

PM 2018: RI (Dnr 110-1631/2017)

Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter (SOU 2017:69)

Remiss från Utrikesdepartementet

Remisstid den 26 januari 2018

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

Marknadskontrollutredningen föreslår att en ny lag om marknadskontroll träder i kraft den 1 januari 2019. Lagen är tänkt att tillämpas på alla typer av nya och begagnade produkter som tillhandahålls på marknaden inom såväl det harmoniserade området (med EU-gemensamma bestämmelser) som det område som regleras endast av nationell lagstiftning. Utrikesdepartementet har remitterat förslaget till staden för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret anser att den utredning som genomförts är alltför översiktlig för att kunna ligga till grund för ett ändamålsenligt lagförslag. För kommunernas marknadskontroll befaras att den föreslagna lagen försvårar tillsyns- och kontrollverksamheten. Stadsledningskontoret avstyrker lagförslaget.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden 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. Lagen framstår inte som ändamålsenlig.

Mina synpunkter

Myndighetskontroll av varor och tjänster är en grundläggande del i ett välfungerande och tryggt samhälle. Som konsument ska du kunna lita på att varan du köper är säker att använda och inte innehåller några ämnen eller delar som kan vara skadliga.

Att det finns produkter på den svenska marknaden som fortfarande inte kontrolleras är ett angeläget problem att lösa. Det handlar till exempel om produkter som kommer i kontakt med livsmedel, där lagstiftning finns på plats men där det inte finns någon nationell instans som utför kontrollen av produkterna. Därför är det viktigt att påpeka att jag tillstyrker de delar i utredningen som handlar om att det ska utses ansvariga marknadskontrollmyndigheter för produkter som hittills varit oreglerade. Det är en förbättring som brådskande bör komma till stånd.

Dock delar jag stadsledningskontorets slutsats att lagförslaget bör avstyrkas. Utredningen är alltför översiktlig, bland annat måste konsekvenserna av en ändring av nuvarande provningsordning belysas mer för att inte rättssäkerheten på det kommunala marknadskontrollområdet ska äventyras. Den föreslagna lagen befaras försvåra tillsyns- och kontrollverksamheten på kommunal nivå.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 4 januari 2018

KARIN WANNGÅRD

Bilaga

Remiss Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

2016 års marknadskontrollutredning föreslår att en ny horisontell lag om marknadskontroll träder i kraft den 1 januari 2019. Lagen är tänkt att tillämpas på alla typer av nya och begagnade produkter som tillhandahålls på marknaden inom såväl det harmoniserade området (med EU-gemensamma bestämmelser) som det område som regleras endast av nationell lagstiftning.

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga vilka myndigheter som bedriver marknadskontroll i Sverige och vilka befogenheter och sanktionsmöjligheter dessa har. Utredningen har även analyserat om och hur det finns skillnader bland myndigheterna samt om befintliga befogenheter och sanktionsmöjligheter är lämpliga för att uppnå en ändamålsenlig och resurseffektiv marknadskontroll i Sverige. I uppdraget har även ingått att lämna författningsförslag eller förslag på åtgärder om så behövs.

Med marknadskontroll avses 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. Marknadskontroll syftar även till att motverka en snedvridning av konkurrensen.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 12 december 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Allmänt

Kommunernas marknadskontroll ingår ofta som en integrerad del av de tillsynsuppgifter 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. Marknadskontroll kan beskrivas som en särskild form av myndighetstillsyn som syftar till att säkerställa att produkter som släpps ut på marknaden eller tas i bruk första gången uppfyller föreskrivna krav (prop. 2010/11:80 s.44).

I Stockholms stad är det miljö- och hälsoskyddsnämnden 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. Miljöförvaltningen har bidragit till utredningsarbetet genom att svara på en enkät om förvaltningens arbete med marknadskontroll.

Allmänna synpunkter på förslaget

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget till ny horisontell lag om marknadskontroll.

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.

Den föreslagna lagen utgår väsentligen ifrån produktsäkerhetslagstiftningen. Den marknadskontroll som staden bedriver styrs, som nämnts, främst av miljö- respektive livsmedelslagstiftningarna. Dessa har betydligt bredare räckvidd än den renodlade produktsäkerhetslagstiftningen. För stadens del är det inte fråga om att tillämpa någon typisk produktsäkerhetslagstiftning. Marknadskontrollen utgör en förhållandevis liten del av kontrollen enligt miljöbalken och livsmedelslagstiftningen, som härutöver omfattar exempelvis redlighetskontroll, hygienkrav etc.

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 eftersträvad effekt. Inte heller ändringar och följdändringar i övrig sektorslagstiftning har ingått i utredningens uppdrag, vilket hade varit önskvärt för att bedöma lagförslagets ändamålsenlighet.

När det gäller kemiska och kosmetiska produkter regleras de kommunala myndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter i miljöbalken med följdlagstiftning. Att bryta ut marknadskontrollen av produkter från detta område skulle medföra att det för de kommunala myndigheternas del skulle tillämpas olika regelverk för kontroll beroende på om det som kontrolleras är en produkt eller något annat, medan den materiella lagstiftningen är densamma.

En renodlad lag om marknadskontroll med föreskrifter om befogenheter och sanktioner riskerar därför att försvåra de kommunala myndigheternas tillsyns- och kontrollverksamhet och inte innebära att reglerna blir tydliga för myndigheter och enskilda ekonomiska aktörer. Lagförslaget framstår inte som ändamålsenligt för den kommunala marknadskontrollen.

Stadsledningskontoret noterar att förelägganden i den föreslagna lagen som huvudregel ska förenas med vite. Enligt den lagstiftning staden idag har att tillämpa förenas förelägganden normalt inte med vite initialt, utan först om ett föreläggande inte följs. Den föreslagna konstruktionen torde vara ovanlig och det motiveras inte närmare varför vite ska utgå i normalfallet. Detta torde inte vara i harmoni med den proportionalitetsprincip som gäller såväl enligt svensk rätt som inom EU-rätten och som utredningen bedömer ska iakttas vid tillämpningen av den nya lagen.

Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning att det finns ett behov av att tydliggöra och fördela ansvaret för marknadskontrollen av produkter mellan olika myndigheter. Kontoret tillstyrker att det utses ansvariga marknadskontrollmyndigheter för hittills oreglerade produkttyper.

Stadsledningskontoret delar även utredningens uppfattning 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. För stadens vidkommande vore det önskvärt att en modell med sanktionsavgifter införs även inom livsmedelsområdet. Betänkandet saknar utförligare analys av hur bestämmelserna i den föreslagna lagen förhåller sig till befintliga regleringar i sektorslagstiftningarna och det är därför svårt att bedöma om förslaget är ändamålsenligt i denna del.

Enligt den föreslagna lagen ska överklaganden av förelägganden och förbud samt beslut om ersättning för uttagna produktexemplar överklagas till allmän förvaltningsdomstol. De kommunala myndigheternas 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. Stadsledningskontoret anser att konsekvenserna av en ändring av nuvarande

prövningsordning behöver belysas för att inte rättssäkerheten på det kommunala marknadskontrollområdet ska äventyras. En särskild ordning för överprövningen av beslut enligt en marknadskontrolllag skulle inte underlätta hanteringen i stadens tillsyns- och kontrollarbete.

Stadsledningskontoret avstyrker lagförslaget.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 12 december 2017 följande.

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 28 november 2017 har i huvudsak följande lydelse.

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 marknadskontrolllag inte skulle underlätta hanteringen för förvaltningens tillsyns- och kontrollarbete. Förvaltningen anser därför att den nuvarande prövningsordningen bör bibehållas.