

Kommittédirektiv



Marknadskontrollmyndigheter och deras
befogenheter och sanktionsmöjligheter

Dir.
2016:49

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juni 2016.

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga vilka myndigheter som bedriver marknadskontroll och vilka befogenheter och sanktionsmöjligheter myndigheterna har för detta. Utredaren ska analysera om befintliga befogenheter och sanktionsmöjligheter är lämpliga för att uppnå en ändamålsenlig och resurseffektiv marknadskontroll i Sverige och om skillnader mellan olika myndigheters befogenheter och sanktionsmöjligheter kan ha en inverkan på den marknadskontroll som utförs. Syftet är dels att få en klar bild av den marknadskontroll som bedrivs, dels att undersöka om aktuella regelverk på ett effektivt sätt bidrar till ambitionen att de produkter som tillhandahålls på den svenska marknaden ska uppfylla gällande krav. En mer effektiv marknadskontroll bidrar även till en bättre fungerande inre marknad och motverkar en snedvridning av konkurrensen. Utredaren ska lämna de författningsförslag eller förslag på andra åtgärder som det finns anledning till.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2017.

Vad är marknadskontroll?

Med marknadskontroll avses vanligtvis de olika åtgärder som ansvariga myndigheter vidtar för att kontrollera att produkter som tillhandahålls på marknaden uppfyller gällande krav. Dessa åtgärder ska inte sammanblandas med det ansvar som

tillverkaren och andra ekonomiska aktörer har enligt tillämpliga regelverk.

Marknadskontroll syftar till att säkerställa att produkter på marknaden uppfyller de krav som ställs på dem, t.ex. krav som har att göra med att produkten ska vara säker att använda, att den ska ha vissa egenskaper eller uppfylla vissa funktioner. Marknadskontroll syftar även till att motverka en snedvridning av konkurrensen. Utan en effektiv marknadskontroll riskerar företag som följer gällande krav att få konkurrensnackdelar jämfört med företag som inte gör det. I förlängningen kan detta också bli en konkurrenskraftsfråga i och med vikten av att ha svenska företag som kan konkurrera och växa sig starka på sin hemmamarknad innan de tar steget ut till olika exportmarknader.

Det finns ingen motsättning mellan en effektivt bedriven marknadskontroll och en väl fungerande inre marknad. Tvärtom är en väl fungerande marknadskontroll en förutsättning för att upprätthålla förtroendet för nuvarande ordning där produkter som huvudregel, utan förhandskontroll av ansvarig myndighet, fritt får sättas på marknaden. En effektiv marknadskontroll kan dessutom stärka konsumenternas förtroende för en viss produkt, vilket i sin tur gynnar de företag som tillhandahåller produkten.

Marknadskontroll avser alltså den kontroll av en produkt som sker efter det att den har släppts ut på marknaden. Det är tillverkaren, eller andra ekonomiska aktörer i senare led, som bär ansvaret för att produkten vid tillhandahållandet på marknaden uppfyller alla gällande krav. Detta system, utan förhandskontroll, underlättar handeln med produkterna samtidigt som de administrativa kraven på företagen minskar.

Mot denna bakgrund ska marknadskontroll alltså inte bara ses som ett verktyg för att se till att ekonomiska aktörer och produkter på marknaden möter gällande krav. En väl fungerande marknadskontroll är grundläggande för att upprätthålla ordning och reda på produktmarknaden, vilket gynnar ett ansvarsfullt företagande både i Sverige och internationellt.

Regelverk som styr marknadskontroll

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter finns sektorsövergripande bestämmelser om olika delar av kvalitetsinfrastrukturen, däribland marknadskontroll. Förordningen innehåller allmänna bestämmelser om bl.a. marknadskontrollmyndigheternas organisation, informationsutbytet mellan medlemsstaterna och Europeiska kommissionen och vissa åtgärder marknadskontrollmyndigheterna antingen ska eller får vidta i arbetet med att kontrollera produkter på marknaden. De artiklar som reglerar marknadskontroll ska enligt förordningen enbart tillämpas på produkter som omfattas av harmoniserad unionslagstiftning.

Den svenska förordningen (2014:1039) om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn kompletterar förordningen (EG) nr 765/2008 i fråga om vissa krav på rapportering och informationsutbyte mellan medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna och kommissionen. Den svenska förordningen skiljer sig dock från EU-förordningen i och med att den definierar alla åtgärder en myndighet vidtar för att se till att varor på marknaden uppfyller gällande krav som marknadskontroll, även tillsyn enligt nationella regler på det icke-harmoniserade varuområdet.

I den svenska förordningen regleras även samordning av marknadskontroll. Vid Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) finns det ett marknadskontrollråd som har till uppgift att fungera som nationellt samordningsorgan för svensk marknadskontroll. Swedac ansvarar för rådets ordförandeskap och sekretariatsfunktion. Rådet fungerar framför allt som ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte mellan myndigheter. För närvarande är 16 marknadskontrollmyndigheter samt Kommerskollegium och Tullverket representerade i rådet.

Bestämmelser om marknadskontroll finns även i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG om allmän produktsäkerhet (allmänna produktsäkerhetsdirektivet). Det övergripande syftet med direktivet är att säkerställa att alla

produkter avsedda för konsumenter är säkra, även i de fall det saknas särskilda harmoniserade regler. Direktivet tillämpas i de delar det ger marknadskontrollmyndigheterna möjlighet att vidta mer specifika åtgärder än vad en tillämpning av förordningen (EG) nr 765/2008 medger. Allmänna produktsäkerhetsdirektivet har i svensk rätt i huvudsak genomförts genom produktsäkerhetslagen (2004:451) och produktsäkerhetsförordningen (2004:469).

På EU-nivå regleras marknadskontroll inte bara i horisontella bestämmelser utan även i olika sektorsspecifika regelverk. Med sektorsregelverk avses rättsakter som omfattar en viss typ av produkt (t.ex. maskiner, leksaker, mätinstrument eller jordbruksprodukter) eller som reglerar en viss aspekt av en produkt (t.ex. krav om energieffektivitet eller elektromagnetisk kompatibilitet). Rättsakterna kan innehålla krav på produkternas utformning och egenskaper, krav på själva tillverkningen av produkterna och mer detaljerade bestämmelser om marknadskontroll.

Sedan några år tillbaka pågår ett arbete med att göra rättsakter på produktområdet mer enhetliga genom att anpassa dem till en gemensam mall (Europaparlamentets och rådets beslut nr 768/2008/EG om en gemensam ram för saluföring av produkter och upphävande av rådets beslut 93/465/EEG). Ett stort antal produktdirektiv och -förordningar har redan anpassats till mallen, vilket bl.a. innebär att de innehåller likartade regler om marknadskontroll. Det svenska genomförandet av produktdirektiven har dock hittills skilt sig åt, bl.a. i delar som gäller marknadskontroll.

Uppdraget

Marknadskontrollrådet har i en skrivelse begärt att regeringen ska kartlägga vilka svenska myndigheter som bedriver marknadskontroll, kartlägga dessa myndigheters befogenheter och sanktionsmöjligheter samt analysera behovet av förändringar i tillämpliga författningar.

Kartlägga marknadskontrollmyndigheter

Svenska myndigheters ansvar för marknadskontroll regleras på olika sätt. Det kan exempelvis i en förordning anges vilken myndighet som ska ansvara för kontrollen av produkter och inom vilket område (marknadskontrollansvar). Området kan t.ex. avgränsas sektorsvis eller med hänvisning till en viss EU-rättsakt. Ett exempel på detta är plan- och byggförordningen (2011:338) där det anges att Boverket ska utöva marknadskontroll över byggprodukter som omfattas av ett antal uppräknade EU-rättsakter.

När produktkrav härstammar från just EU-rättsakter är det vanligtvis tydligt vilket marknadskontrollansvar som gäller, även om ansvaret inte alltid reglerats på ett enhetligt sätt i svensk rätt. I andra fall kan det vara mindre tydligt vilken myndighet som ska bedriva marknadskontroll och om det är just marknadskontroll som bedrivs. Detta kan bero på att det finns överlappningar eller glapp mellan sektorsspecifika regelverk, eller att den kontroll av produkter som utförs inte alltid definieras som marknadskontroll.

De 16 statliga marknadskontrollmyndigheter som är representerade i marknadskontrollrådet är uttalat myndigheter som bedriver marknadskontroll. Utöver dessa finns det ett flertal myndigheter som bedriver verksamhet som kan likställas med marknadskontroll. Eftersom det inte finns någon gemensam, sektorsövergripande definition av vad begreppet marknadskontroll innefattar råder viss osäkerhet om vilka myndigheter som bedriver marknadskontroll.

Även kommunala myndigheter utför uppgifter som skulle kunna ses som marknadskontroll. Sådana uppgifter kan följa av lag eller förordning eller, efter bemyndigande av föreskriftsrätt, kommunala föreskrifter. I nuläget saknas det en heltäckande bild av i vilken mån och omfattning marknadskontrolluppgifter utförs av kommunala myndigheter.

Den breda kartläggning av marknadskontrollmyndigheter som nu föreslås bedöms vara ett viktigt underlag för att kunna följa upp och utvärdera hur marknadskontrollen i Sverige fungerar, t.ex efterlevnaden av krav som följer av EU-rätten.

Kartläggningen är viktig för att identifiera eventuella brister i styrningen och samordningen av myndigheternas arbete samt möjligheter till effektivisering. En kartläggning ger även myndigheterna bättre förutsättningar att samarbeta och utbyta erfarenheter.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka svenska statliga myndigheter som bedriver marknadskontroll,
- kartlägga i vilken mån och inom vilka sektorer kommunala myndigheter utför marknadskontroll,
- analysera om de olika regelverk som anger marknadskontrollmyndigheter och styr deras marknadskontrollansvar är tydliga och ändamålsenliga, samt
- lämna de författningsförslag eller förslag på andra åtgärder som det finns anledning till.

I detta arbete ska utredaren särskilt beakta att termen marknadskontroll inte alltid används i verksamhet som syftar till att säkerställa att varor som tillhandahålls på marknaden uppfyller gällande krav.

Kartlägga och analysera befogenheter och sanktionsmöjligheter

Av förordning (EG) nr 765/2008 och det allmänna produktsäkerhetsdirektivet följer att myndigheter som bedriver marknadskontroll ska kontrollera och vid behov vidta åtgärder mot produkter som inte uppfyller gällande krav. Marknadskontrollmyndigheter ska i tillräcklig omfattning kontrollera produkters egenskaper genom antingen dokumentkontroll eller fysisk kontroll av produkten i fråga. Av förordning (EG) nr 765/2008 följer att marknadskontrollmyndigheter, vid kontroll av produkter som omfattas av harmoniserad unionslagstiftning, får avkräva de ekonomiska aktörerna (t.ex. tillverkare eller importörer) sådan dokumentation och information som de anser sig behöva och att de ska ha tillträde till lokaler och kunna ta provexemplar av produkter. Marknadskontrollmyndigheter får dessutom förstöra

eller göra obrukbara sådana produkter som utgör en allvarlig risk.

Dessa befogenheter är subsidiära i förhållande till mer specifika marknadskontrollbestämmelser som kan finnas i sektorsspecifika regelverk på EU-nivå.

Av förordning (EG) nr 765/2008 och det allmänna produktsäkerhetsdirektivet följer även att medlemstaterna ska anta nationella bestämmelser om vilka sanktioner som ska gälla för ekonomiska aktörer vid överträdelser av gällande produktkrav. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Sektorsspecifika bestämmelser på EU-nivå som rör enskilda produkttyper innehåller vanligen motsvarande typ av formulering.

De befogenheter och sanktionsmöjligheter som svenska marknadskontrollmyndigheter har till sitt förfogande regleras framför allt i sektorsspecifika regelverk som antingen kan härstamma från EU-rättsakter och deras svenska genomförande eller från rent nationell lagstiftning. Befogenheterna och sanktionsmöjligheterna kan därmed skilja sig åt beroende på vilken sektor och vilket regelverk inom sektorn det är fråga om.

Eftersom enskilda produkter ofta regleras av flera olika regelverk kan skillnader i hur produkterna kontrolleras försvåra möjligheterna till en resurseffektiv marknadskontroll. Omotiverade skillnader kan dels komplicera samverkan i kontrollärenden, dels göra det svårare för enskilda myndigheter att dra lärdomar av såväl praxis som bra arbetsmetoder. Skillnader kan även leda till merarbete och rättsosäkerhet hos tillverkare och andra ekonomiska aktörer i och med att liknande ärenden kan behandlas olika och att det kan upplevas som svårt att förutse vilken typ av kontroll och eventuell sanktion som kan bli aktuell. Även möjligheterna och formerna för att överklaga ett beslut av en marknadskontrollmyndighet kan skilja sig åt.

Problematiken kan illustreras genom exemplet tillsyn av farliga ämnen i leksaker. Beroende på vilka farliga ämnen som påträffas i en leksak kan olika sektorsspecifika regelverk bli tillämpliga och därmed också olika befogenheter och sanktionsmöjligheter för marknadskontrollmyndigheterna.

Det finns således ett behov av att kartlägga vilka befogenheter och sanktionsmöjligheter marknadskontrollmyndigheterna i Sverige har och att analysera om och hur skillnaderna påverkar myndigheternas förutsättningar att bedriva en effektiv marknadskontroll. Eftersom samtliga medlemsstater i EU bedriver marknadskontroll finns det anledning för utredaren att undersöka hur befogenheter och sanktionsmöjligheter har reglerats i jämförbara länder. Att EU:s produktregler genom anpassning till beslut nr 768/2008/EG blir mer enhetligt utformade talar för att det nu är lämpligt att göra denna kartläggning och analys.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka befogenheter och sanktionsmöjligheter marknadskontrollmyndigheter i Sverige har,
- undersöka hur befogenheter och sanktionsmöjligheter vid marknadskontroll regleras i jämförbara länder,
- analysera om befintliga befogenheter och sanktionsmöjligheter är lämpliga för att uppnå en ändamålsenlig och resurseffektiv marknadskontroll,
- analysera vilken inverkan skillnader i befogenheter och sanktionsmöjligheter mellan berörda myndigheter har på den marknadskontroll som utförs i Sverige, och
- lämna de författningsförslag eller förslag på andra åtgärder som det finns anledning till.

Förslagen ska utformas så att administrativa kostnader för företag hålls så låga som möjligt.

Konsekvensutredning, samråd och redovisning

Utredaren ska bedöma vilka ekonomiska och andra konsekvenser eventuella förslag kan ha för enskilda personer, för företag och för det allmänna. Dessa ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) samt 6–8 §§ förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Vid framtagandet av en konsekvensutredning ska samråd ske med Tillväxtverket.

Utredaren ska samråda med lämpliga myndigheter, företag och organisationer. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och på EU-nivå.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2017.

(Utrikesdepartementet)