

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet (SOU 2019:12)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen lämnas förslag till ändring i marknadsföringslagen (2008:486), lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, lagen (2010:751) om betaltjänster, läkemedelslagen (2015:315) samt lagen (2016:1024) om bostadskrediter.

Förslaget anges i huvudsak innebära följande. Det föreslås att Konsumentverket (Konsumentombudsmannen), Finansinspektionen och Läkemedelsverket uttryckligen ska pekas ut som behöriga myndigheter enligt en nyligen antagagen EU-förordning om samarbete mellan nationella myndigheter som har tillsynsansvar för konsumentskyddslagstiftningen. En behörig myndighet ska inom sitt tillsynsområde få förelägga var och en att både lämna upplysningar och tillhandahålla de handlingar som behövs i ett ärende om tillämpningen av aktuell lagstiftning. Utredningen föreslår i detta sammanhang att det ska införas regler som under vissa förutsättningar bryter den lagstadgade tystnadsplikten för den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst avseende en uppgift om abonnemang. Det klargörs också att Konsumentombudsmannen i samband med en inspektion enligt marknadsföringslagen eller avtalsvillkorlagen ska få ta del av handlingar och begära upplysningar på platsen. Ett vitesföreläggande från Konsumentombudsmannen ska inte längre behöva föregås av en uppmaning. Konsumentombudsmannen ska få bestämma att ett sådant föreläggande ska gälla omedelbart. Vidare anges att förslaget innebär att de behöriga myndigheterna ska få köpa produkter under dold identitet om det är nödvändigt för tillsynen i ett ärende (s.k. testköp). I den mån det inte är oskäligt ska myndigheten få kräva att näringsidkaren ersätter det som har betalats vid testköpet. Beträffande åtgärder som rör webbplatser föreslår utredningen att en näringsidkare som genom sitt agerande på internet bryter mot den konsumentskyddande lagstiftningen, exempelvis genom otillbörlig marknadsföring, ska kunna åläggas att vid vite ta in ett varningsmeddelande som tydligt visas i samband med besök på webbplatsen. En förutsättning för detta ska vara att överträdelsens allvar motiverar åtgärden. Om inga andra effektiva medel står till buds, ska ett sådant åläggande kunna ges även mot värdtjänstleverantören och internetleverantörerna.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges att efter en översyn av 2004 års EU-förordning om konsumentskydd¹ drog EU-kommissionen slutsatsen att denna inte är tillräckligt effektiv för att hantera utmaningarna avseende tillsyn på den inre marknaden, bland annat när det gäller överträdelse på den digitala marknaden. Under hösten 2017 beslutades en ny förordning om konsumentsskyddssamarbete, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2394. Den nya förordningen ska börja tillämpas den 17 januari 2020. Det övergripande syftet med den nya förordningen anges vara det samma som med den nuvarande, dvs. att säkerställa att den inre marknaden fungerar smidigt och att förbättra skyddet av konsumenternas ekonomiska intressen. Samarbetet ska emellertid stärkas och effektiviseras och den nya förordningen har större fokus än den nuvarande på överträdelse som sker digitalt. Utredningen vars betänkande nu har remitterats har haft i uppdrag att analysera vilka författningsändringar som kan behöva göras för att de ansvariga myndigheternas befogenheter ska kunna utövas på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen finns ingen beskrivning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Det anges att EU-förordningen är redan direkt gällande rätt i Sverige och att bedömningar av om det behövs och finns utrymme för nationella kompletteringar anges på annan plats i betänkandet. Av de bedömningar som görs på annan plats i betänkandet framgår att utredningen ser vissa befogenheter som anges i förordningen att de behöriga myndigheterna ska ha, är alternativa. Det finns en beskrivning av konsekvenser av att välja olika alternativ. Detta refereras närmare nedan i avsnittet om förslagets överensstämmelse med EU-rätten.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av remissen att det bedöms finnas alternativa sätt att ge myndigheter befogenheter att ingripa vid överträdelse som sker digitalt och det finns en analys av att det förslag om varningsmeddelande som förordas är mindre ingripande än andra möjliga befogenheter. Det går att sluta sig till att i vart fall en effekt av om ingen reglering kommer till stånd är att det kan ifrågasättas om EU-rätten har följts.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att EU:s nya konsumentskyddsförordning² är direkt gällande i medlemsstaterna. Förslagsställaren anger att de konsekvenser som uppstår för samhället och de aktörer som berörs huvudsakligen är direkt följd av nya eller utvidgade befogenheter enligt förordningen och således inte primärt av utredningens förslag. I anslutning till redovisningen av författningsförslag anges närmare vilken bedömning som förslagsställaren gör av behovet av och utrymme för nationella kompletteringar. I linje med de kommittédirektiv som gällt för utredningen föreslår utredningen att samma befogenheter ska gälla även vid överträdelse som saknar

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2394 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen.

gränsöverskridande inslag. Utredningens förslag anges i detta avseende gå längre än vad som krävs enligt EU-förordningen.

Specifikt när det gäller varningsmeddelande anges i remissen att utredningen bedömer att de befogenheter som myndigheter ska ges avseende webbplatser är alternativa till varandra. De aktuella befogenheterna enligt artikel 9.4 g i förordningen anges vara att myndigheterna ska ha befogenhet att ta bort innehåll eller begränsa åtkomsten till en webbplats eller beordra att en varning tydligt visas för konsumenter när de använder en webbplats. Bland annat mot bakgrund av att ordet "eller" används³ drar utredningen slutsatsen att befogenheterna är alternativa. Utredningen förordrar att alternativet varningsmeddelande ska väljas⁴.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt av remissen hur förslaget förhåller sig till EU-rätten.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I betänkandets elfte kapitel anges att den föreslagna lagstiftningen ska träda i kraft den 17 januari 2020 och att det inte behövs några övergångsbestämmelser. Det anges vidare att EU-förordningen ska börja tillämpas detta datum och att det är lämpligt om den kompletterande lagstiftningen kunde träda i kraft samma dag. Det anges inget motiv till att övergångsbestämmelser inte skulle behövas. Inget anges om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen ger en bild av vad det finns för skäl till att utredningen föreslår den aktuella tidpunkten för ikraftträdande. Däremot framgår det inte om några hänsyn har tagits till berörda företag, eller andra berörda, när det gäller valet av tidpunkt. Regelrådet kan visserligen sluta sig till att det allmänt sett borde finnas fördelar med ett ikraftträdande för den kompletterande lagstiftningen som samordnas med när EU-förordningen börjar gälla, men det borde ha framgått om det har gjorts några överväganden kring företags beredskap att hantera regelverket. Det är vidare en brist att det helt saknas beskrivning av behovet av speciella informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att en del näringsidkare, främst banker och operatörer på it-området, kan påverkas av en utvidgad upplysningsskyldighet. När det gäller befogenheten att ålägga internetleverantörerna att ta in ett varningsmeddelande på en webbplats berör detta internetleverantörer. På annan plats i remissen finns ytterligare information om hur de nämnda kategorierna företag samt näringsidkare generellt berörs. Antal berörda företag anges inte. Företagens storlek beskrivs inte.

³ Det anges visserligen finnas en viss inkonsekvens i detta ordval i den svenska översättningen av förordningstexten, men vid en jämförelse med översättningar till andra språk drar utredningen slutsatsen att det är en uppräkningslista av alternativa befogenheter som avses.

⁴ Den diskussion som förs av utredningen kring innebörden i förordningens formuleringar och vilken betydelse det har för den svenske lagstiftarens handlingsutrymme återfinns i betänkandets åttonde kapitel, i synnerhet sidorna 113 - 116.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till att i princip alla företag skulle kunna beröras av tillsyn som utövas för att främja konsumentskydd. Förslagsställaren har identifierat några branscher specifikt som berörda och det går också att sluta sig till att eftersom Läkemiddelsverket ska vara en utpekad tillsynsmyndighet torde läkemedelsföretag beröras. Sammantaget finner Regelrådet att berörda företags branschtillhörighet kan anses vara tillräckligt beskriven. Däremot borde det ha varit möjligt att ange information om hur många företag som finns i de branscher som förslagsställaren har nämnt som särskilt berörda. Att sådan information saknas är en brist. Det är också en brist att det inte finns någon storleksmässig beskrivning av berörda företag överhuvudtaget. En sådan kunde och borde ha gjorts i vart fall för företag i branscher som förslagsställaren har angett som särskilt berörda. Finns det särskilda skäl till att förslagsställaren inte har kunnat redovisa sådan information borde detta ha redovisats, liksom om det har gjorts försök att få fram information.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att för en del näringsidkare, främst banker och operatörer på it-området, kan den utvidgade upplysningsskyldighet som föreslås medföra fler förfrågningar om att lämna ut uppgifter i syfte att utreda misstänkta överträdelser. Detta anges kunna medföra ett visst merarbete för de berörda företagen, men kostnaderna anges vara relativt låga. Kvantifiering saknas. Vidare anges att en internetleverantör kan behöva vidta löpande administrativa och tekniska åtgärder i samband med att leverantören tar in respektive tar bort ett varningsmeddelande. Eftersom avsikten är att befogenheterna att ålägga ett varningsmeddelande ska tillämpas restriktivt, anges det bli begränsade kostnader. Kvantifiering saknas.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet har förståelse för att det kan finnas svårigheter att exakt beräkna vad påverkan på administrativa kostnader till följd av förslaget kan väntas bli. I fall där sådana svårigheter finns kan det, i förekommande fall, ändå vara möjligt att göra en uppskattning av ett intervall som kostnaderna kan väntas hamna i. En annan möjlighet är att göra exempelberäkningar av vad påverkan skulle kunna bli under några givna förutsättningar. Om inget av detta är möjligt, bör det likväl vara möjligt att ange om det har gjorts försök att bedöma kostnadsförändringen kvantitativt och vad dessa försök resulterat i. Om det inte har gjorts försök är det möjligt att ange detta och motivera det. När ingen sådan information finns, är konsekvensutredningen ofullständig i detta avseende.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen att när det gäller befogenhet att ålägga internetleverantörer att ta in ett varningsmeddelande på en webbplats kan det finnas tekniska hinder. Det anges att en branschorganisation har anfört att ett en varningsåtgärd kan innebära stora kostnader för internetleverantörerna, med hänvisning till att de tekniska systemen kan behöva byggas om och utvecklas. Det anges att utredningen inte har underlag för att göra någon närmare bedömning av vilka kostnader detta kan medföra, men att det i vart fall kan konstateras att eventuella kostnader lär vara mer kännbara för mindre företag än för större. Det anges vara möjligt att sådana kostnader slutligen hamnar på den som köper leverantörens tjänster. I avsnitt 8.5 av betänkandet finns mer utförlig information om de bedömningar som branschorganisation har framfört till förslagsställaren.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas beräkning eller uppskattning av vad kostnaden skulle bli för systemutveckling. Regelrådet noterar att förslagsställaren anger att underlag saknas för sådana bedömningar. Det finns emellertid ingen information om förslagsställaren har försökt att ta fram sådant underlag och vad sådana försök i så fall har resulterat i. Mot bakgrund av att det är tydligt att förslagsställaren har fört en dialog med en berörd branschorganisation borde det, såvitt Regelrådet kan bedöma, ha varit möjligt att i den dialogen efterfråga en mer precis bedömning av vilka kostnader det skulle kunna röra sig om. Om det inte har varit möjligt att få mer information på detta sätt, hade detta kunnat förklaras. När det varken finns beräkningar eller uppskattningar av vad kostnaden kan bli och det inte heller är tydligt vilka åtgärder som förslagsställaren har vidtagit för att få en uppfattning om detta, är beskrivningen ofullständig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på andra kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att effektiviserade utrednings- och tillsynsbefogenheter har positiva effekter även för näringslivet i stort. Befogenheterna anges öka möjligheterna att förebygga, utreda och beivra överträdelser på konsumentskyddsområdet. Detta anges i sin tur bidra till en väl fungerande marknad och en sund konkurrens.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställarens bedömning om främjande av en sund konkurrens kan vara riktig. Emellertid finns det såvitt Regelrådet kan förstå fler aspekter med förslaget som kan anses ha en betydelse för konkurrensförhållanden. Enligt uppgift från förslagsställaren kan det uppstå kostnader för systemutveckling och dessa kan förväntas bli mer kännbara för mindre företag än för större. Detta kan enligt Regelrådets uppfattning ha en påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Denna påverkan borde ha beskrivits. Om det inte bedömts möjligt att göra detta borde det ha angetts och motiverats. Även övriga kostnadsförändringar kan väntas ha en mer märkbar effekt för de mindre företagen än för de större och kan därigenom påverka konkurrensförhållandena. Sammantaget har påverkan på konkurrensförhållandena inte beskrivits på ett tillräckligt utförligt sätt.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom konsekvenserna för företag till följd av förslaget överlag får sägas ha beskrivits på ett inte alltför tydligt sätt kan det inte på förhand uteslutas att det finns påverkan på företagen i andra avseenden. Avsaknaden av information är därför en brist.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. En konsekvensutredning ska innehålla information om särskilda hänsyn har tagits till små företag vid reglernas utformning. Om sådan hänsyn inte har tagits ska även detta anges och motiveras. Denna information saknas.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i vissa avseenden håller tillräcklig kvalitet. I synnerhet beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är tydlig. Det finns emellertid alltför stora brister i redovisningen av konsekvenser för företag för att den ska kunna anses hålla tillräcklig kvalitet som helhet.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 22 maj 2019.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande