



Enheten för produktsäkerhet

arbetsmiljoverket@av.se

ud.hi.remiss@gov.se

Remiss av utkast till lagrådsremiss Anpassningar till EU:s marknadskontrollförordning – del 2

Sammanfattning

- Arbetsmiljöverket välkomnar förslaget förtydligande av mandaten för marknadskontrollåtgärder i arbetsmiljölagen (1977:1160) när det kommer till det harmoniserade området.
- Arbetsmiljöverket välkomnar förslaget utökning av mandaten i lagen (2018:125) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om personlig skyddsutrustning.
- Arbetsmiljöverket ser också mycket positivt på klargörandet att myndigheten kan använda material från arbetsmiljöinspektioner som underlag till verkets marknadskontroll.
- Arbetsmiljöverket delar regeringens synsätt att det behövs fortsatt utredning för att ge myndigheten ytterligare mandat för marknadskontrollen.
- Arbetsmiljöverket ser ett behov av omreglering av sekretessen, bland annat utifrån det föreslagna tillägget till 1 kap. 2 § arbetsmiljölagen.
- Arbetsmiljöverket ser även ett behov av förtydligande av vissa frågor kopplade till begreppet samlad tillsyn och innehållet i förelägganden.
- Arbetsmiljöverket delar inte utkastets analys av EU-rätten när det kommer till avgifter för marknadskontroll samt vite och sanktionsavgifter.



Arbetsmiljöverkets synpunkter och ställningstaganden

Behov av fortsatt utredning av rätten till besök hos slutanvändare

Arbetsmiljöverket har länge efterfrågat ett klargörande om myndigheten har rätt att besöka slutanvändare och lyfte redan 2017 fram till utredningen *Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter* (SOU 2017:69) behovet av ett tydligt sådant mandat. Utkastet anser att det behövs fortsatt utredning i frågan om marknadskontrollmyndigheternas rätt att besöka slutanvändare innan ett sådant förslag kan läggas fram. Det är enligt Arbetsmiljöverkets uppfattning olyckligt att denna fråga ännu inte anses tillräckligt utredd.

För att Arbetsmiljöverket ska kunna kontrollera att en produkt lever upp till samtliga tillämpliga krav är det ibland nödvändigt att det utförs en fysisk kontroll av produkten. Det rör sig bland annat om platsbyggda maskiner (exempelvis ett vindkraftverk) och tryckkärl (exempelvis större pannor). Utan ett tydligt mandat att besöka slutanvändare kan myndigheten inte bedriva marknadskontroll för vissa produkter eftersom arbetsmiljölagen enligt Arbetsmiljöverkets uppfattning inte ger myndigheten tillträdesrätt till ett rättssubjekts (en arbetsgivare) arbetsställe för att kontrollera ett annat rättssubjekts (en ekonomisk aktör/tillverkare) regelefterlevnad.

För det fall Arbetsmiljöverket återigen inte ges ett sådant tydligt mandat stödjer myndigheten en fortsatt utredning av frågan. Detta bör dock utredas skyndsamt eftersom Arbetsmiljöverket behöver ett sådant mandat för att kunna bedriva marknadskontroll av större maskiner och tryckkärl. Konsekvenserna av bristande överensstämmelse med tekniska krav på den typen av produkter kan vara mycket allvarliga varför det behövs en effektiv marknadskontroll.

När det gäller utkastets exempel där slutanvändaren är konsument vill Arbetsmiljöverket göra ett förtydligande. Många av de produkter som faller inom Arbetsmiljöverkets marknadskontrollansvar och som köps av konsumenter, kan kontrolleras i butik eller på ett lager. Dessa produkter behöver aldrig kontrolleras hos en slutanvändare. För dessa produkter kommer det i dagsläget därför aldrig bli aktuellt för Arbetsmiljöverket att göra besök hos konsumenter eller i privatbostäder. Besök hos slutanvändare eller tredje part är således endast aktuellt för sådana produkter som inte kan kontrolleras på ett annat sätt. Ett mandat för besök hos slutanvändare bör kunna utformas på ett sådant sätt att rätt till besök i bostäder och anslutande utrymmen undantas.



Behov av fortsatt utredning av befogenheter på det icke-harmoniserade området

Enligt 2 § 3f förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket ska myndigheten ansvara för marknadskontroll utöver vissa angivna EU-rättsakter. Punkten f ger med andra ord Arbetsmiljöverket i uppgift att bedriva marknadskontroll inom det icke-harmoniserade området. Arbetsmiljöverket ser dock inte att utkastet har föreslagit några ändringar i arbetsmiljölagen i de delarna.

När utkastet skriver att det föreslagna tillägget i 1 kap. 2 § arbetsmiljölagen medför att det därför ska införas en bestämmelse som anger att lagens tillämpningsområde även omfattar marknadskontroll är det oklart för Arbetsmiljöverket om man då även avser marknadskontroll inom det icke-harmoniserade området. Detta riskerar enligt Arbetsmiljöverkets uppfattning att myndigheten inte kommer att ges samma befogenheter på det icke-harmoniserade området som på det harmoniserade. Bland annat kommer myndigheten på det icke-harmoniserade området inte kunna kräva att innehåll på ett onlinegränssnitt avlägsnas om det inte tydliggörs att myndigheten har samma befogenheter på det icke-harmoniserade området som på det harmoniserade.

I betänkandet *Enhetlig och effektiv marknadskontroll* (SOU 2020:49) var frågan inte aktuell eftersom den då föreslagna horisontella lagstiftningen bara berörde rättsakter som omfattades av förordning (EU) 2019/1020 men i och med att utkastet har valt ett annat sätt reglera marknadskontrollen så blir frågan aktuell. Arbetsmiljöverket förstår om lagstiftaren inte kan föreslå ändringar i det här ärendet men det behövs i så fall en utredning i syfte att reglera verkets mandat med samma tydlighet som för det harmoniserade området.

Behov av fortsatt utredning - ömsesidig assistans och begäran om tillsynsåtgärder

Arbetsmiljöverket ser även ett behov av fortsatt utredning i syfte att få ett tydligare mandat för att kunna verkställa förordningens bestämmelser om ömsesidig assistans och begäran om tillsynsåtgärder. Om till exempel tyska myndigheter ber om stöd för att ingripa mot en svensk ekonomisk aktör som inte följt reglerna i Tyskland att maskinen ska tillhandahållas med instruktioner på tyska har svenska myndigheter ingen möjlighet att ingripa och på så sätt assistera den tyska myndigheten att ingripa eftersom det inte är ett föreskrivet krav i Sverige att instruktioner ska finnas på tyska. Arbetsmiljöverket förstår om lagstiftaren inte kan föreslå ändringar i det här ärendet men det behövs i så fall en utredning i syfte att reglera verkets mandat.



Om de svenska marknadskontrollmyndigheterna inte ges en tydlig rätt att verkställa utländska marknadskontrollmyndigheters begäran om ömsesidig assistans och tillsynsåtgärder enligt artiklarna 22 och 23 i förordning (EU) 2019/1020 är det enligt Arbetsmiljöverkets uppfattning tveksamt om myndigheten kan tillämpa artiklarna fullt ut och ge EU-rätten fullt genomslag. Arbetsmiljöverket föreslår därför att det införs en bestämmelse i förslaget till 7 kap. 16 § arbetsmiljölagen och i förslaget till 2 a § i lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om personlig skyddsutrustning som anger att Arbetsmiljöverket har rätt att på begäran av utländsk marknadskontrollmyndighet få tillgång till de upplysningar och handlingar i den utsträckning som behövs för att efterkomma den utländska marknadskontrollmyndighetens begäran.

För att kunna vidta ytterligare tillsynsåtgärder i enlighet med artikel 23 i exemplet ovan med instruktioner på tyska så anser Arbetsmiljöverket att det behövs ett tydligare mandat för kunna förelägga, inklusive sanktionsavgift, en ekonomisk aktör för en sådan brist. Arbetsmiljöverket föreslår att ett sådant mandat utreds tillsammans med övriga frågor som behöver belysas ytterligare.

Behov av förtydligande av uttrycket samlad tillsyn

Arbetsmiljöverket efterfrågar ett förtydligande av hur utkastet avser att samlad tillsyn, beskriven på sidan 134, är tänkt att gå till. Detta med tanke på att regeringen inte vill ge Arbetsmiljöverket mandat att besöka slutanvändare, samt påpekar att förordning (EU) 2019/1020 inte avser att begära material från andra än ekonomiska aktörer, sidan 138.

Arbetsmiljöverket välkomnar tydliggörandet att myndigheten kan använda material från arbetsmiljöinspektionen i vår marknadskontroll. Det är dock en sak att Arbetsmiljöverket kan använda material från arbetsmiljöinspektioner men om lagstiftaren säger att det inte finns mandat för att besöka slutanvändare i syfte att bedriva marknadskontrollen och det inte går att begära information från andra än ekonomiska aktörer vore det ett kringgående av lagstiftningen genom att kalla kontrollen samlad tillsyn och genomföra det som lagstiftaren så tydligt motsatt sig.

Av det skälet så efterfrågar Arbetsmiljöverket ett förtydligande av hur lagstiftaren avser att samlad tillsyn ska bedrivas. Arbetsmiljöverket efterfrågar också en analys av samlad tillsyn utifrån Europadomstolens synsätt på artikel 8 i Europakonventionen angående vida mandat för myndighetsbesök, se till exempel *Van Rossem v. Belgien* angående bland annat angivande av föremål för undersökningen. Att det kan finnas gällande svensk lagstiftning som inte



uppnår den tydlighet och de rättsliga garantier som Europadomstolen kräver är i sig ingen grund för ett annat synsätt.

Uttrycket samlad tillsyn kan även leda tanken till något som samordningskontoret ansvarar för, vilket inte verkar vara avsikten. Samlad tillsyn verkar inte heller definieras i förslaget till ändringar i arbetsmiljölagen. Även av de skälen är uttrycket olämpligt.

Föreläggande och beslut

Utkastet har till skillnad från SOU 2020:49 inte föreslagit att reglera innehållet i föreläggande och beslut om besök hos ekonomiska aktörer. Arbetsmiljöverket föreslår att sådana regler införs så att förutsättningarna blir tydliga för samtliga aktörer. Förvaltningslagen och artikel 18 i förordning (EU) 2019/1020 anger bara att besluten ska motiveras men innehållet i beslutet är bredare än så vilket medför ett behov av att tydliggöra beslutets innehåll. Frågeställningen rör inte bara arbetsmiljölagen utan gäller samtliga lagar eftersom krav på beslutens innehåll grundas i Europadomstolens praxis och därmed kraven generellt tillämpliga.

Kraven på innehåll kan utformas med utgång i konkurrenslagens (2008:579) 5 kap. 8 § och Europadomstolens praxis (se till exempel *Ernst v. Belgien* punkterna 116-117, *Misan v. Ryssland* punkterna 58-60, *Smirnov v. Ryssland* punkterna 47-48 och där angiven praxis). Framför allt med hänsyn till att tanken fortfarande verkar vara att marknadskontrollmyndigheterna inte ska behöva ansöka hos domstol innan de besöker platser där allmänheten inte har tillträde så är beslutet om besök det dokument där det finns en möjlighet att sätta ramar för besöket (i frånvaro av föreskrivna förutsättningar motsvarande rättegångsbalkens regler om husrannsakan). Utan sådana ramar så kan den rättsliga prövningen av besöket bli imaginär. I beslutet bör det därför anges: föremålet för marknadskontrollen, tid, plats, marknadskontrollmyndighetens mandat samt möjlighet till överklagande eller rättslig prövning i efterhand av åtgärden utöver en motivering.

Behov av omreglering av sekretessen med anledning av tillägget om marknadskontroll i arbetsmiljölagen

Enligt utkastet, sidan 171, medför den föreslagna skrivningen i 1 kap. 2 § arbetsmiljölagen att lagen tillförs bestämmelser om marknadskontroll. Det föranleder ett behov av förtydligande av bestämmelser om sekretess. Bestämmelserna i 28 kap. 14 och 15 §§ offentlighet- och sekretesslagen (2009:400; OSL) avser lagstiftning om arbetsmiljö, inte marknadskontroll, med följderna att de bestämmelserna inte omfattar uppgifter i Arbetsmiljöverkets marknadskontrollarbete. Arbetsmiljöverket anser att det finns skäl att kunna



sekretessbelägga vissa uppgifter, dels till skydd för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden¹ (motsvarande 28 kap. 14 § OSL), dels för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden (motsvarande 28 kap. 15 § OSL). Det senare kan nog lösas genom regeländringar så att marknadskontrollen omfattas av den allmänna tillsynssekretessen i 30 kap. 23 § OSL.

Med anledning av det så ser också Arbetsmiljöverket ett behov av att vissa uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden ska kunna omfattas av sekretess i marknadskontrollärenden enligt lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om personlig skyddsutrustning. Idag är det sekretess för uppgift om enskilds affärs- och driftförhållande men det är naturligt att det även kan förekomma känsliga uppgifter om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden i ett ärende om personlig skyddsutrustning. Arbetsmiljöverket ser inte heller skäl varför det ska vara skillnader i sekretessgrunderna mellan de olika produktkategorierna.

Vite och sanktionsavgifter

Arbetsmiljöverket delar inte utkastets uppfattning om att det räcker med vite och att det inte behövs nya sanktionsavgifter. Vite är endast framåtsyftande och omfattar därmed inte redan begångna regelöverträdelser. Dels ska både formella och tekniska brister hos varorna, dels ska brister enligt marknadskontrollförordningen (EU) 2019/1020 omfattas av ett system för sanktionsavgifter, det är med andra ord inte oklart vilka överträdelser som ska kunna beläggas med sanktionsavgift även om utredningen inte tog upp det. Utkastets förslag medför att en oseriös aktör kan sätta i system att strunta i reglerna och bara ändra sig för att undvika vite och därmed slippa sanktionsavgifter. Ett sådant system riskerar att leda till konkurrensnedvridning och överensstämmer inte med EU-domstolens dom i 14/83 *von Colson*. Arbetsmiljöverket är tveksamma till att det överensstämmer med medlemsstaternas skyldighet att vidta alla lämpliga åtgärder för att ge unionsrätten fullt genomslag på det sätt som artikel 4.3 i fördraget om Europeiska Unionen talar om. Arbetsmiljöverket förstår därför inte grunden till påståendet om att "[det] bedöms varken lämpligt eller nödvändigt att införa sanktionsavgifter för överträdelser av EU:s marknadskontrollförordning". Det är visserligen upp till medlemsstaterna att besluta vilken typ av sanktion för brott mot reglerna men det ska finnas en sanktion för överträdelser. Det är alltså nödvändigt att det finns sanktioner.

¹ Det kan till exempel handla om uppgifter i ett ärende som handlar om någon som har skadats av en bristfällig produkt eller andra personliga förhållanden.



Arbetsmiljöverket inser att det kan innebära att lagstiftaren måste överväga om det fungerar med ett sanktionsavgiftssystem som utredningen föreslog. Det kan vara svårt att skapa ett system med sanktionsavgifter där myndigheterna dels inte ska behöva ansöka hos domstol för att förelägga om sanktionsavgift, dels ska ha ett utrymme för skönsmässiga bedömningar samtidigt som systemet är snabbt, enkelt och rättssäkert. Om lagstiftaren inte anser sig ha tillräckligt underlag för att ge ett förslag i frågan så bör en utredning tillsättas som ger lagstiftaren ett sådant underlag.

Även om förordning (EU) 2019/1020 inte kräver enhetliga bestämmelser om sanktioner så anser Arbetsmiljöverket att det bidrar till en acceptans för marknadskontrollen om de olika myndigheterna följer en gemensam struktur och vissa gemensamma principer. Annars riskerar systemet att framstå som slumpmässigt eller godtyckligt, framför allt när myndigheter delar på marknadskontrolluppgiften för en eller flera EU-rättsakter.

Dubbelbestraffning

Arbetsmiljöverket vill påminna om att motorredskap, terrängmotorfordon och vissa cyklar omfattas av maskindirektivet 2006/42/EG samtidigt som de är reglerade genom Transportstyrelsens och Vägverkets föreskrifter. Det medför att det finns en risk för dubbelbestraffning men även att bestraffning grundas på nationella regler som det inte finns ett EU-rättsligt utrymme för.

Avgifter för marknadskontroll

Arbetsmiljöverket delar inte utkastets synsätt att avgifter för marknadskontroll får tas ut för kontroll av produkterna oavsett om dem brister i överensstämmelse eller inte. Arbetsmiljöverket har svårt att se hur utkastets tolkningsmetod dels överensstämmer med ordalydelsen i förordning (EU) 2019/1020, dels med EU-domstolens praxis. Som framgår av artikel 15 och skäl 49 så är det produkter som brister i överensstämmelse där det kan bli aktuellt att ta ut avgifter. Hade EU avsett att samtliga produkter hade kunnat vara föremål för avgifter så hade man kunnat skriva det, en omständighet utkastet inte verkar reflektera över. Arbetsmiljöverket ser inte heller att förordning (EU) 2019/1020 i den här delen ska tolkas som en minimireglering där medlemsstaterna kan gå utöver vad förordningen säger.



Att det kan vara svårt att separera olika avgifter är inte ett skäl till annan tolkning (angående praktiska svårigheters inverkan på tillämpningen av EU-rätten, se bland annat EU-domstolens dom i målen 28/67 *Molkerei Zentrale*). En tolkning som utgår från myndigheternas arbetsbörda skulle dessutom innebära att EU-rättens tillämpning i Sverige är beroende på den individuella myndighetens eller tjänstemannens vilja att följa gällande rätt.

Arbetsmiljöverket håller med om att förordning (EU) 2019/1020 medför att EU reglerar medlemsstaternas finansiering av delar av sin myndighetsutövning men samtidigt så är det bara ytterligare en aspekt av förordningens harmonisering av hur marknadskontrollmyndigheterna ska behandla ekonomiska aktörer. Arbetsmiljöverket hade gärna sett att utkastet utvecklat vilka ytterligare överväganden angående subsidiaritet, proportionalitet och kompetensfördelning samt vilken ytterligare reglering som hade nödvändiggjorts av förordningen.

Till det kommer EU-domstolens praxis där Arbetsmiljöverket vill lyfta fram 220/15 *Kommissionen mot Tyskland* där domstolen fann att en nationell åtgärd som inte uttryckligen var förbjuden enligt direktivet likväl fanns strida mot direktivet.

Övriga synpunkter med anledning av tillägget om marknadskontroll i 1 kap. 2 § arbetsmiljölagen

I den föreslagna 7 kap. 15 § arbetsmiljölagen framgår det att "*Den myndighet som regeringen bestämmer ska vara marknadskontrollmyndighet*" men det framgår redan nu gällande 7 kap. 1 § arbetsmiljölagen att Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över lagen.

I den föreslagna skrivningen av 9 kap. 2 § arbetsmiljölagen sägs att Arbetsmiljöverkets eller marknadskontrollmyndighetens beslut får överklagas; med anledning av att det i 7 kap. 1 § arbetsmiljölagen framgår att Arbetsmiljöverket bedriver tillsyn (marknadskontroll) så framstår det som oklart vem som avses med marknadskontrollmyndigheten.

I den föreslagna skrivningen av 9 kap. 5 § arbetsmiljölagen talar man om tillsynsmyndighet och marknadskontrollmyndighet, det blir motsvarande brister i tydligheten som 9 kap. 2 § samma lag.

Arbetsmiljöverket föreslår därför att man ser över användningen av olika uttryck om myndigheten i syfte att förtydliga vem som avses.



De som deltagit

Yttrandet har avgetts av generaldirektören Erna Zelmin. I den slutliga handläggningen har även ställföreträdande generaldirektör Håkan Olsson, avdelningschefen Torben Vincentsen, enhetschefen Anna Johansson Norlén, handläggaren Joakim Medin och juristen Martin Hedberg deltagit. Föredragande har varit Martin Hedberg.

Erna Zelmin

Martin Hedberg

Kopia skickad till:
Arbetsmarknadsdepartementet/ARM