



Datum:
2020-11-16
Diarienummer:
MN-2020-8598

Yttrande

Kommunstyrelsen

Yttrande över remiss från Utrikesdepartementet om 2019 års marknadskontrollutrednings betänkande En enhetlig och effektiv marknadskontroll STK-2020-1206

Miljönämnden har beslutat att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har översänt betänkandet SOU 2020:49 Enhetlig och effektiv marknadskontroll till miljönämnden. I betänkandet föreslås författningsändringar i bland annat miljöbalken vars syfte är att EU:s marknadskontrollförordning ska kunna tillämpas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. I betänkandet görs en gedigen utredning av hur marknadskontrollen bör organiseras och bedrivas på statlig nivå samt en översiktlig analys av hur kommunernas arbete med marknadskontroll fungerar idag och vilka konsekvenserna blir av utredningens förslag. Utredningen undviker dock möjligheten att på allvar försöka komma till rätta med de otydligheter i lagstiftningen som redan idag präglar kommuners skyldighet att bedriva marknadskontroll. Utredningen gör inte heller någon riktig ansats att bemöta de invändningar som miljöförvaltningen tidigare framfört tillsammans med miljöförvaltningen i Stockholm. Trots dessa brister i utredningen dras slutsatsen att det är ändamålsenligt och effektivt att kommuner utför marknadskontrolluppgifter.

Miljönämnden anser att utredningen lämnar alltför många frågor obesvarade vad gäller såväl fördelning av ansvaret mellan kommuner och statliga myndigheter som förutsättningarna för kommunerna att finansiera kontrollverksamheten. Miljönämnden avstyrker därför förslaget.

Yttrande

Miljönämnden vill framföra följande synpunkter som bör beaktas och arbetas in i kommande förslag.

Miljönämnden har inte något att erinra mot förslagen i de huvudsakliga delarna av betänkandet, dvs. de delar som främst berör den marknadskontroll som utförs av statliga myndigheter. Således anser nämnden att det är lämpligt att statliga myndigheter bär det huvudsakliga ansvaret för marknadskontrollen liksom de centrala frågorna om uppgiftsskyldighet och samordning såväl mellan marknadskontrollmyndigheterna som mellan medlemsstaterna. Nämnden anser vidare att det i grund och botten finns goda skäl att låta kommuner utföra delar av marknadskontrollen. Dock anser nämnden att utredningen på ett otillräckligt sätt behandlar de frågor som lyfts i den gemensamma skrivelsen liksom övriga konsekvenser för den kommunala tillsynsverksamheten. Det går därför inte att bedöma om marknadskontrollen har förutsättningar att bli effektiv eller om kommunerna kan garanteras en tillräcklig grad av kostnadstäckning. Miljönämnden anser att det är bekymmersamt att utredningen synbarligen utgår ifrån att det är nödvändigt att kommuner utför tillsyn på marknadskontrollområdet för att uppnå tillräcklig effektivitet i marknadskontrollen, trots att

det inte ingått i uppdraget att närmare utreda de oklarheter i regelverket som istället riskerar att verka hämmande på svensk marknads kontroll¹.

Omfattningen av kommunernas marknads kontrolluppdrag

Miljöförvaltningen har tidigare i år fått del av ett utkast av Regeringskansliets betänkande i den del det berör den kommunala tillsynen och i gemensam skrivelse med miljöförvaltningen i Stockholm (hädanefter ”den gemensamma skrivelsen”) framfört ett antal synpunkter. I den gemensamma skrivelsen har miljöförvaltningarna i Malmö och Stockholm bland annat påtalat att kommunernas uppdrag bör ges tydligare ramar främst vad gäller vilka befogenheter kommunerna ska ha. Den här inställningen har föranletts av att båda städernas miljöförvaltningar har upplevt brister i samarbetet mellan förvaltningarna och behöriga statliga kontrollmyndigheter. Nuvarande utgångspunkt för ansvarsfördelningen vad avser produkter och varor inom miljösektorn är att de statliga myndigheterna kontrollerar primärleverantörer, importörer, producenter och produktinnehåll medan kommunerna bedriver tillsyn i efterföljande led, t.ex. av distributörer och butiker och då med fokus på märkning. Den här uppdelningen är dock inte genomgående reglerad och i utredningen påtalas också att gränsdragningen mellan statliga myndigheters och kommuners ansvar inte är entydig.² Miljönämnden konstaterar att detta förhållande avsevärt försvårar för kommunen att planera och finansiera sin tillsyn, men att det också innebär en oklarhet för kontrollobjekten. Miljönämnden hade därför hoppats att utredningen skulle ge de här frågorna större utrymme men konstaterar att det i betänkandet dels anges att utredningen inte haft något uppdrag att utreda en förändring av kommunernas tillsynsansvar, dels att det inte är möjligt att utifrån EU:s marknads kontrollförordning begränsa vilken typ av kontroll kommuner ska utföra när de genomför uppgifter som innebär marknads kontroll.³

Kommunernas uppgifter inom marknads kontrollen bör enligt utredningen begränsas till kontroll av produkters överensstämmelse samt att kräva vissa korrigerande åtgärder från de ekonomiska aktörerna.⁴ Det finns således uppenbarligen möjligheter att begränsa de uppgifter som kommunen ska ha. Enligt den nya marknads kontrollförordningens systematik ska det heltäckande ansvaret för att marknads kontrollen utförs i medlemsländerna åvila de utpekade marknads kontrollmyndigheterna. Det förhållandet att regleringen medger att ytterligare myndigheter utöver marknads kontrollmyndigheterna utför marknads kontroll innebär enligt miljönämndens uppfattning inte att sådana myndigheter måste ges motsvarande uppgifter och befogenheter. En sådan slutsats är sannolikt inte heller förenlig med den EU-rättsliga subsidiaritetsprincipen.

Om det i det fortsatta lagstiftningsarbetet ändå bedöms finnas hinder för en uppdelning på åtgärdsnivå är en annan möjlighet att göra en uppdelning för respektive sektor utifrån typ av ekonomisk aktör. Inom livsmedelskontrollen är kontrollen redan idag fördelad mellan statliga och kommunala myndigheter utifrån typ av aktör. Inom ramen för marknads kontrollen idag, då tillsynsområdena överlappar varandra, har i det varit en utgångspunkt att kontrollen ska organiseras på liknande sätt.⁵ Miljönämnden är av uppfattningen att det i respektive sektorslagstiftning bör finnas goda möjligheter att närmare reglera ansvarsfördelningen enligt dessa principer.

¹ SOU 2020:49, s. 533

² Ibid, s. 524

³ Ibid, s. 534-535

⁴ Ibid, s. 534

⁵ Ibid, s. 525-526. Se också <https://www.lakemedelsverket.se/sv/kosmetika/saker-kosmetika/vagledning-for-kommuner-vid-tillsyn> (senast kontrollerad 2020-10-12) som alltså utgör Läkemedelsverkets hittillsvarande hållning i frågan om hur de och de kommunala myndigheterna ska samverka för att uppnå effektivitet i kontrollen.

Alldeles oavsett vilka möjligheter det finns att tydligare reglera ansvarsförhållandena är det en uppenbar brist att det inte ingått i utredningens uppdrag att belysa de här frågeställningarna. Som framgår av den gemensamma skrivelsen har miljöförvaltningarna i både Malmö och Stockholm upplevt tendenser från statliga myndigheters sida att vilja skjuta över delar av kontrollansvaret till kommunerna och då med främsta argumentet att lokala tillsynsinsatser är mer effektiva. Det är avgörande för kommunernas tillsynsverksamhet att en sådan förskjutning av kontrollansvaret inte görs utan en ordentlig genomlysning av konsekvenserna och utan att kommunerna har getts möjlighet att komma till tals. Som klargörs i marknadskontrollförordningens artikel 15 får kostnader för utövande av marknadskontroll endast täckas av avgifter i de fall bristande överensstämmelse konstateras. Ett minimikrav är därför att det utreds ordentligt hur den kommunala marknadskontrollen ska finansieras och en sådan bedömning låter sig knappast göras med mindre än att först definiera omfattningen av det kommunala uppdraget. Avsaknad av närmare utredning medför enligt miljönämnden att det inte går att göra någon bedömning av vare sig förslagets praktiska genomförbarhet eller deras lämplighet.

Kontrollmyndigheternas befogenheter

I den gemensamma skrivelsen har framförts ett önskemål om att marknadskontrollmyndigheter och myndigheter som utför uppgifter som innebär marknadskontroll ska ges ytterligare befogenheter i form av möjlighet att kunna fatta beslut om att omhänderta/beslagta produkter samt förordna om destruktion av dessa. I betänkandet konstateras att det inte finns något hinder i marknadskontrollförordningen att ge marknadskontrollmyndigheterna befogenheter som går utöver den miniminivå som anges i artikel 14.4 men utredningen har avstått från att överväga om den här typen av åtgärder bör införas.⁶ Miljönämnden konstaterar att det inom ramen för livsmedelskontrollen finns möjlighet att med stöd 24 § livsmedelslagen omhänderta varor och under vissa förhållanden låta förstöra dessa på ägarens bekostnad. Åtgärden är ett effektivt verktyg för att förhindra att varor med bristande överensstämmelse försvinner och dyker upp i andra sammanhang, vilket ofta är fallet när beslut om saluförbud riktas mot oseriösa aktörer. Miljönämnden anser att motsvarande åtgärder inom ramen för marknadskontrollen skulle bidra till en mer effektiv tillsyn. Miljönämnden kvarstår därför vid sin uppfattning att frågan bör utredas.

Gränsdragning mellan tillsyn och kontroll

Som anges i utredningen kommer den marknadskontroll som utförs av kommunerna, i vart fall inom miljöbalkens område, i praktiken att ske inom ramen för den ordinarie tillsynen. Miljönämnden delar också utredningens synpunkt att den kommunala marknadskontrollen bör bedrivas med stöd av miljöbalkens tillsynsbestämmelser. Ordinarie tillsyn enligt miljöbalken och marknadskontroll skiljer sig dock åt i flera väsentliga avseenden vilket medför svårigheter att såväl planera som finansiera tillsynen. Exempelvis kan den ordinarie tillsynen i hög grad finansieras genom avgifter medan marknadskontrollen, undantaget vid bristande överensstämmelse, är skattefinansierad. Handläggare måste således ägna stor uppmärksamhet åt när tillsynen övergår till marknadskontroll och vice versa. Därtill finns en stor risk att det uppstår oklarheter för de aktörer som berörs av tillsynen, både vad gäller vilka myndigheter som är behöriga att utföra tillsynen och skillnader som kan uppstå i handläggningen mellan olika typer av ärenden.

Det är således avgörande för en effektiv marknadskontroll att kommunernas uppdrag är tillräckligt väl definierat för såväl myndigheterna själva som för berörda aktörer. Miljönämnden

⁶ Ibid, s. 346 och 536

kan konstatera att utredningen inte försöker ge några egentliga svar på frågan hur en tydligare systematik kan uppnås som i sin tur borgar för en tillräcklig finansiering. Utredningen tillstår visserligen att det finns gränsdragningsproblem men anser av allt att döma att det inte behövs ytterligare underlag för slutsatsen att rådande ordning är den lämpligaste. Miljönämnden är av annan åsikt och förordar starkt en ordentlig genomlysning av hur den kommunala marknadskontrollen ska bedrivas och särskiljas från den ordinarie tillsynen samt hur finansieringen ska se ut. Utredningen måste syfta till att skapa förutsebarhet för kommunerna så att de i sin tur kan säkerställa den effektivitet som utredningen uppenbarligen förutsätter.

Miljönämnden, som i övrigt hänvisar till vad som anförts i den gemensamma skrivelsen, anser sammantaget att frågor av avgörande betydelse för den marknadskontroll som kommunerna enligt förslaget ska bedriva har lämnats outredda. I avsaknad av utredning som på ett konkret sätt visar hur kommunerna påverkas av förslagen i betänkandet går det inte att bedöma om dessa leder till effektiv marknadskontroll. Miljönämnden avstyrker därför förslaget.

Erik Molander, stadsjurist, miljöförvaltningen, har deltagit i utarbetandet av yttrandet.

Ordförande

.....
Simon Chrisander
.....

Nämndsekreterare

.....
Emelie Andersson
.....