



Datum

2020-10-12

Vår referens

Erik Molander

Stadsjurist«Hän_HH_Befattning»

Erik Molander

Remiss från Utrikesdepartementet om 2019 års marknadskontrollutrednings betänkande "En enhetlig och effektiv marknadskontroll"

MN-2020-8598

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 bedrivs 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.

Förslag till beslut

1. Miljönämnden svarar på kommunstyrelsen remiss enligt förvaltningens förslag till yttrande.
2. Miljönämnden justerar paragrafen omedelbart.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2020-10-12
- Bilaga 1 Statens offentliga utredningar (2020:49): Enhetlig och effektiv marknadskontroll
- Bilaga 2 Miljöförvaltningarnas i Stockholm och Malmö gemensamma skrivelse till Regeringskansliet, 2020-06-17

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2020-11-17

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Utrikesdepartementet har översänt en remiss till bland andra Malmö kommun med möjlighet att lämna synpunkter senast den 4 december 2020. Kommunstyrelsen har överlämnat remissen till miljönämnden med önskemål om svar senast den 11 november 2020. Anstånd har beviljats till efter miljönämndens sammanträde den 17 november 2020.

Remissen avser betänkandet SOU 2020:49 *Enhetlig och effektiv marknadskontroll*. I betänkandet föreslås ändringar som syftar till att anpassa svensk lagstiftning till EU:s nya marknadskontrollförordning (EU) 2019/1020¹, som beslutades den 20 juni 2019. Förordningen ska i huvudsak börja tillämpas från och med den 16 juli 2021. Förordningens syfte är att göra reglerna på produktsäkerhetens område tydligare och mer enhetliga samt att förbättra och förenkla systemet för marknadskontroll av produkter på det harmoniserade området.

Bakgrund

Med begreppet marknadskontroll avses myndigheters kontroll av produkter efter att de har släppts ut på EU:s inre marknad. Syftet med kontrollen är såväl att bekräfta att produkter på marknaden är säkra att använda som att vissa funktionskrav har uppfyllts, men också att skapa förutsättningar för en sund konkurrens. Marknadskontrollen är således ett verktyg för att säkerställa en fungerande och säker fri marknad för varor och produkter inom unionen.

Inom EU gäller principen om ömsesidigt erkännande vilket innebär att medlemsstater är förhindrade att vidta åtgärder som hindrar handel med bl.a. produkter mellan medlemsstaterna. Medlemsstater har dock möjlighet att ställa krav på produkter till förmån för exempelvis säkerhet och skydd för människors hälsa. För att säkerställa att sådana krav på produkters egenskaper tillämpas enhetligt i medlemsstaterna och därmed inte inkräktar på den fria rörligheten har EU-gemensamma, s.k. harmoniserade, regelverk antagits inom ett antal produktområden, däribland kemikalier och kosmetika. Det vanliga är att sådana regelverk utfärdas i form av EU-förordningar som därmed är direkt tillämpliga i unionen. Medlemsstaterna är därigenom förhindrade att besluta om nationella regler inom samma område. En rättsakt med harmoniserade produktregler innehåller vanligtvis grundläggande krav som en produkt ska uppfylla, vilka kompletteras med standarder utarbetade av europeiska standardiseringsorgan. Därutöver innehåller den regler om hur medlemsstater ska göra bedömningen av att produkterna uppfyller de krav som anges i rättsakterna. Systemet för kontroll av produkter enligt den här metoden bygger på att det är tillverkarens ansvar att en produkt som släpps ut på marknaden uppfyller gällande krav och är provad och märkt på ett korrekt sätt.

För att säkerställa att produkter och varor som bjuds ut på marknaden har tagits fram i enlighet med gällande bestämmelser har medlemsstaterna krav på sig att bedriva marknadskontroll i en sådan omfattning att bristfälliga produkter upptäcks. År 2010 utfärdades förordning (EG) nr 765/2008 som innehåller sektorsövergripande bestämmelser för hur marknadskontrollen ska bedrivas inom unionen. Bland annat finns bestämmelser om former för marknadskontrollen, åtgärder vid konstaterad bristande överensstämmelse och genom vilka förfaranden som övriga medlemsstater ska informeras om uppdagade brister. Därutöver finns ett stort antal förordningar

¹ 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

med mer detaljerade harmoniserade krav inom viss produktsektor, såsom förordning (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter.

Den nya marknadskontrollförordningen som nu har antagits och ska börja tillämpas nästa år syftar till att göra kraven på marknadskontroll tydligare och mer enhetliga, bl.a. vad avser produkter som förs in från tredje land och produkter som bjuds ut till försäljning på internet. Förordningen utgör ett ramverk som kompletterar och stärker befintliga bestämmelser i harmoniserad unionslagstiftning på produktområdet. Det innebär att förordningen tillämpas i de fall det inte finns mer specifik reglering i harmoniserad unionslagstiftning inom viss produktsektor.

I artikel 10.2 i förordningen framgår att medlemsstaterna ska utse en eller flera marknadskontrollmyndigheter i sitt territorium och ange behörighetsområdena för var och en av dessa myndigheter. Marknadskontrollmyndigheterna är således de myndigheter som i den enskilda medlemsstaten har ansvaret för att produkter inom specifika områden uppfyller relevant harmoniserad lagstiftning. Det finns inget som hindrar att medlemsstater uppdrar åt andra myndigheter att vid sidan av marknadskontrollmyndigheterna, bedriva tillsyn som innebär marknadskontroll. Motsvarande gäller även enligt nuvarande regelverk och kommuner har därför, genom bemyndigande i miljötillsynsförordningen, getts vissa sådana uppgifter. Den nya marknadskontrollförordningen tydliggör att utpekade marknadskontrollmyndigheter har ett heltäckande ansvar för kontrollen inom respektive produktsektor och kommunerna kommer därmed inte att ha några kontrolluppgifter som inte skulle kunna utföras av behörig marknadskontrollmyndighet. Avsikten med att kommuner utför marknadskontrolluppgifter är enligt lagstiftaren främst att den kommunala tillsynen ökar effektiviteten och flexibiliteten i marknadskontrollarbetet. Detta förutsätter naturligtvis att det finns ett tydligt regelverk för kommunerna att förhålla sig till.

Miljönämnden utför idag tillsynsuppgifter som innebär marknadskontroll avseende kemiska produkter, biotekniska organismer och varor, kosmetiska produkter samt kontrollerade ämnen i fordon och mobila maskiner. Marknadskontrollen bedrivs i huvudsak inom ramen för den ordinarie tillsynen enligt miljöbalken och annan lagstiftning. I synnerhet vad gäller kosmetiska produkter har kommuner ett omfattande tillsynsansvar som förutsätter tydlig tillsynsvägledning och ett väl fungerande samarbete med Läkemedelsverket, som är och föreslås förbli utpekad behörig myndighet i Sverige på produktområdet. Miljönämnden anser att detta arbetssätt i flera avseenden idag inte fungerar tillfredsställande och att det finns tendenser till att vilja skjuta över fler moment av kontrollen till kommunerna utan att närmare beakta kommunernas personella och ekonomiska förutsättningar. Nämnden ser även behov av förtydliganden i regelverket i stort, avseende hur marknadskontrollen i praktiken ska separeras från den ordinarie kontrollen samt hur tillräcklig finansiering ska säkerställas för uppdraget.

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 följande synpunkter.

- Förvaltningarna anser att uppdraget för kommunerna bör begränsas till kontroll av märkning, information, spårbarhet och sådan förekomst av förbjudna beståndsdelar som kan konstateras utifrån redovisat produktinnehåll. Likaså möjlighet att utföra uppföljande kontroller vid bristande överensstämmelse/lagefterlevnad.

- Det huvudsakliga ansvaret för att utföra provtagning och analys föreslås ligga på de statliga marknadskontrollmyndigheterna.
- Förvaltningarna efterlyser en större tydlighet i lag och föreskrifter av hur tillsynen ska bedrivas, samt en övre gräns för tillsynsansvaret i förhållande till de ansvariga statliga marknadskontrollmyndigheterna.
- Förvaltningarna anser att det bör utredas om kommunens befogenheter kan utvidgas till att beslagta, samt i vissa fall destruera produkter. Här måste även frågorna om finansiering av utökade befogenheter belysas och kommunerna kompenseras fullt ut.
- Förvaltningarna anser i likhet med utredningen att det är mest lämpligt att den kommunala marknadskontrollen bedrivs med stöd av miljöbalkens regler. Det behöver utredas vidare och förtydligas hur kommunal marknadskontroll ska separeras från den ordinarie tillsynen.
- Förvaltningarna anser att det behöver säkerställas att kommunerna kompenseras fullt ut för den marknadskontroll de ska utföra. Arbetet med marknadskontroll och behoven av denna är mer omfattande än vad utredningen visar, där behovet av tillförda skattemedel inte ska underskattas. För bedömningen av hur tillsynen framöver ska bedrivas och finansieras är det nödvändigt att utredningen tar del av uppgifter om hur kommuners kostnadstäckning ser ut i dagsläget.
- Förvaltningarna anser att kommunerna behöver kompenseras fullt ut även för de operativa tillsynsinsatser som inte avser bristande efterlevnad. I annat fall riskerar marknadskontrollen att bli mindre effektiv.

I betänkandet, som publicerades den 31 augusti i år, presenterar utredningen sammanfattningsvis följande förslag. Marknadskontrollförordningen ska kompletteras med en sektorsövergripande lag med allmänna bestämmelser om åtgärder för marknadskontroll, marknadskontrollmyndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter. Till marknadskontrollmyndigheter föreslås 13 statliga myndigheter. Kommuner ska inte vara marknadskontrollmyndigheter men de ska alltjämt utföra uppgifter som innebär marknadskontroll i samband med sin ordinarie tillsyn. Swedac (Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll) föreslås bli centralt samordningskontor. Utredningen föreslår att marknadskontrollmyndigheterna ges de minimibefogenheter som anges i förordningens artikel 14.4, vilket inkluderar befogenhet att begära information och handlingar, utföra oanmälda inspektioner på plats, få tillträde till lokaler, mark och transportmedel, införskaffa varuprover m.m. På kommunal nivå föreslås istället att de befogenheter som står till buds i respektive sektorslagstiftning ska tillämpas. Utredningen föreslår vidare att enhetliga bestämmelser om vite och sanktionsavgifter förs in i lagen med kompletterande bestämmelser till marknadskontrollförordningen. Även dessa delar berör endast marknadskontrollmyndigheter och kommunerna föreslås istället tillämpa de sanktionsmöjligheter som finns i berörd sektorslagstiftning, såsom miljöstraffavgifter inom miljöbalkens område.

Förvaltningens förslag till 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 marknadskontroll.²

Omfattningen av kommunernas marknadskontrolluppdrag

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.³ 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 marknadskontrollförordning begränsa vilken typ av kontroll kommuner ska utföra när de genomför uppgifter som innebär marknadskontroll.⁴

Kommunernas uppgifter inom marknadskontrollen bör enligt utredningen begränsas till kontroll av produkters överensstämmelse samt att kräva vissa korrigerande åtgärder från de ekonomiska aktörerna.⁵ Det finns således uppenbarligen möjligheter att begränsa de uppgifter som kommunen ska ha. Enligt den nya marknadskontrollförordningens systematik ska det heltäckande ansvaret för att marknadskontrollen utförs i medlemsländerna åvila de utpekade marknadskontrollmyndigheterna. Det förhållandet att regleringen medger att ytterligare myndigheter utöver marknadskontrollmyndigheterna utför marknadskontroll 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.

² SOU 2020:49, s. 533

³ Ibid, s. 524

⁴ Ibid, s. 534-535

⁵ Ibid, s. 534

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 marknadskontrollen idag, då tillsynsområdena överlappar varandra, har i det varit en utgångspunkt att kontrollen ska organiseras på liknande sätt.⁶ Miljönämnden är av uppfattningen att det i respektive sektorslagstiftning bör finnas goda möjligheter att närmare reglera ansvarsfördelningen enligt dessa principer.

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 destruktions 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.⁷ 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.

⁶ 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.

⁷ Ibid, s. 346 och 536

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 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.

Barnkonventionen

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

Förslaget har utarbetats av Erik Molander, Stadsjurist.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Sofie Holmkvist
Enhetschef
Enheten kansli och juridik