

Handläggare
Camilla Husebye Becker
Telefon: 08-508 288 83**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2017-12-12, p. 10

Svar på remiss Marknadskontrollmyndigheter - befogenheter och sanktionsmöjligheter (SOU 2017:69)

Remiss från kommunstyrelsen Dnr: 110-1631/2017

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Emily Tjäder
Tf avdelningschef

Sammanfattning

2016 års marknadskontrollutredning (Utredningen) har föreslagit en ny horisontell lag om marknadskontroll. Marknadskontroll avser myndigheters kontroll av att produkter som tillhandahålls på marknaden motsvarar uppställda krav, t.ex. olika säkerhetskrav, samt att produkten är märkt på föreskrivet sätt och försedd med nödvändig dokumentation. Kontroll i konstruktions- och tillverkningsskedet räknas inte som marknadskontroll och inte heller upprepade kontroller av produkter som har tagits i bruk.

Lagen är tänkt att tillämpas på alla typer av produkter inom såväl det harmoniserade området, d.v.s. produkter som regleras av EU-gemensamma bestämmelser, som det område som regleras endast av nationell lagstiftning. Regeringen ska bemyndigas att bestämma vilka myndigheter som ska vara marknadskontrollmyndigheter.

Lagen föreslås innehålla befogenheter och sanktionsmöjligheter. Bland annat ska marknadskontrollmyndigheterna ha rätt till tillträde

till lokaler m.m., dock inte bostäder. Myndigheterna ska ha rätt att göra anonyma inköp om det behövs för kontrollen. Myndigheterna ska kunna meddela föreläggande och förbud. Som huvudregel ska sådana beslut förenas med vite, om det inte finns särskilda skäl att inte föreskriva vite. Motsvarande bestämmelser om befogenheter och sanktioner i sektorslagstiftningen bör enligt förslaget upphävas. Viss specialreglering kan dock behöva bibehållas och lagen avses vara subsidiär till avvikande bestämmelser i sektorslagstiftningen. Sanktionsavgift ska kunna utgå vid överträdelse; uppsåt eller oaktsamhet ska inte krävas.

Förvaltningen avstyrker lagförslaget. Varken förutsättningarna för eller konsekvenserna av en samordnad lagstiftning om marknadskontroll har utretts tillräckligt. För förvaltningens vidkommande finns risk att en horisontell lag om marknadskontroll försvårar tillsynsarbetet, genom att olika regelverk för kontroll då blir tillämpliga beroende på om det som kontrolleras är en produkt eller t.ex. hygien, medan den materiella lagstiftningen är densamma. Lagen framstår därför inte som ändamålsenlig. Enligt förvaltningens mening vore däremot en generell lag om tillsyn, inklusive marknadskontroll, som kan reglera myndigheternas befogenheter och sanktioner, önskvärd.

Förvaltningen anser vidare att det är för marknadskontrollen av livsmedelsprodukter är nödvändigt att marknadskontrollmyndigheten har rätt till tillträde även till bostäder, eftersom det inte är ovanligt att livsmedelsverksamhet bedrivs i och från bostäder.

Förvaltningen tillstyrker förslaget att kontrollmyndigheten ska ha rätt att genomföra anonyma inköp. Detta är ett effektivt verktyg för kontrollen av livsmedelsprodukter och något förvaltningen länge efterfrågat.

I fråga om marknadskontrollmyndighetens befogenheter vill förvaltningen framhålla att ett problem i livsmedelslagstiftningen är att det inte finns något system för att nationellt förbjuda en produkt. Beslut måste idag fattas i varje kommun där produkten säljs. Detta är inte rättssäkert för den enskilde verksamhetsutövaren och dessutom mycket ineffektivt. Förutsättningarna för ändringar av regelverket bör utredas.

Förvaltningen anser att det behövs ytterligare utredning om förutsättningarna för att stänga ned hemsidor och appar från vilka det saluförs produkter som inte efterlever lagstiftningen.

Förvaltningen ställer sig principiellt positiv till en utveckling i riktning mot sanktionsavgift i stället för straff för den typ av överträdelser som här är fråga om. Den utredning av det föreslagna sanktionsavgiftssystemet och hur det förhåller sig till befintliga regleringar i sektorslagstiftningarna som redovisas i betänkandet är dock alltför översiktlig för att det ska kunna bedömas om det föreslagna systemet är ändamålsenligt.

Förvaltningen anser slutligen att det inte är utrett vilka konsekvenserna blir av att överprövningen av marknadskontroll enligt miljöbalken skulle flyttas från länsstyrelse och mark- och miljödomstol, där det finns särskild kompetens inom de frågor som berör förvaltningens tillsyn, till allmän förvaltningsdomstol. En särskild ordning för överprövningen av beslut enligt en marknadskontrollag inte skulle underlätta hanteringen för förvaltningens tillsyns- och kontrollarbete. Förvaltningen anser därför att den nuvarande prövningsordningen bör bibehållas.

Bakgrund

SOU 2017:69

2016 års marknadskontrollutredning (Utredningen) har i uppdrag att kartlägga vilka myndigheter som bedriver marknadskontroll i Sverige. Marknadskontroll avser myndigheters kontroll av att produkter som tillhandahålls på marknaden motsvarar uppställda krav, t.ex. olika säkerhetskrav, samt att produkten är märkt på föreskrivet sätt och försedd med nödvändig dokumentation. Kontroll i konstruktions- och tillverkningskedet räknas inte som marknadskontroll och inte heller upprepade kontroller av produkter som har tagits i bruk.

Syftet med utredningens kartläggning är att identifiera eventuella brister i styrningen och samordningen av myndigheternas arbete samt möjligheter till effektivisering. I uppdraget har också ingått att kartlägga de befogenheter och sanktionsmöjligheter som marknadskontrollmyndigheterna i Sverige har och att analysera om och hur skillnaderna påverkar myndigheternas förutsättningar att bedriva en effektiv marknadskontroll. Utredningen ska också analysera om befintliga befogenheter och sanktionsmöjligheter är lämpliga för att uppnå en ändamålsenligt och resurseffektiv marknadskontroll i Sverige. Utredningen ska också lämna de författningsförslag eller förslag till andra åtgärder som det finns anledning till.

Miljöförvaltningen har bidragit till utredningsarbetet genom att svara på en enkät om förvaltningens arbete med marknadskontroll (2017-6522), se bilaga 2.

Marknadskontrollmyndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter

Utredningen har undersökt vilka myndigheter som bedriver marknadskontroll och funnit att 22 statliga myndigheter har ett marknadskontrollansvar eller ett tillsynsansvar som kan jämföras med ett sådant ansvar. Kommunerna har också ett marknadskontrollansvar som delas med statliga myndigheter.

Myndigheternas marknadskontroll styrs av en rad olika regelverk. De flesta myndigheter kontrollerar också flera olika produktgrupper och tillämpar därför delvis olika regelverk i sin kontroll. Det förekommer att myndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter anges på olika nivåer i lagstiftningen. Myndigheter har likartade befogenheter och sanktionsmöjligheter i sin kontrollverksamhet på samtliga produktområden, både inom det harmoniserade området och inom den marknadskontroll som bara styrs av den nationella sektorslagstiftningen.

Det som skiljer myndigheterna åt mest är möjligheten att besluta om sanktionsavgifter. Istället för sanktionsavgift förekommer att vissa överträdelser av produktregler är straffsanktionerade med böter eller fängelse i straffskalan.

En horisontell lag om marknadskontroll

Utredningen föreslår att en ny lag om marknadskontroll bör införas. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. Lagen är avsedd att utgöra den normala regleringen av marknadskontroll i Sverige och ska samla regler om myndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter.

Lagens tillämpningsområde och förhållande till övrig produktlagstiftning

Den nya lagen ska tillämpas på nya och begagnade produkter som tillhandahålls på marknaden (utan begränsning till vissa produkttyper). Bestämmelserna gäller för kontrollen av produkter på det icke-harmoniserade området, men lagen innehåller också bestämmelser som kompletterar förordning (EG) nr 765/2008. De sanktionsregler som föreslås i den nationella lagen omfattar således

samtliga produkter, dvs även produkter på det harmoniserade området.

Den horisontella lagen föreslås inte innehålla några regler om produktkrav, utan sådana kommer även fortsättningsvis att regleras i sektorslagstiftningarna. Utredningen saknar resurser för att föreslå de följdändringar som krävs i sektorslagstiftningarna, men utgår ifrån att de bestämmelser om myndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter som föreslås ingå iden nya lagen bör kunna ersätta motsvarande bestämmelser i sektorslagarna. Sektorslagens bestämmelser kan då upphävas. För vissa produktområden kan det dock finnas behov av att bibehålla en viss särreglering, t.ex. om området regleras av tvingande EU-förordningar eller om det behövs straffsanktionerade bestämmelser.

Den nya lagen föreslås bli subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i sektorslagstiftningarna.

Regeringen ska bemyndigas att bestämma vilka myndigheter som utövar marknadskontroll enligt lagen.

Marknadskontrollmyndigheters befogenheter och sanktionsmöjligheter

Enligt förslaget ska marknadskontrollmyndigheterna lämnas tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som har betydelse för kontrollen, med undantag för bostäder. Marknadskontrollmyndigheterna har vidare rätt till upplysningar, handlingar och kostnadsfria produktexemplar som behövs för kontrollen. På begäran ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs när marknadskontrollmyndigheterna vidtar åtgärder enligt lagen eller förordning (EG) nr 765/2008. Handräckning från Kronofogdemyndigheten ska också kunna begäras.

En ekonomisk aktör ska ersätta marknadskontrollmyndigheten för kostnader för undersökning av produktexemplar om produkten inte uppfyller gällande krav. Aktören kan få ersättning för produktexemplar och liknande om det finns särskilda skäl.

Myndigheter ska kunna köpa in produkter under annan identitet i syfte att undersöka om produkterna uppfyller gällande produktkrav. Regeringen ska bemyndigas att meddela föreskrifter om hur inköp som kräver fingerade personuppgifter ska hanteras.

Myndigheterna får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att föreskrivna produktkrav ska uppfyllas eller för att bestämmelserna i den föreslagna lagen ska efterlevas. Ett sådant föreläggande eller förbud ska förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Detsamma gäller ett beslut om åtgärd enligt förordning (EG) nr 765/2008.

Myndigheterna får bestämma att förelägganden, förbud och beslut ska gälla omedelbart.

Myndigheterna ska också ha möjlighet att förbjuda export och utförsel av produkter som utgör en särskilt allvarlig risk.

Lagen föreslås innehålla en bestämmelse om sanktionsavgift för vissa överträdelser av bestämmelser om produktkrav. Vilka regelöverträdelser som kan medföra sanktionsavgift ska anges i bestämmelser i sektorslagen. Dessa bestämmelser bör hänvisa till regleringen i den nya lagen och ange att bestämmelserna i den nya lagen ska tillämpas i fråga om sanktionsavgift. En sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Under vissa angivna omständigheter behöver inte avgift beslutas om det är oskäligt. Avgiften kan också sättas ned om den inte står i rimlig proportion till överträdelsen.

Övriga förslag

Utredningen förslår att reglerna om CE-märkning bör ses över i syfte att göra dem mer lättillgängliga och förutsebara.

Utredningen anser vidare att färre statliga myndigheter bör ha marknadskontrollansvar.

Utredningen belyser slutligen att det på vissa områden helt saknas en ansvarig marknadskontrollmyndighet, t.ex. i fråga om MC-hjälmar, taxameter och för material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel (som regleras i förordning (EG) nr 1935/2004). Det är enligt utredningens mening av yttersta vikt att produktområdena snarast ses över och att ansvarig marknadskontrollmyndighet utses.

Ärendet

Stockholms stad har fått utredningen ”Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter” (SOU 2017:69) på remiss från Utrikesdepartementet. Kommunstyrelsen

har remitterat utredningen till Miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande senast den 13 december.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Allmänna synpunkter på förslaget

Miljöförvaltningen avstyrker förslaget till ny horisontell lag om marknadskontroll.

Den föreslagna lagen utgår väsentligen ifrån produktsäkerhetslagstiftningen. För miljöförvaltningens del regleras idag marknadskontrollen av miljö- respektive livsmedelslagstiftningarna som har betydligt bredare räckvidd än de renodlade produktsäkerhetslagarna och således inte utgör någon typisk produktsäkerhetslagstiftning. Marknadskontrollen utgör en förhållandevis liten del av kontrollen enligt miljöbalken och livsmedelslagstiftningen, som härutöver omfattar exempelvis redlighetskontroll, hygienkrav etc. En renodlad lag om marknadskontroll med föreskrifter om befogenheter och sanktioner riskerar att försvåra myndighetens kontrollverksamhet, eftersom regelverket för kontrollen då skulle komma att variera beroende på vad det är som ska kontrolleras (produkt eller t.ex. hygien), trots att det är fråga om samma materiella lagstiftning.

Enligt förvaltningens mening är den utredning som genomförts alltför översiktlig för att kunna ligga till grund för ett ändamålsenligt lagförslag. Utredningens lagförslag riskerar istället att försvåra myndighetens tillsynsverksamhet. Mot denna bakgrund avstyrker förvaltningen lagförslaget.

Miljöförvaltningen anser dock i likhet med Utredningen att det finns ett behov av att tydliggöra och fördela ansvaret för marknadskontrollen av produkter mellan olika myndigheter. Miljöförvaltningen tillstyrker också att det utses ansvariga marknadskontrollmyndigheter för hittills oreglerade produkttyper.

Förvaltningen vill, utöver vad som här anförts, särskilt kommentera några punkter i betänkandet enligt följande.

Utredningsbefogenheter

Utredningens förslag

I 9 § föreslås bestämmelser om utredningsbefogenheter för produkter som inte omfattas av förordning (EG) nr 765/2008. I

paragrafens andra stycke anges ”För kontroll enligt första stycket har en myndighet rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där produkter hanteras, dock inte bostäder”.

Miljöförvaltningens synpunkt

Miljöförvaltningen anser att det för marknadskontrollen för livsmedelsprodukter är nödvändigt att kontrollmyndigheten har rätt till tillträde även till bostäder.

Kommunen har med stöd av 20 § första stycket 2 punkten livsmedelslagen (2006:804) rätt till tillträde även till bostäder i den utsträckning som behövs för kontrollen. Miljöförvaltningen vill framhålla att det inte är ovanligt att livsmedelsföretag bedrivs i bostäder. Att kontrollmyndigheten även fortsatt har rätt till tillträde till bostäder är en förutsättning för en fungerande marknadskontroll av livsmedelsprodukter.

Enligt 5 § i den föreslagna lagen ska bestämmelse i annan författning som avviker från den föreslagna lagen gälla. Bestämmelsen i 20 § första stycket 2 punkten livsmedelslagen är emellertid relativt oprecist utformad och det kan därför diskuteras i vilken mån den bestämmelsen ska anses avvika från den föreslagna lagen och därför tillämpas istället.

Anonyma inköp

Utredningens förslag

En marknadskontrollmyndighet får under annan identitet och utan att ange avsikten med inköpet köpa in en produkt i syfte att kontrollera att den uppfyller gällande krav.

Miljöförvaltningens synpunkt

Miljöförvaltningen tillstyrker förslaget. Anonyma inköp är ett effektivt verktyg för produktkontroll inom ramen för livsmedelslagstiftningen som förvaltningen länge efterfrågat.

Föreläggande och förbud

Utredningens bedömning

Utredningen föreslår att marknadskontrollmyndigheterna får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att föreskrivna produktkrav ska uppfyllas eller för att bestämmelserna i den

föreslagna lagen ska efterlevas. Ett sådant föreläggande eller förbud ska förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövt.

Miljöförvaltningens synpunkt

Miljöförvaltningen har i sitt enkätsvar till Utredningen påtalat att en brist i regelverket i fråga om livsmedelskontroll är att det inte finns något system för nationellt saluförbud av en viss produkt. I dag måste beslut meddelas varje aktör som säljer produkten – och det är respektive kommun som är behörig myndighet. En följd av detta är att förbud som riktats mot en och samma verksamhetsutövare men inom olika kommuner i ett fall har undanröjts av överprövande myndighet men i ett annat fall fastställts. Detta innebär en betydande rättsosäkerhet för den enskilde. Eftersom det är fråga om olika forum blir det inte heller fråga om litispensens (dvs förbudet att behandla samma sak i flera domstolar samtidigt), utan en verksamhetsutövare kan bli tvungen att driva samma fråga i olika samtidigt pågående processer. Detta är inte heller lämpligt vare sig ur rättssäkerhetssynpunkt eller processekonomiskt.

Utredningens förslag anger att marknadskontrollmyndigheterna ska få meddela de förelägganden och förbud som behövs för att bestämmelserna ska efterlevas. Det har dock inte utretts om det finns behov av förändringar i exempelvis livsmedelslagstiftningen för att marknadskontrollen ska få eftersträvd effekt. Miljöförvaltningen anser, mot bakgrund av vad som anförs ovan, att detta bör utredas.

En fråga som inte berörs är ansvaret inom livsmedelskontrollen för saluförbud som sker efter det att en annan myndighet i Sverige eller övriga Europa har skickat ut ett s k RASFF-meddelande. Det är oklart om myndigheter som följer meddelandet själva måste göra samma utredningar som den myndighet som skickade ut meddelandet har gjort.

När det gäller kemiska och kosmetiska produkter regleras myndighetens befogenheter och sanktionsmöjligheter i miljöbalken med följdlagstiftning. Att bryta ut marknadskontrollen från detta område skulle medföra att det för myndighetens del skulle tillämpas olika regelverk för kontroll beroende på om det som kontrolleras är en produkt eller efterlevnaden av andra regler. Detta skulle enligt förvaltningens mening riskera att försvåra kontrollen och skulle inte vara ändamålsenligt.

Miljöförvaltningen noterar att föreläggande i den föreslagna lagen som huvudregel ska förenas med vite. Enligt den ordning som miljöförvaltningen tillämpar förenas föreläggande normalt inte med vite initialt, utan först om ett föreläggande inte följs. Den föreslagna konstruktionen torde vara ovanlig och det motiveras inte närmare varför Utredningen anser att vite ska vara utgångspunkt.

Det är inte heller klargjort om regelmässiga vitesförelägganden utesluter straff enligt reglerna om förbud mot dubbelbestraffning. Visserligen krävs det normalt att vitet har blivit utdömt för att straff ska uteslutas. Men det blir ju då en fråga om straffsanktionen aktualiseras före eller efter det att vitet har dömts ut. Om sanktionsavgiften meddelas innan vitet har utdömts kan det utesluta ett senare utdömande av vite.

Därtill kommer att det finns gärningar som kan betraktas som bagatellartade som kan drabbas av sanktionsavgift, t ex om en verksamhetsutövare har skickat tillbaka flertalet felaktigt märkta produkter, men att det finns en eller några produkter kvar. Det bör ges möjlighet att bedöma en gärning som ringa även inom ett system med sanktionsavgifter.

Blockering av hemsidor

Utredningens förslag

Utredningen har funnit att nedstängning av hemsidor är behäftat med praktiska svårigheter och dessutom kan antas stå i strid med den grundlagsskyddade rätten till yttrande- och tryckfrihet. Utredningen anser därför att det inte är lämpligt att ge befogenhet till marknadskontrollmyndigheter att stänga hemsidor. Något sådant förslag lämnas därför inte.

Miljöförvaltningens synpunkt

Försäljning av inte minst livsmedel via internet och appar är omfattande och ökande. Denna typ av verksamhet är ur kontrollsynpunkt behäftad med vissa svårigheter. Bland annat är det ofta svårt att avgöra var verksamheten faktiskt bedrivs och vilken myndighet som därför är kontrollmyndighet. Detta är angeläget att klarlägga i samband med ny lagstiftning om marknadskontroll.

Det är emellertid också angeläget att det finns verk samma medel att tillgripa när det på hemsidor eller i appar saluhålls produkter i strid med gällande regler, såsom att stänga ner den aktuella hemsidan eller appen. Miljöförvaltningen anser att frågan inte har utretts

tillräckligt och att Utredningens slutsatser i denna del är alltför kategoriskt. Förutsättningarna för att stänga ned hemsidor och appar, såväl de praktiska som förhållandet till tryck- och yttrandefrihet, bör utredas ytterligare.

Sanktionsavgift

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att en sanktionsavgift ska kunna tas ut av en marknadskontrollmyndighet om en ekonomisk aktör bryter mot en bestämmelse i annan författning eller i en EU-förordning som reglerar vilka krav som ställs på den produkt som aktören tillhandahåller. Om det i annan författning anges att sanktionsavgift ska tas ut, ska marknadskontrollmyndigheten tillämpa bestämmelserna om sanktionsavgift i den föreslagna lagen.

Miljöförvaltningens synpunkt

Miljöförvaltningen anser i likhet med Utredningen att sanktionsavgift många gånger kan vara ett mer effektivt rättsmedel än kriminalisering och ställer sig principiellt positiv till en utveckling i riktning mot sanktionsavgift istället för straff för den typ av överträdelser som här är fråga om.

I miljöförvaltningens verksamhet finns idag bestämmelser om sanktionsavgift för överträdelser av vissa regler om kemiska respektive kosmetiska produkter. Miljöförvaltningen har i enkätsvaret till Utredningen framhållit att en modell med sanktionsavgifter, enligt förslag i Ds 2017:5, vore önskvärt även inom livsmedelsområdet. Betänkandet saknar utförligare analys av hur bestämmelserna i den föreslagna lagen förhåller sig till samtliga sanktionsavgiftskonstruktioner och förvaltningen kan därför inte bedöma om förslaget är ändamålsenligt. Förvaltningen vidhåller därför tillsvidare att det för livsmedelsområdet bör införas sanktionsavgift i enlighet med förslaget i Ds 2017:5.

Överklagande ska ske till allmän förvaltningsdomstol

Utredningens förslag

Förelägganden och förbud samt beslut om ersättning för uttagna produktexemplar ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Miljöförvaltningens synpunkt

Kommunens förelägganden och förbud enligt miljöbalken och livsmedelslagstiftningen överklagas idag till länsstyrelsen. Avgöranden enligt miljöbalken kan därifrån överklagas till mark- och miljödomstol, medan livsmedelsärenden överprövas av allmän förvaltningsdomstol. Såväl hos länsstyrelsen som hos mark- och miljödomstolen finns särskild kompetens inom de frågor som handläggs enligt miljöbalken. Miljöförvaltningen anser att konsekvenserna för kvaliteten på överprövningen vid en sådan förändring behöver belysas. En särskild ordning för överprövningen av beslut enligt en marknadskontrolllag skulle inte heller underlätta hanteringen för förvaltningens tillsyns- och kontrollarbete. Förvaltningen anser därför att den nuvarande prövningsordningen bör bibehållas.

SLUT

Bilagor

1. Utdrag ur SOU 2017:69 Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter.
2. Miljöförvaltningens enkätsvar till Utredningen, Dnr 2017-6522.