

PM Rotel I (Dnr KS 2020/1119)

Enhetlig och effektiv marknadskontroll (SOU 2020:49)

Remiss från Utrikesdepartementet

Remisstid den 4 december 2020

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som svar på remissen hänvisas till vad som anförs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Syftet med EU:s marknadskontrollförordning 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. En stärkt och mer enhetlig marknadskontroll anses gynna såväl konsumenter som ekonomiska aktörer och bidrar till tillväxten genom att medverka till en väl fungerande inre marknad.

Kommunerna har redan vissa uppdrag inom marknadskontroll (bl.a. relaterat till kemiska produkter och varor samt kosmetiska produkter) och mycket tyder på att ansvarsområdet kommer att växa. I betänkandet ”Enhetlig och effektiv marknadskontroll (SOU: 2020:49)” som nu är på remiss föreslås en del förändringar.

Utredningen föreslår att 13 statliga myndigheter ska pekas ut som marknadskontrollmyndigheter. Kommuner ska däremot inte längre vara marknadskontrollmyndigheter, men ska alltså utföra marknadskontrolluppgifter.

Kommunernas skyldigheter föreslås framgå i sektorslagstiftningen. Förslaget innebär att kommunerna ska utföra kontroll av produkterna. Vid kontrollerna ska kommunerna nyttja befogenheter enligt sektorslagstiftningen men också tillämpa vissa bestämmelser i marknadskontrollförordningen. Avgift kommer därmed inte heller kunna tas ut om den kontrollerade produkten visar sig överensstämma med gällande krav. Kommunerna åläggs också en skyldighet att lämna mer omfattande uppgifter till marknadskontrollmyndigheten. Kommunens marknadskontrolluppgifter som inte kan finansieras genom avgift och den ökade administrationen till följd av uppgiftsskyldigheten föreslås istället finansieras med statliga bidrag.

Stockholms stad har fått ärendet på remiss för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskydds-nämnden, stadsbyggnadsnämnden och trafiknämnden.

Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden har inte inkommit med svar. Trafikkontoret har svarat med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret bedömer att varken förutsättningarna för, eller konsekvenserna av, en samordnad lagstiftning om marknads kontroll har utretts tillräckligt. Den utredning som genomförts är alltför översiktlig för att kunna ligga till grund för ett ändamålsenligt lagförslag. Stadsledningskontoret avstyrker därmed lagförslaget. Stadsledningskontoret ställer sig dock generellt sett positiv till att enbart statliga myndigheter föreslås vara marknads kontrollmyndigheter och har inte heller några närmare synpunkter på förslagen i de delar som rör förutsättningarna för de statliga myndigheterna. Stadsledningskontoret delar också utredningens bedömning att det finns ett behov av att tydliggöra och fördela ansvaret för marknads kontrollen av produkter mellan olika myndigheter.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser sammantaget att utredningens förslag såvitt avser kommunernas roll och förutsättningar i marknads kontrollen inte är tillräckligt utredda. Det handlar om otydligheter i ansvars fördelningen mellan marknads kontrollmyndigheterna och kommunerna, otydligheter i hur kommunernas tillsyns- respektive marknads kontrolluppgifter ska kunna särskiljas, och otydligheter kring statens finansiering av kommunernas marknads kontroll. Vidare är det heller inte tillräckligt utrett hur förslagen förhåller sig till det kommunala självbestämmandet. Mot denna bakgrund avstyrker nämnden förslagen i dess nuvarande utformning.

Trafikkontoret berörs inte direkt av förslagen då trafikkontoret inte är en av de berörda kontrollinstanserna inom staden. Trafikkontoret ställer sig huvudsakligen positiv till betänkandet då effekten av förslagen bör ge en positiv effekt för samhället, näringslivet och individen. Det är viktigt att det säkerställs att kommunerna får kostnadstäckning för de kostnader som uppstår på grund av detta kontrollarbete och dess ökade administration och att kommunerna inte utestängs från marknads kontrollmyndigheternas samverkan och informationsutbyte utan ges möjlighet att delta och påverka.

Mina synpunkter

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen hänvisas till vad som anförs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Stockholm den 18 november 2020

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilaga

Remissen Enhetlig och effektiv marknads kontroll (SOU 2020:49)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Regeringen gav i juni 2019 en särskild utredare i uppdrag att utreda behovet av kompletterande bestämmelser till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknads kontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011. Utredning ”2019 års marknads kontrollutredning” genomfördes i samarbete med utsedda experter och slutbetänkandet, SOU 2020:49, lämnades in till Utrikesdepartementet i augusti 2020.

Syftet med EU:s marknads kontrollförordning är att göra reglerna på produktsäkerhetens område tydligare och mer enhetliga samt att förbättra och förenkla systemet för marknads kontroll av produkter på det harmoniserade området. En stärkt och mer enhetlig marknads kontroll anses gynna såväl konsumenter som ekonomiska aktörer och bidrar till tillväxten genom att medverka till en väl fungerande inre marknad.

Kommunerna har redan vissa uppdrag inom marknads kontroll (bl.a. relaterat till kemiska produkter och varor samt kosmetiska produkter) och mycket tyder på att ansvarsområdet kommer att växa. I betänkandet ”Enhetlig och effektiv marknads kontroll (SOU: 2020:49)” som nu är på remiss föreslås en del förändringar.

Utredningen föreslår att 13 statliga myndigheter ska pekats ut som marknads kontrollmyndigheter. Kommuner ska däremot inte längre vara marknads kontrollmyndigheter, men ska alljämt utföra marknads kontrolluppgifter.

Kommunernas skyldigheter föreslås framgå i sektorslagstiftningen. Förslaget innebär att kommunerna ska utföra kontroll av produkterna. Vid kontrollerna ska kommunerna nyttja befogenheter enligt sektorslagstiftningen men också tillämpa vissa bestämmelser i marknads kontrollförordningen. Avgift kommer därmed inte heller kunna tas ut om den kontrollerade produkten visar sig överensstämma med gällande krav. Kommunerna åläggs också en skyldighet att lämna mer omfattande uppgifter till marknads kontrollmyndigheten. Kommunens marknads kontrolluppgifter som inte kan finansieras genom avgift och den ökade administrationen till följd av uppgiftsskyldigheten föreslås istället finansieras med statliga bidrag.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och trafiknämnden.

Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden har inte inkommit med svar. Trafikkontoret har svarat med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 20 oktober 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Kommunernas marknads kontroll ingår ofta som en integrerad del av de tillsynsuppgifterna som kommunerna har enligt EU-förordningar och nationell lagstiftning. Begreppet

marknadskontroll är unionsrättsligt och infördes i Sverige i samband med anslutningen till EES år 1994. Med marknadskontroll avses myndigheters kontroll av att produkter som tillhandahålls på marknaden motsvarar uppställda krav, till exempel olika säkerhetskrav, samt att produkten är märkt på föreskrivet sätt och försedd med nödvändig dokumentation. I Stockholms stad är det miljö- och hälsoskydds nämnden som har till uppgift att svara

för marknadskontroll vad gäller varor och kemiska produkter i detaljhandeln, kosmetiska produkter samt livsmedel. Livsmedelskontrollen är den största av dessa uppgifter. Vid stadens marknadskontroll är det främst miljöbalken, miljöskyddsförordningen och livsmedelslagen med livsmedelsförordningen som tillämpas förutom olika EU-förordningar.

Stadsledningskontoret bedömer att varken förutsättningarna för eller konsekvenserna av en samordnad lagstiftning om marknadskontroll har utretts tillräckligt. Den utredning som genomförts är alltför översiktlig för att kunna ligga till grund för ett ändamålsenligt lagförslag. Bland annat bedöms ansvarsfördelningen mellan marknadskontrollmyndigheterna och kommunerna, gränsdragning av kommunernas tillsyns- respektive marknadskontrolluppgifter, statens finansiering av kommunernas marknadskontroll samt förenlighet med principen om det kommunala självstyret vara otillräckligt utrett. Stadsledningskontoret avstyrker därmed lagförslaget.

Stadsledningskontoret ställer sig dock generellt sett positiv till att enbart statliga myndigheter föreslås vara marknadskontrollmyndigheter och har inte heller några närmare synpunkter på förslagen i de delar som rör förutsättningarna för de statliga myndigheterna. Stadsledningskontoret delar också utredningens bedömning att det finns ett behov av att tydliggöra och fördela ansvaret för marknadskontrollen av produkter mellan olika myndigheter.

Stadsledningskontoret anser vidare att det är svårt att bedöma behovet av statlig finansiering av kommunernas marknadskontrollåtgärder och att det finns risk för att det för de ekonomiska aktörer som kontrolleras kan framstå som otydligt när olika myndigheter har olika befogenheter.

Konsekvenser av begränsad möjlighet att begära ersättning leder till att kommunerna, som fortfarande ska utföra samma uppgifter som i dag, kommer att få lägre intäkter från avgifter. Den del av verksamheten som inte längre kan avgiftsförfinansieras behöver i stället finansieras genom statliga medel. Arbetet med marknadskontroll och behoven av denna är mer omfattande än vad utredningen visar och att det behöver säkerställas att kommunerna kompenseras fullt ut för den marknadskontroll de ska utföra. Stadsledningskontoret vill därför i sammanhanget betona vikten av att tillräckliga statliga medel skjuts till för den tillsyn som inte kan finansieras genom avgiftsuttag, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, att ska staten inte ålägga kommuner nya uppgifter utan att ge dem motsvarande finansiering.

Som svar på remissen ”Enhetlig och effektiv marknadskontroll (SOU: 2020:49)” hänvisas till vad som anförts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 20 oktober 2020 följande.

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att avstyrka utredningens förslag i dess nuvarande form.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 5 oktober 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen anser sammantaget att utredningens förslag såvitt avser kommunernas roll och förutsättningar i marknadskontrollen inte är tillräckligt utredda. Det handlar om otydligheter i ansvarsfördelningen mellan marknadskontrollmyndigheterna och kommunerna, otydligheter i hur kommunernas tillsyns- respektive marknadskontrolluppgifter ska kunna särskiljas, och otydligheter kring statens finansiering av kommunernas marknadskontroll. Enligt förvaltningen kan det utifrån vad som redovisas i betänkandet inte dras några närmare slutsatser om förslagen verkligen leder till effektiv tillsyn eller ens är praktiskt möjliga att genomföra. Förvaltningen anser även att det inte är tillräckligt utrett hur förslagen förhåller sig till det kommunala självbestämmandet. Mot denna bakgrund föreslår därför förvaltningen att nämnden tillsvidare ska avstyrka förslagen i dess nuvarande utformning.

Bakgrund

Utredning om kompletterande lagstiftning

EU har den 20 juni 2019 antagit en ny förordning om marknadskontroll, (EU) 2019/1020. Syftet med den nya marknadskontrollförordningen 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. En stärkt och mer enhetlig marknadskontroll anses gynna såväl konsumenter som ekonomiska aktörer och bidrar till tillväxten genom att medverka till en väl fungerande inre marknad. En kraftfull tillsyn av produkter är också en förutsättning för att allmänintressen ska kunna skyddas och för att skapa bättre förutsättningar för en rättvis konkurrens på unionsmarknaden. EU:s marknadskontrollförordning reglerar hur medlemsstaternas marknadskontroll ska organiseras, finansieras och genomföras. Förordningen ska i huvudsak börja tillämpas från och med den 16 juli 2021.

Regeringen har tillsatt en utredning som har haft i uppdrag att bland annat analysera vilka författningsändringar som kan behöva göras för att EU:s marknadskontrollförordning ska kunna tillämpas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt som stärker marknadskontrollen inom Sverige och EU.

Nämnden utför marknadskontroll över bland annat kemiska produkter, kosmetika, vissa köldmedier och tobaksvaror. Marknadskontrollansvaret är idag fördelat mellan statliga sektorsmyndigheter och kommunerna. Hur ansvaret är fördelat mellan myndigheterna skiljer sig åt mellan olika sektorer. Otydligheter i ansvarsfördelningen är ett återkommande problem som påverkar såväl nämndens uppdrag som möjligheterna att få tillsynsvägledning.

Miljöförvaltningen och dess systerförvaltning i Malmö har av denna anledning, och efter att ha tagit del av ett tidigt utkast av delar av betänkandet, i en gemensam skrivelse till utredningen den 16 juni 2020 (nedan kallad den gemensamma skrivelsen) framfört vissa synpunkter på hur marknadskontrollen fungerar idag och vad förvaltningarna anser behöver

behandlas inför förslag till ny lagstiftning på området, se bilaga 2. Förvaltningarnas synpunkter var sammanfattningsvis följande:

- 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.

Utredningen har den 31 augusti 2020 presenterat betänkandet Enhetlig och effektiv marknadskontroll, SOU 2020:49, som nu har remitterats till nämnden. I betänkandet föreslås ändringar som syftar till att anpassa svensk lagstiftning till EU:s nya marknadskontrollförordning. Den nya lagen och övriga författningsändringar föreslås träda i kraft den 16 juli 2021.

Förslagen i betänkandet

Ny sektorsövergripande lag

I betänkandet föreslås att regleringen av marknadskontroll av produkter som omfattas av EU:s marknadskontrollförordning ska samlas i en ny sektorsövergripande lag som kompletterar EU-förordningen. I lagen ska allmänna bestämmelser om åtgärder för marknadskontroll framgå så som marknadskontrollmyndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter. Bestämmelser som rör produktkrav ska alltså finnas i sektorslagstiftningen. Förslaget medför följdändringar i sektorslagstiftningen. Bland annat införs hänvisningar till den nya lagen samt upphävs bestämmelser som innebär dubbelreglering i förhållande till EU:s marknadskontrollförordning. Lagen kompletteras av en ny förordning med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadskontrollförordning samt bestämmelser om marknadskontroll i övrigt

Organisering av svensk marknadskontroll

EU:s marknadskontrollförordning ställer krav på att en eller flera nationella marknadskontrollmyndigheter utses av medlemsstaterna. Med utgångspunkt i att Sveriges decentraliserade organisation av marknadskontroll ska behållas föreslår utredningen att 13 av de statliga myndigheter som redan i dag ansvarar för marknadskontroll ska pekats ut som

marknadskontrollmyndigheter enligt EU:s marknadskontrollförordning. Det är Arbetsmiljöverket, Boverket, Elsäkerhetsverket, Folkhälsomyndigheten, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, Läkemedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Post-och telestyrelsen, Statens energimyndighet, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) och Transportstyrelsen.

Utredningen föreslår att kommuner inte längre ska vara marknadskontrollmyndigheter men att de alltjämt ska utföra uppgifter som innebär marknadskontroll i samband med sin ordinarie tillsyn. Utredningen föreslår också att Swedac pekas ut som centralt samordningskontor enligt EU:s marknadskontrollförordning.

För att möjliggöra ett effektivt samarbete och informationsutbyte mellan marknadskontrollmyndigheterna föreslår utredningen att det ska införas bestämmelser om uppgiftsskyldighet och samordning mellan marknadskontrollmyndigheterna. Vidare införas bestämmelser om tystnadsplikt för den som har befattat sig med ett ärende som gäller marknadskontroll enligt EU:s marknadskontrollförordning och den föreslagna lagen.

Utredningen föreslår också att Tullverket pekas ut som ansvarig myndighet för kontroll av produkter som förs in på unionsmarknaden.

Befogenheter

Utredningens förslag innebär i huvudsak att Sveriges marknadskontrollmyndigheter tilldelas de befogenheter som anges i artikel 14.4 i EU:s marknadskontrollförordning.

Kommuner som utför marknadskontrolluppgifter ska istället nyttja de befintliga befogenheter som framgår av berörda sektorslagstiftningar.

Sanktioner

I svensk sektorslagstiftning finns bestämmelser som reglerar sanktioner vid överträdelser av all harmoniserad produktlagstiftning som omfattas av marknadskontrollförordningen. Sanktionerna skiljer sig åt för olika produktslag och utredningen föreslår därför att det införs nya enhetliga bestämmelser om vite och sanktionsavgift i lagen med kompletterande bestämmelser till marknadskontrollförordningen som ska ersätta sanktionsbestämmelserna i sektorslagstiftningen. Bestämmelserna ska även vara tillämpliga vid överträdelser av EU:s marknadskontrollförordning. Utredningen föreslår att en marknadskontrollmyndighet ska besluta att sanktionsavgift ska påföras en ekonomisk aktör om aktören har överträtt en bestämmelse som ställer krav på den produkt som aktören tillhandahåller eller som medför skyldigheter för den ekonomiska aktören. Avgiften ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. I ringa fall ska någon sanktionsavgift inte beslutas. Om det finns särskilda skäl eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgiften får avgiften sättas ned. Avgiften ska vara lägst 15 000 kronor och högst 15 000 000 kronor. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska bemyndigas att meddela föreskrifter om sanktionsavgiftens storlek.

För kommuner som utför marknadskontroll inom miljöbalkens område kvarstår möjligheten att besluta om miljöstraffavgift vid överträdelser. I sektorslagstiftning där tillsynsmyndigheten idag inte har sanktionsmöjligheter införs ingen ny möjlighet för kommuner att besluta om sanktionsavgift. Frågan får då istället lyftas till marknadskontrollmyndigheten.

Konsekvenser

Enligt utredningen har den föreslagna lagstiftningen positiva effekter för marknadskontrollmyndigheterna och för de ekonomiska aktörerna. Myndigheternas möjligheter att kontrollera produkter och ingripa mot överträdelser förbättras, vilket leder till säkrare produkter på marknaden och bättre förutsättningar för en rättvis konkurrens.

EU:s marknadskontrollförordning medför en höjd ambitionsnivå för marknadskontroll, vilket på sikt kan leda till behov av ökade anslag för utpekade marknadskontrollmyndigheter.

De eventuella kostnadsökningar som utredningens förslag i sig medför beträffande myndigheternas verksamhet blir så begränsade att de ryms inom ramen för befintliga anslag.

För en del ekonomiska aktörer kan förslagen medföra ökade kostnader för exempelvis återkrav för utförd marknadskontroll och höjda sanktionsavgifter. Det drabbar dock endast aktörer som själva bryter mot eller hanterar produkter som brister i överensstämmelse med gällande krav.

Marknadskontrollmyndigheternas utökade befogenheter och ändrade sanktionsmöjligheter kan förväntas medföra en något ökad måltillströmning till allmänna förvaltningsdomstolar och mark- och miljödomstolar.

Ärendet Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande senast den 27 oktober 2020.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av avdelningen Verksamhetsstöd. Under handläggningen har avstämningar skett med avdelningarna Plan och miljö och Hälsoskydd samt med miljöförvaltningarna i Göteborg och Malmö.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningens övergripande synpunkter

I betänkandet beskrivs utförligt förutsättningarna och konsekvenserna för de statliga myndigheter som föreslås bli utsedda till marknadskontrollmyndigheter. Statliga medel ska också tillföras för att säkerställa att myndigheterna har tillräckliga personella och ekonomiska resurser för att kunna utföra effektiva kontroller. Förvaltningen har inget att erinra mot att enbart statliga myndigheter föreslås vara marknadskontrollmyndigheter och har inte heller några närmare synpunkter på förslagen i de delar som rör förutsättningarna för de statliga myndigheterna.

Förvaltningen är medveten om att det är tämligen kort om tid för att genomföra nödvändiga anpassningar i den svenska lagstiftningen inför att marknadskontrollförordningen ska börja tillämpas. Syftet med utredningen har dock varit att förordningen ska kunna tillämpas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt som stärker marknadskontrollen inom Sverige och EU. Av betänkandet framgår att en effektiv marknadskontroll förutsätter kommunernas medverkan. Mot den bakgrunden är det anmärkningsvärt att utredningen så knapphändigt behandlat förutsättningarna och konsekvenserna för kommunernas uppgifter inom marknadskontrollen. De synpunkter som förvaltningarna lämnat i den gemensamma skrivelsen har som regel inte utretts närmare, men trots det i ett par avseenden avfärdats. Förvaltningen anser att det är otillfredsställande.

Förvaltningen anser också att förslagets förenlighet med principen om det kommunala självstyret är otillräckligt utrett.

Sammantaget anser förvaltningen att det utifrån betänkandet inte går att dra några närmare slutsatser om hur de föreslagna förändringarna påverkar kommunerna. Det går därmed inte heller att bedöma om förslagen i betänkandet leder till effektiv marknadskontroll.

Mot den bakgrunden vidhåller förvaltningen, med de justeringar som framgår nedan, de synpunkter som framförts i den gemensamma skrivelsen från juni 2020 och anser att nämnden bör avstyrka förslaget i dess nuvarande form.

Förvaltningen lämnar nedan närmare synpunkter på de frågor som bedöms ha störst betydelse för nämndens verksamhet.

Ansvarsfördelningen mellan marknadskontrollmyndighet och kommun

Inledningsvis bör nämnas att nämnden idag utför marknadskontrolluppgifter avseende kemiska produkter, biotekniska organismer och varor, kosmetiska produkter, kontrollerade ämnen i fordon (fluorerade växthusgaser och ämnen som bryter ned ozonskiktet) och mobila maskiner. I allmänhet har ansvaret fördelats så att den statliga sektorsmyndigheten har kontrollerat primärleverantörer, importörer och producenter och produktens innehåll, medan kontroll av efterlevnad i senare led i distributionskedjan, t.ex. i fråga om märkning,

presentation o.s.v. har legat på kommunerna. Att det fungerat – och även fortsättningsvis väntas fungera – på detta sätt är också något som utredningen synes förutsätta. Förvaltningen uppfattar således att kommunernas medverkan anses vara en förutsättning för att åstadkomma effektiv kontroll i enlighet med marknadskontrollförordningens intentioner.

Det finns emellertid tillsynsområden där gränsdragningen mellan den statliga myndigheten och kommunen är oklar, vilket förvaltningarna påtalat för utredningen. Utredningen förefaller också dela förvaltningarnas uppfattning i den gemensamma skrivelsen att det finns betydande oklarheter i fråga om ansvarsfördelningen inom marknadskontrollen. I betänkandet anges dock att det inte finns något uppdrag eller avsikt att förändra kommunernas nuvarande tillsynsansvar och att det inte heller finns förutsättningar för att se över tillsynsansvaret för att åstadkomma en tydligare uppdelning. Det anges vidare i betänkandet att kommunernas uppgift bör begränsas till praktisk kontroll av produkters överensstämmelse samt att kräva vissa korrigerande åtgärder.

Ur förvaltningens perspektiv är den knapphändiga behandlingen av ansvarsfördelningen otillfredsställande eftersom det inte innebär något förtydligande av vilka uppgifter som åligger kommunerna. Som framgår i den gemensamma skrivelsen är en tydlig fördelning mycket viktig för förutsebarhet och planering för såväl kommuner som kontrollobjekt (ekonomiska aktörer). Det är därför mycket angeläget att frågan utreds innan nya författningar föreslås.

Förvaltningarna har vidare i den gemensamma skrivelsen framfört argument för varför kommunernas kontroll bör begränsas till märkning, information, spårbarhet och sådan förekomst av förbjudna beståndsdelar som kan konstateras utifrån redovisat produktinnehåll, medan laboratorieanalyser av produkter av enhetlighets- och resursskäl i första hand bör vara marknadskontrollmyndighetens ansvar.

I betänkandet görs emellertid, såvitt förvaltningen kan se, ingen närmare analys av förvaltningarnas förslag. Istället anges helt kort att det inte är möjligt att utifrån marknadskontrollförordningen begränsa vilken typ av kontroll som kommunerna ska utföra.

Förvaltningen har svårt att se vad som ligger till grund för detta påstående, eftersom redan den föreslagna regleringen, genom vilken kommunerna åläggs lagstadgad skyldighet att utföra vissa – men inte alla – uppgifter som åligger en marknadskontrollmyndighet, torde innebära en form av begränsning av åligganden i förhållande till marknadskontrollförordningen. Det formella ansvaret enligt marknadskontrollförordningen kommer dock alltså att åvila marknadskontrollmyndigheten. I enlighet med den EU-rättsliga subsidiaritetsprincipen är det upp till medlemsstaten att närmare reglera hur ansvaret ska kunna fullgöras. Såvitt förvaltningen kan se finns det i vart fall inte något formellt hinder i marknadskontrollförordningen för en uppdelning av uppgifter mellan olika nationella myndigheter. Först en reglering där viss typ av kontroll helt utesluts, d.v.s. som innebär att inte heller de statliga marknadskontrollmyndigheterna har ett ansvar att genomföra t.ex. laboratorieundersökningar, kan enligt förvaltningen anses strida mot marknadskontrollförordningen.

Om det bedöms föreligga hinder för en uppdelning på åtgärdsnivå är en annan möjlighet att göra en uppdelning för respektive sektor utifrån typ av ekonomisk aktör, motsvarande hur arbetet i dag är organiserat i praktiken. Marknadskontrollmyndigheterna bör då åläggas ansvar för att kontrollera tillverkare, importörer etc., med avseende på vad som faller inom respektive aktörs ansvarsområde, medan kommunernas kontroll inriktas mot senare led.

Förvaltningen vill i sammanhanget framföra att det inom livsmedelslagstiftningen har befunnits möjligt att i nationell förordning fördela ansvaret mellan sektorsmyndighet, länsstyrelse och kommun på ett för alla parter tydligt sätt.⁵ Det torde finnas motsvarande förutsättningar inom den sektorslagstiftning som marknadskontrollförordningen är tillämplig på.

Ett alternativ till författningsreglering kan vara att Marknadskontrollrådet åläggs att ta fram tydliga vägledningar för respektive sektor, i vilka det framgår hur ansvaret fördelas mellan statliga och kommunala myndigheter.

Ett gott samarbete mellan marknadskontrollmyndigheterna och kommunerna är givetvis en förutsättning för effektiv kontroll. Utan tydlig reglering av ansvarsfördelningen finns emellertid, enligt förvaltningens egna erfarenheter, risk för att uppgifter som kan utföras av både statliga och kommunala myndigheter kan komma att skjutas över till de kommunerna. Det är mycket angeläget att eventuell omfördelning av uppgifter inte sker ensidigt och utan föregående analys av att det är genom omfördelning av uppgifter som kontrollen bedrivs mest effektivt och/eller utan att finansieringen är säkerställd. Annars blir kommunernas börda oförutsebar och marknadskontrollen ineffektiv.

En utredning av hur ansvaret kan organiseras och fördelas måste ingå i underlaget för kommande författningsförslag. Utan ett sådant underlag är det enligt förvaltningens mening inte möjligt att göra någon bedömning av vare sig förslagets praktiska genomförbarhet eller deras lämplighet.

Gränsdragning mellan tillsyn och kontroll

På flera ställen i betänkandet konstateras svåra gränsdragningsproblem. Detta gäller bland annat i fråga om kommunernas uppgifter inom tillsyn respektive marknadskontroll, att det är svårt att bedöma behovet av statlig finansiering av kommunernas marknadskontrollåtgärder och att det finns risk för att det för de ekonomiska aktörer som kontrolleras kan framstå som otvetydigt när olika myndigheter har olika befogenheter.

Förvaltningen noterar härutöver att det vid tillsyn respektive marknadskontroll inom miljöbalkens område t.ex. kommer att gälla olika kommuniceringsregler beroende på om det är fråga om tillsyn eller marknadskontroll, eftersom artikel 18 i marknadskontrollförordningen, som ska tillämpas vid marknadskontroll, inte har helt samma lydelse och innebörd som motsvarande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900), som ska tillämpas vid tillsyn. Inom ramen för ett och samma ärende kan alltså finnas olika tillämpliga regler för handläggningen.

Av betänkandet framgår vidare att gränsdragningsproblemen ännu inte är utredda och förvaltningen anser att det därmed inte heller är klarlagt att det är praktiskt möjligt att tydliggöra gränserna. Oaktat detta och utan plan för eller bedömning av hur finansieringssystemet ska fungera (och därmed hur stor del av finansieringen som ska tas från skattemedel) drar utredningen slutsatsen att förslagen ändå är lämpliga. Förvaltningen ifrågasätter att det finns grund för att dra några sådana slutsatser utifrån det redovisade underlaget.

Förvaltningen anser att det är helt oundgängligt att kommande lagförslag föregås av en noga utredning om hur uppdragen ska kunna särskiljas, så att det klart framgår hur det ska gå att genomföra marknadskontrollen på ett rimligt sätt. Det krävs tydlighet för att kommunerna ska kunna ha förutsebarhet i sina respektive organisationer, men inte minst för att de ekonomiska aktörerna ska uppfatta myndigheternas agerande som legitimt och motsvarande de krav som uppställs på handläggning enligt förvaltningslagen. Ett system som framstår som otvetydigt för de ekonomiska aktörerna torde inte heller vara förenligt med marknadskontrollförordningens intentioner.

Det måste också finnas en mer konkret plan för hur finansieringen ska organiseras, innan det går att ta ställning till kontrollernas effektivitet. Eftersom tillsyn och kontroll i flera fall kan ske vid samma tillfälle och inom ramen för samma ärende, behöver utredningen bland annat besvara frågan om statligt bidrag ska utgå efter någon typ av schablon eller efter redovisning av nedlagd tid.

Befogenheter

Förvaltningarna har i den gemensamma skrivelsen efterfrågat ytterligare befogenheter i form av beslag och destruktion för att mer kraftfullt kunna komma tillrätta med allvarliga avvikelser i produkter. Av betänkandet framgår att utredningen inte har undersökt frågan, eftersom dessa befogenheter inte finns med bland minimibefogenheterna i marknadskontrollförordningen.

Förvaltningen vidhåller att sådana befogenheter är lämpliga verktyg för att kunna åstadkomma verkningfull rättelse vid allvarigare förseelser, oavsett om det är marknadskontrollmyndigheten eller en kommun som utfört kontrollen. Det finns därför skäl att utreda om de myndigheter som utför marknadskontrolluppgifter också bör ha möjlighet att ta produkter i beslag samt besluta om destruktion.

Det kommunala självbestämmandet

I betänkandet anges helt kort att förslagen inte bedöms strida mot det kommunala självbestämmandet, eftersom det är upp till kommunerna att själva bestämma hur skyldigheterna som åläggs dem ska fullgöras.

Förvaltningen anser emellertid, mot bakgrund av att konsekvenserna för kommunerna av övriga delar av förslaget, att konsekvenserna för kommunerna i fråga om det kommunala självbestämmandet inte heller är tillfredsställande utredda.

Trafikkontoret

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 oktober 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Trafikkontoret berörs inte direkt av förslagen då Trafikkontoret inte är en av de berörda kontrollinstanserna inom Staden och lämnar endast synpunkter på vissa delar av betänkandets förslag. Trafikkontoret ställer sig huvudsakligen positiv till betänkandet då effekten av förslagen bör ge en positiv effekt för samhället, näringslivet och individen. Utredningens förslag kan resultera i att produkter som är farliga för liv och hälsa reduceras än mer då det blir än svårare för dessa produkter att finnas på marknaden. Effekten av förslagen bör ge extra positiv effekt på särskilt utsatta grupper såsom barn.

Förslagen i betänkandet bör leda till att kontrollärenden för respektive sektor hanteras och bedöms lika oavsett var i Sverige kontrollen utförs och vem det är som utför kontrollen. Det bör även öka den "sunda" konkurrensen mellan seriösa leverantörer, vilket gagnar individen, näringslivet och samhället.

Det är viktigt att det säkerställs att kommunerna får kostnadstäckning för de kostnader som uppstår på grund av detta kontrollarbete och dess ökade administration innan förslagen i betänkandet träder i kraft så att detta inte finansieras från annan nödvändig verksamhet inom kommunen.

Det bör säkerställas att kommunerna inte utestängs från marknadskontrollmyndigheternas samverkan och informationsutbyte utan ges möjlighet att delta och påverka.