



Datum: 2020-06-17

Handläggare:
Erik Molander, stadsjurist

Direkttelefon/e-post:
073-261 15 57, erik.molander@malmo.se

Diarienummer: 2020-5687

Ange diarienummer vid kontakt med miljöförvaltningen.

Statens offentliga utredningar
Anna-Maria Vesterberg
anna-maria.vesterberg@gov.se
Sara Fröding Linebäck
sara.froding.lineback@gov.se
Michael Öhlund
michael.ohlund@skr.se

Yttrande över 2019 års marknadskontrollutredning (UD 2019:01)

Bakgrund

Miljöförvaltningarna i Malmö och Stockholm (förvaltningarna) har getts tillfälle att inkomma med synpunkter/underhandssvar på Regeringskansliets pågående utredning om kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter (UD 2019:01). Miljöförvaltningarna är positiva till att marknadskontrollutredningen genomförs och välkomnar möjligheten att i detta tidiga skede kunna lämna synpunkter och belysa de delar vi ser behöver kompletteras och utredas vidare.

Enligt utredningen föreslås uppdraget som marknadskontrollmyndighet vara förbehållet statliga myndigheter. I förslaget på ny marknadskontrollförordning tydliggörs att marknadskontrollmyndigheternas ansvar omfattar all marknadskontroll av relevanta produkter. Utredningen föreslår att kommunerna ges utökade befogenheter och ett större ansvar att utöva marknadskontroll.

Förvaltningarna utför i dagsläget tillsynsuppgifter som innebär marknadskontroll främst av varor, kemiska varor och produkter samt kosmetiska produkter. Inom det senare området är tillsynsansvaret i allt väsentligt delat mellan kommunerna och Läkemedelsverket. Även om Läkemedelsverket är den utpekade nationella behöriga myndigheten har således kommunerna, genom bestämmelser i miljötillsynsförordningen, getts ett brett uppdrag att bedriva kosmetikatillsyn enligt förordning (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter.

För kommunerna, vars tillsynsansvar i vart fall framöver är tydligt underordnat marknadskontrollmyndigheternas, är det emellertid nödvändigt att uppdraget ges tydligare ramar än vad som nu är fallet. Förvaltningarnas synpunkter är i detta tidiga skede av lagstiftningsarbetet begränsat till de komplexa frågorna om:

- Hur ska kommunernas marknadskontroll i praktiken separeras från den ordinarie kontrollen?
- Vilken omfattning och avgränsning har utredningen tänkt för den kommunala marknadskontrollen i förhållande till de statliga marknadskontrollmyndigheternas uppdrag?
- Hur ska finansieringen organiseras för att säkerställa att kommunerna dels får tillräcklig kostnadstäckning, dels att kontrollen utförs i tillräcklig omfattning?

Förvaltningarna har tagit del av ett utkast till av den pågående utredningen om behovet av kompletterande bestämmelser till marknadskontrollförordningen (hädanefter benämnt

utredningen). Den del av utredningen som kommit förvaltningarna tillhanda behandlar specifikt förordningens konsekvenser för kommunerna. Förvaltningarna noterar att utredaren berör ett antal frågeställningar som i högsta grad är relevanta för landets kommuner och som har bäring på bland annat kosmetikatillsynen, där Läkemedelsverket har föreslagit att vissa tillsynsuppgifter ska flyttas över till kommunerna. Förvaltningarna har därför varit tvungna att påbörja en utredning av de egna förutsättningarna att kunna hantera ett mer omfattande tillsynsuppdrag. Detta har mynnat ut i ett behov av att uppmärksamma lagstiftaren på de otydligheter som präglar den kommunala marknadskontrollen. Utredningen i dess nuvarande form innehåller förslag, som i flera fall upplevs som otydliga.

Förvaltningarnas sammanfattande synpunkter

Miljöförvaltningarna i Malmö och Stockholm är positiva till att uppdraget som marknadskontrollmyndighet föreslås vara förbehållet statliga myndigheter. Förvaltningarna välkomnar även att det genom marknadskontrollförordningen blir tydligt att marknadskontrollmyndigheternas ansvar omfattar all marknadskontroll av relevanta produkter. Förvaltningarna anser att marknadskontrollmyndigheternas heltäckande ansvar och utökade uppgifter och befogenheter ger dessa en tydlig särställning i förhållande till kommunerna.

Förvaltningarna är också positiva till att kommunerna föreslås ha ett fortsatt marknadskontrollansvar, vilket möjliggör en fortsatt effektiv och lokalt förankrad tillsyn. För att sådan kontroll ska kunna bedrivas effektivt är det nödvändigt att kommunerna deltar i arbetet. Samarbetet bör anpassas utifrån behoven i respektive kommun, t.ex. baserat på resultaten av uppsökande tillsyn.

Förvaltningarna anser att en förutsättning för en fungerande marknadskontroll är att kommunernas tillsynsuppdrag i förhållande till marknadskontrollmyndigheternas är tydligt avgränsat, fördelat och reglerat, samt att kommunerna kompenseras fullt ut för alla delar där kommunerna föreslås få ett utökat ansvar. Finansieringsfrågorna för den kommunala marknadskontrollen som utförs måste vara ordentligt utredda.

Nedan följer en sammanfattning av förvaltningarnas synpunkter samt en mer detaljerad redogörelse för dessa.

- 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.

Utveckling av synpunkterna

Kommunernas uppdrag behöver en tydlig avgränsning

Som ovan nämnts är tillsynsansvaret för kosmetiska produkter till stora delar delat mellan kommunerna och Läkemedelsverket, något som redan idag ger upphov till oklarheter i myndigheternas samverkan. I grund och botten handlar behovet av tydligare reglering om att skapa förutsebarhet för de kommunala förvaltningarna, både vad gäller finansiering och personella resurser, men också att klargöra vilket stöd kommunerna kan förvänta sig i det löpande tillsynsarbetet. Ett överlappande ansvar skapar också en otydlighet för de ekonomiska aktörerna. Det faktum att kommunerna och marknadskontrollmyndigheterna har likartade befogenheter är i dock sig inte något problematiskt utan är tvärtom angeläget vid olika tillsynsprojekt, då myndigheterna kan komma överens om en projektspecifik uppdragsfördelning.

En fördelning av ansvaret för den ordinarie tillsynen kan göras på olika sätt. T.ex. är ansvaret för livsmedelskontrollen fördelat mellan Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna utifrån kategorin av livsmedelsanläggning men det är också möjligt att fördela uppgifterna i linje med Läkemedelsverkets nuvarande tillsynsvägledning på kosmetikaområdet.

Förvaltningarna anser att den fördelning av kontrollansvaret som hittills har gällt enligt denna vägledning är lämplig och att kontrollen av tillverkare och importörer i första hand ska betraktas som ett nationellt uppdrag. Detta blir särskilt tydligt i exemplet med Läkemedelsverket som ensamt har tillgång till ICSMS (EU:s kosmetikaregister) vari ansvariga personer ska registreras och som även har ett långtgående ansvar att genom internationellt samarbete och informationsutbyte bidra till att olämpliga produkter spåras och stoppas i hela unionen.

Det finns också ett behov av att reglera vilken typ av kontroll som ska utföras. Utredningen ger uttryck för att kommunernas uppgifter bör begränsas till praktisk kontroll av produkternas överensstämmelse samt att kräva korrigerande åtgärder enligt vissa bestämmelser i marknadskontrollförordningen. Förvaltningarna anser att uppdraget bör begränsas till kontroll av märkning, information, spårbarhet och sådan förekomst av förbjudna beståndsdelar som kan konstateras utifrån redovisat produktinnehåll. I

utredningen föreslås emellertid också att kommunerna ska utföra provtagning och analys. Förvaltningarna anser att det visserligen kan finnas skäl att ge kommunerna mandat att utföra dessa uppgifter men menar att det bör klargöras att det huvudsakliga ansvaret för att utföra analyser ska åligga marknadskontrollmyndigheterna. Om kommunerna även ska utföra dessa uppgifter måste kommunerna kompenseras fullt ut.

Det framgår av såväl kosmetikaförordningen som marknadskontrollförordningen att det är ett unionsintresse att det inom ramen för marknadskontrollen utförs laboratorieanalyser för att säkerställa att endast produkter som uppfyller en hög kravnivå tillhandahålls på marknaden, se t.ex. art. 11.3 marknadskontrollförordningen. Marknadskontrollmyndigheten ska enligt samma artikel prioritera sina resurser och åtgärder för att säkerställa en effektiv marknadskontroll. För att åstadkomma korrekta och enhetliga analyser, baserade på ett lämpligt produkturval är det förvaltningarnas bestämda uppfattning att marknadskontrollmyndigheterna har bäst förutsättningar att utföra den här uppgiften på ett enhetligt och resurseffektivt vis. De ska därför också ha det huvudsakliga ansvaret. Detta hindrar naturligtvis inte att kommunerna införskaffar produktprover på uppdrag av marknadskontrollmyndigheten vid exempelvis olika tillsynsprojekt. Det kan dock inte anses lämpligt att de enskilda kommunerna ska ha en skyldighet efterforska laboratorier med rätt kompetens att utföra olika typer av analyser och därefter upphandla sådana tjänster. I sammanhanget ska erinras om att kostnaderna för sådana analyser måste täckas av allmänna medel om inte bristande överensstämmelse kan konstateras.

Förvaltningarna anser sammanfattningsvis att det inte är tillräckligt att frågor med anledning av överlappande tillsynsuppdrag helt ska lösas genom i miljöbalken föreskrivet samarbete. Detta eftersom den tydliga myndighetshierarkin medför att omfattningen av kommunernas uppdrag riskerar att bli avhängigt marknadskontrollmyndigheternas förutsättningar och ambitionsnivå, vilka utifrån resurser och skiftande uppdrag kan variera från år till år. Det föreslås i utredningen att kommunernas tillsynsuppdrag liksom tidigare ska regleras i lag. Det förvaltningarna efterlyser är därför en större tydlighet i lag och föreskrifter av hur tillsynen ska bedrivas och en övre gräns för tillsynsansvaret i förhållande till de huvudsakligen ansvariga marknadskontrollmyndigheterna.

Kommunen har otillräckliga befogenheter i vissa fall

Den nuvarande regleringen av produkter som är aktuella för marknadskontroll har, enligt förvaltningens erfarenhet i vissa avseenden varit bristande. Något som förvaltningarna upplever att det saknas är stöd för att beslagta och i förekommande fall destruera produkter med allvarliga brister. Förvaltningen beslutar ofta om förelägganden eller förbud, med eller utan vite, miljöstraffavgifter samt anmäler miljöbrott. Det förekommer trots dessa sanktionsmöjligheter att produkter med bristande överensstämmelse som belagts med saluförbud försvinner från den aktuella distributören och hittar en annan väg till slutkonsumenten. Även inom ramen för den typ av marknadskontroll som förvaltningar anser att kommunen ska bedriva kan det finnas behov av konkreta och effektiva åtgärder i likhet med vad som gäller inom livsmedelskontrollen. Vi ser därför att det bör utredas om den här typen av åtgärder kan införas i svensk lagstiftning om marknadskontroll. För det fall lagstiftaren ser en möjlighet att utöka befogenheterna behöver naturligtvis även frågan om finansiering av transport, förvaring och eventuell destruktion lösas. Även här behöver kommunerna kompenseras fullt ut.

Otydlig gränsdragning mellan ordinarie tillsyn och marknadskontroll

Enligt regleringen i EU:s marknadskontrollförordning kommer det inte längre komma vara möjligt för en kommun att genom en generell tillsynsavgift finansiera den del av tillsynen

som utgör marknadskontroll utan enbart de kostnader som uppstår vid marknadskontroll av produkter som befins vara icke överensstämmande. Det blir i ett sådant läge vitalt att tillräckliga statliga bidrag tillförs kommunerna så att säkerställa att löpande tillsyn kan bedrivas och kommunerna kompenseras fullt ut. Skäl 49 i förordningen anger att ”effektiv marknadskontroll är krävande i fråga om resurser och stabila resurser bör tillhandahållas på en nivå som är anpassad till tillsynsbehovet vid varje given tidpunkt.” Det är inte tydligt av utredningen hur stödet till kommunernas tillsynsarbete kommer att se ut.

Förvaltningarna anser i likhet med utredningen att det är mest lämpligt att den kommunala marknadskontrollen bedrivs med stöd av miljöbalkens regler. Den här lösningen ger dock inte något tillfredsställande svar på hur marknadskontrollen ska separeras från den ordinarie tillsynen, vilket är en fråga som förvaltningarna delvis brottas med redan idag. I ett stort antal situationer kan det finnas skäl för tillsynsengripande med hänvisning till såväl miljöbalkens hälsoskyddsbestämmelser som bristande överensstämmelse enligt viss EU-förordning. Är de sektorsspecifika EU-reglerna i sådant fall att betrakta som *lex specialis* som ska ges företräde? Frågan om tillämplig lag kommer att få stor betydelse för hur tillsynen ska finansieras eftersom det i normalfallet endast är miljöbalkstillsynen som kommer att kunna debiteras. Därtill behöver klargöras hur tidsåtgången rent praktiskt ska beräknas när kontrollen är delad, bland annat, för att kunna beräkna behovet av statlig kostnadstäckning.

Utredningen gör i den här frågan en jämförelse med kommunernas kontroll av livsmedel, vilken haltar betänkligt. Den uppdelning som görs i kontrollförordningen (2017/625/EU) mellan offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet medför att det främst är moment som ligger utanför själva kontrollbesöket (dvs. ”annan offentlig verksamhet”) som exkluderats från det obligatoriska avgiftsområdet (jfr. art. 2.1 och 2.2 kontrollförordningen samt Ds 2018:41 s. 197 ff.). I utredningens förslag är det istället moment som utförs under själva kontrollen som ska separeras beroende på om den ska anses utgöra ordinarie tillsyn eller marknadskontroll. Det är en avgörande skillnad som ofrånkomligen leder till svåra gränsdragningsproblem. Inte hellre jämförelsen med uppföljningen av obefogade klagomål på livsmedelsområdet är relevant eftersom sådan uppföljning i princip uteslutande sker separerad från den ordinarie kontrollen. Därmed är det enkelt att särskilja vilka moment som kan generera en avgift eller ej, medan samma sak alltså inte gäller för marknadskontrollen.

Finansieringsfrågan

En övergripande fråga är huruvida marknadskontrollmyndigheterna kommer att få ökad finansiering och full kompensation för sitt mer omfattande uppdrag. Det behöver i detta sammanhang klargöras vilka resurser som staten tänker sig ska öronmärkas för den kommunala marknadskontrollen. Som förvaltningarna tidigare berört kommer marknadskontrollmyndigheterna framöver att ha det heltäckande och således primära ansvaret för marknadskontrollen. Det är angeläget att myndigheterna ges tillräcklig finansiering för ett sådant uppdrag. Förvaltningarnas erfarenhet är att statliga myndigheter idag inte har resurser att bedriva tillräcklig tillsyn inom nuvarande ansvarsområden och detta påverkar naturligtvis även den kommunala tillsynen. 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.

Malmö har sedan 2009 arbetat aktivt med marknadskontroll genom ett samarbete med Stockholm, Göteborg och Helsingborg kallat storstadssamarbetet – kemikalier i varor. I projekten som bedrivits inom det här samarbetet har kostnadstäckningen varit ca 25 %, dvs. 75 % av den totala tiden har finansierats av kommunbidrag. Inom projektet Tryggare Malmö

– Malmö stads myndighetsgemensamma arbete mot illegala verksamheter – har fokus legat på oseriösa och oanmälda verksamheter som är svårare att debitera, vilket har gjort att kostnadstäckningen är lägre. Nedan tabell hur mycket tid som genomsnittligt lagts ner per år inom marknadskontroll hos miljöförvaltningen i Malmö.

Tryggare Malmö	Nedlagd tid per år	Debiteringsgrad
Varor och kemiska produkter	400 h	0 %
Elektronik	120 h	0 %
Läkemedel	300 h	0 %
Kosmetiska produkter	500 h	0 %

Storstadssamarbetet – kemikalier i varor	Nedlagd tid per år	Debiteringsgrad
Varutillsyn i projekt	250 h	25%
Receptfria läkemedel	250 h	Finansieras helt av årsavgifter

Enligt förvaltningarnas synpunkt finns det stora behov av att bedriva uppsökande marknadskontroll. Det är också tydligt att behovet av tillförda skattemedel är större än vad utredningen tycks ha som utgångspunkt. Den uppsökande och ordinarie marknadskontrollen i Malmö har en samlad debiteringsgrad om 27 %. Tillsynen i övrigt har således varit skattefinansierad. I sammanhanget bör nämnas att den uppskattade tidsåtgången för kosmetikatillsynen även inkluderar ärenden som inlett och därefter överlämnats till Läkemedelsverket. Så snart frågor hänförliga till ansvarig person har uppstått har ärendet överlämnats och det är okänt hur många arbetstimmar detta har genererat hos Läkemedelsverket. Även sådan statistik bör ha betydelse för bedömningen av hur fördelningen av tillsynsansvaret bör se ut.

Sammanfattningsvis behöver det säkerställas att kommunerna kompenseras fullt ut för den marknadskontroll de ska utföra. Arbetet med marknadskontroll är mer omfattande än vad utredningen ger sken av, vilket exemplet från Malmö har visat. Kommunerna behöver kompenseras ekonomiskt även för de operativa tillsynsinsatser som inte avser bristande efterlevnad. I annat fall riskerar marknadskontrollen att bli mindre effektiv.

Rebecka Persson
Miljödirektör
Miljöförvaltningen
Malmö stad

Anna Hadenius
Miljödirektör
Miljöförvaltningen
Stockholms stad