämmelse visar att en EU-gödselprodukt uppfyller kraven i EU:s gödselproduktförordning ska tillverkaren upprätta en EU-försäkringen om överensstämmelse och sätta CE-märkningen på produkten.

Punkten 3 avser överträdelser av artiklarna 16.1–16.3, 18.1 och 18.3. Av dessa artiklar framgår hur en EU-försäkringen om överensstämmelse ska utformas samt regler och villkor för anbringande av CE-märkning.

Av *punkten 4* följer att en sanktionsavgift ska tas ut av en tillverkare som inte sparar den tekniska dokumentationen eller EU-försäkran om överensstämmelse eller inte tillhandahåller en kopia av EU-försäkran enligt det som krävs i artikel 6.3. Enligt artikel 6.3 ska en tillverkare spara den tekniska dokumentationen och EU-försäkran om överensstämmelse i fem år efter det att den EU-gödselprodukt som omfattas av de dokumenten har släppts ut på marknaden. Vidare ska tillverkaren på begäran tillhandahålla andra ekonomiska aktörer en kopia av EU-försäkran om överensstämmelse.

Punkten 5 avser överträdelser av artiklarna 6.5–6.7. Av artikel 6.5 framgår att tillverkare ska säkerställa att förpackningen för de EU-gödselprodukter som de har släppt ut på marknaden är försedd med typnummer, partinummer eller annan identifieringsmärkning, eller, om EU-gödselprodukten tillhandahålls utan förpackning, lämnas i ett medföljande dokument. Vidare ska tillverkare, enligt artikel 6.6, på EU-gödselproduktens förpackning ange sitt namn, registrerade firmanamn eller registrerade varumärke samt den postadress som de kan kontaktas på, eller, om EU-gödselprodukten tillhandahålls utan förpackning, i ett medföljande dokument. I artikel 6.7 anges att tillverkare ska säkerställa att EU-gödselprodukterna åtföljs av den information som krävs enligt bilaga III.

Av *punkten 6* följer att en sanktionsavgift ska tas ut från en tillverkare som delegerat uppgifter till tillverkarens representant i strid med artikel 7.1. Med tillverkarens representant menas enligt artikel 2.12 en fysisk eller juridisk person som är etablerad inom unionen och som enligt skriftlig fullmakt från en tillverkare har rätt att i dennes ställe utföra särskilda uppgifter.

13 § *Marknadskontrollmyndigheten ska besluta att ta ut en sanktionsavgift från en importör som bryter mot förordning (EU) 2019/1009 genom att*

- 1. släppa ut en EU-gödselprodukt på marknaden i strid med artikel 8.1,*
- 2. inte säkerställa att tillverkaren har uppfyllt kraven i fråga om förfarande för bedömning för överensstämmelse, teknisk dokumentation, märkning och dokumentation av information enligt artikel 8.2 första stycket,*
- 3. inte på EU-gödselproduktens förpackning eller i medföljande dokumentation ange den information som framgår av artikel 8.3,*
- 4. inte säkerställa att EU-gödselprodukterna åtföljs av den information som krävs enligt artikel 8.4,*
- 5. inte säkerställa förvarings- eller transportförhållandena för EU-gödselprodukten enligt det som krävs i artikel 8.5,*
- 6. inte hålla en kopia av EU-försäkran om överensstämmelse och annan teknisk dokumentation tillgänglig eller inte tillhandahålla andra ekonomiska aktörer en EU-försäkran om överensstämmelse enligt det som krävs i artikel 8.8, eller*
- 7. inte på EU-gödselproduktens förpackning ange den information som avses i artikel 11 a eller hålla den information som anges i artikel 11 b tillgänglig på det sätt som krävs i artikeln.*

I paragrafen regleras vilka överträdelse av EU:s gödselproduktförordning som ska leda till att en sanktionsavgift tas ut av en importör. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

Av *punkten 1* följer att en sanktionsavgift ska tas ut av en importör som släpper ut en produkt i strid mot artikel 8.1. Av den artikeln följer att importörer endast får släppa ut på marknaden sådana EU-gödselprodukter som uppfyller kraven.

Punkten 2 avser överträdelse av artikel 8.2 första stycket. Av den artikeln följer att innan importörer släpper ut EU-gödselprodukter på marknaden ska de säkerställa att tillverkaren har utfört det lämpliga förfarande för bedömning av överensstämmelse som avses i artikel 15. Importörer ska vidare säkerställa att tillverkaren har utarbetat den tekniska dokumentationen, att EU-gödselprodukten åtföljs av de dokument som krävs samt att tillverkaren har uppfyllt kraven i artikel 6.5 och 6.6.

Av *punkten 3* följer att en sanktionsavgift ska tas av en importör som inte på EU-gödselproduktens förpackning eller i medföljande dokumentation anger den information som framgår av artikel 8.3. Av den artikeln framgår att importörer på EU-gödselproduktens förpackning ska ange sitt namn, registrerade firmanamn eller registrerade varumärke samt den postadress som de kan kontaktas på, eller, om EU-gödselprodukten tillhandahålls utan förpackning, i ett medföljande dokument.

Punkten 4 avser överträdelse av artikel 8.4. Av den artikeln framgår att importörer ska säkerställa att EU-gödselprodukterna åtföljs av den information som krävs enligt bilaga III.

Av *punkten 5* följer att en sanktionsavgift ska tas ut av en importör som inte säkerställer förvarings- eller transportförhållandena för EU-gödselprodukten enligt det som krävs i artikel 8.5. Enligt den artikeln får förvarings- eller transportförhållandena inte äventyra produktens överensstämmelse med kraven i bilaga I eller bilaga III.

Av *punkten 6* framgår att en sanktionsavgift ska tas ut av en importör som inte håller en kopia av EU-försäkran om överensstämmelse och annan teknisk dokumentation tillgänglig eller inte tillhandahåller andra ekonomiska aktörer en EU-försäkran om överensstämmelse enligt det som krävs i artikel 8.8. Av den artikeln framgår att importören ska hålla en kopia tillgänglig för marknadskontrollmyndigheten i fem år efter det att EU-gödselprodukten har släppts ut på marknaden och säkerställa att dessa myndigheter på begäran kan få tillgång till den tekniska dokumentationen. Vidare ska importörer på begäran tillhandahålla andra ekonomiska aktörer en kopia av EU-försäkran om överensstämmelse.

Enligt *punkten 7* ska en sanktionsavgift tas ut av en importör som inte på EU-gödselproduktens förpackning anger den information som avses i artikel 11 a eller håller den information som anges i artikel 11 b tillgänglig på det sätt som krävs i artikeln.

14 § *Marknadskontrollmyndigheten ska besluta att ta ut en sanktionsavgift från en distributör som bryter mot förordning (EU) 2019/1009 genom att*

1. inte säkerställa att tillverkaren och distributören har uppfyllt kraven i fråga om märkning och dokumentation av information enligt artikel 9.2 första stycket,

2. inte säkerställa förvarings- eller transportförhållandena för EU-gödselprodukten enligt det som krävs i artikel 9.3, eller

3. inte på EU-gödselproduktens förpackning ange den information som avses i artikel 11 a eller hålla den information som anges i artikel 11 b tillgänglig på det sätt som krävs i artikeln.

I paragrafen regleras vilka överträdelser av EU:s gödselproduktförordning som ska leda till att en sanktionsavgift tas ut av en distributör. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

Av *första punkten* följer att en sanktionsavgift ska tas ut av en distributör som inte säkerställt att tillverkaren och distributören har uppfyllt kraven i fråga om märkning och dokumentation av information enligt det som krävs i 9.2 första stycket. Av den artikeln följer att innan en distributör tillhandahåller en EU-gödselprodukt på marknaden ska distributören kontrollera att den åtföljs av de dokument som krävs, inklusive den information som avses i artikel 6.7 eller artikel 8.4, samt att tillverkaren och importören har uppfyllt kraven i artiklarna 6.5 och 6.6 respektive 8.3.

Av *andra punkten* följer att en sanktionsavgift ska tas ut av en distributör som inte säkerställer förvarings- eller transportförhållandena för EU-gödselprodukten enligt det som krävs i artikel 9.3. Enligt artikel 9.3 får förvarings- eller transportförhållandena inte äventyra produktens överensstämmelse med kraven i bilaga I eller bilaga III.

Enligt *tredje punkten* ska en sanktionsavgift tas ut av en distributör som inte på EU-gödselproduktens förpackning anger den information som avses i artikel 11 a eller håller den information som anges i artikel 11 b tillgänglig på det sätt som krävs i artikeln.

15 § *I ringa fall ska någon sanktionsavgift inte beslutas.*

I paragrafen regleras när någon sanktionsavgift inte ska beslutas. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

Vad som är ringa måste bedömas utifrån situationen i det enskilda fallet. Det kan vara fråga om ett åsidosättande som har haft mindre allvarliga konsekvenser, till exempel att produkten har tillhandahållits på marknaden endast i begränsad omfattning. Det kan också handla om mindre allvarliga överträdelser av de formella krav som följer av EU:s gödselproduktförordning, till exempel att tillverkaren eller importören har underlåtit att på produkten ange någon av de uppgifter som framgår av artiklarna 6.6 och 8.3 i EU:s gödselproduktförordning.

16 § *En sanktionsavgift ska uppgå till minst 5 000 kronor och högst 75 000 kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av näringsidkarens omsättning närmast föregående räkenskapsår. Om överträdelsen har skett under näringsidkarens första verksamhetsår, eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas.*

När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Paragrafen reglerar hur sanktionsavgiftens storlek ska bestämmas i det enskilda fallet. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

I *första stycket* fastställs den lägsta och högsta nivån på en sanktionsavgift. Med omsättning avses nettoomsättning och om omsättningen är okänd får den uppskattas.

I *andra stycket* anges att när avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Sådana omständigheter kan till exempel vara i vilken omfattning och under hur lång tid som produkten har tillhandahållits. Att till exempel tillhandahålla produkter som kan vara en fara för människor och djurs hälsa samt miljön är typiskt sett allvarligare än en överträdelse av bestämmelserna om skyldighet att ange tillverkarens namn på produkten.

17 § En sanktionsavgift får helt eller delvis sätta ned om det finns särskilda skäl eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.

I paragrafen regleras när en sanktionsavgift får sättas ned helt eller delvis. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Om det finns särskilda skäl eller om det annars är påkallat med hänsyn till omständigheterna får sanktionsavgiften sättas ned helt eller delvis. Både objektiva och subjektiva omständigheter ska beaktas vid den bedömningen. Att det ska finnas särskilda skäl eller att det ska vara oskäligt med hänsyn till omständigheterna i övrigt markerar bestämmelsens karaktär av undantag. En nedsättning av avgiften kan vara aktuell till exempel om den ekonomiska aktören har åsidosatt en bestämmelse på grund av sjukdom som medfört att denna inte på egen hand har förmått att göra det som denna varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det, eller att åsidosättandet annars berott på en omständighet som den ekonomiska aktören varken förutsett eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka. Även vad den ekonomiska aktören har gjort för att undvika överträdelsen bör beaktas i bedömningen. Bristande betalningsförmåga, att verksamheten är nystartad, okunskap om gällande regler, glömska, tidsbrist och dåliga rutiner är sådana omständigheter som inte bör medföra befrielse från avgiften.

18 § En sanktionsavgift ska betalas inom trettio dagar från det att beslutet om sanktionsavgift fick laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Om sanktionsavgiften inte betalas i tid, ska myndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

Paragrafen reglerar betalning och indrivning av sanktionsavgifter. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.

I *första stycket* anges att sanktionsavgiften som utgångspunkt ska betalas inom trettio dagar från det att beslutet fick laga kraft. En längre betalningstid kan dock fastställas i beslutet.

Enligt *andra stycket* ska marknadskontrollmyndigheten lämna avgiften för indrivning om den inte betalas inom angiven tid. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Beslutet om sanktionsavgift utgör en exekutionstitel (3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken). Om avgiften inte betalas i tid får myndighetens beslut om sanktionsavgift verkställas (3 kap. 20 § utsökningsbalken).

I *tredje stycket* anges att sanktionsavgiften tillfaller staten.

19 §§ *Innan marknadskontrollmyndigheten beslutar om sanktionsavgift ska den som avgiften ska tas ut av få tillfälle att yttra sig. Om så inte har skett inom två år från det att överträdelsen skedde får någon sanktionsavgift inte beslutas.*

Ett beslut om sanktionsavgift ska delges.

Paragrafen reglerar bland annat preskriptionstiden för beslut om sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.

Första stycket innebär att kommunikation enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900) måste ske inom två år för att en sanktionsavgift ska få beslutas. Tidsfristen räknas från när överträdelsen ägde rum. Bevisbördan för att kommunikation har genomförts ligger på marknadskontrollmyndigheten.

Andra stycket innebär att ett beslut om sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige med hjälp av något av de förfaranden för delgivning som regleras i delgivningslagen (2010:1932).

20 § *En sanktionsavgift faller bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.*

Paragrafen reglerar preskription av sanktionsavgifter. Bestämmelsen innebär att betalning av beslutad avgift inte kan krävas efter det att fem år gått sedan beslutet fick laga kraft.

Övervägandena finns i avsnitt 7.8.

21 § *Det ska inte beslutas om sanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande om vite om överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.*

Paragrafen innehåller en bestämmelse om förbud mot dubbelprövning. Den syftar till att förhindra att samma överträdelse blir föremål för dubbla prövningar och sanktioner.

Övervägandena finns i avsnitt 7.9.

Överklagande

22 § *Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande. Övervägandena finns i avsnitt 8.