

Regeringen
Statsrådet Ewa Björling
Utrikesdepartementet
103 39 Stockholm

**Hemställan om tillsättande av utredning för kartläggning av
marknadskontrollmyndigheternas befogenheter och
sanktionsmöjligheter**

De svenska marknadskontrollmyndigheternas befogenheter att utföra marknadskontroll och de sanktionsmöjligheter myndigheterna har varierar mellan olika områden och myndigheter. Marknadskontrollrådet har samfälligt identifierat behovet av en översyn av befintlig lagstiftning med avseende på befogenheter och sanktionsmöjligheter.

I vår gemensamma strävan efter regelförenkling för både företag och myndigheter hemställer vi härmed att regeringen tillsätter en utredning i syfte att kartlägga marknadskontrollmyndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter, att analysera behovet av förändringar i tillämplig lagstiftning samt att vid behov lämna förslag till sådana förändringar för att åstadkomma en mer enhetlig lagstiftning.

På Marknadskontrollrådets vägnar



Peter Strömbäck
Ordförande Marknadskontrollrådet, Generaldirektör Swedac

Mikael Sjöberg

Generaldirektör Arbetsmiljöverket

Janna Valik

Generaldirektör Boverket

| | |
|-------------------|--|
| Elisabet Falemo | Generaldirektör Elsäkerhetsverket |
| Erik Brandsma | Generaldirektör Energimyndigheten |
| Nina Cromnier | Generaldirektör Kemikalie- inspektionen |
| Gunnar Larsson | Generaldirektör Konsumentverket |
| Christina Åkerman | Generaldirektör Läkemedelsverket |
| Maria Ågren | Generaldirektör Naturvårdsverket |
| Göran Marby | Generaldirektör Post- och Tele- styrelsen |
| Magnus Larsson | Generaldirektör Myndigheten för radio och tv |
| Helena Lindberg | Generaldirektör Myndigheten för samhällsskydd och beredskap |
| Ingemar Hansson | Generaldirektör Skatteverket |
| Staffan Widlert | Generaldirektör Transportstyrelsen |

Promemoria

Avdelningen för juridik och inre marknad

Kartläggning av lagstiftning rörande marknadskontrollmyndigheters befogenheter och sanktionsmöjligheter m.m.

Bakgrund

Marknadskontrollmyndigheternas befogenheter att genomföra marknadskontroll och de sanktionsmöjligheter myndigheterna har varierar mellan olika sektorer och även mellan olika regelverk inom sektorer. Detta gör att förutsättningarna för att bedriva marknadskontroll skiljer sig åt mellan olika myndigheter. Även myndigheternas tolkning och tillämpning av befogenheterna och sanktionsmöjligheterna kan skilja sig åt, vilket medför att likalydande befogenheter kan resultera i olika typer av beslut för den enskilde företagaren.

Marknadskontrollutredningen, som tillsattes 2003, hade i uppdrag att kartlägga behovet av marknadskontroll inom olika varuområden, att redovisa och ge förslag avseende fördelningen av ansvaret för marknadskontrollen i Sverige och att ge förslag till olika finansieringsvägar. I sitt betänkande "Tillsyn för säkra varor och öppna marknader" (SOU 2004:57) gjorde utredningen en översiktlig kartläggning av myndigheternas sanktionsmöjligheter, men lämnade inget förslag i den delen. Utredningen konstaterade endast att det förekom skillnader och att det inom ramen för EU:s översyn av nya metoden kunde förväntas komma krav på effektiva, proportionella och avskräckande påföljder, motsvarande dem som ställs i det allmänna produktsäkerhetsdirektivet (2001/95/EG), och att detta kunde medföra att olikheter i myndigheternas befogenheter skulle minska i framtiden. Så har emellertid inte skett i någon större utsträckning.

Marknadskontrollrådet har länge drivit frågan om enhetliga regler vad gäller befogenheter och sanktionsmöjligheter för marknadskontrollmyndigheterna. Frågan finns också sedan ett antal år tillbaka med som en åtgärd i den nationella handlingsplanen för marknadskontroll, som marknadskontrollrådet enligt marknadskontrollförordningen (2005:893) ska ta fram varje år. Flera försök till kartläggningar, både inom regeringskansliet och inom Marknadskontrollrådet, har företagits vid olika tillfällen utan att dessa nått fram och kunnat presentera en heltäckande bild.

¹ Vad god referera till denna beteckning vid all korrespondens med Swedac i detta ärende.

Swedac

Tel: 0771-99 09 00, www.swedac.se
E-post: fornamn.efternamn@swedac.se
Organisationsnr: 202100-3815
Postgiro: 2 55 90-1 Bankgiro: 5617-4659

Huvudkontor

Postadress: Box 878, 501 15 Borås
Besöksadress: Österlånggatan 5
Fax: 033-10 13 92

Stockholmskontor

Postadress: Box 733, 101 35 Stockholm
Besöksadress: Klarabergsviadukten 70 D7
Fax: 08-791 89 29

Det är inte heller helt klarlagt vilka alla de svenska marknadskontrollmyndigheterna är, utan endast vilka myndigheter som ska vara representerade i Marknadskontrollrådet.

Varför är enhetliga regler och enhetlig tillämpning viktigt?

En produkt kan omfattas av flera olika produktlagstiftningar. För att den enskilde företagaren ska kunna överblicka vilka regler som gäller för en viss produkt är det viktigt att reglerna är så enhetliga som möjligt. Vidare är det rimligt att uppställa krav på att lika, eller liknande, fall behandlas lika, och att skillnader i marknadskontrollmyndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter, och tillämpning av dessa, endast bör förekomma i fall där så är särskilt motiverat. Nedan följer några exempel på situationer som kan uppstå under nu gällande regelverk.

Exempel 1:

En produkt träffas av olika lagstiftningar med olika befogenheter och sanktionsmöjligheter för samma marknadskontrollmyndighet.

Kemikalieinspektionen utför marknadskontroll utifrån olika lagstiftningar, t.ex. EU-förordningen Reach (med påföljder enligt miljöbalken) respektive leksakslagen. Om Kemikalieinspektionen i en leksak hittar ftalater så är Reach och miljöbalken tillämplig, och en överträdelse innebär misstanke om brott enligt miljöbalken och ska då anmälas till åklagarmyndigheten. Överklagande av förelägganden och förbud sker till Mark- och miljödomstolen. Om Kemikalieinspektionen i stället hittar barium i samma leksak är leksakslagen tillämplig, där möjligheter finns för myndigheten att utfärda förbud och förelägganden vid vite, samt sanktionsavgift kan utdömas vid överträdelser. Överklagande sker till förvaltningsdomstol. I praktiken kan samma leksak innehålla brister enligt båda regelverken.

Exempel 2:

En produkt träffas av olika lagstiftningar och flera marknadskontrollmyndigheters åtgärder.

Energimyndigheten och Elsäkerhetsverket utför marknadskontroll av LED-belysning – den tidigare avseende ekodesign och energimärkning, den senare avseende elektromagnetisk kompatibilitet och bestämmelser enligt lågspänningsdirektivet. De ingripanden och sanktioner som den enskilde företagaren träffas av riskerar att skilja sig åt beroende på mot vilken lagstiftning överträdelse har skett, men också beroende på myndigheternas tillämpning av respektive regelverk.

Exempel 3:

Flera myndigheter har ett delat ansvar för EU-regelverk.

Arbetsmiljöverket och Konsumentverket har ett delat ansvar för personlig skyddsutrustning, där Konsumentverket ansvarar för utrustning för privat bruk. Myndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter regleras i olika lagstiftningar och är inte desamma.

Som framgår av exemplen ovan riskerar enskilda företagare således att drabbas av en rad olika typer av ingripanden och sanktioner beroende på vilken lagstiftning som råkar vara aktuell. Det kan med fog antas att det är svårt för enskilda både att förutse och förstå varför dessa variationer finns. Ett mer enhetligt regelverk vad gäller befogenheter och sanktionsmöjligheter skulle leda till större förutsebarhet för enskilda företagare och en större likabehandling av likartade fall. Detta skulle underlätta för den enskilda företagaren att sätta sig in i, förstå och hålla sig uppdaterad med regelverket, vilket leder till en regelförenkling för företagen. En mer enhetlig reglering av marknadskontrollmyndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter skulle även leda till att marknadskontrollmyndigheterna lättare kan samarbeta, eftersom de då har liknande förutsättningar för sitt arbete.

Horisontella bestämmelser om marknadskontroll finns idag bland annat i förordning (EG) nr 765/2008¹. I artikel 30 i förordningen finns bestämmelser om att medlemsstaterna ska införa sanktioner vid överträdelse mot bestämmelserna om CE-märkning. Enligt artikel 41 ska medlemsstaterna anta regler om sanktioner som ska gälla ekonomiska aktörer vid överträdelse mot bestämmelser i förordningen. För närvarande förhandlas även ett förslag till en ny EU-förordning om marknadskontroll, och även i det förslaget finns bestämmelser om att medlemsstaterna ska införa sanktioner vid överträdelse av förordningens bestämmelser om skyldigheter för de ekonomiska aktörerna (art. 31 i förslaget). Medlemsstaterna ska notifiera sina sanktionsbestämmelser till kommissionen tre månader innan förordningen ska börja tillämpas. Det framstår som naturligt att de sanktionsmöjligheter som medlemsstaterna är skyldiga att införa bör vara desamma² för alla sektorer, om inte annat är särskilt motiverat.

Det kan noteras att frågan om enhetliga sanktioner även är aktuell på EU-nivå. Kommissionen anför i sitt meddelande "En vision av den inre marknaden för industriprodukter" (COM(2014) 25) att företagsorganisationer beklagat att sanktionerna vid bristande efterlevnad av de harmoniserade reglerna inte tillämpas konsekvent och att förekomsten av bristande efterlevnad av EU-lagstiftningen flyttas till det område där sanktionerna är som mildast vid en viss tid.

Varför agera nu?

Som nämnts ovan gjorde Marknadskontrollutredningen en översiktlig och begränsad kartläggning av ett antal myndigheternas sanktionsmöjligheter. Sedan utredningens betänkande lades fram har mycket hänt som berör marknadskontroll, t.ex. har det nya produktsäkerhetsdirektivet (2001/95/EG) införlivats i nationell lagstiftning, och det s.k. varupaketet, som är resultatet av översynen av nya metoden och i vilket förordning (EG) nr 765/2008 och beslut 768/2008/EG ingår, har lagts fram och trätt i kraft. Trots detta kan det konstateras att olikheterna vad gäller

¹ Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93.

² En annan fråga är hur sanktionsbestämmelserna genomförs i nationell lagstiftning rent författningstekniskt, dvs om man använder sig av en horisontell reglering eller någon form av mall för införande i sektorslagstiftning.

marknadskontrollmyndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter kvarstår. Det är angeläget att den befintliga lagstiftningen följs upp och utvärderas.

Horisontella bestämmelser om marknadskontroll finns idag, som nämnts ovan, bland annat i förordning (EG) nr 765/2008 som trädde i kraft den 1 januari 2010. Den svenska lagstiftningen är fortfarande inte till fullo anpassad till denna förordning vad gäller marknadskontroll, vilket medför att myndigheter i Marknadskontrollrådet känner en osäkerhet kring vad som gäller. Därtill tillkommer osäkerhet bland myndigheter om hur produktsäkerhetslagen (2004:451), produktsäkerhetsförordningen (2004:469) och bestämmelserna om CE-märkning i lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll ska tillämpas i förhållande till sektorslagstiftning.

Som nämnts ovan förhandlas för närvarande en ny EU-förordning om marknadskontroll. Parallellt förhandlas också en EU-förordning om produktsäkerhet för konsumentprodukter. Vi förutser ett behov av en översyn av det nationella regelverket avseende marknadskontroll, inom både det harmoniserade och det icke-harmoniserade området, bland annat med anledning av dessa nya rättsakter. En kartläggning av det slag som här föreslås skulle kunna utgöra en del i eller ett underlag till den kommande översynen.

Regeringen har under hösten givit ett antal myndigheter, varav flertalet ingår i Marknadskontrollrådet, i uppdrag att följa upp mål för förenklingsarbetet på myndigheterna. En översyn och kartläggning av regelverken avseende marknadskontrollmyndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter kan i förlängningen leda till sådan regelförenkling för företagen som regeringen eftersträvar.

I sammanhanget kan nämnas att Straffrättsanvändningsutredningen i sitt betänkande "Vad bör straffas?" (SOU 2013:38) har kartlagt det straffsanktionerade områdets utveckling sedan brottsbalkens ikraftträdande och analyserat om det går att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden, främst inom specialstraffrätten. Vidare har arbetsmiljölagstiftningen varit föremål för en översyn avseende sanktionsmöjligheter, vilket resulterat i att det kommer att ske en omfattande sanktionsväxling inom området från straffsanktioner till sanktionsavgifter, se regeringens proposition "Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna" (prop. 2012/13:143). Dessa båda översyner har direkt betydelse för en eller flera marknadskontrollmyndigheters sanktionsmöjligheter, och genom att komplettera dessa översyner med en kartläggning som här föreslås tas ett helhetsgrepp om den lagstiftning som reglerar marknadskontrollmyndigheternas sanktionsmöjligheter.

Vad bör en kartläggning omfatta?

En kartläggning bör omfatta lagstiftning som ligger till grund för marknadskontroll, dels för myndigheter som ingår i Marknadskontrollrådet, men också för myndigheter som i dagsläget inte ingår i rådet men som ändå utför marknadskontroll, såsom exempelvis Livsmedelsverket och Strålsäkerhetsmyndigheten. En kartläggning av regelverket bör därför identifiera samtliga svenska marknadskontrollmyndigheter,

varvid utredningen bör utgå ifrån huruvida det finns bestämmelser som uppställer krav på myndigheterna att på olika sätt säkerställa att produkter som tillhandahålls på marknaden uppfyller gällande krav. Idag är det i många fall oklart vilka myndigheter som faktiskt är marknadskontrollmyndigheter, med undantag från de myndigheter som direkt utpekats i den svenska marknadskontrollförordningen (2005:893).

En kartläggning bör vidare omfatta två aspekter,

1. Lagstiftning avseende befogenheter och sanktioner inom de olika sektorerna, och
2. Tolkning och tillämpning hos marknadskontrollmyndigheterna av sektorslagstiftning och horisontell lagstiftning (såsom produktsäkerhetslagen och bestämmelser om CE-märkning) såvitt avser befogenheter och sanktionsmöjligheter.

Den första aspekten, kartläggning av lagstiftningen inom de olika sektorerna, innebär en inventering av de bestämmelser som finns idag i olika sektorslagstiftning, inkluderande både harmoniserade och icke-harmoniserade områden, och som avser marknadskontrollmyndigheternas befogenheter i marknadskontrollarbetet och deras sanktionsmöjligheter kopplade till det arbetet. Ett syfte är att få en heltäckande bild av den nationella lagstiftningen i detta avseende, som kan tjäna som ett underlag för vad som behöver ses över i samband med de nya EU-förordningarna, inklusive identifiering av vilka statliga myndigheter som faktiskt är marknadskontrollmyndigheter. Ett annat syfte är att konkret kunna peka på vilka skillnader som föreligger mellan olika sektorer, vilket är en förutsättning för att kunna göra bedömningar av vilka skillnader som eventuellt av olika skäl kan vara motiverade.

Den andra aspekten, konkret tillämpning hos marknadskontrollmyndigheterna, bör ta sikte på att kartlägga hur myndigheterna tolkar och tillämpar sina befogenheter och sanktionsmöjligheter samt hur myndigheterna utformar sina beslut.

Syftet med denna aspekt är flera. Dels kan den ge indikationer på om den lagstiftning som finns är tillräckligt tydlig och ändamålsenlig, eller om det finns skäl för lagstiftaren att förändra denna för att uppnå en mer ändamålsenlig tillämpning. Dels ger kartläggningen ett viktigt underlag för den fortsatta samordningen av marknadskontroll och kommande arbete inom Marknadskontrollrådet och hos marknadskontrollmyndigheterna.