

Redovisning av
genomförandet av den
nationella strategin för
marknadskontroll
2022–2025

Andra redovisningen

Samverkande myndigheter



Sammanfattning

Regeringen beslutade i juni 2022 den nationella strategin för marknads kontroll för 2022-2025. Detta är den andra redovisningen om genomförandet av strategin. Strategin anger tre mål för att stärka den svenska marknads kontrollen: effektivare kontroll, utökat samarbete och ökad kunskap. För att uppnå dessa mål har ett antal prioriterade områden beslutats.

Effektivare kontroll

- Utveckling av omvärldsbevakning och marknadsanalys
- Effektivare kontroll av e-handel
- Förbättrad metodutveckling
- Anpassning till ny teknik

Utökat samarbete

- Utökat samarbete med Tullverket
- Utökat samarbete mellan marknads kontrollmyndigheter
- Utökat samarbete med andra medlemsstater

Ökad kunskap

- Utbildnings- och informationsinsatser
- Öka kunskapen hos barn och unga

Arbetet med den första nationella strategin för marknads kontroll har nu kommit halvvägs. Mycket av det arbete som myndigheterna har gjort hittills för att genomföra strategin har handlat om att bygga en god grund för verksamheten genom att bland annat se över interna arbetssätt och ta fram gemensamma arbetssätt för omvärldsbevakning och marknadsanalys. Den kanske tydligaste utmaningen framåt är hur de berörda myndigheterna på ett framgångsrikt sätt ska hantera den fortsatta digitaliseringen och ny teknik i form av AI, både i produkter och i den egna verksamheten.

E-handel har blivit ett etablerat sätt att handla men utmaningarna kvarstår. Nya aktörer och försäljningsmodeller tillkommer ständigt och det är fortsatt en hög andel bristande överensstämmelse för produkter som säljs online. Myndigheterna har en ökad medvetenhet och ambition att ta sig an dessa på ett mer effektivt sätt. Detta framförallt genom att utveckla bättre metoder för marknads kontroll och stärka samarbetet på området både nationellt och internationellt.

Den digitala utvecklingen går i ett allt högre tempo och är kostsam att följa vilket innebär att det kommer att finnas behov av fortsatt gemensam metodutveckling på området. Det finns en ökad medvetenhet hos myndigheterna och det görs insatser för att hålla sig uppdaterade om utvecklingen. Det finns dock ett fortsatt behov av aktiviteter på området både vad gäller hur kontroll av produkter ska ske och hur tekniken kan användas i marknads kontrollen.

God samordning och samverkan mellan myndigheter är nödvändig för en effektiv verksamhet totalt sett. Ett flertal myndigheter har nu ett omfattande samarbete både nationellt och inom EU. Fler myndigheter än tidigare har under 2023 även haft ett aktivt samarbete med Tullverket och har under året stärkt och prioriterat samarbetet vilket har lett till att betydligt fler produkter har stoppats vid gränsen.

Samverkansutmaningen förstärks av att ett ökande antal produkter har ett delat marknadskontrollansvar mellan olika myndigheter liksom utmaningar i form av ett ökande antal regelverk av horisontell karaktär och med sinsemellan oklara gränsdragningar. Ett antal myndigheter har på detta område stärkt sin samverkan och gjort myndighetsgemensamma insatser.

Resurserna för marknadskontroll är dock mycket begränsade i förhållande till uppdraget. Antalet bristfälliga produkter på marknaden kan förväntas öka trots effektivare insatser, vilket påverkar det seriösa näringslivets konkurrenskraft negativt. Dessutom kommer flera myndigheter att få minskade medel för marknadskontroll på grund av en allt mer ansträngd ekonomi eller behov av ändrade prioriteringar inom myndigheten. Utöver det har myndigheter haft svårigheter att rekrytera medarbetare med rätt kompetens. Det innebär att myndigheterna måste fortsätta hitta vägar att utnyttja sina resurser effektivt och fokusera sina insatser på rätt områden. En del i detta är att myndigheterna genom god omvärldsbevakning skaffar sig underlag för att besluta om rätt aktiviteter. Myndigheterna behöver även bygga kompetens och lära sig använda ny teknik i sin verksamhet. Den avsedda effekten av de aktiviteter man planerar och genomför måste vara väl beskriven och följas upp.

Sammanfattningsvis och utifrån myndigheternas redovisning av hur de genomför den nationella strategin är slutsatsen att arbetet går i rätt riktning och har gett vissa positiva resultat. Men det är en ojämnh kamp i meningen att antalet bristfälliga produkter i cirkulation ändå förväntas vara fortsatt högt och ställer krav på ökade gemensamma insatser nationellt och inom EU i linje med strategins inriktning men även internationellt. Samtidigt minskar resursen för marknadskontroll på flera myndigheter på grund av minskad budget eller kompetensbrist. Sammantaget innebär detta att det trots positiva resultat inte är särskilt sannolikt att marknadskontrollen kommer att kunna stävja en totalt sett negativ utveckling på marknaden även om den tekniska utvecklingen kan ge ökade möjligheter när det gäller kontroll och samverkan.

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Inledning	6
1.1 Den nationella strategin för marknadskontroll och uppdraget	6
2 Effektivare kontroll	7
2.1 Utveckling av omvärldsbevakning och marknadsanalys	7
2.2 Effektivare kontroll av e-handel	8
2.3 Förbättrad metodutveckling	9
2.4 Anpassning till ny teknik	9
2.5 Samlad analys av målet Effektivare kontroll	10
3 Utökad samarbete	11
3.1 Utökad samarbete med Tullverket	11
3.2 Utökad samarbete mellan marknadskontrollmyndigheter	12
3.3 Utökad samarbete med andra medlemsstater	13
3.4 Samlad analys av målet Utökad samarbete	14
4 Ökad kunskap	15
4.1 Utbildnings- och informationsinsatser	15
4.2 Öka kunskapen hos barn och unga	17
4.3 Samlad analys av målet Ökad kunskap	17
5 Är vi på väg åt rätt håll?	18

1. Inledning

1.1 Den nationella strategin för marknads kontroll och uppdraget

Regeringen beslutade i juni 2022 den nationella strategin för marknads kontroll för 2022-2025.

Strategins syfte är att främja ett konsekvent, övergripande och samlat tillvägagångssätt för marknads kontroll och för tillämpningen av harmoniserad unionslagstiftning i Sverige. Marknadskontrollen syftar till att säkra att produkter som tillhandahålls ska uppfylla gällande krav och att ekonomiska aktörer kan verka på lika villkor på den inre marknaden. Strategin täcker en period om fyra år och omfattar all harmoniserad unionslagstiftning kopplad till EU:s marknads kontrollförordning¹ och samtliga led i leverantörskedjan, inbegripet import och digitala leveranskedjor.

Den nationella strategin anger tre mål för att stärka den svenska marknads kontrollen: effektivare kontroll, utökad samarbete och ökad kunskap. I syfte att uppnå dessa mål har ett antal prioriterade områden beslutats. De områden som Sverige beslutat som prioriterade är:



Regeringen har gett 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), Transportstyrelsen och Tullverket, i uppdrag att från och med den 25 juli 2022 till och med den 31 december 2025 genomföra den nationella strategin för marknads kontroll. Arbetet med att genomföra strategin ska ske inom ramen för myndigheternas samarbete inom området och utifrån myndigheternas ordinarie verksamhet.

Swedac har uppdraget att årligen, fram till 2025, lämna en redovisning till regeringen. I det följande redovisas vilka resultat som uppnåtts inom respektive målområde, man får dock beakta att inget av de prioriterade områdena är nya i och med strategin, utan verksamhet har bedrivits också innan strategin formulerades.

¹ 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.

2. Effektivare kontroll

Fyra prioriterade områden i den nationella strategin för marknads kontroll identifierades för att uppnå målet effektivare kontroll:

Effektivare kontroll

- Utveckling av omvärldsbevakning och marknadsanalys
- Effektivare kontroll av e-handel
- Förbättrad metodutveckling
- Anpassning till ny teknik

2.1 Utveckling av omvärldsbevakning och marknadsanalys

De utmaningar som myndigheterna står inför i en föränderlig omvärld, med begränsade resurser och en snabb teknikutveckling innebär att en god omvärldsbevakning och marknadsanalys är en förutsättning för att nå uppsatta mål. För att få så stor effekt som möjligt med marknadskontrollaktiviteterna är det avgörande att dessa bestäms utifrån ett bra underlag. En systematisk och strukturerad omvärldsbevakning och marknadsanalys är därför av vikt för att säkerställa att insatserna träffar så rätt som möjligt och bidrar till målet effektivare kontroll.

Marknadskontrollrådet har under 2023 fastställt en metodbeskrivning för omvärldsbevakning och marknadsanalys. Syftet är både att ge myndigheterna ett verktyg för det interna arbetet men även för att kunna arbeta tillsammans i rådet efter en gemensam modell. Marknadskontrollrådet har inför 2024 startat ett forum för omvärldsbevakning och marknadsanalys med representanter från ett flertal myndigheter. Forumet ska bidra till att ge myndigheterna i rådet bra underlag och förutsättningar för välgrundade beslut om marknadskontrollinsatser och andra beslut såväl för det egna arbetet som det gemensamma arbetet i rådet.

Alla myndigheter arbetar med att kontinuerligt utveckla och förbättra sina metoder för omvärldsbevakning. I det arbete ingår t.ex. att i högre grad använda sig av tillgängliga data från olika databaser (som ICSMS² och Safety Gate³) och använda, eller i något fall utveckla, digitala verktyg för att effektivisera sin bevakning. Som exempel på andra aktiviteter på det här området kan nämnas att Konsumentverket arbetar med en produktskadeundersökning för att göra bättre och effektivare urval i prioriteringar inom både det proaktiva och reaktiva arbetet.

Omvärldsbevakning och marknadsanalys är och kommer sannolikt att vara en allt viktigare del för att genomföra strategin genom att bidra med ett bättre beslutsunderlag för vilka insatser man ska göra för att få en effektivare marknads kontroll. Det i rådet genomförda arbetet på området behöver omsättas i praktiken. Förhoppningen är att arbetet under 2024 ska ge ett bättre underlag för att framtida insatser ska kunna vara mer välriktade och effektiva.

² ECSMS är EU:s informations- och kommunikationssystem för marknads kontroll

³ Safety Gate är ett system inom EU för snabbt informationsutbyte för produkter som utgör en allvarlig risk.

2.2 Effektivare kontroll av e-handel

E-handeln har blivit en väl etablerad kanal för försäljning och marknadsföring inom många produktsegment. Även om e-handel enligt siffror från Handelns utredningsinstitut (HUI) gått tillbaka något under senaste året har e-handeln enligt marknadskontrollmyndigheter etablerat sig som en försäljningskanal inom vissa nya områden exempelvis medicintekniska produkter och tobaksvaror. Eftersom e-handel nu är ett etablerat sätt att handla är fungerande metoder för kontroll av aktörer på området avgörande för att genomföra strategin. Myndigheternas arbete med e-handel visar på både kontinuitet och utveckling i arbetet med e-handel. Arbetet har vuxit till att bli en integrerad del av deras dagliga verksamhet, vilket återspeglas i deras ansträngningar att både anpassa sig till och påverka den snabbväxande digitala handelsmiljön. Det är värt att notera att e-handel berör många men vissa myndigheter har produkter som sällan förekommer online.

Myndigheterna ser en fortsatt hög andel bristande överensstämmelse för produkter som säljs online liksom bristande ansvar hos dessa aktörer. Kontroller visar särskilt att de så kallade marknadsplatserna⁴ fortsätter att tillhandahålla produkter där en hög andel inte uppfyller gällande krav. Det innebär att produkter som dessa aktörer säljer därmed även snedvrider konkurrensen på marknaden. Kontrollerna visar att det framförallt gäller aktörer från tredje land men även aktörer etablerade på den inre marknaden.

Hur myndigheterna kan bedriva en effektiv kontroll av marknadsplatserna är fortsatt en viktig och prioriterad fråga. Idag arbetar myndigheterna dels med kommunikation med branschen för att de frivilligt ska ta bort bristfälliga produkter och dels med kommunikation riktad till konsumenter för att stödja deras möjligheter att göra medvetna val. Nya verktyg för att kunna ingripa mot aktörer som tillhandahåller produkter och information om dessa digitalt kommer genom ny lagstiftning som föranleds av bland annat Digital Service Act (DSA)⁵. Om dessa verktyg visar sig effektiva återstår att se.

På området har en arbetsgrupp under Marknadskontrollrådet, där flera myndigheter ingår, bedrivit arbete sedan flera år. Bland annat har gruppen tagit fram en vägledning för marknadskontroll av e-handel som är tillgänglig för alla marknadskontrollmyndigheter och hållit workshops för medarbetare på myndigheter om kontroll av e-handel. Gruppen har även återkommande möten med svenska marknadsplatser där man byter erfarenheter och utmaningar, vilket även leder till ömsesidig kunskapshöjning och etablerade kontaktvägar. Arbetet i arbetsgruppen bidrar med såväl kunskap som metodutveckling till nytta för samtliga berörda myndigheter.

Några myndigheter har haft ett särskilt fokus på området med ökad tillsyn online. Andra myndigheter har haft riktade insatser mot dropshipping-företag⁶ och digitala marknadsplatser där förekomsten av andelen bristande produkter är fortsatt hög. Nordiska samverkansprojekt gällande e-handel pågår också med medverkan av svenska myndigheter. Ett av dessa har använt ett digitalt sökverktyg, så kallat webcrawlerverktyg⁷, för att hämta data från ett stort antal webbplatser.

Även om e-handel nu är ett etablerat sätt att handla kvarstår utmaningarna. Nya aktörer och försäljningsmodeller tillkommer ständigt. Myndigheterna visar på en ökad medvetenhet och vilja att ta sig an dessa på ett mer effektivt sätt. Detta framförallt genom att utveckla bättre metoder för marknadskontroll och stärka samarbetet på området både nationellt och internationellt. Effekterna av kontrollerna är också mycket svåra att mäta. Ett fortsatt arbete med metodutveckling och aktiva insatser kommer krävas för att kunna påverka utvecklingen inom e-handeln.

⁴ En marknadsplats är en webbplats som förmedlar köp mellan säljare och köpare. Marknadsplatserna har inget eget ansvar för de varor de förmedlar utan det är säljaren som är ansvarig.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 om en inre marknad för digitala tjänster

⁶ Dropshipping är en affärsmodell som går ut på att en aktör upprättar en nätbutik där kunden kan beställa en viss produkt. När ett köp ägt rum beställer nätbutiken varan av säljaren i ett tredje land och skriver in mottagarens leveransuppgifter istället för sina egna.

⁷ Ett AI-verktyg som söker igenom webbplatser efter produkter utifrån t.ex. bildigenkänning eller textigenkänning.

2.3 Förbättrad metodutveckling

EU:s marknadskontrollförordning erbjuder nya möjligheter för marknadskontrollmyndigheterna att utföra marknadskontroll. Det sker också mycket arbete på lagstiftningsområdet⁸ som berör marknadskontroll. Marknadskontroll kommer även genom ny reglering att omfatta andra egenskaper än vad som hittills varit fallet. Detta tillsammans med den snabba teknikutvecklingen leder till ett behov av att gemensamt arbeta med metodutveckling av marknadskontroll. Ny teknik och nya verktyg gör att myndigheterna behöver utbyta erfarenheter och gemensamt utveckla arbetssätt om hur man bäst nyttjar de nya verktygen.

Under strategins första år arbetade flera av Marknadskontrollrådets arbetsgrupper med metodutveckling. Arbetet har under strategins andra år haft mer fokus på att implementera det stöd som arbetsgrupperna tagit fram i verksamheten. Stödet för att beskriva marknadskontrollens effekt blev klar under 2023. I inlämnade redovisningar kan vi konstatera att arbetet ännu inte fått fullt genomslag hos myndigheterna. Arbetet med att följa upp att de åtgärder som vidtas får avsedd effekt är viktigt för att kunna säkerställa att målen för strategin uppnås.

På flertalet myndigheter pågår fortsatt metodutveckling i form av interna processer och rutiner för marknadskontroll för att effektivisera sitt arbete. Som exempel kan nämnas att Läkemedelsverket har tagit fram kriterier för riskbaserat urval för att säkerställa att marknadskontrollen läggs på rätt aktörer eller produkter och på rätt nivå. Inom ramen för Marknadskontrollrådet får myndigheterna möjlighet att dela med sig av sitt arbete. Som exempel på detta har flera myndigheter utbytt kunskap och erfarenheter med att arbeta med webcrawlerverktyg, till exempel verktygen SAFE och Nordcrawl.

Det finns ett ständigt behov av metodutveckling. En stor del av den utveckling som hittills skett har haft fokus på interna processer eller samarbetet mellan berörda myndigheter. Det är ännu för tidigt att se vilken effekt det arbetet har bidragit till. Med tanke på hur snabbt utvecklingen sker med ny teknik kommer det finnas behov av fortsatt metodutveckling för att utnyttja den nya teknikens möjligheter i myndigheternas arbete. I myndigheternas program syns ännu inga indikationer på att så sker. Det har dock i andra sammanhang framkommit att visst arbete pågår.

2.4 Anpassning till ny teknik

Ett ökande antal produkter innehåller olika former av ny teknik. De nya produkterna ställer ökade krav på kompetens hos tillverkare, användare och myndigheter. Produkter som innehåller artificiell intelligens (AI) kan vara självlärande och kan därmed ändras under livstiden. Ökad kunskap om ny teknik i form av exempelvis AI är nödvändig, både för att genomföra kontroll av produkter som innehåller sådan teknik men även för att använda tekniken i den egna verksamheten.

Rådet har fortsatt lagt fokus på digital innovation och AI. Vid 2024 års marknadskontrolldag, där medarbetare från flertalet av myndigheterna deltog, lyftes frågor om AI och utvecklingstrender. Att nyttja rådet för att sprida kunskap och hitta lämpliga samarbetsområden för att utveckla metoder för marknadskontroll har stor betydelse för att nå målet effektivare kontroll.

Flera myndigheter har på olika sätt tagit sig an ny teknik. Vissa myndigheter har som nämnt i avsnitt 2.3 ovan börjat använda webcrawlerverktyg och utvärderar hur arbetet kan utvecklas vidare. Andra myndigheter har fokuserat på att bedriva marknadskontroll mot områden där ny teknik används i produkter. Ett par myndigheter har påbörjat arbete med att använda AI för att hitta nya arbetssätt där ett exempel är att genomföra analys av stora datamängder som är för omfattande för manuella analyser.

⁸ Ecodesign, AI-förordningen, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1542 om batterier och förbrukade batterier

Arbetet med att lära sig mer om den nya tekniken behöver ständigt pågå och tempot behöver öka i samma takt som användningen på marknaden ökar. De flesta myndigheterna har ökat sin medvetenhet om ny teknik och gör insatser för att hålla sig uppdaterade om utvecklingen. Det finns dock ett fortsatt behov av betydande insatser på området både vad gäller hur kontroll av produkter ska ske och hur tekniken kan användas i marknadskontrollen. En avgörande faktor för att kunna nå målet effektivare kontroll är att fortsätta följa teknikutvecklingen och de möjligheter och risker som den för med sig, såväl inom myndigheternas ordinarie verksamhet som inom ramen för myndigheternas samarbete och samverkan med andra på området. Området kommer behöva ha ett fortsatt särskilt fokus.

2.5 Samlad analys av målet Effektivare kontroll

Den grund som lades för omvärldsbevakning och marknadsanalys under 2023 har formaliserats genom det nystartade forumet men har ännu inte övergått i faktiska aktiviteter. Arbetet inom metodutveckling har fortsatt fokus på interna processer och rutiner. De utmaningar vi ser inom områden som effektivare kontroll av e-handel och anpassning till ny teknik innebär att det bör finnas ett behov av att utveckla metoder inom de områdena. Den tekniska utvecklingens hastighet gör att myndigheterna på ett tidigt stadium bör ta sig an frågorna för att kunna bedriva en effektiv marknadskontroll. Det avser både hur myndigheterna kan utveckla metoder för att använda sig av ny teknik i sin marknadskontroll men även hur kontroll ska genomföras på produkter med ny teknik. Det är i dagsläget osäkert om myndigheter lyckas hålla samma utvecklingstakt som marknaden och har tillräckliga kunskaper om hur ny teknik påverkar produkter och hur det påverkar marknadskontrollen. Det kommer krävas ytterligare insatser och en stärkt samverkan nationellt och internationellt för att i tillräcklig omfattning kunna hantera dessa utmaningar.

De prioriterade områdena under målet effektivare kontroll går till stor del i varandra. För en effektiv kontroll krävs både god omvärldsbevakning och marknadsanalys, nya metoder för att kontrollera produkter och ett effektivt utnyttjande av ny teknik i marknadskontrollen. Även aktiviteter inom målområdena Utökat samarbete och Ökad kunskap bidrar starkt till att få effekt på marknaden.

I arbetet med att beskriva vilken effekt marknadskontrollen bidrar till som slutfördes under året har myndigheterna fått ett stöd för att utvärdera sin marknadskontroll. Avsikten att arbetssättet ska genomsyra både planering och uppföljning av marknadskontroll har ännu inte fått genomslag i samtliga myndigheters verksamhet. För att effektivt inrikta verksamhet och kunna veta om vi når målet effektivare kontroll är det viktigt att myndigheterna i alla stadier av processen för marknadskontroll inkluderar vad den förväntade effekten av planerade insatser är och att följa upp om denna effekt uppnås av genomförda aktiviteter.

3. Utökat samarbete

Tre prioriterade områden i den nationella strategin för marknadskontroll identifierades för att uppnå målet utökat samarbete:

Utökat samarbete

- Utökat samarbete med Tullverket
- Utökat samarbete mellan marknadskontrollmyndigheter
- Utökat samarbete med andra medlemsstater

3.1 Utökat samarbete med Tullverket

E-handeln har lett till att en allt större del av de produkter som når konsumenter på den inre marknaden levereras direkt till konsumenten från länder utanför EU. Kontroller har visat att en hög andel av dessa produkter inte uppfyller ställda krav. Samtidigt finns det även vid annan traditionell import sådana produkter som inte uppfyller kraven. Ur ett marknadskontrollperspektiv är det mest effektivt om sådana produkter kan stoppas redan vid EU:s yttre gräns, innan de når den inre marknaden. För att öka effektiviteten i såväl gräns- som marknadskontrollen är det viktigt att samverkan mellan tull- och marknadskontrollmyndigheterna fungerar väl.

Marknadskontrollrådet har sedan lång tid tillbaka en permanent arbetsgrupp för samarbete, Forum för tullrelaterade frågor (Tullforum). I forumet deltar de flesta myndigheterna i rådet. Forumet har utarbetat en samverkansmodell och en mall för planerade kontrolloperationer. Vid regelbundna möten diskuterar deltagarna praktiska frågor och vidareutvecklar den samverkansmodell som forumet tidigare tagit fram för att stödja samverkan mellan Tullverket och marknadskontrollmyndigheter.

Fler myndigheter än tidigare har under 2023 haft ett aktivt samarbete med Tullverket och har under året stärkt och prioriterat samarbetet. Det pågår också en kontinuerlig utveckling av framtagna interna rutiner för tullsamarbetet. Samarbetet har lett till att betydligt fler produkter har stoppats vid gränsen och aldrig nått ut på marknaden och därmed inte kunnat orsaka skador på personer eller egendom. En positiv bieffekt av stoppade produkter är att importörerna blir medvetna om regelverket.

Utbyte av information mellan Tullverket och myndigheterna är en viktig del av samarbetet. Genom exempelvis importstatistik är det möjligt att identifiera aktörer som kan vara intressanta att kontrollera. För att effektivisera samarbetet ytterligare krävs att även myndigheterna delar med sig av information som kan bidra till en bättre träffsäkerhet i Tullverkets arbete. Tullverket har fortsatt arbetat med att införa det elektroniska gränssnittet för kommunikation mellan EU:s tullmyndigheter och informations- och kommunikationssystemet för marknadskontroll (ICSMS). Gränssnittet förväntas underlätta kommunikationen mellan tullmyndigheter och marknadskontrollmyndigheter.

Myndigheterna har i uppföljningen av sina respektive verksamheter framhållit att effekten av samarbetet med Tullverket är stor i förhållande till insatsen. Samarbetet är mycket framgångsrikt och har lett till att man stoppat ett ökande antal bristfälliga produkter vilket innebär att samarbetet har en faktisk effekt på marknaden. Tullsamarbetet är ett område där Sverige står sig mycket väl jämfört med andra medlemsstater. Samtidigt vet vi att mängder av produkter som inte överensstämmer med ställda krav ändå når konsumenter på den inre marknaden. För att stärka samarbetet ytterligare behövs ett fortsatt arbete med att bland annat ökat informationsutbyte och förbättrade metoder för analys av information från tullen.

3.2 Utökat samarbete mellan marknadskontrollmyndigheter

Inom tillsynsformen marknadskontroll finns många gemensamma frågor oavsett vilket område man verkar inom. God samordning och samverkan mellan myndigheter är därför nödvändig för en effektiv verksamhet totalt sett. Sverige har en decentraliserad organisering av marknadskontroll där flera myndigheter har uppdrag att genomföra marknadskontroll. I vissa fall delas ansvaret för en produkt mellan myndigheter beroende på vilken egenskap som avses. Det harmoniserade regelverket ska tillämpas på ett likvärdigt sätt oavsett område. Erfarenheten visar att samordning och samverkan mellan myndigheter förbättras genom kännedom om varandras verksamheter.

Vid Marknadskontrollrådets möten och i arbetsgrupper och andra arrangemang som rådet anordnar delar myndigheterna erfarenheter, kunskaper men också samarbetsmöjligheter. Syftet är att hitta beröringspunkter och att identifiera områden där ett samarbete gynnar myndigheternas respektive verksamheter. Detta utgör sedan underlag för det fortsatta arbetet i rådet med att utveckla samverkan mellan de deltagande myndigheterna. Ett sätt att samverka i rådet är de arbetsgrupper för olika aktuella frågor som rådet skapar vid behov. Exempel på sådana grupper är E-handelsgruppen och Tullforum. Det kan även vara arbetsgrupper som under en kortare period tillsammans arbetar med en aktuell fråga som berör flera myndigheter.

Rådet samarbetar också med att sprida information till såväl myndigheterna som till andra aktörer genom exempelvis rådets webbplats⁹ och sociala medier.

Myndigheterna har även upprättat samarbeten inom de områden där det finns ett delat ansvar för marknadskontroll. Exempel på områden där sådan myndighetssamverkan sker är leksaker, biocider, radioutrustning, gasapparater och personlig skyddsutrustning. Det direkta samarbetet mellan myndigheter sker i olika omfattning där ett fåtal myndigheter har mer samverkan med flera olika myndigheter. På leksaksområdet har ett par myndighetsgemensamma insatser genomförts, dels i form av en e-utbildning om leksaker för företag som tillverkar leksaker och dels framtagande av checklistor för att uppmärksamma brister med begagnade leksaker. Vissa myndigheter har inga naturliga beröringspunkter vilket medför att ingen direkt samverkan sker.

Att myndigheter samarbetar direkt med varandra om gemensamma frågor har flera fördelar. Det bidrar bland annat till en harmoniserad tillämpning av regelverket och ökar kunskapen mellan myndigheterna vilket i förlängningen kan underlätta för de ekonomiska aktörerna. Denna form av samarbeten är därför mycket värdefull.

Samarbetet mellan marknadskontrollmyndigheterna inom ramen för Marknadskontrollrådet eller direkt med varandra är mycket viktigt. En del nya rättsakter har en mer horisontell karaktär och kommer beröra flera myndigheter. Detta förstärker vikten av samarbete om bland annat tillämpning av regelverken. Det innebär att formerna för samarbetet behöver stärkas ytterligare så att en effektiv helhet kan uppnås inom marknadskontrollen.

⁹ www.marknadskontroll.se

3.3 Utökat samarbete med andra medlemsstater

Gränsöverskridande samarbete mellan marknadskontrollmyndigheter i medlemsstaterna bidrar till säkra produkter på den inre marknaden som uppfyller krav i harmoniserad unionslagstiftning men också till rättvis konkurrens. Det bidrar även till en harmoniserad tillämpning av regelverket, vilket gynnar både näringsliv och konsumenter.

Genom EU:s marknadskontrollförordning inrättade man unionsnätverket för produktöverensstämmelse (EUPCN). Nätverkets syfte är att fungera som en plattform för strukturerad samordning och strukturerat samarbete mellan medlemsstaternas tillsynsmyndigheter och Europeiska kommissionen samt att göra formerna för marknadskontroll mer enhetliga inom unionen, så att marknadskontrollen blir effektivare. Vidare erbjuder nätverket en plattform för att utbyta sakkunskap och bästa praxis samt att utveckla en gemensam metodik för en effektiv marknadskontroll. Swedac har uppdraget som centralt samordningskontor enligt förordningen och representerar Sverige i nätverket. Swedac har samarbete med andra samordningskontor för att bland annat lyfta och driva gemensamma frågor.

Samarbetet inom nätverket är viktigt för att dels bidra till harmoniserad tillämpning, dels påverka olika frågor som exempelvis utvecklingen av gemensamma informationssystemet ICSMS. De svenska ståndpunkterna avseende ICSMS fokuserar på förbättringar av systemet, datakvalitet samt användarvänlighet för ökad och likvärdig användning av systemet. Systemet är i dag mycket tidskrävande och upplevs ineffektivt. Att uppfylla de krav på rapportering som i dag gäller tar en stor del av resursen som avsätts för marknadskontroll. En aktiv roll i nätverket med särskilt fokus på frågor som är viktiga för svenskt vidkommande är bra för svensk marknadskontroll.

I stort sett samtliga berörda marknadskontrollmyndigheter deltar i någon form av samarbete med marknadskontrollmyndigheter i andra medlemsstater inom sina respektive sektorer. Samarbetet sker genom arbete i bland annat sektorsspecifika grupper för administrativt samarbete (AdCo-grupper) under Europeiska kommissionen. Grupperna tar exempelvis fram riktlinjer för regeltolkningar, utbyter erfarenheter och information mellan medlemsstater. Flera grupper organiserar även EU-gemensamma kontrollinsatser, så kallade Joint Actions.

Det förekommer även andra EU-gemensamma projekt med liknande inriktning som AdCo-grupperna men som drivs av andra organisationer. De flesta myndigheter har också ett aktivt samarbete med de nordiska länderna i marknadskontrollfrågor.

Det gränsöverskridande samarbetet med andra medlemsstater förväntas leda till ett mer likartat arbete med bedömningar av produktbrister och regeltolkning men har också effekten att en större del av den gemensamma marknaden nås av marknadskontroll och kommunikationsinsatser. Ett väl etablerat och fungerande samarbete inom EU gagnar därför såväl myndigheter som konsumenter och näringsliv. Arbetet med att möjliggöra samarbete behöver fortsätta.

3.4 Samlad analys av målet Utökad samarbete

Samarbetet inom Marknadskontrollrådet är etablerat sedan många år. I rådets arbetsgrupper finns goda förutsättningar att utveckla samarbetet och identifiera rätt frågor som är av gemensamt intresse och där ett samarbete även gynnar myndigheternas respektive verksamheter. Ett flertal myndigheter har nu ett omfattande samarbete både nationellt och inom EU.

Former för tullsamverkan finns på plats. Ett aktivt samarbete mellan marknadskontrollmyndigheter och Tullverket skapar förståelse för vilket ömsesidigt utbyte av information som behövs för att effektivisera kontrollen. Under 2023 har samarbetet prioriterats av myndigheterna och ökat. Dessutom har fler myndigheter än tidigare haft samarbete med Tullverket.

Det sker redan idag omfattande samverkan med andra medlemsstater inom olika grupperingar. Samverkan kommer fortsatt att ske men kan utvecklas till att nationellt dra nytta av de erfarenheter som samverkan inom respektive sektor ger.

Uppdraget marknadskontroll är enormt med hänsyn bland annat till mängden produkter, regelverkens komplexitet och den teknikutveckling som sker. För att de resurser som finns till förfogande ska göra mest nytta är bra samarbete en nödvändighet. När ansvaret även är uppdelat mellan flera myndigheter, som det är i Sverige, blir det än viktigare. Arbetet med att utveckla samarbetet måste därför fortsätta och formerna utvecklas ytterligare. Samarbetet behöver avse alla de prioriterade områden som identifierades i strategin.

4 Ökad kunskap

Två prioriterade områden i den nationella strategin för marknads kontroll identifierades för att uppnå målet ökad kunskap:

Ökad kunskap

- Utbildnings- och informationsinsatser
- Öka kunskapen hos barn och unga

4.1 Utbildnings- och informationsinsatser

Marknads kontroll omfattar även förebyggande verksamhet. Det rör sig främst om att bidra till ökad kunskap hos ekonomiska aktörer och konsumenter men också att se till att myndigheternas medarbetare har den kunskap som krävs.

För att underlätta för ekonomiska aktörer och konsumenter att göra rätt genomförs informations- och utbildningsinsatser riktade mot olika målgrupper. Myndigheternas webbplatser är en viktig kanal för information till företag och konsumenter där samtliga myndigheter arbetar aktivt med att hålla informationen uppdaterad och relevant. Det kan vara information om regelverket och om pågående och avslutade marknads kontrollprojekt. Flera myndigheter har även arbetat med riktad information till ekonomiska aktörer, både genom myndigheternas webbplatser och som informationsinsatser i form av nyhetsbrev.

Ett flertal myndigheter har utbildningar, seminarier och branschmöten för ekonomiska aktörer inom sina respektive områden. Formerna för dessa varierar där det bland annat är utbildningar på plats eller digitalt, förinspelade utbildningar som finns tillgängliga på webbplats samt e-utbildningar. Som exempel på nya sätt att nå ut för att locka till eget lärande hos ekonomiska aktörer har Elsäkerhetsverket tagit fram ett självskattningsformulär i form av en frågesport.

Marknads kontrollrådet genomför olika informationsinsatser. I en kampanj, ”Fynda säkert”, riktad till konsumenter i olika medier har rådet under hösten 2023 upplyst om risker med att handla produkter online. Kampanjen var framgångsrik och resulterade i över 11 miljoner visningar. Vidare ledde kampanjen till ökad trafik till Marknads kontrollrådets webbplats. Webbplatsen och Marknads kontrollrådets sociala plattformar uppdateras också kontinuerligt.

Rådet anordnar också återkommande seminariet ”Din produkt, ditt ansvar” och medverkar även vid andra aktiviteter som seminarier, mässor och workshops som riktar sig till företag. Syftet är att öka kunskaperna hos deltagarna om regelverket men också visa exempel på hur andra företag arbetar med frågorna. Under 2023 deltog ca. 100 näringslivsrepresentanter vid ”Din produkt, ditt ansvar” som hölls i Göteborg och Malmö. Deltagarna uttryckte sig positiva till möjligheten att ha en dialog med myndighetsföreträdare och andra deltagare men man efterlyste möjligheten till mer fördjupad information.

En synlig marknads kontroll kan ha en reglerande effekt i sig. Det kan bidra till bättre dialog med ekonomiska aktörer om krav som de behöver efterleva och underlätta för konsumenter att fatta bra beslut om köp av produkter. Information och utbildning riktad mot ekonomiska aktörer, och i viss mån även konsumenter, kan generellt antas ha god effekt på marknaden. Arbetet med sådan kommunikation bör därför fortsätta. En allt mer komplex regelmassa ger samtidigt ett ökat behov för både ekonomiska aktörer och konsumenter att kunna hitta rätt information när man söker efter den. Av den anledningen finns ett behov av att myndigheterna utvecklar arbetet med gemensamma informations- och utbildningsinsatser.

Utbildningsinsatser för de berörda myndigheternas medarbetare syftar till att stärka kunskapen på marknads kontrollområdet. Flertalet av myndigheterna anordnar utbildningar för sina medarbetare inom sina respektive områden och inom den digitala utvecklingen. Några myndigheter har även genomfört gränsöverskridande utbildning av medarbetare genom samarbete med andra medlemsstater vilket ger snabb spridning av kunskap och erfarenhet. Det möjliggör också en enhetlig marknads kontroll och konkurrens på lika villkor för företagen inom EU.

Marknads kontrollrådet anordnar återkommande Marknads kontrolldagen som riktar sig till alla marknads kontrollmyndigheters medarbetare. Syftet med dagen är att presentera och diskutera aktuella gemensamma frågor, ge inspiration och skapa ett tillfälle för samtal. Temat för 2024 var ”Marknads kontroll i en digital framtid”. Dagen uppfyllde syftet och är en bra grund för det fortsatta arbetet.

Alla marknads kontrollmyndigheter i EU ska redovisa sina insatser i EU:s informations- och kommunikationssystem för marknads kontroll (ICSMS). Det är ur detta system som EU-kommissionen får statistik om medlemsstaternas aktiviteter på marknads kontrollområdet. Det centrala samordningskontoret anordnar utbildningar i systemet för medarbetare på marknads kontrollmyndigheterna. Utbildningen och informationsinsatser har bidragit till att myndigheternas registrering i systemet har ökat väsentligt de senaste två åren, trots den ökade arbetsbördan. Sverige är i dagsläget topp tre i antal registrerade ärenden. I förlängningen bidrar utbildningarna till att informationen i systemet blir av bättre kvalitet, effektiviserar myndigheternas registrering och ger en bättre bild av den nationella marknads kontrollen. Samordningskontoret samarbetar även med Konsumentverket som administrerar Safety Gate (tidigare Rapex) vid information till myndigheterna.

Den ständiga och snabba utvecklingen av regelverk och produkter leder till ständigt behov av att kompetensutveckla medarbetarna. Kompetenta medarbetare är en förutsättning för att nå övriga mål i strategin och i den egna verksamheten. Det framgår av planeringen för år 2024 att det kommer vara en fortsatt hög aktivitet på området, både hos myndigheterna och i Marknads kontrollrådet. Som för de flesta prioriterade områden finns möjligheter och nytta med att utöka samarbetet kring dessa frågor genom exempelvis gemensamma utbildningar med relevanta myndigheter.

4.2 Öka kunskapen hos barn och unga

Barn och unga är vanligt förekommande i olycksstatistiken. Insatser behövs därför för att öka kunskapen om produktsäkerhet både hos barn och unga.

Flera myndigheter gör insatser för att öka den kunskapen. Ett par myndigheter har tagit fram utbildningsmaterial till grundskolan om produktsäkerhet för sina respektive områden, elsäkerhet och kemikalier. Inom området kosmetiska produkter har riktade informationskampanjer genomförts om vilka risker som finns med smink för barn inför påsk och Halloween.

Några myndigheter ansvarar för sektorer där produkterna sällan riktar sig mot barn och unga. Av naturliga skäl är området inte lika aktuellt för de myndigheterna.

Med e-handeln ser vi nya köpmönster där många produkter kommer direkt till konsumenter. Barn och unga är digitalt aktiva och får genom e-handeln stor tillgång till en mängd produkter som kanske inte uppfyller kraven. Insatser som kan bidra till att barn och unga får möjlighet att lära sig att göra medvetna val vid köp av olika produkter behöver därför fortsätta.

4.3 Samlad analys av målet Ökad kunskap

Det pågår aktiviteter på samtliga myndigheter, i gemensamma insatser och på de flesta prioriterade områdena för målet ökad kunskap. Behovet framöver kommer med hänsyn till den snabba utvecklingen av regelverk och produkter att öka. Det är en utmaning för de enskilda myndigheterna att internt fylla behoven i alla delar. Det kommer också krävas ytterligare insatser för att medarbetare ska vara redo att möta den digitala utvecklingen.

5. Är vi på väg åt rätt håll?

Tillsynsformen marknadskontroll innebär en utmaning för berörda myndigheter. Mängden produkter ökar ständigt, blir allt mer komplexa. Det blir samtidigt lättare för konsumenter att komma åt produkter genom bland annat e-handel men svårare för myndigheterna att kontrollera och ingripa när kraven inte är uppfyllda. Regelverken utvecklas och utökas också. Resurserna som avsätts för marknadskontroll räcker inte för att kontrollera allt som borde kontrolleras¹⁰. Samtidigt är det myndigheter som nu aviserat att man kommer att minska sina resurser för marknadskontroll på grund av en allt mer ansträngd ekonomi och behov av att prioritera annan verksamhet. Redan i år finns det exempel på en myndighet som inte kan genomföra de kontroller som varje medlemsland enligt EU-reglering är ålagd att genomföra. Vissa myndigheter har också haft svårt att rekrytera medarbetare med rätt kompetens. Detta resursbortfall bedömer vi inte, i vart fall under de närmaste åren, att användandet av ny teknik kommer att kunna kompensera. Det innebär att svensk marknadskontroll för närvarande de facto snarare minskar än ökar. Det är därför ännu viktigare att myndigheterna utnyttjar sina resurser effektivt och fokuserar insatser på rätt områden. Den nationella strategin är en del i att kunna kraftsamla för att trots utmaningar och begränsningar kunna bidra till säkra produkter och rättvis konkurrens.

Arbetet med den första nationella strategin för marknadskontroll har nu kommit halvvägs. Den stora vinsten med en nationell strategi är att berörda myndigheter har en gemensam inriktning och struktur för marknadskontroll, ett fokus på att åstadkomma och redovisa effekter med sina aktiviteter och att strategin öppnar för gemensamma insatser. Det är dock ett långsiktigt arbete för myndigheterna att till viss del ställa om sin verksamhet till att ha ett mer nationellt fokus och att kunna använda resurser mer effektivt för helheten trots att ansvaret på marknadskontroll är uppdelat på många myndigheter. Det kan vara orsaken till vi endast ser smärre förändringar av aktiviteterna i myndigheternas program.

Samtidigt är en viktig insikt att den faktiska marknadskontrollen sker genom myndigheterna och att gemensamma insatser bäst lämpar sig för mer övergripande aktiviteter som exempelvis omvärldsanalys, metodutveckling/ny teknik och informationsinsatser. Trots de olikheter i uppdrag och förutsättningar som mellan myndigheterna finns det en gemensam ram för arbetet med marknadskontroll både i regelverk och i strategin.

Mycket av det arbete som myndigheterna gjort hittills för att genomföra strategin har handlat om att bygga en god grund för verksamheten genom att bland annat se över interna arbetssätt och ta fram gemensamma arbetssätt för omvärldsbevakning och marknadsanalys samt uppföljning. Det finns dock fortfarande utmaningar på avgörande områden för att säkerställa en tillräcklig och relevant marknadskontroll framåt. Den kanske tydligaste utmaningen framåt är hur de berörda myndigheterna på ett framgångsrikt sätt ska hantera den fortsatta digitaliseringen och ny teknik i form av AI, både i produkter och i den egna verksamheten. De berörda myndigheterna har skillnader i hur omfattande deras marknadskontrollverksamhet är och därmed deras möjligheter att lägga resurser på exempelvis utveckling av användningen av ny teknik. Med begränsade resurser för ett mycket omfattande uppdrag är metodutveckling, som bidrar till effektiva arbetssätt genom att bland annat utnyttja ny teknik samtidigt som myndigheterna samarbetar i de delar där det finns fördelar med detta, avgörande för framgång.

Det är fortsatt vår uppfattning att den nationella strategin har påverkat myndigheternas verksamhet på ett positivt sätt. Men det återstår fortfarande mer att göra. Det är framför allt två faktorer som påverkar. Takten i regelutvecklingen är fortsatt mycket hög. Utöver översyn av sektorslagstiftningen på olika områden tillkommer ny reglering som i vissa fall är horisontell. Till detta kommer den mycket snabba teknikutvecklingen, särskilt den digitala utvecklingen.

¹⁰ Post- och telestyrelsen har påtalat att deras avgiftsfinansierade marknadskontroll utgör ett undantag.

Sammanfattningsvis och utifrån myndigheternas redovisning av hur de genomför den nationella strategin är slutsatsen att arbetet går i rätt riktning och har gett vissa positiva resultat. Bland annat har det gemensamma arbetet med omvärldsanalys formaliserats och samarbetet mellan Tullverket och myndigheter har stärkts och prioriterats. Några myndigheter har också integrerat stödet för att beskriva effekt i sitt arbetssätt. Det finns dock fortfarande utmaningar på avgörande områden för att uppnå ett så effektivt utnyttjande som möjligt av de resurser som myndigheterna förfogar över. Det gäller främst myndigheternas samarbete kring den fortsatta digitaliseringen. Samarbetet är en förutsättning för ett framgångsrikt arbete med att genomföra strategin. Myndigheterna behöver också stärka sin förmåga att redovisa effekterna av sina aktiviteter och tillsammans behöver vi stärka omvärldsbevakningen.

Marknadskontroll är en aktivitet som även efterfrågas av näringslivet. Företrädare för näringslivsorganisationer som deltar i Marknadskontrollrådet framhåller vikten av marknadskontroll för att motverka osund konkurrens mellan olika aktörer på marknaden. Att säkerställa att en produkt som sätts på marknaden uppfyller alla de krav som ställs är förenat med kostnader. Det innebär att den ekonomiska aktör som inte säkerställer detta har möjlighet att ta ut ett lägre pris, vilket medverkar till att snedvrider konkurrensen. Man efterfrågar därför mer marknadskontroll och kännbara sanktioner för de som inte uppfyller kraven.

Arbetet med att sätta formerna för nästa nationella strategi kommer att påbörjas redan under 2024. Nästa nationella strategin kommer även att omfatta nya regleringar som bland annat produktsäkerhetsförordningen¹⁰ och den kommande förordningen om ekodesign för hållbara produkter. En erfarenhet som vi tar med oss är att det i myndigheternas redovisning framgår att en och samma aktivitet kan omfattas av flera prioriterade områden och bidra till flera av målen i strategin. Nästa strategi bör därför ha en mer fokuserad målbild med färre och tydligare prioriteringar som är bättre anpassade till den verksamhet som kommer behövas.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/988 av den 10 maj 2023 om allmän produktsäkerhet, ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1025/2012 och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/1828 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG och rådets direktiv 87/357/EEG.



Besöksadress: Österlånggatan 9, 503 31 Borås
Postadress: Box 878, 501 15 Borås



0771-99 09 00



registrator@swedac.se



www.swedac.se