

Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter

Betänkande av 2016 års marknadskontrollutredning

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:69

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Omslagsillustration: Robert Nyberg

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24666-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ann Linde

Regeringen beslutade den 9 juni 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. kartlägga vilka myndigheter som bedriver marknads kontroll och vilka befogenheter och sanktionsmöjligheter myndigheterna har i denna verksamhet samt att analysera om befintliga befogenheter och sanktionsmöjligheter är lämpliga för att uppnå en ändamålsenlig och resurseffektiv marknads kontroll i Sverige.

Till särskild utredare förordnades från och med den 1 september 2016 f.d. justitierådet Annika Brickman.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 1 oktober 2016 rättssakkunnige Christian Finnerman, Utrikesdepartementet, inspektören Karin Rumar, Kemikalieinspektionen, enhetschefen Mikael Schmidt, Konsumentverket, utredaren Anna Stattin, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, departementssekreteraren Jonas Wester, Utrikesdepartementet, och juristen Åsa Wiklund Fredström, Arbetsmiljöverket.

Åsa Wiklund Fredström entledigades från uppdraget som expert från och med den 1 april 2017, och samtidigt förordnades tillförordnade chefsjuristen Anna Varg, Arbetsmiljöverket, att vara expert i utredningen.

Hovrättsassessorn Sara Vinnefors har varit sekreterare åt utredningen från och med den 12 september 2016.

Utredningen, som har antagit namnet 2016 års marknadskontrollutredning, överlämnar nu sitt betänkande *Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter* (SOU 2017:69). Med detta är arbetet slutfört.

Stockholm i september 2017

Annika Brickman

/Sara Vinnefors

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	19
1 Författningsförslag	29
1.1 Förslag till lag (2019:000) om marknadskontroll av produkter	29
1.2 Förslag till lag om ändring i produktsäkerhetslagen (2004:451).....	36
2 Utredningens uppdrag och arbete	37
2.1 Utredningens uppdrag.....	37
2.2 Utredningsarbetet.....	38
2.3 Betänkandets disposition.....	39
3 Gällande rätt	41
3.1 Inledning.....	41
3.2 Den fria rörligheten inom EU för varor.....	42
3.2.1 Tullunionen och den inre marknaden	42
3.2.2 Principen om ömsesidigt erkännande	43
3.2.3 Förordningen om ömsesidigt erkännande	45
3.2.4 Svenska regler om ömsesidigt erkännande.....	47
3.3 Harmonisering på den inre marknaden	48
3.3.1 Rättsakter enligt den nya metoden.....	48
3.3.2 Ramverk för EU-lagstiftning på varuområdet.....	50

3.4	Marknadskontroll.....	51
3.4.1	Förordningen om ackreditering och marknadskontroll.....	51
3.4.2	Det allmänna produktsäkerhetsdirektivet	61
3.5	Förslag om framtida lagstiftning om marknadskontroll och produktsäkerhet	66
4	Internationell utblick.....	71
4.1	Norsk rätt	71
4.2	Finsk rätt.....	73
4.3	Nederländsk rätt.....	75
4.4	Tysk rätt.....	76
4.5	Irländsk rätt	77
4.6	Sammanfattande slutsatser.....	78
5	Marknadskontroll i Sverige.....	79
5.1	Inledning.....	79
5.2	Marknadskontrollbegreppet	79
5.2.1	Marknadskontroll och annan produktreglering....	79
5.2.2	Marknadskontroll i unionsrättslig kontext	82
5.2.3	Marknadskontroll i nationell rätt.....	86
5.3	Den svenska organisationen av marknadskontroll.....	91
5.3.1	Marknadskontrollrådets sammansättning	91
5.3.2	Utredningens kartläggning av marknadskontroll i Sverige.....	93
5.3.3	Myndigheter som ingår i Marknadskontrollrådet	94
5.3.4	Övriga statliga myndigheter	166
5.3.5	Kommuners verksamhet med marknadskontroll.....	184
5.3.6	Sammanfattande slutsatser	190

6	Överväganden och förslag	199
6.1	Utgångspunkter	199
6.2	Gemensamma befogenheter och sanktionsmöjligheter	201
6.2.1	Befogenheter och sanktionsmöjligheter i förordning (EG) nr 765/2008 och i det allmänna produktsäkerhetsdirektivet.....	201
6.2.2	Behovet av gemensamma befogenheter och sanktionsmöjligheter.....	203
6.2.3	Hur ska regleringen om enhetliga befogenheter och sanktionsmöjligheter utformas?	208
6.3	En horisontell lag om marknads kontroll.....	211
6.3.1	Tillämpningsområde och definitioner	211
6.3.2	Hur förhåller sig den föreslagna lagen till gällande regelverk?	219
6.3.3	Hur ska den föreslagna lagen genomföras?	225
6.3.4	Marknadskontrollmyndigheterna och deras uppgifter.....	226
6.3.5	Proportionalitetsprincipen.....	229
6.3.6	Vilka utredningsbefogenheter bör myndigheterna ha i sin marknads kontroll?.....	231
6.3.7	Vilka ingripandebefogenheter bör myndigheterna ha?	244
6.3.8	Sanktioner	251
6.3.9	Överklagande.....	265
6.4	Särskilt om CE-märkning.....	267
6.5	Färre statliga myndigheter bör ha marknadskontrollansvar	269
6.6	Områden där marknads kontrollmyndighet saknas	271
6.7	Ökad effektivitet genom strategisk planering och bättre myndighetssamarbete	271
6.8	Ökad effektivitet genom bättre information, stöd och service.....	273
7	Ikraftträdande bestämmelser	275

8	Konsekvensanalys	277
8.1	Konsekvensanalysens innehåll.....	277
8.2	Förslaget om en horisontell lag om marknadskontroll av produkter.....	278
9	Författningskommentar	285
9.1	Förslaget till lag (2019:000) om marknadskontroll av produkter.....	285
9.2	Förslaget till lag om ändring i produktsäkerhetslagen (2004:451)	304
 Bilaga		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:49.....	305

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har i uppdrag att kartlägga vilka myndigheter som bedriver marknadskontroll i Sverige. Kartläggningen syftar till identifiera eventuella brister i styrningen och samordningen av myndigheternas arbete samt möjligheter till effektivisering.

I uppdraget ingår också att kartlägga de befogenheter och sanktionsmöjligheter som marknadskontrollmyndigheterna i Sverige har och att analysera om och hur skillnaderna påverkar myndigheternas förutsättningar att bedriva en effektiv marknadskontroll. Utredningen ska också analysera om befintliga befogenheter och sanktionsmöjligheter är lämpliga för att uppnå en ändamålsenlig och resurseffektiv marknadskontroll i Sverige. Utredningen ska också lämna de författningsförslag eller förslag till andra åtgärder som det finns anledning till.

Marknadskontroll

Marknadskontroll avser myndigheters kontroll av att produkter som tillhandahålls på marknaden motsvarar uppställda krav, t.ex. olika säkerhetskrav, samt att produkten är märkt på föreskrivet sätt och försedd med nödvändig dokumentation. Kontroll i konstruktions- och tillverkningskedet räknas inte som marknadskontroll. Marknadskontroll omfattar inte heller upprepade kontroller av produkter som har tagits i bruk.

Marknadskontrollmyndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter

Utredningen har frågat myndigheterna som ingår i Marknadskontrollrådet, ett nationellt samordningsorgan för marknadskontrollen, om deras marknadskontrollverksamhet. Vissa andra statliga myndigheter samt länsstyrelserna har tillfrågats om de bedriver marknadskontroll och hur denna verksamhet i så fall ser ut. Liknande frågor har skickats till utvalda kommuner.

Samtliga myndigheter som ingår i Marknadskontrollrådet, förutom Socialstyrelsen, Kommerskollegium och Tullverket, bedriver marknadskontrollverksamhet. Bland övriga tillfrågade myndigheter bedriver sex stycken sådan verksamhet som helt eller i vissa delar kan jämföras med marknadskontroll. Sammanfattningsvis rör det sig om 22 statliga myndigheter som har ett marknadskontrollansvar eller ett tillsynsansvar som kan jämföras med ett sådant ansvar. Kommunerna har också ett marknadskontrollansvar som delas med statliga myndigheter.

Av utredningens kartläggning framgår att myndigheternas marknadskontroll styrs av en rad olika regelverk; förordning (EG) nr 765/2008¹, förordning (EG) nr 764/2008², produktsäkerhetslagen samt sektorsspecifik produktlagstiftning. De flesta myndigheter kontrollerar också flera olika produktgrupper och tillämpar därför delvis olika regelverk i sin kontroll. Det förekommer också att myndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter anges på olika nivåer i lagstiftningen. Sådana regler kan alltså finnas i lag, förordning eller myndigheternas egna föreskrifter.

Utredningens kartläggning av de svenska marknadskontrollmyndigheternas verksamhet visar att de myndigheter som bedriver marknadskontroll har likartade befogenheter och sanktionsmöjligheter i sin kontrollverksamhet på samtliga produktområden. Detta gäller alltså både kontrollen inom det harmoniserade området och den marknadskontroll som bara styrs av den nationella sektors-

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

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG.

lagstiftningen. I korthet kan kartläggningens resultat sammanfattas enligt följande.

Myndigheterna har rätt till nödvändiga upplysningar, dokumentation och andra handlingar samt att ta produktexemplar för provning eller undersökning. Flera av myndigheterna har rätt att kräva att den ekonomiske aktören ersätter myndigheten för kostnaden för provning och undersökning. I många fall är rätten till ersättning dock villkorad av att den undersökta produkten inte uppfyller gällande krav.

Vidare har myndigheterna rätt att få tillträde till utrymmen och lokaler för att kunna genomföra sin kontroll. På begäran av en myndighet ska Polismyndigheten i normalfallet bistå när myndigheten vidtar de nämnda åtgärderna. Vissa av myndigheterna kan i stället ansöka om handräckning hos Kronofogdemyndigheten. Myndigheterna har också rätt att meddela de förelägganden och förbud som krävs för att de författningar som styr produktkraven ska efterlevas. Normalt får beslut och förelägganden förenas med vite.

Det som skiljer myndigheterna åt mest är möjligheten att besluta om sanktionsavgifter, en möjlighet som vissa myndigheter saknar och för andra myndigheter saknas för vissa produktkategorier. I stället för sanktionsavgift förekommer att vissa överträdelser av produktregler är straffsanktionerade med böter eller fängelse i straffskalan.

En horisontell lag om marknadskontroll

Behovet av en horisontell lag om marknadskontroll

Utredningen föreslår att en ny lag om marknadskontroll bör införas. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Motiven för en ny lag är följande. Varje marknadskontrollmyndighet har ofta att förhålla sig till flera olika regelverk i kontrollverksamheten. Att det förekommer skillnader – om än mindre sådana – i de olika myndigheternas regelverk om befogenheter och sanktionsmöjligheter kan också leda till att ekonomiska aktörer, vilkas produkter inte uppfyller gällande krav riskerar att behandlas olika trots att det kan vara fråga om relativt likartade regelöverträdelser. De olika regelverken kan också göra kontrollen svåröverskådlig, både för kontrollmyndigheten och för den enskilde aktören.

I vissa regelverk som genomför harmoniserad lagstiftning saknas ett uttryckligt utpekande av marknadskontrollmyndighet, vilket kan medföra att marknadskontrollansvaret inte alltid är tydligt för den enskilda myndigheten och att det är oklart vilka befogenheter och sanktionsmöjligheter myndigheten har. Genom att regler om myndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter samlas i en lättöverskådlig lag blir reglerna tydliga både för myndigheter och för den enskilda ekonomiska aktören.

En sådan lag gör också förfarandet vid genomförandet av nya EU-direktiv på produktområdet enklare. Lagstiftaren behöver då inte göra nya överväganden om marknadskontrollmyndigheters befogenheter och sanktionsmöjligheter för varje nationell lag som genomför ett sådant direktiv. Dessa överväganden har ju redan gjorts i samband med införandet av den horisontella lagen. Lagstiftaren riskerar inte heller att det uppstår skillnader i myndigheters befogenheter och sanktionsmöjligheter vid genomförandet av olika EU-direktiv. En gemensam lag kan också bidra till en mer enhetlig myndighets- och domstolspraxis på området.

Lagens tillämpningsområde och förhållande till övrig produktlagstiftning

Den nya lagen ska tillämpas på nya och begagnade produkter som tillhandahålls på marknaden.

Reglerna om marknadskontroll i förordning (EG) nr 765/2008 gäller för produkter på det harmoniserade området. I artikel 19 i förordningen finns regler om vilka befogenheter marknadskontrollmyndigheterna har i genomförandet av sin kontrollverksamhet. Förordningens regler om befogenheter är direkt tillämpliga i Sverige och gäller alltså framför de regler om befogenheter som ingår i den horisontella lagen. Dessa regler gäller alltså endast för kontrollen av produkter på det icke-harmoniserade området. Den föreslagna lagen innehåller också bestämmelser som kompletterar EU-förordningens regler, t.ex. i fråga om rätt till biträde av Polismyndigheten vid utövandet av olika marknadskontrollåtgärder. Förordning (EG) nr 765/2008 innehåller inte några regler om sanktioner som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. De sanktionsregler som föreslås i den nationella lagen omfattar således samtliga produkter, dvs. även produkter på det harmoniserade området.

Lagen om marknadskontroll föreslås inte innehålla några regler om produktkrav. Sådana produktkrav kommer även fortsättningsvis att regleras i sektorsregelverken på produktområdet. De konsumentprodukter för vilka det inte finns särskilda bestämmelser med samma syfte som produktsäkerhetslagens regler kommer fortfarande att omfattas av produktsäkerhetslagens regler om säkra produkter.

Produktsäkerhetslagen innehåller också regler om befogenheter och sanktionsmöjligheter som tillkommer myndigheterna i sin verksamhet med marknadskontroll. Eftersom utredningens lagförslag innebär att samtliga produkter som regleras av produktsäkerhetslagen ska omfattas av den nya lagen om marknadskontroll bör det framgå av produktsäkerhetslagen att för produkter gäller reglerna i den nya lagen beträffande myndigheters marknadskontrollverksamhet. På motsvarande sätt bör det i den föreslagna lagen om marknadskontroll anges att den i de nämnda delarna genomför det allmänna produktsäkerhetsdirektivets bestämmelser.

En gemensam lag om marknadskontroll påverkar sektorslagarna i olika hög grad från lag till lag. Även anslutande förordningar eller myndighetsföreskrifter kan påverkas. Utredningen saknar resurser för att föreslå de följdändringar som krävs. Samtliga sektorslagar bör dock granskas i förhållande till de bestämmelser den föreslagna lagen innehåller. De bestämmelser om myndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter som föreslås ingå i den nya lagen bör kunna ersätta motsvarande bestämmelser i sektorslagarna. Sektorslagens bestämmelser kan då upphävas. För vissa produktområden kan det dock finnas behov av att bibehålla en viss särreglering, t.ex. om området regleras av tvingande EU-förordningar eller om det behövs straffsanktionerade bestämmelser.

Utgångspunkten med den föreslagna lagen är att den i sin helhet ska vara den normala regleringen av marknadskontroll i Sverige. Genom att föreskriva att den gäller för myndigheter som bedriver marknadskontroll ges den en ställning som det grundläggande instrumentet för i princip all marknadskontroll. Den blir också gällande vid en och samma tidpunkt. Mot denna bakgrund bör lagen innehålla en bestämmelse utformad på detta sätt. För att undvika kollisioner med sektorslagarna bör den föreslagna lagen innehålla en bestämmelse som anger att om en sektorslag eller föreskrifter innehåller bestämmelser som avviker från en bestämmelse i den före-

slagna lagen ska sektorslagens bestämmelser gälla. Eftersom lagens bestämmelser är generaliseringar gjorda utifrån många liknande bestämmelser i sektorslagarna, kan det i enskilda fall förekomma att regleringen i sektorslagen av ett eller annat skäl bör behållas. Genom den föreslagna regleringen har sådana bestämmelser företräde framför regleringen i den föreslagna lagen.

Den föreslagna lagen om marknadskontroll föreslås inte innehålla några regler som utpekar vissa myndigheter som marknadskontrollmyndigheter. Det förefaller mest lämpligt att regeringen bestämmer vilka myndigheter som utövar marknadskontroll enligt lagen.

Marknadskontrollmyndigheters befogenheter och sanktionsmöjligheter

Enligt den föreslagna lagen ska myndigheter som utövar marknadskontroll ha följande befogenheter och sanktionsmöjligheter.

En ekonomisk aktör ska lämna marknadskontrollmyndigheten tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som har betydelse för kontrollen, med undantag för bostäder. Marknadskontrollmyndigheterna har rätt till upplysningar, handlingar och kostnadsfria produktexemplar som behövs för kontrollen.

Polismyndigheten ska på begäran lämna marknadskontrollmyndigheterna den hjälp som behövs när respektive myndighet vidtar åtgärder enligt den föreslagna lagen eller enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008. Myndigheterna ska också kunna begära handräckning av Kronofogdemyndigheten när respektive myndighet vidtar åtgärder enligt den föreslagna lagen eller enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008.

En ekonomisk aktör ska ersätta marknadskontrollmyndigheten för kostnader för undersökning av produktexemplar om produkten inte uppfyller gällande krav. Aktören ska kunna få ersättning för produktexemplar och liknande om det finns särskilda skäl för det.

Myndigheter ska kunna köpa in produkter under annan identitet i syfte att undersöka om produkterna uppfyller gällande produktkrav. Regeringen ska bemyndigas att meddela föreskrifter om hur inköp som kräver fingerade personuppgifter ska hanteras.

Marknadskontrollmyndigheterna får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att föreskrivna produktkrav ska uppfyllas eller för att bestämmelserna i den föreslagna lagen ska efter-

levas. Ett sådant föreläggande eller förbud ska förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövt. Detsamma gäller ett beslut om åtgärd enligt förordning (EG) nr 765/2008.

Marknadskontrollmyndigheterna får bestämma att förelägganden, förbud och beslut ska gälla omedelbart.

Marknadskontrollmyndigheterna ska också ha möjlighet att förbjuda export och utförsel av produkter som utgör en särskilt allvarlig risk.

Lagen föreslås innehålla en bestämmelse om sanktionsavgift för vissa överträdelser av bestämmelser om produktkrav. I en horisontell lag om marknadskontroll är det inte möjligt att ange vilka överträdelser av gällande produktkrav som kan medföra att sanktionsavgifter påförs den ekonomiska aktören. I stället bör det i den särskilda sektorslagen finnas en bestämmelse om vilka regelöverträdelser som kan medföra sanktionsavgift. Dessa bestämmelser bör hänvisa till regleringen i den föreslagna lagen och då ange att bestämmelserna i den lagen ska tillämpas i fråga om sanktionsavgift.

Det är alltså en senare fråga för lagstiftaren att avgöra vilka överträdelser som bör sanktioneras med avgift. De regelöverträdelser som främst kan komma i fråga för de föreslagna reglerna om sanktionsavgifter bör vara de som är mindre allvarliga eller av normalgraden, är klara och tydliga, som inte kräver någon mer omfattande utredning eller bedömning och där överträdelserna sker med viss frekvens. Överträdelserna bör också vara sådana som i normalfallet sällan leder till allvarliga konsekvenser. Vissa regelöverträdelser i fråga om produktkrav bör således även i fortsättningen vara straffsanktionerade. Särskilt gärningar som är av allvarlig art bör hanteras i det straffrättsliga systemet. Den föreslagna lagen hindrar inte heller att det i sektorslagstiftningen eller i brottsbalken finns straffbestämmelser för regelöverträdelser.

Sanktionsavgift ska enligt lagen beslutas av marknadskontrollmyndigheten om en ekonomisk aktör bryter mot en bestämmelse i annan författning eller i en EU-förordning som reglerar de krav som ställs på den produkt som aktören tillhandahåller och överträdelserna inte är att anse som ringa. Avgiften får uppgå till högst 100 prisbasbelopp. När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till överträdelsernas allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser. En sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelserna inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Under vissa i lagen

angivna omständigheter behöver dock inte avgift beslutas om det är oskäligt. Lagen innehåller också en möjlighet att sätta ned avgiftens storlek i de fall den inte kan sägas stå i rimlig proportion till den aktuella överträdelsen.

För att regelverken på produktområdet inte ska komma i konflikt med dubbelbestraffningsförbudet bör sanktionssystemet utformas så att det går en tydlig skiljelinje mellan straff och sanktionsavgifter. Dubbla sanktioner – straffrättslig påföljd och administrativa sanktioner – bör således inte förekomma för samma otillåtna beteende. Av den föreslagna lagen bör det därför framgå att sanktionsavgift och straff inte ska komma i fråga för samma gärning. Ett motsvarande förbud mot att både vite och sanktionsavgift tas ut bör också finnas i lagen.

Översyn av reglerna om CE-märkning bör göras

Enligt 15 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll får en produkt CE-märkas endast om märkningen överensstämmer med bestämmelserna i förordning (EG) nr 765/2008 eller andra rättsakter som innehåller sådana bestämmelser. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna i 15 § ska i normalfallet dömas till böter, om gärningen inte är belagd med straff enligt annan författning (17 §).

Av utredningens kartläggning framgår att flera myndigheter kommer i kontakt med produkter för vilka CE-märkning är föreskriven men som saknar sådan märkning eller produkter som är försedda med CE-märkning trots att regler om sådan märkning saknas för den produktkategorin. Uppfattningen om vilka möjligheter myndigheter har att ingripa mot dessa produkter varierar mellan de myndigheter som hanterar dem. Inte någon av de tillfrågade myndigheterna har uppgett att den nämnda straffbestämmelsen har tillämpats i något av de beskrivna fallen; varken för produkter som saknar föreskriven märkning eller produkter som felaktigt har försetts med CE-märkning.

Regeringen har konstaterat att det finns utrymme för förtydligande av CE-regleringen för att göra den mer lättillgänglig och förutsebar. Utredningen delar regeringens uppfattning och anser att det är angeläget att göra en översyn av reglerna om CE-märk-

ning. En sådan översyn ryms dock inte inom ramen för utredningens uppdrag.

Färre statliga myndigheter bör ha marknadskontrollansvar

Marknadskontroll bedrivs i dag av ett stort antal myndigheter. Det är inte heller ovanligt att regelverk som innehåller bestämmelser om produktkrav anger flera olika myndigheter som marknadskontrollmyndigheter för olika egenskaper hos samma produkt.

Det finns en risk att produkter som kontrolleras av flera myndigheter inte kontrolleras i samma utsträckning som de produkter som en enda myndighet har ansvar för. Ett uppdelat marknadskontrollansvar kan också riskera att särskild kompetens hos de enskilda myndigheterna inte utnyttjas till fullo och gör det svårt för den enskilde att skapa sig en överblick av gällande regelverk. Vidare kan en ekonomisk aktör vara tvungen att genomgå flera kontroller utförda av olika myndigheter under samma år. Myndigheternas tolkning och tillämpning av reglerna kan också skilja sig åt, vilket kan vara till nackdel för den enskilde. Det kan också vara svårt för myndigheter att avgöra om en enskild produkt faller under en viss produktkategori och således också vilken myndighet som ansvarar för kontroll av produkten. Detta kan medföra att vissa produkter riskerar att falla mellan stolarna, dvs. att de inte kontrolleras av någon myndighet alls.

Utredningen anser att en översyn av antalet myndigheter som bedriver marknadskontrollverksamhet bör göras. Att koncentrera ansvaret till ett mindre antal myndigheter och samla marknadskontrollkompetens hos dessa kan antas leda till att färre kontroller behövs samt till en mer enhetlig tillämpning av de olika regelverken. Det skulle också bidra till en bättre överblick för de ekonomiska aktörerna i fråga om vilken myndighet som har ansvar för kontroll av en viss produkt. Om ett fåtal myndigheter har marknadskontrollansvar torde också risken för att vissa produktkategorier faller mellan stolarna minska eftersom färre gränsdragningar mellan olika produkter behöver göras. Sammantaget skulle en koncentration av ansvaret till färre myndigheter sannolikt medföra en mer effektiv marknadskontroll.

Områden där marknadskontrollmyndighet saknas

Det har i kartläggningen framkommit att det på vissa områden helt saknas en ansvarig marknadskontrollmyndighet, t.ex. vad gäller MC-hjälm och taxameterutrustning. Även för kontrollansvaret enligt förordning (EG) nr 1935/2004³ som reglerar material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel saknas ansvarig myndighet. Branschföreträdare har till utredningen framfört att det är önskvärt att det utses en ansvarig myndighet för kontrollen enligt denna EU-förordning. Livsmedelsverket har också tidigare påtalat avsaknaden av ansvarig myndighet för regeringen och hemställt att sådan utses. Avsaknaden av ansvariga myndigheter för kontroll av vissa produkter kan leda till att allvarliga brister hos enskilda produkter inte upptäcks, vilket ytterst kan riskera människors liv och hälsa. Det är enligt utredningens mening av yttersta vikt att de nämnda produktområdena snarast ses över och att ansvariga marknadskontrollmyndigheter utses.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1935/2004 av den 27 oktober 2004 om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel och om upphävande av direktiven 80/590/EEG och 89/109/EEG.

Summary

Remit

The remit of the Inquiry is to survey which authorities are conducting market surveillance in Sweden. The aim is to identify any shortcomings in the governance and coordination of the authorities' work, as well as opportunities for streamlining.

The remit also includes identifying the powers held by the market surveillance authorities in Sweden, and their opportunities to impose charges, and analysing whether, and in what manner, the differences between the authorities affect their ability to conduct effective market surveillance. The Inquiry will also analyse whether current powers and opportunities to impose charges are suitable for achieving appropriate and resource-efficient market surveillance in Sweden. Finally, the Inquiry will submit the legislative or other proposals necessary.

Market surveillance

Market surveillance refers to control by various authorities that products available on the market meet the established requirements, such as for safety, are marked in the prescribed way and furnished with the requisite documentation. Controls made during the construction and manufacturing phase are not regarded as market surveillance. Nor are repeated controls of products that are already in use regarded as market surveillance.

Market surveillance authorities' powers and opportunities to impose charges

The Inquiry has asked the authorities represented in the Market Surveillance Council, a national coordination body for market surveillance, about their market surveillance activities. Certain other public authorities, as well as the county administrative boards, have been asked whether they conduct market surveillance and how these activities are organised. Similar questions were sent to selected municipalities.

All authorities represented in the Market Surveillance Council, except the National Board of Health and Welfare, conduct market surveillance activities. Among other authorities that received questions, six conduct such activities that could as a whole or in part be compared to market surveillance. In brief, it concerns 22 public authorities that have market surveillance responsibility or a supervisory responsibility that can be compared to such a responsibility. The municipalities also share market surveillance responsibility with public authorities.

The Inquiry's survey shows that the authorities' market surveillance is governed by a number of different regulatory frameworks: Regulation (EC) No 765/2008¹, Regulation (EC) No 764/2008², the Product Safety Act and sector-specific product legislation. Most authorities also control several different product groups and therefore apply partially different regulatory frameworks in their control activities. It is also the case that the authorities' powers and opportunities to impose charges are also stated at different levels in the legislation. Such regulations may be found in acts, ordinances or the authorities' own instructions.

The Inquiry's survey of the Swedish market surveillance authorities' activities shows that the authorities that conduct market surveillance have similar powers and opportunities to impose charges in their control activities in all product areas. In other words, this

¹ Regulation (EC) No 765/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 setting out the requirements for accreditation and market surveillance relating to the marketing of products and repealing Regulation (EEC) No 339/93.

² Regulation (EC) No 764/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 laying down procedures relating to the application of certain national technical regulations to products lawfully marketed in another Member State and repealing Decision No 3052/95/EC.

concerns both control in the harmonised area and the market surveillance that is only governed by the national sectoral legislation. In brief, the results of the survey can be summarised as follows.

The authorities are entitled to necessary information, documentation and other documents and to take product samples for testing or examination. Several of the authorities are entitled to demand that the economic operator compensate the authority for the costs of testing and examination. However, in many cases the right to compensation is conditional on the examined product not fulfilling the applicable requirements.

Furthermore, the authorities are entitled to gain access to spaces and premises in order to conduct controls. At the request of an authority, the Swedish Police Authority will in normal cases provide assistance when the authority takes the aforementioned measures. Some of the authorities can instead apply for assistance from the Swedish Enforcement Authority. The authorities are also entitled to issue any orders and prohibitions required to ensure compliance with the statutes that govern the product requirements. Normally, decisions and orders may be accompanied by a conditional financial penalty.

Where the authorities differ most is the possibility of deciding on sanction charges, a possibility that some authorities lack completely and others lack for certain product categories. Rather than sanction charges, certain infringements of product regulations are punishable with fines or prison.

A horizontal act on market surveillance

The need of a horizontal act on market surveillance

The Inquiry proposes that a new act on market surveillance should be introduced. It is proposed that the act enter into force on 1 January 2019.

The arguments for a new act are the following: Each market surveillance authority must relate to several different regulatory frameworks in their control activities. The fact that there are differences – even if they are minor – in the different authorities' regulatory frameworks on powers and opportunities to impose charges may also lead to a risk of economic operators, whose pro-

ducts do not meet the current requirements, being treated differently, even if it may be a question of relatively similar regulatory infringements. The various regulatory frameworks can also make controls difficult to grasp, both for the surveillance authority and the individual operator.

Certain regulatory frameworks that implement harmonised legislation do not expressly name a market surveillance authority, which may mean that market surveillance responsibility is not always clear to the individual authority and that the powers and opportunities to impose charges the authority holds are unclear. By gathering the regulations on the authorities' powers and opportunities to impose charges in an act that is easy to grasp, the regulations will become clear for both authorities and the individual economic operators.

Such an act will also simplify the procedure when implementing new EU directives in the product area. The legislator would then not need to make new considerations on market surveillance authorities' powers and opportunities to impose charges for each national act that implements such a directive. These considerations have of course already been made in connection with the introduction of the horizontal act. Nor does the legislator risk disparities in authorities' powers and opportunities to impose charges arising in the implementation of different EU directives. A common act can also contribute to more uniform authority and court practice.

The act's scope and relation to other product legislation

The new act will be applied to new and used products that are made available on the market.

The rules on market surveillance in Regulation (EC) No 765/2008 apply to products in the harmonised area. Article 19 of the Regulation contains rules on which powers the market surveillance authorities have when carrying out their control activities. The Regulation's rules on powers are directly applicable in Sweden and override the rules on powers included in the horizontal act. Thus these rules only apply to controls of products in the non-harmonised area. The proposed act also contains provisions that supplement the EU Regulation's rules, for example regarding the right to

assistance from the Swedish Police Authority in the exercise of various market surveillance measures. Regulation (EC) No 765/2008 does not contain rules on penalties that are directly applicable in the Member States. Thus, the regulations of charges proposed in the national act cover all products, including products in the harmonised area.

It is proposed that the act on market surveillance should not contain rules on product requirements. Such product requirements will continue to be regulated in the sectoral regulatory framework in the product area. The consumer products for which there are no special provisions with the same aim as the rules of the Product Safety Act will continue to be covered by the Product Safety Act's rules on safe products.

The Product Safety Act also contains rules on powers and opportunities to impose charges that are given to the authorities in their market surveillance activities. Since the Inquiry's legislative proposals mean that all products that are regulated by the Product Safety Act will be covered by the new act on market surveillance, it should be clear in the Product Safety Act that the rules in the new act concerning authorities' market surveillance activities apply to products. In a corresponding manner, it should be stated in the proposed act on market surveillance that it, in the parts mentioned, implements the provisions of the General Product Safety Directive.

A common act on market surveillance affects sectoral acts to varying degrees, depending on the act. Associated EU or authority regulations may also be affected. The Inquiry lacks resources to propose the consequential amendments that are required. However, all sectoral acts should be examined in light of the provisions contained in the proposed act. The provisions on the authorities' powers and opportunities to impose charges that are proposed for inclusion in the new act should be able to replace corresponding provisions in the sectoral acts. The sectoral acts' provisions can then be repealed. However, for some product areas it may be necessary to retain certain special regulations, for example if the area is regulated by binding EU regulations or if there is a need for provisions that impose penalties.

The starting point of the proposed act is that it in its entirety will be the normal regulation of market surveillance in Sweden. Prescribing that it applies to authorities that conduct market sur-

veillance gives it a status as the fundamental instrument for in principle all market surveillance. It will also be applicable at the same point in time. In this light, the act should contain a provision devised in this way. To avoid conflicts with the sectoral acts, the proposed act should contain a provision stating that if a sectoral act or instructions contain provisions that deviate from a provision in the proposed act, the sectoral act's provisions are to apply. Since the provisions in the act are generalisations based on many similar provisions in the sectoral acts, it may be anticipated that in individual cases the regulations in the sectoral acts should be retained for some reason. Through the proposed regulation, such provisions have precedence over the regulations in the proposed act.

It is proposed that the proposed act should not contain any rules that identify certain authorities as market surveillance authorities. It appears most appropriate that the Government should decide which authorities should exercise market surveillance under the act.

Market surveillance authorities' powers and opportunities to impose charges

Under the proposed act, authorities that conduct market surveillance will have the following powers and opportunities to impose charges.

An economic operator must give the market surveillance authority access to areas, premises and other spaces of significance for controls, with the exception of dwellings. The market surveillance authorities are entitled to information and documents of significance for controls free of charge.

On request, the Swedish Police Authority is to provide the market surveillance authorities with the assistance necessary when each authority takes action under the proposed act or under Article 19 of Regulation (EC) No 765/2008. The authorities will also be able to request the assistance of the Swedish Enforcement Authority when each authority takes action under the proposed act or under Article 19 of Regulation (EC) No 765/2008.

An economic operator must reimburse the market surveillance authority for costs for examination of tests if the product does not meet applicable requirements. The operators will be able to receive compensation for product samples and similar if there are special reasons.

Authorities are to be able to purchase products under a different identity in order to examine whether the products meet the applicable product requirements. The Government will be authorised to issue regulations on how to deal with purchasing that requires fictitious personal data.

The market surveillance authorities may issue any orders or prohibitions necessary to ensure that prescribed product requirements are met or provisions in the proposed act complied with. Such an order or prohibition will be accompanied by a financial penalty unless there are special reasons making this unnecessary. The same applies to a decision on actions according to Regulation (EC) No 765/2008.

The market surveillance authorities may decide that orders, prohibitions and decisions are to apply immediately.

The market surveillance authorities are also to have the ability to prohibit the export and exit of products that constitute a particularly serious risk.

It is proposed that the act contain a provision on sanction charges for certain infringements of the provisions on product requirements. In a horizontal act on market surveillance it is not possible to state which infringements of current product requirements can result in the imposition of sanction charges to the economic operator. Rather, the special sectorial acts should contain a provision on which regulatory infringements can result in a sanction charge. These provisions should refer to the regulations in the proposed act and as such state that the provisions in that act are to be applied with regard to a sanction charge.

Thus, determining the infringements that should carry a sanction charge is a later task for the legislator. The regulatory infringements that may come into question for the proposed rules on sanction charges should be those that are less serious or of normal seriousness, are clear and unambiguous, that do not require a more comprehensive investigation or assessment and occur with a certain frequency. The infringements should also be such that in normal cases do not lead to serious consequences. Thus, certain regulatory infringements with regard to product requirements should continue to be punishable. Particular acts that are of a serious nature should be handled in the criminal law system. Nor does the pro-

posed act prevent sectoral legislation or the Swedish Penal Code from containing penalty provisions for regulatory infringements.

According to the act, sanction charges are decided by the market surveillance authority if an economic operator infringes a provision in another statute or in an EU Regulation that regulates the requirements imposed on the product that the actor makes available and the infringement cannot be considered to be slight. The charge may total a maximum of 100 price base amounts. When deciding on the size of the charge, account must be taken of the seriousness of the infringement and the significance of the provision the infringement concerns. A sanction charge shall be imposed even if the infringement was not committed intentionally or negligently. However, under certain circumstances stated in the act, a charge need not be imposed if it is unreasonable. The act also contains a possibility of reducing the size of the charge in those cases where it cannot be considered to be in reasonable proportion to the infringement in question.

To make sure that the regulatory framework in the product area does not come into conflict with the prohibition of double jeopardy, the charge system should be designed with a clear dividing line between punishment and sanction charges. Double penalties – criminal law consequences and administrative penalties – should therefore not arise for the same prohibited behaviour. It should therefore be clear in proposed act that sanction charges and punishment must not come into question for the same action. A corresponding prohibition against exacting both a fine and a sanction charge should also be contained in the act.

The regulations on CE conformity marking should be reviewed

Under Section 15 of the Accreditation and Technical Control Act (2011:791), CE marking may only be affixed to a product if this conforms with the provisions in Regulation (EC) No 765/2008 or other legal acts that contain such provisions. Those who intentionally or through negligence breach the prohibitions in Section 15 are in normal cases to be sentenced to a fine, if the action is not punishable under another statute.

It is clear from the Inquiry's survey that several authorities come into contact with products for which CE marking is prescribed but which lack such marking or products that are CE marked despite a lack of regulations on such marking for that category of products. Perceptions of which possibilities authorities have to intervene against these products vary between the authorities handling them. None of the authorities asked stated that the penalty provision mentioned has been applied in any of the cases described, either for products that lack the prescribed marking or products that have received an incorrect CE marking.

The Government has stated that there is scope for a clarification of the CE regulations to make them more accessible and predictable. The Inquiry shares the Government's perception and considers that it is important to conduct a review of the rules on CE marking. However, such a review is not covered by the Inquiry's remit.

Fewer state authorities should have market surveillance responsibility

Market surveillance is currently conducted by a large number of authorities. Nor is it unusual that regulatory frameworks that contain provisions on product requirements specify several different authorities as market surveillance authorities for different properties of the same product.

There is a risk that products that are controlled by several authorities are not controlled to the same extent as the products for which one authority has responsibility. Divided market surveillance responsibility can also risk that special competence at the individual authorities is not used to the full and makes it difficult for the individual to obtain an overview of the applicable regulatory framework. Furthermore, an economic operator may be forced to go through several controls conducted by different authorities during the same year. The authorities' interpretation and application of the regulations can also differ, which can be detrimental to the individual. It can also be difficult for authorities to determine whether an individual product belongs to a certain product category and thus also which authority is responsible for control of the product.

This may mean that certain products risk falling between two stools, i.e. they are not controlled by any authority at all.

The Inquiry considers that a review of the number of authorities that conduct market surveillance activities should be conducted. Concentrating the responsibility to a smaller number of authorities and gathering market surveillance competence with these can be expected to lead to fewer controls being necessary and more uniform application of the different regulatory frameworks. It would also help give the economic operators a better overview of which authority has responsibility for control of a certain product. If a few authorities have market surveillance responsibility, it should also reduce the risk of certain product categories falling between two stools as fewer lines of demarcation need to be drawn between different products. Overall, concentration of responsibility to fewer authorities would likely lead to more effective market surveillance.

Areas lacking a market surveillance authority

In the survey, it has emerged that certain areas completely lack a market surveillance authority, for example with regard to motorcycle helmets and taximeter equipment. A responsible authority is also lacking for controls under Regulation (EC) No 1935/2004³, which regulates materials and articles intended to come into contact with food. Industry representatives have communicated to the Inquiry that it is desirable to appoint a responsible authority for controls under this EU Regulation. The National Food Administration has also previously called attention to the lack of a responsible authority to the Government and requested that one be appointed. The lack of responsible authorities for control of certain products can lead to serious shortcomings of certain products not being discovered, which ultimately can risk people's life and health. It is the Inquiry's view that it is of utmost importance that the mentioned product areas are reviewed as soon as possible and that responsible market surveillance authorities are appointed.

³ Regulation (EC) No 1935/2004 of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004 on materials and articles intended to come into contact with food and repealing Directives 80/590/EEC and 89/109/EEC.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2019:000) om marknadskontroll av produkter

Härigenom föreskrivs¹ följande.

Lagens tillämpningsområde och definitioner

1 § Denna lag syftar till att ge marknadskontrollmyndigheter de befogenheter som behövs för att säkerställa att produkter uppfyller de krav som anges i EU-förordningar eller i andra författningar.

Genom lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 596/2009, i de delar som avser myndigheters befogenheter i fråga om kontroll av produkter.

2 § I denna lag betyder

1. *tillhandahållande på marknaden*: varje leverans, eller i förekommande fall ibruktagande, av en produkt för distribution, förbrukning eller användning på marknaden i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller gratis,

2. *ta i bruk*: första gången en produkt sätts samman eller installeras hos slutanvändaren och används för de ändamål som produkten är avsedd för,

3. *ekonomisk aktör*: tillverkare, importör, tillverkarens representant och distributör,

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 596/2009.

4. *tillverkare*: varje fysisk eller juridisk person som tillverkar en produkt eller som låter konstruera eller tillverka en produkt och saluför produkten i eget namn eller under eget varumärke,

5. *importör*: varje fysisk eller juridisk person som är etablerad i unionen och släpper ut en produkt från ett tredjeland på unionsmarknaden,

6. *tillverkarens representant*: varje fysisk eller juridisk person som är etablerad inom unionen och som enligt skriftlig fullmakt från tillverkaren har rätt att i dennes ställe utföra särskilda uppgifter,

7. *distributör*: varje fysisk eller juridisk person i leveranskedjan, utöver tillverkaren eller importören, som tillhandahåller en produkt på marknaden,

8. *marknadskontroll*: den verksamhet som en statlig myndighet eller en kommun bedriver och de åtgärder som den vidtar för att se till att en produkt som tillhandahålls på marknaden uppfyller gällande krav, och

9. *marknadskontrollmyndighet*: en statlig myndighet eller en kommun som ansvarar för att utföra marknadskontroll.

3 § Lagen tillämpas vid kontroll av produkter som tillhandahålls på marknaden.

4 § Bestämmelser om marknadskontroll finns även i artiklarna 15.3 och 16–29 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93.

Denna lag innehåller kompletterande bestämmelser till förordning (EG) nr 765/2008 och till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG.

5 § Om en EU-förordning eller en annan författning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag gäller den bestämmelsen.

Marknadskontrollmyndigheter

6 § Marknadskontroll utövas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer.

7 § Regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för en kommun att i verksamhet som kommunen bedriver för att kontrollera produkter

1. informera de myndigheter som regeringen bestämmer vid beslut om en åtgärd som rör den fria rörligheten för varor och om kommunen vidtar eller avser att vidta en sådan åtgärd i händelse av allvarlig risk,

2. bidra med underlag för program för marknadskontroll åt de myndigheter som regeringen bestämmer,

3. bidra med information till allmänna informationssystem åt de myndigheter som regeringen bestämmer, och

4. bidra med information till de myndigheter som regeringen bestämmer för att de ska kunna fullgöra sina skyldigheter som kontaktpunkter.

Marknadskontrollmyndigheters uppgifter enligt förordning (EG) nr 765/2008

8 § En myndighet som utövar marknadskontroll ska, när bestämmelserna om marknadskontroll i förordning (EG) nr 765/2008 är tillämpliga, utföra de uppgifter som följer av den förordningen.

En myndighet som är marknadskontrollmyndighet enligt förordning (EG) nr 765/2008 ska inom sitt ansvarsområde tillämpa förordningen genom att

1. inrätta lämpliga förfaranden enligt artikel 18.2,

2. utföra de uppgifter som följer av artiklarna 20–22 och 23.2, och

3. samarbeta med andra enligt artikel 24.4.

Utredningsbefogenheter för produkter som inte omfattas av förordning (EG) nr 765/2008

9 § En myndighet som utövar marknadskontroll av produkter som inte omfattas av förordning (EG) nr 765/2008 har rätt att på begäran utan kostnad få de upplysningar, handlingar och produktexemplar som behövs för marknadskontrollen.

För kontroll enligt första stycket har en myndighet rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där produkter hanteras, dock inte bostäder.

Ekonomisk ersättning

10 § En ekonomisk aktör har rätt till ersättning för produktexemplar som lämnas enligt lagen eller enligt förordning (EG) nr 765/2008, om det finns särskilda skäl för det.

En ekonomisk aktör ska ersätta marknadskontrollmyndigheten för kostnaden för provtagning och undersökning av produktexemplar om det vid undersökningen visar sig att produkten inte uppfyller gällande krav.

Anonyma inköp

11 § En marknadskontrollmyndighet får under annan identitet och utan att ange avsikten med inköpet köpa in en produkt i syfte att kontrollera att den uppfyller gällande krav.

Regeringen får meddela föreskrifter om hur inköp som avses i första stycket och som kräver fingerade personuppgifter ska genomföras.

Hjälp av Polismyndigheten eller Kronofogdemyndigheten

12 § På begäran av en marknadskontrollmyndighet ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs när myndigheten vidtar åtgärder enligt 9 § eller enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008 om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismanns särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

En marknadskontrollmyndighet har utöver vad som anges i första stycket rätt att få handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra de åtgärder som avses i 9 § eller enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008.

Förelägganden och förbud

13 § En marknadskontrollmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att

1. säkerställa att produkter som tillhandahålls uppfyller gällande krav, eller
2. bestämmelserna i denna lag ska efterlevas.

14 § En marknadskontrollmyndighet får förbjuda en ekonomisk aktör att föra ut en produkt till ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet för tillhandahållande på marknaden eller att exportera produkten, om den utgör en särskilt allvarlig risk.

Vite

15 § Ett föreläggande eller förbud enligt 13–14 §§ eller ett beslut om åtgärd enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008 ska förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt.

Omedelbar verkställighet

16 § En marknadskontrollmyndighet får bestämma att dess beslut enligt 13–14 §§ eller enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008 ska gälla omedelbart.

Återkallelse

17 § Om ett föreläggande om återkallelse av en produkt inte kan meddelas någon ekonomisk aktör som kan genomföra åtgärden, ska marknadskontrollmyndigheten lämna varningsinformation i den utsträckning som behövs för att förebygga skada.

Sanktionsavgift

18 § Om det i en annan författning anges att sanktionsavgift ska åläggas en ekonomisk aktör vid överträdelse av regler om produktkrav ska marknadskontrollmyndigheten tillämpa bestämmelserna i denna lag i fråga om sådan avgift.

19 § Sanktionsavgiften får uppgå till högst 100 prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. När avgiften fastställs ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om sanktionsavgifters storlek enligt första stycket.

20 § En sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har gjorts uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Avgiften behöver dock inte tas ut om det är oskäligt med hänsyn till

1. att den avgiftsskyldige på grund av sjukdom inte har förmått att själv eller genom någon annan fullgöra sin skyldighet,

2. att överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige inte har kunnat eller bort förutse eller kunnat påverka, eller

3. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika en överträdelse.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

21 § En sanktionsavgift får sättas ned om överträdelsen kan anses vara mindre allvarlig.

22 § Marknadskontrollmyndigheten beslutar om sanktionsavgift.

Innan marknadskontrollmyndigheten beslutar att ta ut en sanktionsavgift ska den som anspråket riktas mot få tillfälle att yttra sig.

23 § En sanktionsavgift får inte beslutas, om den som anspråket riktas mot inte har fått tillfälle att yttra sig inom fem år efter överträdelsen.

24 § Ett beslut att ta ut en sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldiga.

25 § En sanktionsavgift ska betalas inom två månader efter det att beslutet att ta ut avgiften har delgetts den avgiftsskyldiga enligt 24 § om inte marknadskontrollmyndigheten i beslutet har bestämt en senare betalningsdag.

Ett beslut om sanktionsavgift får efter sista betalningsdagen verkställas som en dom som har vunnit laga kraft. Bestämmelser om indrivning av statliga fordringar finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Om ett beslut om sanktionsavgift inte har verkställts inom tio år från det att beslutet vann laga kraft behöver avgiften inte betalas.

26 § Om en skyldighet att betala en sanktionsavgift har upphävts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft, ska avgiften återbetalas jämte ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag återbetalningen sker.

27 § En sanktionsavgift ska inte tas ut om överträdelsen har föranlett straff enligt bestämmelser i annan lag eller har medfört att ett vite har dömts ut.

Överklagande

28 § En marknadskontrollmyndighets beslut enligt 9–10, 13–14, och 18 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag av en marknadskontrollmyndighet får inte överklagas. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.2 Förslag till lag om ändring i produktsäkerhetslagen (2004:451)

Härigenom föreskrivs att 4 § produktsäkerhetslagen (2004:451) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §²

Bestämmelserna i 7–9, 11 och 12 §§ ska inte tillämpas på varor när det gäller risker som omfattas av särskilda säkerhetskrav i någon annan författning eller i en EU-förordning.

Bestämmelserna i 13–18 och 20–45 §§ ska inte tillämpas på varor i den utsträckning det i någon annan författning som genomför ett EU-direktiv eller i en EU-förordning finns bestämmelser som reglerar samma fråga och som har samma syfte.

Bestämmelserna i 24–45 §§ ska inte tillämpas på varor i den utsträckning bestämmelserna i lagen (2019:000) om marknadskontroll av produkter reglerar tillsynen

Bestämmelser i någon annan författning än som avses i andra stycket ska tillämpas på varor i stället för 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 eller 45 §, i den utsträckning bestämmelserna reglerar samma fråga och har samma syfte samt uppfyller motsvarande krav i denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

² Senaste lydelse 2011:1215.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag enligt direktiven (dir. 2016:49, se bilaga 1) är att kartlägga vilka myndigheter som bedriver marknadskontroll och vilka befogenheter och sanktionsmöjligheter myndigheterna har i denna verksamhet.

De statliga marknadskontrollmyndigheter som är representerade i Marknadskontrollrådet har ett uttalat marknadskontrollansvar. Utöver dessa finns det ett flertal myndigheter som bedriver verksamhet som kan jämföras med marknadskontroll. Eftersom det inte finns någon gemensam, sektorsövergripande definition av vad begreppet marknadskontroll innefattar råder viss osäkerhet om vilka myndigheter som ska anses bedriva sådan kontroll.

Även kommunala myndigheter utför uppgifter som kan jämföras med marknadskontroll. Sådana uppgifter kan följa av lag eller förordning eller, efter bemyndigande av föreskriftsrätt, kommunala föreskrifter.

Kartläggningen syftar till identifiera eventuella brister i styrningen och samordningen av myndigheternas arbete samt möjligheter till effektivisering. Utredningen ska inom ramen för detta uppdrag

- undersöka vilka svenska statliga myndigheter som bedriver marknadskontroll,
- undersöka 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 till andra åtgärder som det finns anledning till.

I uppdraget ingår också 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. Utredningen ska inom ramen för detta uppdrag

- undersöka 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 myndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter har på marknadskontrollen, och
- lämna de författningsförslag eller förslag till andra åtgärder som det finns anledning till.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningens arbete inleddes i september 2016. Utredningen har hållit sju sammanträden, varav ett tvådagarssammanträde, med den expertgrupp som har knutits till den.

Utredningen har skickat ut en enkät till de myndigheter som ingår i Marknadskontrollrådet med frågor om deras marknadskontrollverksamhet. Även andra utvalda statliga myndigheter har tillfrågats om de bedriver marknadskontroll och hur denna verksamhet i så fall ser ut. Samma enkät har även skickats till samtliga länsstyrelser i landet. En enkät har också skickats till åtta utvalda kommuner med frågor om deras marknadskontrollverksamhet.

Utredningen har också gjort en jämförelse med lagstiftningen i andra länder. Arbetet med den internationella jämförelsen har bedrivits genom undersökning av lagstiftning och i förekommande fall förarbeten samt övrig information från officiella webbplatser. Skriftliga frågor har också ställts till företrädare för de departement i respektive land som ansvarar för aktuella frågor. Skrivelserna har besvarats av tjänstemän på departementen.

Utredningen har även träffat eller på annat sätt haft kontakt med företrädare för bransch- och konsumentorganisationer. Samråd har ägt rum med Tillväxtverket i fråga om konsekvensanalysen. Relevant arbete inom Regeringskansliet och på EU-nivå inom området marknads kontroll har följts främst genom experternas försorg.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet omfattar nio kapitel. I kapitel 3 behandlas gällande rätt om marknads kontroll. I kapitel 4 ges en kortare översikt över utländsk rätt såvitt avser myndigheters befogenheter och sanktionsmöjligheter i marknads kontrollverksamhet. En redovisning av den kartläggning utredningen gjort av svenska myndigheters verksamhet med marknads kontroll finns i kapitel 5. Utredningens överväganden och förslag behandlas i kapitel 6. Kapitel 7 behandlar ikraftträdande- och övergångsbestämmelser. Utredningens konsekvensanalys finns i kapitel 8. Slutligen följer utredningens författningsförslag med kommentarer i kapitel 9.

3 Gällande rätt

3.1 Inledning

EU:s 28 medlemsländer samt EES-länderna Norge, Island och Liechtenstein utgör tillsammans EU:s inre marknad. På den inre marknaden ska varor, tjänster, personer och kapital kunna röra sig fritt utan att hindras av diskriminering eller nationella krav.

Den fria rörligheten för varor är en av den inre marknadens grundprinciper och är den mest utvecklade och etablerade av de fyra friheterna på den inre marknaden. EU har antagit ett stort antal regler som syftar till att undanröja handelshinder på den inre marknaden, och som också fastställer säkerhets- och skyddsnivåer för olika produkter. Dessa regelverk är gemensamma för alla medlemsstater inom EU och brukar därför benämnas för harmoniserade regler. Harmoniserade regler finns för ett stort antal produktslag som t.ex. läkemedel, kosmetika, kemikalier och maskiner. Reglerna bygger ofta på tillämpningen av gemensamma standarder som tagits fram av de europeiska standardiseringsorganisationerna. De europeiska standarderna stämmer i regel överens med internationella standarder.

De harmoniserade reglerna tillämpas också i viss utsträckning av de länder som har undertecknat EES-avtalet. Till följd av tullunionen mellan EU och Turkiet omfattas även viss varuhandel mellan dessa aktörer av de harmoniserade reglerna. Även Schweiz har träffat avtal med EU som innebär att de övergripande reglerna för varuhandeln gäller i förhållande till Schweiz.

För att underlätta den fria rörligheten på den inre marknaden för de produktslag för vilka harmoniserade regler saknas tillämpas den grundläggande EU-rättsliga principen om ömsesidigt erkännande. Principen innebär att medlemsstaterna – förutom att behandla utländska varor på samma sätt som inhemska – som utgångspunkt

ska erkänna varandras regler och kravspecifikationer för olika produkter som likvärdiga.

Som huvudregel är det tillverkarens ansvar att en produkt som släpps ut på den inre marknaden uppfyller gällande krav och någon obligatorisk förhandskontroll av produkten från myndighetshåll krävs alltså inte. För att säkerställa att produkter på marknaden uppfyller de gällande kraven används i stället marknadskontroll. Marknadskontroll syftar inte bara till att undvika farliga produkter eller produkter som inte uppfyller vissa funktionskrav, utan även till att säkerställa en välfungerande inre marknad. En likvärdig marknadskontroll i hela EU är nödvändig för att upprätthålla fri rörlighet och förhindra snedvriden konkurrens. Seriösa företag skyddas från osund konkurrens eftersom tillverkare vilkas produkter inte uppfyller gällande krav ska kunna hindras från att sälja sina produkter.

I detta kapitel görs en översiktlig genomgång av regelverket för reglering av produkter, ömsesidigt erkännande och marknadskontroll.

3.2 Den fria rörligheten inom EU för varor

3.2.1 Tullunionen och den inre marknaden

EU är en tullunion, dvs. medlemsstaternas gräns mot omvärlden är i tullhänseende gemensam. Tullunionen omfattar all handel med varor. Som en del av genomförandet av tullunionen tillämpar länderna bl.a. ett enhetligt system för importtullar för varor från länder utanför EU. Detsamma gäller medlemsstaternas handelspolitik gentemot länder utanför EU. En tullunion har alltså verkningar utåt, men även i motsatt riktning. Tullar på import och export och avgifter med motsvarande verkan får inte förekomma inom unionen. Varor som passerat den yttre gränsen ska vara i fri omsättning.

EU-samarbetet går emellertid längre än till skapandet av en tullunion. Målsättningen var från första början en långtgående form av framför allt ekonomisk integration. En fri handel mellan EU:s medlemsländer och en gemensam marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer var en målsättning redan i Romfördraget från 1957. EU-kommissionen presenterade 1985 en vitbok med cirka 300 olika förslag till åtgärder i avsikt att upprätta en sådan inre marknad. Den inre marknaden syftar till att undanröja hinder mellan länderna och att genom den fria rörligheten skapa

förutsättningar för ekonomisk tillväxt och välfärd. Förslagen i planen för den inre marknaden var genomförda i slutet av 1992. Den inre marknaden har således funnits sedan den 1 januari 1993 och består för närvarande av EU-länderna samt EES-länderna Norge, Island och Liechtenstein. Området omfattar mer än 500 miljoner konsumenter och mer än 20 miljoner företag.

3.2.2 Principen om ömsesidigt erkännande

Grundprinciperna om varors¹ fria rörlighet framgår av artiklarna 34 och 35 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt artiklarna är medlemsstaterna som huvudregel förhindrade att vidta åtgärder som hindrar handel med varor mellan medlemsstaterna. Reglerna omfattar dels direkta förbud och restriktioner mot införsel² av varor, dels åtgärder som mer indirekt hindrar varuhandeln.

Ett av de mest kända rättsfallen på varuområdet är EU-domstolens dom i målet *Cassis de Dijon*³. Domstolen slog här fast att en vara som lagligen tillverkats och saluförts i en medlemsstat som huvudregel inte får vägras tillträde till andra medlemsstaters marknader. Domstolens tolkning kom att kallas principen om ömsesidigt erkännande. Utgångspunkten är att medlemsstaterna ömsesidigt ska godta varor som lagligen säljs och marknadsförs i en annan medlemsstat utan vidare kontroll och oavsett om varan uppfyller kraven i den mottagande medlemsstaten eller inte. Av detta följer att en medlemsstat är skyldig att acceptera de eventuella provningar eller kontroller som en produkt redan genomgått i en annan medlemsstat. En vara ska således i normalfallet inte kontrolleras igen om kontroll redan gjorts i ursprungslandet.

I artikel 36 EUF-fördraget anges de undantag som kan åberopas till stöd för diskriminerande nationella åtgärder, dvs. sådana som behandlar importerade varor annorlunda än motsvarande inhemska

¹ Begreppet ”vara” har av EU-domstolen getts en vid definition och omfattar enligt EU-domstolens praxis alla produkter som kan värderas i pengar och som i den egenskapen omfattas av handel (dom av den 10 december 1968 i mål 7/68, kommissionen mot Italien).

² Med införsel avses varor som förs in till ett EU-land från en annan medlemsstat, medan import vanligen avser varor som förs in från tredjeland. I EUF-fördraget används dock begreppet import även vad gäller handel mellan medlemsstaterna.

³ Mål 120/78, *Rewe Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, REG 1979, s. 649.

varor. Av artikel 36 framgår att bestämmelserna i artiklarna 34 och 35 inte ska hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller på intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Enligt artikel 36 får sådana förbud eller restriktioner dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. EG-domstolen har slagit fast att artikel 36 och dess undantag måste tolkas restriktivt. Därutöver måste åtgärderna vara proportionerliga till sina syften och syftena ska inte kunna uppnås genom användningen av andra mindre handels-hämmande åtgärder.

I *Cassis de Dijon*-målet slog EG-domstolen fast att undantag från principen om ömsesidigt godkännande också får göras om tvingande hänsyn kan göras gällande. Med tvingande hänsyn avses hänsyn till olika allmänintressen som EG-domstolen accepterat som undantagsgrunder. Undantagen i artikel 36 kan återopas även i detta sammanhang men därutöver erbjuder doktrinen om tvingande hänsyn ytterligare ett antal andra möjliga rättfärdigande hänsyn, mer eller mindre klart definierade. Hänsynen till effektiv skattekontroll, god handelssed och konsumentskydd nämndes redan i *Cassis de Dijon*-domen. I senare domar har domstolen utökat sin exemplifiering med skydd för skapande, kulturell verksamhet, sparande på offentliga resurser, förbättrande av arbetsförhållanden, värnande om medias mångfald, biologisk mångfald, skyddande av den ekonomiska balansen i sociala trygghets- och socialförsäkrings-system och miljöhänsyn. I likhet med vad som gäller vid återopande av artikel 36 måste medlemsstater som vill stödja sig på något tvingande hänsyn kunna styrka sina påståenden och visa att åtgärden står i proportion till sitt syfte.

Principen om ömsesidigt erkännande följer direkt av EUF-fördraget och är således direkt tillämplig i medlemsstaterna. För att förbättra tillämpningen av principen har kommissionen rekommenderat att klausuler om ömsesidigt erkännande ska föras in i nationell lagstiftning. I svensk lagstiftning förs det därför ofta in en sådan klausul i föreskrifter om tekniska regler för produkter.

3.2.3 Förordningen om ömsesidigt erkännande

I syfte att öka genomslaget för principen om ömsesidigt erkännande antog Europaparlamentet och rådet i juli 2008 förordningen (EG) 764/2008 om ömsesidigt erkännande⁴, som är en del i det s.k. Varupaketet⁵. I ingressen till förordningen framhålls att tillämpningen i medlemsstaterna av principen om ömsesidigt erkännande har varit problematisk och att det därför är nödvändigt att inrätta förfaranden som minimerar olagliga hinder för varors fria rörlighet mellan medlemsstaterna.

Förordningens övergripande syfte är att stärka den inre marknadens funktion genom att förbättra den fria rörligheten för varor (artikel 1.1). Den innehåller processuella regler som nationella myndigheter ska följa när myndigheterna med stöd av en teknisk regel fattar beslut som riktar sig till en ekonomisk aktör och som kan hindra den fria rörligheten för en produkt som lagligen saluförs i en annan medlemsstat (artikel 1.2). Förordningen är tillämplig om det aktuella beslutet har någon av följande direkta eller indirekta verkningar (artikel 2.1 a–c):

- a) Förbud mot att produkten eller produkttypen släpps ut på marknaden.
- b) Ändring eller ytterligare prövning av produkttypen innan de kan släppas ut på marknaden eller vara kvar där.
- c) Återkallande av produkten.

Med teknisk regel avses regler som inte är föremål för harmonisering på EU-nivå och som fastställer krav på produkters egenskaper (artikel 2.2). Vissa regler på livsmedels-, foder- och järnvägsområdet är undantagna från förordningens tillämpningsområde enligt artikel 3. Det innebär dock inte att alla beslut mot produkter inom dessa områden är undantagna utan endast beslut enligt just de rättsakter och artiklar som uttryckligen nämns i artikeln. Förord-

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG.

⁵ Varupaketet är ett samlingsnamn för tre rättsakter, förutom förordning (EG) 764/2008 ingår även förordning (EG) nr 765/2008 om krav för ackreditering och marknads kontroll i samband med saluföring av produkter samt beslut nr 768/2008/EG om en gemensam ram för saluföring av produkter.

ningen tillämpas inte heller när åtgärder vidtas enligt det allmänna produktsäkerhetsdirektivet⁶. Om en myndighet har beslutat att utestänga en produkt från marknaden i enlighet med förordningens procedurregler behöver reglerna inte följas när det gäller efterföljande beslut som grundas på samma omständigheter om samma produkt (beaktandesats 27). Förordningen ska heller inte tillämpas på krav om att en produkt ska förhandsgodkännas (beaktandesats 12) och inte för beslut baserade på tekniska specifikationer för offentlig upphandling eftersom sådana specifikationer inte anses vara tekniska regler i förordningens mening (beaktandesats 10).

Förordningen är endast tillämplig på beslut som riktar sig till ekonomiska aktörer. Av artikel 8 följer att ekonomiska aktörer är produktens tillverkare, den som släppt ut produkten på marknaden eller ansökt om att göra detta, tillverkarens representant, importören, annan yrkesmässigt verksam i leveranskedjan vars verksamhet kan påverka produktens egenskaper som är reglerade av tekniska regler eller annan yrkesmässigt verksam i leveranskedjan vars verksamhet inte påverkar någon egenskap hos den produkt som regleras av den tillämpade tekniska regeln. I artikel 8 regleras också vilken ekonomisk aktör en myndighet ska vända sig mot när den tillämpar förordningens regler. I första hand är det tillverkaren eller den som släppt produkten på marknaden. Om dessa aktörer inte går att identifiera ska myndigheten vända sig mot tillverkarens representant, eller om sådan saknas, den som importerar produkten.

Av förordningen följer att medlemsstaterna ska följa vissa procedurregler när de fattar beslut för varor där principen om ömsesidigt erkännande är tillämplig. Enligt artikel 6 ska en behörig myndighet som avser att fatta ett beslut som innebär att en produkts tillträde till den svenska marknaden hindras eller begränsas underätta den som berörs av beslutet om de regler som beslutet kan komma att grundas på och om de tekniska eller vetenskapliga beläggen för att detta är motiverat av något av de allmänintressen som förtecknas i artikel 36 EUF-fördraget eller av ett annat tvingande hänsyn av allmänintresse. Myndigheten ska också visa att beslutet är ändamålsenligt för att det eftersträvade målet ska uppnås och att det inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå det målet. Den

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet.

som berörs av beslutet ska ges tillfälle att lämna synpunkter enligt närmare bestämmelser i samma artikel. Avslutningsvis föreskrivs att produkten ska anses lagligen saluförd i landet, om myndigheten underlåter att följa det nämnda förfarandet. Under den tid som kommunikation mellan myndigheten och den ekonomiska aktören pågår får produkten som huvudregel vara kvar på marknaden.

När det gäller produkter som innebär en allvarlig säkerhets- och hälsorisk för användare eller när det råder ett generellt förbud att saluföra en produkt med hänvisning till allmän moral eller allmän säkerhet får myndigheten enligt artikel 7.1 med undantag från huvudregeln tillfälligt förbjuda produkten till dess myndigheten meddelar slutligt beslut.

I artikel 5 anges att en behörig myndighet inte får ifrågasätta kompetensen hos ett enligt förordning (EG) nr 765/2008 ackrediterat organ för bedömning av överensstämmelse när den fått intyg eller provningsrapporter från ett sådant organ.

Enligt artiklarna 9–10 ska det upprättas kontaktpunkter i varje medlemsstat som har till uppgift att tillhandahålla information om vilka tekniska regler som är tillämpliga för en viss produkttyp tillsammans med information om principen om ömsesidigt erkännande och principens tillämpning i medlemsstaten. Varje år ska medlemsstaterna tillhandahålla kommissionen information och statistik om förordningens tillämpning (artikel 12).

3.2.4 Svenska regler om ömsesidigt erkännande

Förordning (EG) nr 764/2008 kompletteras nationellt av förordningen (2014:1039) om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn⁷. I förordningen regleras bl.a. hur underrättelserna om de beslut som ska meddelas till kommissionen ska hanteras nationellt. Statliga myndigheter, utom länsstyrelserna, ska informera Kommerskollegium om de beslut som de lämnat till ekonomiska aktörer enligt artikel 6.2 i förordning (EG) nr 764/2008 (11 §).

⁷Förordningen har ersatt den tidigare gällande förordningen (2005:983) om marknadskontroll av varor. Förordningen har i fråga om skyldigheter för kommuner meddelats med stöd av lagen (2014:140) med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn, som är ett normgivningsbemyndigande enligt vilken regeringen får meddela föreskrifter om åtgärder som kommunerna vidtar i samband med att de säkerställer att varor uppfyller gällande krav.

Kommuner och länsstyrelser ska i stället lämna sådana beslut till de samordnande myndigheterna, som ska informera Kommerskollegium om dessa. Kommerskollegium ska meddela kommissionen om de beslut som statliga myndigheter och kommuner har fattat. Med samordnande myndighet avses statliga myndigheter som enligt andra författningar har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning eller samordning inom ett visst sakområde (2 §).

Statliga myndigheter eller kommuner som beslutar om tillfälligt förbud enligt förordning (EG) nr 764/2008 ska, i samband med att myndigheten underrättar den ekonomiska aktören, ge in beslutet till Kommerskollegium, som omgående ska vidarebefordra det till kommissionen (12 §). Länsstyrelser och kommuner ska även underrätta den samordnande myndigheten om ett sådant beslut.

Kommerskollegium utses i 14 § till kontaktpunkt enligt artikel 9 i förordning (EG) 764/2008. Det innebär att kollegiet ska fullgöra den skyldighet som följer av artikel 10, vilket bl.a. innefattar att informera näringsidkare om vilka tekniska regler som är tillämpliga för en viss produkttyp och tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande. Kommerskollegium har också till uppgift att fullgöra den årliga rapporteringen till kommissionen. Kollegiet ska dessutom hålla regeringen och berörda myndigheter underrättade om information av särskild betydelse om EU-förordningens tillämpning (18 §).

3.3 Harmonisering på den inre marknaden

3.3.1 Rättsakter enligt den nya metoden

Som komplement till principen om ömsesidigt godkännande har ett stort antal regler utfärdats på EU-nivå med gemensamma, dvs. harmoniserade, krav på produkters egenskaper. Sådana regler finns för ett stort antal produktslag, bl.a. för läkemedel, telekomutrustning, fordon, maskiner, kemikalier och leksaker. Harmoniserade regler på området har huvudsakligen antagits i direktivform, men det har blivit vanligare med harmoniserade regler i EU-förordningar.

Rättsakter som innehåller produktregler har utformats enligt två olika metoder. Rättsakter enligt den s.k. gamla metoden innehåller detaljerade tekniska krav på produktens egenskaper. Genom en rådsresolution⁸ antogs 1985 en ny metod för teknisk harmonisering, den s.k. nya metoden. Harmoniseringsakter enligt den nya metoden innehåller endast de grundläggande krav som en produkt ska uppfylla. Tekniska detaljkrav finns i stället i standarder som på uppdrag av kommissionen utarbetats av de europeiska standardiseringsorganisationerna CEN (Comité Européen de Normalisation), CENELEC (Comité Européen de Normalisation Electrotechnique) och ETSI (European Telecommunication Standard Institute). Dessa standarder är visserligen frivilliga för tillverkaren att tillämpa men en produkt som uppfyller de krav som anges i standarden presumeras också uppfylla rättsaktens krav. En tillverkare är alltså inte tvungen att tillämpa standarden utan kan i stället på annat sätt visa att produkten uppfyller gällande krav.

Standarder uppdateras regelbundet för att motsvara den tekniska utvecklingsnivån i samhället. Detta innebär att den faktiska kravnivån på produkterna förändras över tid utan att lagstiftningens grundläggande krav ändras. Efter det att harmoniserade standarder har reviderats och uppdaterats för att motsvara den tekniska utvecklingsnivån kan alltså produkter som tidigare har fått släppas ut på marknaden bedömas inte längre uppfylla kraven för detta.

Rådsresolutionen om nya metoden kompletterades 1989 med en rådsresolution om en helhetssyn för bedömning av överensstämmelse⁹ och två beslut med mer detaljerade anvisningar för provnings- och certifieringsförfaranden¹⁰. Rättsakter som utformats enligt den nya metoden innehåller, förutom grundläggande krav, också harmoniserade förfaranden om bedömning av överensstämmelse, dvs. en bedömning av att produkterna uppfyller de krav som anges i rättsakterna. I enlighet med nämnda resolution och beslut görs

⁸ Rådets resolution av den 7 maj 1985 om en ny metod för teknisk harmonisering och standardisering med en ny ram för harmonisering av nationella föreskrifter för industriprodukter.

⁹ Rådets resolution av den 21 december 1989 om en helhetsmetod för bedömning av överensstämmelse.

¹⁰ Rådets beslut den 13 december 1989 om moduler för olika stadier i förfaranden vid bedömning av överensstämmelse avsedda att användas i tekniska harmoniseringsdirektiv, ersatt av rådets besluts 93/465/EEG av den 2 juli 1993 om moduler för olika stadier i förfaranden vid bedömning av överensstämmelse samt regler för anbringande av EG-märkning om överensstämmelse, avsedda att användas i tekniska harmoniseringsdirektiv.

numera provning och certifiering av produkter i stor utsträckning av privaträttsliga organ som kompetensbedömts för uppgiften. I rättsakterna finns en grunduppsättning förfaranden för bedömning av överensstämmelse, även kallade ”moduler”, som specificeras. I några av dessa förfaranden ska provning och certifiering av produkter utföras av organ som kompetensbedömts för uppgiften. Denna form av bedömning kan sägas ha ersatt obligatorisk förhandskontroll i myndighetsregi av produkter. De organ som har godkänts för att utföra bedömning under rättsakter utarbetade enligt den nya metoden ska anmälas av medlemsstaterna till kommissionen och kallas därför ”anmälda organ”. Organen är i flertalet fall privaträttsliga.

Tillverkaren åläggs enligt rättsakter som baseras på den nya metoden att upprätta en teknisk dokumentation för produkten samt EU-försäkran om överensstämmelse innan produkten släpps ut på marknaden. Genom EU-försäkran om överensstämmelse garanterar tillverkaren att produkten uppfyller de grundläggande kraven i tillämpliga rättsakter.

Produkter som omfattas av en rättsakt enligt den nya metoden ska i normalfallet vara CE-märkta.¹¹ Det är endast produkter som omfattas av lagstiftning som föreskriver om CE-märkning som får märkas på detta sätt. Genom märkningen intygar tillverkaren av produkten att den uppfyller alla krav som föreskrivs i den aktuella rättsakten. Märkningen syftar till att underlätta myndigheternas kontroll av att produkterna uppfyller gällande krav och får endast anbringas av tillverkaren eller dennes representant (mer om CE-märkning, se avsnittet 3.4.1 under rubriken *CE-märkning*).

3.3.2 Ramverk för EU-lagstiftning på varuområdet

Den nya metoden har befästs i Europaparlamentets och rådets beslut nr 768/2008/EG¹² om en gemensam ram för saluföring av produkter, som är en del av det s.k. Varupaketet. Beslutet riktar sig till unionslagstiftaren och innehåller principer och referensbestämmelser om hur harmoniserad EU-lagstiftning för produkter ska

¹¹ Undantag finns t.ex. i EU-direktiv som reglerar marin utrustning respektive explosiva varor för civilt bruk, där CE-märket motsvaras av annan märkning.

¹² Europaparlamentets och rådets beslut nr 768/2008/EG av den 9 juli 2008 om en gemensam ram för saluföring av produkter och upphävande av rådets beslut 93/465/EEG.

utformas. Syftet är att nya och reviderade rättsakter ska anpassas efter dessa referensbestämmelser. Beslutet är alltså ett allmänt horisontellt ramverk för framtida lagstiftning om harmonisering på varuområdet. I beslutet betonas att rättsakter endast ska fastställa grundläggande produktkrav och att tekniska detaljkrav i stället ska anges i standarder. I beslutet fastställs också skyldigheter för ekonomiska aktörer och en rad olika förfaranden för bedömning av överensstämmelse. Rambeslutets bilaga II innehåller olika förfarandena, moduler, för bedömning av varors överensstämmelse med lagstiftningen. Vilken eller vilka moduler som används bestäms i sektorslagstiftningen med hänsyn till bl.a. typ av produkt, riskerna med produkten och tillverkarens behov.

3.4 Marknadskontroll

3.4.1 Förordningen om ackreditering och marknadskontroll

Marknadskontroll och marknadskontrollmyndigheter

Rättsakter utformade enligt den nya metoden innehåller en skyldighet för medlemsländerna att bedriva marknadskontroll i en sådan omfattning att produkter som inte uppfyller gällande krav upptäcks. Rättsakterna innehåller dock inte i normalfallet några mer preciserade regler om hur eller i vilken omfattning marknadskontroll ska bedrivas.

Sedan 2008 är marknadskontroll reglerat på en sektorsövergripande nivå genom förordning (EG) nr 765/2008 om ackreditering och marknadskontroll¹³. Förordningen utgör tillsammans med förordning (EG) nr 764/2008 och beslut nr 768/2008/EG det tidigare nämnda Varupaketet.

I ingressen till förordningen (EG) nr 765/2008 understryks att det är nödvändigt att se till att produkter som omfattas av den fria rörligheten för varor inom unionen uppfyller krav som tillgodoser en hög skyddsnivå för allmänna intressen som hälsa och säkerhet, hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, konsumentskydd, miljöskydd

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93.

och säkerhet, samtidigt som det säkerställs att den fria rörligheten för varor inte begränsas mer än som tillåts enligt harmoniserad unionslagstiftning eller annan relevant unionslagstiftning. Mot denna bakgrund innehåller förordningen gemenensamma bestämmelser om ackreditering, marknadskontroll, kontroll av produkter från tredje-länder och CE-märkning. Till skillnad från beslut nr 768/2008/EG, som riktar sig till unionslagstiftaren, riktar sig förordning (EG) nr 765/2008 till medlemsstaterna och är direkt bindande för dessa sedan den 1 januari 2010.

I förordningen definieras marknadskontroll som den verksamhet som bedrivs och de åtgärder som vidtas av de offentliga myndigheterna för att se till att produkterna överensstämmer med de krav som fastställs i relevant harmoniserad unionslagstiftning och inte hotar hälsan, säkerheten eller andra aspekter av skyddet av allmänintresset (artikel 2.17). Marknadskontroll omfattar enligt denna definition inte kontroll i konstruktions- och produktionskedet och inte heller regelbunden kontroll eller besiktning för att kontrollera om en produkt som används fortfarande uppfyller gällande krav trots förslitning.¹⁴

Med marknadskontrollmyndighet avses en myndighet i en medlemsstat som ansvarar för att genomföra marknadskontroll på sitt territorium (artikel 2.18).

Med produkt avses i förordningen ”ett ämne, preparat eller annan vara framställd genom en tillverkningsprocess som inte utgör livsmedel, foder, levande växter och djur, produkter av mänskligt ursprung samt produkter av växter och djur med koppling till deras framtida fortplantning” (artikel 15.4).

Marknadskontroll inom EU

Närmare bestämmelser om marknadskontroll finns i förordningens tredje kapitel.

Av artikel 15.1 följer att förordningen tillämpas på produkter som omfattas av harmoniserad unionslagstiftning. Enligt artikel 15.2 ska förordningen dock tillämpas endast om det inte finns andra bestämmelser med samma syfte i harmoniserad unionslagstiftning.

¹⁴ Proposition 2010/11:80, *Ny lag om ackreditering och teknisk kontroll*, s. 44.

Det innebär att marknadskontrollbestämmelser i sektoriella rättsakter har företräde framför förordningens bestämmelser. Av förordningen följer dessutom att myndigheter inte är förhindrade att vidta sådana mer specifika åtgärder som följer av det allmänna produktsäkerhetsdirektivet.

Enligt artikel 16.1 och 16.2 är det varje medlemsstats skyldighet att bedriva marknadskontroll och att se till att produkter som kan äventyra användarens hälsa eller säkerhet, eller på något annat sätt inte uppfyller kraven i harmoniserad unionslagstiftning, tas bort från marknaden. Allmänheten, kommissionen och andra medlemsstater ska informeras om vidtagna åtgärder mot produkter. Medlemsstaterna ska enligt artikel 17 informera kommissionen om sina marknadskontrollmyndigheter och deras ansvarsområden. Kommissionen ska i sin tur vidarebefordra informationen till de andra medlemsstaterna. Medlemsstaterna har också en skyldighet att informera allmänheten om marknadskontrollmyndigheterna och deras ansvarsområden och om hur de kan kontaktas.

Artikel 18.1 och 18.2 innehåller närmare bestämmelser om hur marknadskontroll ska organiseras. Medlemsstaterna ska inrätta mekanismer för kommunikation och samordning mellan olika marknadskontrollmyndigheter och ska även inrätta förfaranden för att följa upp information om risker och olyckor samt bevaka att korrigerande åtgärder vidtas. Av artikel 18.5 följer att medlemsstaterna ska inrätta, genomföra och regelbundet uppdatera program för marknadskontroll. Medlemsstaterna kan antingen upprätta ett allmänt, sektorsövergripande program eller flera sektorsspecifika program. Kommissionen och de andra medlemsstaterna ska underrättas om programmen och de ska dessutom göra tillgängliga för allmänheten.

Medlemsstaterna är enligt artikel 18.6 skyldiga att regelbundet se över och bedöma hur kontrollverksamheten fungerar. Denna översyn ska göras minst vart fjärde år och resultatet ska meddelas kommissionen och de andra medlemsstaterna samt göras tillgängligt för allmänheten.

I artikel 19 finns bestämmelser som riktar sig till marknadskontrollmyndigheterna och som är tillämpliga i deras verksamhet. Myndigheterna ska enligt artikel 19.1 göra kontroller i tillräcklig omfattning av produkters egenskaper genom dokumentkontroll eller genom fysisk kontroll av produkten och detta ska ske med

beaktande av etablerade principer för riskbedömning och övrig information. Myndigheter får också kräva information från ekonomiska aktörer, vilket innefattar rätt till tillträde till lokaler och rätt att ta provexemplar av produkter. Myndigheterna får dessutom förstöra eller göra produkter obrukbara om de utgör en allvarlig risk.

Artikel 21 innehåller bestämmelser som ska följas vid beslut om åtgärder mot en ekonomisk aktör. Medlemsstaterna ska enligt artikel 24.1 säkerställa informationsutbyte och effektivt samarbete mellan marknadskontrollmyndigheter både inom det egna landet och med myndigheter i andra medlemsstater samt med kommissionen beträffande program för marknadskontroll och information om produkter som utgör en risk. Marknadskontrollmyndigheterna har också en skyldighet att bistå myndigheter i andra länder genom att tillhandahålla information och dokumentation eller utföra lämpliga undersökningar. Av artikel 26 följer att marknadskontrollmyndigheter också får samarbeta med myndigheter i tredjeland.

System för informationsutbyte

Medlemsstaterna ska säkerställa att marknadskontrollmyndigheterna vidtar nödvändiga åtgärder för sådana produkter som utgör en allvarlig risk och som kräver ett snabbt ingripande samt att marknadskontrollmyndigheterna utan dröjsmål informerar kommissionen (artiklarna 20 och 22). Det system som ska användas är systemet för snabbt informationsutbyte (Rapex) som tidigare användes för att informera om farliga konsumentprodukter enligt det allmänna produktsäkerhetsdirektivet. Genom förordning (EG) nr 765/2008 har informationssystemet utvidgats till att omfatta även farliga produkter för yrkesmässigt bruk. Det övergripande syftet med systemet är att snabbt sprida information om direkt farliga produkter.

Kommissionen ska enligt artikel 23 tillhandahålla ett allmänt arkiverings- och informationsutbytessystem för frågor om marknadskontroll. Det system som utformats kallas ICSMS. Systemet ska t.ex. innehålla information om produkter som utgör en risk, resultat av provningar, restriktiva åtgärder som har vidtagits, kontakter med berörda ekonomiska aktörer och motivering till varför åtgärder har vidtagits eller inte vidtagits.

Kommissionen ska också informeras om en marknadskontrollmyndighet förbjuder eller begränsar tillhandahållandet av en vara, drar tillbaka eller återkallar den från marknaden genom ett s.k. skyddsklausulförfarande (artikel R31–32 i beslut 768/2008/EG). En sådan informationskyldighet inträder om en vara av den enskilda marknadskontrollmyndigheten bedöms utgöra en risk för t.ex. människors säkerhet eller hälsa enligt produktkraven i en viss rättsakt. Informationen syftar dels till att göra det möjligt för kommissionen att avgöra om en åtgärd anses vara berättigad, dels till att sprida information om produkter som inte uppfyller gällande krav till samtliga EU-länder så att nödvändiga åtgärder kan vidtas i övriga medlemsländer. Förfarandet möjliggör även för kommissionen att utvärdera om vidtagna nationella åtgärder är förenliga med EU-rätten.

Kontroll av produkter som förs in från tredjeland

Artiklarna 27–29 innehåller bestämmelser om kontroll av produkter som förs in till EU från tredjeland, dvs. från länder utanför den inre marknaden. Av definitionen i artikel 15.5 framgår att bestämmelserna ska tillämpas på alla produkter som omfattas av unionslagstiftningen, till skillnad från de allmänna bestämmelserna om marknadskontroll som tillämpas på produkter som omfattas av harmoniserad unionslagstiftning. Bestämmelserna i artiklarna 27–29 har alltså ett bredare tillämpningsområde. Reglerna ska t.ex. tillämpas för konsumentprodukter som omfattas av det allmänna produkt-säkerhetsdirektivet, varav vissa inte omfattas av harmoniserad unionslagstiftning.¹⁵

Enligt artikel 27.1 ska myndigheter som är ansvariga för kontroll av produkter som förs in på unionsmarknaden ges befogenheter och resurser för att utföra sina uppgifter. De ska också i tillräcklig omfattning utföra kontroller av produkter innan de övergår i fri omsättning inom EU. Av artiklarna 27.2 och 27.3 följer att myndigheter som ansvarar för yttre gränskontroll (vanligen tullmyndigheter) och marknadskontrollmyndigheter är skyldiga att samarbeta med varandra och dela relevant information. Tullmyndig-

¹⁵ Ds 2013:12, *Marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn*, s. 41.

heter ska hindra produkter från att övergå i fri omsättning om de misstänks utgöra en allvarlig risk eller inte uppfyller andra krav på märkning och dokumentation samt informera den berörda marknadskontrollmyndigheten om åtgärden. Om marknadskontrollmyndigheten inte vidtar åtgärder inom tre arbetsdagar ska produkten få övergå till fri omsättning (artikel 28.1).

En marknadskontrollmyndighet som finner att en produkt utgör en allvarlig risk ska enligt artikel 29.1 vidta åtgärder för att förbjuda att produkten släpps ut på marknaden. Myndigheten ska också begära att tullmyndigheten märker dokument som medföljer produkten med en varningstext som bl.a. anger att produkten inte får övergå i fri omsättning. Motsvarande gäller även för produkter som inte utgör en allvarlig risk men som likväl inte uppfyller krav i tillämplig harmoniserad unionslagstiftning (artikel 29.2). Myndigheterna får också förstöra eller göra obrukbara produkter som utgör en allvarlig risk (artikel 29.4). Marknadskontrollmyndigheterna ska informera tullmyndigheterna om produkter och produktkategorier som bedöms utgöra en allvarlig risk eller annars inte uppfyller kraven i harmoniserad unionslagstiftning (artikel 29.5).

CE-märkning

Genom förordning (EG) nr 765/2008 har gemensamma bestämmelser antagits för hur CE-märkning ska ske inom EU. Regler om CE-märket finns även i sektorslagstiftningen.

CE-märkning definieras i artikel 2.20 i förordningen som en märkning genom vilken tillverkaren visar att produkten överensstämmer med tillämpliga krav som fastställs i harmoniserad unionslagstiftning med föreskrifter om märkningen samt att produkten har genomgått föreskriven bedömning av överensstämmelse.

I artikel 30 finns bestämmelser och allmänna principer avseende CE-märkningen. I bilaga II till förordningen finns en utförlig beskrivning av kraven på utformning av CE-märkningen. Endast tillverkaren eller tillverkarens representant får CE-märka en produkt (artikel 30.1). CE-märkning får endast anbringas på produkter om detta krävs enligt annan harmoniserad unionslagstiftning (artikel 30.2). Andra produkter får alltså inte CE-märkas. Tillverkaren tar genom märkningen ansvar för att produkten uppfyller alla tillämp-

liga krav som fastställs i harmoniserad unionslagstiftning som innehåller bestämmelser om märkningen (artikel 30.3). CE-märkningen ska vara den enda märkning som intygar produktens överensstämmelse med tillämpliga krav som fastställs i harmoniserad unionslagstiftning som föreskriver om märkningen (artikel 30.4). Det är förbjudet att förse produkter med märkning, symboler och inskriptioner som kan vara vilseledande för tredje part i fråga om CE-märkets innebörd eller utformning. Annan märkning kan emellertid användas om den inte försämrar CE-märkningens synlighet eller läsbarhet eller ändrar dess innebörd (artikel 30.5). Medlemsstaterna ska se till att bestämmelserna om CE-märkning tillämpas korrekt. Medlemsstaterna ska vidare vidta lämpliga åtgärder vid otillbörlig användning av märkningen samt påföra sanktioner för överträdelser, vilka får innefatta straffrättsliga sanktioner för allvarliga överträdelser. Sanktionerna ska vara proportionerliga i förhållande till överträdelsen och effektivt avskräcka från otillbörlig användning (artikel 30.6).

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att genom CE-märkningen garanterar tillverkaren att alla grundläggande krav är uppfyllda samt att produkten har genomgått föreskrivna förfaranden för bedömning av överensstämmelse.

Ackreditering

Med ackreditering avses ett formellt erkännande om att ett organ är kompetent att utföra vissa specificerade tjänster, t.ex. provning eller kontroll. Som påpekas i ingressen till förordning (EG) nr 765/2008 ingår ackreditering i det övergripande system för reglering av varors egenskaper som också omfattar bedömning av överensstämmelse och marknads kontroll. De s.k. anmälda organ som arbetar med att kontrollera att varor uppfyller gällande krav enligt produktagstiftningen är ofta ackrediterade. Det finns inget EU-rättsligt krav på att anmälda organ ska vara ackrediterade men det är en metod för kompetensbedömning som kan sägas ha en privilegierad ställning. Den medlemsstat som väljer att inte använda ackreditering måste på annat sätt visa att deras anmälda organ uppfyller motsvarande kompetenskrav. Ackreditering kan vara en frivillig metod för ett företag att visa att de har en viss kompetens. Ackreditering kan också vara ett lagstadgat krav för att få utföra en viss typ av bedöm-

ning av överensstämmelse. Förordning (EG) nr 765/2008 innehåller gemensamma krav för ackreditering inom EU som ska stärka förtroendet mellan medlemsstaterna för de bedömningar av överensstämmelse som de ackrediterade aktörerna genomför (artiklarna 3–14). Ackreditering är i och för sig av stor betydelse för en väl fungerande marknadskontroll men berörs inte närmare i denna framställning.

Svenska kompletterande regler

Förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn

Förordning (EG) nr 765/2008 är bindande och direkt tillämplig i Sverige. Det innebär att förordningens bestämmelser inte får genomföras i eller omvandlas till nationell rätt, annat än om förordningen föreskriver en skyldighet eller möjlighet att göra detta eller om det behövs nationella åtgärder till stöd för förordningens syfte.

Förordning (EG) nr 765/2008 kompletteras i svensk rätt av förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn. Förordningen innehåller en definition av begreppet marknadskontroll, skyldigheter för marknadskontrollmyndigheter samt regler om det nationella Marknadskontrollrådet.

Med marknadskontrollmyndighet avses i förordningen en statlig myndighet eller en kommun som ansvarar för att utföra marknadskontroll (2 §). Marknadskontroll definieras som den verksamhet som en statlig myndighet eller en kommun bedriver och de åtgärder som den vidtar för att se till att en vara som tillhandahålls på marknaden uppfyller gällande krav (2 §). Förordningens definition gör ingen åtskillnad på åtgärder som vidtas enligt harmoniserad unionslagstiftning eller enligt nationell lagstiftning på icke-harmoniserade områden.

Statliga marknadskontrollmyndigheter ska enligt 3 § årligen utarbeta och genomföra program för marknadskontroll och följa upp tidigare års program. Myndigheterna ska ge in dessa till Swedac. Kommunala marknadskontrollmyndigheter ska bistå samordnande myndigheter med underlag för program.

Statliga marknadskontrollmyndigheter ska informera allmänheten om sin verksamhet och lämna motsvarande information till Swedac (4 §). I förordningen finns också bestämmelser om att det vid Swedac ska finnas ett Marknadskontrollråd samt vilka myndigheter som ska ingå i detta råd (5 §). Marknadskontrollrådets sammansättning och funktion behandlas närmare i avsnitt 5.3 om Marknadskontroll i Sverige.

I Sverige är Konsumentverket sedan 2004 ansvarig myndighet för Rapex enligt förordningen (1993:1322) om informationsutbyte inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i fråga om farliga konsumentvaror. Konsumentverkets ansvar har genom 10 § utvidgas till att även avse farliga produkter för yrkesmässigt bruk. Konsumentverket ska ta emot information om varning från andra medlemsstater och vidarebefordra informationen till andra berörda myndigheter samt snarast underrätta kommissionen om en produkt som har Rapex-notifierats finns på den svenska marknaden. Om en svensk myndighet ska föra in information om en produkt i Rapex-systemet görs detta genom Konsumentverket som tar emot och kontrollerar anmälan och förmedlar informationen vidare till kommissionen. Av 10 § framgår vidare att Swedac är administrerande myndighet och kontaktpunkt för ICSMS. Dock ansvarar de enskilda marknadskontrollmyndigheter för att föra in information i systemet. Swedac hanterar övergripande frågor om systemet på EU-nivån och ger råd och stöd till marknadskontrollmyndigheter om användningen av systemet.

Lagen om ackreditering och teknisk kontroll

Förordning (EG) nr 765/2008 har när det gäller ackreditering och CE-märkning kompletterats i svensk rätt med lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll och förordningen (2011:811) om ackreditering och teknisk kontroll. Genom nämnda lag upphävdes bl.a. den tidigare lagen (1992:1534) om CE-märkning. De kompletterande reglerna om ackreditering i denna lag berörs inte närmare i denna framställning.

Enligt 15 § lagen om ackreditering och teknisk kontroll får en produkt CE-märkas endast om märkningen överensstämmer med bestämmelserna i förordning (EG) nr 765/2008 och rättsakter som

har utformats för vissa produkter i enlighet med rådets resolution av den 7 maj 1985 om den s.k. nya metoden samt om – när rättsakten utgörs av direktiv – föreskrifter om märkningen finns i den nationella författning som genomför direktivet.¹⁶

Om en produkt har CE-märkts trots att den inte överensstämmer med kraven för märkningen ska den ansvarige omedelbart vidta rättelse (16 §). Bestämmelsen överfördes till den nu gällande lagen med oförändrat innehåll från den tidigare lagen om CE-märkning. Även om sektorslagstiftningen innehåller befogenheter för marknadskontrollmyndigheterna vid felaktig CE-märkning ansåg regeringen vid införandet av den nu gällande lagen om CE-märkning att bestämmelsen till vidare bör kvarstå. Regeringen anförde att bestämmelsen fyller ett behov i situationer där en produkt har CE-märkts trots att sådan märkning överhuvudtaget inte är föreskriven för produkten eftersom sektorslagstiftningen vanligtvis inte reglerar sådana produkter.¹⁷

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna i 15 § ska i normalfallet dömas till böter, om gärningen inte är belagd med straff enligt annan författning (17 §). De bestämmelser som omfattas av straffsanktionering är alltså – förutom föreskrifter om märkningen som finns i lag eller anförfattning som genomför produkt direktiv – artiklarna 30.1–30.5 i förordning (EG) nr 765/2008, däribland fall där CE-märkning anbringas på en produkt trots att sådan märkning inte är föreskriven för produkten. Det är de olika sektorsmyndigheterna som är ansvariga för att kontrollera om regelverket för CE-märkning följs.¹⁸

I samband med införandet av lagen om ackreditering och teknisk kontroll aviserade regeringen en översyn av reglerna om CE-märkning. Regeringen anförde att det finns utrymme för förtydligande av CE-regleringen i syfte att göra den mer lättillgänglig och förutsebar, bl.a. beträffande de förfaranden som är kriminaliserade

¹⁶ Vid en konflikt mellan EU-förordningens regler om CE-märkning och svenska bestämmelser om CE-märkning som genomför produkt direktiv måste det enligt regeringen finnas möjlighet att CE-märka i överensstämmelse med de svenska bestämmelserna. Detta följer av att de svenska bestämmelserna genomför produkt direktiven som är lex specialis och därigenom själva har karaktär av sådan, se prop. 2010/11:80 s. 102.

¹⁷ Prop. 2010/11:80 s. 72.

¹⁸ Regeringen anförde i förarbetena till lagen att det är oklart om det finns behov av en marknadskontrollmyndighet som ansvarar för marknadskontroll som inte utövas av sektorsmyndigheterna. Regeringen fann dock att det inte var möjligt att inom ramen för det aktuella lagstiftningsarbetet utreda frågan närmare (prop. 2010/11:80 s. 72).

enligt lagen. Regeringen fann dock att en så omfattande översyn inte kunde göras inom ramen för det lagstiftningsprojektet samt att en sådan genomgång också skulle underlättas av att det hunnit förtydligas hur EU-rättsakter på produktområdet kommer att utformas enligt beslut nr 768/2008/EG.¹⁹

Sektorslagstiftningen

I sektorslagstiftningen finns regler om marknadskontroll inom ett flertal olika produktområden. Flera av bestämmelserna i förordning (EG) nr 765/2008 som riktar sig till medlemsstaterna kompletteras av nationella bestämmelser i sektoriell lagstiftning på det harmoniserade området, eftersom det kan finnas behov av särskilda anpassningar men även vara önskvärt i tydlighets- och rättsäkerhetshänseende. Det gäller t.ex. medlemsstaternas skyldighet att införa lämpliga rutiner för marknadskontroll (artikel 18), att säkerställa rutiner för ingripande mot produkter som utgör en allvarlig risk (artikel 20) och att säkerställa att åtgärder mot produkter är proportionella och korrekt motiverade (artikel 21).

3.4.2 Det allmänna produktsäkerhetsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet (det allmänna produktsäkerhetsdirektivet) trädde i kraft den 15 januari 2002 och skulle vara genomfört i medlemsstaterna lagstiftning den 15 januari 2004. I inledningen till direktivet framhålls att det är viktigt att åtgärder vidtas i syfte att förbättra funktionen hos den inre marknaden genom att undanröja handelshinder och att säkerställa en hög skyddsnivå för konsumenternas hälsa och säkerhet. Vidare anges att eftersom det är mycket svårt att anta unionslagstiftning för varje produkt som existerar eller kan komma att utvecklas behövs det unionsbestämmelser som fastställer ett allmänt säkerhetskrav för alla produkter som släpps ut på marknaden eller som på något annat sätt görs tillgängliga för konsumenterna. Det övergripande syftet med direktivet är att komplettera den unionsrättsliga produktsäkerhetsreg-

¹⁹ Prop. 2010/11:80 s. 69.

leringen för att säkerställa att alla varor avsedda för konsumenter är säkra, dvs. även i de fall det saknas särskilda harmoniserade regler. Direktivet är en slags ramlagstiftning som ställer ett övergripande krav på att endast säkra varor får släppas ut på marknaden. Direktivet innehåller inte några mer specifika säkerhetskrav och inte heller regler om provning och kontroll. När det gäller förhållandet till förordning (EG) nr 765/2008 tillämpas direktivet i de delar bestämmelserna ger marknadskontrollmyndigheterna möjlighet att vidta mer specifika åtgärder än förordningen (artikel 15.3 i förordning (EG) nr 765/2008).

Det allmänna produktsäkerhetsdirektivets bestämmelser ska tillämpas när det inte finns annan unionslagstiftning som har samma syfte (artikel 1.2). Direktivets bestämmelser ska tillämpas på samtliga produkter, dvs. alla lösa saker som täcks av direktivets definition av begreppet ”produkt”. För att omfattas av direktivet måste produkten vara avsedd för konsumenter eller under rimligen förutsebara förhållanden kunna komma att användas av konsumenter, oavsett om produkten är avsedd för dem eller inte. Direktivet gäller även beträffande produkter som tillhandahålls inom ramen för en tjänst. För att direktivet ska vara tillämpligt krävs vidare att produkten tillhandahålls eller ställs till förfogande i kommersiell verksamhet. Detta gäller oavsett om produkten tillhandahålls mot betalning eller inte, och oavsett om produkten är ny, begagnad eller renoverad. Från tillämpningsområdet undantas begagnade produkter som tillhandahålls som antikviteter och vissa produkter som ska repareras eller renoveras innan de tas i bruk (artikel 2 a).

Medlemsstaterna är skyldiga att se till att tillverkare och distributörer iakttar sina skyldigheter enligt direktivet, så att de produkter som släpps ut på marknaden är säkra (artikel 6.1). Medlemsstaterna ska därför inrätta tillsynsmyndigheter, som övervakar att produkterna överensstämmer med säkerhetskraven. Medlemsstaterna ansvarar också för att tillsynsmyndigheterna har tillräckliga befogenheter och att dessa befogenheter utövas (artikel 6.2).

Medlemsstaterna ska fastställa påföljder vid överträdelse av de skyldigheter som följer av direktivet. Påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 7). Artikel 8.1 innehåller en exemplifierande uppräkningslista av de befogenheter som tillsynsmyndigheterna kan ha enligt direktivet. Tillsynsmyndigheterna får för samtliga produkter anordna lämpliga kontroller av produkternas

säkerhetsegenskaper, begära nödvändiga upplysningar av berörda parter eller göra stickprovskontroller. För produkter som under vissa förhållanden kan medföra risker får myndigheterna kräva att produkten förses med varningar eller ställa förhandsvillkor innan produkten marknadsförs. För produkter som kan vara farliga får tillsynsmyndigheterna temporärt förbjuda leverans, leveranserbjudande eller exponering av produkten. För en farlig produkt får tillsynsmyndigheterna förbjuda att den släpps ut på marknaden och vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att förbudet efterlevs.

För en farlig produkt som redan finns på marknaden får tillsynsmyndigheterna besluta att produkten ska dras tillbaka från marknaden och i samband därmed varna konsumenterna för de risker som den medför. Myndigheterna får också besluta att produkten ska återkallas från konsumenterna och att återkallade produkter ska förstöras. En återkallelse ska tillgripas som sista utväg när frivilliga insatser inte är tillfredsställande eller är otillräckliga (artikel 8.2).

I de fall då produkter medför en allvarlig risk ska tillsynsmyndigheterna skyndsamt vidta lämpliga åtgärder (artikel 8.3). De åtgärder som tillsynsmyndigheten ska vidta enligt artikel 8 kan rikta sig mot tillverkaren, distributören eller varje annan person som kan beröras av åtgärder som avser att undanröja riskerna med en produkt.

Svensk lagstiftning som genomför det allmänna produktsäkerhetsdirektivet

Genom produktsäkerhetslagen (2004:451), produktsäkerhetsförordningen (2004:469) och förordningen (1993:1322) om informationsutbyte inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i fråga om farliga konsumentvaror har det allmänna produktsäkerhetsdirektivet genomförts i svensk lagstiftning.

Produktsäkerhetslagen ska säkerställa att varor och tjänster som tillhandahålls konsumenterna inte orsakar skada på person (1 §). Produktsäkerhetslagen tillämpas på konsumentvaror som tillhandahålls i näringsverksamhet men också – till skillnad från det allmänna produktsäkerhetsdirektivet – på konsumenttjänster som tillhandahålls

hålls i näringsverksamhet och konsumentvaror som tillhandahålls i offentlig verksamhet (2 §).²⁰

I likhet med direktivet har produktsäkerhetslagen karaktären av ett generellt, övergripande regelverk som ska gälla för alla produkter som är avsedda för konsumentmarknaden. Produktsäkerhetslagens bestämmelser om de allmänna säkerhetskraven m.m. ska dock inte tillämpas på konsumentvaror i fråga om risker som omfattas av särskilda säkerhetskrav (*lex specialis*) i någon annan författning eller rättsakt inom EU (4 §).

Med konsument avses en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet (6 § 1). En näringsidkare är en fysisk eller juridisk person som handlar för ändamål som har samband med den egna näringsverksamheten (6 § 2). Tillverkare definieras i 6 § 3 a–f och avser bl.a. en näringsidkare som importerar en vara till EES-området om en företrädare inte finns. Distributör är en näringsidkare som är verksam i distributionsledet och vars verksamhet inte påverkar en varas säkerhet (6 § 4). Definitionen av att tillhandahålla en vara är att överlåta eller erbjuda en vara, eller upplåta nyttjanderätt till en vara (6 § 5).

Enligt produktsäkerhetslagen ska varor och tjänster som tillhandahålls vara säkra (7 §). En produkt ska anses säker om den vid normal eller rimligen förutsebar användning och livslängd medför en godtagbar risk för människors hälsa och säkerhet. Om produkten inte motsvarar kraven för en säker produkt är den farlig (8 §). Hänsyn ska särskilt tas till egenskaper, utförande, säkerhetsinformation, inverkan på andra produkter samt risker för särskilda konsumentgrupper (9 §).

Harmoniserade standarder är avgörande för bedömningen om en produkt är säker. Om en vara uppfyller en standard som hänvisats till i EU:s officiella tidning ska den anses säker i fråga om sådana risker som omfattas av standarden (11 §). Om en sådan standard saknas, ska hänsyn tas bl.a. till andra standarder, rekommender-

²⁰ Vid införandet av den nu gällande produktsäkerhetslagen gjorde regeringen bedömningen att direktivet eller unionsrätten i övrigt inte hindrar att produktsäkerhetslagen tillämpas på tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet, vilket också var fallet för den då gällande produktsäkerhetslagen. Genom att lagen även fortsättningsvis gäller för tjänster undviks i stor utsträckning de svårigheter som gränsdragningen mellan varu- och tjänsteområdet kan ge upphov till, och en inskränkning av lagens tillämpningsområde skulle innebära en påtaglig försämring av konsumentskyddet på tjänsteområdet (proposition 2003/04:121, *Ny produktsäkerhetslag*, s. 80 f).

dationer från kommissionen och den skyddsnivå som konsumenter rimligen kan förvänta sig (12 §).

Den som tillhandahåller varor är skyldig att på eget initiativ lämna säkerhets- och varningsinformation, återkalla farliga produkter och tjänster från såväl näringsidkare i senare säljled som konsumenter, samt bedriva ett förebyggande produktsäkerhetsarbete (13–22 §§). Näringsidkare som får kännedom om att en vara eller en tjänst som de tillhandahåller eller har tillhandhållit är farlig ska omedelbart underätta tillsynsmyndigheterna om det och om de åtgärder som har vidtagits för att förebygga skadefall (23 §).

Tillsynsmyndigheten får förelägga en näringsidkare som tillhandahåller eller har tillhandhållit varor att yttra sig och lämna de upplysningar som behövs i ett ärende om efterlevnaden av lagen och att tillhandahålla de handlingar, varuprover och liknande som kan ha betydelse för utredningen (26 §). Myndigheten har för tillsynen rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där varor hanteras, dock inte bostäder. Polismyndigheten ska lämna det biträde som behövs för tillsynen. Näringsidkaren ska ersätta myndighetens kostnader för provtagning och undersökning av prover, om varan vid undersökning visar sig vara farlig (11 § produktsäkerhetsförordningen).

Tillsynsmyndigheten får själv meddela de förelägganden och förbud som behövs (27–30 §§). Sådana förelägganden och förbud ska som regel förenas med vite (31 §). Tillsynsmyndigheten får besluta att en vara tills vidare inte får tillhandahållas eller ställas ut, om den kan antas vara farlig (28 §). Beslutet får inte gälla under längre tid än vad som är nödvändigt för att utföra de kontroller och bedömningar som behövs. Tillsynsmyndigheten får förbjuda en näringsidkare att föra ut en vara till ett annat land inom EES-området eller att exportera varan, om den är särskilt farlig (29 §). Beslut om förbud och förelägganden kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (44 §). Tillsynsmyndigheten får bestämma att dess beslut enligt 26–29 §§ ska gälla omedelbart (45 §).

Lagen innehåller också regler om sanktionsavgifter (37–43 §§). Av dessa regler följer bl.a. en näringsidkare ska åläggas att betala en sanktionsavgift, bl.a. om näringsidkaren eller någon som handlar på dennes vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet har tillhandhållit en vara som inte är säker.

I produktsäkerhetsförordningen utses Konsumentverket till tillsynsmyndighet för produktsäkerhetslagen. En statlig myndighet som enligt någon annan författning har tillsyn över produktsäkerheten för vissa varor, tjänster eller risker är dock tillsynsmyndighet även enligt produktsäkerhetslagen (3 § produktsäkerhetsförordningen). I förordningen preciseras bl.a. hur säkerhetsinformation ska lämnas, hur dokumentation ska bevaras och vad en underrättelse om farliga produkter ska innehålla. Vidare åläggs tillsynsmyndigheterna bl.a. att upprätta, genomföra och följa upp program för tillsyn samt ta emot och följa upp klagomål som rör produktsäkerhet.

3.5 Förslag om framtida lagstiftning om marknads kontroll och produktsäkerhet

Kommissionen presenterade den 13 februari 2013 ett förslag till ny förordning om marknads kontroll av produkter (COM(2013) 75 final). Förslaget är en del av det så kallade paketet om produktsäkerhet och marknads kontroll (COM(2013) 74 final) som också inkluderar bl.a. förslag till förordning om konsumentprodukters säkerhet (COM(2013) 78 final).

Syftet med förslaget är att göra reglerna på produktsäkerhetens område enhetligare och tydligare och att förbättra och förenkla systemet för marknads kontroll av produkter. En stärkt och mer enhetlig marknads kontroll anses gynna såväl konsumenter som andra aktörer och bidrar till tillväxten genom att medverka till en väl fungerande inre marknad.

Nuvarande regler om marknads kontroll är, som framgått ovan, utspridda i flera olika rättsakter; i förordning (EG) nr 765/2008, i förordning (EG) nr 764/2008, i det allmänna produktsäkerhetsdirektivet samt i sektoriell lagstiftning på produktområdet. I förslaget till förordning om marknads kontroll av produkter samordnas reglerna om marknads kontroll som i dag finns i förordning (EG) nr 765/2008 och i det allmänna produktsäkerhetsdirektivet. Reglerna om marknads kontroll kommer därmed att vara samlade i en förordning som tillämpas dels på de produkter som omfattas av de allmänna produktsäkerhetsreglerna och dels på de produkter som omfattas av harmoniserad unionslagstiftning. I de delar som berör harmoniserad lagstiftning inom unionen kan den kompletteras av

sektorsspecifika regler. Förslaget till ny förordning om marknads kontroll innebär också att åtskillnaden mellan konsumentprodukter och produkter för professionellt bruk när det gäller marknads kontroll avskaffas. I förslaget hanteras harmoniserade och icke-harmoniserade produkter i stor utsträckning på samma sätt.

Förslaget syftar enligt kommissionen till att tydliggöra hela marknads kontrollprocessens kronologiska ordning. Avsikten är också bl.a. att underlätta utbyte och arkivering av information om marknads kontroll i en lättillgänglig databas. Förhoppningen är att detta leder till att marknads kontrollmyndigheterna inte behöver upprepa tester och bedömningar av en viss produkt som myndigheterna i en annan medlemsstat redan utfört. Förslaget syftar även till att underlätta användningen av Rapex-systemet; bl.a. förenklas kriterierna för underrättelser i systemet, utförligare information ska lämnas så att relevansen och uppföljningen blir bättre, och tidsfristerna för underrättelser ändras så att de blir mer realistiska och genomförbara.

Förslaget till förordning om konsumentprodukters säkerhet ska ersätta det allmänna produktsäkerhetsdirektivet och direktivet 87/357/EEG om farliga livsmedelsimitationer²¹. Förslaget syftar till ett mer effektivt regelverk och tillämpningen i förhållande till sektorsspecifik produktlagstiftning tydliggörs.

Det produktsäkerhetskrav som fastställts i det allmänna produktsäkerhetsdirektivet finns även i detta förslag. Enligt kommissionen kommer det dock att bli betydligt enklare att tillämpa kravet i praktiken eftersom det i förslaget införs en tydlig koppling till sektorsspecifik lagstiftning samt då reglerna om standarder förenklas.

I förslaget fastställs de grundläggande skyldigheter som de ekonomiska aktörer som ingår i konsumentprodukternas leveranskedja ska uppfylla såvida de inte omfattas av motsvarande krav i sektors specifik unionslagstiftning om harmonisering. Skyldigheterna gäller bl.a. märkning, produktidentifiering, korrigerande åtgärder som ska vidtas i samband med osäkra produkter samt information till behöriga myndigheter.

²¹ Europaparlamentets och Rådets direktiv 87/357/EEG av den 25 juni 1987 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om produkter som, på grund av sina yttre egenskaper, kan förväxlas med andra produkter och härigenom utgöra en risk för konsumenters hälsa och säkerhet.

Liksom i det allmänna produktsäkerhetsdirektivet läggs i förslaget till ny förordning vikt vid användningen av standarder vid bedömningen av om de allmänna säkerhetskraven för en produkt är uppfyllda. Förfarandet för att identifiera befintliga standarder eller för att begära att det utarbetas en europeisk standard som skulle föranleda att man kan anta att en produkt är säker har förenklats och anpassats till förordning (EU) nr 1025/2012²² som inför en ny övergripande ram för europeisk standardisering.

Målsättningen var att produktsäkerhetspaketet skulle antas i maj 2014 och att de nya rättsakterna skulle träda i kraft den 1 januari 2015. Förhandlingarna mellan medlemsländerna har dock inte kunnat slutföras då det råder oenighet om en bestämmelse om obligatorisk ursprungslandsmärkning av konsumentprodukter i förslaget till förordning om konsumentprodukters säkerhet.²³

I oktober 2015 antog kommissionen en ny strategi för den inre marknaden som syftar till att ytterligare stärka och fördjupa EU:s inre marknad (COM(2015) 550 final). Strategin består av ett flertal åtgärder för att nå detta mål. Kommissionen uttalar bl.a. att den ska presentera ett initiativ för att öka andelen produkter som uppfyller gällande krav. Initiativet ska bl.a. främja ett närmare samarbete mellan marknadskontrollmyndigheter i de olika medlemsstaterna; t.ex. förbättring av informationsutbyte och främjande av koordinering av marknadskontrollprogram. Ekonomiska aktörer kommer också att erbjudas ett system som ger dem möjlighet att digitalt visa behöriga myndigheter att produkten i fråga uppfyller gällande krav. Kommissionen avser också att lägga fram en åtgärdsplan för att öka medvetenheten om principen för ömsesidigt erkännande samt göra en översyn av förordning (EG) nr 764/2008 om ömsesidigt erkännande. I syfte att underlätta för företag att marknadsföra sina produkter i en annan medlemsstat kommer kommissionen också att presentera en frivillig egen försäkran om överensstämmelse med relevant lagstiftning.

²² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1025/2012 av den 25 oktober 2012 om europeisk standardisering och om ändring av rådets direktiv 89/686/EEG och 93/15/EEG samt av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG och 2009/105/EG samt om upphävande av rådets beslut 87/95/EEG och Europaparlamentets och rådets beslut 1673/2006/EG.

²³ Regeringens skrivelse 2015/16:11, *Verksamheten i Europeiska unionen under 2015*, s. 168.

Kommissionen och medlemsstaterna har under 2016 arbetat med en översyn av marknadskontrollbestämmelserna i förordning (EG) nr 765/2008 och diskuterat andra initiativ som ska förbättra regel-efterlevnaden på produktområdet. Kommissionen har aviserat att förslag i dessa delar kommer att lämnas under hösten 2017.

4 Internationell utblick

4.1 Norsk rätt

Norge deltar i EES-samarbetet och genom EES-avtalet är landet förpliktigt att i norsk rätt genomföra EU-förordningar på samma sätt som EU-direktiv och andra bindande harmoniserade rättsakter. En EU-förordning har alltså inte direkt bindande verkan, men ska enligt artikel 7 i EES-avtalet införlivas i nationell norsk rätt. Förordning (EG) nr 765/2008 är därför genomförd i norsk rätt i Lov om det frie varebytte i EØS (EØS-vareloven) som alltså är en horisontell lagstiftning om marknads kontroll.

Det allmänna produktsäkerhetsdirektivet är genomfört i lov om kontroll med produkter och forbrukertjenester (produktkontrollloven). Denna lag uppställer ett generellt säkerhetskrav för produkter som inte är reglerade särskilt. Lagens syfte är bl.a. att förebygga att produkter medför personskada eller miljöförstöring samt sörja för att konsumentprodukter är säkra (§ 1). Några viktiga bestämmelser i lagen är bl.a. reglering om aktsamhet (§ 3) kriterier för att värdera produktsäkerheten för konsumentprodukter och konsumenttjänster (§ 3 b), rätt att fastställa specifika krav för produkter, produktion, avfall etc. (§ 4), rätt att begära upplysningar (§ 5), skyldighet att återkalla eller oskadliggöra en produkt (§ 6 a), anmälningsplikt för produkter som utgör en risk (§ 6 b) och rätt att få information från verksamheter och offentliga myndigheter (§§ 9–10).

Utöver nämnda lagar finns det regler om marknads kontroll i flera olika sektorsspecifika regelverk som gäller produkter.

Norska marknads kontrollmyndigheter har genom lagar, föreskrifter och delegeringar rätt att utöva kontroll över produkter som faller inom deras respektive ansvarsområde. Myndigheterna har i huvudsak följande befogenheter och sanktionsmöjligheter:

- möjlighet att meddela omsättningsförbud,
- föreläggande om rättelse/ändring,
- beslut om återkallelse eller tillbakadragande av produkter,
- föreläggande om förstöring,
- import/exportförbud,
- tvangsmulkt¹,
- överträdelseavgift², och
- polisanmälan.

Möjligheten att använda sig av dessa befogenheter och sanktioner varierar mellan de olika marknadskontrollmyndigheterna, men samtliga myndigheter kan använda sig av flera av dem. Sanktionsmöjligheterna varierar också mellan olika produktgrupper.

Om en ekonomisk aktör inte ger marknadskontrollmyndigheten efterfrågade upplysningar eller i övrigt inte samarbetar med myndigheten har flertalet myndigheter möjlighet att förelägga aktören att samarbeta eller lämna begärd information. Vidare har myndigheterna i varierande grad möjlighet att använda sig av de nämnda sanktionsmöjligheterna i dessa fall. Vite och överträdelseavgift är särskilt vanligt förekommande.

Vilken sanktion som används eller storleken av en ekonomisk sanktion vid överträdelse av gällande produktkrav beror på svårhetsgraden av överträdelsen och vilken risk som är förknippad med den. Marknadskontrollmyndigheternas beslut om sanktioner ska vara proportionerliga i förhållande till överträdelsen. Mot denna bakgrund ska den enskilda myndigheten bedöma vilken sanktionsmöjlighet som ska väljas i varje särskilt fall.

Marknadskontrollmyndigheternas egna utvärderingar tyder på att myndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter i de flesta fall är tillräckliga för att säkerställa en effektiv marknadskontroll.

¹ En finansiell förpliktelse vars syfte är att säkerställa att regelverket följs. Förpliktelsen gäller framåt i tiden, och dess syfte är att fungera som ett påtryckningsmedel. Kan jämföras med vite i svensk rätt.

² En finansiell förpliktelse vars syfte är att fungera som en påföljd för åsidosättande av en skyldighet i lagstiftningen. Till skillnad från vite gäller den förhållanden i det förflutna. Denna påföljd typ har likheter med ett bötesstraff. Förpliktelsen kan närmast jämföras med sanktionsavgift i svensk rätt.

Det förekommer dock förslag om att stärka sanktionerna ytterligare. Ett sådant exempel är frågan om möjligheten att beslut om vite ska införas på flera områden än i dag. Vidare finns det för vissa områden behov av en regelöversyn för att säkerställa ett mer generellt regelverk.

4.2 Finsk rätt

I finsk rätt har varje enskild produktsektor traditionellt haft sin egen lagstiftning om marknadskontroll. Den 1 januari 2017 trädde emellertid den horisontella lagen om marknadskontroll av vissa produkter 16.12.2016/1137 i kraft. Lagen omfattar tio EU-direktiv på produktområdet och tillämpas på marknadskontrollen av de produkter som omfattas av de nationella lagar som har genomfört produktdirektiven. Den tillämpas dessutom på sådana åtgärder av kontrollmyndigheterna för dessa produkter som avses i artiklarna 27–29 i förordning (EG) nr 765/2008. Genom den lagen ersätts bestämmelserna om marknadskontroll i den sektorspecifika produktlagstiftningen som omfattas av lagens tillämpningsområde. Lagen innehåller gemensamma befogenheter och sanktionsmöjligheter för de marknadskontrollmyndigheter vars produkter faller under lagen. Eftersom denna horisontella lag inte omfattar samtliga produktslag på marknaden kommer det även i fortsättningen också att finnas sektorsspecifik lagstiftning för flertalet produkter. Avsikten är dock att i framtiden revidera sektorslagstiftningen och inlemma den i den nya horisontella lagen om marknadskontroll.

Generellt regleras marknadskontrollmyndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter i sektorslagstiftningen och utformningen av bestämmelserna är i stort sett överensstämmande mellan de olika sektorerna; det förekommer dock skillnader mellan sektorerna. I den nya horisontella lagen om marknadskontroll regleras marknadskontrollmyndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter i lagens tredje kapitel. En del av dessa befogenheter tillkommer även Tullmyndigheten. Befogenheterna som följer av lagen är i huvudsak följande.

- Rätt att få information av ekonomiska aktörer (8 §)
- Rätt att företa inspektioner (9 §)

- Rätt att ta produkter för undersökning (10 §)
- Rätt att få information av andra myndigheter och använda prover som tagits av andra (11 §)
- Rätt att få information av anmält organ (12 §)
- Rätt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter (13 §)
- Anlitande av utomstående experter (14 §)
- Rätt till handräckning av polisen (15 §)
- Åtgärdsföreläggande (17 §)
- Rätt att meddela förbud om tillverkning, utsläppande eller tillhandahållande av en produkt (18 §)
- Föreläggande om återkallelse (19 §)
- Informationsföreläggande (22 §)
- Exportförbud (23 §)
- Tvångsutförande (24 §)
- Föreläggande om förstöring (25 §).

Marknadskontrollmyndigheterna får förena ett förbud eller föreläggande som meddelats med stöd av lagen med vite eller hot om tvångsutförande (28 §).

I fråga om regleringen i sektorslagstiftningen har myndigheterna generellt sett rätt till nödvändig information från de ekonomiska aktörerna för kontrollen samt möjlighet att begära rättelse, meddela försäljningsförbud eller besluta om återdragande eller återkallelse av produkter som inte uppfyller gällande krav.

Den finska lagstiftningen om marknadskontroll innehåller inte bestämmelser om sanktionsavgifter. Beslut som meddelas av marknadskontrollmyndigheter kan förenas med vite, en möjlighet som dock sällan används. Sektorslagstiftningen innehåller också straffrättsliga påföljder, men även de används sällan.

Marknadskontroll utförs aktivt och det är uppfattningen hos Arbets- och näringsministeriet, som har berett den horisontella lagen om marknadskontroll, att marknadskontrollen är relativt effektiv. Det har dock förekommit diskussioner om huruvida marknadskontrollen ensam har tillräckligt avskräckande effekt för oseriösa

företag eftersom sannolikheten för att brister upptäcks inte är särskilt stor och då sanktionerna är mindre betungande.

4.3 Nederländsk rätt

Vid sidan av förordning (EG) nr 765/2008 finns regler om marknads kontroll i flera olika sektorslagar på produktområdet. I nederländsk rätt finns dessutom en generell administrativ lag som reglerar myndighetsutövning. Lagens bestämmelser gäller för flera olika myndigheter och alltså inte endast för landets fem marknads kontrollmyndigheter. I lagens femte kapitel regleras vilka befogenheter som tillkommer den som utövar myndighet. Enligt dessa bestämmelser har den som utövar myndighet bl.a. rätt att få tillträde till lokaler för inspektion, om nödvändigt genom assistans av polis. Vidare föreskrivs i lagen om rätt till information och handlingar samt rätt att inspektera produkter och ta produktprover. Det femte kapitlet innehåller också regler om olika tvångsåtgärder. Förutom regler om det formella förfarandet vid tvångsåtgärder finns bl.a. regler om rätt att spärra av byggnader och beslagta produkter.

De specifika befogenheter och sanktionsmöjligheter som tillkommer marknads kontrollmyndigheterna regleras i de sektorsspecifika regelverken. Befogenheterna och sanktionsmöjligheterna varierar något mellan marknads kontrollmyndigheterna, men dessa skillnader kommer sannolikt att minska med tiden då implementeringen av EU-direktiv har en harmoniserande effekt på existerande regelverk. Generellt sett har marknads kontrollmyndigheterna möjlighet att förelägga ekonomiska aktörer att åtgärda brister genom t.ex. återkallelse av produkter. Myndigheterna kan också besluta att själva vidta sådana åtgärder. Några av myndigheterna kan påföra ekonomiska aktörer administrativa böter vid överträdelse av produktreglerna. Överträdelser av dessa regler är också ofta kriminaliserade och straffsanktionerade med böter eller fängelse i straffskalan. Marknads kontrollmyndigheternas beslut om sanktioner i det enskilda fallet ska vara proportionerligt i förhållande till överträdelsen.

Uppfattningen bland de nederländska marknads kontrollmyndigheterna är generellt att deras befogenheter och sanktionsmöjligheter är lämpliga för att tillförsäkra en effektiv marknads kontroll.

4.4 Tysk rätt

Förordning (EG) nr 765/2008 har i tysk rätt kompletteras av en nationell lag om ackreditering. Den nationella lagen om produkt-säkerhet innehåller bestämmelser om marknadskontroll som 2011 anpassades till bestämmelserna i förordning (EG) nr 765/2008 i syfte att undvika avvikande reglering. Lagen om produktsäkerhet fungerar som säkerhetslagstiftning; dess bestämmelser om marknadskontroll tillämpas inte om det finns ytterligare eller mer specifika bestämmelser i annan lagstiftning. Regler om marknadskontroll finns också i flera olika nationella sektors- eller produktspecifika lagar och förordningar eftersom flera produktkategorier inte omfattas av lagen om produktsäkerhet, som t.ex. medicintekniska produkter.

Förbundsministeriet för ekonomi och energi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) har det övergripande ansvaret för sektorsövergripande frågor och för rättsakter som rör den europeiska inre marknaden, vilket bl.a. omfattar regleringen om marknadskontroll. Flera olika federala myndigheter ansvarar för marknadskontroll av enskilda produktsektorer. Federala myndigheter ansvarar för kontrollen i 30 av 34 produktsektorer. Till exempel ansvarar den federala myndigheten Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (Federal Maritime and Hydrographic Agency) för marknadskontroll av produktsektorn marin utrustning.

I princip har myndigheterna likvärdiga befogenheter och sanktionsmöjligheter i sin marknadskontrollverksamhet. Det förekommer dock att de olika myndigheterna inte alltid har samma lagliga möjligheter att vidta åtgärder mot produkter som inte uppfyller gällande krav. I det enskilda fallet har det sektorsspecifika nationella regelverket företräde.

De EU-direktiv på produktområdet som anger skyldigheter för de ekonomiska aktörerna har implementerats i tysk rätt. Marknadskontrollmyndigheterna har således möjlighet att uppmana ekonomiska aktörer att vidta korrigerande åtgärder vid överträdelse av produktreglerna. Sådana beslut kan för vissa produktsektorer förenas med vite. I vissa nationella lagar kan en överträdelse straffas med böter på områden av särskild betydelse när det gäller återfall. Är det fråga om upprepade överträdelser av allvarlig art kan åtal väckas. Upprepade överträdelser kan också leda till att aktören påförs ett väsentligt högre bötesbelopp. Överträdelsens svårhetsgrad kan också

beaktas vid bestämmandet av bötesbeloppet eller i brottmålsprocessen. Kriterier vid en sådan bedömning kan t.ex. vara antalet sålda produkter, antalet anställda hos den ekonomiska aktören eller typen av produktfel.

Befogenheter och sanktionsmöjligheter bedöms som effektiva och verkningsfulla (som t.ex. försäljningsförbud). Det kan dock vara svårt att rikta åtgärder mot ekonomiska aktörer som har sitt säte utanför EU och den inre marknaden. Det förekommer att producenter utanför EU försöker kringgå produktlagstiftningen genom att placera sina produkter på den inre marknaden genom ”agenter”, och därigenom inte själva tar ansvar för produkten.

4.5 Irländsk rätt

I irländsk rätt finns inte någon horisontell nationell lag som reglerar marknadskontrollen. Flera olika myndigheter har ansvar för marknadskontroll enligt olika EU-direktiv. Myndigheternas arbete samordnas genom det nationella forumet för marknadskontroll. I detta forum möts myndigheterna tre till fyra gånger per år för att diskutera olika frågor. Utöver dessa mötestillfällen samråder deltagarna också informellt genom t.ex. telefonsamtal eller e-post för att behandla särskilda frågor.

Generellt sett har marknadskontrollmyndigheterna likvärdiga sanktionsmöjligheter. Det kan dock förekomma skillnader mellan olika myndigheter beroende på den enskilda irländska lagstiftningen som genomför ett visst EU-direktiv. Sanktioner som kan aktualiseras är t.ex. böter upp till ett belopp om 500 000 euro. Vissa överträdelse kan också vara straffsanktionerade med ett straffmaximum om två års fängelse. En sådan sanktion kan förenas med böter. Ekonomiska aktörer som inte samarbetar med marknadskontrollmyndigheter kan anses göra sig skyldiga till brott.

Forumet för marknadskontroll ser för närvarande över möjligheten att stärka marknadskontrollmyndigheternas befogenheter i fråga om beslag och förstöring av farliga produkter.

4.6 Sammanfattande slutsatser

Samtliga tillfrågade länder är medlemmar i EU eller ingår i EES-samarbetet varför den EU-rättsliga lagstiftningen på marknadskontrollområdet är bindande för dem. Marknadskontrollfrågor är således reglerade på likartat sätt i de olika länderna, då EU-direktiv genomförts i olika nationella produktlagstiftningar.

Norsk lag uppvisar betydande likheter med den svenska regeringen om marknadskontroll, dvs. vid sidan av reglerna i förordning (EG) nr 765/2008 respektive den nationella lag som genomför det allmänna produktsäkerhetsdirektivet finns regler om marknadskontroll i den nationella sektorsspecifika lagstiftningen. Även irländsk lag synes ha stora likheter med den svenska lagstiftningen. I den finska lagstiftningen har bestämmelser om marknadskontroll samlats i en horisontell nationell lag vid sidan av förordning (EG) nr 765/2008. Lagen reglerar befogenheter och sanktionsmöjligheter för de marknadskontrollmyndigheter som är ansvariga myndigheter för de i lagen nämnda produktregelverken. Samtliga myndigheter vilkas verksamhet omfattas av lagen har således samma befogenheter och sanktionsmöjligheter i sin kontroll. I tysk rätt har regler om marknadskontroll och om myndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter samlats i den lag som reglerar produktsäkerhet och som gäller för marknadskontrollmyndigheterna om inte bestämmelser i den sektorsspecifika lagen har företräde. Lagen gäller dock inte för alla produktkategorier.

I nederländsk rätt finns en nationell lag som reglerar befogenheter för myndighetsutövare. Lagen avser inte specifikt marknadskontrollmyndigheterna, men då dessa myndigheters verksamhet utgör myndighetsutövning omfattas de alltså av lagstiftningen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att marknadskontroll är reglerad på likartat sätt i samtliga tillfrågade länder, där möjligen lagstiftningen i Finland, Nederländerna och Tyskland som reglerar gemensamma befogenheter för flera olika myndigheter, skiljer sig i olika avseenden från den norska, irländska och svenska regeringen. Ansvaret för att utföra marknadskontroll vilar också på flera olika nationella myndigheter i de olika länderna, trots att antalet myndigheter varierar, och myndigheterna synes ha likartade befogenheter och sanktionsmöjligheter, trots att det kan förekomma mindre variationer myndigheterna emellan.

5 Marknadskontroll i Sverige

5.1 Inledning

Marknadskontrollen i Sverige är decentraliserad och ett antal statliga och kommunala myndigheter bedriver marknadskontroll enligt regelverk som genomför harmoniserade EU-regler, men även enligt nationella regler på det icke-harmoniserade området. Marknadskontrollmyndigheterna har ansvar för den svenska tillämpningen av en eller flera rättsakter som reglerar produkter. Myndigheterna har normalt även rätt att besluta föreskrifter inom dessa sektorer och har ofta, i de fall det är fråga om EU-direktiv, ansvaret för genomförandet av direktivet i de delar som inte kräver lag- eller förordningsform.

5.2 Marknadskontrollbegreppet

Begreppet marknadskontroll används på olika sätt i olika sammanhang. I detta avsnitt problematiseras begreppet och ett resonemang förs om vad som bör ingå i begreppet som en bakgrund till utredningens arbete med kartläggning av svenska marknadskontrollmyndigheter.

5.2.1 Marknadskontroll och annan produktreglering

I detta avsnitt behandlas frågan om marknadskontroll i förhållande till annan produktreglering, vad som utmärker denna kontroll och varför den behövs i förhållande till övrig produktkontroll.

Marknadskontroll avser myndigheters kontroll av att produkter motsvarar uppställda krav, t.ex. säkerhetskrav, samt att produkter är märkta på föreskrivet sätt och försedda med nödvändig doku-

mentation. Marknadskontroll genomförs efter det att en produkt har släppts ut på marknaden. Det är tillverkaren, eller andra ekonomiska aktörer i senare led, som ansvarar för att produkten vid tillhandahållandet på marknaden uppfyller de gällande produktkraven. Marknadskontroll har sedan en lång tid tillbaka och på allt fler produktområden ersatt kostsamma förhandskontroller i myndigheters regi.

Marknadskontroll kan sägas bestå av två delar. En del utgörs av att myndigheterna övervakar marknaden, direkt genom inspektion eller indirekt med hjälp av olika informationskällor. Den andra delen består av de åtgärder som vidtas för att avhjälpa eventuella upptäckta brister, vilket kan ske genom frivillig rättelse från den berörda aktörens sida eller genom att myndigheten vidtar tvångsåtgärder. Vid upptäckt av en produkt som inte uppfyller gällande krav har svenska myndigheter som bedriver marknadskontroll alltså olika befogenheter och möjligheter att rikta sanktioner mot den ekonomiska aktören som är ansvarig för tillverkning, import eller annan distribution av produkten. Det kan t.ex. vara fråga om beslut om försäljningsförbud eller om återkallelse av produkten. I vissa fall kan upptäckta avvikelser utgöra brott enligt svensk lag och leda till åtal och eventuellt fällande dom. Även sanktionsavgift kan aktualiseras för vissa regelöverträdelser.

Genom marknadskontroll skyddas användare från produkter som är farliga eller på annat sätt inte motsvarar de krav som lagstiftaren har uppställt för dem. Marknadskontroll avser också att främja en sund konkurrens på marknaden genom att oseriösa aktörer hindras från att saluföra produkter som inte uppfyller gällande krav. Det bedöms som lämpligast och mest effektivt att kontrollen sker när produkten befinner sig i distributionskedjan samt att eventuella åtgärder för att korrigera fel sker i detta stadiet. På så sätt kan vid fel och brister åtgärder vidtas som syftar till att skydda samtliga presumtiva användare, som t.ex. återkallelse eller tillbaka-dragande av en produkt från marknaden.

Även andra former av tillsyn av produkter och deras användning förekommer i såväl unionsrättslig lagstiftning som i svensk rätt. Lagstiftaren har funnit att det för vissa produkter finns sådana skyddsskäl som motiverar en begränsning av den enskildes rätt att t.ex. inneha, hantera eller föra in vissa produkter i landet. Detta då produkten i sig anses så farlig att dess användning behöver regleras

även om produkten uppfyller gällande produktkrav. Tillsyn i dessa fall sker alltså på individnivå, dvs. den enskildes användning av produkten är omgärdad av lagstadgade användningsvillkor. Sådana villkor kan t.ex. vara krav på tillstånd för att hantera en viss produkt eller specifika villkor för hur en produkt får hanteras. Den användare som bryter mot dessa villkor riskerar att drabbas av olika myndighetsingripanden, som t.ex. föreläggande i förening med vite. Individen kan också riskera att åtalas för brott och vid fällande dom ådömas böter eller fängelse. De berörda produkterna omfattas dock i normalfallet också av bestämmelser om marknadskontroll, dvs. skyddshänsyn för dessa produkter kräver både kontroll i distributionskedjan av att produkten uppfyller gällande krav (dvs. marknadskontroll) och kontroll av den enskildes användning av en produkt. Som exempel kan här ges brandfarliga och explosiva varor där Myndigheten för samhälle och beredskap utövar marknadskontroll över explosiva varor och de produkter för hantering av brandfarliga och explosiva varor som regleras i föreskrifter under lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Samtidigt är individens hantering av dessa produkter underkastade olika användningsvillkor i nämnda lag. Här möts alltså två olika skyddshänsyn; dels vikten att produkten uppfyller gällande krav, dels sådana säkerhetsaspekter som kräver kontroll på individnivå.

Vidare finns det sådana skyddshänsyn som är så starka att lagstiftaren – utöver marknadskontroll och kontroll på individnivå – kräver att produkter som anses vara av särskild farlig art godkänds av behörig myndighet innan produkten släpps ut på marknaden. Som exempel kan ges växtskyddsmedel som omfattas av EU:s växtskyddsmedelförordning¹, som bl.a. innehåller krav på produktgodkännande, vilket innebär att produkten ska godkännas av behörig myndighet för att få släppas ut på marknaden. Produkterna är också omgärdade av användningsvillkor för den enskilde i den svenska lagstiftning som kompletterar förordningen. Produkterna är också underkastade regler om marknadskontroll, vilken i Sverige bedrivs av Kemikalieinspektion.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG som i svensk rätt kompletteras av bl.a. förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel och Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2008:3) om bekämpningsmedel.

Sammanfattningsvis kan sägas att marknadskontroll riktar sig mot de enskilda produkterna på marknaden. Förutom kontroll av att själva produkten uppfyller gällande krav innefattar den en kontroll av att de ekonomiska aktörerna har uppfyllt sina skyldigheter. Det kan avse krav på att de ska ha upprättat föreskriven dokumentation och genomfört föreskrivna procedurer för bedömning av överensstämmelse av produkten, dvs. att de har tillgodosett sådana krav som inte direkt går att utläsa av den enskilda fysiska produkten. De eventuella åtgärder som kontrollen resulterar i riktas mot de ekonomiska aktörer som antingen tillverkar, importerar eller distribuerar produkten. I fråga om annan produkttillsyn är det i stället normalt den enskildes användning av en viss produkt som regleras. Marknadskontroll är den mest effektiva formen av kontroll för att möta de skyddshänsyn som kontrollen syftar att tillvarata; genom att myndigheterna har rätt att fatta beslut om t.ex. återtagande eller återkallelse av produkter som inte uppfyller gällande krav kan användarkollektivet i sin helhet skyddas från osäkra eller farliga produkter. För att uppnå detta mål behövs alltså marknadskontroll, medan produktkontroll på individnivå inte kan nå samma resultat i detta avseende. Sådan kontroll fyller i stället en annan funktion; att skydda enskilda individer från produkter som bedöms som farliga även om de uppfyller gällande krav.

5.2.2 Marknadskontroll i unionsrättslig kontext

I detta avsnitt görs en fördjupning om begreppet marknadskontroll och dess innebörd i unionsrättslig kontext.

Enligt kommissionens riktlinjer i *2016 års blå bok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser*² gäller unionens harmoniseringslagstiftning för produkter som ska släppas ut på marknaden samt även när produkten släpps ut på marknaden och tillhandahålls till dess att den når slutanvändaren. Nyttillverkade produkter, men också använda produkter och andrahandsprodukter som importerats från ett tredjeland omfattas av den harmoniserade lagstiftningen

² Publikationen är en vägledning vars syfte är att bidra till en bättre förståelse av EU:s produktbestämmelser och till en mer enhetlig och konsekvent tillämpning mellan olika sektorer och avser industriprodukter som används av konsumenterna eller yrkesverksamma. Den omfattar inte livsmedels- och jordbruksprodukter (s. 5 och 13 i publikationen).

när produkten för första gången förs in på unionsmarknaden. Då slutanvändaren har fått produkten i sin besittning är det inte längre fråga om en ny produkt. När produkten nått detta stadie omfattas den således inte längre av harmoniseringslagstiftningens krav.³

Enligt förordning (EG) nr 765/2008 avses med produkt ”ett ämne, preparat eller annan vara framställd genom en tillverkningsprocess som inte utgör livsmedel, foder, levande växter och djur, produkter av mänskligt ursprung samt produkter av växter och djur med koppling till deras framtida fortplantning” (artikel 15.4). De sektorsövergripande reglerna om marknadskontroll i förordningen (EG) nr 765/2008 är alltså inte tillämpliga på bl.a. livsmedel. Krav på livsmedel och kontroll av dessa är reglerat på EU-nivå genom flera rättsakter på området som inte är utformade enligt den nya metoden.

Harmoniseringslagstiftningen gäller färdiga produkter. Det förekommer dock även andra beteckningar i de enskilda produktdirektiven för de föremål som omfattas av lagstiftningen, t.ex. utrustning, instrument, material, komponenter, enheter, delar, tillbehör, eller delvis färdiga maskiner. Komponenter och reservdelar kan alltså enligt en viss rättsakt vara en färdig produkt vars slutanvändning t.ex. består i att monteras till en färdig produkt. En produkt vars ursprungliga egenskaper eller ändamål har ändrats efter att den tagits i bruk anses vara en ny produkt om förändringen väsentligt påverkat produktens överensstämmelse med harmoniseringslagstiftningen.⁴

En produkt *tillhandahålls* på marknaden när den levereras för distribution, förbrukning eller användning på unionsmarknaden i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller gratis (artikel 2.1 i förordning (EG) nr 765/2008). En produkt *släpps ut* på marknaden när den tillhandahålls på gemenskapsmarknaden för första gången (artikel 2.2 i nämnda förordning).

Den ekonomiska aktören som släpper ut en produkt på marknaden är antingen en tillverkare eller en importör. När en tillverkare eller en importör levererar en produkt till en distributör eller en slutanvändare för första gången är en sådan transaktion att

³ Europeiska kommissionen – 2016 års blå bok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser, EUT C272 s. 15.

⁴ 2016 års blå bok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser s. 16.

se som ”utsläppande på marknaden”. De eventuella efterföljande transaktionerna, t.ex. från distributör till distributör eller från distributör till slutanvändare, är ett tillhandahållande av produkten. Begreppet *utsläppande på marknaden* avser varje individuell produkt som tillhandahålls och inte en viss produkttyp. Det har således inte någon betydelse om produkten tillverkats individuellt eller ingår i en produktserie.⁵

När en produkt tillhandahålls på unionsmarknaden för första gången ska den uppfylla de produktkrav som anges i den harmoniserade lagstiftningen vid tidpunkten för utsläppandet (givetvis under förutsättning att det är fråga om en produkt vars egenskaper regleras i harmoniserad lagstiftning). Detsamma gäller för använda produkter och andrahandsprodukter som importerats från tredjeländer när de förs in på unionens marknad för första gången. Detta innebär att produkten måste vara utformad enligt de grundläggande kraven i den rättsakt som reglerar produktkraven och tillverkaren måste ha slutfört riskbedömningen och bedömningen av överensstämmelse. Tillverkaren ska också ha utfärdat försäkran om överensstämmelse, samt försett produkten med den märkning som krävs (som t.ex. CE-märkning) samt slutfört den tekniska dokumentationen.⁶

För vissa produktkategorier gäller i stället att produktkraven ska vara uppfyllda när produkten tas i bruk. Detta begrepp används bl.a. för hissar, vissa maskiner, mätinstrument och radioutrusning. En produkt tas i bruk vid den tidpunkt då den används inom unionen av slutanvändaren för första gången och för de ändamål som produkten är avsedd för. Kravet att kunna visa produktens överensstämmelse med produktkraven i samband med ibruktagandet gäller endast produkter som inte har släppts ut på marknaden innan de tas i bruk eller som kan användas först efter de satts samman eller installerats, eller vars överensstämmelse kan påverkas av distributionsförhållanden (t.ex. lagring eller transport).⁷

I artikel 2.17 i förordning (EG) nr 765/2008 definieras begreppet marknadskontroll ”som den verksamhet som bedrivs och de åtgärder som vidtas av de offentliga myndigheterna för att se till att

⁵ 2016 års blå bok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser s. 18.

⁶ 2016 års blå bok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser s. 20.

⁷ 2016 års blå bok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser s. 22.

produkterna överensstämmer med de krav som fastställs i relevant harmoniserad gemenskapslagstiftning och inte hotar hälsan, säkerheten eller andra aspekter av skyddet av allmänintresset”. Av artikelns lydelse framgår alltså inte vid vilken tidpunkt som marknadskontrollen ska ske. Formuleringen i sig utesluter inte att marknadskontroll skulle kunna utföras innan en produkt släpps ut på marknaden, dvs. dess lydelse exkluderar inte förhandskontroll som en del av marknadskontrollen. Inte heller utesluts kontroll av använda produkter enligt lydelsen.

Även i det allmänna produktsäkerhetsdirektivet finns regler om marknadskontroll, men själva begreppet⁸ är inte definierat i rättsakten (mer om direktivets bestämmelser, se avsnitt 3.4.2). Direktivet innehåller uttryckliga regler om medlemsstaternas skyldighet att organisera och utföra marknadskontroll (se artiklarna 6–9 i direktivet). Enligt direktivets bestämmelser ska medlemsstaternas myndigheter övervaka produkternas överensstämmelse med de allmänna säkerhetskraven. Myndigheterna ska bl.a. ha befogenhet att kontrollera marknadsförda produkter, att begära nödvändiga upplysningar av näringsidkarna och att göra stickprovskontroller. För att garantera en effektiv marknadskontroll i syfte att säkerställa en hög skyddsnivå för konsumenternas hälsa och säkerhet ska medlemsstaterna införa lämpliga metoder för kontrollen, t.ex. sektoriella övervakningsprogram. I direktivet nämns inte i vilket skede denna kontroll bör göras, dvs. förhandskontroll är inte heller enligt detta direktiv uttryckligen uteslutet från de åtgärder som kan innefatta marknadskontroll. Det allmänna produktsäkerhetsdirektivets regler om marknadskontroll gäller – till skillnad från förordning (EG) nr 765/2008 – i vissa delar även för produkter som redan är i användning eller som säljs begagnade.

Enligt kommissionens riktlinjer kontrollerar marknadskontrollmyndigheterna att en produkt uppfyller de krav som gäller vid den tidpunkt då produkten släpps ut på marknaden eller, i tillämpliga fall, tas i bruk. Vidare anför kommissionen att marknadskontrollen inte sker formellt under konstruktions- och tillverkningsfaserna,

⁸ I det allmänna produktsäkerhetsdirektivet och i vissa enskilda direktiv utformade enligt den nya metoden används i svensk översättning begreppet ”marknadsövervakning” som i och för sig kan ses som en mer direkt översättning av det engelska begreppet ”market surveillance”. Begreppet ”marknadskontroll” fick dock tidigt genomslag i Sverige och har blivit ett etablerat begrepp i svensk produktlagstiftning.

eftersom tillverkaren i dessa skeden inte har tagit det formella ansvaret för produkternas överensstämmelse, vilket i normalfallet görs genom CE-märkning av produkterna. Marknadskontrollmyndigheterna och de ekonomiska aktörerna är dock enligt kommissionen fria att samarbeta under konstruktions- och tillverkningsfaserna. Ett sådant samarbete kan leda till att problem med bristande överensstämmelse upptäcks så tidigt som möjligt och att förebyggande åtgärder vidtas för att avhjälpa brister.⁹

5.2.3 Marknadskontroll i nationell rätt

Begreppet tillsyn

Regler om marknadskontroll finns i ett flertal regelverk i svensk rätt. Begreppet marknadskontroll används dock inte genomgående i de olika rättsakterna, utan det kan förekomma att regler som rör kontroll av produkter i stället sorterar under begreppet tillsyn. I detta avsnitt görs därför en översiktlig genomgång av detta begrepp.

Enligt regeringen bör tillsynsbegreppet främst användas för ”verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige”.¹⁰ Enligt denna definition är tillsyn en verksamhet som syftar till att granska en aktörs efterlevnad av gällande regelverk. Tillsyn är också rätten att besluta om ingripande för att avhjälpa fel och brister. En ytterligare viktig del i tillsynsbegreppet är att tillsyn bör utövas av ett organ som har en självständig ställning gentemot den aktör vars verksamhet tillsynen riktas mot. Detta för att garantera trovärdigheten i tillsynen.¹¹

Tillsynsutredningen framförde i sitt slutbetänkande 2004 att det i begreppet tillsyn inte bör ingå aktiviteter som rådgivning, information och normering i form av utfärdande av föreskrifter.¹² Denna ståndpunkt har vidhållits av regeringen som i nämnda skrivelse anger att det inte är lämpligt att tillsynsmyndigheten uppträder

⁹ 2016 års blå bok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser s. 99.

¹⁰ Regeringens skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* s. 14.

¹¹ Skr. 2009/10:79 s. 16.

¹² SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, s. 50 ff.

som konsult och ger råd om hur tillsynsobjekten ska agera i specifika ärenden. Samtidigt framförs att inom vissa tillsynsområden kan det finnas skäl för att även rekommendationer och vägledning ska ingå i tillsynen.¹³

Begreppet tillsyn förekommer i ett flertal nationella regelverk. Någon strikt och allmängiltig definition av begreppet tillsyn i svensk rätt finns dock inte. Regeringen eftersträvar en större enhetlighet bland tillsynsregleringarna men det går inte att bortse från att många tillsynsområden har väsentligt olika förutsättningar, som påverkar hur tillsynsreglerna bör utformas för att effektivt bidra till att de materiella reglerna efterlevs och intentionerna i regelverken förverkligas.¹⁴

Miljöbalken (1998:808) är ett av de regelverk där begreppet tillsyn används. Tillsyn är enligt 26 kap. 1 § denna balk ett medel för att säkerställa syftet med lagstiftningen och de föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Tillsynen består enligt lagrummet av verksamhet som innebär att kontrollera att lagen följs och vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse om så inte sker. Med tillsyn avses också verksamhet som syftar till att genom rådgivning och information skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses. Naturvårdsverket har delat in tillsynen under miljöbalken i tre olika typer: systemtillsyn, detaljtillsyn samt information och råd. Vid systemtillsynen kontrolleras verksamhetsutövarens egenkontroll medan detaljtillsynen avser granskning av verksamhetens direkta påverkan på miljön och att gällande regler följs. Den rådgivande formen av tillsyn kan ges för att underlätta lagefterlevnad och består t.ex. av riktade utskick till verksamhetsutövare och informationsmöten.¹⁵ Exemplet visar att tillsynsbegreppet i detta fall har getts en något vidare innebörd än den definition av begreppet som regeringen gett uttryck för då även informations- och rådgivning faller in under lagens tillsynsbegrepp.

¹³ Skr. 2009/10:79 s. 18.

¹⁴ Skr. 2009/10:79 s. 12 f.

¹⁵ Naturvårdsverket, *Effektiv miljötillsyn*, Rapport 6558, 2013, s. 55.

Marknadskontroll

I detta avsnitt berörs hur begreppet marknadskontroll används nationellt i förhållande dess unionsrättsliga användning och vilken innebörd utredningen anser bör innefattas i begreppet samt hur marknadskontroll förhåller sig till begreppet tillsyn.

Enligt 2 § förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn är marknadskontroll ”den verksamhet som en statlig myndighet eller en kommun bedriver och de åtgärder som den vidtar för att se till att en vara som tillhandahålls på marknaden uppfyller gällande krav”. Utöver kontroll enligt harmoniserad lagstiftning avses också kontroll med stöd av regler som genomför det allmänna produktsäkerhetsdirektivet samt kontroll enligt nationella regler på det icke-harmoniserade området. Marknadskontrollverksamhet enligt denna definition är till skillnad från definitionen i artikel 2.17 förordning (EG) nr 265/2008 uttryckligen begränsad till kontroll av produkter som tillhandahålls på marknaden. Enligt paragrafens lydelse är således förhandskontroll och annan kontroll innan tillhandahållandet inte att se som marknadskontroll.

I betänkandet *Tillsyn för säkra varor och öppna marknader* definierades marknadskontroll som ”som den kontroll som äger rum när en vara släpps på marknaden eller först tas i bruk och som innebär att en myndighet kan vidta åtgärder för att säkerställa att en vara uppfyller ställda krav”. Vidare angavs att i definitionen av marknadskontroll ingår inte kontroll i konstruktions- och tillverkningskedet och inte heller återkommande kontroll eller besiktning för att kontrollera om en produkt som används fortfarande uppfyller regelverket trots förslitning. Det konstaterades också att kontroll av tillverkningsystem och egenkontroll som utförs av näringslivet kan minska behovet av marknadskontroll, men att sådan kontroll inte är marknadskontroll. Marknadskontroll skiljer sig enligt betänkandet från annan tillsyn ”genom att det i princip är via stickprov på marknaden som myndigheterna kan kontrollera att varor uppfyller ställda krav inom de berörda regelområdena”.¹⁶

I betänkandet *EU, Sverige och den inre marknaden* behandlades också frågor om marknadskontroll. Någon annan definition av begreppet gjordes inte, utan det hänvisades till det tidigare betänk-

¹⁶ SOU 2004:57, *Tillsyn för säkra varor och öppna marknader*, s. 31 ff.

andets definition. Det konstaterades dock att marknadskontrollen inte endast omfattar kontrollåtgärder utan en mängd åtgärder från myndigheternas sida som syftar till garantera att produkterna uppfyller de krav som ställs.¹⁷

I prop. 2010/11:80 angav regeringen att marknadskontroll kan beskrivas som en särskild form av myndighetstillsyn som syftar till att säkerställa att produkter som släpps ut på marknaden eller tas i bruk första gången uppfyller föreskrivna krav. Vidare uttalades att marknadskontroll av produkter görs efter att dessa släppts ut på marknaden i regel genom stickprovsvisa undersökningar av produkter på marknaden samt att marknadskontroll inte avser förhandskontroll eller återkommande kontroll eller besiktning. Marknadskontroll omfattar enligt denna definition inte kontroll i konstruktions- och produktionsskedet och inte heller regelbunden kontroll eller besiktning för att kontrollera om en produkt som används fortfarande uppfyller gällande krav trots förslitning.¹⁸ Regeringen vidhöll genom denna definition vad tidigare angetts vara innebörden av begreppet marknadskontroll.¹⁹

De redovisade förarbetsuttalandena ger alltså uttryck för att marknadskontroll avser kontroll av produkter vid den tidpunkt de tillhandahålls på marknaden, dvs. efter de har släppts ut på marknaden. Sådan kontroll kan göras dels proaktivt, dvs. genom planerade större eller mindre kontrollinsatser, dels reaktivt, dvs. på grund av inträffade händelser eller efter anmälningar om farliga produkter. Kontroller under produktionsstadiet, förhandskontroller och återkommande kontroller av produkter i användning ingår enligt de samstämmiga uttalandena inte begreppet marknadskontroll. Denna innebörd av begreppet marknadskontroll överensstämmer även med de uttalanden som kommissionen gjort i den s.k. blå boken (se avsnittet 5.2.2), att kontroll under konstruktions- och tillverkningsskedet inte utgör marknadskontroll eftersom tillverkaren i dessa skeden ännu inte tagit ansvar för produkternas överensstämmelse genom t.ex. CE-märkning.

¹⁷ SOU 2009:71, *EU, Sverige och den inre marknaden*, s. 246 f.

¹⁸ Prop. 2010/11:80 *Ny lag om ackreditering och teknisk kontroll*, s. 44.

¹⁹ Se t.ex. prop. 2004/05:98, *Riktlinjer för marknadskontroll av produkter, m.m.* s. 7, och prop. 2003/04:121 *Ny produktsäkerhetslag*, s. 64.

Mot bakgrund av det sagda instämmer utredningen i tidigare förarbetsuttalanden och är av uppfattningen att kontroll i konstruktions- och tillverkningskedet inte är att se som marknadskontroll, även om en sådan kontroll i sig inte är utesluten enligt den vida definition av begreppet som finns i förordning (EG) nr 765/2008. Kontroll i tillverknings- och konstruktionskedet är av naturliga skäl mer riktad mot tillverkaren och de olika tillverkningsprocesserna och inte mot själva produkten eftersom det i dessa skeden inte finns någon färdig produkt att kontrollera. Vidare importeras många produkter till EU från tredjeland, vilket innebär att kontroll i tillverkningsstadierna för dessa produkter svårligen kan genomföras. Det sagda hindrar dock inte att kontroll i produktionsleden genomförs i samråd med tillverkarna. Tvärtom kan en sådan kontroll bidra till att fler färdiga produkter uppfyller gällande krav, vilket i förlängningen kan minska behovet av marknadskontroll. Återkommande kontroller av produkter i användning utgör inte heller marknadskontroll, eftersom dessa produkter har nått slutanvändaren och därmed inte längre omfattas av regleringen i förordning (EG) nr 765/2008 (se avsnitt 5.2.2 om kommissionens uttalanden i dess riktlinjer). För produkter inte har släppts ut på marknaden innan de tas i bruk eller som kan användas först efter de satts samman eller installerats kan dock marknadskontroll ske först när produkten för första gången tagits i bruk.

Enligt regeringen är tillsyn främst verksamhet som syftar till att granska en aktörs efterlevnad av gällande regelverk och rätten att besluta om åtgärder för att avhjälpa de fel och brister som har upptäckts vid en sådan granskning, medan t.ex. informationsgivning i normalfallet faller utanför begreppet. Marknadskontrollmyndigheterna bedriver produktkontroll i syfte att kontrollera att produkterna uppfyller gällande krav och har i denna verksamhet befogenhet att rikta olika sanktioner mot den aktör som är ansvarig för upptäckta brister. Denna del av deras verksamhet faller alltså in under tillsynsbegreppet som det är beskrivet av regeringen.

I begreppet marknadskontroll bör enligt utredningens mening även ingå sådana åtgärder som avser myndigheternas fortlöpande övervakning av marknaden och deras samverkan med andra myndigheter, som t.ex. utbyte av information och erfarenheter om vissa produkter som varit föremål för kontroll. Även samverkan med företrädare för organisationer och näringsliv samt informations-

givning till ekonomiska aktörer, t.ex. information om vilka regelverk som är tillämpliga för en viss produkt, bör enligt utredningen ingå i begreppet. Nämnade åtgärder är viktigt komplement till de stickprovsvisa kontroller som utgör själva produktkontrollen. Myndigheternas arbete med dessa åtgärder får anses bidra till mer effektiv marknadskontroll och till att produkter uppfyller gällande krav och därmed vara en del av marknadskontrollverksamheten. I och med att dessa åtgärder inkluderas i begreppet marknadskontroll bör de också anses utgöra en del av den tillsyn som marknadskontrollmyndigheterna bedriver. Marknadskontroll är alltså en form av tillsyn där det – utöver kontroll av produkter som tillhandahålls på marknaden – även ingår andra förebyggande åtgärder som syftar till att produkter ska uppfylla gällande krav, som t.ex. informationsgivning och erfarenhetsutbyte.

En annan närliggande fråga är vad som ska anses ingå i begreppet produkt. Livsmedel är t.ex. exkluderat från tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 765/2008. Någon sådan begränsning görs dock inte i det allmänna produktsäkerhetsdirektivet. Kontroll av livsmedel regleras i ett flertal harmoniserade rättsakter och utförs i Sverige av bl.a. Livsmedelsverket. Sådana kontroller görs både i tillverkningsprocessen av olika livsmedel, men kontroller görs också av färdiga livsmedelprodukter i handeln. Den sistnämnda formen av kontroll utgör enligt utredningens mening en sådan kontroll som ovan beskrivits som marknadskontroll. Utredningen anser därför att det inte finns skäl att i kartläggningen av svenska myndigheter som bedriver marknadskontroll göra någon begränsning för olika produktslag. En annan fråga som utredningen återkommer till i följande kapitel är dock om skillnad bör göras mellan olika produktslag i fråga om de förslag som utredningen lämnar.

5.3 Den svenska organisationen av marknadskontroll

5.3.1 Marknadskontrollrådets sammansättning

Den svenska modellen för marknadskontroll kräver i flera avseenden samarbete mellan marknadskontrollmyndigheter för att uppnå en effektiv och rättssäker kontroll. En produkt faller ofta under flera olika regelverk vilket kan innebära att mer än en myndighet an-

svarar för kontroll av en och samma produkt. Det kan också finnas situationer där det är oklart vilken myndighet som har ansvar för att utöva marknadskontroll för vissa produkter. En effektiv samordning på nationell nivå är också viktigt för att kunna bedriva ett väl fungerande samarbete med marknadskontrollmyndigheter i andra medlemsstater. För att administrera sådant samarbete har Marknadskontrollrådet skapats.

Marknadskontrollrådet är ett nationellt samordningsorgan för marknadskontroll. Rådets uppgifter, funktion och sammansättning regleras i förordning om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn. Marknadskontrollrådet är placerat vid Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), som ansvarar för ordförandeskap och sekretariat, vilket följer av 5 och 9 §§ nämnda förordning. Rådet består av 17 statliga marknadskontrollmyndigheter²⁰ samt Kommerskollegium och Tullverket (6 §). Kommerskollegium medverkar i rådet då marknadskontroll är en komponent i den övergripande regleringen av varors fria rörlighet på den inre marknaden, där kollegiet har särskild kompetens och särskilda funktioner. Tullverket har en viktig funktion i kontrollen av varor från tredje land. Förordningen (EG) nr 765/2008 ställer krav på kontroll av produkter från tredje land vilket förutsätter ett väl fungerande samarbete mellan marknadskontrollmyndigheter och Tullverket.

Marknadskontrollrådet har bl.a. till uppgift att fungera som ett nationellt samordningsorgan i frågor om marknadskontroll, främja samverkan och effektivitet i kontrollen, organisera erfarenhetsutbyte mellan myndigheter, underlätta allmänhetens och näringslivets kontakter med marknadskontrollmyndigheterna, främja samarbete med marknadskontrollmyndigheter i andra medlemsländer och årligen utarbeta och genomföra en nationell handlingsplan för marknadskontroll (7 §). Rådet ska i sitt arbete samråda med och inhämta synpunkter av betydelse för marknadskontroll från myndigheter, företrädare för näringsliv, konsumenter och andra intressenter (8 §).

²⁰ Arbetsmiljöverket, Boverket, Elsäkerhetsverket, Energimyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, Läkemedelsverket, Myndigheten för press, radio och tv, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Socialstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll och Transportstyrelsen. Sedan den 1 juli 2017 ingår också Folkhälsomyndigheten i Marknadskontrollrådet, som marknadskontrollmyndighet enligt lagen (2017:425) om e-cigarettor och påfyllnadsbehållare som trädde i kraft detta datum, se avsnitt 5.3.4.

5.3.2 Utredningens kartläggning av marknadskontroll i Sverige

Utöver den marknadskontroll som bedrivs av de myndigheter som ingår i Marknadskontrollrådet har också andra statliga och kommunala myndigheter verksamheter med marknadskontrollansvar. En del av utredningens uppdrag är att kartlägga samtliga myndigheters verksamhet med marknadskontroll samt vilka befogenheter och sanktionsmöjligheter som varje myndighet har till sitt förfogande i denna verksamhet. Utredningen har därför skickat ut en enkät med frågor till myndigheterna i Marknadskontrollrådet, men även till utvalda myndigheter som inte ingår i detta råd. Frågorna rör bl.a. vilka produkter som faller inom myndigheternas kontrollansvar, om annan myndighet också har kontrollansvar över dessa produkter, vilka befogenheter och sanktionsmöjligheter som myndigheterna har i verksamheten samt om dessa bedöms vara tillräckliga för myndigheternas arbete med marknadskontroll. Nedan redovisas svaren från de myndigheter som har uppgett att de bedriver marknadskontroll under respektive rubrik. De myndigheter som har fått enkäten men som har uppgett att de inte bedriver marknadskontrollverksamhet är Energimarknadsinspektionen, Fortifikationsverket, Försvaret (med undantag för Generalläkarfunktionen), Inspektionen för strategiska produkter, Lantmäteriet, Polismyndigheten och Länsstyrelserna (varav dock en har beskrivit kontroll av livsmedelsproduktion som marknadskontroll, vilket faller utanför begreppet marknadskontroll). Den verksamhet som har beskrivits av Försvarets materielverk, Havs- och vattenmyndigheten samt Trafikverket är inte en sådan kontroll av färdiga produkter på marknaden som utredningen avser med begreppet marknadskontroll. Havs- och vattenmyndighetens kontroll gäller storleken på fiskefångst, Försvarets materielverks kontroll avser certifieringsverksamhet och Trafikverkets beskrivna verksamhet består av kontroll av intyg för driftskompatibilitetskomponenter utfärdade av ackrediterade kontrollorgan, medan Transportstyrelsen har ansvar för själva marknadskontrollen för produkten i fråga. De beskrivna kontrollverksamheterna faller alltså utanför marknadskontrollbegreppet, och får följaktligen anses utgöra en annan form av kontrollverksamhet. Deras svar redovisas därför inte den följande sammanställningen.

5.3.3 Myndigheter som ingår i Marknadskontrollrådet

Arbetsmiljöverket

Myndighetens marknadskontrollansvar

I 3 kap. 8 § arbetsmiljölagen (1977:1160) ställs ett generellt krav på att tekniska anordningar ska erbjuda betryggande säkerhet mot ohälsa och olycksfall. Vissa produkter som omfattas av lagen måste dessutom uppfylla kraven i specifika föreskrifter.

Följande tekniska anordningar kontrolleras av Arbetsmiljöverket med stöd av föreskrifter som genomför olika EU-rättsliga produkt-direktiv:

- Maskiner (Arbetsmiljöverkets föreskrifter [AFS 2008:3] om maskiner)
- Tryckbärande anordningar (Arbetsmiljöverkets föreskrifter [AFS 2016:1] om tryckbärande anordningar)
- Enkla tryckkärl (Arbetsmiljöverkets föreskrifter [AFS 2016:2] om enkla tryckkärl)
- Utrustning för potentiellt explosiva atmosfärer (Arbetsmiljöverkets föreskrifter [AFS 2016:4] om utrustning och skyddssystem som är avsedda för användning i potentiellt explosiva atmosfärer)
- Personlig skyddsutrustning (Arbetsmiljöverkets föreskrifter [AFS 1996:7] om utförande av personlig skyddsutrustning).

Följande tekniska anordningar kontrolleras av Arbetsmiljöverket med stöd av nationella produktregler:

- Stegar och arbetsbockar (Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna [AFS 2004:3] om stegar och arbetsbockar)
- Ställningar (Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd [AFS 2013:4] om ställningar)
- Mast- och stolpskor (Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [AFS 2000:6] om mast- och stolparbete)

- Behållare, rörledningar och anläggningar (Arbetsmiljöverket föreskrifter och allmänna råd ([AFS 2005:2] om tillverkning av vissa behållare, rörledningar och anläggningar)
- Skyddsräcken, skyddsnet (Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd [AFS 1999:3] om byggnads- och anläggningsarbete).

Arbetsmiljöverket har inget marknadskontrolluppdrag kopplat till den s.k. Reach-förordningen²¹ som reglerar hantering och kontroll av kemiska ämnen. Myndigheten ansvarar dock för tillsynen i fråga om denna förordning för arbetsmiljöfrågor enligt 7 kap. arbetsmiljölagen (17 § arbetsmiljöförordningen [1977:1166]). I 3 kap. 9 § arbetsmiljölagen anges att den som tillverkar, importerar eller överlåter ett ämne, som kan föranleda ohälsa eller olycksfall, skall vidta de åtgärder som behövs för att hindra eller motverka att ämnet vid avsedd användning innebär risk från skyddssynpunkt. Myndigheten anser att nämnda bestämmelse kompletterar Reach-förordningen.

Enligt 3 kap. 10 § arbetsmiljölagen ska den som överlåter eller upplåter en förpackad produkt se till att förpackningen inte innebär risk för ohälsa eller olycksfall. Arbetsmiljöverket har inga gällande föreskrifter som specificerar denna paragraf och har såvitt känt inte utövat marknadskontroll med stöd av bestämmelsen.

Arbetsmiljöverket har avsatt resurser för tio årsarbetskrafter för marknadskontroll, cirka sju årsarbetskrafter används dock i verksamheten då övriga årsarbetskrafter har använts för andra uppdrag.

Arbetsmiljöverkets marknadskontroll är inte decentraliserad, genom att t.ex. kommunala myndigheter har ansvar för genomförandet av vissa uppgifter, utan myndigheten genomför samtliga kontroller som faller inom dess ansvarsområde.

Myndigheten deltar i marknadskontrollprojekt inom ramen för EU-samarbetet. Myndigheten deltar även i olika marknadskontrollforum både på EU-nivå och inom Norden.

²¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier.

Marknadskontrollens utformning och andra myndigheters kontrollansvar

Arbetsmiljöverket anser att regelverket möjliggör en allomfattande kontroll av de produkter som myndigheten ansvarar för. Marknadskontrollen av produkter har dock enligt myndigheten fått en undanskymd och otydlig reglering i arbetsmiljölagen, vars främsta syfte är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Arbetsmiljöverket anser att lagen, som företrädevis riktar sig mot arbetsgivare, är otydlig beträffande de ekonomiska aktörernas ansvar för produkter. Myndighetens marknadskontrollansvar riskerar därför att överskuggas av dess arbetsmiljöansvar.

En del av resurserna för marknadskontroll används till andra arbetsuppgifter, t.ex. föreskriftsarbete och standardisering. Dessa arbetsuppgifter ger enligt myndigheten bra förutsättningar för marknadskontroll, men det är viktigt att de inte tar i anspråk resurser från marknadskontrollverksamheten.

Arbetsmiljöverket delar ansvaret för marknadskontroll av utrustning för potentiellt explosiva atmosfärer med Elsäkerhetsverket. EU-direktivet på området har genomförts i såväl Arbetsmiljöverkets som i Elsäkerhetsverkets föreskrifter. Det delade ansvaret gör det svårt för de ekonomiska aktörerna att få en helhetsbild över gällande produktkrav. Det finns också en risk att myndigheterna gör olika bedömningar i marknadskontrollen.

Arbetsmiljöverket delar ansvaret för marknadskontroll med Konsumentverket för personlig skyddsutrustning. Arbetsmiljöverket svarar för kontrollen av personlig skyddsutrustning för yrkesmässigt bruk. Konsumentverket ansvarar för sådan utrustning för privat bruk och tillämpar Arbetsmiljöverkets föreskrifter på området. Arbetsmiljöverket anser att gränsdragningen mellan privat och yrkesmässigt bruk är problematisk samt att myndigheterna riskerar att göra olika bedömningar i kontrollen.

Vad gäller andra produkter än personlig skyddsutrustning menar Arbetsmiljöverket att det är det oklart om dess marknadskontroll också omfattar produkter som enbart används för privat bruk. I fråga om maskiner bedriver Arbetsmiljöverket marknadskontroll av

alla maskiner där en yrkesmässig användning inte kan uteslutas.²² Arbetsmiljöverket efterlyser ett förtydligande av gränsdragningen för privat och yrkesmässigt bruk.

Arbetsmiljöverket anser att är viktigt att marknadskontrollmyndigheterna deltar i EU-samarbetet om den harmoniserade lagstiftningen. Arbetsmiljöverket menar också att myndighetens möjlighet att bevaka sina ansvarsområden försvåras av att olika departement ansvarar för genomförandet av olika EU-direktiv.

Det förekommer att myndigheten i sin kontroll upptäcker brister som faller utanför dess ansvarsområde. Myndigheten behöver då informera den ansvariga marknadskontrollmyndigheten om sina iakttagelser. Arbetsmiljöverket har motsvarande behov av information från andra myndigheter. Denna samverkan måste enligt myndigheten vara möjlig utan att de berörda myndigheterna bryter mot den sekretess som gäller mellan myndigheter enligt 8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Varken arbetsmiljölagsstiftningen eller förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn innehåller någon sekretessbrytande bestämmelse i detta avseende.

Arbetsmiljöverket framhåller också att samverkan med andra marknadskontrollmyndigheter är viktig för att myndigheterna ska kunna nyttja varandras kompetens. Myndigheten kan t.ex. behöva tillgång till Elsäkerhetsverkets kompetens när ett ställverk är en del av den maskin som Arbetsmiljöverket ska kontrollera. Det förekommer också att marknadskontrollmyndigheter från andra EU-länder deltar i myndighetens marknadskontrollprojekt. Enligt myndigheten aktualiseras det i nämnda fallen både frågan om sekretess och tillträdesrätt till lokaler och ställer frågan om dessa problem går att lösa på annat sätt än genom att personer förordnas av Arbetsmiljöverket att delta för myndighetens räkning i dess kontrollverksamhet.

²² Arbetsmiljölagens tillämpningsområde anges som ”varje verksamhet där arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning”. Hänvisningen till 3 kap. i 1 kap. 2 § tredje stycket arbetsmiljölagen kan enligt myndigheten läsas som att den utvidgar tillämpningsområdet till att marknadskontroll även omfattar produkter som enbart används för privat bruk. Detta kommer enligt myndigheten till uttryck i prop. 1993/94:186 s. 46. Där anges att ”i princip alla maskiner omfattas av bestämmelserna om produktsäkerhet i 3 kap. 8 § arbetsmiljölagen.” Vidare påpekas att ”den direkta marknadsövervakningen när det gäller maskiner som huvudsakligen är avsedda för privat bruk bör i stor utsträckning kunna fullgöras av Konsumentverket som vid behov av åtgärder i påföljdsskedet samråder med Arbetarskyddsstyrelsen”.

Befogenheter och sanktionsmöjligheter

Arbetsmiljöverket är tillsynsmyndighet enligt arbetsmiljölagen (7 kap. 1 §). Arbetsmiljöverket har med stöd av arbetsmiljölagen rätt att på begäran få upplysningar, handlingar och prov samt påkalla de undersökningar som behövs för tillsynen (7 kap. 3 och 4 §§). Myndigheten har rätt till tillträde till arbetsställen för undersökningar och provtagningar. Myndigheten har vid behov rätt till handräckning av Polismyndigheten (7 kap. 5 §). Arbetsmiljöverket har rätt att få ersättning för kostnaden för undersökning av prov som varit skäligen påkallade (22 § arbetsmiljöförordningen).

För marknadskontroll inom det harmoniserade lagstiftningsområdet har Arbetsmiljöverket de befogenheter som anges i förordning (EG) nr 765/2008, bl.a. befogenhet att kräva in de dokument som myndigheten behöver för sin kontroll, få tillträde till de ekonomiska aktörernas lokaler och ta nödvändiga varuprover.²³

Arbetsmiljöverkets kontroll av maskiner som inte släpps ut på marknaden utan som konstrueras på platsen där de ska tas i bruk initieras ofta genom att myndigheten gör iakttagelser i tillsynen över arbetsgivarens efterlevnad av reglerna om användning av arbetsutrustning. Arbetsmiljöverket anser att frågan om myndighetens befogenheter blir komplicerad när myndigheten behöver besöka ett arbetsställe för att kontrollera om en tillverkare uppfyller maskinföreskrifternas krav. Det är oklart om arbetsmiljölagen ger myndigheten tillträdesrätt till ett rättssubjekts arbetsställe för att kontrollera ett annat rättssubjekts regelefterlevnad. Frågan om tillträde till lokaler bör därför klargöras då det är av vikt att marknadskontrollmyndigheterna har befogenheter att bl.a. besöka arbetsplatser och andra lokaler där produkter tas i bruk.

Arbetsmiljöverket får meddela förelägganden eller förbud mot att släppa ut en produkt på marknaden, ta en produkt i drift eller att tillhandahålla en produkt (7 kap. 7 §). Ett sådant beslut får

²³ Arbetsmiljöverket har utläst ett uppdrag att vara marknadskontrollmyndighet enligt förordning (EG) nr 765/2008 ur arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen i kombination med den svenska förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen. Även det faktum att Arbetsmiljöverket sedan 2014 är angiven som marknadskontrollmyndighet i bilagan till förordningen (2014:1039) om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn visar enligt Arbetsmiljöverket att myndigheten är behörig myndighet enligt förordning (EG) nr 765/2008. Myndigheten anser dock att det vore önskvärt med en tydligare reglering av myndighetens behörighet och uppdrag enligt förordning (EG) nr 765/2008.

förenas med vite. Arbetsmiljöverket får även ålägga en aktör att lämna varningsinformation eller att återkalla en produkt (7 kap. 11 §). Sådana beslut ska förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövligt.

Vidare kan myndigheten med stöd av 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen och 18 § 4 arbetsmiljöförordningen meddela föreskrifter om sanktionsavgifter. Avgiften ska som huvudregel tas ut även om överträdelsen inte skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Vissa regler i arbetsmiljölagen är straffsanktionerade genom att ansvar för arbetsmiljöbrott kan aktualiseras. Arbetsmiljöverkets sanktionsmöjligheter är desamma oavsett produktslag. Detta kan dock komma att ändras då nationella regler kommer att träda i kraft under 2017 som komplementerar EU-förordningen om personlig skyddsutrustning²⁴.

Arbetsmiljöverket anser att det kan vara problematiskt för de ekonomiska aktörerna att myndigheten delar ansvaret för produkter som regleras av EU-direktiv med andra myndigheter. Detta kan leda till att sanktionerna är varierar för produkter som regleras av samma direktiv beroende på vilken myndighet som ansvarar för det aktuella produktslaget. För personlig skyddsutrustning gäller dessutom olika sanktionsavgifter beroende på om utrustningen är för privat eller yrkesmässigt bruk.²⁵ Myndigheten förespråkar en enhetlig reglering av befogenheter, kriterier och beslutsmandat när det gäller samtliga marknadskontrollmyndigheters hantering av sanktionsavgifter. Arbetsmiljöverkets hantering av sanktionsavgifter är enligt myndigheten ett effektivt arbetssätt som inte i onödan belastar rättsväsendet, samtidigt som det fullt ut tillgodoser gällande krav på rätt till domstolsprövning.

Myndigheten har vidare framfört att det inte är möjligt att verkställa utdömda viten eller sanktionsavgifter för ekonomiska aktörer som inte finns i Sverige. Detta innebär att en svensk tillverkare som inte uppfyller kraven kan påföras sanktionsavgifter för de felaktiga produkter som den har släppt ut på marknaden. En utländsk till-

²⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/425 av den 9 mars 2016 om personlig skyddsutrustning och om upphävande av rådets direktiv 89/686/EEG.

²⁵ Detta kommer dock enligt myndigheten sannolikt att ändras då EU-förordningen om personlig skyddsutrustning kompletteras med nationella regler om bl.a. sanktioner. Då kan situationen i stället bli den att myndigheten ska följa två olika beslutsrutiner beroende på vilken typ av produkt marknadskontrollen avser, med olika bemyndiganden för myndigheten och olika rekvisit för uttag av sanktionsavgift. Detta skulle enligt Arbetsmiljöverket vara mindre lämpligt då det försvårar enhetligt beslutsfattande inom marknadskontrollen.

verkare kan dock undgå sanktionsavgifter i Sverige trots att denne släppt ut samma typ av felaktiga produkter på den svenska marknaden.

Arbetsmiljöverket menar också att alla delar av direktiv som anpassats till rambeslutet nr 768/2008/EG inte är tydligt genomförda i svensk rätt. Ett exempel är skyldigheten för tillverkare att lämna uppgifter till de behöriga myndigheterna i de medlemsstater där de har tillhandahållit produkten. Uppgiftsskyldigheten i 7 kap. 3 § arbetsmiljölagen gäller endast i förhållande till tillsynsmyndigheten i Sverige. Myndigheten menar att en uppgiftsskyldighet till andra myndigheter bör föreskrivas i lag. Ett annat exempel är bestämmelser som reglerar förfarandet när en myndighet har skäl att anta att en produkt utgör en risk. En allmän bestämmelse om skyldighet att lämna uppgifter till bl.a. kommissionen och andra medlemsstater finns i 3 § förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen, men myndigheten ställer frågan om det är tillräckligt.

Särskilt om CE-märkning och produktsäkerhetslagen

Det förekommer att Arbetsmiljöverket upptäcker produkter i detaljhandeln som är CE-märkta trots att sådan märkning inte är föreskriven för produkten. Sådana upptäckter har dock inte föranlett någon åtgärd från verkets sida. En polisanmälan enligt 17 § lagen om ackreditering och teknisk kontroll skulle dock vara en möjlig åtgärd i detta fall. I sektorslagstiftningen finns också förbud mot att anbringa CE-märke på produkter för vilka sådan märkning inte är föreskriven, t.ex. anges i 16 § Arbetsmiljöverkets föreskrifter om maskiner att det inte är tillåtet att anbringa CE-märkning på produkter som inte omfattas av föreskrifterna.

Om en produkt inte är CE-märkt trots att sådan märkning är föreskriven för produkten görs en utredning för att fastställa orsaken till att CE-märkning saknas. Om produkten har genomgått en bedömning av överensstämmelse och uppfyller de grundläggande kraven i övrigt måste tillverkaren enligt Arbetsmiljöverket kunna åtgärda bristen genom att påföra ett CE-märke i efterhand. Om det däremot visar sig att CE-märkningen saknas p.g.a. att bedömningen om överensstämmelse inte gjorts är det fråga om en felaktig pro-

dukt som inte får finnas på marknaden. De åtgärder som då aktualiseras är föreläggande om återkallelse/tillbakadragande och försäljningsförbud i förening med vite. Även 17 § lagen om ackreditering och teknisk kontroll kan vara tillämplig i de fall en produkt saknar CE-märkning p.g.a. att gällande produktkrav inte är uppfyllda. Arbetsmiljöverket kan inte använda sig av sanktionsavgifter i de fall en produkt saknar CE-märkning. Arbetsmiljöverket har dock bemyndigande att föreskriva om sanktionsavgifter och skulle därför kunna införa en sanktionsavgift för överträdelser som innebär att produkter inte är CE-märkta trots att de ska ha sådan märkning.

I 7 kap. 11 § arbetsmiljölagen anges att den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 8–10 §§ får åläggas att lämna varningsinformation eller att återkalla en produkt samt att innehållet i ett sådant åläggande ska motsvara vad som anges i 14–18 §§ produktsäkerhetslagen. I övrigt tillämpas produktsäkerhetslagen för konsumentprodukter i de fall där sektorslagstiftningen saknar motsvarande regler. Det kan t.ex. vara fråga om möjligheten att begära att en farlig produkt förstörs. Det är dock inte vanligt förekommande att myndigheten tillämpar bestämmelserna i produktsäkerhetslagen. Arbetsmiljöverket anser att lagens befogenheter och sanktionsmöjligheter är tillräckliga för en effektiv marknadskontroll.

Boverket

Myndighetens marknadskontrollansvar

Boverket är marknadskontrollmyndighet enligt förordning (EG) nr 765/2008 och har ansvar för byggprodukter som omfattas av byggproduktförordningen²⁶, linbanedirektivet²⁷ och hissdirektivet²⁸ (8 kap. 3 § plan- och byggförordningen [2011:338], PBF). Både hiss- och linbanedirektiven är genomförda i Boverkets föreskrifter och all-

²⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EG.

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/9/EG av den 20 mars 2000 om linbaneanläggningar för persontransport. Direktivet ska under 2018 ersättas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/424 av den 9 mars 2016 om linbaneanläggningar och om upphävande av direktiv 2000/9/EG.

²⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/33/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om hissar och säkerhetskomponenter till hissar.

männas råd om hissar och vissa andra motordrivna anordningar (BFS 2011:12 – H 12). Boverket är också tillsynsmyndighet för byggprodukter som *inte* omfattas av byggproduktförordningen (8 kap. 5 a § PBF). Boverket ska för dessa produkter utöva tillsyn över att bestämmelserna om krav på byggprodukters lämplighet i 8 kap. 19 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och i föreskrifter meddelade i anslutning till lagen följs.

Boverket har också bemyndigande att utöva tillsyn över byggprodukters produktsäkerhet enligt produktsäkerhetslagen (3 § produktsäkerhetsförordningen).

Marknadskontrollverksamheten motsvarar fem årsarbetskrafter.

På EU-nivå deltar Boverket i samarbetsgrupper för byggprodukter, hissar och linbaneanläggningar. Boverket samarbetar också med marknadskontrollmyndigheter på den inre marknaden.

Boverkets marknadskontroll är inte decentraliserad. Boverket har emellertid fått indikationer på att vissa kommuner är osäkra på sitt ansvar i förhållande till marknadskontrollmyndigheten vid handläggning av ansökan om installation av t.ex. en eldstad.

Marknadskontrollens utformning och andra myndigheters kontrollansvar

Kemikalieinspektionen och Elsäkerhetsverket bedriver också marknadskontroll utifrån den lagstiftning som styr dessa myndigheters kontroll av produkter som kan vara byggprodukter. Boverkets erfarenhet är det sällan uppstår tveksamheter om vilken myndighet som ansvarar för kontroll av en viss produkt. I stället kontrollerar flera myndigheter samma produktgrupp ur olika aspekter. Det kan vara betungande för företagen att olika myndigheter vid olika tidpunkter genomför kontroller. Praktiska problem p.g.a. överlappande ansvarsområden har lösts genom kommunikation mellan myndigheter, vilket underlättas av samarbetet i Marknadskontrollrådet. Boverket anser att en samstämmig användning av legaldefinitioner skulle göra samarbetet än lättare. Som exempel ges att begreppet ”importör” har definierats på olika sätt i byggproduktförordningen respektive tulllagstiftningen.

Det kan enligt myndigheterna vara svårt att avgöra vilken myndighet som ansvarar för kontroll av en viss produkt, t.ex. i fråga om att fastställa vad som är en byggprodukt. Gränsdragningen försvåras av

att det finns två rättsliga definitioner av begreppet byggprodukt²⁹. Det är också problematiskt om en produkt märks som om den vore en byggprodukt, trots att den inte är en sådan. Det är oklart om marknadskontrollansvaret då åligger Boverket eller den myndighet som ansvarar för produkter av den felmärkta typen. Praktiska problem som uppstått till följd av överlappande ansvarsområden har lösts genom kommunikation mellan myndigheterna, vilket underlättas av samarbetet i Marknadskontrollrådet.

Boverket känner inte till att någon annan myndighet som bedriver marknadskontroll av hissar eller linbaneanläggningar och det förekommer inte heller några gränsdragningsproblem för dessa produkter.

Befogenheter och sanktionsmöjligheter

Boverkets befogenheter för byggprodukter som omfattas av byggproduktförordningen anges i 11 kap. 5 § PBL och 8 kap. 4–5 §§ PBF. Boverket ska utföra de uppgifter som följer av artiklarna 20–22 och 23.2 i förordning (EG) nr 765/2008 (8 kap. 4 § 4 PBF). Det innebär bl.a. att Boverket ska säkerställa att produkter som utgör en allvarlig risk återkallas, dras tillbaka eller att tillhandahållandet på marknaden förbjuds. Boverket får också förstöra eller på annat sätt göra produkter obrukbara enligt artikel 29.4 i förordning (EG) nr 765/2008 (8 kap. 5 § PBF).

För byggprodukter som omfattas av byggproduktförordningen får Boverket vidta de åtgärder som följer av art. 56–59 i byggproduktförordningen om gällande produktkrav inte är uppfyllda eller om Boverket har tillräckliga skäl att anta att de inte är uppfyllda (11 kap. 26 § PBL).

Boverket ska förelägga den ekonomiska aktören att vidta alla lämpliga åtgärder för att se till att produkten uppfyller kraven, eller dra tillbaka produkten från marknaden eller återkalla produkten från kunden om utredningen (som följer efter att marknads-

²⁹ Enligt 1 kap. 4 § PBL är en byggprodukt ”en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk”, medan artikel 2.1 byggproduktförordningen definierar begreppet som ”varje produkt eller byggsats som tillverkas och släpps ut på marknaden för att varaktigt ingå i byggnadsverk eller delar därav och vars prestanda påverkar byggnadsverkets prestanda i fråga om de grundläggande kraven för byggnadsverk”.

kontrollmyndigheten vidtagit åtgärder enligt artikel 20 i förordning (EG) nr 765/2008 eller om myndigheten har tillräckliga skäl att anta att byggprodukten faktiskt inte uppfyller angivna prestanda och utgör en risk för uppfyllandet av de grundläggande kraven för byggnadsverket) visar att byggprodukten faktiskt inte uppnår de krav som fastställs i förordningen (artikel 56 i byggproduktförordningen), eller att produkten står i överensstämmelse med byggproduktförordningen men likväl utgör en risk för uppfyllandet av de grundläggande kraven för byggnadsverk, människors hälsa eller säkerhet eller för andra aspekter för av skydd i allmänhetens intresse (artikel 58 i byggproduktförordningen).

Även vid formellt bristande överensstämmelse (artikel 59 i byggproduktförordningen) ska marknadskontrollmyndigheten förelägga den ekonomiska aktören att vidta alla lämpliga åtgärder för att se till att produkten uppfyller kraven, eller dra tillbaka produkten från marknaden eller återkalla produkten från kunden.

Enligt artikel 57 i byggproduktförordningen ska Boverket vidta åtgärder för att en byggprodukt som en utländsk marknadskontrollmyndighet funnit brister i överensstämmelsen med byggproduktförordningen ska dras tillbaka från marknaden.

Boverket kan alltså rikta föreläggande mot samtliga typer av ekonomiska aktörer: tillverkare, importör, distributör och tillverkarens representant. Boverket kan förena föreläggande med vite (11 kap. 37 § PBL).

Boverket har rätt att hos den som tillverkar eller representerar tillverkaren och hos den som importerar eller saluför byggprodukter få tillgång till produkter för kontroll samt de upplysningar och handlingar som behövs och tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder (11 kap. 8 § första stycket 3 PBL). Boverket har rätt att få utländskt certifikat, intyg eller annan handling översatt till svenska för att kunna ta del av innehållet (samma paragraf fjärde stycket).

Polismyndigheten ska lämna det biträde som behövs för tillträde enligt 8 § (11 kap. 9 § PBL). Boverket kan hos Kronofogdemyndigheten ansöka om handräckning för att genomföra en åtgärd som avses i 11 kap. 8 § (11 kap. 39 § PBL). Boverket har rätt att av tillverkaren, dennes representant, importören eller saluföraren av byggprodukter få ersättning för kostnader vid provtagning om en produkt visar sig inte uppfylla gällande krav (11 kap. 8 b § PBL).

Boverket har som huvudregel rätt att begära in produkter för kontroll utan att utge ersättning till den ekonomiska aktören (11 kap. 8 c § PBL).

För byggprodukter som omfattas av byggproduktförordningen har Boverket som huvudregel rätt ta ut byggsanktionsavgift om någon bryter mot vissa bestämmelser i lagen eller bestämmelserna i en EU-förordning om krav på byggprodukter (11 kap. 51 § PBL). Byggsanktionsavgiften ska normalt tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet (11 kap. 53 § PBL första stycket).

Beträffande *hissar och linbaneanläggningar* har Boverket i sin marknadskontrollverksamhet i stort samma befogenheter som för byggprodukter som omfattas av byggproduktförordningen. Boverkets befogenhet att utfärda förelägganden avseende hissar och linbaneanläggningar framgår av 11 kap. 26 § andra och tredje stycket PBL. Andra stycket hänvisar till artiklarna 19–21 i förordning (EG) nr 765/2008. För hissar och linbaneanläggningar får Boverket förena föreläggande med vite (11 kap. 37 § PBL). Enligt 11 kap. 8 § andra stycket gäller Boverkets rätt till tillträde till bl.a. lokaler även den som installerar hissar.

Boverkets rätt att besluta om byggsanktionsavgift för hissar överensstämmer i stort med möjligheten att kräva byggsanktionsavgift för byggprodukter som omfattas av byggproduktförordningen.

I fråga om produkter som *inte* omfattas av byggproduktförordningen har Boverket rätt att besluta om förelägganden eller förbud som behövs för att bestämmelsen om byggprodukter i 8 kap. 20 § andra stycket ska följas (11 kap. 25 § PBL). Lagrummet omfattar därmed enbart byggprodukter som inte omfattas av byggproduktförordningen³⁰. Beslut om förbud gäller omedelbart, om inget annat bestäms (11 kap. 38 § PBL). Ett beslut om förbud får förenas med vite.

³⁰ Boverket menar att ordalydelsen av 8 kap. 20 § andra stycket PBL är något otydlig; dels för att nuvarande formulering inte i sig utesluter att hissar och linbaneanläggningar omfattas av andra stycket, dels för att formuleringen inte klargör att andra stycket avser produkter som inte omfattas av en harmoniserade teknisk specifikation under byggproduktförordningen. Vissa europeiska marknadskontrollmyndigheter anser att samtliga byggprodukter omfattas byggproduktförordningen.

Boverkets rätt till tillträde och upplysningar samt rätt till ersättning för provning och biträde av Polismyndigheten är densamma för dessa produkter som för produkter som omfattas av byggproduktförordningen (se nämnda lagrum ovan). Boverket får också ansöka om handräckning hos Kronofogdemyndigheten för åtgärder som avses i 11 kap. 8 §, men också för sådant föreläggande som avses i 11 kap. 25 § (11 kap. 39 § första stycket 1 och 2 PBL).

Boverkets befogenheter enligt dess bemyndigande att utöva tillsyn över byggprodukters produktsäkerhet regleras i produktsäkerhetslagen (om dessa befogenheter; se avsnitt 3.4.2). Boverket har enligt produktsäkerhetslagen möjlighet att påföra sanktionsavgift om näringsidkaren eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot vissa av lagens bestämmelser.

Boverkets befogenheter varierar dels med produktslaget, dels med tillämplig lagstiftning. Boverket har här framfört följande.

Boverkets beslut om förbud av byggprodukter som omfattas av byggproduktförordningen gäller inte omedelbart utan först när beslutet vunnit laga kraft, till skillnad från beslut om förbud av byggprodukter som inte omfattas av förordningen eller beslut som fattas med stöd av produktsäkerhetslagen. Det är problematiskt att myndigheten inte kan förordna att beslut som fattas med stöd av byggproduktförordningen ska gälla omedelbart, särskilt då det kan ta tid att delge den ekonomiska aktören beslutet.

Boverket får ansöka om handräckning hos Kronofogdemyndigheten för att genomföra en åtgärd som avses med ett föreläggande för en produkt som inte omfattas av byggproduktförordningen. Motsvarande bestämmelse saknas för beslut om föreläggande eller förbud för produkter som omfattas av denna förordning. Boverket har ännu inte ansökt om handräckning och har därmed ingen praktisk erfarenhet om handräckningen fungerar såsom avsett.

I byggproduktförordningen saknas tydligt stöd för att gå ut med varningsinformation (jfr 33 § produktsäkerhetslagen). Boverket har inte heller tydligt stöd för att förelägga en aktör om innehållet i bruksanvisning. Det är en brist när myndigheten handlägger ärenden om komplicerade byggprodukter där bruksanvisningen är avgörande för att användaren ska kunna använda produkten på rätt sätt.

Enligt byggproduktförordningen saknas möjlighet att hindra en näringsidkare från att exportera en produkt (jfr 29 § produktsäkerhetslagen). Enligt förordning (EG) nr 765/2008 ska medlemsstaterna helst förstöra produkterna vid allvarliga brister för att förhindra återimport. En möjlighet att förhindra export skulle dock vara användbar i de fall bristerna består av formella fel som kan åtgärdas eller då det är svårt att genomföra en förstöring.

Boverket har vidare påpekat att säkerhetsbrister som bedöms enligt produktsäkerhetslagen kan leda till betydligt skarpare sanktion än om motsvarande brist handläggs enligt PBL. Säkerhetsbrister som handläggs enligt PBL och byggproduktförordningen kan leda till förelägganden i kombination med vite, men inte till en sanktionsavgift.

I fall där en ekonomisk aktör som olovligen använder en annan aktörs tekniska dokumentation för att upprätta prestandadeklARATION och CE-märkning verkar den enda möjlighet till ingripande vara förelägganden med vite. Boverket har dock ännu inte fattat beslut i ett sådant ärende och saknar därför erfarenhet av hur det fungerar i praktiken.

Boverket anser att överklagandereglererna för dess beslut inte är tillfredställande. Beslut som fattas med stöd av PBL överklagas till Mark- och miljödomstolen medan beslut enligt produktsäkerhetslagen överklagas till förvaltningsdomstol. Eftersom ett ärende kan handläggas enligt både produktsäkerhetslagen och antingen byggproduktförordningen eller PBL kan ett beslut komma att överprövas av två olika domstolar. För myndighetens motpart är förfarandet komplicerat. Domstolarna kan också meddela olika utfall och ingen helhetsbedömning av ärendet görs.

Särskilt om CE-märkning och produktsäkerhetslagen

Boverket har inte avslutat något fall där en byggprodukt varit CE-märkt trots att sådan märkning inte är tillåten. Boverket bedömer att sådana ärenden kan handläggas med stöd av 11 kap. 26 § första och tredje stycket PBL och artikel 59 i byggproduktförordningen (som reglerar formellt bristande överensstämmelse i fråga om CE-märkning). Boverket bedömer att problemet inte aktualiseras för hissar och linbaneanläggningar. Även den motsatta situationen, dvs. att en byggprodukt för vilken CE-märkning är föreskriven

saknar sådan märkning handläggs enligt nämnda bestämmelser. Den berörda ekonomiska aktören föreläggs att anbringa CE-märkning på de produkter som ska vara CE-märkta. För att få CE-märka en produkt under byggproduktförordningen måste tillverkaren först upprätta en prestandadeklaration. Saknas både prestandadeklaration och CE-märkning överväger Boverket att utfärda försäljningsförbud (tillbakadragande eller återkallande, artikel 2 p. 23–24 byggproduktförordningen). Även det utfärdas med stöd av 11 kap. 26 § PBL och byggproduktförordningen. Boverket bedömer att problemet sällan aktualiseras i fråga om hissar och linbaneanläggningar.

Boverket beaktar 17 § i lagen om ackreditering och teknisk kontroll i myndighetens handläggning avseende byggprodukter, hissar och linbaneanläggningar, men har aldrig tillämpat bestämmelsen. Boverket anser att bestämmelsen i och för sig är tillämplig i de fall en produkt är CE-märkt trots att sådan märkning inte är tillåten, men anser att det är mer effektivt och proportionerligt att handlägga ärendena med stöd av nämnda bestämmelser i PBL och byggproduktförordningen. Boverket menar att det är önskvärt att lagstiftaren ger vägledning om i vilka fall en polisanmälan enligt 17 § ska göras.

Boverket handlägger cirka 1–2 ärenden per år enligt produktsäkerhetslagen. I fall som avser byggprodukter där säkerhetsbrister upptäcks men reglering om deras specifika lämplighet saknas, handläggs ärenden enligt produktsäkerhetslagen. Övriga produkter som kontrolleras av Boverket omfattas av regler i sektorslagstiftningen som tillämpas före reglerna i produktsäkerhetslagen. Företag villas produkter inte uppfyller gällande krav åtgärdar ofta bristerna frivilligt. Boverket har hittills endast utfärdat ett föreläggande med stöd av produktsäkerhetslagen. Boverket har inte uppmärksammat att befogenheterna och sanktionsmöjligheterna enligt lagen inte skulle vara tillräckliga. Boverket har dock noterat att det finns en påtaglig skillnad mellan bestämmelserna i byggproduktförordningen och produktsäkerhetslagen vad gäller vilken information tillsynsmyndigheten kan begära från tillsynsobjekten. Enligt artikel 16 i byggproduktförordningen ska varje aktör ge information om vilka som försett dem med produkter och vice versa under en tioårsperiod. Motsvarande bestämmelse saknas i produktsäkerhetslagen, som endast anger att näringsidkaren ska lämna de upplysningar som behövs (26 § produktsäkerhetslagen).

Elsäkerhetsverket

Myndighetens marknadskontrollansvar

Elsäkerhetsverket är marknadskontrollmyndighet för följande produkter som regleras av harmoniserade regler och som således faller inom tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 765/2008:

- Elektrisk utrustning, elektrisk skyddsutrustning och elektriska skyddssystem avsedda för användning i potentiellt explosiva atmosfärer (14–14 a §§ förordningen [1993:1068] om elektrisk materiel och 3 § produktsäkerhetsförordningen)
- Utrustnings elektromagnetiska kompatibilitet (12–13 §§ förordningen [2016:363] om elektromagnetisk kompatibilitet)
- Radioutrustning (elsäkerhet) (9 § radioutrustningsförordningen [2016:394] och 3 § produktsäkerhetsförordningen)
- Leksaker (elektriska egenskaper) (15–17 §§ förordningen [2011:703] om leksakers säkerhet och 3 § produktsäkerhetsförordningen).

Följande produkter på det icke-harmoniserade området faller också inom Elsäkerhetsverkets ansvarsområde (14 §§ förordningen om elektrisk materiel och 3 § produktsäkerhetsförordningen):

- Elektrisk utrustning som inte omfattas av harmoniserade produktdirektiv
- Stickproppar och uttag
- Elstängsel.

Elsäkerhetsverkets marknadskontroll utförs av en avdelning hos myndigheten med sju anställda och en avdelningschef. Avdelningen är verksam inom t.ex. standardisering, normgivning och information. Myndigheten har inte någon decentraliserad marknadskontroll.

Elsäkerhetsverket har flera samarbeten på EU-nivå inom de produktområden som myndigheten ansvarar för. Elsäkerhetsverket deltar även i europeiska och nordiska samarbetsorganisationer samt har flera uppdrag i tekniska kommittéer för standardiseringsfrågor.

Marknadskontrollens utformning och andra myndigheters kontrollansvar

De flesta produktslag som omfattas av Elsäkerhetsverkets kontroll kontrolleras också av andra myndigheter. Detta gäller t.ex. elektrisk utrustning som också omfattas av regelverk enligt vilka Energimyndigheten, Kemikalieinspektionen eller Naturvårdsverket utövar kontroll. Ett annat exempel är utrustnings elektromagnetiska kompatibilitet, som även omfattas av regelverk för maskiner där Arbetsmiljöverket bedriver marknadskontroll.

I flera regelverk delas marknadskontrollen mellan olika myndigheter; olika myndigheter utövar kontroll enligt samma regelverk, men i olika delar. Detta gäller t.ex. för elektrisk utrustning och elektriska skyddssystem avsedda för användning i potentiellt explosiva atmosfärer, där marknadskontrollansvaret delas med Arbetsmiljöverket. Ytterligare exempel är leksaker och radioutrustning, där kontrollansvaret delas med Konsumentverket och Kemikalieinspektionen respektive med Post- och telestyrelsen. Elsäkerhetsverket konstaterar att fördelningen mellan olika marknadskontrollmyndigheter har skilt sig åt vid genomförandet av olika EU-direktiv. Vid genomförandet i svensk rätt av det s.k. maskindirektivet delades inte marknadskontrollansvaret upp mellan olika myndigheter, medan det motsatta skedde vid genomförandet av det s.k. leksakdirektivet. Det är endast Arbetsmiljöverket som har ansvar för marknadskontrollen för maskiner. Elsäkerhetsverket kontrollerar alltså inte maskiners elsäkerhet. Uppdelningen mellan olika myndigheters kontroll innebär att Elsäkerhetsverket inte har tillsyn över samtliga produkters elsäkerhet. Elsäkerhetsverket påpekar att den svenska lagstiftningen utgår från riskaspekter medan EU-direktiven gäller olika produktslag samt att tillsynen i nationell rätt är riskbaserad. Detta medför att bedömningar på myndighetsnivå inte tar hänsyn till alla aspekter inom den risk som respektive myndighet är expert på.

Vidare kan myndigheternas bedömningar skilja sig åt i fråga om vilka produktgrupper som bör kontrolleras men också avseende t.ex. rättsliga frågor, prioriteringar och effektiviteten av olika metoder. Olikheterna kan orsaka problem för de aktörer som omfattas av reglerna. Enligt Elsäkerhetsverket kräver en effektiv marknads-

kontroll att myndigheterna utför både proaktiv och reaktiv marknadskontroll, och inte bara projektbaserad marknadskontroll.

Myndigheterna kan också göra olika bedömningar av samma bestämmelse, vilket kan medföra stora skillnader i marknadskontrollen trots att samma bestämmelse tillämpas. Elsäkerhetsverket anser att det är viktigt att tydliggöra för samtliga marknadskontrollmyndigheter att förordning (EG) nr 765/2008 respektive förordning (EG) nr 764/2008 ska tillämpas när myndigheterna fullgör sina marknadskontrolluppdrag.

Elsäkerhetsverket menar att regler och rutiner för marknadskontrollen inom EU inte tar hänsyn till de svenska myndigheternas faktiska jurisdiktion. Frågan är om det är produkten och/eller den ekonomiska aktören som ska finnas på den svenska marknaden. Elsäkerhetsverket anser att myndighetens uppdrag omfattar marknadskontroll av produkter i Sverige, men menar att det saknas samsyn om detta bland de svenska kontrollmyndigheterna.

Befogenheter och sanktionsmöjligheter

I regel har Elsäkerhetsverket följande befogenheter och sanktionsmöjligheter i sin marknadskontrollverksamhet.

Myndigheten har rätt till upplysningar, att ta del av handlingar och att få produktexemplar. Elsäkerhetsverket har rätt till kostnadsfria produktexemplar, men i praktiken köper myndigheten in samtliga produkter som ska provas. Myndigheten har rätt till ersättning för kostnader för provtagning och undersökning om produkten inte uppfyller gällande krav.

Elsäkerhetsverket har också rätt till tillträde till lokaler (undantaget bostäder) för att kunna genomföra kontroll. Polismyndigheten ska lämna det biträde som behövs vid tillsynen. Vid kontroll enligt lagen om elektromagnetisk kompatibilitet kan myndigheten i stället ansöka hos Kronofogdemyndigheten om särskild handräckning för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

Elsäkerhetsverket har rätt att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att säkerställa regelefterlevnad (omfattar föreläggande om återtagande av produkter). Beslut kan förenas med vite. Myndigheten kan också kräva rättelse samt kan förbjuda till-

handahållande och användning (gäller endast produkter som faller under ellagens bestämmelser).

Elsäkerhetsverket kan även besluta om sanktionsavgifter enligt bestämmelserna i produktsäkerhetslagen, lagen (2011:579) om leksakers säkerhet, radioutrustningslagen (2016:392), och lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet. För att sanktionsavgifter ska kunna beslutas krävs det att den ekonomiska aktören uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot vissa av regelverkens bestämmelser.

Befogenheterna och sanktionsmöjligheterna kan skilja sig åt beroende på vilket regelverk som styr kontrollen. Det rör sig dock endast om mindre skillnader och upplevs inte som problematiskt. Det finns dock behov av att kunna ålägga sanktionsavgifter inom samtliga produktområden som myndigheten ansvarar för. I dag saknas denna möjlighet i regelverket för de produkter som faller inom myndighetens produktansvar enligt elmaterieförordningen.

Särskilt om CE-märkning och produktsäkerhetslagen

Myndigheten har framfört att det inte alltid är enkelt att avgöra om produkt felaktigt har försetts med CE-märkning i fall där märkning inte är föreskriven för produkten. Även om myndigheten kan konstatera att den lagstiftning som myndigheten tillämpar inte gäller för produkten är det ofta svårt att utesluta att andra myndigheters lagstiftning inte är tillämplig. Är det inte en produkt som omfattas av något av de regelverk som myndigheten har tillsyn över har myndigheten inte något mandat att utföra marknadskontroll. Det går inte alltid att bedöma detta genom en okulär besiktning av produkten. I vissa fall har myndigheten kunnat avgöra detta först efter att ha begärt in och tagit del av EU-försäkran för produkten. Enligt myndigheten har det veterligen inte skett någon polisanmälan för brott enligt 17 § lagen om ackreditering och teknisk kontroll i fall där CE-märkning felaktigt anbringats en produkt som inte omfattas av sådana krav. Denna möjlighet är dock det enda verktyg myndigheten har vid upptäckt av att CE-märket används trots att produkten inte omfattas av krav på sådan märkning eftersom det inte krävs ett tillsynsmandat för att göra en polisanmälan. Myndigheten menar att rätt att utöva befogenheter och sanktionsmöjlig-

heter i dessa situationer möjligen skulle vara mer effektivt, t.ex. skulle en produkt med felaktig märkning kunna beläggas med försäljningsförbud.

Den motsatta situationen, dvs. att en produkt för vilken CE-märkning är föreskriven saknar sådan märkning hanteras inom ramen för myndighetens marknadskontroll. Avsaknaden av CE-märkning kan ses som en brist i produktens överensstämmelse med gällande regelverk. Avsaknad av CE-märkning kan vara av olika allvarlig art. Är CE-märket inte outplånligt (t.ex. om det har lossnat från produkten) är bristen inte lika grav som då en produkt saknar CE-märke p.g.a. att en bedömning av överensstämmelse aldrig gjorts, vilket utgör en allvarlig brist.

Elsäkerhetsverket använder sig företrädesvis av befogenheterna i sektorslagstiftningen i fråga om kravet på att en produkt ska vara säker. Reglerna i produktsäkerhetslagen tillämpas endast i enstaka fall för detta ändamål, eftersom sektorslagstiftningen i stort överensstämmer med produktlagstiftningen i fråga om produktsäkerhet. När det gäller andra krav på den ekonomiska aktören tillämpar myndigheten emellertid ofta bestämmelserna i produktsäkerhetslagen, t.ex. i fråga underrättelseskyldighet vid återtagande av en produkt (23 § nämnda lag) eller skyldigheten att föra ett klagomålsregister (22 §). Myndigheten har också särskilda rutiner för granskningen av underrättelser enligt 23 §. Elsäkerhetsverket använder sig också i enstaka fall av rätten att ansöka om påföra en ekonomisk aktör sanktionsavgifter enligt produktsäkerhetslagen (37–39 §§), eftersom denna möjlighet saknas för vissa produktslag i den sektorslagstiftning som styr myndighetens marknadskontroll.

Energimyndigheten

Myndighetens marknadskontrollansvar

Energimyndigheten är marknadskontrollmyndighet för ekodesign och energimärkning för energirelaterade produkter och kontrollerar att produkter lever upp till kraven i denna lagstiftning. Ett stort

antal produktgrupper³¹ faller inom myndighetens kontrollansvar. Marknadskontrollen styrs av lagen (2008:112) om ekodesign respektive av lagen (2011:721) om märkning av energirelaterade produkter. Dessa lagar har genomfört EU-direktiv på respektive område.

Ungefär fyra heltidsarbetskrafter arbetar med marknadskontroll på myndigheten, vilket inkluderar bl.a. förebyggande informationsgivning. Dessutom arbetar ett antal medarbetare på myndighetens interna laboratorium med bl.a. genomförande och/eller beställningar av de marknadskontrollprovningar som genomförs.

Energimyndighetens marknadskontroll av energirelaterade produkter är inte decentraliserad.

Energimyndigheten samarbetar med sina europeiska motsvarigheter i olika arbetsgrupper och projekt. Utöver detta deltar myndigheten i flera internationella marknadskontrollprojekt.

Marknadskontrollens utformning och andra myndigheters marknadskontrollansvar

Marknadskontrollen är enligt myndigheten avgörande för att upprätthålla rättvisa marknadsvillkor. Regelverket är ofta komplext, särskilt för små- och medelstora företag. Energimyndigheten arbetar för att hjälpa företag att förstå hur de ska anpassa sina produkter till nya produktkrav.

De produkter myndigheten kontrollerar regleras i flera olika författningar. Då författningarna är komplexa kräver arbetet med marknadskontroll god kompetens i sakfrågorna. Energimyndigheten anser därför att det finns stora fördelar med att samla spetskompetens inom energieffektivisering, energirelaterade produkter, ekodesign, energimärkning och marknadskontroll inom samma myndighet.

³¹ Dessa är bl.a. följande: Ackumulatortankar, belysning, bildbehandlingsutrustning, cirkulationspumpar, dammsugare, datorer, digitalboxar, däck, elektriska motorer, elektriska kompressorer, elmotorer, externa nätaggregat, fläktar, fönster, rundstrålande lampor, kaffebruggare, köksfläktar, kylar och frysar, kylprodukter för luftkonditioneringssystem, ljud- och bildutrustning, luftkonditionering, pannor och värmepumpar, pumpar för privata pooler, pumpar för avloppsvatten, LED-lampor och riktade halogenlampor, rumsvärmare, smarta apparater, spisar och hällar, torktumlare, transformatorer, TV-apparater, tvätt- och diskmaskiner, ugnar, varmvattenberedare, vattenarmaturer, verktygsmaskiner, ventilation, väg- och kontorsbelysning, värmepumpar och ångpannor.

Produkter som faller inom myndighetens marknadskontrollansvar kontrolleras även av andra myndigheter. Energimyndigheten samarbetar därför med svenska marknadskontrollmyndigheter i fråga om bl.a. provningar av produkter och informationsinsatser. Energimyndigheten, Elsäkerhetsverket och Post- och telestyrelsen genomförde under 2016 gemensamma informationsinsatser till företag. Företagen informerades om vad de som tillverkare, importör eller återförsäljare behöver veta om lagkrav och om hur marknadskontrollen kan påverka deras verksamhet. Energimyndigheten har också kontinuerlig samverkan med Naturvårdsverket, Boverket och Kemikalieinspektionen för att samordna myndigheternas arbete med ekodesign- och energimärkning och med marknadskontroll samt för att identifiera relevanta samverkansprojekt. För att underlätta för företagen anser Energimyndigheten att den samordning som finns i dag bör vidareutvecklas både på nationell och på internationell nivå.

Energimyndigheten anser att regelverket möjliggör kontroll av samtliga produkter som faller under myndighetens ansvar. Dock finns vissa svårigheter med produkter som inte släpps ut på marknaden, utan som går direkt från tillverkare till användare. Det kan t.ex. röra sig om specialanpassade produkter som en större transformator eller ett system med restaurangkylar som har installerats hos ett företag. Myndigheten menar att dessa produkter är svårkontrollerade enligt gällande lagstiftnings utformning och att det inte är tydligt att det är myndighetens ansvar att genomföra denna kontroll. Nya komplexa produkter ger också nya utmaningar för marknadskontrollen. Sådana produkter är t.ex. stora system som inkluderar flera komponenter, produkter som installeras på plats hos slutanvändaren och produkter som enbart produceras i ett exemplar.

Befogenheter och sanktionsmöjligheter

Enligt 15 § lagen om märkning av energirelaterade produkter får myndigheten meddela de förelägganden och förbud som behövs för att med tillhörande föreskrifter, föreskrifterna i en delegerad akt

enligt artikel 10 i direktiv 2010/30/EU³² samt föreskrifterna i förordning (EG) nr 1222/2009³³ ska följas. Ett föreläggande eller förbud får förenas med vite. Ett föreläggande enligt 15 § får avse att en leverantör ska tillhandahålla de upplysningar, handlingar, varuprover och liknande som behövs för tillsynen (16 §). Ett sådant föreläggande gäller omedelbart. Med leverantör avses en tillverkare eller en tillverkares representant eller en importör som släpper ut en energirelaterad produkt på unionsmarknaden eller som gör det möjligt att ta den i bruk på unionsmarknaden (2 §). Myndigheten har för sin kontroll rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som har anknytning till den verksamhet som tillsynen avser, dock inte bostäder (17 §). Polismyndigheten ska på begäran lämna myndigheten den hjälp som behövs. En leverantör ska ersätta myndighetens kostnader för provtagning och undersökning av prov av en energirelaterad produkt eller däck, dock endast om produkten inte uppfyller gällande krav (4–5 §§ förordningen [2011:1022] om tillsyn över energirelaterade produkter).

Enligt 13 § lagen om ekodesign ska myndigheten se till att lagen med tillhörande föreskrifter samt föreskrifterna i en genomförandeåtgärd enligt artikel 15 i direktiv 2009/125/EG följs³⁴. Detta gäller dock bara i den utsträckning som det inte finns relevanta bestämmelser om tillsyn i någon annan författning. Myndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen samt föreskrifterna i en genomförandeåtgärd enligt artikel 15 i direktiv 2009/125/EG ska följas (14 §). Ett föreläggande eller förbud får förenas med vite. Ett föreläggande får avse att tillverkaren, dennes representant, importören eller den som släpper ut varan på marknaden ska tillhandahålla de upplysningar, handlingar, varuprover och liknande som behövs för tillsynen (15 §). Ett sådant föreläggande gäller omedelbart. Med representant och importör avses fysisk eller juridisk person som är etablerad inom unionen (3 §). Myndigheten har

³² Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/30/EU av den 19 maj 2010 om märkning och standardiserad produktinformation som anger energirelaterade produkters användning av energi och andra resurser.

³³ Europaparlamentets och rådets förordning EG nr 1222/2009 av den 25 november 2009 om märkning av däck vad gäller drivmedelseffektivitet och andra väsentliga parametrar.

³⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter (omarbetning).

rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som har anknytning till den verksamhet som tillsynen avser, dock inte bostäder (16 §). Polismyndigheten ska lämna det biträde som behövs. Tillverkaren av en energirelaterad produkt eller energirelaterad del eller tillverkarens representant ska ersätta myndigheten för kostnader för provtagning och undersökning av prov av produkten eller delen, dock endast om produkten eller delen visat sig inte uppfylla de krav som gällande krav (4 § förordningen [2016:187] om ekodesign).

Myndigheten har rätt till varuprover enligt de regelverk som styr myndighetens kontroll men köper regelmässigt in produkter för provning.

Energimyndigheten tillämpar även förordning (EG) nr 765/2008 i sin marknadskontroll och använder sig av de befogenheter som där anges. I första hand tillämpas dock de lagrum som angetts ovan.

Myndighetens befogenheter och sanktionsmöjligheter är desamma för de olika produktslag som omfattas av myndighetens marknadskontroll. Energimyndigheten anser att myndighetens befogenheter är tillräckliga för att kunna bedriva marknadskontroll.

Energimyndigheten har påpekat att i en del fall befinner sig den ansvarige för produkten i ett annat EU-land där myndigheten inte har jurisdiktion. Enligt vissa bestämmelser som styr myndighetens kontroll kan myndigheten vända sig mot återförsäljaren av en viss produkt i Sverige. I dessa fall kan myndigheten alltid vända sig mot denne. Andra bestämmelser reglerar leverantörens ansvar, vilken kan finnas utomlands. Det fulla ansvaret i dessa fall går över till den svenska återförsäljaren när denne är tillverkarens representant, vilket inte alltid är fallet. En importör till EU har det yttersta ansvaret om inte återförsäljaren i Sverige är utsedd till dennes representant. När en tillverkare med en produkt som inte uppfyller gällande krav befinner sig i ett annat land inom EU samarbetar myndigheten med relevanta myndigheter i detta land för att utöva marknadskontroll.

Särskilt om CE-märkning och produktsäkerhetslagen

Energimyndigheten kontrollerar produkter för vilka CE-märkning är föreskriven. Om en sådan produkt saknar denna märkning meddelar myndigheten föreläggande med försäljningsförbud om någon

frivillig rättelse inte sker. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite. Dessa åtgärder vidtas oavsett anledning till varför CE-märkning saknas.

Myndigheten har inte i sin marknadskontroll påträffat produkter som har varit CE-märkta trots att sådan märkning inte är föreskriven. Enligt myndigheten skulle det troligtvis inte vara aktuellt med en polisanmälan enligt 17 § lagen om ackreditering och teknisk kontroll.

Energimyndigheten har inte ansvar för sådana produkter som faller inom produktsäkerhetslagens tillämpningsområde varför denna lag inte tillämpas av myndigheten.

Inspektionen för vård och omsorg

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har enligt 11 § förordningen (1993:876) om medicintekniska produkter ansvar för marknadskontroll av egentillverkade medicintekniska produkter som tillverkas inom hälso- och sjukvården samt tandvården och som endast ska användas i den egna verksamheten. IVO samverkar med Läke- medelsverket som har huvudansvaret för kontroll av medicintekniska produkter enligt EU:s regelverk.

På myndigheten arbetar en nationell samordnare motsvarande en årsarbetskraft med marknadskontroll samt en jurist motsvarande en fjärdedels årsarbetskraft med inriktning på den medicintekniska lagstiftningen. På myndighetens sex regionala avdelningar finns det kontaktpersoner som samordnar ärenden om egentillverkade medicintekniska produkter. Myndighetens marknadskontrollansvar är inte decentraliserat.

Myndigheten har inte några internationella samarbeten på marknadskontrollområdet.

Läkemedelsverket bedriver som nämnts också marknadskontroll över medicintekniska produkter. IVO har inte uppgett att detta skulle medföra några problem eller praktiska svårigheter.

Myndighetens marknadskontroll är riskbaserad och utgår från inkommande ärenden. IVO har inte uppgett att regelverket för dess marknadskontroll inte skulle medföra en allomfattande kontroll av de produkter som faller inom myndighetens ansvar.

Enligt 12 § lagen (1993:584) om medicintekniska produkter har IVO rätt att för tillsynen på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs och få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där medicintekniska produkter hanteras. Om det behövs får myndigheten göra undersökningar och ta prover. För kostnader på grund av undersökningar eller för uttagna prov lämnas inte ersättning. Myndigheten har rätt att få handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra de nämnda åtgärderna. IVO har inte rätt till ersättning för kostnader för provtagning och undersökning av prov. Eftersom IVO enbart granskar produkter inom hälso- och sjukvården hos en vårdgivare kan inspektionen även använda sig av 7 kap. 21-22 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659), för att få tillträde till en vårdinrättning och kunna genomföra en inspektion och då få biträde av Polismyndigheten. Enligt 7 kap. 20 § nämnda lag har IVO rätt att få del av bl.a. de handlingar och det material som behövs för tillsynen.

Myndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen om medicintekniska produkter med tillhörande föreskrifter ska följas (13 §). En begäran enligt 12 § samt förelägganden och förbud enligt 13 § får förenas med vite (14 §). Överträdelse av lagens bestämmelser om produktkrav är straffsanktionerade med böter eller fängelse högst ett år (17 §)

Myndighetens befogenheter och sanktionsmöjligheter är enhetliga. IVO anser att befogenheterna och sanktionsmöjligheterna är tillräckliga för deras verksamhet med marknadskontroll.

För egentillverkade medicintekniska produkter inom sjukvården gäller inte produktsäkerhetslagen och myndigheten tillämpar följaktligen inte den lagen i sin verksamhet.

Vid upptäckt av felaktig CE-märkning av medicintekniska produkter hänskjuter IVO frågan till Läkemedelsverket enligt 3 a § förordningen för medicintekniska produkter.

Kemikalieinspektionen

Myndighetens marknadskontrollansvar

Kemikalieinspektionen bedriver marknadskontroll av kemiska produkter, bekämpningsmedel och varor. Kemikalieinspektionens huvudsakliga tillsynsansvar anges i 2 kap. 21 § miljötillsynsförordningen

(2011:13). Kemikalieinspektionen är också marknadskontrollmyndighet när det gäller leksakers brännbarhet och kemiska egenskaper enligt 14 § förordningen om leksakers säkerhet och tillsynsmyndighet enligt produktsäkerhetslagen (3 § produktsäkerhetsförordningen).

Myndighetens verksamhet med operativ marknadskontroll motsvarade 19,2 årsarbetskrafter för 2016. Med avdrag för intern tid var motsvarande siffra 15,4.

Kemikalieinspektionen deltar i flera internationella tillsynsätverk. Genom myndighetens internationella sekretariat bistår inspektörer med sin kompetens för att stärka utvecklingsländers arbete med tillsynsfrågor på området.

Marknadskontrollen över kemikalier är delvis decentraliserad eftersom kommunerna har ansvar för viss tillsyn av återförsäljare inom Sverige och detaljhandelsledet. Enligt miljötillsynsförordningen har kommunerna tillsyn över butikers och grossisters försäljning av kemiska produkter och bekämpningsmedel om de är köpta av svenska leverantörer. Kemikalieinspektionen har ensamt tillsynsansvar för primärleverantörer³⁵, samt över butikers och grossisters försäljning av varor. I praktiken försöker myndigheten dock inrikta sin kontroll på importörer och tillverkare. I de fallen där butiker säljer produkter både från svenska och utländska leverantörer är kommunerna tillsynsmyndighet för de produkter som är köpta av svenska leverantörer, medan Kemikalieinspektionen är tillsynsmyndighet för produkterna inköpta från utländska leverantörer. Myndigheten upplever inte detta som ett problem, men påpekar att för de stora affärskedjorna kan det bli svårt att avgöra vilken myndighet som kontrollerar vilka produkter. Som exempel ges en affärskedja med ett organisationsnummer men med många försäljningsställen. En fråga som uppstår i ett sådant fall är om kommunerna får kontrollera butikerna medan Kemikalieinspektionen kontrollerar huvudkontoret. Ett annat praktiskt problem är att kommunerna bara kan utöva tillsyn över de produkter som butiker köper av svenska leverantörer, men inte för produkter inköpta från utländska leverantörer. Enligt Kemikalieinspektionen önskar

³⁵ Med primärleverantör avses enligt 3 § miljötillsynsförordningen en tillverkare som släpper ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara på marknaden, den som yrkesmässigt för in en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara till Sverige i syfte att släppa ut den på marknaden och den som yrkesmässigt för ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara från Sverige.

både inspektionen och kommunerna att kommunerna har hela ansvaret för tillsynen i en butik, dvs. rätt att kontrollera både de svenska och utländska produkterna.

Marknadskontrollens närmare utformning samt andra myndigheters marknadskontrollansvar

Vissa produkter som faller inom Kemikalieinspektionens ansvarsområde kontrolleras även av andra statliga myndigheter. Myndigheten delar ansvaret för kontroll av leksaker med Konsumentverket och Elsäkerhetsverket. I de regelverk som styr kontrollen är ansvaret mycket tydligt fördelat mellan de olika myndigheterna. Lagstiftningen anger att myndigheterna ska samarbeta med varandra i produktkontrollen. Konsumentverket ansvarar för genomförandet av samarbetet och detta fungerar enligt myndigheten mycket bra.

Även på andra produktområden delas kontrollansvaret mellan flera myndigheter. Boverket har t.ex. ansvaret för kontroll av produkter som är byggprodukter enligt byggproduktförordningen, och några av dessa byggprodukter, t.ex. färger och fogmassor, faller inom Kemikalieinspektionens ansvarsområde. Myndigheten framför att det skulle vara önskvärt att kontrollansvaret och samarbete mellan myndigheterna för dessa produkter regleras på samma sätt som är fallet i fråga om leksaker. Myndighetens erfarenhet är att samarbete prioriteras om det är reglerat i lag eller förordning.

Kemikalieinspektionen menar att det finns vissa luckor i regelverket för myndighetens marknadskontroll. Som exempel ges att tillsynsansvaret i kemikalielagstiftningen för material som kan komma i kontakt med livsmedel delvis är oklart samt att det finns kemikalierregler för t.ex. skärbräddor, skålar och köksknivar där det råder oklarheter om tillsynsansvaret. Enligt 2 kap. 22 § miljötillsynsförordningen har Livsmedelsverket ansvar för kontroll när det gäller 14 kap. miljöbalken och Reach-förordningen i fråga om material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Kemikalieinspektionen anser att ansvarsfördelningen är delvis oklar, t.ex. för elektriska produkter som matberedare där både Kemikalieinspektionens och Livsmedelsverkets tillsynsansvar aktualiseras.

Befogenheter och sanktionsmöjligheter

Kemikalieinspektionen använder sig främst av de befogenheter som finns i 26 kap. miljöbalken. I de fall myndigheten utövar tillsyn enligt produktsäkerhetslagen eller enligt lagen om leksakers säkerhet följs de bemyndiganden som anges i dessa regelverk.

Enligt reglerna i miljöbalken och miljötillsynsförordningen har inspektionen rätt till tillträde till fastigheter, lokaler etc. för tillsyn samt rätt till upplysningar, handlingar och prover för tillsynen. Polismyndigheten ska biträda inspektionen om det behövs t.ex. vid tillträde till fastigheter. Detsamma gäller för leksaker enligt lagen om leksakers säkerhet och förordning (EG) nr 765/2008. Kemikalieinspektionen har rätt till ersättning för kostnader för provtagning, oavsett om produkten uppfyller gällande krav eller inte. Krav på ersättning brukar dock inte ställas om produkten uppfyller kraven. Myndigheten har rätt till kostnadsfria varuprover, men det förekommer att inköp görs av produkter i provningssyfte.

De befogenheter och sanktionsmöjligheter som myndigheten främst använder sig är föreläggande/förbud med eller utan vite, åtalsanmälningar och miljöskaktionsavgifter. De två sistnämnda sanktionerna avser endast produkter som faller under miljöbalkens bestämmelser.

Myndighetens befogenheter varierar inte för de olika produktslag som omfattas av myndighetens marknadskontroll. Myndigheten anser att befogenheterna är tillräckliga för att bedriva marknadskontroll. Sanktionsmöjligheterna skiljer sig åt beroende på om en produkt faller under miljöbalkens bestämmelser eller annan lagstiftning som produktsäkerhetslagen och lagen om leksakers säkerhet.

Flera av miljöbalkens bestämmelser är straffsanktionerade, en del är dock sanktionerade med miljöskaktionsavgift. Inom kemikalieområdet är de flesta överträdelsestraffsanktionerade, vilket innebär att det upprättas en åtalsanmälan som hanteras av rättsväsendet. För fällande dom krävs att uppsåt eller oaktsamhet bevisas hos en eller flera fysiska personer. Straffskalan sträcker sig från böter till fängelse i högst två år. För grova brott varierar straffmaximum mellan sex månaders och sex års fängelse. Är gärningen att anse som ringa döms det i regel inte till ansvar.

Ärenden om miljöstraffavgifter handläggs av tillsynsmyndigheterna enligt miljöbalken. Miljöstraffavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet (30 kap. 2 § miljöbalken). Vissa omständigheter kan dock medföra att avgift inte tas ut.

De flesta överträdelser som Kemikalieinspektionen har tillsyn över är sådana som är straffsanktionerade och endast en mindre del av överträdelserna kan aktualisera miljöstraffavgift. Från 1999 t.o.m. 2014 upprättade Kemikalieinspektionen 683 årtalsanmälningar. I majoriteten av dessa fall (67 procent), resulterade anmälningarna i att förundersökningen inte inleddes eller lades ned. Endast 16 procent av anmälningarna resulterade i någon form av påföljd. Återstående 20 procent är ärenden som myndigheten i april 2015 ännu inte hade fått svar på från åklagarmyndigheten.

För de överträdelser som är knutna till en miljöstraffavgift påförs sanktionen i nära anslutning till överträdelsen, vilket ger en tydlig och direkt signal till företagen. Kemikalieinspektionen har därför till regeringen föreslagit att de flesta straffbud i 29 kap. miljöbalken som rör inspektionens ansvarsområde ska ersättas med miljöstraffavgifter.

Särskilt om CE-märkning och produktsäkerhetslagen

De produkter som faller inom myndighetens ansvarsområde för vilka CE-märkning är föreskriven är produkter som omfattas av regler om farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning (s.k. RoHS-produkter) och leksaker. Myndigheten har erfarenhet av RoHS-produkter som är CE-märkta trots att de inte uppfyller de gällande kraven i lagstiftningen, t.ex. i fall där en elektrisk produkt innehåller bly. Myndigheten har då övervägt att göra en polisanmälan enligt 17 § lagen om ackreditering och teknisk kontroll men eftersom miljöbalken innehåller en straffbestämmelse som avser produkter som innehåller farliga ämnen har myndigheten valt att inte vidta någon åtgärd angående den felaktiga CE-märkningen.

Saknar en RoHS-produkt eller en leksak CE-märke trots att sådan märkning är föreskriven för produkten påpekar myndigheten detta vid tillsynsbesök och i skrivelser. Om den ekonomiska aktören inte vidtar frivillig rättelse beslutar myndigheten om före-

läggande med försäljningsförbud. Vidtar aktören inte någon åtgärd i anledning av detta föreläggande förelägger myndigheten om försäljningsförbud på nytt, dock i förening med vite. Det kan också bli aktuellt att besluta om miljöstraffavgifter för RoHS-produkter som saknar föreskriven CE-märkning.

Är en produkt försedd med CE-märkning trots att sådan märkning inte är föreskriven för produkten påpekar myndigheten bristen vid en inspektion samt i skrivelser. Myndigheten utfärdar dock inte något föreläggande om frivillig rättelse inte sker. Myndigheten har inte heller i dessa fall polisanmält den felaktiga CE-märkningen i enlighet med 17 § lagen om ackreditering och teknisk kontroll.

Kemikalieinspektionen har framfört att bl.a. produktsäkerhetslagen innehåller bestämmelser enligt vilka företag ska underrätta myndigheter om företagets produkt är farlig. Detta är enligt myndigheten problematiskt eftersom myndigheten är skyldig att anmäla överträdelser till åklagare. Det finns därför en risk för att ett företag inte underrättar myndigheten om produktbrister eftersom företaget då riskerar en åtalsanmälan.

Bestämmelserna i produktsäkerhetslagen i undantagsfall. Detta då riskbedömningar vad gäller kemikalier är särskilt svåra.

Konsumentverket

Myndighetens marknadskontrollansvar

Konsumentverket är marknadskontrollmyndighet för

- leksaker (lagen om leksakers säkerhet, leksakslagen),
- personlig skyddsutrustning för privat bruk (lagen [1992:1326] om personlig skyddsutrustning för privat bruk),
- märkning av textilier (textilförordningen³⁶ och förordningen [1993:969] om märkning av textilier),
- märkning av kristallglas (lagen [1996:1118] om marknadsföring av kristallglas),

³⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1007/2011 av den 27 september 2011 om benämningar på textilfibrer och därtill hörande etikettering och märkning av fibersammansättningen i textilprodukter och om upphävande av rådets direktiv 73/44/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 96/73/EG och 2008/121/EG.

- produkter som utifrån sina yttre egenskaper kan förväxlas med andra produkter och härigenom utgöra en risk (lagen [1992:1328] om farliga livsmedelsimitationer), och
- konsumentprodukter som inte omfattas av speciallagstiftning (produktsäkerhetslagen).

Produktsäkerhetslagen omfattar också bestämmelser om tjänsters säkerhet och Konsumentverket utövar marknadskontroll inom detta område.

Vid myndigheten arbetade 2015 15 personer motsvarande 13 årsbetskrafter med de angivna områdena, varav 5,86 årsarbetskrafter arbetade marknadskontrollaktiviteter.

Konsumentverket har inte någon decentraliserad marknadskontroll.

Myndigheten deltar aktivt i en rad olika kommittéer och samrådsgrupper på EU-nivå. Liknande samarbetsformer finns också inom Norden.

Marknadskontrollens närmare utformning samt andra myndigheters marknadskontrollansvar

På några produktområden som myndigheten ansvarar för bedriver också andra myndigheter marknadskontroll. För vissa produkter, t.ex. stegar, finns två marknader; en för privatpersoner och en för yrkesfolk. Produkter som kan användas av privatpersoner är konsumentprodukter och faller under Konsumentverkets marknadskontrollansvar medan produkter som endast kan brukas yrkesmässigt kontrolleras av Arbetsmiljöverket. För t.ex. stegar är denna överlappning mycket stor och kräver samordning mellan de berörda myndigheterna, vilket dock fungerar väl.

Ett annat produktområde där Konsumentverket och Arbetsmiljöverket samordnar sina insatser är personlig skyddsutrustning. Konsumentverket ansvarar för de produkter som används för privat ändamål medan Arbetsmiljöverket ansvarar för produkter som används yrkesmässigt. Även här finns enligt myndigheten en betydande överlappning men samordningen fungerar väl.

Marknadskontroll av lekplatser innefattar både varor (lekredskap), montering på plats och underhåll. Både Konsumentverket och Boverket är kontrollmyndigheter på området. Detta innebär enligt myndigheten inte några större praktiska svårigheter, men kräver samordning mellan myndigheterna.

För leksaker är marknadskontrollansvaret delat mellan tre olika myndigheter som har ansvar för olika egenskaper hos leksakerna. Detta kräver koordinering mellan de tre myndigheterna, vilket fungerar väl.

Inom de harmoniserade regelområdena för personlig skyddsutrustning och leksaker är produkterna relativt väldefinierade och det är möjligt för myndigheten att få en uppfattning av vilka produkter som finns på marknaden och göra prioriteringar, planera och genomföra marknadskontroll. Då myndighetens resurser är begränsade är det dock endast möjligt att kontrollera en bråkdel av produkterna på marknaden.

När det gäller konsumentprodukter som inte omfattas av annan lagstiftning finns det i regelverket inte någon definition av dessa produkter och därmed inte heller några specifika krav på dem. Utmaningen för en marknadskontrollerande myndighet är att definiera vilka produkter som omfattas av regelverket, men också upptäcka nya produkter som kan komma att omfattas av regelverket. Vilka produkter som omfattas avgörs ibland av hur andra myndigheter tolkar sin speciallagstiftning och produkter som av någon anledning faller utanför tillämpningsområdet vid en sådan tolkning blir ofta tillsynsobjekt för Konsumentverket. Inom området finns det alltså produkter som är svåra att upptäcka eller produkter för vilka det är svårt att avgöra om de faller under det regelverk som styr Konsumentverkets kontroll. Detta innebär att produkterna i praktiken inte kontrolleras. Myndigheten påpekar att inte ens samtliga kända produkterna p.g.a. resursbegränsningar kan kontrolleras.

För de produkter där ansvaret delas med andra marknadskontrollmyndigheter utifrån egenskaper hos och/eller risker med produkten finns det enligt myndigheten en risk för att produkterna inte kontrolleras i samma omfattning som de produkter myndigheten ensam har ansvar för. Exempel på sådana produkter är leksaksliknande tändare där Konsumentverket har ansvar för egenskapen "leksaker liknande" medan MSB ansvarar för själva tändaren. E-cigarettor som tillhandahålls utan nikotin är ett annat exempel på

en produkt för vilken ansvarsfrågan är komplicerad och där kontrollen riskerar att brista.

För några produktkategorier saknas tillsynsmyndighet, t.ex. för MC-hjälm. Denna produkt är en skyddsutrustning, men är undantagen från EU-direktivet på området. Produkten regleras dock inte på annat sätt i svensk lagstiftning. Marknadskontrollrådet har påtalat detta för regeringen.

Befogenheter och sanktionsmöjligheter

Konsumentverket får förelägga en ekonomisk aktör att yttra sig och lämna de upplysningar, handlingar, varuprover och liknande som behövs för tillsynen. Myndigheten har också rätt till tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen (undantaget bostäder) och kan begära att Polismyndigheten ska lämna biträde för dessa åtgärder.³⁷ En ekonomisk aktör har enligt de regelverk som styr myndighetens kontroll rätt till ersättning från myndigheten för varuprover eller liknande om det finns särskilda skäl till det.

Om kontrollen sker enligt produktsäkerhetslagen eller lagen om personlig skyddsutrustning ska näringsidkaren ersätta myndigheten för kostnader för provtagning om produkten visar sig vara farlig. Motsvarande gäller vid kontroll enligt lagen om leksakers säkerhet om produkten inte uppfyller vissa säkerhetskrav. I normalfallet köper myndigheten in produkter i samband med marknadskontrollprojekt och tillämpar ofta bestämmelserna om ersättning för provningskostnad samt begär ersättning för inköpskostnaden.

Konsumentverket får fatta de beslut som behövs för att det regelverk som styr myndighetens kontroll ska följas.³⁸ Vanligtvis är det fråga om informationsföreläggande, saluförbud, tillbakadragande eller återkallelse. Förelägganden kan förenas med vite.

Myndigheten kan också ingripa mot varor vid EU:s yttre gräns genom förbud att släppa ut på marknaden (artikel 29 förordning (EG) 765/2008).

³⁷ Vid kontroll enligt lagen om personlig skyddsutrustning har myndigheten inte möjlighet att begära biträde av Polismyndigheten.

³⁸ För generella konsumentprodukter tillämpas 27 § produktsäkerhetslagen, för personlig skyddsutrustning artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008 tillsammans med 6 § lagen om personlig skyddsutrustning och för leksaker artikel 19 i nämnda förordning tillsammans med 25 § leksakslagen.

Konsumentverket har uppgett att myndighetens befogenheter för de olika produktslag som omfattas av myndighetens marknadskontroll är likvärdiga. Myndigheten anser att befogenheterna är tillräckliga och att utmaningen snarare är använda dem i större utsträckning. Konsumentverket har dock framfört att praktiska problem kan uppstå för vissa segment på marknaden där aktörer kan flytta produkter till andra kanaler eller aktörer eftersom myndigheten inte har befogenhet att beslagta dessa produkter på plats.

Myndigheten kan ansöka om att en ekonomisk aktör ska påföras sanktionsavgift och besluta om att låta förstöra produkter som släppts på marknaden (artikel 19.1 i förordning (EG) 765/2008 – gäller harmoniserade produkter) samt produkter som hålls vid yttre gräns (artikel 29.4 i förordning (EG) 765/2008 – gäller även icke harmoniserade produkter).

Sanktionsmöjligheterna är de samma oavsett de produktslag som omfattas av Konsumentverkets marknadskontroll. Konsumentverket anser att sanktionsmöjligheterna är tillräckliga och att utmaningen snarare ligger i att tillämpa dem i större utsträckning. Konsumentverket har dock påpekat vissa brister i de regelverk som styr myndighetens marknadskontroll. Myndigheten har framfört att beslut som fattas enbart med stöd av artikel 19 och 29 i förordning (EG) nr 765/2008 inte kan förenas med vite.

Särskilt om CE-märkning och produktsäkerhetslagen

Konsumentverket har framfört att det saknas möjlighet att ingripa mot konsumentprodukter som är CE-märkta trots att sådan märkning inte är föreskriven för produkten. Artikel 30.2 i förordning (EG) nr 765/2008 avser bl.a. fall där produkter CE-märks trots att sådan märkning inte föreskrivs för produkten, vilket är fallet för t.ex. barnvagnar, gästolar, ljuslyktor och flertalet konsumentprodukter. Om sådana produkter förses med CE-märke finns i dag inte någon myndighet som har behörighet att ingripa. Varken förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn eller lagen om ackreditering och teknisk kontroll med tillhörande förordning reglerar enligt Konsumentverkets uppfattning produkter som inte får CE-märkas. Att en sådan felanvändning eller missbruk av CE-märket inte kan stävjas strider mot artikel 30.6

i nämnda förordning, enligt vilken medlemsstaterna ska se till att bestämmelser om CE-märkning tillämpas korrekt. Mot denna bakgrund bör enligt Konsumentverket svensk lagstiftning på området kompletteras med sanktionsmöjligheter mot otillbörlig användning av CE-märket, i den mån sådana inte redan förekommer i nationell rätt.

En leksak som saknar CE-märkning får inte tillhandahållas på marknaden då sådan märkning är föreskriven för produkten. Konsumentverket kan stoppa eller t.o.m. återkalla varan enligt 7, 15 och 27 §§ lagen om leksakers säkerhet. I fråga om personlig skyddsutrustning saknar dock Konsumentverket möjlighet att ingripa mot produkter som saknar det obligatoriska CE-märket.

Bestämmelserna om CE-märkning i lagen om ackreditering och teknisk kontroll tillämpas inte av myndigheten i dess marknadskontroll. Produkter som saknar föreskrivet CE-märke hanteras i stället genom de sektorsspecifika bestämmelserna som ger myndigheten möjlighet att vidta olika åtgärder. Lagens bestämmelser tillämpas inte heller för produkter som är CE-märkta trots att märkning inte är föreskriven eftersom det saknas en utpekad marknadskontrollmyndighet som kan vidta tvingande åtgärder.

Konsumentverket tillämpar flera av produktsäkerhetslagens bestämmelser; t.ex. 26 § om informationsföreläggande, 27 § om förelägganden och förbud i förening med vite enligt 31 § samt 37 § om sanktionsavgift. Konsumentverket anser att lagens bestämmelser i fråga om befogenheter och sanktionsmöjligheter är tillräckliga.

Läkemedelsverket

Myndighetens marknadskontrollansvar

Läkemedelsverket är genom förordningen om medicintekniska produkter den myndighet som ska granska att de *medicintekniska produkter* som släppts ut på den svenska marknaden uppfyller regelverkets krav.³⁹

³⁹ Följande regelverk styr marknadskontrollen av medicintekniska produkter: Kommissionens förordning (EU) nr 207/2012 om elektroniska bruksanvisningar för medicintekniska produkter, Kommissionens förordning (EU) nr 722/2012 om särskilda krav vad gäller de krav som fastställs i rådets direktiv 90/385/EEG och 93/42/EEG med avseende på aktiva medicintekniska produkter för implantation och medicintekniska produkter som tillverkas med

Marknadskontroll inom sektorn *läkemedel* innebär att Läke- medelsverket utövar kontroll av läkemedel godkända för marknads- föring i Sverige mot de krav som regelverket ställer. En del av den omfattande kontroll av läkemedel som Läke medelsverket bedriver omfattas inte av begreppet marknadskontroll. Myndigheten har också tillsynsansvar för biverkningar och reklamationer och inspek- terar regelbundet de företag som tillverkar läkemedel. Tillsyn över försäljning av olagliga läkemedel ingår också i Läke medelsverkets arbetsuppgifter.⁴⁰

Läke medelsverket har genom miljötillsynsförordningen ansvar för tillsynen av *kosmetiska produkter* enligt förordning (EG) nr 1223/2009 och förordningen (2013:413) om kosmetiska produkter samt sådana varor som avses i 7 § förordningen om kosmetiska produkter.⁴¹

hjälp av vävnader av animaliskt ursprung, lagen om medicintekniska produkter, förordningen om medicintekniska produkter, förordningen (2009:392) om Läke medelsverkets skyldig- heter i fråga om medicintekniska produkter, produktsäkerhetslagen och produktsäkerhets- förordningen, förordning (EG) nr 765/2008, förordningen om marknadskontroll av varor och annan näraliggande tillsyn, förordningen om ackreditering och teknisk kontroll, Läke- medelsverkets föreskrifter om medicintekniska produkter (LVFS 2003:11), aktiva medicin- tekniska produkter för implantation (LVFS 2001:5), medicintekniska produkter för in vitro diagnostik (LVFS 2001:7), och Socialstyrelsens föreskrifter om användning av medicin- tekniska produkter i hälso- och sjukvården (SOSFS 2008:1). Förutom nämnda författningar är harmoniserade standarder och kommissionens vägledningar viktiga underlag vid mark- nadskontroll.

⁴⁰ Följande regelverk styr marknadskontrollen av läkemedel: Läke medelslagen (1992:859) med anslutande föreskrifter, lagen om handel med läkemedel (2009:366) med anslutande föreskrifter, lagen om handel med vissa receptfria läkemedel (2009:730), läke medelsförord- ningen (2006:272) med anslutande föreskrifter, förordning (2007:1205) med instruktion för Läke medelsverket, förordning (2009:659) om handel med läkemedel med anslutande före- skrifter, förordning (EG) nr 765/2008, förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn, produktsäkerhetsförordningen, förordning (EG) nr 764/2008, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 726/2004 om inrättande av gemenskaps- förfaranden för godkännande av och tillsyn över humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel samt om inrättande av en europeisk läke medelsmyndighet, Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 2006/2004 av om samarbete mellan de nationella tillsyns- myndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen, Läke medelsverkets före- skrifter (LVFS 2011:15) om tillämpning av läke medelslagen (1992:859) på vissa varor.

⁴¹ Följande regelverk styr marknadskontrollen av kosmetiska produkter: förordning (EG) nr 765/2008, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter, miljöbalken, miljötillsynsförordningen, förordningen (2012:259) om miljösan- ktionsavgifter, förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer, förordningen om kosmetiska produkter, förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn, produktsäkerhetslagen, produktsäkerhetsförordningen, förord- ningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, Läke medels- verkets föreskrifter (LVFS 2013:10) om kosmetiska produkter.

Läkemedelsverket har genom miljötillsynsförordningen ansvar för tillsynen av primärleverantörers utsläppande på marknaden av sådana *tatueringsfärger* som avses i förordning (2012:503) om *tatueringsfärger*.⁴²

För medicintekniska produkter motsvarar Läkemedelsverkets marknadskontroll cirka 17 årsarbetskrafter. Kontrollen av läkemedelsprodukter motsvarar cirka 6 årsarbetskrafter. För kosmetiska produkter motsvarar marknadskontrollen cirka 4 årsarbetskrafter och för *tatueringsfärger* 0,25 årsarbetskrafter.

Läkemedelsverket deltar i ett flertal samarbeten inom EU på de områden som rör medicintekniska produkter, godkända läkemedel och kosmetiska produkter. Regelverket för *tatueringsfärger* är nationellt och myndigheten har inget internationellt samarbete för denna produktgrupp. Nationell samverkan sker dock med Socialstyrelsen och Kemikalieinspektionen.

Läkemedelsverkets marknadskontroll av medicintekniska produkter respektive läkemedel är inte decentraliserad.

Läkemedelsverket ansvarar för tillsynen av kosmetiska produkter enligt förordning (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter och den nationella förordningen om kosmetiska produkter. Läkemedelsverket har också ansvar för tillsynen av primärleverantörers utsläppande på marknaden av sådana *tatueringsfärger* som avses i förordningen om *tatueringsfärger*. (2 kap. 23 § miljötillsynsförordningen). Denna kontroll delas med kommunerna. Kommunerna ansvarar för tillsynen av hantering av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor i andra verksamheter än miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken (2 kap. 31 § 5 miljötillsynsförordningen). Hanteringen av kemiska produkter täcker hanteringen av kosmetiska produkter och *tatueringsfärg*. Kommunernas tillsyn över kosmetiska produkter regleras också i 2 kap. 34 § miljötillsynsförordningen, vilken anger att vid tillsyn av kosmetiska produkter ska en kommunal nämnd även utföra vissa uppgifter i förordning (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter som ankommer

⁴² Följande regelverk styr marknadskontrollen av *tatueringsfärger*: Miljöbalken, miljötillsynsförordningen, förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer, förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn, produktsäkerhetslagen, produktsäkerhetsförordningen, förordningen (2012:503) om *tatueringsfärger*, Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 2012:25) om *tatueringsfärger*.

på behörig myndighet. I paragrafen specificeras vidare att den kommunala nämnden ska rådgöra med Läkemedelsverket innan åtgärder vidtas enligt artikel 27.1 i förordningen.

Läkemedelsverket och kommunerna har i stort sett samma tillsynsansvar för kosmetiska produkter och tatueringsfärger. Kommunerna agerar dock lokalt medan Läkemedelsverket agerar nationellt. Läkemedelsverket och kommunerna har ett parallellt tillsynsansvar för kosmetiska produkter och kan utöva tillsyn både över primärleverantörer och över distributörer. Skillnaden är att Läkemedelsverket är s.k. behörig myndighet enligt förordning (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter och därmed har befogenhet att granska det s.k. produktinformationsdokumentet som finns hos tillverkare i och importörer till Sverige. Läkemedelsverket har nationell tillsyn över primärleverantörers utsläppande på marknaden av tatueringsfärg. Kommunerna har lokal tillsyn av tillverkare, importörer, återförsäljare av tatueringsfärg och tatuere som injicerar färg.

Marknadskontrollens utformning och andra myndigheters marknadskontrollansvar

Ansvar för granskning och tillsyn av medicintekniska produkter är uppdelat mellan Läkemedelsverket, Socialstyrelsen och IVO. Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter om användning av medicintekniska produkter i hälso- och sjukvården. De medicintekniska produkter som tillverkas inom hälso- och sjukvården samt tandvården och som endast ska användas i den egna verksamheten (s.k. egentillverkade medicintekniska produkter) kontrolleras av IVO (se ovan). Övriga produkter kontrolleras av Läkemedelsverket. Genom den uppdelning av tillsynsansvaret som gjorts mellan Läkemedelsverket och IVO är samverkan mellan myndigheterna enligt myndigheten en förutsättning för ett effektivt tillsynsarbete.

Olika former av strålning används för att undersöka och behandla patienter, t.ex. vid röntgenundersökningar. För den typen av medicintekniska produkter samverkar Läkemedelsverket med Strålsäkerhetsmyndigheten i sin tillsyn.

Utmaningen i samverkan mellan olika myndigheter är enligt Läkemedelsverket när myndigheterna har olika förutsättningar prioritera och hamnar i otakt i urvalet för tillsyn.

På läkemedelsområdet är det endast Läkemedelsverket som bedriver marknadskontroll.

Kemikalieinspektionen ansvarar för miljöaspekterna vad gäller kosmetiska produkter. Detta är enligt myndigheten inte optimalt då Kemikalieinspektionen inte är behörig myndighet enligt förordning (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter och därmed inte har rätt att kontrollera produktinformationsdokumentet i vilket bl.a. ingår säkerhetsbedömning för kosmetiska produkter.

Läkemedelsverket anser att regelverket för marknadskontroll av medicintekniska produkter möjliggör en allomfattande kontroll av produkterna. Kontrollen sker t.ex. genom övervakning och i vissa fall aktiv medverkan i utredningar av olyckor/tillbud som involverat en eller flera medicintekniska produkter eller inspektion hos tillverkare/auktorerade representanter av medicintekniska produkter. Kontroll sker även genom administrativa kontroller inriktade på ett enskilt företag, en grupp företag, en enskild produkt eller en speciell typ av produkter samt laborativa kontroller av medicintekniska produkter.

Även när det gäller godkända läkemedel anser myndigheten att reglerna möjliggör en allsidig kontroll av samtliga produktslag. Varje läkemedel genomgår före marknadsföringen ett godkännande baserat på myndighets granskning av vetenskapliga data i samband med den nationella, eller EU gemensamma registreringen, av det aktuella läkemedlet. Likaså är all distribution av läkemedlen, i parti-handelsleden eller detaljandelsleden, föremål för tillsyn av myndigheten. Därtill genomförs laborativ kontroll av läkemedel för att tillse att läkemedlen uppfyller godkända specifikationer.

Regelverket möjliggör enligt myndigheten även en allomfattande kontroll av kosmetiska produkter och tatueringsfärger. Samverkan med kommunerna är en förutsättning för en effektiv kontroll, myndigheten bistår t.ex. med löpande tillsynsvägledning till kommunerna. Åren 2014 och 2016 genomförde Läkemedelsverket större satsningar på tillsynsvägledning genom nationella tillsynsprojekt tillsammans med landets kommuner.

Befogenheter och sanktionsmöjligheter

Läkemedelsverket har rätt att för tillsynen över *medicintekniska produkter* på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs och få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där medicintekniska produkter hanteras (12 § lagen om medicintekniska produkter). Om det behövs för tillsynen får myndigheten göra undersökningar och ta prover. För kostnader på grund av undersökningar eller för uttagna prov lämnas inte ersättning. Myndigheten har rätt att få handräckning av kronofogdemyndigheten för att genomföra nämnda åtgärder. Enligt 13 § förordningen om medicintekniska produkter bemyndigas Läkemedelsverket att meddela föreskrifter om rätt till ersättning för myndigheten i fråga om kostnader för undersökning eller provtagning. Läkemedelsverket har dock inte meddelat några sådana föreskrifter.

Läkemedelsverket får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen om medicintekniska produkter och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Förelägganden och förbud får förenas med vite. Läkemedelsverket kan förbjuda utsläppandet på marknaden av en medicinteknisk produkt som inte uppfyller gällande krav. Läkemedelsverket kan även fatta beslut om att förelägga en tillverkare att återkalla produkten från den svenska marknaden, alternativt kräva att korrigerande åtgärder vidtas för att avlägsna konstaterade brister som påträffats vid en marknadskontroll. Läkemedelsverket har ingen möjlighet att på detta område ålägga sanktionsavgifter. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet släpper ut en medicinteknisk produkt på marknaden eller använder en sådan produkt i Sverige utan att produkten uppfyller de krav och villkor som gäller kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år (17 § lagen om medicintekniska produkter).

Inom området för medicinteknik finns det ingen skillnad mellan befogenheter eller sanktionsmöjligheter för de olika produkttyperna. Läkemedelsverket bedömer att befogenheterna på området är tillräckliga. Sanktionsmöjligheter mot tillverkare utanför Sverige upplevs enligt myndigheten ibland inte vara tillräckligt kännbara. För svenska tillverkare har Läkemedelsverket möjlighet att begära utdömande av vite men det kan enligt myndigheten vara svårare att uppnå effekt med vitesföreläggande utanför Sverige.

Läkemedelsverket har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen över *godkända läkemedel* (24 § läkemedelslagen). För tillsynen har Läkemedelsverket rätt till tillträde dels till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med tillverkning eller annan hantering av läkemedel. Läkemedelsverket får i sådana utrymmen göra undersökningar och ta prover. För uttaget prov betalas inte ersättning. Myndigheten har inte rätt till ersättning för kostnader för provtagning eller undersökning av uttaget prov. Det är oklart om myndigheten har rätt till biträde av Polismyndigheten vid sin tillsyn, frågan har aldrig aktualiserats.

Läkemedelsverket har rätt att fatta beslut om föreläggande eller förbud förenat med vite. Beroende på vilken procedur det godkända läkemedlet följer finns det vissa skillnader i befogenheter i tillsynen över godkända läkemedel. Sanktionsmöjligheterna är desamma för samtliga produkter inom läkemedelsområdet. Läkemedelsverket bedömer att befogenheterna och sanktionsmöjligheterna på området är tillräckliga.

För *kosmetiska produkter* och *tatueringsfärger* är befogenheterna och sanktionsmöjligheterna likartade då båda dessa produktområden omfattas av bestämmelserna i miljöbalken och miljötillsynsförordningen. Av miljöbalken framgår att Läkemedelsverket har rätt till de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen (26 kap. 21 §). För att fullgöra sin kontroll har myndigheten rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar samt transportmedel och att där utföra undersökningar och andra åtgärder (28 kap. 1 §). Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för tillträde (28 kap. 8 §). Läkemedelsverket får förelägga den som bl.a. saluför kosmetiska produkter att lämna de prover som behövs för tillsynen (1 kap. 26 § miljötillsynsförordningen). Det är oklart om myndigheten har rätt till ersättning för kostnader för provtagning och undersökning av prov. Någon motsvarande bestämmelse om rätt till prover finns inte för tatueringsfärger.

Läkemedelsverket har rätt att meddela de förbud och föreläggenanden som krävs för att gällande regelverk ska efterlevas. De åtgärder som regelmässigt används i myndighetens marknadskontroll över kosmetiska produkter och tatueringsfärger är föreläggande förenat med vite eller beslut om försäljningsförbud med vite.

Myndigheten har enligt 7 kap. 15 och 16 §§ förordningen om miljöstraffavgifter i fråga om kosmetiska produkter rätt att fatta beslut om miljöstraffavgift för vissa regelöverträdelser. För kosmetiska produkter och tatueringfärg är vissa överträdelser också sanktionerade med anmälan om misstänkt brott mot miljöbalken enligt 29 kap. miljöbalken.

Befogenheter att kontrollera miljöaspekterna hos kosmetiska produkter skulle enligt myndigheten underlätta säkerhetsbedömningen av kosmetiska produkter. För hälsoaspekterna anser Läke- medelsverket att dess befogenheter tillräckliga. Läke- medelsverket anser också att befogenheterna och sanktionsmöjligheter i fråga om tillsynen över tatueringfärger är tillräckliga. Myndigheten har i fråga om sanktionsmöjligheterna för kosmetiska produkter angett att det eventuellt skulle vara mer effektivt att utöka överträdelserna som omfattas av straffavgift och minska antalet brott enligt 29 kap. miljöbalken, eftersom åtalsanmälningar inte alltid genererar något faktiskt resultat då förundersökningar i många fall inte in- leds. Straffavgift upplevs däremot av Läke- medelsverket som en tydlig, kännbar och direkt sanktion.

För kosmetiska produkter är vissa överträdelser sanktionerade med miljöstraffavgift medan det inom området medicinteknik inte förekommer straffavgifter. Läke- medelsverket upplever inte att sådana skillnader mellan de olika sektorerna är problematiska.

Särskilt om CE-märkning och produktsäkerhetslagen

Medicintekniska produkter som uppfyller de väsentliga produkt- kraven ska vara försedda med CE-märkning (11 § Läke- medels- verkets föreskrifter om medicintekniska produkter). Tillverkaren ansvarar för att CE-märkningen inte har utförts otillbörligt och är skyldig att se till att överträdelser upphör. Detta gäller även när CE-märket har använts i enlighet med de förfaranden som före- skrivs i föreskrifterna, men felaktigt, på produkter som inte om- fattas av föreskrifterna (12 § nämnda föreskrifter). Enligt 13 § lagen om medicintekniska produkter får Läke- medelsverket meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och föreskrifter ska följas. Beslutet kan enligt 14 § förenas med vite.

CE-märkning är inte föreskriven för kosmetiska produkter respektive tatueringsfärger. Om en sådan produkt ändå har försetts med CE-märkning kan Läkemedelsverket förelägga den ekonomiska aktören att ta bort den felaktiga märkningen med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken. Frågan om polisanmälan enligt 17 § lagen om ackreditering och teknisk kontroll är i detta fall inte aktuell.

Läkemedelsverket tillämpar i mycket begränsad omfattning bestämmelserna i produktsäkerhetslagen i fråga om medicintekniska produkter. För läkemedel är det inte aktuellt att tillämpa lagen. För kosmetiska produkter och tatueringsfärger kan myndigheten med stöd av produktsäkerhetslagen besluta om återkallelse av produkter förenade med olika risker. Myndigheten anser att befogenheterna och sanktionsmöjligheterna i den lagen är tillräckliga. Det är dock inte särskilt vanligt förekommande att lagens bestämmelser aktualiseras för kosmetiska produkter eller tatueringsfärger, då de mer riktade bestämmelserna i miljöbalken och miljötillsynsförordningen om miljöstraffsavgift tillämpas i högre utsträckning.

Myndigheten för press, radio och tv

Myndighetens marknadskontrollansvar

Myndigheten för press, radio och tv:s marknadskontroll omfattar kontroll av tv-mottagare/utrustning enligt följande:

- Kontroll av att tv-mottagare som sätts på marknaden har standardiserade gränssnitt.
- Kontroll av att utrustning som kan avkoda digitala tv-signaler kan återge de digitala tv-signalerna även om de har sänts okodade.
- Kontroll av utrustning för avkodning av digitala tv-tjänster.

Förordningen (1998:32) om standarder för sändning av radio- och tv-signaler anger att myndigheten ska utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen (1998:31) om standarder för sändning av radio- och tv-signaler (lagen om standarder).

Myndighetens marknadskontrollverksamhet motsvarar fem procent av en årsarbetskraft. Myndigheten har ingen decentraliserad marknadskontroll.

Myndigheten har inga internationella samarbeten som rör marknadskontroll.

De produkter som faller inom myndighetens ansvarsområde kontrolleras inte av andra myndigheter.⁴³

Myndigheten bedömer att regelverket möjliggör den kontroll som omfattas av myndighetens ansvar. De resurser som myndigheten har till sitt förfogande för denna verksamhet är dock mycket begränsade. Kontroller sker därför genom stickprovskontroller samt genom kontroller av produkter för vilka det finns misstanke om att gällande krav inte är uppfyllda.

Befogenheter och sanktionsmöjligheter

Myndigheten har rätt att få upplysningar, handlingar, varuprover eller liknande av den som yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte bedriver sådan verksamhet som omfattas av lagen (12 § lagen om standarder). Myndigheten har dock inte begärt in produkter för kontroll. Myndigheten har också rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där verksamhet bedrivs som omfattas av lagen bestämmelser. Myndigheten får också begära handräckning av kronofogdemyndigheten för att genomföra dessa åtgärder.

Myndigheten får meddela de förelägganden som behövs (13 §). Ett sådant föreläggande får förenas med vite. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för näringsidkare att ersätta tillsynsmyndighetens kostnader för provtagning och undersökning av prover (14 §). Myndigheten för press, radio och tv har bemyndigats att meddela sådana föreskrifter (2 § 5 förordning [1998:32] om standarder för sändning av radio- och tv-signaler) men har inte utnyttjat denna föreskriftsrätt.

⁴³ Det finns en risk för att radioutrustningslagens (2016:392) tillämpningsområde kan överlappa vissa bestämmelser i lagen om standarder som kan medföra en osäkerhet om hur marknadskontroll ska bedrivas. I prop. 2015/16:93, *Genomförande av radioutrustningsdirektivet* (s. 39 f.), konstateras att viss överlappning kan uppstå mellan kraven i de två lagarna. Risken för praktiska tillämpningsproblem bedöms dock enligt regeringen som liten. Post- och telestyrelsen (PTS) är marknadskontrollmyndighet enligt radioutrustningslagen. Myndigheten för press, radio och tv och PTS för en diskussion om marknadskontrollen inom området bör samordnas och utövas av en och samma myndighet.

Enligt 15 § lagen om standarder får myndigheten förelägga en näringsidkare som bryter mot någon av de i paragrafen angivna bestämmelserna att följa bestämmelsen. Sådana förelägganden får förenas med vite. Innan myndigheten beslutar om ett sådant föreläggande ska myndigheten i vissa fall samråda med Konkurrensverket.

Myndighetens befogenheter och sanktionsmöjligheter varierar inte mellan de olika produktslag som omfattas av myndighetens marknadskontroll. Myndigheten bedömer att befogenheterna och sanktionsmöjligheterna är tillräckliga.

Särskilt om CE-märkning och produktsäkerhetslagen

Myndigheten för press, radio och tv har inte tillsyn över produkter som omfattas av regleringen i produktsäkerhetslagen och kommer inte i kontakt med CE-märkta produkter eller produkter för vilka sådan märkning är föreskriven.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndighetens marknadskontrollansvar

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bedriver marknadskontroll av produkter som övergripande kan beskrivas som explosiva varor, vissa produkter ämnade för att innehålla brandfarlig vara eller använda brandfarlig vara som bränsle samt transportabla tryckbärande anordningar.

De regelverk som styr MSB:s kontroll av produkter är lagen (2010:1011) och förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor (LBE respektive FBE), lagen (2006:263) och förordningen (2006:311) om transport av farligt gods (LFG respektive FFG) och produktsäkerhetslagen.

För 2016 budgeterade MSB 1,5 årsarbetskrafter för marknadskontroll. I denna siffra ingår inte arbetsledning eller stöd från jurister.

Myndighetens marknadskontroll är inte decentraliserad.

MSB deltar i samarbetsgrupper på EU-nivå avseende gasapparater, pyrotekniska artiklar, explosiva varor för civilt bruk och transportabla tryckbärande anordningar.

Marknadskontrollens närmare utformning och andra myndigheters marknadskontrollansvar

Vissa produktslag som faller under MSB:s ansvar kontrolleras också av andra marknadskontrollmyndigheter. När det gäller t.ex. fyrverkerier har dessa produkter farosymboler som kontrolleras av Kemikalieinspektionen, medan bl.a. konstruktionskrav och CE-märkning kontrolleras av MSB. Här upplever MSB inte några praktiska svårigheter eftersom de nationella reglerna genomför olika EU-rättsakter.

Ett annat exempel på produkter som kontrolleras av andra myndigheter är gasapparater. EU:s gasapparatdirektiv⁴⁴ är genomfört i olika svenska myndigheters regelverk. I huvudsak är direktivet genomfört i MSB:s regelverk. I vissa delar är dock direktivets bestämmelser omhändertagna genom Boverkets, Kemikalieinspektionens respektive Elsäkerhetsverkets regelverk. Boverket saknar marknadskontrollmandat då en gasapparat inte är en byggprodukt. Gasapparatdirektivet omfattar heller inte samtliga gasapparater på marknaden. För gasapparater finns i Sverige därför fyra myndigheter som har tillsynsbefogenheter; MSB, Kemikalieinspektionen, Elsäkerhetsverket och Konsumentverket (i stället för Boverket) för gasapparater som omfattas av direktivet, respektive Konsumentverket för gasapparater som exkluderas från direktivet. MSB har därför svårt att delta i gränsöverskridande marknadskontrollprojekt för gasapparater eftersom gemensamma projekt ofta fokuserar på samtliga faror som regleras i direktivet. En ekonomisk aktör kan också tvingas överklaga olika beslut om krav på åtgärder för samma produkt till olika förvaltningsrätter eftersom Kemikalieinspektionen finns inom annan domkrets än övriga marknadskontrollmyndigheter.

MSB anser att regelverket för myndighetens marknadskontroll inte möjliggör en allomfattande kontroll av de produkter som faller under myndighetens ansvar. MSB framför att det, som framgår av exemplet ovan, i flera fall finns krav i olika myndigheters regelverk för samma produkt. Förutom regelverket är också ambitionsnivån och tillgängliga resurser avgörande faktorer. Utifrån tillgängliga resurser är kontrollen enligt MSB tillfredställande även om den proaktiva marknadskontrollen är begränsad. Anmälningar om produkter

⁴⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/142/EG av den 30 november 2009 om anordningar för förbränning av gasformiga bränslen.

hanteras i reaktiv marknadskontroll. Myndigheten har inte någon heltäckande bild av marknaden eller av behovet av marknadskontroll.

MSB har också tagit upp kontrollen av aerosolbehållare. MSB har endast mandat att bedriva marknadskontroll över aerosolbehållare som innehåller brandfarlig vara. Kontrollansvaret för övriga aerosolbehållare är inte fördelat trots att MSB har föreslagit att detta skulle tillkomma myndigheten.

Befogenheter och sanktionsmöjligheter

I kontrollen av brandfarliga och explosiva varor, samt produkter som används för hantering av brandfarliga och explosiva varor för vilka myndigheten utfärdat föreskrifter har MSB följande befogenheter och sanktionsmöjligheter.

MSB är marknadskontrollmyndighet i fråga om brandfarliga och explosiva varor samt sådana produkter som används för hanteringen av brandfarliga och explosiva varor enligt artikel 19, 24.2, 26, 27.2 och 29 i förordning (EG) nr 765/2008 (23 § FBE). MSB ska i enlighet med förordningen och i fråga om brandfarliga och explosiva varor inrätta förfaranden enligt artikel 18.2, utföra de uppgifter som följer av artiklarna 20–22 och 23.2, och samarbeta med andra i enlighet med artikel 24.4 (24 § FBE).

MSB har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen samt rätt att göra undersökningar och ta prover (24 § LBE). Vidare har myndigheten rätt till tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med hanteringen av brandfarliga och explosiva varor.⁴⁵ Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för tillsynen.

För sådan tillsyn som utgör marknadskontroll får avgift för tillsynen och för provtagning och undersökning av prov tas ut endast om varan inte uppfyller ställda krav (27 § andra stycket LBE). MSB har bemyndigats att meddela föreskrifter om avgifternas storlek för den egna verksamheten (25 § p. 9 FBE). MSB har emellertid inte meddelat några sådana föreskrifter.

⁴⁵ MSB anser att det är otydligt om denna befogenhet även gäller vid hela myndighetens marknadskontroll eftersom den knyter an till hanteringen av brandfarliga och explosiva varor och inte till produkter som används för hantering av brandfarliga och explosiva varor.

Enligt MSB finns vissa explosiva varor endast tillgängliga för kontroll hos brukaren, t.ex. explosiva varor som tillverkas på arbetsplatsen inför användning. Att få tillträde också till brukares lokaler eller arbetsplatser, vilket MSB saknar i dag, skulle underlätta kontroll av sådana produkter.

MSB får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och föreskrifter och beslut som meddelats i anslutning till lagen ska efterlevas (25 § LBE). Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Om någon inte följer vad som angivits i ett föreläggande eller ett förbud, får MSB besluta om rättelse på dennes bekostnad. Finns förutsättningar att meddela ett föreläggande eller förbud, får sådant beslut meddelas utan att något föreläggande eller förbud meddelats, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador eller av andra särskilda skäl finner att rättelse bör göras utan dröjsmål. (25 § tredje stycket LBE)

Enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008 får MSB förstöra eller på annat sätt göra produkter, som utgör en allvarlig risk, obrukbara. MSB ska utföra de uppgifter som följer av artiklarna 20–22 och 23.2 i nämnda förordning (24 § p. 2 FBE). Enligt art. 20 ska produkter som utgör en allvarlig risk, även en allvarlig risk utan omedelbar effekt, och som kräver ett snabbt ingripande återkallas, dras tillbaka eller att tillhandahållandet på deras marknad förbjuds.

För transportabla tryckbärande anordningar gäller följande.

MSB har rätt till tillträde till sådana områden, lokaler och andra utrymmen som används inför och i samband med transporter eller till transportmedel, förpackningar och andra transportanordningar, oavsett om de är märkta eller ej (13 § första stycket LFG). Myndigheten har rätt att få de upplysningar, handlingar och kostnadsfria prov som behövs för tillsynen (13 § andra stycket LFG). MSB har inte rätt till ersättning för kostnader för provtagning eller undersökning av prov. Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för tillsynen (13 § tredje stycket LFG). MSB bedömer att befogenheterna enligt 13 § första stycket LFG inte är tillräckliga för myndighetens marknadskontroll av transportabla tryckbärande anordningar. Rätten till tillträde är i 13 § första stycket LFG knuten till utrymmen som används inför och i samband med transporter (samt till förpackningar och andra transportanordningar) och kan endast användas då marknadskontroll görs i anslutning till transport.

Vanligen sker marknadskontroll av den transportabla tryckbärande anordningen, utan förpackning, vid lagring eller försäljning hos importör eller distributör. MSB har framfört att myndigheten därför skulle behöva tillträdesrätt enligt 13 § första stycket LFG också till andra lokaler för tillsynen av de transportabla tryckbärande anordningarna eller ett utpekande som marknadskontrollerande myndighet enligt förordning (EG) nr 765/2008⁴⁶. Produktsäkerhetslagen är inte tillämplig för produkter avsedda för industriändamål.

Myndigheten får meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen eller dess föreskrifter ska följas (14 § LFG). Beslut om förelägganden eller förbud får förenas med vite. Om någon inte gör det som denne är skyldig till enligt myndighetens föreläggande, får myndigheten vidta åtgärden på dennes bekostnad. Då MSB inte fått något utpekande som marknadskontrollmyndighet enligt förordning (EG) nr 765/2008 för detta produktslag har MSB inte fått ett utpekade ansvar att använda sanktionsmöjligheten att förstöra eller göra produkter obrukbara som anges i art. 19.1 i nämnda förordning, liksom sanktionsmöjligheten återkallande som anges i art. 20 för denna typ av produkter. Detta är en skillnad jämfört med produkter som omfattas av LBE.

MSB har rätt till kostnadsfria produktexemplar för sin tillsyn. MSB brukar begära in produktexemplar från de ekonomiska aktörer som finns högst upp inom distributionskedjan, som t.ex. tillverkare eller importör. Från distributörer längre ned i kedjan köps produkter i stället ofta in. Skillnaden har motiverats utifrån att ekonomiska aktörer högre upp i distributionskedjan har ett större ansvar för att produkten uppfyller gällande krav, än en distributör i t.ex. detaljhandeln.

⁴⁶ MSB har framfört att myndigheten inte utpekats som marknadskontrollmyndighet för transportabla tryckbärande anordningar enligt förordning (EG) nr 765/2008 motsvarande regleringen i 23–24 §§ FBE. MSB har således inte några utpekade befogenheter på det sätt som anges i artikel 19.1 för denna typ av produkter, vilket är en skillnad i förhållande till produkter som omfattas av LBE vad gäller rätten till tillträde till lokaler.

Särskilt om CE-märkning och produktsäkerhetslagen

Tre EU-direktiv inom MSB:s verksamhetsområde som alla har genomförts i LBE innehåller föreskrifter om CE-märkning. Två av direktiven hänvisar till artikel 30 i förordning (EG) nr 765/2008 och anger att medlemsstaten ska ålägga den ekonomiska aktören att åtgärda den bristande överensstämmelsen om CE-märkning har anbringats i strid med nämnda artikel. I 23–24 §§ FBE har MSB fått specifika utpekanden som marknadskontrollmyndighet enligt förordning (EG) nr 765/2008, men artikel 30 nämns dock inte i dessa paragrafer. MSB anser sig därför sakna rättsliga befogenheter att agera i situationer där en produkt är CE-märkt trots att sådan märkning inte är föreskriven för produkten. Frågan har aktualiserats i ett fall där en gasapparat som var undantagen från bestämmelserna i gasappartdirektivet ändå hade CE-märkts. MSB upplyste då tillverkaren om detta i en skrivelse.

I det motsatta fallet, dvs. att en produkt saknar CE-märkning trots att sådan märkning är föreskriven för produkten, kan MSB i sin egenskap av utpekad marknadskontrollmyndighet i 22 § LBE vidta de åtgärder som krävs för att en produkt ska överensstämma med harmoniserad lagstiftning under LBE. Har produkten genomgått erforderlig kontroll men saknar märkning begär MSB att bristen korrigeras. Har produkten däremot inte genomgått nödvändiga kontroller beslutar MSB genom förbud eller föreläggande att produkten ska tas bort från marknaden. Även återkallelse från konsument kan aktualiseras.

MSB har aldrig inom ramen för ett marknadskontrollärende gjort någon polisanmälan i nämnda fall med stöd av 17 § lagen om ackreditering och teknisk kontroll.

Produktsäkerhetslagen innehåller kompletterande befogenheter och sanktionsmöjligheter för MSB i fråga om konsumentprodukter inom samtliga produktslag som faller under myndighetens kontroll. MSB tillämpar dock ytterst sällan produktsäkerhetslagens bestämmelser utan använder de befogenheter och sanktionsmöjligheter som anges i sektorslagstiftningen, då dessa bedöms som fullt tillräckliga. MSB har dock i ett fåtal fall med stöd av 20 § andra stycket 2 produktsäkerhetslagen ställt krav på en tillverkare/importör att redovisa de klagomål som aktören fått om en produkt. Eftersom lagen tillämpas mycket sällan är det svårt för myndigheten att uttala

sig om huruvida lagens bestämmelser om befogenheter och sanktionsmöjligheter är tillräckliga.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är tillsynsmyndighet för elutrustning enligt förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning samt för batterier enligt förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier. Myndighetens tillsynsansvar regleras i miljötillsynsförordningen.

Naturvårdsverket tillsynsverksamhet på de angivna produktområdena motsvarar cirka fyra årsarbetskrafter, vilket inkluderar informationsgivning och vägledning. Produktkontroll är en mycket liten och för tillfället lägre prioriterad del av myndighetens tillsynsverksamhet. Tillsynen är inte decentraliserad i fråga om produktrelaterade tillsyn.

Myndigheten har inte för tillfället några internationella pågående samarbeten på marknadskontrollområdet.

Kemikalieinspektionen, Elsäkerhetsverket och Energimyndigheten granskar produkter som faller inom myndighetens tillsynsområde. Myndigheten har inte uppgett att detta medför några praktiska svårigheter i dess arbete.

Naturvårdsverkets tillsynsansvar för produktkontroll omfattar märkning med soptunnesymbol, medföljande bruksanvisning för batterier samt information om innehåll och komponenter för elutrustning. Naturvårdsverkets tillsyn i övrigt för producentansvaren för batterier respektive elutrustning omfattar annat än produktkontroll, såsom att ta ansvar för produkten när den blivit avfall.

Myndigheten anser att regelverket möjliggör en allomfattande kontroll av de produkter som faller under dess ansvarsområde och har tillagt att den produktkontroll som myndigheten ansvarar för endast omfattar kontroll genom märkning med symbol enligt nämnda förordningar.

Naturvårdsverket har rätt att begära de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen (26 kap. 21 § miljöbalken). Myndigheten har rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar samt transportmedel och att där utföra undersökningar och andra åtgärder (28 kap. 1 §). Polismyndigheten ska lämna den hjälp

som behövs för tillträde och tillsynsåtgärder (26 kap. 8 §). Naturvårdsverket har inte getts bemyndigande att begära in varuprover. Myndigheten har angett att kontroll av märkning med soptunnesymbolen inte är en prioriterad tillsynsaktivitet, men vid en sådan kontroll skulle produkter behöva begäras in för kontroll. Detta för att tillsynen skulle vara rikstäckande och kunna bedrivas mot olika typer av branscher och innefatta både butiksförsäljning, distansförsäljning och försäljning av produkter för yrkesmässigt bruk.

Myndigheten har befogenhet att utfärda föreläggande med vite. Överträdelse av bestämmelser om märkning är straffsanktionerade. Myndigheten har möjlighet att ålägga miljöskaktionsavgift för överträdelse av regler om rapporteringsskyldighet, vilket dock inte gäller produktkontroll.

Myndigheten bedömer att befogenheterna och sanktionsmöjligheterna är tillräckliga i dess verksamhet med marknadskontroll. Myndighetens befogenheter och sanktionsmöjligheter varierar inte mellan de olika produktslag som omfattas av myndighetens marknadskontroll. Myndigheten har dock här angett att producenter av batterier som är etablerade i en annan medlemsstat och som säljer direkt till användare i Sverige, till skillnad mot producenter av elutrustning, inte behöver utse en representant här för att fullfölja producentens skyldigheter. Detta gör det svårare för myndigheten att ställa krav på en batteriproducent etablerad i ett annat EU-land.

Myndigheten har framfört att det vore önskvärt att producentansvaren för batterier respektive elutrustning överensstämde mer med varandra, t.ex. vad gäller regler för producenter i en annan medlemsstat.

Särskilt om CE-märkning och produktsäkerhetslagen

Naturvårdsverket har inte tillsynsansvar över CE-märkning. Däremot har myndigheten en skyldighet att underrätta berörd tillsynsmyndighet om det finns misstanke om överträdelse av reglerna om CE-märkning. Myndigheten tillämpar inte produktsäkerhetslagen i dess kontroll av producentansvaren för elutrustning respektive batterier.

Post- och telestyrelsen

Myndighetens marknadskrollansvar

Post- och telestyrelsen (PTS) är ansvarig för marknadskontroll av radioutrustning⁴⁷. Den lagstiftning som styr myndighetens kontroll är RE-direktivet⁴⁸ som är genomfört i svensk rätt genom radioutrustningslagen, radioutrustningsförordningen och Post- och telestyrelsens föreskrifter (PTSFS 2016:5) om krav m.m. på radioutrustning. Enligt RE-direktivet får utrustning som är förenlig med tidigare gällande lagstiftning⁴⁹ på området släppas ut på marknaden t.o.m. 12 juni 2017. PTS tillämnar också förordning (EG) nr 765/2008 i sin marknadskontroll.

Myndighetens verksamhet med marknadskontroll motsvarar 2,7–3 årsarbetskrafter (inspektörer 2 årsarbetskrafter, löpande juridiska frågor cirka 0,5 årsarbetskrafter, juridisk hjälp i samband med överklaganden cirka 0,1 årsarbetskrafter, administration cirka 0,1 årsarbetskrafter). Myndighetens marknadskontroll är avgiftsfinansierad. Enligt 9 § förordningen (2016:602) om finansiering av Post- och telestyrelsens verksamhet får det totala avgiftsuttaget för marknadskontroll enligt radioutrustningslagen uppgå till högst 10 000 000 kronor per år. 2015 uppgick myndighetens kostnader för marknadskontroll till 3 573 000 kronor.

Myndighetens verksamhet med marknadskontroll är inte decentraliserad.

PTS delar i flera internationella samarbeten på marknadskontrollområdet, både på EU-nivå och mellan de nordiska länderna.

⁴⁷ Viss radioutrustning är undantagen från myndighetens kontroll; radioutrustning som uteslutande används av försvaret, polisen m.m., viss amatörradioutrustning, viss marin utrustning vissa produkter/anordningar ombord på luftfartyg, samt mycket specifik utrustning som används inom forskning och utveckling. Radioutrustning definieras som en elektrisk eller elektronisk produkt som avsiktligt avger och/eller mottar radiovågor för radiokommunikation och/eller radiobestämning eller en elektrisk eller elektronisk produkt som måste kompletteras med ett tillbehör, t.ex. antenn, för att avsiktligt avge och/eller motta radiovågor för radiokommunikation och/eller radiobestämning.

⁴⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/53/EU av den 16 april 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av radioutrustning och om upphävande av direktiv 1999/5/EG.

⁴⁹ Tidigare gällande EU-direktiv genomfördes genom följande, numera upphävda, regelverk; lagen (2000:121) om radio- och teleterminalutrustning, förordningen (2000:124) om radio- och teleterminalutrustning samt Post- och telestyrelsens föreskrifter (2004:7) om krav m.m. på radio- och teleterminalutrustning.

PTS och Elsäkerhetsverket delar marknadskontrollansvaret för radioutrustning. PTS utövar marknadskontroll enligt radioutrustningslagen och är marknadskontrollmyndighet enligt förordning (EG) nr 765/2008 för radioutrustning som omfattas av radioutrustningslagen (9 § radioutrustningsförordningen). Elsäkerhetsverket är marknadskontrollmyndighet enligt radioutrustningslagen och utövar marknadskontroll enligt nämnda förordning för radioutrustnings egenskaper när det gäller elsäkerhet. Myndigheten upplever inte uppdelningen som problematisk och det medför inte heller några praktiska svårigheter att dela marknadskontrollansvar med Elsäkerhetsverket.

Myndigheten noterar att flera direktiv kan vara tillämpliga på samma produkt, vilket innebär att flera myndigheter har marknadskontrollansvar. Detta upplevs inte som problematiskt eller medför praktiska svårigheter.

PTS anser att regelverket för myndighetens marknadskontroll möjliggör en allomfattande kontroll av de produkter som faller under myndighetens ansvar. Myndigheten påpekar att vissa praktiska frågor, t.ex. inköp av produkter för kontroll, ofta är komplicerade men leder inte till att produkterna inte kontrolleras.

Befogenheter och sanktionsmöjligheter

Myndighetens befogenheter i dess marknadskontrollverksamhet är reglerade i radioutrustningslagen och förordning (EG) nr 765/2008. Radioutrustningslagen refererar till bestämmelser om marknadskontroll i artiklarna 15.3 och 16–29 i nämnda förordning.⁵⁰

Enligt art. 19.1 i förordning (EG) nr 765/2008 får marknadskontrollmyndigheterna kräva att de ekonomiska aktörerna tillhandahåller sådan dokumentation och information som dessa myndigheter anser sig behöva för att utföra sin verksamhet, samt ges tillträde till de ekonomiska aktörernas lokaler och ha rätt att ta nödvändiga provexemplar av produkterna. På begäran av PTS ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs när myndigheten vidtar åtgärder enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008 (14 §

⁵⁰ Denna hänvisning tolkar myndigheten på det sättet att i de artiklar där förordningen refererar till "medlemsstaten" är myndigheten utpekad att tillämpa artiklarna.

radioutrustningslagen). Myndigheten har rätt till kostnadsfria provexemplar. Myndigheten rekviderar provexemplar genom överklagningsbara beslut. PTS har även möjlighet att köpa in utrustning. Först på senare år har denna möjlighet används. Inköp görs anonymt från webbsidor där det inte finns kontaktuppgifter till den ekonomiska aktören. Sådana inköp görs också då myndigheten vid rekvisering har fått en produkt av den ekonomiska aktören vars egenskaper myndigheten misstänker inte överensstämmer med de produkter som aktören saluför under samma produktnamn. Vid inköp har myndigheten inte rätt att i efterhand få ersättning för inköpspriset eftersom myndighetens föreskrifter inte är utformade på detta sätt.

Enligt myndighetens föreskrifter på området ska den som tillhandahållit marknadskontrollmyndigheten utrustning för kontroll ersätta myndigheten för de kostnader som uppkommer vid nödvändig provning i de fall utrustningen inte uppfyller kraven (8 kap. 2 § PTSFS 2016:5). Myndigheten överväger att ändra föreskrifterna på så sätt att ersättning för provningskostnader ska kunna krävas från den som tillhandahåller utrustning på den svenska marknaden. På det sättet skulle PTS kunna rikta alla åtgärder mot importören vilket enligt myndigheten ger ett bättre resultat när det gäller produktrelaterade beslut. Det framstår också som mest ändamålsenligt att kräva provningskostnaderna från den aktör som först har tillhandahållit produkten på den svenska marknaden.

Myndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen, föreskrifter och direkt tillämpliga rättsakter som har meddelats med stöd av RE-direktivet ska följas (12 § radioutrustningslagen). Enligt 13 § radioutrustningslagen ska ett beslut enligt 12 § eller ett beslut om åtgärd enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008 förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövt. Marknadskontrollmyndigheten får bestämma att ett beslut enligt 12 § radioutrustningslagen eller enligt artikel 19 i nämnda förordning ska gälla omedelbart.

Myndighetens befogenheter varierar inte mellan olika produktslag. Myndigheten har som svar på frågan om befogenheterna är tillräckliga framfört följande. Både samverkansmodellen mellan marknadskontrollmyndigheter och Tullverket som tagits fram mot bakgrund av förordning (EG) nr 765/2008 och skyddsåtgärdsförfarandet i RE-direktivet förutsätter att myndigheterna kan vidta interimis-

tiska åtgärder. Radioutrustningslagen reglerar inte interimistiska åtgärder. Tillfälliga beslut inom ramen för samverkan med Tullverket kan grundas på 28 § produktsäkerhetslagen. Enligt denna bestämmelse får en tillsynsmyndighet besluta att en vara tills vidare inte får tillhandahållas eller ställas ut, om den kan antas vara farlig. När det gäller radioutrustning och brister som avser elektromagnetisk kompatibilitet eller radioegenskaper rör det sig om indirekta risker utan omedelbar effekt och myndigheten bedömer att produktsäkerhetslagen inte kan tillämpas i dessa fall. Myndigheten anser att tillämpningen av samverkansmodellen mellan marknadskontrollmyndigheter och Tullverket och även skyddsklausulförfarandet (där en åtgärd ska upphävas om den anses oberättigad) är något problematisk. Myndigheten önskar ett klagörande vad gäller frågan om interimistiska åtgärder.

Myndighetens sanktionsmöjligheter regleras i radioutrustningslagen. En ekonomisk aktör ska åläggas att betala en sanktionsavgift, om den ekonomiska aktören eller någon som handlar på den ekonomiska aktörens vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot vissa bestämmelser (16 § radioutrustningslagen). Sanktionsavgift får inte åläggas någon för en överträdelse av ett förbud eller en underlåtelse att följa ett föreläggande som har förenats med vite. I övrigt ska i fråga om sanktionsavgift 37 § och 39–43 §§ produktsäkerhetslagen tillämpas.

Den numera upphävda lagen om radio- och teleterminalutrustning innehöll bestämmelser om straffansvar. Med den nu gällande radioutrustningslagen har det alltså skett en övergång från straffansvar till sanktionsavgifter i fråga om myndighetens sanktionsmöjligheter.

Myndighetens sanktionsmöjligheter är desamma oavsett produktslag. När det gäller frågan om sanktionsmöjligheterna är tillräckliga anser myndigheten att det bör utredas är hur företag som t.ex. återkommande säljer produkter som inte uppfyller gällande krav ska behandlas. Myndigheten menar att det bör övervägas om företaget ska kunna åläggas att på egen hand stickprovsvis testa sina produkter.

Särskilt om CE-märkning och produktsäkerhetslagen

PTS har inte kommit i kontakt med produkter som är CE-märkta trots att sådan märkning inte är föreskriven och således har inte 17 § lagen om ackreditering och teknisk kontroll aktualiserats i myndighetens kontroll.

För radioutrustning är CE-märkning föreskriven. Saknar en radioutrustningsprodukt CE-märkning tillämpar myndigheten bestämmelserna i förordning (EG) nr 765/2008 samt i den nationella lagstiftningen som genomför RE-direktivet. Bristen kommuniceras med den ekonomiska aktören. I de flesta fall vidtar den ekonomiska aktören frivilliga åtgärder som leder till rättelse. PTS brukar inte initiera försäljningsförbud för produkter som inte är CE-märkta på korrekt sätt. I dessa fall aktualiseras inte 17 § lagen om ackreditering och teknisk kontroll.

PTS tillämpar inte bestämmelserna i produktsäkerhetslagen i sin kontroll.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen utfärdar med stöd av lagen om medicintekniska produkter och förordningen om medicintekniska produkter föreskrifter om användning av sådana produkter inom hälso- och sjukvården. Föreskrifterna⁵¹ omfattar bl.a. bestämmelser om produktkrav. Det är Läkemedelsverket och IVO som svarar för tillsynen av medicintekniska produkter. Socialstyrelsen bedriver således inte någon marknadskontrollverksamhet.

På det medicintekniska området deltar myndigheten vid Marknadskontrollrådets möten samt vid de samverkansmöten som Läkemedelsverket håller i med berörda myndigheter och branschorganisationer. Vidare är Socialstyrelsen inbjuden till möten i gruppen Forum för tekniska regler, som Kommerskollegium ansvarar för. I övrigt samverkar Socialstyrelsen med berörda myndigheter på området samt arbetar med föreskriftsprojekt eller regeringsuppdrag på det medicintekniska området. Det är svårt att uppskatta antal årsarbetskrafter som arbetar med marknadskontrollfrågor då de

⁵¹ Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2008:1) om användning av medicintekniska produkter i hälso- och sjukvården.

olika insatserna på området skiljer sig åt år från år. De år som Socialstyrelsen inte arbetar med föreskriftsarbete för medicintekniska produkter uppgår antalet arbetsdagar som motsvarar myndighetens deltagande vid nämnda möten till tolv dagar.

Socialstyrelsen har inte några internationella samarbeten på området.

Socialstyrelsen har alltså befogenhet att inom ramen för myndighetens bemyndiganden meddela föreskrifter på området. Eftersom myndigheten inte har något tillsynsansvar över produkterna har myndigheten följaktligen inga befogenheter eller sanktionsmöjligheter på området.

Myndigheten har påpekat att produkter som används inom t.ex. skönhetsbranschen kan vara förenade med hälsorisker. Det är i dagsläget oklart vilken myndighet som ansvarar för kontrollen av sådana produkter. Socialstyrelsen hänvisar till Skönhetsutredningens betänkande *Kroppsbehandlingar – Åtgärder för ett stärkt konsumentskydd* (SOU 2015:100).

Strålsäkerhetsmyndigheten

Myndighetens marknadskontrollansvar

Strålsäkerhetsmyndigheten utövar marknadskontroll över produktgrupperna starka laserpekare respektive batteridrivna och handhållna lasrar.

Enligt strålskyddslagen (1988:220) och 15 § strålskyddsförordningen (1099:293) har myndigheten mandat att utöva tillsyn gentemot den som bedriver verksamhet med strålning. För varor som är avsedda för konsumenter eller kan antas komma att användas av konsumenter gäller även produktsäkerhetslagen (5 a § strålskyddslagen). Strålsäkerhetsmyndigheten är även tillsynsmyndighet enligt produktsäkerhetslagen (3 § produktsäkerhetsförordningen).

Myndighetens verksamhet med marknadskontroll omfattar mindre än en årsarbetskraft. Myndigheten har ingen decentraliserad marknadskontroll.

Myndigheten har inga pågående internationella samarbeten som rör marknadskontroll, men har tidigare deltagit i ett europasamarbete om marknadskontroll av laserpekare.

Myndigheten anser att lagstiftningen ger den tillräckliga mandat att kontrollera sådana produkter som faller under dess ansvarsområde.

Vissa produkter som ger ifrån sig strålning kontrolleras i första hand av andra myndigheter. Detta kan enligt myndigheten medföra att farorna med strålningen inte beaktas i marknadskontrollen. Exempel på sådana produkter är leksaker som innehåller laser, (Konsumentsverket är huvudansvarig myndighet), laserlampor (Elsäkerhetsverket), och medicinska lasrar (Läkemedelsverket).

Befogenheter och sanktionsmöjligheter

Verksamhet med joniserande strålning är som huvudregel tillståndspliktig. För radioaktiva ämnen och tekniska anordningar som kan alstra joniserande strålning framgår detta av 20 § strålskyddslagen. Starka laserpekare är tillståndspliktiga enligt 8 a § strålskyddsförordningen. Myndigheten får också meddela föreskrifter om tillståndsplikt för andra tekniska anordningar som kan alstra icke-joniserande strålning än starka laserpekare (21 § strålskyddslagen).

Strålsäkerhetsmyndigheten prövar ansökningar om tillstånd enligt strålskyddslagen (13 § strålskyddsförordningen). Strålsäkerhetsmyndigheten har rätt att meddela villkor för tillståndet och kan under vissa omständigheter återkalla meddelade tillstånd (28 § strålskyddslagen).

Den som bedriver verksamhet med strålning är skyldig att på begäran lämna de upplysningar och tillhandahålla de handlingar som behövs för tillsynen, ge myndigheten tillträde och ge plats för de undersökningar och prover som behövs (31 § strålskyddslagen). Polismyndigheten ska i förekommande fall lämna det biträde som behövs för tillsynen. För uttaget prov betalas inte ersättning. Det är dock vanligt förekommande att myndigheten köper in produkter i sin marknadskontrollverksamhet utan att begära ersättning för inköpskostnaden.

I 17 § strålskyddsförordningen ges bemyndigande till Strålsäkerhetsmyndigheten att meddela föreskrifter bl.a. om skyldighet för den vars verksamhet tillsynen avser att ersätta myndigheten för kostnader för provtagning och undersökning av prov. Denna föreskriftsrätt har dock inte utnyttjats.

Strålsäkerhetsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att strålskyddslagen, föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas (32 § strålskyddslagen). Förbud får även meddelas mot att bl.a. inneha teknisk anordning som inte kräver tillstånd (15 §). Om någon inte vidtar en åtgärd enligt strålskyddslagen, föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av lagen eller enligt föreläggande får Strålsäkerhetsmyndigheten låta vidta åtgärden på dennes bekostnad. Myndigheten får i avvaktan på att en förelagd strålskyddsåtgärd vidtas eller för att säkerställa att ett meddelat förbud iakttas omhänderta t.ex. en anordning som kan alstra strålning (33 §). Myndigheten har även rätt att försegla en teknisk anordning för att förebygga att den brukas olovligen. Myndigheten har rätt att begära polishandräckning i de nämnda fallen. Förelägganden eller förbud får förenas med vite (34 §). Därutöver finns det ansvarsbestämmelser i 35–37 §§.

Myndighetens befogenheter och sanktionsmöjligheter varierar inte mellan de olika produktslag som omfattas av myndighetens marknadskontroll. Strålsäkerhetsmyndigheten bedömer att befogenheterna och sanktionsmöjligheterna är tillräckliga.

Särskilt om CE-märkning och produktsäkerhetslagen

Strålsäkerhetsmyndigheten har hittills inte haft anledning att hantera produkter med felaktig CE-märkning.

Myndigheten har inte tillämpat produktsäkerhetslagen i sin marknadskontroll och har därför svårt att bedöma om sanktionsmöjligheterna produktsäkerhetslagen är tillräckliga, men bedömer att strålskyddslagen ger myndigheten motsvarande befogenheter. Myndigheten noterar dock att produktsäkerhetslagen, till skillnad från strålskyddslagen, föreskriver om sanktionsavgift vid överträdelse av lagens bestämmelser.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll

Myndighetens marknadskontrollansvar

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) ansvarar för tillsyn och marknadskontroll⁵² inom området reglerad mätteknik inklusive färdigförpackade varor (icke-livsmedel) samt ädelmetallarbeten.

Swedac bedriver marknadskontroll⁵³ på ädelmetallområdet samt till viss del på följande mätinstrument: vattenmätare, mätare för aktiv elenergi, värmeenergimätare, mätsystem för dynamisk mätning av andra vätskor än vatten, automatiska vågar och icke-automatiska vågar. Marknadskontroll av mätinstrument genomförs indirekt genom tillsyn av instrumentanvändare hos vilka mätinstrumenten är tagna i bruk. På detta sätt erhålls en indirekt övervakning av de instrument som finns på marknaden. I tillsynen får Swedac indikationer på eventuella problem på marknaden som kan initiera insatser mot ekonomiska aktörer. Swedac bedriver för närvarande ingen marknadskontroll av färdigförpackade varor.

Uppskattningsvis ägnas 1–2 årsarbetskrafter på myndigheten åt marknadskontroll varav 0,5 är avsedd för ädelmetallarbeten. Swedac använder 5–6 årsarbetskrafter till tillsyn av mätinstrumentanvändare, för arbete med t.ex. dokumentgranskning och kontroll av märkning för att bl.a. verifiera att instrumenten uppfyller föreskrivna krav. Däremot finns inte resurser för provning och analys av instrument. Sådana insatser är mycket dyra, t.ex. är kostnaden för provning av endast en elmätartyp (en produkt) 40 000 kronor.

⁵² Swedac gör följande distinktion mellan marknadskontroll och tillsyn:

Marknadskontroll: kontroll riktad mot ekonomiska aktörer dvs. tillverkare, importörer och distributörer.

Tillsyn: övervakning av de företag som är ålagda att använda instrument som uppfyller krav i Swedacs föreskrifter.

⁵³ Följande regelverk styr marknadskontrollen: lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten, förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten, lagen (1992:1514) om måttenheter, mätningar och mätdon och förordningen (1993:1066) om måttenheter, mätningar och mätdon, förordningen (1994:99) om vatten- och värmemätare, förordning (EG) nr 765/2008, förordning (EG) nr 764/2008, Rådets direktiv 76/211 EEG av den 20 januari 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om färdigförpackning av vissa varor efter vikt eller volym, produktsäkerhetslagen och produktsäkerhetsförordningen, Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/32/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av mätinstrument (omarbetning), Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/31/EG 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av om icke-automatiska vågar.

Myndighetens marknadskontroll är inte decentraliserad.

Swedac är medlem i en europeisk samarbetsorganisation som bl.a. hanterar frågor om marknadskontroll och bedriver olika marknadskontrollprojekt.

Swedac har uppgett att majoriteten av de produkter som omfattas av Swedacs regelverk också omfattas av lagstiftning som andra myndigheter har ansvar för, t.ex. om elektromagnetisk kompatibilitet och elektriska produkter där Elsäkerhetsverket är ansvarig kontrollmyndighet.

Myndigheten framför att det för taxameterutrustning saknas bemyndigande att bedriva marknadskontroll. Swedac meddelar föreskrifter om taxameterutrustning med stöd av 8 kap. 1 § taxitrafikförordningen (2012:238). Swedac har dock ingen befogenhet att bedriva marknadskontroll av utrustningen. I 8 kap. 4 § taxitrafikförordningen hänvisas till fordonslagen (2002:574). Vägkontroll ska enligt 2 kap. 14 § nämnda lag utföras av polisman eller bilinspektör. Kontroll kan alltså genomföras av installerad utrustning. Däremot finns ingen möjlighet för Polismyndigheten att rikta insatser mot en ekonomisk aktör. Det betyder att området står utan marknadskontrollmyndighet⁵⁴.

Swedac anser att ansvarsområdena, förutom taxameterutrustning, är relativt tydligt uppdelade mellan de olika marknadskontrollmyndigheterna och att uppdelningen inte är ett problem ur ett myndighetsperspektiv. Däremot kan det vara problematiskt för de ekonomiska aktörerna att samma produkt kontrolleras av flera myndigheter. En mer effektiv marknadskontroll skulle kunna uppnås genom ett utvecklat samarbete mellan myndigheterna där erfarenheter och uppgifter kan utbytas. Ett sådant samarbete skulle också vara fördelaktigt för de företag som är föremål för marknadskontroll.

Swedac anser att regelverket är tillräckligt för att möjliggöra en allomfattande kontroll av mätinstrument och ädelmetallarbeten. Swedacs verksamhet är till mycket stor del avgiftsfinansierad. Marknadskontroll riktad mot tillverkare av mätinstrument eller färdigförpackade varor omfattas dock inte av denna avgiftsmodell. Således

⁵⁴ Den 1 januari 2017 trädde lagen (2014:1020) om redovisningscentraler för taxitrafik i kraft, vilket enligt Swedac ytterligare komplicerar rättsläget. I 26–27 §§ regleras installation och besiktning av taxameterutrustning samt tillsyn. Enligt förordningen (2016:623) om redovisningscentraler för taxitrafik är Transportstyrelsen tillsynsmyndighet.

saknas resurser att bedriva marknadskontroll av dessa produkter, vilket medför att produkter inte kontrolleras eller att kontrollen är otillfredsställande.

Befogenheter och sanktionsmöjligheter

Enligt lagen om måttenheter, mätningar och mätton respektive lagen om handel med ädelmetallarbeten har Swedac rätt att få tillträde till områden och lokaler där mätinstrumenten finns eller varor förpackas, förvaras eller säljs. Swedac kan begära handräckning av Kronofogdemyndigheten respektive biträde av Polismyndigheten för att genomföra sådana åtgärder. Den hos vilken kontroll eller tillsyn sker är skyldig att underlätta Swedacs arbete. Enligt lagen om handel om ädelmetallarbete är näringsidkare skyldiga att lämna de upplysningar, handlingar, varuprover och liknande som behövs för tillsynen. Swedac har inte rätt till ersättning för kostnader för provtagning och undersökning av prov enligt de regelverk som styr marknadskontrollen.

Befogenheter finns också i förordning (EG) nr 765/2008 för produkter som omfattas av harmoniserad lagstiftning om mätinstrument och icke-automatiska vågar.

Enligt lagen om måttenheter, mätningar och mätton och lagen om handel med ädelmetallarbeten får Swedac meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att lagen eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen ska efterlevas. Ett sådant föreläggande eller förbud får förenas med vite. Vidare kan Swedac enligt lagen om måttenheter, mätningar och mätton och produkt-säkerhetslagen ålägga en tillverkare, en tillverkarens representant, en importör eller en distributör att betala en sanktionsavgift.

Swedacs befogenheter och sanktionsmöjligheter varierar alltså för de olika produktslag som omfattas av myndighetens marknadskontroll. Myndigheten anser emellertid att detta inte innebär något problem i marknadskontrollverksamheten. Swedac bedömer att myndigheten har tillräckliga befogenheter och sanktionsmöjligheter för att bedriva marknadskontroll.

Särskilt om CE-märkning och produktsäkerhetslagen

Regleringen om CE-märkning är inte aktuell på ädelmetallområdet och myndigheten har inte kommit i kontakt med felaktigt CE-märkta produkter på detta område. I fråga om mätinstrument finns det föreskrifter om att produkter som faller inom detta område och som uppfyller gällande krav ska vara CE-märkta. På grund av den begränsade marknadskontrollen som bedrivs på området har myndigheten inte kommit i kontakt med produkter som är CE-märkt trots att sådan märkning inte är föreskriven eller produkter för vilka CE-märkning är föreskriven men som saknar sådan märkning.

Swedac tillämpar inte bestämmelserna i produktsäkerhetslagen på ädelmetallområdet. På mätinstrumentområdet har Swedac aldrig tillämpat bestämmelserna i lagen då marknadskontrollen på detta område är begränsad. Swedac tror att lagens bestämmelser i fråga om befogenheter och sanktionsmöjligheter är tillräckliga.

Transportstyrelsen

Myndighetens marknadskontrollansvar

Transportstyrelsen bedriver marknadskontroll av produkter på tre områden.

- Vägtrafik: fordon, bränslen, mobila maskiner, utomhusutrustning.⁵⁵
- Sjöfart: Fritidsbåtar med tillhörande utrustning samt marin utrustning, vilket avser all typ av utrustning som krävs enligt internationella konventioner och som sätts ombord på ett certifierat EU-fartyg i internationell trafik, t.ex. stoppade möbler,

⁵⁵ Följande regelverk styr kontrollen: fordonslagen (2002:574), fordonsförordningen (2009:211), produktsäkerhetslagen, produktsäkerhetsförordningen, lagen (1998:1707) om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner, förordning (1998:1709) om avgaskrav för vissa förbränningsmotordrivna mobila maskiner, förordning (2001:1084) om buller från viss utomhusutrustning, avgasreningslag (2011:318), avgasreningsförordningen (2011:345), drivmedelslagen (2011:319), drivmedelsförordningen (2011:346), Europaparlamentet och rådets förordning nr 167/2013 om godkännande och marknadskontroll av jordbruks- och skogsbruksfordon, Europaparlamentet och rådets förordning nr 168/2013 om godkännande och marknadskontroll av två- och trehjuliga fordon och fyrhjulingar, förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen, förordning (EG) nr 765/2008, förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn, lagen om elektromagnetisk kompatibilitet samt förordningen om elektromagnetisk kompatibilitet.

brandslangar, navigationsutrustning, radioutrustning, vattenreningsystem, avfallshantering och livräddningsutrustning.⁵⁶

- Järnväg: Delsystem och driftskompatibilitetskomponenter.⁵⁷

Transportstyrelsens marknadskontrollverksamhet på vägtrafikområdet motsvarar 1,5 årsarbetskrafter, men planeras att utökas successivt de kommande åren. Även på sjöfartsområdet motsvarar verksamheten 1,5 årsarbetskrafter. Transportstyrelsen kom 2013 fram till att det inte fanns lagstöd för att bedriva marknadskontrollverksamhet på järnvägsområdet. Denna tolkning av lagstiftningen har nu omprövats och myndigheten har kommit fram till marknadskontroll kan genomföras på detta område. Under 2017 kommer därför en plan tas fram för myndighetens verksamhet på området.

På sjöfartsområdet deltar myndigheten i samarbeten med marknadskontrollmyndigheter inom EU vad avser fritidsbåtar och marin utrustning. På övriga områden har myndigheten inte några internationella samarbeten.

Viss decentraliserad marknadskontroll förekommer på vägtrafikområdet. Enligt förordningen om buller från viss utomhusutrustning och förordningen om avgaskrav för vissa förbränningsmotor drivna mobila maskiner ska Transportstyrelsen utöva den centrala tillsynen över efterlevnaden av förordningen och tillhörande föreskrifter. De kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska utöva den lokala tillsynen i varje kommun. På de övriga produktområdena förekommer inte någon decentraliserad marknadskontroll.

⁵⁶ Följande regelverk styr kontrollen: lagen om fritidsbåtar och vattenskotrar (2016:96), förordningen om fritidsbåtar och vattenskotrar (2016:98), Transportstyrelsens föreskrifter om fritidsbåtar och vattenskotrar (TSFS 2016:5), produktsäkerhetslagen, produktsäkerhetsförordningen, förordning (EG) nr 765/2008, förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn, förordningen om informationsutbyte inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i fråga om farliga konsumentvaror (1993:1322), förordningen om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen (1994:2035) och förordningen med instruktion för Transportstyrelsen (2008:1300). När det gäller marin utrustning enligt internationella konventionskrav styrs kontrollen av lagen (2016:768) om marin utrustning, förordning (2016:770) om marin utrustning och Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2016:81) om marin utrustning.

⁵⁷ Här avses de produkter som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/797, samt av 6 kap. 9 § järnvägsförordningen (2004:526) och 8 kap. 7 § järnvägslagen (2004:519).

Flera produkter på sjöfartsområdet faller också inom andra myndigheters marknadskontrollansvar, vilket myndigheten inte har upplevt som problematiskt. På övriga produktområden är endast Transportstyrelsen ansvarig myndighet.

För produkter inom vägtrafikområdet genomför myndigheten årlig planerad och återkommande marknadskontroll inom vissa områden. Övriga åtgärder bygger på att en riskvärdering genomförs för att utreda behovet av marknadskontroll. Med undantag för de produkter som omfattas av direktiv 2013/53/EU om fritidsbåtar och vattenskotrar bedömer Transportstyrelsen att omfattningen av den marknadskontroll som genomförs inom vägtrafikområdet är väl avvägd utifrån uppdragsgivares och samhällets förväntningar på området. Dock saknas resurser för att uppnå samma förväntade nivå inom sjöfartsområdet.

En stor del av produkttillverkningen för fritidsbåtar sker utomlands även om tillverkaren finns i Sverige. Detta gör det mycket svårt att kontrollera om tillverkningen faktiskt sker på det sätt som påstås. Kontroll av importerade produkter från tredjeland har ännu inte kunnat genomföras tillfredsställande eftersom det har varit oklart vilka tullförfaranden som ska användas. Arbete pågår med att ta fram rutiner för detta.

Myndigheten anser att det sannolikt är omöjligt att med befintliga resurser kontrollera alla typer av produkter inom produktslaget marin utrustning och fritidsbåtar på sjöfartsområdet. För närvarande saknas resurser för att genomföra tester av produkter, den kontroll som är aktuell för marin utrustning för marin utrustning är kontroller av tillverknings- och distributionsprocessen, vidhängande administration samt kontroll av utrustning ombord på fartyg genom tillsynsverksamheten.

Befogenheter och sanktionsmöjligheter

För produkter på *vägtrafikområdet* har Transportstyrelsen i huvudsak följande befogenheter och sanktionsmöjligheter.

Transportstyrelsen har rätt till de handlingar och upplysningar som krävs. Myndigheten har också rätt till tillträde till lokaler och andra utrymmen på samtliga områden förutom kontrollen som styrs av drivmedelslagen. Myndigheten har vid sin kontroll rätt till bi-

tråde av Polismyndigheten vad avser kontroll enligt produktsäkerhetslagen och lagen om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner. Rätt till sådant biträde finns inte reglerat i fordonslagen, avgasreningslagen och drivmedelslagen.

Vid marknadskontroll av nya produkter köper myndigheterna in produkter för provning. Rätt till ersättning för provtagning och undersökning följer endast av produktsäkerhetslagen.

Enligt fordonslagstiftningen kan myndigheten bl.a. förstöra eller på annat sätt göra fordon obrukbara, besluta att EG-motorfordon, släpvagnar, system, komponenter eller separata tekniska enheter till sådana fordon inte får registreras, säljas eller tas i bruk om de allvarligt äventyrar trafiksäkerheten eller folkhälsan. Myndigheten får också utfärda förelägganden, körförbud och andra beslut som behövs med hänsyn till ett fordonets säkerhet eller lämplighet i trafik. Ett föreläggande får förenas med vite.

Enligt lagstiftningen om buller och avgaser från maskiner har myndigheten på vägtrafikområdet bl.a. rätt att meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. Myndigheten har rätt att förelägga den som tillverkar, importerar eller saluför mobila maskiner eller motorer till dessa att utan ersättning till myndigheten lämna de upplysningar och handlingar, tillhandahålla de mobila maskiner, motorer och motordelar och utföra de undersökningar som behövs för tillsynen. Ett föreläggande och förbud får förenas med vite.

Enligt drivmedelslagstiftningen kan myndigheten på vägtrafikområdet bl.a. meddela de förelägganden som behövs för att lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska följas. Föreläggandena får förenas med vite.

Enligt lagen om elektromagnetisk kompatibilitet kan Transportstyrelsen på vägtrafikområdet bl.a. meddela de förelägganden och förbud som behövs för att föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag ska efterlevas. Ett sådant föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Enligt produktsäkerhetslagstiftningen har myndigheten på vägtrafikområdet de befogenheter och sanktionsmöjligheter som beskrivs i avsnitt 3.4.2.

Myndigheten anser inte att de mindre skillnader i befogenheter och sanktionsmöjligheter som förekommer i olika regelverken är ett problem. Myndigheten anser inte heller befogenheterna eller sanktionsmöjligheterna är otillräckliga i myndighetens marknadskontrollverksamhet.

För produkter inom sjöfartsområdet har myndigheten följande befogenheter och sanktionsmöjligheter.

I 17 § lagen om marin utrustning respektive i 26 § lagen om fritidsbåtar och vattenskotrar finns en hänvisning till artiklarna 15–29 i förordning (EG) nr 765/2008. Enligt artikel 19 har myndigheten rätt till nödvändig dokumentation och information som myndigheten anser sig behöva för att utföra sin verksamhet samt rätt till tillträde till de ekonomiska aktörernas lokaler och rätt att ta nödvändiga provexemplar av produkterna. Enligt 18 § lagen om marin utrustning respektive 27 § lagen om fritidsbåtar och vattenskotrar ska Polismyndigheten under vissa angivna omständigheter lämna den hjälp som behövs när myndigheten vidtar åtgärder enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008.

Transportstyrelsen har ännu inte begärt in produkter/utrustning för provtagning när det gäller marin utrustning eller produkter som omfattas av lagen om fritidsbåtar och vattenskotrar för provtagning. Myndigheten har enligt 23 kap. 5 och 6 §§ Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2016:105) om avgifter rätt att ta ut avgift för marknadskontroll som bl.a. ska tas ut för att täcka kostnader för provtagning, undersökning av prov. Avgiften ska tas ut av den aktör som ansvarar för att produkten uppfyller föreskrivna krav när produkten tillhandahålls, släpps ut på marknaden eller tas i bruk.

För produkter inom sjöfartsområdet får myndigheten meddela förelägganden och förbud förenade med vite. Myndigheten får ansöka hos förvaltningsrätten om att sanktionsavgift ska utdömas för tillverkare, distributör, importör som släpper ut en produkt som inte uppfyller gällande krav. Det förekommer inte några skillnader i de befogenheter som myndigheten har för de olika produktslagen på sjöfartsområdet. Befogenheterna har endast använts vid enstaka tillfällen. Såvitt det kan bedömas anser myndigheten att befogenheterna är tillräckliga. När det gäller sanktionsmöjligheterna inom sjöfartsområdet har myndigheten framfört att det för produkter som släpps ut på marknaden efter omfattande förändring eller ombyggnad och för den aktör som gör att produkter som undantagits

från lagens tillämpningsområde faller inom tillämpningsområde saknas möjligheten att utdöma sanktionsavgift. Lagstiftningen är ny och myndigheten har inte hunnit pröva den ännu. Sanktionsmöjligheterna har endast använts vid enstaka tillfällen. Såvitt myndigheten kan bedöma är sanktionsmöjligheterna tillräckliga.

För produkter på järnvägsområdet är det enligt myndigheten inte utrett vilka befogenheter myndigheten har. Enligt 8 kap. 7 § järnvägslagen får tillsynsmyndigheten, om det kan antas att en *komponent* som är nödvändig för driftskompatibilitet inte uppfyller vissa krav, vidta åtgärder för att begränsa komponentens användningsområde, förbjuda dess vidare hantering på marknaden eller dra tillbaka den från marknaden, även om komponenten är försedd med EG-försäkran. Om det kan antas att ett *delsystem* inte uppfyller kraven får myndigheten besluta om kompletterande kontroller av delsystemet, även om delsystemet är försett med EG-kontrollförklaring. Myndigheten tror att sanktionsmöjligheterna är tillräckliga.

Särskilt om CE-märkning, rattmärkning och produktsäkerhetslagen

För marin utrustning används rattmärkning i stället för CE-märkningen enligt lagen om marin utrustning. Rattmärket får inte anbringas på några andra produkter än de som finns i genomförandeförordning (EU) 2017/306. Felaktigt märkta produkter/utrustning får inte placeras på den europeiska marknaden eller EU-fartyg som är certifierade enligt internationella konventioner. Genom besiktningar, inspektioner, hamnstatskontroller och värdlandsbesiktningar är det mycket svårt att placera utrustning ombord på EU-fartyg som inte är typgodkänd och rattmärkt. Om en produkt/utrustning saknar rattmärke och inte uppfyller bestämmelserna i lagen om marin utrustning ska Transportstyrelsen vidta alla lämpliga åtgärder för att begränsa eller förbjuda tillhandahållandet på marknaden eller se till att den återkallas eller dras tillbaka från marknaden. Ett föreläggande, förbud eller beslut om åtgärd enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008 ska förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt lagen om marin utrustning. Lagen om ackreditering och teknisk kontroll gäller inte för rattmärkt utrustning.

Av 8 § lagen om fritidsbåtar och vattenskotrar framgår att bestämmelser om CE-märkning finns i förordning 765/2008. Enligt 8 § fritidsbåtslagen ska en produkt som omfattas av lagen vara CE-märkt då den tillhandahålls på marknaden. Enligt 28 § fritidsbåtslagen får Transportstyrelsen meddela de förelägganden och förbud som behövs för att kraven ska efterlevas. Sådana förelägganden eller förbud ska förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövt. Det finns även möjlighet att påföra sanktionsavgift enligt 30 § samma lag. För fritidsbåtar och vattenskotrar har Transportstyrelsen, för båtar som inte omfattas av krav på CE-märkning men som trots det har CE-märkts, åstadkommit rättelse genom att informera om reglerna. Transportstyrelsens uppfattning är att 17 § lagen om ackreditering och teknisk kontroll torde kunna aktualiseras i sådana fall genom att myndigheten med stöd av detta lagrum polisanmäler eller åtalsanmäler brister som myndigheten uppmärksammar vid marknadskontroll. Den sektorspecifika fritidsbåtslagstiftningen är i detta avseende förvisso *lex specialis*, men saknar en motsvarande straffrättslig sanktionsmöjlighet att tillgripa.

I fråga om vägtrafikområdet har myndigheten inte ställts inför problem med felaktig CE-märkning.

Inom vägtrafikområdet har myndigheten ungefär 450 ärenden kopplade till produktsäkerhetslagen per år. Kommunikation på olika sätt med de ekonomiska aktörerna har resulterat i att varken befogenheter eller sanktionsmöjligheter har behövt användas. På sjöfartsområdet har myndigheten mycket liten erfarenhet av produktsäkerhetslagen. Myndigheten anser att lagens bestämmelser om befogenheter och sanktionsmöjligheter är tillräckliga.

Kommerskollegium

Kommerskollegium medverkar i Marknadskontrollrådet men bedriver ingen marknadskontroll. Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Myndigheten verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt.

Tullverket

I likhet med Kommerskollegium medverkar Tullverket i Marknadskontrollrådet men bedriver inte någon marknadskontroll. Tullverket ansvar för yttre gränskontroll enligt artikel 27.2.3 i förordning (EG) nr 765/2008. Tullverket kvarhåller varor på begäran av en marknadskontrollmyndighet. Det är den berörda marknadskontrollmyndigheten som utreder och fattar beslut om en kvarhållen vara uppfyller gällande säkerhetskrav. Det är också marknadskontrollmyndigheten som har befogenheter att avgöra vad som ska hända med varan. Tullverkets arbete avseende produktsäkerhet regleras i artikel 27–29 i förordning (EG) nr 765/2008. Tullverket har tillsammans med myndigheterna inom Marknadskontrollrådet tagit fram en samverkansmodell med flödesschema för kommunikation mellan Tullverket och de olika myndigheterna.

Inom Tullverket arbetar cirka två årsarbetskrafter med frågor kring produktsäkerhet. Två nationella specialister arbetar med produktsäkerhet och immaterialrätt. Ingripanden handläggs av klareringspersonalen inom ramen för den ordinarie importkontrollverksamheten. Det är klareringspersonalen som sköter kontakt med marknadskontrollmyndigheter och importörer. Inom Tullverkets analys- och underrättelsearbete görs även analyser av importflöden som kan misstänkas innehålla varor som inte uppfyller produktsäkerhetskraven.

Tullverket har befogenhet att kvarhålla varor om det finns misstanke om att varorna inte uppfyller kraven på produktsäkerhet. Tullverket bedömer att myndigheten har tillräckliga befogenheter för att utföra sina uppgifter.

Tullverket samarbetar med övriga tullmyndigheter inom EU och deltar i internationella samarbeten genom ASEM, EU:s samarbete med asiatiska länder om produktsäkerhet.

5.3.4 Övriga statliga myndigheter

Folkhälsomyndigheten⁵⁸

Myndighetens marknadskrollansvar

Folkhälsomyndigheten bedriver tillsyn enligt alkohollagen (2010:1622) som kan jämföras med marknadskontroll. Myndigheten dock inget uttryckligt marknadskrolluppdrag enligt lagen. De delar på alkoholorrådet som liknar marknadskontroll är tillsynsuppdraget för teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat.

Tobakslagen (1993:581) och tobaksförordningen (2016:354) ger Folkhälsomyndigheten ett omfattande uppdrag som enligt myndigheten måste anses utgöra marknadskontroll. Begreppet marknadskontroll finns dock inte i tobakslagen. I lagen finns däremot bl.a. bestämmelser om innehållsreglering och produktkontroll samt tillsyn som kan jämföras med marknadskontroll. Nu gällande direktiv är tobaksproduktdirektivet⁵⁹ (en större översyn gjordes av tobakslagen under 2016 till följd av genomförandet av direktivet). Produkter som omfattas är tobaksvaror: cigaretter, rulltobak, cigarrer och cigariller, tobak för användning i munnen (snus m.m.) och örtprodukter för rökning.

De artiklar i tobaksproduktdirektivet som behandlar e-cigaretter och påfyllningsbehållare genomförs i lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som trädde i kraft den 1 juli 2017. Folkhälsomyndigheten är i lagen utsedd till marknadskrollmyndighet och ingår sedan den 1 juli 2017 i Marknadskrollrådet. Myndigheten har preliminärt bedömt antalet årsarbetskrafter för detta uppdrag till mellan 10 till 30, beroende på dess omfattning.

På myndighetens enhet för alkohol- och tobakstillsyn arbetar cirka tio årsarbetskrafter, motsvarande den verksamhet med marknadskontroll som för närvarande bedrivs. Eftersom myndigheten inte har ett uttalat marknadskrolluppdrag är heller inte verksam-

⁵⁸ Sedan den 1 juli 2017 ingår Folkhälsomyndigheten i Marknadskrollrådet, som marknadskrollmyndighet enligt lagen om e-cigaretter och påfyllningsbehållare som trädde i kraft detta datum. Då myndigheten i skrivande stund endast under mycket kort tid har ingått i Marknadskrollrådet samt då myndighetens ansvar som tillsynsmyndighet inom områdena tobak och alkohol inte är ett uttalat marknadskrollansvar redovisas myndighetens svar under rubriken *Övriga statliga myndigheter*.

⁵⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG.

heten specificerad på detta sätt. I 2016 års tillsynsplan har totalt 1 530 timmar avsatts för tillsynsverksamhet inom alkoholområdet. Denna siffra innefattar dock inte endast marknads- eller produktkontroll. Myndigheten utreder för närvarande de olika tillsynsuppdragen inom produktområdena alkohol och tobak. Omfattningen av tillsynen kan därför komma att förändras.

Myndigheten kan i sin tillsynsverksamhet ta stöd från t.ex. länsstyrelser. Myndigheten har på alkoholområdet rätt att föreskriva om när de som säljer eller inför/importerar teknisk sprit som inte är fullständigt denaturerad⁶⁰ är tvungna att anlita oberoende kontrollbolag. Kontrollbolagen utför inspektioner hos näringsidkarna och tar vid behov prover på spriten och skickar dem till Folkhälsomyndigheten, på myndighetens begäran, för kontroll.

För produkter som regleras av tobakslagen är tillsynen till viss del decentraliserad. Det är dock inte Folkhälsomyndighetens uppdrag som är decentraliserat, utan kontrollansvaret är fördelat mellan Folkhälsomyndigheten och kommunerna samt Polismyndigheten. De kommunala myndigheterna har självständiga uppdrag som utövas i detaljhandelsledet. Kommunerna och Polismyndigheten ska t.ex. kontrollera att olagliga produkter inte saluförs i detaljhandelsledet samt att tobaksvaror inte säljs till underåriga. Folkhälsomyndigheten bedriver kontroll gentemot tillverkare och importör och har i övrigt ett centralt ansvar i förhållande till övriga myndigheter (bl.a. tillsynsvägledning).

På tobaksområdet deltar Folkhälsomyndigheten i kommissionens arbete och i WHO:s arbete. Vidare deltar myndigheten i det nationella och det europeiska standardiseringsarbetet.

Marknadskontrollens närmare utformning och andra myndigheters marknadskontrollansvar

Kontroller av produkter inom *alkoholområdet* sker både genom inspektionsbesök och genom att varuprov eller produktsammansättningar begärs in. De som säljer, för in eller importerar teknisk sprit eller alkoholhaltiga preparat är skyldiga att anmäla det till myndigheten. I hanteringen av anmälningarna kan myndigheten se

⁶⁰ Med denaturerad alkohol avses alkohol som gjorts olämplig för konsumtion som förekommer i t.ex. lösningsmedel och desinfektionsmedel.

vilka produkter som sätts på marknaden och hur dessa är sammansatta. Alkoholhaltiga preparat som ska förtäras omfattas i princip inte av nuvarande alkohollagstiftning med några få undantag. Detta har inneburit att en del sådana produkter har kunnat säljas utan någon egentlig produktkontroll.

Myndigheten anser att regelverket inom *tobaksområdet* ger en bred möjlighet till kontroll i förhållande till tillverkare och importörer. Regelverket har dock brister. Ett exempel är kravet på identitetsmärkning av tobaksvaror som inte motsvaras av föreskrifter som preciserar skyldigheten i något avseende (vem som ansvarar för märkningen, hur märkning ska genomföras, placering av märkning etc.). Vidare finns det t.ex. luckor i regelverket vad avser kommunernas möjlighet att genomföra kontrollåtgärder. Myndigheten har framfört att det finns flera sådana exempel och menar att regelverket i sig är orsaken till att kontrollen av produkterna inte är tillfredsställande.

Myndigheten anser att tillsynskedjan i kontrollen av tobaksprodukter inte tycks vara genomtänkt. Det kan vara brister i form av att krav saknar precisering som gör det svårt eller omöjligt att bedriva kontroll i detaljhandelsledet. En brist är att kontrollinsatsen riktas mot tillsynsobjekt som inte kan åtgärda bristen (detaljhandlare i stället för tillverkare). Svagheterna i kontrollsystemet medför att regelverket blir svårt att tillämpa. Vidare är det problematiskt att andra myndigheter förväntar sig att Folkhälsomyndigheten ska skapa klarhet i hur regelverket ska tillämpas. Detta har visat sig vara ett svårt eller omöjligt uppdrag, vilket upplevs som problematiskt när kommunerna ska fullgöra ansvaret som tillsynsmyndighet. Folkhälsomyndigheten bedömer att problemen beror på att tillsynsuppdragen i tobakslagen inte beskrivs som marknadskontroll. Därmed finns inte distinktioner i regelverket mellan olika ekonomiska aktörer med olika ansvar för produkten. Det råder därför oklarhet om tillsynsobjekt och mot vem sanktioner kan riktas. Vidare är fördelningen av ansvaret mellan Folkhälsomyndigheten och kommunerna samt Polismyndigheten inte alltid tydligt. Myndigheten anser det vara en brist i sig att verksamheten, både vad gäller alkohol och tobak, inte beskrivs i lagstiftningen som marknadskontroll.

Några av de produkter som kontrolleras av Folkhälsomyndigheten faller också under andra myndigheters ansvar. Inom alkoholområdet kan nämnas kosmetika som även kontrolleras av Läke-medelsverket, biocider som ingår i Kemikalieinspektionens uppdrag och på området livsmedel med alkohol är även Livsmedelsverket ansvarig myndighet.

Myndigheten anser att det är en utmaning att känna till de olika angränsande lagstiftningarna när dessa påverkar den egna verksamheten. Det är viktigt att myndigheten vid behov kan hänvisa företag till andra relevanta myndigheter. I vissa fall är det också oklart vad som faller under respektive myndighets kontrollansvar.

Befogenheter och sanktionsmöjligheter

För *tobaksprodukter* regleras myndighetens tillsyn i tobakslagen. Myndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar, varuprover och liknande som behövs för myndighetens tillsyn (22 §). Myndigheten har också rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen och får där göra undersökningar och ta prover (23 § första stycket). För uttagna prov betalas inte ersättning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att ersätta en tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov (23 § andra stycket). Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs för tillsynen (23 b §). Myndigheten har möjlighet att meddela förbud och föreläggande med vite (20 §). Lagen innehåller också straffbestämmelser i fråga om överträdelse av vissa av lagens bestämmelser (27 §).

Tobakslagen ålägger de ekonomiska aktörerna ett omfattande rapporteringskrav avseende produktinnehåll m.m., liksom ett krav på anmälan av nya tobaksvaror innan lansering på marknaden. Därutöver innehåller lagen krav på de ekonomiska aktörerna om tobaksvarors förpackning och marknadsföring. Det saknas lagreglerade befogenheter i förhållande till rapporteringsskyldigheten, men möjligheten finns att meddela föreläggande och förbud i föreningen med vite om inte denna skyldighet uppfylls.

Folkhälsomyndighetens uppdrag på tobaksområdet är omfattande, men då det har gått kort tid sedan genomförandet av nu gällande lagstiftning har det inte gjorts någon utvärdering av de befogenheter och sanktionsmöjligheter som följer av tobakslagen. Sanktionsmöjligheterna på tobaksområdet förefaller enligt myndigheten vara tillräckliga, men lagstiftningen är otydlig i fråga om befogenheter för de myndigheter som ska bedriva tillsyn enligt lagen. Som tidigare framgått uppfattar myndigheten att bristerna i lagstiftningens struktur medför problem att bedriva kontroll.

När det gäller myndighetens befogenheter på *alkoholområdet* har myndigheten rätt till tillträde till driftsställe med tillhörande lokaler samt att få handlingar och varuprover. Tillståndshavaren är skyldig att redovisa uppgifter om verksamhetens omfattning och utveckling och ska utan ersättning hjälpa till vid tillsynen (9 kap. 13 § alkohollagen). Polismyndigheten ska på begäran lämna myndigheten den hjälp som behövs vid tillsynen (9 kap. 9 §). Brott mot bestämmelser om denaturering är straffsanktionerade i alkohollagen.

På alkoholområdet upplevs befogenheterna vara tillräckliga. Myndigheten saknar dock sanktionsmöjligheter på området. Avsaknaden av sanktionsmöjligheter är tillsammans med resursbristen den största anledningen till att få produktkontroller genomförs. För en mer effektiv kontroll på alkoholområdet önskar myndigheten en rätt att förelägga vid vite snarare än att polisanmäla vid brott mot myndighetens föreskrifter om denaturering av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat. Kopplingen mellan uppdrag och åtgärd skulle på detta sätt bli tydligare och processen betydligt kortare än vid polisanmälan.

Enligt lagen om *elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare* ska Folkhälsomyndigheten i fråga om produktkrav som följer av 6 § utöva marknadskontroll av produkter som omfattas av lagen (28 §). Bestämmelsen hänvisar till artiklarna 15.3 och 16–29 i förordning (EG) nr 765/2008. Myndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar, varuprover och liknande som behövs för myndighetens tillsyn enligt lagen (35 §). Myndigheten har rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen och får där göra undersökningar och ta prover (36 §). För uttagna prov betalas inte ersättning. Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen. Myndigheten får meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen eller en föreskrift som

har meddelats med stöd av lagen ska följas (31 §). Om Folkhälsomyndigheten konstaterar eller har rimliga skäl att anta att en typ av eller specifika elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare kan utgöra en allvarlig risk för människors hälsa, trots att produkten uppfyller de krav som följer av lagen, får myndigheten förbjuda att produkterna tillhandahålls konsumenterna på marknaden (33 §). Folkhälsomyndigheten får också förelägga tillverkaren, importören eller distributören av produkterna att dra tillbaka eller återkalla sådana produkter om de redan finns på marknaden. Beslut om föreläggande eller förbud enligt 31 och 33 §§ får förenas med vite (34 §).

För e-cigaretter och påfyllningsbehållare innehåller den nya lagen föreskrifter om CE-märkning och produktsäkerhetslagen blir också aktuell att tillämpa för dessa produkter. Då lagen ännu inte trätt i kraft är det inte möjligt att ange hur frågor om märkning kommer att hanteras. Förhoppningen är att myndighetens deltagande i Marknadskontrollrådet kommer att underlätta arbetet med sådana frågor.

Generalläkarfunktionen vid Försvarmakten

Generalläkaren bedriver offentlig livsmedelskontroll inom Försvarmakten. Generalläkaren kontrollerar livsmedelsproduktionen vid storhushåll, såsom tillagningskök, mottagningskök, fältmässig kokverksamhet och enklare beredning av livsmedel vid serveringar samt dricksvattenproduktion. Den absoluta tyngdpunkten av Generalläkarens livsmedelskontroll avser själva produktionen av livsmedel. Kontroll av färdigförpackade livsmedel som erbjuds konsument vid storhushåll och i detaljhandel inom Försvarmakten förekommer endast marginellt och utförs i praktiken enbart på förekommen anledning, t.ex. en inkommen anmälan eller avvikelserapport om bristande livsmedelssäkerhet. Distribution och tillhandahållande av dricksvatten i stegen efter själva dricksvattenproduktionen kontrolleras dock regelmässigt av Generalläkaren. Tillämplig lagstiftning avseende kontroll av produkter på marknaden är gällande livsmedelslagstiftning, dvs. livsmedelslagen (2006:804), livsmedelsförordningen (2006:813), Livsmedelsverkets föreskrifter, Generalläkarens livsmedelsföreskrifter samt EU:s rättsakter inom livsmedelsområdet.

Under 2016 använde Generalläkaren uppskattningsvis 0,1 årsarbetskrafter till marknadskontroll inom livsmedelskontrollverksamheten (dvs. av kontroll av färdiga produkter på marknaden). Någon decentralisering av genomförandet av vissa uppgifter förekommer inte.

Övriga kontrollmyndigheter inom livsmedelskedjan; Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna, bedriver motsvarande kontroll av sina respektive kontrollobjekt. Generalläkaren upplever inte att uppdelningen mellan kontrollmyndigheterna är problematisk. Generalläkaren framhåller att det svenska kontrollsystemet på livsmedelsområdet, med ett stort antal behöriga myndigheter, förutsätter en samordning och samverkan vid all form av livsmedelskontroll för att uppnå en likvärdig kontroll.

Den samlade livsmedelslagstiftningen möjliggör för Generalläkaren att genomföra en allomfattande marknadskontroll inom ramen för livsmedelskontrollen. I de fall marknadskontroll inte genomförs regelmässigt och planerat beror detta på att dessa kontroller nedprioriteras p.g.a. resursbrist hos Generalläkaren.

Generalläkaren har de befogenheter och sanktionsmöjligheter som följer av gällande livsmedelslagstiftning. Generalläkaren har t.ex. rätt att meddela beslut om föreläggande med eller utan vite, rätt att meddela saluförbud eller fatta beslut omhändertagande av vara eller beslut om andra åtgärder som Generalläkaren bedömer nödvändiga. Generalläkarens befogenheter och sanktionsmöjligheter är desamma för samtliga livsmedelsprodukter inom myndighetens kontrollansvar. Generalläkaren bedömer att befogenheterna och sanktionsmöjligheterna är tillräckliga.

Generalläkaren har framfört att det finns brister på ett övergripande plan för Generalläkarens kontrollverksamhet. Generalläkarfunktionen har därför utretts och regeringen har föreslagit lagändringar i syfte att förtydliga och utvidga generalläkarens tillsynsansvar bl.a. i fråga om patientsäkerhet och djurskydd (Prop. 2016/17:144, *Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret*).

Jordbruksverket

Jordbruksverket har flera verksamheter som kan falla in under utredningens definition av marknadskontroll:

- Kontroll av foder och animaliska biprodukter⁶¹
- Kontroll av handelsnormer för fiskeriprodukter⁶²
- Klassificering av slaktkroppar⁶³
- Kontroll av handelsnormen för frukt och grönsaker⁶⁴
- Kontroll av retursystemen⁶⁵.

Myndighetens kontrollverksamhet motsvarar fyra årsarbetskrafter för kontroll av foder och animaliska biprodukter (280 verksamhetskontroller 2016), 0,75 årsarbetskrafter för kontroll av handelsnormer för fiskeriprodukter (230 verksamhetskontroller 2016), tre årsarbetskrafter för klassificering av slaktkroppar (411 verksamhetskontroller 2016), fyra årsarbetskrafter för kontroll av handelsnormen för frukt och grönsaker (1 000 verksamhetskontroller 2016) och 2,5 årsarbetskrafter för kontroll av retursystemen (årligen 800–1 200 verksamhetskontroller).

Kommissionen genomför s.k. BTSF-kurser (Better training for safer food) för kontroll av foder och animaliska biprodukter samt klassificering av slaktkroppar inom EU där myndigheter deltar.

⁶¹ Följande regelverk styr kontrollen: lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter, Statens Jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2007:12) om offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter, Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2011:40) om foder, Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2006:84) om befattningsmed animaliska biprodukter och införsel av andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur. Utöver den nationella förordningen finns det ett antal EU-rättsliga regelverk för området.

⁶² Jordbruksverket ansvarar för kontrollen av handelsnormer för fiskeriprodukter. Kontrollerna genomförs av Havs- och vattenmyndigheten på uppdrag av Jordbruksverket. Ansvaret regleras i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Utöver den nationella förordningen finns det ett antal EU-rättsliga regelverk för området.

⁶³ Avser slaktkroppar av nöt, gris och får enligt EUs marknadsordning, 1308/2013 med tillämpningsförfordningar. Dessutom slaktkroppar av häst, ren och get enligt SFS 1956:413 (även kontrollbemyndigande), samt i SJVFS (1998:127) om klassificering av slaktkroppar.

⁶⁴ Följande regelverk styr kontrollen: Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 543/2011 av den 7 juni 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller sektorn för frukt och grönsaker och sektorn för bearbetad frukt och bearbetade grönsaker, SJVFS (2012:28) om kvalitetskontroll av färska frukter och grönsaker.

⁶⁵ Förordning (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar och 2 kap. 2 § miljötillsynsförordningen styr denna kontroll.

Jordbruksverket planerar också att genomföra studiebesök hos olika myndigheter inom EU. Jordbruksverket deltar även in regelbundna träffar med nordiska länder för att säkerställa likvärdiga bedömningar vad avser klassificering av slaktkroppar.

Kontrollansvaret för foder och animaliska biprodukter är uppdelat mellan kommuner, länsstyrelser och Jordbruksverket. Ansvarig för den operativa kontrollen beror på vilken del i produktionskedjan som ska kontrolleras. Länsstyrelserna är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll över foderföretag i primärproduktionen av foder. För animaliska biprodukter är kommunerna är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll över bl.a. förbränningsanläggningar som förbränner animaliska biprodukter i primärproduktionen. Enligt förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter är Livsmedelsverket eller den kommunala nämnd som ansvarar för offentlig kontroll av en anläggning med stöd av livsmedelslagen eller med stöd av ett beslut om överflyttning av kontrollansvar enligt livsmedelslagen, i fråga om anläggningen, även behörig myndighet att utöva offentlig kontroll över efterlevnaden av EU-förordningen om animaliska biprodukter⁶⁶ samt av föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av 11 § lagen om foder och animaliska biprodukter. Jordbruksverket är behörig nationell kontrollmyndighet på området och samordnar övriga kontrollmyndigheters verksamheter genom att lämna, stöd, råd och vägledning. Jordbruksverket upplever inte denna fördelning som problematisk. Den offentliga kontrollen och de provtagningar som görs inom området foder och animaliska biprodukter sker för Jordbruksverkets del med hänsyn taget till både risk och erfarenhet. En kontrollplan skapas för vilka kontrollobjekt som ska kontrolleras.

När det gäller kontrollen av handelsnormer för fiskeriprodukter kontrollerar Livsmedelsverket konsumentinformationen i butik. Havs- och vattenmyndigheten genomför kontroller på uppdrag av Jordbruksverket. Kontroll av märkning av handelsnormer sker vid första saluföringstillfället. Olika märkningar kontrolleras ibland för samma produkter men i olika försäljningsled. Upplägget upplevs inte som särskilt problematiskt av Jordbruksverket. Kontrollen som

⁶⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002.

genomförs är inte helt riskbaserad men en särskild provtagningsstrategi håller på att tas fram i samarbete med Havs- och vattenmyndigheten för att säkerställa att en effektiv och ändamålsenlig kontroll. Den innebär i korthet att det arbetas fram ett riskbaserat system ur vilket det görs ett urval som kommer att kontrolleras. Myndigheten styrs av det centrala europeiska målet om att fem procent av alla fiskeriprodukter som omfattas av fleråriga planer ska kontrolleras vid det första försäljningstillfället.

Kontroll som avser klassificering av slaktkroppar är inte decentraliserad eller utförs av andra myndigheter.

I kontrollen av handelsnormen för frukt och grönsaker ingår sporadiska märkningskontroller som utförs av kommunala inspektörer.

Jordbruksverket delar tillsynsansvaret för kontrollen av retur-systemen med Sveriges kommuner. Endast ett fåtal kommuner utför dock denna tillsyn. Det finns risk för att kommuner och myndigheten kontrollerar samma objekt. Lagstiftningen innehåller undantag för vissa produkter, som har övervägande juice- eller mejeriinnehåll, vilket medför gränsdragningsproblem. Undantagen är ett resultat av att dessa produkter tidigare medförde hygienproblem. Med modern teknik och hantering är detta inte längre ett problem varför undantagen inte är motiverade. Jordbruksverket har därför till miljödepartementet föreslagit att undantagen ska tas bort.

Befogenheterna skiljer sig åt i vissa avseenden mellan de olika kontrollområdena, men för de flesta verksamheterna har myndigheten rätt till tillträde till lokaler, utrymmen och dokumentation för att kunna fullgöra sin tillsyn. Företagaren ska vara behjälplig vid en kontroll. Jordbruksverket också möjlighet att få assistans av Polismyndigheten vid en kontroll. Myndigheten att också har rätt att meddela förelägganden i förening med vite.

Provtagning av foder genomförs i samband med kontroll hos tillverkaren och bekostas av denne. Provtagning kan även ske hos återförsäljaren. Inga prover tas animaliska biprodukter som inte också är foder.

Jordbruksverket har i kontrollen av handelsnormer för fiskeriprodukter möjlighet att sanktionera de förstahandsmottagare som inte märker upp sina produkter på ett korrekt sätt.

I fråga om kontrollen av klassificering av slaktkroppar kan företag som bryter mot vissa av reglerna dömas för brott. Jordbruksverket kan också dra tillbaka enskilda klassificerades klassningslicenser, men har inga sanktionsmöjligheter mot de kontrollerade företagen.

I kontrollen av retursystem kan myndigheten besluta om sanktionsavgift.

Befogenheterna och sanktionsmöjligheterna varierar inte mellan olika produktslag inom samma kontrollområde, däremot finns det variationer mellan de olika kontrollområdena. För några av kontrollområdena saknas tillräckliga sanktionsmöjligheter. Särskilt gäller detta kontroll av foder och animaliska biprodukter och kontroll av handelsnormen för frukt och grönsaker. Jordbruksverkets uppfattning är att sanktionsavgifter kan vara ett effektivt verktyg för att nå bättre måluppfyllelse på dessa områden.

Livsmedelsverket

I Sverige finns cirka 60 000 primärproducenter, cirka 91 000 livsmedelsanläggningar och drygt 5 000 dricksvattenanläggningar. Livsmedelsverket har det övergripande ansvaret för den svenska livsmedelskontrollen, samt utför kontroll av cirka 1 400 livsmedelsanläggningar. Myndigheten ansvarar även för gränskontrollen av främst animaliska livsmedel som förs in i Sverige från länder utanför EU. Den största delen av livsmedelskontrollen utförs dock av kommunerna. Länsstyrelserna ansvarar för att stödja, samordna och följa upp kommunernas kontroll inom länet. Länsstyrelserna ansvarar även för att utföra livsmedelskontroll i primärproduktionen.

Livsmedelsverket företräder Sverige i förhandlingar om livsmedelsfrågor i bl.a. EU. Myndigheten medverkar också i ett flertal arbetsgrupper på området inom EU.

Varken förordning (EG) nr 765/2008 eller produktsäkerhetslagen är tillämpliga på livsmedelsområdet. Den offentliga kontrollen utförs i stället enligt regler i ett stort antal EU-förordningar, varav de mest grundläggande är förordning (EG) nr 178/2002⁶⁷, förord-

⁶⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

ning (EG) nr 852/2004⁶⁸, förordning nr 882/2004⁶⁹ samt förordning (EG) nr 853/2004⁷⁰. EU-förordningarna kompletteras av bestämmelser i livsmedelslagen samt livsmedelsförordningen. Foder omfattas av samma regelverk som livsmedel och kontrollen av foder regleras nationellt i lagen om foder och animaliska biprodukter som är konstruerad på i huvudsak samma sätt som livsmedelslagen.

Förordning (EG) nr 1935/2004⁷¹ innehåller regler för material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel, som t.ex. livsmedelsförpackningar, engångskärl, köksredskap och köksmaskiner. Då förordningen reglerar material och inte livsmedel har Livsmedelsverket funnit att myndigheten inte kan använda livsmedelslagen som lagstöd för kontroll över de företag som omfattas av EU-förordningen. Frågan om vilken myndighet som ska utses som behörig myndighet enligt förordningen utreds av regeringen efter hemställan av Livsmedelsverket. Livsmedelsverket och övriga livsmedelkontrollmyndigheter är däremot behöriga att kontrollera det förpackningsmaterial som livsmedelsföretagen använder i sin verksamhet. Kontrollen utförs enligt bestämmelserna i förordning (EG) nr 882/2004.

I livsmedelkontrollen är det företagets verksamhet som är föremål för kontroll, inte de färdiga produkterna. Kontrollen utförs på det enskilda företagets livsmedelsanläggning och syftar till att kontrollera att dess verksamhet följer reglerna i livsmedelslagstiftningen. Kontrollen granskar alla delar i verksamheten, som t.ex. hygien, företagets förmåga att spåra icke-säkra produkter och att produkter är försedda med korrekt information. Livsmedelkontroll sker i en livsmedelsanläggning och avser verksamheten vid anläggningen. Varje kommun är ansvarig för de livsmedelsanläggningar som finns i kommunen, inklusive butiker. Vid en kontroll av en butik granskas butikens verksamhet, inte de färdigförpackade pro-

⁶⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel.

⁶⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

⁷⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung.

⁷¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1935/2004 av den 27 oktober 2004 om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel och om upphävande av direktiven 80/590/EEG och 89/109/EEG.

dukter som säljs där. Kontrollen avser sådana saker som förekomst av skadedjur, hygien, märkning av butikspackade livsmedel, spårbarhet för inköpta varor, temperaturer i kyl och frys etc. De färdigförpackade varor som säljs i en butik kontrolleras inte på plats i butik. I stället kontrolleras de i den kommun eller det land där det tillverkande företaget har sin hemvist.

Livsmedelskontrollens befogenheter och sanktionsmöjligheter följer av livsmedelslagen och av harmoniserad lagstiftning. Befogenheterna och sanktionsmöjligheterna är desamma oavsett den kontrollerade verksamhetens typ. Livsmedelslagen innehåller bl.a. bestämmelser om kontrollmyndighetens rätt till upplysningar och tillträde till områden etc. som har anknytning till den verksamhet som kontrolleras. Lagen innehåller också bestämmelser om rätt för kontrollmyndigheten att meddela förelägganden och förbud som får förenas med vite, om rätt att omhänderta varor, om möjligheten att besluta om rättelse och om kontrollmyndighetens möjlighet att begära hjälp från Polismyndigheten. Lagen innehåller också straffbestämmelser med böter i straffskalan. Livsmedelsverket anser att befogenheterna och sanktionsmöjligheterna är effektiva.

Lotteriinspektionen

Lotteriinspektionen kontrollerar förslutna lotter och bingobrickor, teknisk utrustning som används för insatser, vinstdragning och kontroll av egentliga lotterier samt bingospel enligt 14 § lotterilagen (1994:1000). Lotteriinspektionen har rätt att meddela villkor för insatshantering och kontroll av bingo och villkor för lotter, terminalkvitton och slumpalgsgeneratorer.

Under 2015 arbetade 0,2 årsarbetskrafter med sådant typgodkännande som avses i 14 § lotterilagen. För 2016 är motsvarande siffra 0,3 årsarbetskrafter. Kostnaden för detta arbete var för 2015 1,16 procent av myndighetens totala kostnader. Motsvarande siffra för 2016 (t.o.m. november) uppgick till 1,89 procent av de totala kostnaderna.

Lotteriinspektionen har inte några internationella samarbeten på området.

De produkter som faller inom Lotteriinspektionens ansvarsområde kontrolleras inte av någon annan myndighet. Myndighetens kontroll är inte heller decentraliserad.

Enligt lotterilagen ska förslutna lotter som används i ett lotteri vara av godkänd typ. Detsamma gäller teknisk utrustning som används för insatser, vinstdragning eller kontroll av egentliga lotterier och bingospel. Ett beslut om typgodkännande får förenas med villkor. Innan Lotteriinspektionen fattar beslut om typgodkännande ska lottproducenten, lotten och slumpalsgeneratorn granskas av NFC (Nationellt forensiskt centrum) eller motsvarande organ i andra medlemsländer i EU/EES. Ett beslut om typgodkännande utfärdas för en tid om högst tre år. En typgodkänd lott tilldelas ett LN-nummer. Om lottens design vid ett senare tillfälle väsentligt ändras eller om tillverkningsmaterial byts ut och att detta kan påverka lottens säkerhetsgenskaper ska lotten på nytt undersökas av NFC för att fastställa om säkerhetskraven fortfarande uppfylls.

Lotteriinspektionen får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas (52 § lotterilagen). Ett sådant föreläggande eller förbud får förenas med vite. Om Lotteriinspektionen vid kontroll av lotter som finns på marknaden upptäcker att de inte har de i villkoren angivna egenskaperna, har Lotteriinspektionen alltså rätt att meddela förelägganden och förbud, som får förenas med vite. Lotterilagen innehåller inte några bestämmelser som ger myndigheten rätt till tillträde till lokaler, detta regleras dock i villkoren för utfärdande av typgodkännande.

Lotteriinspektionen anser att regelverket möjliggör en allomfattande kontroll av de produkter som faller under myndighetens ansvar. Myndighetens befogenheter eller sanktionsmöjligheter varierar inte beroende på produktslag. Myndigheten anser att dess befogenheter och sanktionsmöjligheter är tillräckliga, men menar att en föreskriftsrätt är önskvärd.

Lotteriinspektionen kommer inte i sin tillsyn i kontakt med produkter för vilka CE-märkning är föreskriven och tillämpar inte heller produktsäkerhetslagens bestämmelser.

Skatteverket

Skatteverket kontrollerar kassaregister och kontrollenheter. I Skatteverkets instruktion (förordningen [2007:780] med instruktion för Skatteverket) anges att Skatteverket ”ska utöva marknadskontroll över varor som gjorts tillgängliga på marknaden och som faller inom myndighetens ansvarsområde i syfte att säkerställa att dessa varor uppfyller gällande krav”.⁷²

Skatteverket har enligt 42 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244) rätt att utöva tillsyn över att den som är eller kan antas vara skyldig att använda kassaregister har kassaregister och att kassaregister som används i en verksamhet uppfyller föreskrivna krav. Med kassaregister avses kassaapparat, kassaterminal, kassasystem och liknande apparatur för registrering av försäljning av varor eller tjänster mot kontant betalning eller mot betalning med kortkort (39 kap. 2 § nämnda lag). Som en del i ett kassaregistersystem ska alltid ingå en kontrollenhet eller ett kontrollsystem 1 kap. 1 § Skatteverkets föreskrifter om krav på kassaregister SKVFS 2014:9).

Skatteverket har bemyndigats att utfärda föreskrifter om bl.a. krav på kassaregister och kontrollenheter.

Kontroll av kassaregister görs i samband med annan tillsyn. Om Skatteverket upptäcker brister i ett kassaregister eller en kontrollenhet kan användaren påföras en kontrollavgift. Ett mycket litet antal kontrollavgifter utfärdas av myndigheten vilket innebär att endast små resurser läggs på denna kontroll.

Myndighetens kontroll av kassaregister är inte decentraliserad. Eftersom kassaregister är en elektrisk produkt omfattas produkten av regelverket för produkter med sådana egenskaper och kontrolleras därför i dessa aspekter av andra myndigheter.

Skatteverket har inte några internationella samarbeten som gäller marknadskontroll, men dock för utformningen av regelverk på området.

Skatteverket har befogenhet att kontrollera att ett kassaregister och en kontrollenhet uppfyller föreskrivna krav. Skatteverket har för tillsynen rätt att få tillträde till verksamhetslokaler där den som

⁷² Skatteverket fördes år 2007 till bilagan till den då gällande förordningen om marknadskontroll av varor. När förordningen 2014 ersattes av förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn fanns Skatteverket inte längre med i förteckningen över marknadskontrollmyndigheter som ingår i Marknadskontrollrådet.

är eller kan antas vara skyldig att använda kassaregister bedriver verksamhet (42 kap. 4 § skatteförfarandelagen). Polismyndigheten ska på begäran lämna det biträde som behövs. Om Skatteverket begär det ska den som är eller kan antas vara skyldig att använda kassaregister tillhandahålla de handlingar och lämna de upplysningar som behövs för tillsynen (42 kap. 5 §). Tillsynen i verksamhetslokaler syftar till att se om kassaregistret används, om kvitto lämnas och om kassaregistret uppfyller kraven enligt föreskrifterna. Skatteverket får förelägga den som inte fullgör sina skyldigheter att fullgöra dem. Myndigheten anser att befogenheterna är tillräckliga.

Om Skatteverket upptäcker att kassaregistret inte uppfyller föreskrivna krav kan användaren påföras en kontrollavgift.

Det krävs certifikat för att få tillverka kontrollenheter. Det finns dock inga sanktionsmöjligheter gentemot tillverkaren av kontrollenheten och således har Skatteverket inte möjlighet att påföra sanktioner gentemot tillverkare om det skulle visa sig att en certifierad kontrollenhet inte uppfyller gällande krav eller att ett certifikat återkallats.

Skatteverket anser att bristen på sanktioner gör kontrollen uddlös. Myndigheten önskar sanktionsmöjligheter gentemot den som tillhandahåller kassaregister, som t.ex. möjlighet att kräva att tillverkaren åtgärdar brister samt rätt att ta bort produkter från marknaden som inte uppfyller gällande krav. Skatteverket har upplyst att det i norsk lag ska införas en kassaregisterlagstiftning där tillverkarens ansvar är tydligt och som ger möjligheter att rikta sanktioner mot tillverkaren.

CE-märkning är föreskriven för kassaregister. Skatteverket kontrollerar dock inte om märkningen är korrekt eller inte då detta faller inom andra myndigheters kontrollområden. Skatteverket tillämpar inte produktsäkerhetslagen i sin verksamhet.

Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen bedriver marknadskontroll av trä- och pappersprodukter som importeras från länder utanför EU. Myndigheten kontrollerar att verksamhetsutövare lever upp till kraven i EU:s timmer-

förordning⁷³. Förordningen kompletteras i svensk rätt av lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror och förordningen (2014:1010) om handel med timmer och trävaror. De trä- och pappersprodukter⁷⁴ som omfattas av timmerförordningen faller alltså inom myndighetens kontrollansvar. Enligt 2 § förordningen om handel med timmer och trävaror är Skogsstyrelsen ansvarig kontrollmyndighet.

Skogsstyrelsen bedriver även kontroll inom området produktion av och handel med skogsodlingsmaterial. Tillsynen omfattar handel med skogsodlingsmaterial inom EU. Myndigheten kontrollerar efterlevnaden av Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2002:2) om produktion för saluföring, saluföring samt införsel för saluföring av skogsodlingsmaterial, vilka har genomfört direktiv 1999/105/EG⁷⁵. Dessutom övervakar myndigheten handeln inom EU, utfärdar stambrev för skogsodlingsmaterial och ger tillstånd för import från vissa tredjeländer. Tillsynen regleras i 33 § skogsvårdslagen (1979:429) och avser företag som är registrerade i Skogsstyrelsens register över företag med verksamhet i området och finansieras genom offentlig-rättsliga avgifter som alla registrerade företag betalar samt genom en särskild tillsynsavgift⁷⁶.

Skogsstyrelsen deltar i EU-samarbeten och i nordiska-baltiska samarbeten inom de två produktområdena. Vidare representerar Skogsstyrelsen Sverige i OECD:s schema för skogsodlingsmaterial där produktion och handel med frö och plantor för skogsbruksändamål regleras mellan deltagande länder.

⁷³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden.

⁷⁴ Dessa produkter ingår i huvudsak följande produktsslag: brännved, virke, obearbetat, barkat, befriat från splintved eller bilat eller grovt sågat på två eller fyra sidor, järnvägs- och spår-vägssliprar av trä, trä sågat eller klivet i längdriktningen eller skuret eller svarvat till skivor, skivor för fanering, skivor för plywood eller för liknande laminerat virke och annat virke, virke likformigt bearbetat på kanter, ändar eller sidor, även hyvlat, slipat eller längdskarvat, spånskivor, fiberskivor av trä eller andra vedartade material, kryssfananer, fanerade skivor och liknande trälaminat, förtätat trä i block, plattor, ribbor eller profilerade former, träramar för målningar e.d., packlådor, förpackningsaskar, häckar, tunnor och liknande förpackningar av trä, kabeltrummor av trä; lastpallar, pallboxar och liknande anordningar av trä; pallflänsar av trä, fat, kar, baljor och andra tunnbinderiarbeten, byggnadssnickierier och timmermansarbeten, massa och papper, trä möbler och monteringsfärdiga byggnader.

⁷⁵ Rådets direktiv 1999/105/EG av den 22 december 1999 om saluföring av skogsodlingsmaterial.

⁷⁶ Avgiften regleras i Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 1998:2) om avgifter vid handel med skogsodlingsmaterial samt för tillsyn och kontroll av produktion av och handel med skogsodlingsmaterial.

Myndighetens kontrollverksamhet enligt timmerförordningen motsvarar ungefär 2,5 årsarbetskrafter. Motsvarande siffra för området produktion av och handel med skogsodlingsmaterial är 0,3 årsarbetskrafter.

Myndighetens kontrollverksamhet är inte decentraliserad. De produkter som omfattas av timmerförordningen faller inte heller inom någon annan myndighets kontrollansvar. När det gäller växtskyddsfrågor ansvarar Jordbruksverket för tillsyn av området produktion av och handel med skogsodlingsmaterial. Myndigheten har inte uppgett att detta skulle medföra några svårigheter.

För kontrollen som styrs av timmerförordningen och kompletterande svensk lagstiftning har myndigheten enligt 4 § lagen om handel med timmer och trävaror rätt att på begäran få upplysningar, ta del av handlingar och register samt få tillträde till områden, lokaler (dock inte bostäder) och andra utrymmen som har anknytning till den verksamhet kontrollen avser och där göra undersökningar och ta prover av timmer och trävaror som kan härröra från olagligt avverkat timmer. Skogsstyrelsen har rätt till kostnadsfria prover för sin tillsyn, men har inte rätt till ersättning för kostnaden för undersökning av de uttagna proverna. Myndigheten har hittills tagit prov på produkter hos sju verksamhetsutövare.

Skogsstyrelsen får besluta att hos en verksamhetsutövare ta om hand timmer eller trävaror som släppts ut på marknaden om det är uppenbart att timret eller trävarorna härrör från olaglig avverkning (5 § nämnda lag). Myndigheten får, utöver vad som följer av de EU-förordningar som lagen kompletterar, meddela de förelägganden och förbud som behövs för att dessa EU-förordningar och de beslut som meddelats med stöd av dem, lagen med tillhörande föreskifter och de beslut som meddelats med stöd av lagen ska följas (6 §). Sådana förelägganden och förbud får förenas med vite (7 §). Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för att utöva kontrollen eller verkställa ett meddelat beslut (8 §).

För produkter inom området produktion av och handel med skogsodlingsmaterial regleras myndighetens befogenheter och sanktionsmöjligheter i skogsvårdslagen. Myndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Vid tillsynen enligt skogsvårdslagen tar myndigheten inte prover. Vidare har myndigheten rätt att hos den som yrkesmässigt bedriver produktion av, handel med eller införsel av skogsodlingsmaterial få

tillträde till mark, transportmedel, byggnader och stängda utrymmen (dock inte bostäder) för tillsyn (34 §). Myndigheten kan begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för denna tillsyn.

Myndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter ska följas. Förelägganden och förbud kan förenas med vite (35 §). Om någon inte rättar sig efter ett föreläggande får myndigheten besluta att åtgärden ska vidtas på dennes bekostnad. Lagen innehåller också straffbestämmelser för den som bryter mot vissa bestämmelser i lagen eller föreskrifterna.

Skogsstyrelsen anser att de befogenheter och sanktionsmöjligheter som myndigheten har för kontroll enligt timmerförordningen och svensk lagstiftning på området samt för kontroll enligt skogsvårdslagen är tillräckliga.

Myndigheten kommer inte i sin tillsyn i kontakt med produkter för vilka CE-märkning är föreskriven och tillämpar inte heller produktsäkerhetslagens bestämmelser.

5.3.5 Kommuners verksamhet med marknadskontroll

Arvika kommun

Miljöstaben vid kommunen kontrollerar kemiska produkter och kosmetiska produkter (enligt bl.a. miljötillsynsförordningen och förordning (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter), receptfria läkemedel (enligt bl.a. lagen om handel med vissa receptfria läkemedel), livsmedel (enligt livsmedelslagen och EU-förordningar på området), sprängämnesprekursorer⁷⁷ och produkter av olika slag (skor, smycken, leksaker m.m.) som kommunen har låtit lämna in för analys och som visat sig innehålla höga halter av otillåtna ämnen.

Antalet årsarbetskrafter som arbetar med marknadskontroll är svårt att uppskatta. De inspektörer som arbetar med marknadskontroll arbetar också med tillsyn hos andra verksamheter inom miljöskydds-, hälsoskydds-, livsmedelstillsyn m.m. En grov uppskattning är 0,5 årsarbetskrafter.

⁷⁷ Reglerna om sprängämnesprekursorer har sin grund i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 av den 15 januari 2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, som i svensk rätt kompletterats med lagen (2014:799) och förordningen (2014:880) om sprängämnesprekursorer. Enligt 6 § lagen om sprängämnesprekursorer ansvarar kommuner för tillsynen över artikel 4.7 och artikel 5 i förordning (EU) nr 98/2013.

Kommunen har i sin kontrollverksamhet i regel rätt till tillträde till lokaler som har betydelse för kontrollen. Kommunen har för detta ändamål möjlighet att begära biträde av Polismyndigheten. Kommunen har också vanligen rätt att begära in handlingar och de uppgifter som behövs för kontrollen. Vidare har kommunen i normalfallet rätt att meddela förelägganden och förbud i förening med vite. I ärenden som rör kontroll av sprängämnesprekursorer har kommunen dock inte rätt att meddela förbud. I kontrollen av receptfria läkemedel saknar kommunen sanktionsmöjligheter. Konstaterade brister i den kontrollen rapporteras endast vidare till Läke-medelsverket.

Kommunen anser att kontrollbefogenheterna i regel är tillräckliga. I fråga om kostillskott har kommunen rätt att besluta om försäljningsförbud för sådan produkt. Kommunen har dock påpekat att varje enskild kommun måste fatta ett beslut om försäljningsförbud, eftersom det saknas möjlighet att fatta sådana beslut på nationell nivå.

Falu kommun

Den kontroll som kan jämföras med marknadskontroll som avdelningen Bygg- och miljö utövar (på uppdrag av Myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor) är främst kontroll inom miljö- och livsmedelsområdet (enligt miljöbalken respektive livsmedellagstiftningen).

Områdena som berörs är främst kontroll av märkning och av innehåll för kemiska produkter och varor (delat ansvar med Kemikalieinspektionen) samt kosmetiska/hygieniska produkter (delat ansvar med Läke-medelsverket). Utöver detta sker en märknings/redlighetskontroll inom livsmedelskontrollen (delat med Livsmedelsverket). En annan form av marknadskontroll kan sägas göras i hanteringen av bygglov där kontroll sker av certifikat/CE-märkning av materialval eller val av installationer (Plan- och bygglagen). Inom hälsoskyddet bedrivs bl.a. tobakskontroll (kontroll av att produkter inte säljs till minderåriga samt av märkning) och kontroll av tatueringarverksamhet.

Vägledning i tillsynsarbetet ges av MSB, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Energimyndigheten, Jordbruksverket och Strålsäkerhetsmyndigheten.

Ungefär 0,1 årsarbetskraft arbetar med marknadskontroll, vilket är en grov uppskattning.

Befogenheterna i kommunens kontrollverksamhet regleras främst i 26 kap. 9 § miljöbalken. Beslut kan fattas om förelägganden och förbud, dvs. förelägganden om undersökningar, redovisning av uppgifter/handlingar, rapportering, provtagning och rättelse. Den operativa tillsynsmyndigheten har dessutom rätt till tillträde till lokaler och anläggningar.

Kommunen kan i sin kontrollverksamhet meddela förelägganden och förbud, som t.ex. saluförbud. Utöver detta kan beslut om sanktionsavgifter fattas om vissa krav inte uppfyllts.

Befogenheterna och sanktionsmöjligheterna anses överlag vara tillräckliga. Kommunen har här påpekat att enligt 1 kap. 5 § miljö-tillsynsförordningen får inte sådana tillsynsåtgärder vidtas som strider mot förordning (EG) nr 765/2008.

Luleå kommun

Luleå kommun har uppgett att kommunen bedriver verksamhet som kan anses utgöra marknadskontroll. Verksamheten benämns dock inte som marknadskontroll i kommunens verksamhetsplanering.

Kommunen kontrollerar kemiska produkter och varor som regleras av kemikalielagstiftningen (enligt bl.a. Reach-förordningen och miljöbalken) samt kosmetiska produkter (enligt förordning (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter). Kommunen kontrollerar även att märkningen av sprängämnesprekursorer (enligt förordning (EU) nr 98/2013 och lagen om sprängämnesprekursorer) respektive receptfria läkemedel (enligt lagen om handel med vissa receptfria läkemedel) som säljs i butik är korrekt.

I tillsynen av enskilda avlopp kontrolleras att produkter är försedda med CE-märkning samt prestandadeklaration enligt kraven för byggprodukter. Det är dock Boverket som utför marknadskontroll av dessa produkter och som ansvarar för bedömningen om CE-märkningen är korrekt eller inte.

Kommunen har svårt att uppskatta omfattningen av marknadskontrollen uttryckt i antal årsarbetskrafter då omfattningen varierar år från år. För 2017 har kommunen avsatt 0,35 pm (10 pm motsvarar en årsarbetskraft) för tillsyn av kemikalier och 0,6 pm för läkemedelskontroll (i siffrorna ingår, förutom produktkontroll,

även kontroll av egenkontroll och annan tillsyn). Kommunen deltar i nationella tillsynsprojekt, t.ex. för kontroll av kemiska produkter och kosmetiska produkter. Kommunen menar att behovet av utbildning och vägledning på området är stort.

I tillsynen av kemiska produkter, varor och kosmetiska produkter har kommunen de befogenheter som miljöbalken anger, t.ex. rätt till tillträde till lokaler. Kommunen har också möjlighet att meddela förelägganden och förbud. Vissa bestämmelser i balken är straffsanktionerade eller sanktionerade med miljöstraffsavgifter. Vid kontroll av märkningen av receptfria läkemedel i butik underlättas Läkemedelsverket om allvarigare brister och kommunen saknar befogenheter och sanktionsmöjligheter på detta område.

Såvitt kan bedömas är befogenheterna i marknadskontrollverksamheten tillräckliga. I fråga om sanktioner kan kommunen inte svara på om dessa är tillräckliga.

Malmö stad

Malmö stad har uppgett att kommunens miljöförvaltning kontrollerar livsmedel och kosttillskott (enligt livsmedelslagen och EU-förordningar på området), foder (enligt foderförordningen och EU-förordning på området), sprängämnesprekursorer (enligt lagen om sprängämnesprekursorer), kemiska produkter och kosmetiska produkter (enligt bl.a. miljöbalken och Reach-förordningen) samt receptfria läkemedel (enligt lagen om handel med vissa receptfria läkemedel). Kontrollen av nämnda produkter omfattar främst märkning och spårbarhet. Andra nämnder inom kommunen ansvarar för tillsyn av t.ex. tobaksvaror enligt tobakslagen.

Omfattningen av kontrollen av livsmedel, kosttillskott och foder motsvarar 17,5 årsarbetskrafter. Kontrollen av sprängämnesprekursorer, receptfria läkemedel och övrig produkttillsyn motsvarar en årsarbetskraft.

För samtliga produktsegment, förutom receptfria läkemedel, har kommunen befogenhet att utöva tillsyn. Kontrollen av receptfria läkemedel avser endast kontroll av själva verksamheten. Avsaknaden av befogenheter att utöva tillsyn över dessa produkter medför att kommunens uppdrag är otydligt. Det upplevs som en brist

att kommunen saknar sanktionsmöjligheter på området.⁷⁸ På övriga produktområden har kommunen rätt att besluta om förelägganden i förening med vite samt i vissa fall rätt att besluta om saluförbud.

Kommunen menar att det bör ankomma på de statliga myndigheter med vilka kommunen delar tillsynsuppdragen⁷⁹ att tydliggöra vilka delar av kommunens tillsyn som utgör marknadskontroll. De statliga myndigheterna bör förtydliga för kommunerna vilka förväntningar som finns på kontrollerna och vilka produktslag som är viktigast att fokusera på utifrån erfarenheter från t.ex. riskbedömningar. Tydliga vägledningar med konkreta bedömningsunderlag är enligt kommunen nödvändiga för att samsyn bland landets kommuner ska kunna uppnås. Kommunen anser att det också vore önskvärt med ett fördjupat gränsöverskridande samarbete under ledning av de statliga tillsynsvägläsningsmyndigheterna, särskilt i fråga om spårbarhet och märkning för de olika produktgrupperna.

Stockholms stad

Stockholms stad har uppgett att kommunen kontrollerar varor och kemiska produkter i detaljhandeln (miljöbalken och miljötillsynsförordningen), kosmetiska produkter (miljöbalken, förordning (EG) nr 1223/2009, förordningen om kosmetiska produkter och miljötillsynsförordningen), samt livsmedel (livsmedelslagen, livsmedelsförordningen och EU-förordningar på området).

Tillsynen av kemiska produkter omfattar cirka 1,5 årsarbetskrafter. Motsvarande siffra för kosmetiska produkter är 0,5 årsarbetskrafter. Det går inte att ange hur många årsarbetskrafter som avser just marknadskontroll i fråga om kontrollen av livsmedel då kontrollen av själva produkterna är en integrerad del av kontroll av

⁷⁸ Kommunen har här framfört att man lämnat dessa synpunkter i sitt remissvar på Nya apoteksmarknadsutredningens delbetänkande *Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden* (SOU 2017:15). Utredningen konstaterar bl.a. att kommunerna har framfört starka önskemål om att i sin kontrollverksamhet av receptfria läkemedel utanför apotek få besluta om förelägganden och förbud i kombination med vite. Utredningen föreslår bl.a. att tillsynsansvaret enligt lagen om handel med vissa receptfria läkemedel delas mellan Läkemedelsverket och kommunerna, varpå kommunerna ska få rätt att besluta om förelägganden och förbud som kan förenas med vite när det gäller utebliven anmälan av verksamheten och när kraven på verksamheten inte är uppfyllda (s. 876 ff).

⁷⁹ Kommunen har här tagit upp Folkhälsomyndigheten, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket.

hygien etc. inom livsmedelstillsynen. Totalt antal årsarbetare inom livsmedelstillsynen uppgick 2016 till 45 stycken.

I kontrollen av kemiska produkter respektive kosmetiska produkter har kommunen befogenhet att utöva tillsyn i enlighet med lagstiftningen på området. Kommunen har rätt att meddela de förelägganden och förbud i förening med vite som krävs i det enskilda fallet samt en skyldighet att i vissa fall påföra miljöstraffavgifter eller åtalansmäla överträdelser. I fråga om livsmedel har kommunen befogenhet att utöva kontroll och meddela de förelägganden och förbud i förening med vite som krävs i det enskilda fallet. Kommunen har också en skyldighet att i vissa fall åtalansmäla regelöverträdelser.

Befogenheterna vad gäller varor och kemiska produkter samt kosmetiska produkter är desamma oavsett produkt. Sanktionsmöjligheterna för varor och kemiska produkter varierar dock något beroende på om det är fråga om varor eller kemiska produkter. Detta upplevs dock inte som problematiskt. Inte heller för livsmedel skiljer sig befogenheterna eller sanktionsmöjligheterna åt, dock kan produktkraven variera beroende på produktslag och vilket regelverk som styr kontrollen.

Kommunen har påpekat att det kan uppstå svårigheter i kontrollen av kemiska produkter i de fall en och samma butik säljer varor som köpts in från svenska leverantörer (för vilka kommunen har tillsynsansvar) men även varor som importerats (som kontrolleras av Kemikalieinspektionen). En brist i regelverket vad gäller livsmedelskontroll är att det inte finns något system för nationella saluförbud av en viss produkt. I stället måste beslut adresseras varje företag som säljer produkten av respektive kommun. Vidare har kommunen framfört att i fråga om kemiska produkter skulle det vara mer effektivt att produktöverträdelser vad gäller varor med otillåtet innehåll sanktioneras med miljöstraffavgifter i stället för att vara straffsanktionerade. För livsmedel anser kommunen att det finns behov av fängelse i straffskalan för brott mot livsmedelslagen samt av en modell med sanktionsavgifter även på detta område. I övrigt anser kommunen att befogenheterna och sanktionsmöjligheterna i kontrollen är tillräckliga.

5.3.6 Sammanfattande slutsatser

Myndigheterna i Marknadskontrollrådet

Inledningsvis kan det konstateras att myndigheterna överlag anser att regelverket för marknadskontrollen möjliggör en allomfattande kontroll av de produkter som respektive myndighet ansvarar för. De begränsade resurser som myndigheterna har till sitt förfogande för sin marknadskontrollverksamhet och det mycket stora antalet produkter som finns på marknaden medför emellertid ofta att det är svårt eller näst intill omöjligt för myndigheterna att kontrollera samtliga produkter inom respektive område. Kontroller av produkter görs ofta slumpmässigt, eller då det finns misstanke om att en produkt inte uppfyller gällande krav.

Majoriteten av myndigheterna har inte någon decentraliserad marknadskontroll, dvs. ingen annan aktör utför åtgärder i marknadskontrollen för deras räkning. Några av myndigheterna, t.ex. Kemikalieinspektionen och Läkemedelsverket, har angett att kommunerna utför vissa uppgifter i marknadskontrollen för vissa produktslag, t.ex. kontroll av lokala näringsidkare. Myndigheterna har inte angett att detta skulle medföra några problem eller faktiska svårigheter. Kemikalieinspektionen har dock framfört att det skulle vara önskvärt att kommunerna har hela kontrollansvaret för lokala butiker och inte endast för varor inköpta av svenska leverantörer. Läkemedelsverket har framfört att samverkan med kommunerna är en förutsättning för en effektiv kontroll.

Flertalet av myndigheterna bedriver också annan tillsynsverksamhet än just marknadskontroll. I vissa fall är regler som styr myndigheternas marknadskontrollverksamhet också införlivade i lagstiftning som reglerar myndigheternas övriga verksamhet. Som exempel kan ges att Arbetsmiljöverkets marknadskontrollansvar regleras i arbetsmiljölagen som i huvudsak innehåller regler om myndighetens ansvar för arbetsmiljön hos svenska arbetsgivare. Arbetsmiljöverket har framfört att marknadskontrollansvaret på detta sätt riskerar att överskuggas av myndighetens övriga tillsynsverksamhet.

Majoriteten av myndigheterna som ingår i Marknadskontrollrådet kontrollerar produkter som också faller under andra myndigheters ansvarsområde. Kontrollen är då uppdelad med hänsyn till olika egenskaper eller risker för produkten i fråga. I många fall har ett EU-direktiv som reglerar en viss produkttyp genomförts

i svensk rätt i olika regelverk utifrån olika egenskaper hos produkten. Det förekommer också att ett direktiv genomförts i en och samma rättsakt, men att flera myndigheter pekats ut som ansvariga utifrån olika egenskaper hos produkten. Som exempel på det senare utgör genomförandet av leksaksdirektivet. Konsumentverket är enligt förordningen om leksakers säkerhet huvudansvarig marknadskontrollmyndighet för leksaker, men också Kemikalieinspektionen och Elsäkerhetsverket är enligt förordningen ansvariga marknadskontrollmyndigheter i fråga om brännbarhet och kemiska egenskaper respektive elektriska egenskaper. Flera sådana fall av uppdelat kontrollansvar i olika sektorslagstiftningar har beskrivits av myndigheterna. I de allra flesta fall verkar denna uppdelning fungera relativt väl ur myndighetssynpunkt. Majoriteten av de berörda myndigheterna har beskrivit ett välfungerande samarbete dem emellan för att t.ex. samordna sina kontroller. Det har framförts att Marknadskontrollrådet fyller en viktig funktion som samordnande länk i detta sammanhang.

Denna uppdelning av ansvar för olika egenskaper hos samma produkt kan dock medföra vissa problem. MSB har i fråga om produkter som omfattas av EU-direktivet om gasapparater framfört att direktivet är genomfört i svensk rätt i flera olika regelverk, vilket innebär att fyra olika myndigheter kontrollerar olika egenskaper hos dessa produkter. MSB menar att denna uppdelning gör det svårt för myndigheten att delta i olika marknadskontrollprojekt på EU-nivå för produkter som omfattas av gasapparatdirektivet. Uppdelningen av kontrollansvaret utifrån olika produkttegenskaper vid genomförandet av olika produktdirektiv i svensk rätt kan alltså innebära att svenska marknadskontrollmyndigheter inte kan delta i gensamma EU-projekt i samma utsträckning som andra medlemsländer som har genomfört direktiven på annat sätt. Det finns således en risk att de inte fullt ut kan tillgodogöra sig den kunskap som genereras i dessa samarbeten.

Det finns också en risk att produkter som kontrolleras av flera myndigheter utifrån olika egenskaper hos produkterna inte kontrolleras i samma utsträckning som de produkter som en enda myndighet har ansvar för, vilket har påtalats av Konsumentverket. Arbetsmiljöverket har framfört att det också finns en risk för att myndigheterna gör olika bedömningar i marknadskontrollen trots

att samma regelverk i vissa fall tillämpas av samtliga berörda marknadskontrollmyndigheter.

Ett uppdelat marknadskontrollansvar utifrån produkters olika egenskaper kan också riskera att särskild kompetens hos myndigheter inte utnyttjas fullt ut. Kemikalieinspektionen har här framfört att inspektionen önskar att bedriva viss självständig kontroll över produkter där marknadskontrollansvaret delas med annan myndighet, t.ex. i fråga om märkning och klassificering, då myndigheten har särskild kompetens på detta område. Även Läkemedelsverket har framfört liknande synpunkter, då myndigheten menar att befogenheter att även kontrollera miljöaspekter hos kosmetiska produkter skulle underlätta för myndigheten att få ett helhetsgrepp vid säkerhetsbedömningen av en enskild produkt i dess marknadskontroll.

Skulle en och samma myndighet ha kontrollansvaret över en enskild produkt finns det emellertid också en risk att särskild kompetens inte utnyttjas fullt ut. Detta illustreras av Strålsäkerhetsmyndighetens exempel på produkter som ger ifrån sig strålning men som i första hand kontrolleras av andra myndigheter, t.ex. leksaker som innehåller laser och laserlampor. Enligt Strålsäkerhetsmyndigheten kan denna fördelning av kontrollansvaret leda till att faror förknippade med strålning inte uppmärksammas i marknadskontrollen av dessa produkter.

Det uppdelade marknadskontrollansvaret kan även medföra att en myndighet i sin verksamhet upptäcker brister som omfattas av en annans myndighets kontrollansvar. Arbetsmiljöverket har här efterlyst sekretessbrytande bestämmelser eftersom myndigheten vill kunna förmedla denna information till den berörda myndigheten samt få motsvarande information från andra myndigheter.

Ett uppdelat marknadskontrollansvar mellan flera myndigheter för en och samma produkt kan också medföra svårigheter för de näringsidkare som är föremål för kontrollen, vilket flera myndigheter har framfört. Det uppdelade kontrollansvaret kan resultera i ett flertal kontroller under samma år för den enskilde näringsidkaren. Dessutom kan uppdelningen ställa krav på att näringsidkaren känner till innehållet i flera olika regelverk som reglerar samma produkt. Även om myndigheterna tillämpar samma regelverk kan tolkningen och tillämpningen av reglerna skilja sig åt myndigheterna emellan, vilket kan vara till nackdel för den enskilde.

Problem kan också uppstå i de fall där det är svårt att avgöra om en enskild produkt faller under en viss produktkategori och således också vilken myndighet som ansvarar för kontroll av produkten. Boverket har t.ex. framfört att det kan vara problematiskt att bestämma vad som utgör en byggprodukt och således avgöra vilken myndighet som har ansvar för en viss produkt. Även Konsumentverket har påtalat svårigheten med gränsdragning mellan olika produktkategorier. Myndigheten har framfört att bedömningen av vilka produkter som faller under dess ansvarsområde i fråga om konsumentprodukter som inte regleras i annan lagstiftning kan vara beroende av andra myndigheters tolkning av sin speciallagstiftning. Svårigheten med klassificering av olika produkter kan i förlängningen leda till att vissa produkter faller mellan stolarna, dvs. det finns en reell risk att vissa produkter inte kontrolleras av någon myndighet alls. Ett närliggande problem är också att det förekommer att det för vissa produktkategorier helt saknas utpekad marknadskontrollmyndighet. Konsumentverket har här gett MC-hjälmar som exempel, vilka inte omfattas av EU-direktivet om personlig skyddsutrustning, och som inte heller regleras på annat sätt i svensk rätt. Ett annat exempel på en produkt för vilken marknadskontrollansvar saknas är enligt Swedac taxameterutrustning.

När det gäller myndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter kan följande konstateras. Myndigheternas befogenheter styrs som framgått av svaren av en rad olika regelverk; specifik sektorslagstiftning, förordning (EG) nr 765/2008 och produktsäkerhetslagen. De flesta myndigheter kontrollerar också flera olika produktgrupper, och tillämpar också delvis olika regelverk i sin kontroll. Majoriteten av myndigheterna har framfört att de anser befogenheterna och sanktionsmöjligheterna är tillräckliga i deras marknadskontrollverksamhet. Av enkätsvaren följer att myndigheterna i stort sett har samma eller likartade befogenheter och sanktionsmöjligheter.

Myndigheterna har normalt rätt till upplysningar, handlingar och produktprover. De har också rätt till tillträde till lokaler och liknande utrymmen för att kunna utöva marknadskontroll. För att kunna genomföra denna kontroll har myndigheterna rätt till biträde av Polismyndigheten alternativt rätt till handräckning av Kronofogdemyndigheten. Myndigheternas befogenheter i detta avseende synes alltså vara likvärdiga. Flera av myndigheterna har också rätt till ersättning för kostnader för provning eller undersökning av

produktprov. Detta gäller dock normalt endast om produkten inte uppfyller gällande krav. Ett antal myndigheter har dock inte någon rätt till ersättning för dessa kostnader eller så har myndigheterna inte utnyttjat sin rätt att meddela sådana föreskrifter. Exempel på myndigheter som inte har rätt till ersättning för dessa kostnader är Läkemedelverket, Swedac och MSB.

Boverket har som enda myndighet angett att myndigheten har rätt till översättning av vissa handlingar som är av betydelse för kontrollen.

Samtliga myndigheter har angett att de har rätt till tillträde till en ekonomisk aktörs lokaler eller andra utrymmen för att kunna utföra kontroll. Några myndigheter har dock påpekat att det är otydligt om denna rätt gäller för t.ex. maskiner eller andra produkter som konstruerats på plats. Produkten i fråga finns då hos användaren och således inte hos den ekonomiska aktören, varför det är oklart om reglerna om tillträde kan åberopas för att få tillträde till användarens lokaler.

Myndigheterna har angett att de har rätt att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att produktlagstiftningen ska följas samt att de har rätt att förena ett föreläggande eller förbud med vite. Det kan här vara fråga om t.ex. föreläggande om återkallelse eller återtagande samt försäljningsförbud. De myndigheter vilkas marknadskontroll också styrs av förordning (EG) nr 765/2008 har också uppgett att de har rätt att vidta åtgärder enligt artikel 19.1, som t.ex. låta förstöra produkter. Det har påpekats att det finns vissa skillnader i sektorslagstiftningen i förhållande till produktsäkerhetslagen som reglerar konsumentprodukter, t.ex. i fråga om möjligheten för tillsynsmyndigheten att lämna varningsinformation enligt 33 § nämnd lag i den utsträckning som behövs för att förebygga skada på person. Det har också efterfrågats en generell möjlighet att kunna meddela interimistiska beslut eller slutliga beslut som gäller omedelbart och inte först när beslutet vunnit laga kraft.

När det gäller möjligheten att påföra en ekonomisk aktör sanktionsavgifter vid överträdelse av produktregler skiljer sig denna möjlighet något åt myndigheterna emellan samt även mellan olika produktslag som kontrolleras av samma myndighet. Enligt produktsäkerhetslagen finns en sådan möjlighet i fråga om konsumentprodukter om näringsidkaren uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot vissa av lagens bestämmelser. Regler om sanktions-

avgifter finns också i viss sektorslagstiftning, t.ex. i lagen om lek-sakers säkerhet, plan- och bygglagen, radioutrustningslagen och miljöbalken (miljösanktionsavgift). Bestämmelserna om sanktionsavgifter skiljer sig också något åt sinsemellan; i några regelverk krävs att den ekonomiska aktören uppsåtligen eller av oaktsamhet gjort sig skyldig till överträdelse av vissa bestämmelser medan det i andra rättsakter anges att sanktionsavgifter i normalfallet ska på-föras aktören oavsett om det kan konstateras oaktsamhet eller upp-såt hos denne, dvs. avgiftsskyldigheten baseras då på s.k. strikt an-svar. I de sistnämnda fallen kan den enskilda myndigheten själv besluta om att om avgiftsskyldighet, medan det i fråga om de regel-verk som kräver en bedömning om oaktsamhet eller uppsåt före-legat krävs att myndigheten hos förvaltningsdomstol ansöker om utdömmande av avgiften.

I stället för sanktionsavgift förekommer att överträdelser av pro-duktregler är straffsanktionerade med böter eller fängelse i straff-skalan. En sådan överträdelse hanteras av rättsväsendet, ofta efter anmälan av den aktuella kontrollmyndigheten.

Myndigheterna anser som konstaterats ovan överlag att sank-tionsmöjligheterna är tillräckliga. Avsaknaden av möjligheten att påföra sanktionsavgifter har dock av flera påtalats som en brist. Det har framförts att sanktionsavgifter är en mer lämplig och effek-tivare sanktion än straffsanktionerade bestämmelser. Avgiftsärenden hanteras inte av polis och åklagare, vilket medför en kortare hand-läggningsprocess och tydliggör för den enskilde länken mellan över-trädelse och sanktion.

Myndigheterna har också efterlyst möjligheter att vidta åtgärder mot aktörer som inte finns i Sverige, men vilkas produkter finns på den svenska marknaden. Flera myndigheter har angett att sank-tionerna inte är tillräckliga och effektiva i detta avseende, utan att närmare ange vilka möjligheter till åtgärder som efterfrågats.

Myndigheter utanför Marknadskontrollrådet

De myndigheter som på utredningens enkät har svarat att de bedriver verksamhet som kan jämföras med marknadskontroll-verksamhet är Folkhälsomyndigheten (som dock sedan den 1 juli 2017 har uppdrag som marknadskontrollmyndighet för e-cigarettor och

påfyllningsbehållare), Försvarets materielverk, Generalläkarfunktionen vid Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Lotteriinspektionen, Skatteverket, Skogsstyrelsen och Trafikverket. Som framgår av avsnitt 5.3.2. har utredningen funnit att den verksamhet som har beskrivits av Försvarets materielverk, Havs- och vattenmyndigheten samt Trafikverket inte utgör en sådan kontroll av färdiga produkter på marknaden som utredningen avser med begreppet marknadskontroll.

De myndigheter som beskriver en sådan kontroll av färdiga produkter som avses med begreppet marknadskontroll är enligt utredningens mening Folkhälsomyndigheten, Lotteriinspektionen, Skatteverket och Skogsstyrelsen.

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Generalläkarfunktionen beskriver en kontroll under själva produktionen av t.ex. livsmedel eller foder. Denna kontroll faller utanför begreppet marknadskontroll som enligt utredningens uppfattning inte omfattar kontroll under produktionsstadiet. När det gäller t.ex. livsmedel sker en viss kontroll av färdiga produkter vad avser märkning och spårbarhet. En sådan kontroll av färdiga produkter som dessa tre myndigheter beskriver får dock anses utgöra marknadskontroll enligt utredningens definition av begreppet, trots att t.ex. livsmedelskontrollen styrs av andra EU-förordningar än just förordning (EG) nr 765/2008. Att en produkt inte omfattas av nämnda EU-förordning är ju inte avgörande för om kontrollen ska anses utgöra marknadskontroll. Viss kontroll av en verksamhet i samband med kontroll av färdiga produkter, som t.ex. kontroll av hygien i en butik, kan inte anses utgöra marknadskontroll eftersom den inte rör själva produkten. Den kontroll av färdiga produkter som Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Generalläkarfunktionen bedriver är alltså att jämföra med marknadskontroll.

De myndigheter som utredningen har funnit bedriva en sådan kontrollverksamhet som utgör marknadskontroll har överlag beskrivit att de i sin kontroll har befogenheter som krävs för att genomföra kontroller. De har rätt till tillträde till lokaler och andra utrymmen, rätt till information och handlingar samt rätt till biträde av Polismyndigheten respektive handräckning av Kronofogdemyndigheten för att kunna genomföra kontrollåtgärder. I sin verksamhet har de genomgående också rätt att meddela de förbud och förelägganden som krävs för att det regelverk som styr deras kontroll ska följas,

dvs. för att förhindra regelöverträdelser. Sådana beslut kan myndigheterna generellt också förena med vite. Skatteverkets verksamhet i fråga om kontroll av kassaregister är dock ett undantag, myndigheten har inte någon möjlighet att meddela sådana förelägganden eller förbud mot en ekonomisk aktör.

Några av myndigheterna saknar dock sanktionsmöjligheter för att beivra redan begångna regelöverträdelser, t.ex. saknar Lotteriinspektionen och Skatteverket sådana möjligheter. Lotteriinspektionen har inte angett att detta skulle vara problematiskt i kontrollsynpunkt. Skatteverket har dock framfört att deras kontroll är uddlös, just p.g.a. avsaknaden att kunna rikta åtgärder mot den ekonomiska aktör som tillhandahåller kassaregister som inte uppfyller gällande krav. I dagsläget kan åtgärder i dessa fall endast riktas mot användaren av kassaregister.

För andra myndigheters kontrollverksamhet finns straffsanktionerade bestämmelser i fråga om redan begångna överträdelser, som t.ex. i de regelverk som Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Livsmedelsverket bedriver tillsyn över. Jordbruksverket har på ett av sina tillsynsområden också möjlighet att påföra sanktionsavgift. Överlag synes de tillfrågade myndigheterna anse att sanktionsmöjligheterna är tillräckliga. Jordbruksverket har dock anfört att utökade möjligheter att besluta om sanktionsavgifter är önskvärt.

Utöver frågan om befogenheter och sanktionsmyndigheter förefaller myndigheterna överlag anse att den kontrollverksamhet de bedriver är ändamålsenlig och effektiv. Folkhälsomyndigheten har dock framfört att kontrollen på tobaksområdet är problematisk, främst då fördelningen av ansvaret mellan olika kontrollmyndigheter är otydligt angivet i lagen som styr kontrollen och att det är en brist att kontrollansvaret som följer av tobakslagen inte tydligt definierat. Livsmedelsverket har påpekat att det saknas en behörig myndighet att utöva kontroll av material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel i enlighet med den EU-förordning på området som anger vilka krav som ska ställas på dessa material och produkter. Myndigheten har redan 2013 hemställt att regeringen ska utreda frågan.

Kommunernas kontroll

De kommuner som besvarat den utskickade enkäten har överlag angett att de bedriver marknadskontroll på samma områden, bl.a. över kemiska produkter, receptfria läkemedel, kosmetiska produkter och livsmedelsprodukter.

Kommunerna har också beskrivit att de delar marknadskontrollansvaret med statliga myndigheter, som t.ex. Kemikalieinspektionen och Läkemedelsverket. I fråga om den tillsyn som delas med Kemikalieinspektionen är detta en självständig kontroll, då kommunerna självständigt kan meddela förelägganden och förbud. Kontrollen av receptfria läkemedel innebär i stället endast en rapporteringsskyldighet till Läkemedelsverket vid upptäckta brister.

Vidare har det framförts att t.ex. beslut om förbud av kosttillskott inte kan meddelas med nationell verkan, utan varje enskild kommun är tvungen att fatta beslut om förbud för att försäljningen av ett farligt kosttillskott ska kunna stoppas. Fördelningen av ansvaret mellan kommunerna och Kemikalieinspektionen har också belysts eftersom myndigheterna har ansvar för olika produkter som kan finnas hos en och samma näringsidkare beroende på om produkterna är inköpta av svenska eller utländska importörer. Kemikalieinspektionen har framfört att denna ansvarsuppdelning kan medföra praktiska problem och att det vore önskvärt att kommunerna har ansvaret för kontrollen av samtliga produkter dessa fall.

Kommunerna har inte haft några ytterligare synpunkter på befogenheter och sanktionsmöjligheter utan tycks ha samma möjligheter att bedriva tillsyn och att ingripa mot regelöverträdelser som de statliga myndigheterna har med undantag för den nämnda kontrollen av receptfria läkemedel. Det har dock framförts en önskan om att kunna besluta om sanktionsavgifter i stället för att vara hänvisad till åtalsanmälan i fråga om kemiska produkter som inte uppfyller gällande krav.

Någon kommun har också efterfrågat mer vägledning från de statliga marknadskontrollmyndigheterna för att marknadskontrollen ska bli mer enhetlig i de olika kommunerna. En annan önskan är att de statliga myndigheterna ger vägledning i fråga om vilka produktslag som är viktigast att fokusera på utifrån myndigheternas erfarenheter av t.ex. riskbedömningar.

6 Överväganden och förslag

6.1 Utgångspunkter

Regler om marknads kontroll finns i den horisontella förordningen (EG) 765/2008 och i förordning (EG) 764/2008. Sådana regler finns också i ett antal EU-rättsakter på det harmoniserade området – direkt tillämpliga produktförordningar och direktiv som har genomförts i den svenska s.k. sektorslagstiftningen. På det icke-harmoniserade området finns det också nationella regler om marknads kontroll i sektorslagstiftningen. Slutligen innehåller produktsäkerhetslagen, som genomför det allmänna produktsäkerhetsdirektivet, regler om marknads kontroll.

Av utredningens kartläggning av de svenska marknads kontrollmyndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter framgår att majoriteten av myndigheterna anser att de har tillräckliga befogenheter och sanktionsmöjligheter för en effektiv och ändamålsenlig marknads kontroll.

Kartläggningen visar dock att en myndighet ofta har att förhålla sig till flera olika regelverk som styr dess marknads kontroll. Regelverken kan också skilja sig åt i fråga om befogenheter och sanktionsmöjligheter, inte bara mellan olika myndigheter utan också mellan de olika produktslag som kontrolleras av samma myndighet. Flertalet av myndigheterna har dock likvärdiga möjligheter i detta avseende. Flera myndigheter har emellertid föreslagit att överträdelser av produktregler ska vara sanktionerade med sanktionsavgifter i stället för straff.

Det kan också konstateras att myndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter regleras på olika nivåer i sektorslagstiftningen, dvs. bestämmelser kan förekomma i lag, förordning eller myndigheternas egna föreskrifter. Detta kan göra det svårt att överblicka vilka bestämmelser som gäller för olika produkter. Särskilt för en

enskild näringsidkare kan det vara problematiskt att få en heltäckande bild av vilka befogenheter och sanktionsmöjligheter myndigheterna har i fråga om varje enskild produkt.

Vissa myndigheter har angett att de bedriver marknadskontroll och har en verksamhet som kan anses uppfylla definitionen av marknadskontroll, men finns inte upptagna i bilagan till förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn. Dessa har inte ett lika tydligt definierat marknadskontrolluppdrag som myndigheterna i förteckningen. Deras uppdrag att bedriva marknadskontroll ingår i stället ofta i deras övergripande tillsynsansvar.

Utredningens uppdrag är främst att lämna förslag i fråga om myndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter. Detta kapitel kommer därför att behandla frågan om det behövs gemensamma befogenheter och sanktionsmöjligheter för de myndigheter som bedriver marknadskontroll och hur ett sådant behov i så fall skulle kunna tillgodoses. Även vissa andra frågor som utredningen har uppmärksammat behandlas i kapitlet.

Marknadskontrollmyndigheter bör ha möjlighet att vidta åtgärder för att genomföra sin kontrollverksamhet. Detta kan beskrivas som utredningsbefogenheter. Det kan t.ex. vara fråga om tillträdesrätt till lokaler eller rätt till information och upplysningar. Myndigheter som upptäcker brister genom sin kontrollverksamhet kan ofta hindra att regelöverträdelser äger rum, t.ex. genom att meddela beslut om förelägganden eller förbud. Sådana möjligheter att ingripa kan beskrivas som ingripandebefogenheter. Utredningsbefogenheter och ingripandebefogenheter betecknas i det följande som befogenheter.

Marknadskontrollmyndigheter bör också ha möjlighet att på olika sätt ingripa mot redan begångna regelöverträdelser, t.ex. genom straffrättsliga påföljder för brott eller administrativa ingripanden, såsom beslut om sanktionsavgift. Begreppet sanktioner används för sådana tvångs-ingripanden.

6.2 Gemensamma befogenheter och sanktionsmöjligheter

6.2.1 Befogenheter och sanktionsmöjligheter i förordning (EG) nr 765/2008 och i det allmänna produktsäkerhetsdirektivet

I detta avsnitt redovisas och jämförs reglerna i förordning (EG) nr 765/2008 och i det allmänna produktsäkerhetsdirektivet för att ge en bakgrund till hur en nationell gemensam reglering på området skulle kunna utformas.

Förordning (EG) nr 765/2008 omfattar produkter som täcks av harmoniserad gemenskapslagstiftning om det inte finns särskilda bestämmelser med samma syfte. Det allmänna produktsäkerhetsdirektivet omfattar konsumentvaror – oavsett om de täcks av harmoniserad gemenskapslagstiftning eller inte – om det inte finns särskilda bestämmelser med samma syfte. Förordningen hindrar inte att myndigheter vidtar mer specifika åtgärder enligt det allmänna produktsäkerhetsdirektivet som inte återfinns i förordningen.

Både förordningen och direktivet innehåller bestämmelser om befogenheter som ska tillkomma myndigheterna i deras marknadskontroll. Artikel 19 i förordningen anger de befogenheter som myndigheterna ska ha möjlighet att använda. I artikel 8.1 i direktivet ges exempel på befogenheter som ska tillkomma tillsynsmyndigheterna. Båda artiklarna ger myndigheterna möjlighet att anordna produktkontroller, begära upplysningar och dokumentation samt ta provexemplar av produkterna. Enligt artikel 19.1 har marknadskontrollmyndigheterna rätt till tillträde till de ekonomiska aktörernas lokaler och att ta nödvändiga provexemplar av produkterna. Artikel 8.1 i direktivet innehåller också ytterligare exempel på befogenheter. Myndigheterna får enligt artikeln bl.a. begära att produkter som under vissa förhållanden kan medföra risker förses med lämpliga varningar eller ställa förhandsvillkor innan en produkt släpps ut på marknaden (artikel 8.1 b). Myndigheterna ska också kunna utfärda varningar riktade till särskilda konsumentgrupper och ställa förhandsvillkor för att en produkt som kan medföra risker för vissa personer ska få släppas ut på marknaden (artikel 8.1 c). Vidare får myndigheterna temporärt förbjuda leverans, leveranserbjudande eller exponering av en produkt som kan vara farlig (artikel 8.1 d) samt besluta om omedelbart tillbakadragande,

återkallelse och destruktion av en farlig produkt (artikel 8.1 f i och ii). Förordning (EG) nr 765/2008 innehåller motsvarande bestämmelser i fråga om produkter som utgör en allvarlig risk (artikel 19.1 och 20). Förordningen innehåller visserligen inte någon uttrycklig bestämmelse om tillfälliga förbud, men artiklarna 20 och 21 föreskriver ett snabbt ingripande i fråga om produkter som utgör en allvarlig risk, vilket inkluderar allvarlig risk utan omedelbar effekt.

Både förordningen och direktivet innehåller regler om att medlemsstaterna ska fastställa sanktioner vid överträdelse av de skyldigheter som följer av bestämmelserna. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 41 respektive artikel 7).

Direktivet och förordningen innehåller alltså liknande befogenheter för myndigheternas marknadskontroll. Det kan dock sägas att direktivet innehåller mer detaljerade befogenheter i fråga om produkter som på något sätt kan medföra risker eller är farliga.

Artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008 är direkt tillämplig i medlemsstaterna, men har i sektorslagstiftningen kompletterats med ytterligare bestämmelser. Ett exempel är lagen om leksakers säkerhet som anger att marknadskontrollmyndigheterna ska ha rätt till biträde av Polismyndigheten när åtgärder vidtas enligt artikel 19 (25 §), att beslut om åtgärd enligt artikel 19 ska förenas med vite (27 §) samt att en marknadskontrollmyndighet får besluta att ett beslut enligt artikel 19 ska gälla omedelbart (29 §).

Förutom de direkt tillämpbara befogenheterna i artikel 19 innehåller förordningen bestämmelser som ska genomföras nationellt för att kunna tillämpas av marknadskontrollmyndigheterna. Det framgår bl.a. att syftet med marknadskontroll är att säkerställa att en vara som inte uppfyller EU-lagstiftningen dras tillbaka, förbjuds eller hindras från att tillhandahållas (artikel 16.2), samt att medlemsstaterna ska säkerställa att varor som utgör en allvarlig risk dras tillbaka, återkallas eller förbjuds (artikel 20.1). Medlemsstaterna ska ge marknadskontrollmyndigheterna de befogenheter, resurser och kunskaper som krävs för att de ska kunna utföra sina uppgifter på rätt sätt (artikel 18.3). I dessa avseenden har förordningen har därför kompletterats i den nationella sektorslagstiftningen med olika bestämmelser. Ett exempel är 27 § lagen om leksakers säkerhet som anger att en marknadskontrollmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska efterlevas. Paragrafen

kompletterar artiklarna 16 och 20 i förordningen såvitt avser åtgärder för marknadskontroll av leksaker.¹

Produktsäkerhetslagen, som genomför det allmänna produktsäkerhetsdirektivet, innehåller bestämmelser om befogenheter som i stort sett motsvarar de befogenheter som exemplifieras i direktivet (för en utförlig redogörelse av lagens bestämmelser, se avsnitt 3.4.2). Produktsäkerhetslagen ger dock dessutom myndigheterna rätt att för sin tillsyn få tillträde till områden och lokaler där varor hanteras och myndigheterna har också rätt till biträde av Polismyndigheten vid tillsynen (26 § andra och tredje stycket). Vid införandet av lagen ansågs det inte nödvändigt med uttryckliga bestämmelser i fråga om samtliga i artikel 8 uppräknade befogenheter. Regeringen fann t.ex. att någon särskild bestämmelse om tillbakadragande inte behövdes eftersom ett tillbakadragande i allt väsentligt motsvaras av en återkallelse från distributionsledet.²

6.2.2 Behovet av gemensamma befogenheter och sanktionsmöjligheter

Bedömning: Marknadskontrollmyndigheterna bör ha enhetliga befogenheter och sanktionsmöjligheter.

Utredningens kartläggning visar bl.a. att myndigheternas marknadskontroll styrs av en rad olika regelverk; specifik sektorslagstiftning, förordning (EG) nr 765/2008, förordning (EG) nr 764/2008, produktsäkerhetslagen, produktsäkerhetsförordningen samt förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn. De flesta myndigheter kontrollerar också flera olika produktgrupper, och tillämpar därför också delvis olika regelverk i sin kontroll. Regelverken kan skilja sig åt i fråga om befogenheter och sanktionsmöjligheter, inte bara mellan olika myndigheter men också mellan olika produktslag som kontrolleras av samma myndighet. Det förekommer också att myndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter regleras på olika nivåer, dvs. att sådana regler kan finnas i lag, förordning eller myndigheternas egna föreskrifter. I flera sek-

¹ Proposition 2010/11:65, *Ny lag om leksakers säkerhet*, s. 70 och 111 f.

² Prop. 2003/04:121 s. 110 f.

torslagstiftningar är det uttryckligen föreskrivet att en viss myndighet är marknadskontrollmyndighet enligt förordning (EG) nr 765/2008. Sådana lagar innehåller också ofta en hänvisning till förordningens bestämmelser i t.ex. artikel 19 om myndigheternas befogenheter och innehåller kompletterande bestämmelser till artikel 19 om t.ex. rätt till biträde av Polismyndigheten och rätten att förena ett beslut om åtgärd enligt artikeln med vite (se t.ex. lagen om fritidsbåtar och vattenskotrar och lagen om leksakers säkerhet).

I annan produktlagstiftning som genomför EU-direktiv är marknadskontrollansvaret inte lika tydligt angivet. I 23 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor anges t.ex. att MSB är marknadskontrollmyndighet enligt förordning (EG) nr 765/2008. Det saknas dock kompletterande bestämmelser i fråga om artikel 19 på det sätt som framgår i de tidigare exemplen. MSB har också framfört att det för transportabla tryckbärande anordningar – som omfattas av harmoniserad lagstiftning – saknas ett sådant utpekande, varför myndigheten inte anser sig ha möjlighet att använda sig av de befogenheter som följer av artikel 19. Även i arbetsmiljölagen saknas ett tydligt utpekande av Arbetsmiljöverket som marknadskontrollmyndighet enligt EU-förordningen.

För att belysa skillnaderna i de regelverk som genomför olika EU-direktiv på produktområdet återges också Lagrådets yttrande över de ändringar av lagen om elektromagnetisk kompatibilitet som krävdes för att genomföra det omarbetade EU-direktivet på området. Lagrådet riktade viss kritik mot lagförslaget och anförde följande.³

Lagradsremissen innehåller förslag till sådana ändringar i lagen om elektromagnetisk kompatibilitet som innebär att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter och vidare att nuvarande bemyndigande utvidgas till att omfatta föreskrifter om skadeförebyggande arbete m.m. Ändringarna görs för att genomföra EU:s direktiv 2014/30/EU.

Av remissen framgår att det nämnda direktivet, tillsammans med åtta andra harmoniserade produktdirektiv, anpassats till ett horisontellt ramverk för produktlagstiftning i EU, beslut 768/2008/EG om en gemensam ram för saluföring av produkter.

³ Proposition 2015/16:116, *Det omarbetade direktivet om elektromagnetisk kompatibilitet*, s. 58 f.

Detta s.k. anpassningspaket har föranlett ett antal förslag till ändrade svenska regler avseende de olika produkterna. Till Lagrådet har lämnats sådana förslag rörande lagstiftning för exempelvis hissar (prop. 2015/16:59), fritidsbåtar och vattenskotrar (prop. 2015/16:64), mätinstrument och icke-automatiska vågar (lagrådsremiss den 14 januari 2016) och radioutrustning (lagrådsremiss den 21 januari 2016).

Även om dessa olika förslag till svensk lagstiftning grundas på direktiv som till stora delar är uppbyggda på samma sätt, varierar den teknik som valts för genomförandet. När det gäller förslagen till lagar om fritidsbåtar och vattenskotrar resp. radioutrustning har en modell valts som nära överensstämmer med utformningen av lagen (2011:579) om leksakers säkerhet. Det innebär att lagarna innehåller centrala bestämmelser om bl.a. produktkrav och de ekonomiska aktörernas skyldigheter, bestämmelser som kompletteras av föreskriftsrätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Lagarna innehåller också bestämmelser om sanktionsavgifter på motsvarande sätt som i produkt säkerhetslagen (2004:451).

Den nu föreslagna regleringen, liksom i vissa avseenden förslaget om mätinstrument och icke-automatiska vågar, ser emellertid annorlunda ut. Lagen om elektromagnetisk kompatibilitet är, som framhålls i remissen (s. 8), en utpräglad ramlag som endast innehåller ett antal bemyndiganden för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om egenskapskrav m.m. Nu föreslås endast att dessa bemyndiganden utökas för att uppfylla kraven i direktiv 2014/30/EU, bl.a. i fråga om sanktionsavgifterna. Avsikten är att de centrala regler om bl.a. produktkrav, ekonomiska aktörers grundläggande skyldigheter och sanktionsavgifter, som för andra produktområden ges i lag, i stället ska finnas på förordningsnivå. Det kan dock noteras att i förslaget till ändringar i lagen om mätinstrument och icke-automatiska vågar ändå sanktionsbestämmelserna har tagits in i lagen.

Att den svenska regleringen sker på så olika sätt för de olika produktlagen kan ha bakgrund i regelverkens ursprungliga utformning. Det är emellertid enligt Lagrådets mening otillfredsställande att ingen samordning kommit till stånd när den bakomliggande EU-regleringen bygger på identiska strukturer. Att lagstifta på detta sätt försvårar i hög grad läsbarheten och möjligheten att uppnå en förståelse av reglernas sammanhang.

...

När det gäller sanktionsavgifterna, som i de övriga produktlagarna är enhetligt lagreglerade, ska när det gäller elektromagnetisk kompatibilitet regler således finnas endast på förordningsnivå. Lagen innehåller redan idag straffbestämmelser, som kopplats till föreskrifter meddelade av regeringen.

...

Det är otillfredsställande att det av lagrådsremissen inte klart framgår hur sanktionsavgifter och ansvarsbestämmelser förhåller sig till varandra. Frågan bör övervägas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Regeringen fann dock att den systematik som använts för den nationella regleringen av elektromagnetisk kompatibilitet är väl inarbetad och gjorde därför bedömningen att huvuddelen av bestämmelserna om elektromagnetisk kompatibilitet även fortsättningsvis bör meddelas i myndigheters föreskrifter. Regeringen fann vidare att det är lämpligt att sanktionsbestämmelser meddelas på förordningsnivå då det skulle strida mot systematiken i reglerna om elektromagnetisk kompatibilitet att lyfta upp den detaljerade regleringen på lagnivå.⁴

Exemplet belyser att sektorslagstiftningen kan skilja sig åt i fråga om systematik, men också i fråga om sanktioner. En förklaring till detta är att de befintliga nationella lagarnas ursprungliga uppbyggnad i en del fall har följts vid genomförandet av EU-direktiv, medan lagstiftaren i andra fall mer strikt har följt EU-direktivets konstruktion som i sin tur normalt bygger på beslut nr 768/2008/EG.

Utredningens kartläggning av de svenska marknadskontrollmyndigheternas verksamhet visar emellertid att de myndigheter som bedriver marknadskontroll har likartade befogenheter och sanktionsmöjligheter i sin kontrollverksamhet. Detta gäller alltså både i de fall där kontrollen regleras på det harmoniserade området och inom det icke-harmoniserade området i den nationella sektorslagstiftningen som kan jämföras med en marknadskontrollreglering. I korthet kan resultatet av kartläggningen sammanfattas enligt följande (se avsnitt 5.3.6 för en utförligare redovisning).

Myndigheterna har rätt till nödvändiga upplysningar, dokumentation och andra handlingar samt rätt att ta produktexemplar för provning eller undersökning. Flertalet myndigheter har rätt att kräva att den ekonomiska aktören ersätter myndigheten för kostnaden för provtagning och undersökning. Oftast är rätten till ersättning dock villkorad av att den undersökta produkten inte uppfyller gällande krav. Vidare har myndigheterna rätt att få tillträde till utrymmen och lokaler för att kunna genomföra sin kontroll. På begäran av myndigheterna ska Polismyndigheten i normalfallet bistå när myndigheterna vidtar de nämnda åtgärderna. Vissa av myndigheterna kan i stället ansöka om handräddning hos Kronofogdemyndigheten. Myndigheterna har också rätt att meddela de förelägganden och förbud som krävs för att den lagstiftning som

⁴ Prop. 2015/16:116 s. 12 ff.

styr myndigheternas kontroll ska efterlevas. Det kan t.ex. vara fråga om saluförbud och föreläggande om återkallelse av produkter. Normalt får beslut och förelägganden meddelade av myndigheterna förenas med vite.

Det område där det finns större skillnader mellan de olika myndigheterna är frågan om möjligheten att påföra sanktionsavgifter. Flera myndigheter har påpekat att denna möjlighet saknas i deras regelverk och föreslår att en sådan rätt införs. Bestämmelserna om sanktionsavgifter varierar också något i de regelverk som tillåter sådana avgifter. I några regelverk anges t.ex. att den ekonomiska aktören uppsåtligen eller av oaktsamhet ska ha gjort sig skyldig till överträdelse av produktregler för att avgift ska utgå medan det av andra rättsakter följer att sanktionsavgifter som huvudregel ska påföras aktören oavsett om oaktsamhet eller uppsåt kan konstateras.

I stället för sanktionsavgift förekommer att överträdelser av produktregler är straffsanktionerade med böter eller fängelse i straffskalan. Beslut om sådana sanktioner fattas av domstol, ofta efter åtalsanmälan av kontrollmyndigheten.

Slutligen kan konstateras att det i undantagsfall förekommer att en myndighet saknar sanktionsmöjligheter mot den ekonomiske aktören. Skatteverket har som redovisats i föregående kapitel endast möjlighet att rikta sanktioner mot den som använder ett bristfälligt kassaregister och således inte mot den ekonomiska aktör som har tillverkat, distribuerat eller tillhandahållit produkten.

Överlag anser dock marknadskontrollmyndigheterna att deras befogenheter och sanktionsmöjligheter är tillräckliga för att uppnå en effektiv och ändamålenlig kontroll av produkter på marknaden. Frågan är då om det finns behov av en förändrad lagstiftning på området.

Förutom att det råder en viss skillnad i den systematik som har använts för att genomföra olika produkt direktiv har en myndighet ofta att förhålla sig till flera olika regelverk i marknadskontrollverksamheten. Skillnader i de olika myndigheternas regelverk vad avser befogenheter och sanktionsmöjligheter kan leda till att ekonomiska aktörer riskerar att behandlas olika om deras produkter inte uppfyller gällande krav trots att det kan vara fråga om relativt likartade regelöverträdelser. Skillnaderna i regelverken kan också vara svåröverskådliga, både för kontrollmyndigheterna och för den

enskilde aktören. I vissa regelverk som genomför harmoniserad lagstiftning saknas ett uttryckligt utpekande av marknadskontrollmyndighet, vilket kan medföra att marknadskontrollansvaret inte är tydligt för myndigheten och att det är oklart vilka befogenheter och sanktionsmöjligheter myndigheten kan använda sig av.

Mot den bakgrunden finns det starka skäl att överväga en förändring av lagstiftningen som tydliggör marknadskontrollmyndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter.

Bestämmelser om enhetliga befogenheter och sanktionsmöjligheter för marknadskontrollmyndigheterna skulle kunna bidra till en mer ändamålsenlig och överskådlig reglering av marknadskontrollen och leda till en mer enhetlig tillämpning av befogenheter och sanktionsmöjligheter i verksamheten. Frågan är då hur en sådan reglering skulle kunna se ut och vilka befogenheter och sanktionsmöjligheter den skulle kunna innehålla.

Vidare behövs en översyn av marknadskontrollansvaret utifrån produktens egenskaper, dvs. att mer än en myndighet kan ansvara för kontrollen av en och samma produkt. En mer överskådlig reglering i detta avseende skulle kräva att varje enskild produktlagstiftning ses över för att åstadkomma en mer enhetlig systematik. En sådan översyn kräver dock ett omfattande arbete och är inte möjlig inom ramen för utredningens uppdrag.

6.2.3 Hur ska regleringen om enhetliga befogenheter och sanktionsmöjligheter utformas?

Förslag: En ny lag med enhetliga befogenheter och sanktionsmöjligheter för marknadskontrollmyndigheterna bör införas.

För att åstadkomma en reglering med enhetliga befogenheter och sanktionsmöjligheter finns det två tänkbara alternativ. Ett alternativ är att utvidga produktsäkerhetslagens tillämpningsområde till att avse även produkter för yrkesmässigt bruk. Den andra varianten är att det införs en horisontell lag om befogenheter och sanktionsmöjligheter som gäller för de myndigheter som bedriver marknadskontroll.

Av jämförelsen i avsnitt 6.2.1 framgår att förordning nr (EG) 765/2008, vars bestämmelser om marknadskontroll i artikel 19 är direkt tillämpliga i nationell rätt, och den nationella produktsäkerhetslagen i stort sett innehåller samma befogenheter för myndigheterna. I fråga om sanktioner innehåller produktsäkerhetslagen dock även bestämmelser om sanktionsavgifter, en sanktion som har efterfrågats av flera myndigheter.

Produktsäkerhetslagen innehåller också regler om befogenheter som har beskrivits av de myndigheter som bedriver marknadskontroll, t.ex. vad gäller rätten att få upplysningar, varuprover och tillträde till områden med rätt till biträde av Polismyndigheten. Produktsäkerhetsförordningen föreskriver om rätt till ersättning för provtagning och undersökning av produktprover om den undersökta varan visar sig vara farlig. Lagen innehåller också bestämmelser om rätt för tillsynsmyndigheter att meddela behövliga förelägganden och förbud samt en möjlighet att förena sådana beslut med viten.

Produktsäkerhetslagen har alltså en uppsättning befogenheter som får anses lämpliga för bedrivandet av marknadskontroll och används i dag av flera marknadskontrollmyndigheter som har ansvar för produkter som faller under lagens tillämpningsområde. Utöver bestämmelser om befogenheter och sanktionsmöjligheter innehåller produktsäkerhetslagen regler för bedömning om när en vara ska anses säker samt flera bestämmelser om näringsidkares skyldigheter, t.ex. i fråga om skyldighet att lämna viss information eller återkalla och förstöra en farlig vara.

För att säkerställa att samtliga myndigheter som bedriver marknadskontroll har likartade befogenheter och sanktionsmöjligheter i sin verksamhet skulle produktsäkerhetslagens tillämpningsområde kunna utvidgas till att även avse sådana produkter som inte tillhandahålls konsumenter. På så sätt skulle samtliga myndigheter som bedriver marknadskontroll få en gemensam uppsättning befogenheter och sanktionsmöjligheter för samtliga produkter som faller under de svenska marknadskontrollmyndigheternas ansvarsområden. Produktsäkerhetslagen innehåller bestämmelser om både varor och tjänster som kan antas kan komma att brukas av konsumenter. Lagen genomför emellertid det allmänna produktsäkerhetsdirektivets bestämmelser och det framtår därför möjligen som mindre lämpligt att utvidga dess tillämpningsområde till att även avse pro-

dukter som inte omfattas av detta direktiv, särskilt som lagen innehåller regler om produktkrav.

Inom EU pågår ett arbete med att utveckla och förändra regelverket om marknads kontroll och produktsäkerhet. Ett förslag som kommissionen lämnade under 2013 innehåller förslag till två separata förordningar, varav en reglerar marknads kontroll och den andra innehåller regler om konsumentprodukters säkerhet. Reglerna om marknads kontroll i det allmänna produktsäkerhetsdirektivet har brutits ut och inkorporerats i förslaget till ny förordning om marknads kontroll.

Visserligen har dessa förslag till förordningar inte antagits ännu. En horisontell lagstiftning om marknads kontroll i stället för en utvidgning av produktsäkerhetslagens tillämpningsområde skulle dock harmoniera med kommissionens förslag till nya förordningar. Kraven på produktsäkerhet och reglerna om marknads kontroll för andra produkter än konsumentprodukter skulle då hållas åtskilda. Starka skäl talar alltså för att regler om marknads kontroll samlas i en horisontell lag i stället för att föra in bestämmelserna i den existerande produktsäkerhetslagen.

I finsk rätt infördes en sådan horisontell lag den 1 januari 2017. Vid sidan av förordning (EG) nr 765/2008 och den finska lag som genomför det allmänna produktsäkerhetsdirektivet finns en horisontell lag om marknads kontroll som i nuläget omfattar tio EU-direktiv på produktområdet. Avsikten är att utöka lagens tillämpningsområde till att omfatta ytterligare produktområden.

Om de regler som avser myndigheternas marknads kontrollansvar, inklusive befogenheter och sanktionsmöjligheter, samlas i en lättöverskådlig lag blir dessa regler tydliga för myndigheterna och för de ekonomiska aktörerna än om reglerna är uppdelade i olika sektorsspecifika lagar. En sådan lag gör också förfarandet vid genomförandet av nya EU-direktiv på produktområdet enklare. Lagstiftaren behöver då inte vid varje införande av en nationell lag som genomför ett sådant direktiv göra nya överväganden om marknads kontrollmyndigheters befogenheter och sanktionsmöjligheter, utan kan konstatera att dessa överväganden redan har gjorts i samband med införandet av den horisontella lagen. Lagstiftaren riskerar inte heller att skillnader i myndigheters befogenheter och sanktionsmöjligheter uppstår vid genomförandet av olika EU-direktiv eller vid tillämpningen av EU-förordningar. En gemensam lag kan

också bidra till en mer enhetlig myndighets- och domstolspraxis på området. Vid en samlad bedömning av nämnda omständigheter är en horisontell lag att förorda framför en utvidgning av produktsäkerhetslagens tillämpningsområde.

6.3 En horisontell lag om marknadskontroll

6.3.1 Tillämpningsområde och definitioner

Förslag: Lagen ska tillämpas på nya och begagnade produkter som tillhandahålls på marknaden.

Definitioner av vissa centrala begrepp ska föras in i den nya lagen.

Begreppet produkt och produkter omfattas av lagen

Begreppet produkt bör användas

En fråga är vilket begrepp som ska användas i lagtexten i fråga om produkter och vad som utgör en produkt. I den sektorslagstiftning som genomför olika produkt direktiv på EU-området och som baseras på den nya metoden har såväl begreppen ”vara” som ”produkt” använts. ”Vara” används t.ex. i lagen om leksakers säkerhet och lagen om brandfarliga och explosiva varor. Begreppet ”vara” används också i produktsäkerhetslagen, utan någon särskild definition. Begreppet ”produkt” förekommer å sin sida bl.a. i lagen om medicintekniska produkter och lagen om ackreditering och teknisk kontroll. ”Produkt” används också i förordning (EG) nr 765/2008 och i förordning (EG) nr 764/2008; i den svenska översättningen såväl som i den engelska originaltexten. Enligt artikel 15.4 i förordning (EG) nr 765/2008 avses med produkt ”ett ämne, preparat eller annan vara framställd genom en tillverkningsprocess som inte utgör livsmedel, foder, levande växter och djur, produkter av mänskligt ursprung samt produkter av växter och djur med koppling till deras framtida fortplantning”. I sammanhanget kan noteras att ”produkt” i 3 § marknadsföringslagen (2008:486) har getts en mycket vidsträckt definition; där definieras produkter som ”varor, tjänster, fast egendom, arbetstillfällen och andra nyttigheter.”

Visserligen är ”vara” ett i svensk civilrätt vedertaget begrepp, som alltså redan används i produktsäkerhetslagen, åtskilliga sektorsförfattningar på produktområdet samt även i lagstiftning på andra områden såsom konsumentköplagen (1990:932). ”Produkt” används också i den nationella produktlagstiftningen samt i EU-rättslig lagstiftning. Särskilt med tanke på att det används i förordning (EG) nr 765/2008 anser utredningen att ”produkt” bör användas i den horisontella lagen om marknadskontroll i stället för ”vara”. Begreppet får anses vara väletablerat.

Ingen begränsning bör göras i fråga om produktkategorier

Enligt utredningens mening är det naturligt att det är fysiska föremål som avses med produkter i marknadskontrollrättslig kontext. Tjänster eller immateriella ting faller således utanför definitionen i fråga om marknadskontrollverksamhet. En fråga är då om det finns skäl att begränsa de fysiska föremål som ska anses utgöra produkter, dvs. om det finns anledning att utesluta vissa produktkategorier från begreppet.

I förordning (EG) nr 765/2008 avses med begreppet produkt ”ett ämne, preparat eller annan vara framställd genom en tillverkningsprocess som inte utgör livsmedel, foder, levande växter och djur, produkter av mänskligt ursprung samt produkter av växter och djur med koppling till deras framtida fortplantning”(artikel 15.4). Vissa produkttyper exkluderas alltså från begreppet. Dessa typer av produkter regleras i stället i andra EU-förordningar med kompletterande nationella bestämmelser, som innehåller specifika regler om kontroll av det enskilda produktslaget. För livsmedel kan det t.ex. vara fråga om kontroll i samtliga stadier till dess att produkten når konsumenten. En stor del av den statliga livsmedelskontrollen utförs alltså i produktionsstadiet, till skillnad från marknadskontroll som avser kontroll av färdiga produkter som har släppts ut på marknaden. Kontrollen av färdiga livsmedelsprodukter kan dock jämföras med marknadskontroll.

Utredningen ser ett värde i att inte utesluta någon särskild produktkategori från vad som avses med en produkt i den föreslagna lagen. I stället bör med produkt avses ett ämne, preparat eller annan vara, på samma sätt som anges i EU-förordningen. Ambi-

tionen med den föreslagna lagen är att den ska omfatta så många produkter som möjligt som finns på marknaden. Det finns därför inte skäl att begränsa innebörden av begreppet genom att ställa krav på att produkten i fråga ska ha genomgått en tillverkningsprocess eller att utesluta vissa produktkategorier, i motsats till vad som följer av nämnda förordning.

För att tillgodose syftet att skapa enhetliga regler om marknadskontrollmyndigheters befogenheter och sanktionsmöjligheter bör en horisontell lag om marknadskontroll ha ett vidsträckt tillämpningsområde och gälla för så många produkter som möjligt. Lagen bör alltså omfatta både produkter på det harmoniserade området och produkter som endast regleras i nationell rätt.

De nationella sektorslagarna som innehåller föreskrifter om produktkrav och marknadskontroll gäller för olika produktslag, och någon åtskillnad görs vanligen inte mellan produkter som tillhandahålls konsumenterna och produkter som är avsedda för yrkesmässigt bruk. Produktsäkerhetslagen omfattar i stället produkter som är avsedda för konsumenterna eller kan antas komma att användas av konsumenterna. För att åstadkomma enhetlighet på marknadskontrollområdet bör den horisontella lagen omfatta samtliga produkter, oavsett om de är avsedda för konsumenternas enskilda bruk eller endast tillhandahålls för yrkesmässigt bruk. Någon skillnad bör alltså inte göras mellan dessa produktkategorier. Både den nationella sektorslagstiftningen på det harmoniserade produktområdet och förordning (EG) 765/2008 omfattar också dessa båda kategorier, dvs. i normalfallet gäller samma produktkrav för en produkt oavsett om den kan komma att användas av konsumenterna eller endast av näringsidkare. För att nå syftet med den föreslagna lagen bör alltså lagens tillämpningsområde täcka både konsumentprodukter och produkter för yrkesmässig användning.

Begagnade produkter

Förordning (EG) 765/2008 omfattar endast nya produkter som tillhandahålls på marknaden⁵. Det allmänna produktsäkerhetsdirektivet är uttryckligen tillämpligt även på begagnade och renoverade produkter. Undantag har gjorts för produkter som tillhandahålls som antikviteter eller för produkter som ska repareras eller renoveras innan de kan tas i bruk, om den ekonomiska aktören tydligt informerar konsumenten om att det är fråga om en sådan produkt. Detsamma gäller följaktligen för produktsäkerhetslagen, som också omfattar begagnade produkter dock med nämnda undantag. Även inom den nationella produktlagstiftningen finns regler om marknads kontroll av begagnade produkter.

Handeln med begagnade produkter har ökat under senare år. Produktkrav i fråga om begagnade produkter av denna anledning har uppmärksammats av *Utredningen cirkulär ekonomi* som bl.a. haft i uppdrag att analysera och föreslå styrmedel för att för att främja ökad nyttjandegrad och ökad återanvändning av produkter. I betänkandet *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi* (SOU 2017:22) har den utredningen bl.a. uttalat att det finns ett behov av att tydliggöra huruvida produktreglerna gäller för begagnade produkter och har föreslagit att berörda tillsynsmyndigheter, förslagsvis inom ramen för Marknads kontrollrådet, gemensamt ska utreda hur EU:s produktregler bör tolkas vid handel med begagnade produkter.⁶

Den horisontella lagen om marknads kontroll kommer inte att innehålla regler om produktkrav, vare sig för nya eller begagnade produkter. Mot bakgrund av den ökade handeln med begagnade produkter och det nämnda förslaget från *Utredningen cirkulär ekonomi* kan det antas att frågan om produktkrav för och marknads kontroll av begagnade produkter kommer att aktualiseras framöver. För att uppnå syftet med den föreslagna lagen, dvs. att ge marknads kontrollmyndigheter gemensamma befogenheter och sanktions möjligheter så långt det är möjligt, bör således även begagnade produkter omfattas av lagens tillämpningsområde.

⁵ Förordning (EG) nr 765/2008 omfattar dock begagnade produkter som importeras från tredje land och som för första gången släpps ut på den inre marknaden, se avsnitt 5.2.2.

⁶ SOU 2017:22 s. 349 ff.

När det gäller befogenheter och sanktionsmöjligheter kommer den föreslagna lagen att genomföra det allmänna produktsäkerhetsdirektivets bestämmelser i stället för den nu gällande produktsäkerhetslagen. Några regler om produktkrav föreslås lagen dock inte innehålla (mer om detta se avsnittet *Särskilt om produktsäkerhetslagen i förhållande till den föreslagna lagen*). Eftersom antikviteter och produkter med reparations- eller renoveringsbehov är undantagna från produktsäkerhetslagens tillämpningsområde gäller inte de säkerhetskrav som anges i den lagen för dessa produkter. Följaktligen kan en myndighet inte bedriva tillsyn enligt produktsäkerhetslagen över de begagnade produkter som omfattas av den lagens undantag. Sådana produkter kan dock omfattas av säkerhetskrav i annan nationell lagstiftning, t.ex. i fråga om elsäkerhet.⁷ En myndighet som är ansvarig kontrollmyndighet enligt sådan lagstiftning bör omfattas av den föreslagna lagens bestämmelser om befogenheter och sanktionsmöjligheter. Den föreslagna lagen bör därför omfatta samtliga begagnade produkter utan undantag för de begagnade produkter som omfattas av undantaget i produktsäkerhetslagen.

Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis bör med begreppet produkt i den föreslagna lagen avses ett ämne, preparat eller annan vara, utan att utesluta några enskilda produktkategorier från begreppet. Den föreslagna lagen ska vara tillämplig för samtliga produkter, dvs. det ska inte ha någon betydelse om den enskilda produkten faller inom det harmoniserade området eller inte. Lagen ska också gälla för produkter som är avsedda för privat bruk, såväl som för yrkesmässig användning. Vidare ska lagen gälla för både nya och begagnade produkter.

⁷ Prop. 2003/04:121 s. 78.

Definitioner av olika begrepp

Tillhandahållande på marknaden och ibruktagande av produkter

Marknadskontroll avser kontroll av produkter som tillhandahålls på marknaden, dvs. begreppet omfattar inte förhandskontroll eller kontroll under produktionsstadiet. En produkt *tillhandahålls* på marknaden när den levereras för distribution, förbrukning eller användning på unionsmarknaden i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller gratis (artikel 2.1 i förordning (EG) nr 765/2008). En produkt *släpps ut* på marknaden när den tillhandahålls på unionsmarknaden för första gången (artikel 2.2 i nämnda förordning). Ett tillhandahållande kan naturligtvis göras såväl till en konsument som till en annan ekonomisk aktör. En produkt som inte har släppts ut på marknaden har inte tillhandahållits i förordningens bemärkelse. När en tillverkare eller en importör levererar en produkt till en distributör eller en slutanvändare för första gången är en sådan transaktion att se som ”utsläppande på marknaden”. De eventuella efterföljande transaktionerna, t.ex. från distributör till distributör eller från distributör till slutanvändare, är ett tillhandahållande av produkten. När en produkt tillhandahålls på unionsmarknaden för första gången ska den uppfylla gällande produktkrav vid tidpunkten för utsläppandet. För vissa produktkategorier gäller i stället att produktkraven ska vara uppfyllda när produkten tas i bruk, t.ex. hissar och vissa maskiner. En produkt tas i bruk vid den tidpunkt då den används inom unionen av slutanvändaren för första gången och för de ändamål som produkten är avsedd för. Kravet att kunna visa produkters överensstämmelse i samband med ibruktagandet gäller endast produkter som inte har släppts ut på marknaden innan de tas i bruk eller som kan användas först efter de har satts samman eller installerats (mer om begreppen tillhandahållande och utsläppande; se avsnitt 5.2).

Begreppet tillhandahållande på marknaden används också ofta i den nationella produktlagstiftningen på det harmoniserade området. Begreppet är av central betydelse på produktområdet och i fråga om myndigheters marknadskontrollverksamhet. Den föreslagna lagen om marknadskontroll bör därför innehålla en definition av begreppet med samma betydelse som begreppet har i produktlagstiftningen på det harmoniserade området.

Av definitionen bör det vidare framgå att begreppet också omfattar sådana produktkategorier som monteras eller installeras direkt hos användaren. Sådana produkter tas i bruk direkt utan att de tillhandahålls på marknaden i den traditionella betydelsen eftersom de inte har släppts ut på marknaden som en fysisk produkt. Då begreppet ta i bruk är centralt för förståelsen av tillhandahållande på marknaden bör även detta definieras särskilt i lagen.

Ekonomisk aktör

Den föreslagna lagen om marknads kontroll ska tillämpas på produkter som huvudsakligen tillhandahålls i kommersiell verksamhet eller, annorlunda uttryckt, i verksamhet som bedrivs av en näringsidkare. Begreppet näringsidkare används t.ex. i produktsäkerhetslagen och definieras som ”en fysisk eller juridisk person som handlar för ändamål som har samband med den egna näringsverksamheten” (6 § 2 p). I den nationella sektorslagstiftningen på det harmoniserade produktområdet som baseras på rambeslut 2008/768/EG samt i förordning (EG) nr 765/2008 används begreppet ekonomisk aktör i stället för näringsidkare. Ekonomisk aktör definieras i nämnda förordning som ”tillverkaren, importören, tillverkarens representant och distributören” (artikel 2.7). Samma definition används i flera nationella sektorslagar (se t.ex. 4 § 8 p lagen om leksakers säkerhet). Av denna definition följer alltså att alltså att en ekonomisk aktör kan ha flera olika roller, vilka i sin tur har definierats särskilt i förordning (EG) nr 765/2008. Den nationella produktlagstiftningen innehåller också definitioner av dessa begrepp som huvudsakligen överensstämmer med förordningens definitioner.

Eftersom begreppet ekonomisk aktör används återkommande på det harmoniserade produktområdet bör samma begrepp användas i stället för näringsidkare i den föreslagna lagen. För en enhetlig tillämpning av begreppet bör definitionen vara densamma som i dag används på det harmoniserade produktområdet. Lagen bör också innehålla samma definitioner av begreppen tillverkare, importör, tillverkarens representant och distributör som i dag används på detta område.

Produkter som släpps ut på marknaden kan komma att tillhandahållas i såväl näringsverksamhet som offentlig verksamhet, t.ex. leksaker som tillhandahålls i leksakshandeln men också i barnomsorgen. Det kan också förekomma att en produkt tillhandahålls inom offentlig verksamhet utan att den dessförinnan har släppts ut på marknaden, t.ex. produkter som tillverkas i offentlig eller kommunal regi. Även den offentliga verksamhet som tillhandahåller produkter på detta sätt faller under begreppet ekonomisk aktör, som t.ex. tillverkare, importör eller distributör, beroende på vilken roll den tillhandahållande myndigheten har i leveranskedjan.

Marknadskontroll

Begreppet marknadskontroll är av central betydelse för förståelse av den föreslagna lagen om myndigheters marknadskontrollverksamhet. I avsnitt 5.2 har begreppet analyserats utifrån dess användning i unionsrättslig respektive nationell rätt. För en djupare genomgång och analys av begreppet hänvisas till detta avsnitt. Som framgår av genomgången i det avsnittet avser utredningen med marknadskontroll en kontroll av att produkter som tillhandahålls på marknaden uppfyller gällande krav. Kontroll i konstruktions- och tillverkningskedet är inte att anse som marknadskontroll. Marknadskontroll omfattar inte heller återkommande kontroller av produkter som har tagits i bruk.

I begreppet bör det enligt utredningens mening, som den redovisats i avsnitt 5.2, ingå sådana åtgärder som avser myndigheternas fortlöpande övervakning av marknaden och deras samverkan med andra myndigheter, som t.ex. utbyte av information och erfarenheter om vissa produkter som har varit föremål för kontroll. Även samverkan med företrädare för organisationer och näringsliv samt informationsgivning till ekonomiska aktörer bör enligt utredningen ingå i begreppet. Den föreslagna lagen om marknadskontroll bör innehålla en definition av begreppet marknadskontroll som täcker de åtgärder som kan vidtas av myndigheter som bedriver marknadskontroll. I 2 § förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn definieras marknadskontroll som ”den verksamhet som en statlig myndighet eller en kommun bedriver och de åtgärder som den vidtar för att se till att en produkt

som tillhandahålls på marknaden uppfyller gällande krav”. Förordning (EG) nr 765/2008 innehåller också en definition av begreppet marknadskontroll som inte uttryckligen anger att kontrollen ska göras efter det att en produkt har släppts ut på marknaden. Definitionen i den nationella förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn är således mer tydlig i detta avseende. Utredningen anser också att denna definition täcker de åtgärder som beskrivits ovan och den bör därför användas i den föreslagna lagen om marknadskontroll.

Marknadskontrollmyndighet

I förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn definieras marknadskontrollmyndighet som ”en statlig myndighet eller en kommun som ansvarar för att utföra marknadskontroll”. Denna definition överensstämmer väl med vad utredningen avser med begreppet marknadskontrollmyndighet och bör således användas i den nya lagen.

6.3.2 Hur förhåller sig den föreslagna lagen till gällande regelverk?

Bedömning och förslag: I den föreslagna lagen bör det anges att den innehåller kompletterande bestämmelser till förordning (EG) nr 765/2008 respektive förordning (EG) nr 764/2008. Det bör framgå att bestämmelser om marknadskontroll finns i artiklarna 15.3 och 16–29 i förordning (EG) nr 765/2008.

Av produktsäkerhetslagen bör det framgå att reglerna i den föreslagna lagen gäller för myndigheters marknadskontroll av produkter som omfattas av den lagen. På motsvarande sätt bör det i lagen om marknadskontroll anges att den genomför det allmänna produktsäkerhetsdirektivets bestämmelser i dessa delar. Bestämmelserna i sektorslagstiftningen om marknadskontrollmyndigheters befogenheter och sanktionsmöjligheter bör också utmönstras.

Bestämmelserna i lagen med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn ska föras in i den föreslagna lagen.

Bestämmelserna i förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn bör inte föras in i lagen om marknadskontroll.

Förordning (EG) nr 765/2008 i förhållande till den föreslagna lagen

Regler om marknadskontroll finns i förordning (EG) nr 765/2008. Reglerna i denna förordning gäller för produkter på det harmoniserade området för vilka gällande produktkrav finns i den nationella sektorslagstiftningen. I artikel 19 i förordningen finns regler om vilka befogenheter marknadskontrollmyndigheterna har i genomförandet av sin kontrollverksamhet. Förordningens regler om befogenheter är som tidigare sagts direkt tillämpliga i Sverige och gäller alltså framför de regler om befogenheter som föreslås finnas i en nationell horisontell lag om marknadskontroll. De regler om befogenheter som nedan föreslås ingå i en nationell lag om marknadskontroll gäller alltså endast för kontrollen av produkter på det icke-harmoniserade området.

I likhet med hur den nationella sektorslagstiftningen i dag är utformad finns det dock inte några hinder för att den föreslagna lagen innehåller bestämmelser som kompletterar EU-förordningens regler, t.ex. i fråga om rätt till biträde av Polismyndigheten vid utövandet av olika marknadskontrollåtgärder.

Förordning (EG) nr 765/2008 innehåller inte några regler om sanktionsmöjligheter som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. I stället anges att medlemsstaterna ska anta regler om sanktioner vid överträdelse som ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 41). De regler om sanktioner som nedan föreslås ingå i den nationella lagen om marknadskontroll omfattar således samtliga produkter, dvs. även produkter på det harmoniserade området. Lagen bör dock innehålla en upplysning om att det finns bestämmelser om marknadskontroll i den nämnda förordningen.

Särskilt om produktsäkerhetslagen i förhållande till den föreslagna lagen

Produktsäkerhetslagen omfattar konsumentprodukter – oavsett om de täcks av harmoniserad produktlagstiftning eller inte – om det inte finns särskilda bestämmelser med samma syfte. Regleringen kan alltså sägas täcka de produkter och risker som inte omfattas av den gemenskapsrättsliga produktregleringen men också komplettera den gemenskapsrättsliga produktregleringen i den utsträckning denna inte är fullständig.

Den horisontella lag om marknadskontroll som utredningen föreslår syftar till att ge myndigheter gemensamma befogenheter och sanktionsmöjligheter i sin marknadskontrollverksamhet. Lagen föreslås dock inte innehålla några regler om produktkrav eller närmare reglera olika risker. Den medför således inte någon förändring i fråga om regleringen av produktkrav för de enskilda produkter som omfattas av den. Sådana produktkrav kommer även fortsättningsvis att regleras i de olika sektorsregelverken på produktområdet. De konsumentprodukter för vilka det inte finns särskilda bestämmelser med samma syfte som produktsäkerhetslagens regler kommer fortfarande att omfattas av produktsäkerhetslagens regler om säkra produkter. Det sagda innebär alltså – oavsett att lagen om marknadskontroll föreslås omfatta de produktkategorier som produktsäkerhetslagen omfattar – att reglerna om produktsäkerhet och produktkrav i produktsäkerhetslagen alljämt gäller för de konsumentprodukter som inte regleras i sektorslagstiftningen.

Produktsäkerhetslagen innehåller också regler om befogenheter och sanktionsmöjligheter som tillkommer myndigheterna i deras verksamhet med marknadskontroll. Regler om befogenheter och sanktionsmöjligheter ska enligt utredningens förslag samlas i den föreslagna lagen om marknadskontroll (se avsnitt 6.2.3). Utredningen föreslår att samtliga produkter som omfattas av produktsäkerhetslagen bör omfattas av den nya lagen om marknadskontroll. Det bör därför framgå av produktsäkerhetslagen att för produkter gäller reglerna i den nya lagen om myndigheters marknadskontrollverksamhet. På motsvarande sätt bör det i den föreslagna lagen om marknadskontroll anges att den i de nämnda delarna genomför det allmänna produktsäkerhetsdirektivets bestämmelser.

Produktsäkerhetslagen omfattar – förutom konsumentprodukter – tjänster som är avsedda för eller kan antas komma att användas av konsumenterna. Eftersom den nya lagen om marknads kontroll inte föreslås omfatta tjänster ska följaktligen produktsäkerhetslagen i sin helhet gälla för denna typ av nyttigheter även i fortsättningen. Regleringen av myndigheters befogenheter och sanktionsmöjligheter i produktsäkerhetslagen gäller alltså oförändrat för de tjänster som omfattas av lagens tillämpningsområde. Det finns dock skäl att se över bestämmelserna i syfte att utmönstra regler om befogenheter och sanktionsmöjligheter i fråga om produkter eftersom det är lämpligt att sådana regler är samlade i den föreslagna lagen. På detta sätt skulle det också bli tydligt att produktsäkerhetslagens regler om befogenheter och sanktionsmöjligheter endast gäller för konsumenttjänster. En sådan översyn ryms dock inte inom utredningens uppdrag.

Särskilt om sektorslagstiftningen i förhållande till den föreslagna lagen

Som framgått av avsnittet ovan är syftet med den föreslagna lagen inte att införa gemensamma regler om produktkrav. Dessa regler bör alltså finnas i de enskilda sektorslagarna. Den nationella sektorslagstiftningens bestämmelser om marknads kontrollmyndigheters befogenheter och sanktionsmöjligheter bör dock ses över i anledning av den föreslagna lagen.

Ett förslag om en gemensam lag om marknads kontroll påverkar sektorslagarna i olika hög grad. Även anslutande förordningar eller myndighetsföreskrifter kan påverkas. Utredningens uppdrag rymmer inte att föreslå de följändringar som den föreslagna lagen kräver. Samtliga sektorslagar bör dock granskas i förhållande till de bestämmelser som den föreslagna lagen innehåller. De bestämmelser som föreslås ingå i den nya lagen och som motsvaras av bestämmelser i sektorslagarna bör ofta kunna ersätta den enskilda sektorslagens bestämmelser. För vissa produktområden kan det dock finnas behov av att bibehålla en viss särreglering, t.ex. om området regleras av tvingande EU-förordningar eller om det finns behov av straffsanktionerade bestämmelser, vilket den föreslagna lagen inte innehåller. Som exemplet med livsmedelsprodukter visar finns det produktområden med mer specifika eller långtgående regler om

produktkontroll. I sådana fall bör reglerna i sektorslagstiftningen ha företräde framför reglerna i den horisontella lagen om marknadskontroll.

Vissa sektorslagstiftningar är renodlade produktlagstiftningar, som alltså endast innehåller regler om produktkrav och regler om marknadskontroll. Detta gäller t.ex. för de nyare produktlagstiftningar som genomför olika EU-direktiv. I dessa fall torde det vara relativt enkelt att se över lagarna för att avgöra vilka bestämmelser som kan upphävas i anledning av den föreslagna lagens reglering. I de sektorslagar som ska omfattas av tillämpningsområdet kan det förslagsvis tas in en bestämmelse – samtidigt som reglerna om marknadskontroll i sektorslagen upphävs – enligt följande: ”För marknadskontroll av produkter som regleras i denna lag gäller bestämmelserna i lagen om marknadskontroll av produkter”.

I andra sektorslagstiftningar är regler om marknadskontroll integrerade med generella tillsynsbestämmelser. Det gäller t.ex. arbetsmiljölagen. I dessa lagar finns alltså inte uttalade regler om myndigheters befogenheter etc. vad gäller just marknadskontroll. I sektorslagar som är konstruerade på detta sätt kan det vara svårare att bryta ut vissa särskilda bestämmelser, eftersom de alltså ingår i en generell reglering om tillsyn. Denna tillsyn omfattar ofta både marknadskontroll och helt annan tillsyn. Eftersom det är av stort värde att samla regler om marknadskontroll i en gemensam lag bör det även i fråga om dessa lagar göras en översyn av bestämmelserna. Eftersom det inte torde vara önskvärt att upphäva gemensamma bestämmelser om tillsyn i dessa regelverk kan en lösning vara att i de enskilda lagarna ange att dess regler om tillsyn inte innefattar marknadskontroll och att det i stället är den föreslagna lagen som gäller för denna verksamhet, förslagsvis: ”Reglerna om tillsyn enligt denna lag omfattar inte marknadskontroll. För marknadskontroll av produkter gäller i stället bestämmelserna i lagen om marknadskontroll av produkter”.

Lagen med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn

Kommunernas uppgift att vara marknadskontrollmyndighet regleras i sektorslagstiftningen. Kommunerna är på samma sätt som statliga myndigheter skyldiga att följa de regler som är direkt tillämpliga

för marknadskontrollmyndigheter enligt förordning (EG) nr 765/2008 och respektive förordning (EG) nr 764/2008. Förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn innehåller kompletterande regler till EU-förordningarna. Vissa av de bestämmelser i förordningarna som kräver kompletteringar på nationell nivå innebär skyldigheter för kommunerna i den mening som avses i 8 kap. 2 § 3 regeringsformen och som därför kräver stöd i lag. För att ge regeringen möjlighet att samla horisontella bestämmelser som rör kommunerna och de statliga myndigheterna i ett regelverk stiftades därför lagen med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn. Lagen ger regeringen rätt att meddela föreskrifter om att en kommun ska informera de myndigheter som regeringen bestämmer om åtgärder som begränsar den fria rörligheten för varor. Dessutom får regeringen rätt att meddela föreskrifter om att en kommun ska bidra med underlag till program för marknadskontroll och att den ska lämna information till allmänna informationssystem och till kontaktpunkter.

Utredningen konstaterar att det allttjämt finns skäl för denna föreskriftsrätt. För att minimera antalet lagar på området bör dock bestämmelserna i lagen med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn föras in i den föreslagna lagen om marknadskontroll. Då denna reglering kompletterar EU-förordningarna bör detta också framgå av lagen.

Förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn

Förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn innehåller kompletterande regler till förordning (EG) nr 765/2008 och förordning (EG) 764/2008. Den innehåller bl.a. regler om Marknadskontrollrådets sammansättning, rapportering och information om marknadskontroll. Förordningens bestämmelser är enligt utredningens mening inte av sådan karaktär att de bör föras in i den föreslagna lagen om marknadskontroll. Vidare faller ju föreskrifter om de uppgifter som ankommer på de statliga myndigheterna i fråga om rapportering och information om marknadskontroll inom regeringens kompetensområde och någon särskild

föreskriftsrätt krävs därför inte på detta område. Däremot bör, som framgår av resonemanget ovan, definitionerna av begreppen marknadskontroll och marknadskontrollmyndighet som i dag finns i 2 § förordningen föras in i den nya lagen om marknadskontroll.

6.3.3 Hur ska den föreslagna lagen genomföras?

Förslag: Den föreslagna lagen ska gälla för myndigheter som bedriver marknadskontroll och den ska vara direkt tillämplig för all marknadskontroll. I de fall en EU-förordning eller en annan författning innehåller avvikande bestämmelser ska dessa gälla före lagens bestämmelser.

En metod för att införa lagen är att det i lagen anges att bestämmelserna i lagen tillämpas i den utsträckning som följer av annan lag, dvs. sektorslagarna. Lagen skulle således tillämpas endast i den mån det uttryckligen framgår av en annan lag. Den föreslagna lagen skulle med andra ord sägas bli aktiverad vid ändring av de enskilda sektorsförfattningarna genom att vissa bestämmelser i de enskilda författningarna upphävs. Den föreslagna lagen skulle alltså införas vid olika tillfällen.

Det är emellertid lämpligt att förändringarna i sektorslagarna sker samordnat och att en implementering av lagen kan ske på ett sådant sätt att den redan från början omfattar merparten av alla produktområden. Fördelarna med den beskrivna metoden är att risken för kollision mellan en sektorslag och den nya lagen hanteras effektivt och det klargörs vilka regler för marknadskontroll som gäller. En nackdel är dock att lagen kan komma att träda i kraft vid olika tidpunkter inom olika produktområden, vilket strider mot ambitionerna att den ska bidra till ökad tydlighet och utgöra en gemensam reglering på området marknadskontroll.

En annan variant är att det i lagen anges att den gäller för myndigheter som bedriver marknadskontroll. På detta sätt görs lagen direkt tillämplig för all marknadskontroll.

Utgångspunkten med den föreslagna lagen är att den ska vara den normala regleringen av marknadskontroll i Sverige. Fördelarna med att införa lagen genom att föreskriva att den gäller för myndigheter som bedriver marknadskontroll är att den får en ställning

som det grundläggande instrumentet för i princip all marknadskontroll. Den blir också gällande vid en och samma tidpunkt. Mot denna bakgrund anser utredningen att lagen bör innehålla en bestämmelse utformad på detta sätt.⁸

För att undvika kollisioner med sektorslagarna bör den föreslagna lagen också innehålla en bestämmelse som anger att om en sektorslag eller föreskrifter innehåller bestämmelser som avviker från en bestämmelse i den föreslagna lagen ska sektorslagens bestämmelser gälla. Eftersom lagens bestämmelser är generaliseringar gjorda utifrån många liknande bestämmelser i sektorslagarna, kan det i enskilda fall förekomma att regleringen i sektorslagen av ett eller annat skäl bör behållas. Genom den föreslagna regleringen har sådana bestämmelser företräde framför bestämmelserna i den nu föreslagna lagen.

Många nationella sektorsregelverk på det harmoniserade området har genomfört olika EU-direktiv på produktområdet. Det finns dock en tendens till att produktdirektiv ersätts av EU-förordningar, vilkas bestämmelser är direkt tillämpliga i svensk rätt. Det tidigare EU-direktivet om personlig skyddsutrustning har t.ex. ersatts med en EU-förordning⁹. Sådana EU-förordningar kan innehålla regler om marknadskontroll som avviker från regleringen den föreslagna lagen. Lagen kan i den mån bestämmelser i något avseende saknas i en EU-förordning, utgöra kompletterande reglering.

6.3.4 Marknadskontrollmyndigheterna och deras uppgifter

Bedömning och förslag: Regeringen ska bestämma vilka myndigheter som utövar marknadskontroll enligt den föreslagna lagen.

Det ska i lagen anges att en myndighet som utövar marknadskontroll, när bestämmelserna om marknadskontroll i förordning (EG) nr 765/2008 är tillämpliga, ska utföra de uppgifter som enligt den förordningen ankommer på en marknadskontrollmyndighet. Den ska göra det genom att inrätta lämpliga förfaranden enligt artikel 18.2, utföra de uppgifter som följer av

⁸ Jfr SOU 2004:100, *Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*, s. 235 ff.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning av den 9 mars 2016 om personlig skyddsutrustning och om upphävande av rådets direktiv 89/686/EEG.

artiklarna 20–22 och 23.2, och samarbeta med andra enligt artikel 24.4.

Det finns inte skäl att i lagtext ange vilka uppgifter som tillkommer de marknadskontrollmyndigheter vilkas verksamheter inte faller under förordning (EG) nr 765/2008.

Marknadskontroll bedrivs av myndigheter. De myndigheter som ingår i Marknadskontrollrådet har i normalfallet ett uttryckligt ansvar för att bedriva marknadskontroll i den produktlagstiftning som styr deras verksamhet. Den föreslagna lagen om marknadskontroll föreslås inte innehålla några regler som pekar ut vissa myndigheter som marknadskontrollmyndigheter. Sådana tydliga utpekanden finns i dag i olika sektorsförfattningar. Ett exempel är förordningen om leksakers säkerhet där tre olika myndigheter pekas ut som marknadskontrollmyndigheter enligt lagen om leksakers säkerhet (13–15 §§), men också som marknadskontrollmyndigheter enligt förordning (EG) nr 765/2008 (17 §). Ofta finns dessa tydliga utpekanden på förordningsnivå.

Andra sektorsförfattningar innehåller mindre tydliga utpekanden av marknadskontrollmyndigheter. Sådana lagar innehåller ofta många olika regler om tillsyn och reglerar alltså inte endast marknadskontrollverksamhet. Ett exempel på en sådan reglering är arbetsmiljölagen; Arbetsmiljöverket har anfört att myndigheten har utläst ett marknadskontrollansvar enligt arbetsmiljölagen ur förordning (EG) nr 765/2008. Detta framgår emellertid inte tydligt av arbetsmiljölagen eller andra författningar som styr myndighetens kontroll.

Som framgår av utredningens kartläggning har även andra myndigheter ett sådant kontrollansvar som kan jämföras med marknadskontroll. Detta ansvar faller ofta under benämningen tillsyn i stället för att betecknas som just marknadskontroll. Kontrollen syftar dock i likhet med marknadskontroll till att säkerställa att produkter som tillhandahålls på marknaden uppfyller gällande krav. Det kan här vara fråga om både statliga och kommunala myndigheter.

Det är inte möjligt eller ens önskvärt att i förslaget till ny lag om marknadskontroll peka ut särskilda myndigheter som marknadskontrollmyndigheter. I stället är det lämpligt att regeringen bestämmer vilka myndigheter som ska bedriva marknadskontroll enligt lagen och därmed ha möjlighet att använda sig av de befogenheter

och sanktionsmöjligheter som lagen anger. Detta kan med fördel göras i samband med den översyn av sektorsregelverken på produktområdet som utredningen förordar och som bör genomföras vid införandet av den nya lagen.

En annan fråga är hur marknadskontrollmyndigheter bör pekas ut. Enligt utredningens mening bör det komma till tydligt uttryck i de olika sektorslagarna vilka myndigheter som ansvarar för marknadskontrollen och att de är marknadskontrollmyndigheter enligt den föreslagna lagen. Utpekandena bör också göras enhetligt. I likhet med vad som gäller i vissa sektorslagstiftningar enligt förordning (EG) nr 765/2008 framstår det som lämpligt att kontrollmyndigheter pekas ut i förordningar till de enskilda sektorslagarna.

Marknadskontrollmyndigheternas uppgifter

Artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008 är, som beskrivs i avsnitt 6.2.1, direkt tillämplig för de marknadskontrollmyndigheter som omfattas av förordningens bestämmelser, dvs. myndigheter som är ansvariga för de produkter som faller inom förordningens tillämpningsområde. I artikel 26 finns också bestämmelser som riktar sig till marknadskontrollmyndigheterna och således är direkt tillämpliga i deras verksamhet. Av lagen bör det därför framgå att en myndighet som utövar marknadskontroll, när bestämmelserna om marknadskontroll i förordning (EG) nr 765/2008 är tillämpliga, ska utföra de uppgifter som enligt den förordningen ankommer på en marknadskontrollmyndighet.

I dag finns det i vissa sektorsförfattningar också bestämmelser om vilka uppgifter som marknadskontrollmyndigheter med marknadskontrollansvar enligt förordning (EG) nr 765/2008 har att utföra i övrigt. Det anges t.ex. i 1 kap. 5 § miljötillsynsförordningen och 10 § radioutrustningsförordningen att en myndighet som är marknadskontrollmyndighet enligt förordning (EG) nr 765/2008 inom sitt ansvarsområde ska tillämpa förordningen genom att bl.a. inrätta lämpliga förfaranden enligt artikel 18.2, utföra de uppgifter som följer av artiklarna 20–22 och 23.2, och samarbeta med andra enligt artikel 24.4. Dessa artiklar är alltså inte direkt tillämpliga i marknadskontrollmyndigheternas verksamhet, utan riktar sig till medlemsstaterna och avser således medlemsstaternas skyldigheter.

Det framstår som ändamålsenligt att dessa bestämmelser är samlade i den föreslagna lagen om marknadskontroll i stället för att vara utspridda i sektorslagstiftningen.

Förutom bestämmelser om direkt tillämpliga befogenheter för marknadskontrollmyndigheter innehåller artikel 19 i EU-förordningen bestämmelser om vad som ingår i en marknadskontrollmyndighets ansvar, dvs. vilka uppgifter myndigheten har att utföra. Enligt artikeln ska myndigheterna bl.a. göra lämpliga kontroller i tillräcklig omfattning av produkters egenskaper genom dokumentkontroll och om lämpligt genom fysisk kontroll eller kontroll i laboratorium. I samband med detta ska de beakta etablerade riskbedömningsprinciper samt klagomål och annan information.

Marknadskontroll torde även på det icke-harmoniserade området normalt genomföras på det sätt som föreskrivs i förordning (EG) nr 765/2008. Marknadskontrollmyndigheternas uppgifter utförs ofta med planerade kontroller hos tillverkare, importörer eller distributörer eller som reaktioner på rapporterade olyckor, klagomål från allmänheten eller varningar från myndigheter i andra länder. Utredningen anser dock inte att det finns skäl att i lagtext ange vilka uppgifter som ankommer på de marknadskontrollmyndigheter vars verksamhet inte faller under förordning (EG) nr 765/2008. Det framstår som svårt att på ett uttömmande sätt reglera myndigheters verksamhet och ansvar i lag. En sådan reglering riskerar att begränsa myndigheternas verksamhet på ett sätt som inte är önskvärt. Den föreslagna lagen bör således inte innehålla någon särskild reglering av myndigheters uppgifter. Sådana anvisningar kan ges i form av myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och uppdrag.

6.3.5 Proportionalitetsprincipen

Bedömning: Proportionalitetsprincipen ska iakttas vid tillämpningen av den nya lagen. Detta behöver dock inte anges i en uttrycklig bestämmelse i lagen.

Proportionalitetsprincipen är en grundläggande rättsprincip inom unionsrätten. Den kommer till uttryck i artikel 5.4 i EU-fördraget där det anges att unionens åtgärder till innehåll och form inte ska gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Tre

element anses tillsammans konstituera denna princip. Starkt förenklat kan man säga att åtgärden ska vara ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada den förorsakar.

Även Europakonventionen genomsyras av proportionalitetsprincipen. Flera av artiklarna i konventionen tar sikte på att det ska göras avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen. På samma sätt som inom EU-rätten kräver den konventionsrättsliga proportionalitetsprincipen att en ingripande åtgärd ska vara lämplig, nödvändig och proportionerlig i strikt mening för att kunna accepteras.

Högsta förvaltningsdomstolen har i sin praxis slagit fast och utvecklat en allmän proportionalitetsprincip i svensk rätt. Inom den nationella förvaltningsrätten är proportionalitetsprincipen således en allmän rättsgrundsats som gäller även om den inte uttryckligen anges i lagtext. Principen har aktualiserats såväl i samband med beslut om olika former av ingripanden, t.ex. förelägganden eller förbud, som i dispensammanhang och andra situationer där inslaget av maktanvändning från det allmännas sida är mindre påtagligt.

I förslag till ny förvaltningslag har proportionalitetsprincipen kodifierats. Enligt regeringens mening har en sådan kodifiering flera fördelar. Regeringen anför att det bl.a. blir tydligare för förvaltningsmyndigheterna att inga åtgärder i det allmännas intresse får vidtas utan att motstående enskilda intressen samtidigt beaktas samt att ett allmänt krav på att en proportionalitetsbedömning ska göras redan i första instans ger bättre förutsättningar för en mer omsorgsfull ärendehandläggning och att besluten i ännu högre grad redan från början ska bli materiellt riktiga.¹⁰

På produktområdet kan proportionalitetsprincipen sägas innebära bl.a. att de kostnader och det intrång som en myndighetsåtgärd medför för en ekonomisk aktör ska vägas mot risken för den skada som kan uppstå till följd av att gällande produktkrav inte är uppfyllda. Om det finns förutsättningar för att vidta en åtgärd mot en produkt ska åtgärden inte vara mer ingripande än vad som är nödvändigt för att minimera risken för skada. Proportionalitetsprincipen ska således beaktas av myndigheter som bedriver mark-

¹⁰ Proposition 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 62.

nadskontroll och genomsyra tillämpningen av den horisontella lagen om marknadskontroll som utredningen föreslår.

Som framgått i det föregående är proportionalitetsprincipen kodifierad i den nya förvaltningslagen, som föreslås träda i kraft den 1 juli 2018. Marknadskontrollmyndigheterna har i egenskap av förvaltningsmyndigheter att tillämpa denna lag i sin handläggning av marknadskontrollärenden. Det finns därför inte skäl att införa en uttrycklig bestämmelse om att proportionalitetsprincipen ska beaktas i myndigheternas marknadskontrollverksamhet.

6.3.6 Vilka utredningsbefogenheter bör myndigheterna ha i sin marknadskontroll?

Förslag och bedömning: En ekonomisk aktör ska lämna marknadskontrollmyndigheten tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som har betydelse för kontrollen, med undantag för bostäder.

Marknadskontrollmyndigheterna har rätt att utan kostnad få upplysningar, handlingar och produktexemplar som är av betydelse för kontrollen.

Polismyndigheten ska på begäran lämna en marknadskontrollmyndighet den hjälp som behövs när myndigheten vidtar åtgärder enligt den föreslagna lagen eller enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008. En sådan begäran får göras endast om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen behöver tillgripas eller om det annars finns synnerliga skäl. Myndigheten ska också kunna begära handräckning av Kronofogdemyndigheten när den vidtar åtgärder enligt den föreslagna lagen eller enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008.

En ekonomisk aktör ska ersätta marknadskontrollmyndigheten för kostnader för provtagning och undersökning av prover om produkten inte uppfyller gällande krav. Aktören ska kunna få ersättning för produktexemplar om det finns särskilda skäl för det.

Myndigheter ska kunna köpa in produkter under annan identitet för att undersöka om produkterna uppfyller gällande produktkrav. Regeringen ska bemyndigas att meddela föreskrifter om hur inköp som kräver fingerade personuppgifter ska hanteras.

En befogenhet för myndigheterna att stänga hemsidor som saluför produkter som inte uppfyller gällande krav kan antas stå i strid mot den grundlagsskyddade rätten till yttrande- och tryckfrihet. Något sådant förslag lämnas därför inte.

Varje marknadskontrollmyndighet ska lämna andra myndigheter de uppgifter som behövs för att varje myndighet ska kunna utföra sin marknadskontroll enligt den föreslagna lagen.

Det är angeläget att marknadskontrollmyndigheter har de befogenheter som krävs för att kunna vidta åtgärder under genomförandet av sin tillsyn och att dessa befogenheter har tydligt författningsstöd. För den enskilde är det också viktigt att det framgår tydligt av regleringen hur långt myndighetens befogenheter sträcker sig i genomförandet av tillsynen. Nedan behandlas frågan om vilka befogenheter som myndigheterna bör ha i sin kontrollverksamhet.

Tillträdes- och undersökningsrätt samt rätt till information m.m.

En stor majoritet av de myndigheter som har svarat på den utskickade enkäten har uppgett att de regelverk som styr deras tillsyn innehåller regler om rätt till tillträde och undersökning hos den aktör som är föremål för kontroll. För myndigheter vilkas verksamhet omfattas av förordning (EG) nr 765/2008 framgår detta av artikel 19 i förordningen.

Bestämmelser om tillträdes- och undersökningsrätt består ofta av två moment; en rätt att få vistas på ett visst område eller komma in i ett utrymme och en rätt att där ta föremål i anspråk för undersökning och provtagning. Båda momenten är nödvändiga för en effektiv tillsyn och en regel om tillträdes- och undersökningsrätt bör alltså omfatta båda momenten.

De flesta av de regelverk som styr marknadskontrollmyndigheternas kontroll omfattar rätt till tillträde till utrymmen som betecknas områden, anläggningar, platser, byggnader, transportmedel eller andra lokaler.

En horisontell lag om marknadskontroll bör innehålla motsvarande regler om myndigheternas befogenheter under genomförandet av själva tillsynen eftersom tillträdes- och undersökningsrätten är väsentlig för utövandet av marknadskontroll.

Några av de tillfrågade myndigheterna har framfört att det är oklart om de har rätt till tillträde till lokaler där maskiner eller liknande produkter har byggts eller monterats på plats och där produkten följaktligen inte har släppts ut på marknaden på traditionellt sätt utan tillhandahålls först när de tas i bruk. Lokalerna där produkten i dessa fall befinner sig tillhör ofta den som har beställt produkten och inte den aktör som är ansvarig för att produkten uppfyller gällande krav. För att myndigheterna ska tillförsäkras en rätt till tillträde till sådana lokaler bör tillträdesrätten omfatta även sådana områden etc. där produkter byggs eller monteras. I samtliga fall ska naturligtvis utrymmet i fråga ha ett samband med den verksamhet som faller under myndigheternas kontroll.

I normalfallet innehåller tillträdesregler undantag för bostad. Det kan förekomma att tillträde till bostäder krävs för en myndighets kontroll, t.ex. om en produkt har byggts eller satts samman i en bostad utan att ha släppts ut på marknaden. I dagsläget torde detta komma i fråga endast i undantagsfall. Utvecklingen av nya affärsmodeller och produktionstekniker kan emellertid innebära att det i framtiden kan komma att krävas tillträde till bostäder för att en myndighet ska kunna utföra kontroll. De tillfrågade myndigheterna dock inte uppgett att de i nuläget har behov av tillträde till bostäder. Av integritetsskäl bör därför den horisontella lagen innehålla ett undantag för tillträde till bostäder.

Rätt till upplysningar, handlingar och produktexemplar är också centralt för att myndigheterna ska kunna genomföra sin kontrollverksamhet och säkerställa att produkter uppfyller gällande krav. De tillfrågade myndigheterna synes överlag också ha en sådan rätt enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008, enligt de enskilda sektorsförfattningarna samt enligt produktsäkerhetslagen.

Mot denna bakgrund bör den horisontella lagen innehålla en sådan bestämmelse för de myndigheter som inte omfattas av EU-förordningen och ger dem en rätt till upplysningar och handlingar som är av betydelse för kontrollen. Regeln bör också omfatta rätt att ta de produktexemplar som behövs för kontrollen. Ekonomiska aktörer är i normalfallet skyldiga att tillhandahålla produktexemplar kostnadsfritt enligt de olika sektorsregelverken¹¹ och något avsteg från denna princip bör inte göras. En ekonomisk aktör ska alltså efter uppmaning kostnadsfritt lämna de produktexemplar som behövs för kontrollen. Vid begäran att få ut produktexemplar bör myndigheten dock försäkra sig om att kraven inte blir onödigt betungande för den ekonomiska aktören. Vidare bör det finnas en möjlighet att kompensera en aktör för särskilt dyrbara produkter (se nedan).

Det bör framhållas att en begäran om information, handlingar eller produkter bör vara så preciserad som möjligt och klart ange vilket material som efterfrågas. Särskild försiktighet bör iaktas om en myndighet begär sådan information som utgör företagshemligheter.

Samtliga ekonomiska aktörer som omfattas av den föreslagna lagen har ett ansvar för att gällande produktlagstiftning följs. Det saknas därför skäl att göra någon åtskillnad mellan de olika ekonomiska aktörerna i fråga om tillträdesrätt och rätt till information, produktexemplar etc. Samtliga ekonomiska aktörer kan alltså bli föremål för dessa kontrollåtgärder.

Rätt till ersättning för provtagning och undersökning av prov

Flertalet sektorsförfattningar samt produktsäkerhetslagen innehåller bestämmelser om att en ekonomisk aktör ska ersätta marknadskontrollmyndigheten för kostnader för provtagning och undersökning av prov. De kostnader som avses torde gälla kostnader för att ta prov från produkten och analysera provet. I de flesta fall är dock rätten till ersättning begränsad till de fall där produkten i fråga inte uppfyller de gällande produktkraven. I sektorslagstiftningen finns ofta ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som

¹¹ Se t.ex. prop. 2010/11:65 s. 81.

regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om ersättningsskyldighet för kostnader i samband med provtagning och undersökning. Närmare regler om ersättningsskyldighet finns således i normalfallet i förordningar eller myndigheternas egna föreskrifter. Det förekommer också att föreskriftsrätten inte har utnyttjats. En horisontell lag bör innehålla regler om ersättningsskyldighet för kostnader för provtagning och undersökning i syfte att tydliggöra denna skyldighet. Produkter kan begäras av samtliga ekonomiska aktörer (se ovan). Med hänsyn till det långtgående ansvar som samtliga ekonomiska aktörer har bör det inte göras någon begränsning av ersättningsskyldigheten för provtagning och undersökning av produkter i den nya lagen. Samtliga ekonomiska aktörer bör därför kunna bli ersättningsskyldiga för sådana kostnader. Skyldigheten bör dock begränsas till de fall där det kan konstateras att produkten inte uppfyller gällande krav.

Den aktör som är föremål för kontroll står som regel för sina egna kostnader i samband med kontrollen. En ekonomisk aktör är redan i dag i allmänhet skyldig att tillhandahålla myndigheter upplysningar, handlingar, produktprover och liknande kostnadsfritt (se ovan). En produkt som har genomgått olika tester kan i normalfallet inte heller lämnas tillbaka till aktören i oskadat skick. Det kan i undantagsfall vara fråga om höga kostnader som orsakas av den ekonomiska aktören och det kan då framstå som stötande att aktören själv får stå för denna kostnad. I enlighet med vad som i dag gäller enligt t.ex. 34 § produktsäkerhetslagen bör det därför i den horisontella lagen föreskrivas en skyldighet för myndigheten att lämna ersättning för ett produktexemplar om det finns särskilda skäl för det. Sådana särskilda skäl kan t.ex. vara att myndigheten begär exemplar av en dyrbar produkt. Om fler produktexemplar än vad som kan anses normalt begärs in kan även ett lägre inköpspris motivera att ersättning lämnas. I de fall där det finns särskilda skäl att ersätta den ekonomiska aktören för sådana kostnader kan det vara praktiskt lämpligt att bedriva marknadskontrollen genom att myndigheten köper in produkten i stället för att lämna ersättning i efterhand.¹²

¹² Se även förarbetsuttalandena till produktsäkerhetslagen om ersättning för uttagna prover, prop. 2003/04:121 s. 145 som i sin tur hänvisar till prop. 1988/89:23 s. 115.

Biträde av Polismyndigheten eller Kronofogdemyndigheten

Majoriteten av marknadskontrollmyndigheterna har redan i dag rätt till biträde av Polismyndigheten i sin kontrollverksamhet. Några av myndigheterna har i stället rätt att begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för detta ändamål. För att säkerställa en effektiv marknadskontroll bör den föreslagna lagen om marknadskontroll innehålla motsvarande regler om rätt till biträde.

När det finns risk för hot eller handgripligheter i samband med utövandet av kontrollen bör lagen föreskriva en möjlighet att begära biträde av Polismyndigheten. Biträde bör dock endast kunna begäras i sådana situationer där det finns ett verkligt behov av Polismyndighetens särskilda befogenheter att använda våld. Det finns därför anledning att närmare ange förutsättningarna för en sådan begäran på det sätt som i dag förekommer i ett flertal sektorslagstiftningar, t.ex. i 27 § lagen om fritidsbåtar och vattenskotrar. Enligt dessa får hjälp av Polismyndigheten begäras endast om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas eller om det annars finns synnerliga skäl. Marknadskontrollmyndigheten kan t.ex. begära hjälp av Polismyndigheten om den ekonomiske aktören vägrar tillträde till lokalerna. Synnerliga skäl kan föreligga om det finns en överhängande risk för att produkter eller handlingar kommer att förstöras och det inte finns möjlighet att avvakta med att verkställigheten löses på annat sätt.¹³

Om det finns behov av att avlägsna fysiska hinder för att kunna genomföra en kontroll kan det vara mer ändamålsenligt att myndigheterna – i stället för att begära hjälp av Polismyndigheten – ha möjlighet att begära handräckning av Kronofogdemyndigheten.

Eftersom behovet av biträde alltså kan variera bör myndigheterna ha möjlighet att vända sig antingen till Polismyndigheten eller till Kronofogdemyndigheten beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

I dag innehåller den sektorslagstiftning som reglerar produkter inom det harmoniserade området ofta kompletterande bestämmelser till artikel 19 i till förordning (EG) 765/2008 om rätt till biträde av

¹³ Se t.ex. proposition 2015/16:64, *Lag om fritidsbåtar och vattenskotrar*, s. 65.

Polismyndigheten vid åtgärder som omfattas av artikeln (se t.ex. nämnda exempel i lagen om fritidsbåtar och vattenskotrar). En sådan kompletterande bestämmelse bör också införas i den nya lagen om marknads kontroll för att även fortsättningsvis säkerställa att de myndigheter som har att tillämpa förordning (EG) nr 765/2008 har rätt till sådan hjälp om behov finns. Bestämmelsen bör även omfatta rätt till biträde av Kronofogdemyndigheten i enlighet med resonemanget ovan.

Anonyma inköp

Marknadskontrollmyndigheter har överlag rätt till produkter för provning i syfte att undersöka om produkterna uppfyller gällande krav. Det förekommer också att produkter köps in. Sådana inköp kan göras öppet (dvs. i myndighetens namn) men det förekommer också enligt vad utredningen har erfarit att inköp görs fysiskt i butik utan att den som gör inköpet berättar för affärsinnehavaren att inköpet görs för en viss myndighets räkning.

Det har inte framkommit att sådana öppna förvärv av produkter i normalfallet skulle vara förenade med några problem eller praktiska svårigheter. Enligt uppgift har det emellertid förekommit att en myndighet vid ett öppet förvärv inte har fått den produkt som beställts. Det har då funnits en misstanke om att den produkt som myndigheten fick inte hade samma egenskaper som den produkt som salufördes på marknaden. Öppna förvärv av produkter kan alltså vara problematiska eftersom en ekonomisk aktör kan förse myndigheten med en produkt som uppfyller gällande krav, ett s.k. golden sample, medan den produkt som saluförs på marknaden under samma namn inte har egenskaper som möter produktkraven.

För att undvika ett sådant scenario kan det finnas skäl att överväga om myndigheterna ska få möjlighet att köpa in produkter anonymt, s.k. mystery shopping. Kommissionens förslag till förordning om samarbete mellan de nationella myndigheter som har hand om konsumentskydd¹⁴ innehåller bestämmelser om bl.a. befogenhet för

¹⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådet förordning om samarbete mellan de nationella myndigheter som ansvarar för genomdrivandet av konsumentskyddslagstiftningen, COM(2016) 283 final. Denna förordning ska ersätta den nuvarande förordningen om konsumentskyddssamarbete,

myndigheter att göra testinköp och utföra anonyma inköp. I artikel 8.2 som har rubriken "Minimibefogenheter för de behöriga myndigheterna" föreslås bl.a. följande. Varje behörig myndighet ska ha befogenhet att (e) köpa in varor eller tjänster genom testinköp för att upptäcka överträdelser enligt denna förordning och erhålla bevis samt (f) köpa in varor eller tjänster under täckmantel för att upptäcka överträdelser enligt denna förordning och erhålla bevis.

Myndighetsverksamhet ska som utgångspunkt bedrivas med stöd av lag eller annan författning. De allmänna kraven på myndighetsutövning innebär vidare att den ska äga rum i öppna och för medborgarna iakttagbara former. En ordning med anonyma inköp väcker frågor av rättssäkerhetskaraktär och aktualiserar särskilt frågan om dold myndighetsutövning får förekomma och i så fall under vilka omständigheter detta skulle kunna ske.

Riksdagens ombudsmän (JO) har granskat s.k. provköp som metod för tillsyn enligt alkohollagen. I ett beslut från 2009 behandlades principer för dold myndighetsutövning (beslut 2009-12-18, dnr 2972-2009). I syfte att utöva tillsyn över att de som säljer folköl kontrollerar att köparen fyllt 18 år hade en kommunal nämnd arrangerat provköp. JO anförde i beslutet att en myndighets användning av provköp för ålderskontroll är att se som en dold tillsynsmetod och att detta strider mot principen att dold myndighetsutövning inte bör förekomma. JO uttalade att metoden därför inte bör användas så länge den inte har stöd i lag då grundregeln är att all myndighetsverksamhet ska bygga på fast rättslig grund. JO uttalade också att myndighetsutövning ska ske i öppna och för medborgarna iakttagbara former, inte provocera fram handlingar som annars inte hade ägt rum och stå i proportion till det behov som finns. Vidare anförde JO att myndighetsutövning måste bedrivas enligt generella principer, vilket betyder att om dolda tillsynsmetoder utan lagstöd godtas på ett område, torde de få godtas även i andra sammanhang.

Regeringen har i propositionen *Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel* (prop. 2013/14:56) lyft fram behovet av ytterligare verktyg för tillsynsmyndigheter. Eftersom myndigheternas faktiska möjligheter att bedriva tillsyn

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen.

begränsades i och med JO:s beslut infördes bestämmelser om kontrollköp i 21 a–b §§ lagen om handel med vissa receptfria läkemedel.¹⁵

Lagrådet betonade i sitt yttrande¹⁶ över propositionen vikten av att iakttagelser vid sådana kontrollköp inte läggs till grund för administrativa sanktioner med hänsyn dels till den sanktionerade regelns vaga utformning, dels till att kontrollköpet inte visar annat än att säljaren underlåtit att kontrollera åldern på någon som faktiskt är över 18 år. Vidare uttalade Lagrådet bl.a. följande om brottsprovokation och betydelsen för införandet av ett förfarande med kontrollköp.

Visserligen framkallas inte brott genom det föreslagna förfarandet med kontrollköp, eftersom den person som uppträder som köpare ska vara över 18 år gammal. Men förfarandet sker fördolt och är ägnat att framkalla ett handlande av säljaren som inte följer bestämmelserna och som avses kunna leda till administrativa sanktioner av nog så allvarligt slag, t.ex. försäljningsförbud under viss tid. Detta innebär ett avsteg från de allmänna kraven på myndighetsutövning att den ska ske i öppna och för medborgarna iakttagbara former samt att en myndighet inte får – i syfte att vidta åtgärder mot någon – förmå denne att göra något som han annars inte skulle ha gjort. En lagstiftningsåtgärd av det föreslagna slaget måste kunna motiveras av ett angeläget ändamål, som kan antas bli effektivt uppfyllt genom åtgärden. Åtgärden måste dessutom vara proportionerlig med hänsyn till ändamålet. Detsamma gäller de sanktioner som den enskilde kan komma att drabbas av.

I detta sammanhang bör det också nämnas att Utredningen om nätdroger m.m. i sitt betänkande *Klassificering av psykoaktiva substanser* (SOU 2016:93) har föreslagit att det ska införas en lagreglerad möjlighet för myndigheter att under annan identitet köpa in varor som kan behöva regleras enligt lagen (1992:860) om kontroll av narkotika eller lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor i syfte att analysera varorna. Polismyndigheten föreslås genomföra inköpen på uppdrag av Folkhälsomyndigheten och Läke-

¹⁵ Enligt 21 a § i lagen om handel med vissa receptfria läkemedel får en kommun, i syfte att ge underlag för en dialog mellan kommunen och den som säljer läkemedel om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 12 §, genomföra kontrollköp. Vid ett sådant köp får kommunen endast anlita en person som har fyllt 18 år. Vidare framgår att ett kontrollköp får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg om kontrollköpet. Kommunen ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om kontrollköpet. I 21 b § samma lag anges att vad som framkommit genom kontrollköp inte får utgöra grund för Läkemedelsverket att meddela förelägganden eller förbud enligt 19 §.

¹⁶ Lagrådets yttrande den 22 oktober 2013.

medelsverket. Som skäl till förslaget anför utredningen att det är viktigt att så tidigt som möjligt kunna analysera substanser som bjuds ut till försäljning som lagliga substanser. Att göra öppna inköp från t.ex. hemsidor kan vara problematiskt eftersom en innehavare av en sådan hemsida inte kan antas vara intresserad av att substanserna kommer myndigheterna tillhanda. Utredningens bedömning är därför att sådana inköp måste göras anonymt för att ha en praktisk funktion. Enligt utredningen motiveras förslaget av behovet att skydda människors liv och hälsa. Utredningen anför också att förfarandet vid de föreslagna anonyma inköpen av substanser visserligen sker fördolt men är inte ägnat att framkalla ett handlande av säljaren som är brottsligt.¹⁷

Frågan är då om det är motiverat att införa en möjlighet till inköp under annan identitet för marknadskontrollmyndigheter i syfte att kontrollera att produkter uppfyller gällande krav i lagstiftningen.

Av utredningens kartläggning av myndigheternas verksamhet med marknadskontroll framgår inte att det skulle vara ett vanligt förekommande problem att myndigheter får ”fel” produkt vid ett öppet förvärv av en produkt för provning. Samtidigt kan produkter som inte uppfyller gällande krav vara förenade med risker av varierande grad som i de allvarligaste fallen kan innebära fara för den enskildes liv och hälsa. Det är därför angeläget att de produkter som myndigheterna får från de ekonomiska aktörerna för provning faktiskt är de produkter som säljs i handeln. I detta sammanhang kan också påminnas om kommissionens förslag till ny konsumentskyddsförordning enligt vilket de nationella myndigheterna ska ha befogenhet att köpa in varor eller tjänster under täckmantel.

Sammantaget finner utredningen att det finns starka skäl att införa en författningsreglerad möjlighet för myndigheter att under annan identitet köpa in produkter för kontroll. Syftet med inköpen ska vara att analysera produkterna för att kontrollera om de uppfyller gällande krav. Lagstiftningen motiveras av ett angeläget ändamål, nämligen ytterst att skydda människors liv och hälsa. Ändamålet kan också antas bli effektivt uppfyllt genom åtgärden och åtgärden måste också bedömas som proportionerlig med hänsyn till det angelägna ändamålet. Förfarandet vid de föreslagna anonyma inköpen är visserligen fördolt men är inte ägnat att framkalla ett

¹⁷ SOU 2016:93 s. 262 ff.

brottsligt handlande av säljaren då syftet endast är att kontrollera om en produkt uppfyller gällande krav. Om det visar sig att en produkt som har köpts anonymt inte uppfyller de gällande produktkraven kan dock ingripanden eller sanktioner från myndighetens sida aktualiseras. Om det finns anledning att tro att ett brott har begåtts kan även en förundersökning inledas.

Frågan är då hur de anonyma inköpen praktiskt ska genomföras. Vid fysiska inköp av produkter förekommer det redan i dag att myndigheternas tjänstemän gör inköp med kontanter eller kortbetalning utan att särskilt uppge att inköpen görs för en myndighets räkning och i dess marknadskontrollverksamhet. Fysiska inköp i butik torde således inte vara förenade med några praktiska svårigheter i fråga om att dölja syftet med inköpet eller skydda anonymiteten hos den som gör själva inköpet.

Vid inköp som görs över internet kan dock både beställarens namn och i vissa fall även personnummer efterfrågas. Vid sådana beställningar måste anonymiteten för myndigheten säkerställas för att syftet med möjligheten till anonyma inköp inte ska gå förlorat, dvs. att myndigheten inte får den produkt som har beställts.

Om en myndighet ska kunna köpa in produkter över internet behöver denna fråga besvaras. En tjänsteman skulle visserligen kunna använda sitt eget namn eller personnummer vid beställning av en produkt. Det kan emellertid inte krävas av enskilda tjänstemän att de utför sådana åtgärder i eget namn. Det kan i vissa fall räcka med att en myndighet använder neutrala namn eller neutrala adresser vid inköp över internet. I andra fall kommer detta inte att vara tillräckligt, t.ex. vid krav på personnummer eller adress, utan det kommer då att krävas att fingerade personuppgifter används. En tänkbar möjlighet är att låta Polismyndigheten hantera sådana inköp eftersom denna myndighet har erfarenhet av olika typer av skyddsidentiteter för att hantera provokativa åtgärder som används i myndighetens spanings- och underrättelseverksamhet.¹⁸ Eftersom e-handeln kommer att öka i framtiden kan det bli betungande för Polismyndigheten att hantera ett stort antal förfrågningar om bistånd vid anonyma inköp från de olika marknadskontrollmyndigheterna. En annan tänkbar lösning skulle kunna vara att varje

¹⁸ Jfr nämnda utrednings förslag om att Polismyndigheten att ska hantera anonyma inköp av substanser, SOU 2016:93 s. 266 f.

marknadskontrollmyndighet har tillgång till en uppsättning fingerade personuppgifter för inköpsändamål. Hur detta ska hanteras praktiskt är dock en fråga som kräver ytterligare överväganden. Det framstår därför som mest ändamålsenligt att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om hur inköp som kräver fingerade personuppgifter ska genomföras.

Blockering av hemsidor

Som framgått av föregående avsnitt har kommissionen lämnat ett förslag till förordning om samarbete mellan de nationella myndigheter som har hand om konsumentskydd¹⁹. Utöver den ovan behandlade bestämmelsen om befogenhet för myndigheter att göra testinköp och anonyma köp innehåller artikel 8.2 i förslaget till förordning också bestämmelser om befogenhet för de nationella myndigheterna att besluta om interimistiska åtgärder för att förebygga risken för allvarlig och irreparabel skada för konsumenter, särskilt när det gäller att tillfälligt upphäva en webbplats, domän eller liknande digital plats, tjänst eller konto (artikel 8.2. g).

Handel med produkter över internet kommer sannolikt att öka i framtiden. Det kan vara dock svårt att rikta åtgärder mot oseriösa aktörer som marknadsför produkter på olika hemsidor på internet. I de fall det är okänt vem som står bakom en hemsida kan det vara förenat med svårigheter att utfärda ett försäljningsförbud för de saluförda produkterna med angivande av endast namnet på hemsidan. Det finns också en problematik avseende vem förbuden ska rikta sig mot; en specifik aktör eller en hemsida. En befogenhet för myndigheter att stänga oseriösa hemsidor som marknadsför produkter som inte uppfyller gällande krav skulle därför kunna vara en effektiv åtgärd för att begränsa spridning av produkter som på ett eller annat sätt kan vara skadliga. Användandet av en sådan befogenhet är dock behäftat med flera olika praktiska svårigheter, bl.a. hur en sådan nedstängning ska kunna genomföras.

¹⁹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om samarbete mellan de nationella myndigheter som ansvarar för genomdrivandet av konsumentskyddslagstiftningen, COM(2016) 283 final.

En annan invändning mot befogenheten är att den väcker frågor om denna kan utgöra en inskränkning i yttrandefriheten som kan vara svårförenlig med den svenska tryck- och yttrandefrihetsregleringen. Att stänga eller interimistiskt upphäva åtkomst till hemsidor i syfte att utöva marknadskontroll kan antas stå i strid med den grundlagsskyddade rätten till yttrande- och tryckfrihet. Mot denna bakgrund anser utredningen att en befogenhet för marknadskontrollmyndigheter att stänga hemsidor inte framstår som lämplig och något sådant förslag lämnas därför inte.

Sekretessbrytande bestämmelser

Sekretess gäller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i tillsyn över näringslivet. Sekretessen gäller för uppgift om enskilda affärs- eller driftsförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs (30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Det är förbjudet för myndigheter att röja eller utnyttja en uppgift som är sekretessbelagd (2 kap. 1 §). Sekretess gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen som huvudregel även i förhållande till andra myndigheter (8 kap. 1 §). Det gäller dock inte om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (10 kap. 27 § första stycket). Sekretessen gäller inte heller om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § första stycket).

I dag är marknadskontrollen för flera enskilda produkter uppdelad mellan olika myndigheter t.ex. utifrån olika egenskaper hos produkter. Denna uppdelning av marknadskontrollansvaret förutsätter att myndigheterna har möjlighet till ett effektivt samarbete. Det har i utredningen kartläggning framförts att det kan förekomma att en myndighet i sin kontrollverksamhet får kännedom om uppgifter som är av stor betydelse för andra marknadskontrollmyndigheter, men som är belagda med sekretess. För att myndigheterna ska kunna bedriva en effektiv marknadskontroll krävs det att de förmedlar sådana uppgifter till varandra. Bestämmelsen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen ska tillämpas restriktivt och ger enligt utredningens uppfattning inte det utrymme som behövs

för samarbetet. I stället bör det införas s.k. sekretessbrytande bestämmelser i syfte att en marknadskontrollmyndighet ska kunna lämna sådan information som en annan myndighet behöver i sin marknadskontrollverksamhet. Bestämmelserna kan med stöd av 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen införas i förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn.

6.3.7 Vilka ingripandebefogenheter bör myndigheterna ha?

Förslag: Marknadskontrollmyndigheterna får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att föreskrivna produktkrav ska uppfyllas eller för att bestämmelserna i den föreslagna lagen ska efterlevas. Ett sådant föreläggande eller förbud ska förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Detsamma gäller ett beslut om åtgärd enligt förordning (EG) nr 765/2008.

Marknadskontrollmyndigheterna får bestämma att förelägganden, förbud och beslut ska gälla omedelbart.

Marknadskontrollmyndigheterna ska ha möjlighet att förbjuda export och utförsel av produkter som utgör en särskilt allvarlig risk.

Om det vid genomförandet av marknadskontrollen kan konstateras att det finns brister i uppfyllandet av gällande produktkrav bör myndigheterna ha möjlighet till effektiva ingripanden. För att uppnå en effektiv marknadskontroll är det av vikt att myndigheterna har möjlighet att ingripa mot redan begångna regelöverträdelser. Samtidigt är det viktigt att sanktionerna har en avskräckande effekt och motverkar att aktörer överträder gällande regelverk. Vidare ska ingripanden och sanktioner vara proportionerliga i förhållande till de brister som upptäcks i myndigheternas kontroll i enlighet med proportionalitetsprincipen.

För att långsiktigt uppnå en hög regelefterlevnad är det av stor betydelse att kontakterna mellan de aktörer som är föremål för kontroll och de myndigheter som utför kontrollen genomförs med förtroende och dialog. Innan ingripandebefogenheter eller sanktioner

används kan det därför vara aktuellt med påpekanden och rekommendationer från myndigheternas sida för att nå frivillig rättelse.²⁰

I de fall frivillig rättelse av olika anledningar inte är aktuell bör en horisontell lag om marknads kontroll föreskriva om flera sanktionsmöjligheter som kan användas vid olika former av regelöverträdelser och konstaterade brister.

Förelägganden och förbud

Samtliga myndigheter synes i dag ha möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som krävs för att olika regler i sektorslagstiftningen ska följas, både vad avser produktkrav och regler som gäller själva marknads kontrollverksamheten.

I artiklarna 16 och 20 i förordning (EG) nr 765/2008 anges att effektiva åtgärder ska kunna vidtas för att säkerställa att produkter som utgör en allvarlig risk återkallas, dras tillbaka eller att tillhandahållande på marknaden förbjuds. I artikel 19 regleras de åtgärder som myndigheterna kan vidta i sin marknads kontroll. För att åtgärderna enligt den direkt tillämpliga EU-förordningen ska kunna verkställas har det ansetts nödvändigt att i nationell rätt ge marknads kontrollmyndigheterna befogenheter att besluta om förelägganden och förbud utöver vad som framgår av EU-förordningen, varför sektorslagstiftningarna ofta innehåller sådana kompletterande bestämmelser.

För att säkerställa en effektiv marknads kontroll bör marknads kontrollmyndigheterna ha möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som krävs för att produktkrav ska följas och för att marknads kontrollen ska kunna bedrivas. En rätt att meddela förelägganden och förbud bör alltså finnas i lagen om marknads kontroll. Frågan är hur en sådan regel ska utformas. Den föreslagna lagen om marknads kontroll är en horisontell lag och ska gälla för marknads kontrollen på en rad olika produktområden. Myndigheternas rätt att meddela förelägganden och förbud i den föreslagna lagen ska således omfatta krav på olika produkter, som i sin tur finns i ett stort antal enskilda lagar. En rätt att meddela förelägganden och förbud bör därför vara vitt utformad för att myndigheterna ska

²⁰ Skr. 2009/10:79 s. 43.

kunna ingripa i en rad olika enskilda situationer. Av lagtexten bör det därför framgå att marknadskontrollmyndigheterna har rätt att meddela de förelägganden och förbud som behövs i för att föreskrivna produktkrav ska efterlevas. Det kan t.ex. vara fråga om föreläggande om återkallelse eller förstöring av en produkt eller förbud att tillhandahålla produkten på marknaden. Med hänsyn till att produktkrav förekommer i ett stort antal lagar på området är det inte görligt att det av lagtexten framgår vilka specifika produktkrav som avses. Detta får i stället följa av den enskilda marknadskontrollmyndighetens ansvar som marknadskontrollmyndighet i de olika sektorslagstiftningarna på området.

För att myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter som marknadskontrollmyndigheter krävs också att de har rätt att meddela olika förelägganden och förbud i sin kontrollverksamhet. Om t.ex. en aktör som är föremål för kontroll inte lämnar den information som begärts av marknadskontrollmyndigheten bör det finnas en möjlighet för myndigheten att kunna förelägga aktören att inkomma med den efterfrågade informationen. Den horisontella lagen om marknadskontroll bör därför innehålla en regel som ger myndigheterna rätt att meddela sådana förelägganden och förbud i sin marknadskontrollverksamhet som regleras av lagen.

I detta sammanhang bör nämnas att det i 15–17 §§ produktsäkerhetslagen finns särskilda bestämmelser om återkallelse av farliga konsumentprodukter. Reglerna anger att en specifik återkallelseprocess ska följas i sådana fall, t.ex. i fråga om näringsidkarens skyldigheter vid återkallelse av produkter. Den föreslagna lagen innehåller som framgått en generell möjlighet för myndigheter att meddela förelägganden om t.ex. återkallelse av farliga produkter. Det finns därför skäl att överväga om reglerna om återkallelse bör utmönstras ur produktsäkerhetslagen. I annat fall kommer det att finnas en särskild återkallelseprocess för farliga konsumentprodukter. Det kan emellertid ifrågasättas om en utmönstring av denna reglering ur produktsäkerhetslagen skulle vara förenlig med kraven för genomförandet av det allmänna produktsäkerhetsdirektivet. Denna fråga bör ses över vid införandet av den föreslagna lagen. Frågan rymms dock inte inom utredningens uppdrag och något förslag lämnas således inte i denna del.

En annan närliggande fråga är om lagen också ska innehålla en rätt för myndigheterna att förstöra produkter i fall där det inte finns en ekonomisk aktör att rikta ett sådant föreläggande mot. En sådan möjlighet skulle också kunna behövas om en aktör inte följer ett föreläggande om förstöring av en produkt. Myndigheterna torde i dessa fall också behöva ha möjlighet att beslagta produkter som ska förstöras. Utredningen har inte tillräckligt underlag för att lämna förslag i denna fråga. Frågan bör dock ses över i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Vite

För att de förelägganden, förbud och andra beslut som marknadskontrollmyndigheterna fattar enligt den föreslagna lagen ska ha erforderlig effekt bör besluten förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Myndigheterna har därmed möjlighet att i det enskilda fallet avstå från att använda vite när det inte är påkallat. För viten i allmänhet gäller lagen (1985:206) om viten.

De myndigheter vars marknadskontroll styrs av förordning (EG) nr 765/2008 bör ha också ha motsvarande möjlighet. För att artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008 ska kunna tillämpas i praktiken och få genomslag bör marknadskontrollmyndighetens beslut om åtgärder enligt nämnda bestämmelse förenas med vite. Besluten kan t.ex. avse marknadskontrollmyndigheternas tillgång till dokumentation och tillträde till lokaler. I konsekvens med detta bör den horisontella lagen innehålla en sådan kompletterande bestämmelse till EU-förordningen.

Omedelbart verkställbara beslut

Om en marknadskontrollmyndighet har konstaterat att det finns förutsättningar att meddela beslut om föreläggande eller förbud, finns det ofta ett behov av att beslutet gäller omedelbart. Det är särskilt fallet om produkten för med sig risk för allvarlig skada. Att omedelbart kunna ingripa vid bristande kravuppfyllelse kan mildra de konsekvenser som en allvarlig produktbrist kan medföra. Flera marknadskontrollmyndigheter synes redan i dag ha möjlighet att fatta beslut med omedelbar verkställighet i sådana fall. En hori-

sontell lag om marknads kontroll bör i konsekvens härmed även innehålla en befogenhet för myndigheterna att meddela omedelbart verkställbara förelägganden och förbud. Ett omedelbart verkställbart beslut om återkallelse av en produkt är en för den enskilde ingripande åtgärd. Åtgärden ska vara proportionerlig i förhållande till sitt syfte. Innebär ett fortsatt tillhandahållande av en produkt risk för allvarlig skada finns i regel ett behov av att beslutet genast blir gällande. Verkställigheten av ett sådant beslut bör inte kunna förhalas i avvaktan på prövningen av ett överklagande.

Även i andra fall än i fråga om bristande uppfyllelse av produktkrav kan myndigheterna behöva kunna fatta beslut som är omedelbart verkställbara. Har myndigheten förelagt en ekonomisk aktör att lämna tillträde till lokaler och att lämna upplysningar, handlingar, produktprover eller liknande är det viktigt att handläggningen inte fördröjs genom att myndigheten blir tvungen att invänta behandlingen av ett överklagande.

Mot bakgrund av det sagda bör marknads kontrollmyndigheterna alltså ges en rätt att bestämma att deras beslut enligt den föreslagna lagen eller enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008 ska gälla omedelbart.

Ett omedelbart verkställbart beslut ska kunna överklagas. För den ekonomiska aktör som överklagar ett sådant beslut kan det vara av stor vikt att beslutet inte blir gällande förrän överklagandet slutgiltigt har prövats av domstol. Det kan förhålla sig så att följderna för den ekonomiska aktören gör att det är svårt eller omöjligt för denne att i efterhand – om beslutet sedan upphävs av högre instans – kompenseras för den förlust aktören lidit genom det ursprungliga beslutet. Det kan t.ex. vara fråga om mistade försäljningsintäkter till följd av ett försäljningsförbud. I samband med ett överklagande kan den ekonomiska aktören därför begära inhibition av marknads kontrollmyndighetens beslut, dvs. domstolen kan besluta att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla. Möjligheten att utverka inhibition enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) minimerar således risken att en ekonomisk aktör drabbas av skada på grund av ett felaktigt beslut av en marknads kontrollmyndighet.

Export och utförsel av produkter som utgör en särskilt allvarlig risk

I artikel 35 i EUF-fördraget anges att kvantitativa exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan ska vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Av artikel 36 i nämnda fördrag framgår dock att undantag från artikel 35 får göras i fråga om förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till bl.a. allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv (mer om dessa bestämmelser se avsnitt 3.2).

I 29 § produktsäkerhetslagen regleras frågan om förbud mot export och utförsel av särskilt farliga varor.²¹ Bestämmelsen syftar till att förhindra personskada till följd av att särskilt farliga varor som förbjudits i Sverige exporteras eller förs ut ur landet. Det allmänna produktsäkerhetsdirektivet innehåller inte någon motsvarande reglering. Vid införandet av den nuvarande produktsäkerhetslagen fann regeringen att dåvarande produktsäkerhetslagens bestämmelse som gjorde det möjligt att förbjuda export av särskilt farliga varor till tredjeland är förenlig med EU-rätten och fann således inga hinder mot att behålla denna i lagen. Vidare ansåg regeringen att möjligheten att förbjuda utförsel av särskilt farliga varor inte bör inskränkas till att endast omfatta export till länder utanför EES, utan att det borde omfatta även utförsel till länder inom detta område.²²

Utredningen konstaterar att det är av vikt att marknadskontrollmyndigheterna kan förbjuda export eller utförsel av särskilt farliga produkter för att säkerställa att sådana produkter inte sprids vare sig på den inre marknaden eller till tredjeland. Den föreslagna lagen om marknadskontroll bör därför innehålla en bestämmelse motsvarande 29 § produktsäkerhetslagen som reglerar sådana förbud. I enlighet med regeringens tidigare redovisade ståndpunkt kan en sådan regel inte anses strida mot EU-rätten och förbudet mot kvantitativa exportrestriktioner eftersom förbudet är avsett att skydda allmänintressen, som omfattas av artikel 36 i EUF-fördraget. Ett förbud får också anses vara proportionerligt till sitt syfte då det är

²¹ Begreppen export och import används endast om handel med länder som inte omfattas av den inre marknaden, dvs. länder utanför EES, medan begreppen utförsel och införsel används vid handel inom EES.

²² Prop. 2003/04:121 s. 139.

fråga om att hindra att farliga produkter att som kan ha belagts med försäljningsförbud inom landet i stället säljs i andra länder.

I produktsäkerhetslagen används som framgått begreppet ”särskilt farlig vara” i fråga om sådana produkter som omfattas av export- respektive utförselförbudet. Som nämnts syftar förbudet till att förhindra personskada. I förordning (EG) nr 765/2008 används i stället begreppet en ”en produkt som utgör en allvarlig risk”, t.ex. i artikel 29.1 som bl.a. föreskriver att myndigheterna ska vidta åtgärder för att förbjuda att sådana produkter släpps ut på marknaden.

Utredningen anser att det senare begreppet är mer tydligt i fråga om vilka produkter som anses kunna omfattas av ett export- eller utförselförbud. Detta begrepp bör således användas i den föreslagna lagen. Det bör dock i lagtexten betonas att det ska vara fråga om produkter som utgör en särskilt allvarlig risk, för att förbudet inte ska riskera att strida mot artikel 35 i EUF-fördraget. Med begreppet ”produkter som utgör en särskilt allvarlig risk” avser utredningen produkter som utgör en sådan risk för personskada till följd av att gällande produktkrav inte är uppfyllda. Vidare krävs det att bristen i regelefterlevnad är av en viss svårhetsgrad för att produkten ska kunna sägas utgöra en allvarlig risk. Det finns dock produkter som utgör en allvarlig risk för användaren, trots att produkterna uppfyller gällande produktkrav. Som exempel kan nämnas vissa kemiska varor som är belagda med restriktioner om hur de får användas. Sådana produkter omfattas alltså inte av utförsel- respektive exportförbudet under förutsättning att de uppfyller de produktkrav som ställs på dem.

I fråga om utförsel förbud bör sådant förbud gälla i de fall avsikten med utförseln är att produkten i fråga ska tillhandahållas på marknaden, dvs. utförsel för andra syften än tillhandahållande omfattas inte av förbudet.

De horisontella lagen föreslås omfatta samtliga produkter som i dag omfattas av produktsäkerhetslagen. Vidare är bestämmelsen i 29 § produktsäkerhetslagen endast tillämplig för produkter och således inte tjänster. Det bör därför övervägas om bestämmelsen ska utmönstras ur produktsäkerhetslagen.

Varningsinformation

Det bör i första hand åligga den ekonomiska aktör som har tillhandahållit en farlig produkt att återkalla produkten eller lämna den varningsinformation som behövs eller att förstöra en sådan produkt. Sådana förelägganden kan också en marknadskontrollmyndighet meddela enligt den föreslagna lagens generella regler om förelägganden. Det kan emellertid inträffa att det inte finns någon ekonomisk aktör som kan genomföra åtgärden. I dessa fall är det av vikt att marknadskontrollmyndigheterna kan vidta de åtgärder som krävs för att tillse att användarna informeras om farliga produkter och att sådana produkter inte når slutanvändarna. Den föreslagna lagen bör därför innehålla en bestämmelse om att marknadskontrollmyndigheterna ska lämna varningsinformation i den utsträckning som behövs för att förebygga skada. En bestämmelse med motsvarande innehåll finns i 33 § produktsäkerhetslagen, med den skillnaden att den regleringen avser skada på person. Då det även finns andra skyddsintressen, som t.ex. miljön, bör inte skadekravet vara begränsat till personskada. Det bör övervägas om nämnda bestämmelse i produktsäkerhetslagen bör utmönstras ur den lagen (se resonemanget i föregående avsnitt).

6.3.8 Sanktioner

Förslag: Sanktionsavgift kan tas ut av marknadskontrollmyndigheten om en ekonomisk aktör bryter mot en bestämmelse i annan författning eller i en EU-förordning som reglerar vilka krav som ställs på den produkt som aktören tillhandahåller. Sanktionsavgiftens storlek ska framgå av föreskrifter som regeringen får meddela. Avgiften ska uppgå till högst 100 prisbasbelopp. När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. En sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Avgiften behöver dock inte tas ut om det är oskäligt med hänsyn till

1. att den avgiftsskyldige på grund av sjukdom inte har förmått att själv eller genom någon annan fullgöra sin skyldighet,

2. att överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige inte har kunnat eller bort förutse eller kunnat påverka, eller
3. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika en överträdelse.

En sanktionsavgift får sättas ned om överträdelsen kan anses vara mindre allvarlig.

Tidsfristen för betalning av sanktionsavgift ska inte börja löpa förrän beslutet om avgift har delgetts den som anspråket riktas mot. Avgiftsbeslutet ska inte kunna verkställas förrän tidsfristen har löpt ut.

Sanktionsavgift ska inte kunna påföras en ekonomisk aktör om överträdelsen har föranlett straff enligt bestämmelser i annan lag eller medfört att ett vite har dömts ut.

Allmänt om straff och andra sanktioner

Kriminalisering innebär att straff föreskrivs för en viss handling och motiveras av att gärningen i fråga är så förkastlig att den bör vara straffsanktionerad. Kriminaliseringen av en gärning innebär en grund för polis, åklagare och domstol att inom ramen för sina respektive funktioner i rättsväsendet verka för att ett straff eller annan påföljd fastställs för den som har gjort sig skyldig till den kriminaliserade gärningen. Det finns inga regler som anger vilka beteenden som ska kriminaliseras.

Under 1990-talet utformade Åklagarutredningen kriterier för när en gärning ska kriminaliseras i sitt betänkande *Ett reformerat åklagarväsende* (SOU 1992:61). För att en kriminalisering ska framstå som befogad anfördes bl.a. att alternativa sanktioner inte ska stå till buds, inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader. Regeringen har i allt väsentligt ställt sig bakom detta och uttalat att kriminalisering som en metod för att söka hindra en överträdelse av olika normer i samhället bör användas med försiktighet.²³

²³ Prop. 1994/95:23, *Ett effektivare brottmålsförfarande*, s. 55.

Straffrättsanvändningsutredningen fick 2011 bl.a. i uppdrag att analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad. Vidare omfattade uppdraget att analysera om det är möjligt att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden, främst inom specialstraffrätten, och hur detta i så fall bör uppnås. Straffanvändningsutredningen konstaterade att det i åtskilliga lagstiftningsärenden om nykriminalisering, från mitten av 1990-talet och fram till 2013, inte hade redovisats någon diskussion om kriminaliseringens berättigande med utgångspunkt från Åklagarutredningens kriterier. De förhoppningar som Åklagarutredningen förde fram om ökad restriktivitet vid nykriminaliseringar hade således inte infriats. En bidragande orsak till denna utveckling bedömdes vara att Åklagarutredningens kriterier är för vaga för att på ett verkningsfullt sätt kunna begränsa användningen av straffrätten. Mot denna bakgrund lämnade Straffrättsanvändningsutredningen förslag till nya kriterier som ska vara uppfyllda för att kriminalisering ska övervägas.²⁴ Straffrättsanvändningsutredningen behandlade också områden och enskilda straffbud som är lämpliga för sanktionsväxling, dvs. att ersätta straffet med en administrativ sanktion, t.ex. sanktionsavgift. Utredningen uttalade att gärningar som främst bör komma i fråga att motverka med administrativa sanktioner är sådana överträdelse som kan betecknas som ringa eller av normalgrad och där straffsanktionen är begränsad till böter eller penningböter. Vid valet av repressiv metod bör enligt Straffanvändningsutredningen metodernas olika funktioner och syften beaktas, liksom vilken metod som ter sig som mest effektiv. Effektivitetshänsynen kan avse såväl den metod som har bäst förmåga att avhålla från det oönskade beteendet som den metod som innebär lämpligast resursanvändning. På områden där överträdelse i hög grad upptäcks och utreds av en annan myndighet än de brottsutredande myndigheterna kan det också innebära en lämpligare resursanvändning att låta denna myndighet sanktionera överträdelse.²⁵

Straffrättsanvändningsutredningen bedömde att sanktionsavgifter bör kunna ersätta straffbestämmelser på bl.a. livsmedels-, foder-, djurskydds- och djurhälsområdena samt transport- och trafikområdet. Straffrättsanvändningsutredningen anförde att det inom dessa om-

²⁴ SOU 2013:38, *Vad bör straffas? Del 2*, s. 477.

²⁵ SOU 2013:38 s. 477 ff.

råden, med vissa undantag inom djurskyddsområdet, i huvudsak är fråga om beteenden som inte präglas av någon sådan påtaglig grad av uppsåt eller oaktsamhet att gärningsmannen framstår som så klandervärd att straffrätten behöver användas.²⁶

Det är inte ovanligt med sanktionsväxlingar i syfte att få till ett effektivare sanktionssystem. På senare tid har förslag om sanktionsväxlingar lämnats inom olika områden såsom livsmedel (Ds 2017:5), arbetsmiljö (SOU 2011:57, prop. 2012/13:143), exportkontroll (SOU 2014:83) och marknadsmissbruk (SOU 2014:46, prop. 2016/17:22).

En regel om sanktionsavgifter vid regelöverträdelser bör föras in i den föreslagna lagen

En sanktionsavgift kan många gånger antas vara ett mer effektivt styrmedel mot överträdelser som begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet än straff.²⁷ Juridiska personer kan enligt svensk rätt inte föröva brott, men brott kan begås inom en juridisk persons verksamhet. I stället måste då verksamhetens straffrättsliga ansvar läggas på fysiska personer. Här är det ofta svårt att peka ut en fysisk person som uppfyller de objektiva och subjektiva rekvisiten för brott. Det kan därför saknas möjlighet att ställa någon till ansvar för den begångna överträdelser. Har en straffbar överträdelse gjorts i ett företags verksamhet innebär det individuella straffansvaret att det måste fastställas vem som har haft ansvaret för att uppfylla företagets skyldighet i ett visst avseende.²⁸ Om t.ex. sanktionsavgift används i stället för straff krävs det dock inte att en fysisk person utpekas som ansvarig, eftersom en sanktionsavgift kan påföras den juridiska personen.

Sanktionsavgifter är en ekonomisk sanktion och anses inte ingå i det straffrättsliga systemet. Det finns därför inte några krav på att regler om sanktionsavgift ska utformas enligt allmänna straffrätts-

²⁶ SOU 2013:38 s. 551 ff.

²⁷ Se t.ex. SOU 2013:38 s. 536 ff.

²⁸ Enligt 1 kap. 8 § brottsbalken (1962:700) kan brott, förutom straff, föranleda förverkande av egendom, företagsbot eller annan särskild rättsverkan. För brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet kan en näringsidkare som är juridisk person enligt 36 kap. 7 § nämnda balk åläggas företagsbot under förutsättning bl.a. att näringsidkaren inte gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten eller att brottet begåtts av en person som haft en ledande ställning eller haft ett särskilt tillsyns- eller kontrollansvar i förhållande till näringsidkaren.

liga principer.²⁹ I flera förarbeten har lagstiftaren på senare tid haft som utgångspunkt att sanktionsavgifter är att betrakta som ett straff i Europakonventionens mening.³⁰ Sanktionsavgifterna omfattas således av artikel 6 i Europakonventionen och reglerna ska därför utformas på ett sådant sätt att de rättssäkerhetsgarantier som följer av artikeln uppfylls. Det innebär bl.a. att den enskilde ska under rättas om vilken gärning som läggs honom till last, ha rätt att inte vara verksam i förfarandet till egen nackdel, att vara tyst och ges tillfälle att yttra sig över anklagelsen. Oskyldighetspresumtionen ska också beaktas. Den enskilde ska även ha möjlighet att inom rimlig tid få sin sak prövad av domstol.

I artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen regleras rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger (ne bis in idem). Förbudet mot dubbelbestraffning behandlas nedan.

Europarådet antog den 13 februari 1991 rekommendation nr R(91)1 om administrativa sanktioner. Rekommendationen riktar sig främst till Europarådets medlemmar, däribland Sverige, men är inte rättsligt bindande. Rekommendationen innehåller principer som innebär att sanktionernas innehåll och villkoren för att ålägga sanktioner ska framgå av lag, förbud mot retroaktiv tillämpning, förbud mot dubbla administrativa sanktioner grundade på samma gärning och till skydd för samma intressen samt krav på snabb handläggning. Varje åtgärd som kan leda till en administrativ sanktion riktad mot en viss person ska leda till ett slutligt avgörande. En person som riskerar en administrativ sanktion ska informeras om anklagelserna och de bevis som åberopas till stöd för dessa samt beredas möjlighet och tillräckligt med tid för att besvara dessa. Bevisbördan ska ligga på den administrativa myndigheten. Det ska slutligen vara möjligt att överklaga myndighetens beslut till domstol.

Frågan om sanktionsavgifters användningsområde och utformning behandlades av regeringen under förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken. Regeringen uttalade att sanktionsavgifter bör användas inom områden där regelöverträdelse är särskilt frekventa eller där det finns speciella svårigheter med att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås

²⁹ Skr. 2009/10:79 s. 46.

³⁰ Se t.ex. proposition 2012/13:143, *Effektiva sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna*, s. 71 f.

i det enskilda fallet. Avgifter bör enligt regeringen vidare endast förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte. Vidare bör sanktionsavgifter kunna beräknas utifrån parametrar som gör det möjligt att i förväg förutse och fastställa avgiftens storlek. Om avgiftsskyldigheten ska bygga på ett strikt ansvar bör det finnas starkt stöd för en presumtion om att överträdelser inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet.³¹ De riktlinjer som uppställdes i propositionen har regeringen även i senare lagstiftningsärenden hänvisat till.³²

Flera myndigheter har i utredningens kartläggning efterfrågat möjligheten att använda sanktionsavgifter vid regelöverträdelser i stället för att vara hänvisade till åtalsanmälan vid regelöverträdelser som i dag är straffsanktionerade. Myndigheterna har anfört att straffsanktionerade regelöverträdelser inte är effektiva ur marknadskontrollsynpunkt då anmälan sällan leder till åtal eller fällande dom och att själva hanteringen av en anmälan tenderar att ta lång tid. Det kan därför antas att myndigheterna inte alltid anmäler miss-tänkta överträdelser.

I den mån det saknas möjligheter att komma till rätta med överträdelser på frivillig väg används vanligen förelägganden och förbud, ofta i förening med vite. Det är dock viktigt att myndigheterna har möjlighet att ingripa mot redan begångna regelöverträdelser. En effektiv marknadskontroll kan inte säkerställas enbart genom en möjlighet att meddela förelägganden eller förbud, eftersom sådana åtgärder endast gäller framåt i tiden. En möjlighet att ingripa med kraft vid redan begångna överträdelser är således avgörande för att säkerställa en effektiv marknadskontroll. Sanktionsavgifter kan påföras såväl fysiska som juridiska personer, och kan komma att uppgå till betydligt högre belopp än ett bötesstraff. I allvarliga fall kan mycket höga sanktionsavgifter påföras. Detta kan antas ha en preventiv och avskräckande verkan. Mot denna bakgrund kan det konstateras att det finns ett behov för marknadskontrollmyndigheterna att kunna använda sig av sanktionsavgifter.

³¹ Proposition 1981/82:142, *om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet)*, s. 21 ff.

³² Se t.ex. skr. 2009/10:79 s. 45 f och proposition 2007/08:107, *Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område*, s. 14.

På området marknadskontroll bör det normalt vara relativt enkelt att fastställa om en viss produkt överensstämmer med kraven i den enskilda sektorslagstiftningen. Regler om sanktionsavgifter som i dag finns i sektorslagstiftningen är också specifikt avpassade till de särskilda förhållanden som gäller för olika produkter. Marknadskontroll kan alltså sägas vara ett sådant avgränsat rättsområde med lättöverskådliga regelöverträdelser för vilket sanktionsavgifter enligt regeringen kan komma i fråga. Den föreslagna lagen bör således innehålla en möjlighet för myndigheterna att påföra sanktionsavgifter vid regelöverträdelser.

I de sektorslagstiftningar på produktområdet som i dag innehåller regler om sanktionsavgifter är det i lagtexten uttryckligen preciserat vilka regelöverträdelser som kan medföra påförande av sanktionsavgift. Sektorslagstiftningen består av ett stort antal lagar med flera olika produktkrav. I en horisontell lag om marknadskontroll är det inte möjligt att ange vilka överträdelser av produktkrav som kan medföra att sanktionsavgifter påförs den ekonomiska aktören. I stället bör det i den enskilda sektorslagstiftningen finnas en bestämmelse om vilka regelöverträdelser som kan medföra sanktionsavgift. Dessa bestämmelser bör hänvisa till regeringen i den föreslagna lagen och då ange att bestämmelserna i denna lag ska tillämpas i fråga om sanktionsavgift. Den konstruktionen har likheter med vissa sektorslagstiftningars uppbyggnad; i t.ex. lagen om leksakers säkerhet anges vilka regelöverträdelser som är sanktionerade med avgift, medan det hänvisas till produktsäkerhetslagens bestämmelser i fråga om tillämpningen av sanktionsavgifter (32 § lagen om leksakers säkerhet). Tillämpningen av den föreslagna lagens bestämmelser om sanktionsavgifter förutsätter alltså att det i de enskilda sektorsregelverken finns bestämmelser om att vissa konkreta regelöverträdelser i fråga om produktkrav ska leda till att den ekonomiska aktören påförs sanktionsavgift. Det är en fråga för lagstiftaren att avgöra vilka överträdelser som bör sanktioneras med avgift. De regelöverträdelser som främst kan komma i fråga för de föreslagna reglerna om sanktionsavgifter bör vara de som är mindre allvarliga eller av normalgraden, är klara och tydliga, inte kräver någon mer omfattande utredning eller bedömning och där överträdelserna sker med viss frekvens. Överträdelserna bör också vara sådana som i normalfallet sällan leder till allvarliga konsekvenser.

Vissa regelöverträdelser i fråga om produktkrav bör således även i fortsättningen vara straffsanktionerade. Särskilt gärningar som är av allvarlig art bör hanteras i det straffrättsliga systemet. Den föreslagna lagen hindrar inte heller att det i sektorslagstiftningen eller i brottsbalken finns andra möjligheter till sanktioner, såsom straffbestämmelser. Dessa lagar kan således även i fortsättningen innehålla regler om att vissa överträdelser utgör brott som ska sanktioneras med böter eller fängelse (mer om straff i förhållande till sanktionsavgifter, se under rubriken *förbud mot dubbelbestraffning* nedan).

Avgiftsskyldighetens utformning

De regelverk som i dag ger vissa marknadskontrollmyndigheter möjlighet att använda sig av sanktionsavgifter i sin verksamhet skiljer sig något åt i sin utformning. Enligt produktsäkerhetslagen, som flera sektorslagstiftningar hänvisar till i fråga om sanktionsavgifter, krävs det uppsåt eller oaktsamhet hos den ekonomiska aktören för att sanktionsavgifter ska kunna påföras vid regelöverträdelse. Enligt regelverk som är utformade på detta sätt är det förvaltningsdomstolarna som beslutar om sanktionsavgifter efter ansökan av berörd kontrollmyndighet.

Det förekommer även att marknadskontrollmyndigheters regelverk om sanktionsavgifter bygger på s.k. strikt ansvar, vilket innebär att betalningsskyldighet åläggs när en regelöverträdelse objektivt kan konstateras. I de fall avgiftsskyldighet baseras på strikt ansvar kan myndigheten påföra avgiften utan att behöva vända sig till domstol. Ett beslut om påförande av avgift kan dock överklagas till förvaltningsdomstol.

Om en avgiftsskyldighet ska bygga på strikt ansvar bör det, som behandlats ovan, enligt regeringen förutsättas att det finns en stark presumtion att regelöverträdelser inte kan aktualiseras annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Det strikta ansvaret anses normalt godtagbart när de som kan tänkas bli avgiftsskyldiga kan förväntas ha god kännedom om gällande regelverk och dessutom ha en särskild anledning att se till att dessa regler följs.³³

³³ Proposition 2007/08:43, *Rapporteringskyldighet av ej verkställda beslut enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, m.m.*, s. 19.

I marknadskontrollverksamhet är det ekonomiska aktörer som är föremål för kontrollen och som skulle kunna bli avgiftsskyldiga vid konstaterade regelöverträdelser. Det är alltså tillverkare, importörer och distributörer som skulle kunna påföras avgift. Dessa aktörer har särskild anledning att väl känna till och följa det regelverk som omgärdar den produkt som de tillverkar eller hanterar i sin verksamhet. Om en produkt inte överensstämmer med gällande krav bör det därför i normalfallet kunna presumeras att regelöverträdelserna har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. I vart fall bör det ofta kunna betraktas som oaktsamt att en ekonomisk aktör inte sätter sig in i de regler som gäller på det område där han eller hon verkar. Med hänsyn till regeringens ovan redovisade ståndpunkt bör således avgiftsskyldighet som baseras på strikt ansvar vara ändamålsenligt för marknadskontrollverksamhet.

Vidare bidrar en avgiftsskyldighet som bygger på ett objektiva ansvar till en förenkling och effektivisering av sanktionssystemet. Myndigheten ska då endast kontrollera att en överträdelse har förekommit och fastställa avgiften enligt en fastställd beräkningsgrund i stället för att ansöka om påförande av avgift hos domstol, ett förfarande som kan medföra tidsutdräkt och således minska den önskade effektiviteten.

Mot bakgrund av det sagda bör regler om sanktionsavgifter i den föreslagna lagen om marknadskontroll utgå från strikt ansvar vid prövning av avgiftsskyldighet.

Undantag från avgiftsskyldigheten

Ett objektiva ansvar för sanktionsavgift kan ses som en presumtion för att den av lagen utpekade ansvariga har begått en överträdelse. En fråga som då måste ställas är om ett objektiva ansvar kan anses strida mot oskyldighetspresumtionen i Europakonventionen. Av praxis från Europadomstolen framgår att presumtioner av straffrättslig karaktär ska hållas inom rimliga gränser och att det ska göras en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning av befrielsegrunderna i varje enskilt fall. Detta är en förutsättning för att presumtionen ska anses leva upp till det krav på rättssäkerhet som oskuldspresumtionen ger uttryck för. Den enskilde får inte åläggas en orimlig bevisbörda för att undgå avgift. Det måste därför finnas

möjlighet för marknadskontrollmyndigheterna att befria någon från sanktionsavgift, när det framstår som oskäligt att ta ut avgift.

Miljöbalkens regler om miljöstraffavgift anger att sanktionsavgift ska utgå vid strikt ansvar (30 kap. 2 § första stycket). Flera omständigheter kan dock föranleda befrielse från miljöstraffavgift (30 kap 2 § andra stycket). Exempelvis behöver en miljöstraffavgift inte tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till sjukdom som har medfört att den avgiftsskyldige inte har förmått att på egen hand eller genom att uppdra åt någon annan att göra det som åligger honom. Liknande bestämmelser finns även i 11 kap. 53 § plan- och bygglagen.

Enligt utredningen bör en bestämmelse om avgiftsfrihet i den föreslagna lagen utformas på liknande sätt som i de nämnda lagarna. Det bör alltså vara möjligt att låta bli att ta ut avgift när det är oskäligt att besluta om det med hänsyn till en allvarlig sjukdom som gjort det omöjligt att uppfylla det som ålegat den avgiftsskyldige, omständigheter som inte kunnat eller borde ha förutsetts eller som den avgiftsskyldige inte kunnat påverka eller till vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

Bestämmelsen avser undantagssituationer och är avsedd att tillämpas restriktivt. För att den avgiftsskyldige inte ska anses ha haft möjlighet att ens uppdra åt någon annan att fullgöra en skyldighet bör det vara fråga om allvarlig sjukdom. Utrymmet för att beakta sådana omständigheter annat än för ekonomiska aktörer som bedriver sin verksamhet som enskild firma, dvs. fysiska personer, eller för mycket små företag där det inte finns möjlighet att överföra ansvaret på någon annan bör vara mycket litet. Om den avgiftsskyldige har vidtagit en i och för sig korrekt åtgärd för att undvika överträdelse men inte lyckats fullt ut skulle det kunna framstå som oskäligt att kräva betalning av sanktionsavgift. Även detta bör främst kunna bli aktuellt när det gäller fysiska personer eller för mycket små företag. Att det i de situationer där den avgiftsskyldige har laga förfall för sin underlåtenhet att fullgöra sina skyldigheter ska vara möjligt att befria från avgift bör framgå av lagtexten. Här bör rättegångsbalkens regler om laga förfall användas som en utgångspunkt för bedömningen av påståenden om att det inte varit möjligt att uppfylla krav på en viss prestation.

Det är inte oskäligt att ta ut avgift när överträdelsen t.ex. beror på att den avgiftsskyldige inte känt till de regler som gäller, att en uppdragstagare som anlitas begått ett misstag eller att en verksamhet är nystartad. Det är inte heller oskäligt att ta ut avgift om den avgiftsskyldige har ekonomiska problem eller om avgiften annars ter sig hög i förhållande till den avgiftsskyldiges ekonomiska förhållanden.

Regleringen av sanktionsavgifter i den föreslagna lagen är generell och en avgiftsbestämmelse kan komma att träffa ett stort antal situationer av mycket skiftande karaktär. Det finns alltså en risk för att avgiftsbestämmelse i ett enskilt fall kan medföra en oskäligt hög avgift. Det kan också finnas situationer där en överträdelse p.g.a. särskilda förhållanden framstår som mindre allvarlig. I ett sådant fall skulle det kunna anses oskäligt att ta ut en avgift med fullt belopp. Det bör därför finnas en möjlighet att sätta ned en avgift i ett sådant enskilt fall där avgiften inte kan sägas stå i rimlig proportion till den aktuella överträdelsen. De omständigheter som har behandlats ovan rör fall där sanktionsavgift normalt inte bör tas ut. Det kan därför medföra tillämpningssvårigheter och oklarheter om de även ska utgöra skäl för nedsättning. Samtidigt är det knappast möjligt att på ett uttömmande sätt beskriva hur en bestämmelse om nedsättning ska tillämpas. En sanktionsavgift bör dock sättas ned om överträdelsen som har begåtts kan anses mindre allvarlig. Med mindre allvarlig avses de objektiva och subjektiva omständigheterna i det enskilda fallet. Sådana omständigheter kan vara skaderiskernas karaktär och omfattning, bl.a. om produkten endast har tillhandahållits under en kortare tid och haft begränsad spridning. Det kan också vara fråga om en överträdelse gjorts på grund av omständigheter utanför den ekonomiska aktörens kontroll. Har den ekonomiska aktören sedan överträdelsen gjorts vidtagit åtgärder för att eliminera risker eller skada bör detta kunna leda till att avgiften bestäms till ett lägre belopp än vad som annars skulle ha skett.

Avgiftsstorleken

När storleken på sanktionsavgifter bestäms bör omständigheterna i det enskilda fallet vara avgörande och då främst den aktuella överträdelsens svårhetsgrad. Överträdelser av produktkrav kan vara av

högst varierande art och karaktär. Det faller sig naturligt att allvarligare regelöverträdelser bör motivera en högre avgift än mindre allvarliga brister. För att lagstiftningen ska kunna uppfylla grundläggande rättssäkerhetskrav krävs att sanktionssystemet är förutsägbart. Ett sådant system kan åstadkommas endast om det är relativt enkelt att avgöra vilket belopp som gäller vid varje enskilt tillfälle. Det är dock inte lämpligt att reglera avgiftsnivåer för olika regelöverträdelser i den föreslagna lagen, utan detta bör ske på förordnings- eller föreskriftsnivå. I lagen bör dock den högsta nivån för avgiften framgå. Beloppet bör högst kunna uppgå till 100 prisbasbelopp³⁴, vilket motsvarar cirka 4,5 miljoner kronor (jfr 40 § produktssäkerhetslagen med en beloppsbegränsning om 5 miljoner kronor). Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör således bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om avgiftens storlek. Av lagen bör även framgå att hänsyn ska tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser när avgiftens storlek bestäms.

Förfarandefrågor

Ett beslut om sanktionsavgift är ingripande för den avgiftsskyldige. Den som riskerar att påföras en sanktionsavgift bör, utan undantag, få möjlighet att yttra sig över myndighetens utredning innan beslut fattas. Samtidigt bör en sanktionsavgift inte få beslutas, om den som anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom fem år efter överträdelsen. Preskriptionstiden motsvarar regleringen i 30 kap. miljöbalken och får anses rimlig. Beslutet om sanktionsavgift bör delges den som enligt beslutet är avgiftsskyldig.

Frågan är om beslut om sanktionsavgift ska kunna gälla omedelbart eller först när det vunnit laga kraft. För att sanktionsavgiften ska kunna vara en effektiv reaktion på begångna regelöverträdelser krävs att en snabb verkställighet är möjlig. Ett tungt vägande skäl för att ett beslut om sanktionsavgift ska kunna verkställas omedelbart är att förhindra att ett sådant beslut överklagas bara för att skjuta upp betalningen. Det bör alltså inte vara nödvändigt att invänta laga kraft, utan beslutet ska kunna verkställas även om det

³⁴ Prisbasbeloppet för 2017 är 44 800 kronor.

har överklagats. Denna ordning innebär att beslut om sanktionsavgift kan verkställas utan att frågan har prövats av domstol. Däremot kan den domstol som ska pröva det överklagade beslutet hindra en omedelbar verkställighet genom att besluta om inhibition. Ett beslut om sanktionsavgift ska alltså kunna verkställas efter den sista betalningsdagen såsom en dom som har vunnit laga kraft enligt utsökningsbalken. Betalningsfristen bör vara två månader från det att beslutet har delgetts den avgiftsskyldige. Marknadskontrollmyndigheten bör dock ges möjlighet att i beslutet bestämma en senare betalningsdag, t.ex. om avgiften p.g.a. dess storlek kan medföra risk för att den avgiftsskyldige försätts i konkurs eller liknande om betalning ska göras inom tvåmånadersfristen. Om beslutet inte har verkställts inom tio år från det att beslutet vann laga kraft, bör betalningsskyldigheten falla bort. Förslaget har stora likheter med reglerna i miljöbalken (30 kap. 5 §) respektive plan- och bygglagen (11 kap. 61 §).

Vid handläggning hos Kronofogdemyndigheten gäller lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. En upplysning om detta bör införas i den föreslagna lagen.

Av lagen bör det framgå att sanktionsavgiften tillfaller staten. Vidare bör det anges i lagen att sanktionsavgiften ska återbetalas om beslutet om avgiftsskyldighet ändras av högre instans. Ränta enligt bestämmelserna i räntelagen bör i dessa situationer utgå på avgiftsbeloppet. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 och 11 §§ regeringsformen meddela närmare föreskrifter om i vilken ordning sanktionsavgifter ska betalas. Något bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om detta behövs därför inte i lagen.

Förbud mot dubbelbestraffning

Som konstaterats i det föregående bör utgångspunkten vara att sanktionsavgifter är att betrakta som ett straff i Europakonventionens mening. I artikel 4 i Europakonventionens 7:e tilläggsprotokoll föreskrivs att den som en gång blivit dömd eller frikänd av domstol för ett brott ska vara skyddad mot nytt åtal och ny dom i samma sak (ne bis in idem). Denna rätt att inte bli lagförd eller straffad två gånger brukar benämnas dubbelbestraffningsförbudet. Förbudet kan vara tillämpligt även när något av de två förfarandena, eller båda, avser

åtgärder eller sanktioner som inte betecknas som straff enligt den nationella rätten, som t.ex. administrativa sanktioner och viten. Att påföra både ett straff och en sanktionsavgift för samma överträdelse kan alltså strida mot dubbelbestraffningsförbudet. Om det finns ett tillräckligt nära materiellt och tidsmässigt samband mellan två förfaranden kan de emellertid anses utgöra ett straff. Ett exempel är att en person kan bli straffad enligt trafikbrottslagen för t.ex. rattfylleri och få indraget körkort för samma gärning utan att detta är att betrakta som två straff för samma gärning, eftersom de båda förfarandena anses vara en del av samma straff.

För att inte riskera att komma i konflikt med dubbelbestraffningsförbudet bör, enligt Straffrättsanvändningsutredningens mening, sådana beteenden som sanktioneras med avgift inte samtidigt vara straffbelagda. Utredningen förordade därför att när sanktionsavgift införs för gärningar som redan är straffbelagda, dessa avkriminaliseras i motsvarande mån.³⁵

Det är bestämmelserna i sektorslagstiftningen som styr om sanktionsavgift ska utgå från en viss regelöverträdelse. Lagstiftaren har att ta ställning till om den föreslagna lagens bestämmelser om sanktionsavgift ska tillämpas för överträdelser av reglerna i sektorslagstiftningen. Den föreslagna lagen hindrar inte heller att det i sektorslagstiftningen finns bestämmelser om att vissa gärningar är belagda med straff.

Den föreslagna lagens regler om sanktionsavgift är inte avsedda att komplettera bestämmelser om straffsanktionerade gärningar. Möjligheten att påföra sanktionsavgifter är tvärtom endast ett annat sätt att ingripa mot vissa av de överträdelser som nu omfattas av det straffrättsliga systemet. Om ett straff och en sådan sanktionsavgift som föreslås här skulle påföras för samma gärning skulle det därför strida mot dubbelbestraffningsförbudet. Ett bötes- eller fängelsestraff och en sådan sanktionsavgift som regleras i den föreslagna lagen får alltså inte utgå för samma gärning. Det är de beslutsfattande myndigheterna som i slutändan har att beakta dubbelbestraffningsförbudet och inte på nytt straffa någon för en gärning som denne redan har blivit straffad för. Lagstiftaren bör dock tillse att risken för dubbelbestrafning undviks.

³⁵ SOU 2013:38 s. 546 f.

För att regelverken på produktområdet inte ska komma i konflikt med dubbelbestraffningsförbudet bör sanktionssystemen därför utformas så att det går en tydlig skiljelinje mellan å ena sidan straff och å andra sidan sanktionsavgifter, på det sätt Straffrättsanvändningsutredningen föreslagit. De överträdelser som lagstiftaren anser ska ingå i sanktionsavgiftssystemet bör alltså avkriminaliseras. En sådan ordning innebär också en god förutsebarhet för den enskilde. Dubbla sanktioner – straffrättslig påföljd och administrativa sanktioner – bör således inte förekomma för samma otillåtna beteende. Av den föreslagna lagen bör det alltså framgå att sanktionsavgift och straff inte ska komma i fråga för samma gärning.

Eftersom även vite har karaktären av ett straff, och alltså aktualiserar artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet i Europakonventionen, bör samma bedömning som när det gäller straff gälla med avseende på vitesförelägganden. Det finns bestämmelser i svensk rätt som utesluter möjligheten att kombinera vite och sanktionsavgifter, t.ex. 11 kap. 55 § plan- och bygglagen. Ett motsvarande förbud mot att både vite och sanktionsavgift tas ut bör införas i den föreslagna lagen. Sanktionsavgift bör således inte kunna tas ut om överträdelser har medfört att vite har dömts ut. Om ett vitesföreläggande har överträtts har inte i sig har någon betydelse för frågan om en sanktionsavgift ska få beslutas. Sanktioner kan beslutas om ett föreläggande har överträtts men då vitet inte har dömts ut, t.ex. om en myndighet inte anser det möjligt att med framgång ansöka om utdömmande av vite på grund av att något formellt fel har begåtts i samband med att föreläggandet meddelades. I stället kan det då bli aktuellt att besluta om sanktionsavgift. I ett sådant fall kan det dock inte komma i fråga att döma ut vitet i vid ett senare tillfälle.³⁶

6.3.9 Överklagande

Förslag: Marknadskontrollmyndigheternas beslut om förelägganden och förbud samt beslut om sanktionsavgifter ska kunna överklagas. Marknadskontrollmyndigheternas beslut om ersättning för produktexemplar eller ersättningsskyldighet för provtagning och undersökning av prov ska också kunna överklagas.

³⁶ Proposition 2009/10:170 *En enklare plan- och bygglag*, s. 349 f.

Andra beslut av en marknadskontrollmyndighet ska inte kunna överklagas.

En marknadskontrollmyndighets beslut ska överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande av ett sådant beslut till kammarrätten.

Eftersom myndigheterna enligt den föreslagna lagen själva kan fatta beslut om förelägganden och förbud samt beslut om sanktionsavgifter är det självklart att dessa beslut ska kunna överklagas. Även beslut om förelägganden som meddelas för att en marknadskontrollmyndighet ska kunna fullgöra sin kontroll, t.ex. förelägganden att lämna produktexemplar, ska kunna överklagas. Detsamma bör gälla beslut som avser ersättning för uttagna produktexemplar eller ersättningsskyldighet för provtagning och undersökning av prov.

Av allmänna förvaltningsrättsliga principer och förvaltningslagens allmänna bestämmelser om överklagande följer att även myndigheters beslut som grundar sig på befogenheter som anges i förordning (EG) nr 765/2008 och som innebär åligganden för aktörer, t.ex. artikel 19 i den förordningen, kan överklagas. Detta behöver således inte anges i den föreslagna lagen.³⁷

Övriga beslut som fattas under handläggningen av ett ärende enligt den föreslagna lagen bör inte kunna överklagas. Det gäller t.ex. myndighetens beslut att väcka talan om utdömande av vite. Sådana beslut som inte direkt berör enskildas rättigheter ska alltså inte kunna överklagas. Inte heller bör myndigheternas beslut att t.ex. begära hjälp från Polismyndigheten eller Kronofogdemyndigheten i marknadskontrollen kunna överklagas.

I sektorslagstiftningen på produktområdet tillämpas i regel en ordning där myndighetens beslut om förelägganden och förbud överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I vissa fall förekommer dock att överklagande ska göras till behörig mark- och miljödomstol, då beslut har fattas med stöd av miljöbalkens bestämmelser. Även beslut i marknadskontrollärenden om byggprodukter ska enligt plan- och bygglagen överklagas till mark- och miljödomstol.

³⁷ Se t.ex. prop. 2010/11:65 s. 84.

Förvaltningsbeslut överklagas enligt 22 a § första stycket förvaltningslagen som huvudregel hos allmän förvaltningsdomstol. Om ett överklagande har gjorts med stöd av första stycket krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten (andra stycket nämnda lagrum). Det finns inte några skäl att frångå den överklagandeordning som gäller för flertalet beslut som i dag fattas av marknadskontrollmyndigheterna. Mot denna bakgrund bör myndigheters beslut enligt den nya lagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I nya lagen bör det också införas en bestämmelse om att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt av beslut som fattats enligt lagen.

6.4 Särskilt om CE-märkning

Bedömning: Det bör göras en översyn av reglerna om CE-märkning i lagen om ackreditering och teknisk kontroll.

Enligt artikel 30.2 i förordning (EG) nr 765/2008 får CE-märkning endast anbringas på produkter om detta krävs enligt annan harmoniserad unionslagstiftning. Andra produkter får alltså inte CE-märkas. Enligt 15 § lagen om ackreditering och teknisk kontroll får en produkt CE-märkas endast om märkningen överensstämmer med bestämmelserna i nämnda förordning eller andra rättsakter som innehåller sådana bestämmelser. Den som uppsåtligen eller av oakt-samhet bryter mot bestämmelserna i 15 § ska i normalfallet dömas till böter, om gärningen inte är belagd med straff enligt annan författning (17 §).

Av utredningens kartläggning framgår att flera myndigheter kommer i kontakt med produkter för vilka CE-märkning är föreskriven men som saknar sådan märkning eller produkter som är försedda med CE-märkning trots att regler om sådan märkning saknas för den produktkategorin.

Den slutsatsen kan dras att dessa situationer hanteras på skilda sätt av de olika myndigheterna. Produkter som saknar föreskriven CE-märkning hanteras ofta inom myndighetens marknadskontrollverksamhet, t.ex. genom förelägganden att åtgärda bristen eller förbud att tillhandahålla produkten.

Hanteringen av produkter som är CE-märkta trots att sådan märkning inte är föreskriven varierar mellan myndigheterna. En uppfattning som förekommer är att den myndighet som upptäcker en sådan produkt inte kan ingripa trots att märkningen strider mot bestämmelserna i förordning (EG) nr 765/2008. Eftersom det saknas mandat att ingripa och då straffbestämmelsen i 17 § lagen om ackreditering och teknisk kontroll inte är tillämplig i fall där en produkt felaktigt har försetts med CE-märkning har myndigheten inte befogenhet att agera. Den motsatta ståndpunkten har också framförts, dvs. att produkter som felaktigt har försetts med CE-märkning faller under tillämpningsområdet för nämnda straffbestämelse och att det inte krävs något särskilt tillsynsmandat för att myndigheterna ska kunna polisanmäla en felaktig märkning. Det har också efterlysts vägledning vad gäller tillämpningen av straffbestämmelsen i lagen om ackreditering och teknisk kontroll.

Det står klart att uppfattningen om vilka möjligheter myndigheter har att ingripa mot dessa produkter varierar mellan de myndigheter som hanterar dem. Det kan också konstateras att ingen av de tillfrågade myndigheterna har uppgett att de har tillämpat den nämnda straffbestämmelsen i något av de beskrivna fallen; varken för produkter som saknar föreskriven märkning eller produkter som felaktigt har försetts med CE-märke.

Regeringen konstaterade redan vid införandet av den nämnda lagen 2011 att det finns utrymme för förtydligande av CE-regleringen i syfte att göra den mer lättillgänglig och förutsebar, bl.a. i fråga om de förfaranden som är kriminaliserade enligt lagen. Regeringen aviserade vid detta tillfälle också en översyn av reglerna om CE-märkning.³⁸ Mot bakgrund av vad som framkommit i utredningens kartläggning är det angeläget att se över reglerna om CE-märkning, vilket kan bidra till en effektivare marknadskontroll. En sådan översyn ryms dock inte inom ramen för detta uppdrag, varför något förslag inte lämnas i denna del.

³⁸ Prop. 2010/11:80 s. 69 ff.

6.5 Färre statliga myndigheter bör ha marknadskontrollansvar

Bedömning: Marknadskontrollansvaret bör koncentreras till färre statliga myndigheter än vad som är fallet i dag.

I arbetet med kartläggningen av svenska myndigheters marknadskontrollverksamhet har utredningen konstaterat att marknadskontroll bedrivs av ett stort antal myndigheter. Samtliga myndigheter som ingår i Marknadskontrollrådet med undantag för Socialstyrelsen, Kommerskollegium och Tullverket bedriver marknadskontrollverksamhet i varierande omfattning. Bland övriga tillfrågade myndigheter har utredningen funnit att sex stycken bedriver sådan verksamhet som helt eller i vissa delar kan jämföras med marknadskontroll. Sammanfattningsvis rör det sig om 22 myndigheter som har ett marknadskontrollansvar eller ett tillsynsansvar som helt eller delvis kan jämföras med en sådan kontroll.

Det kan konstateras att det inte är ovanligt att regelverk som innehåller bestämmelser om produktkrav anger flera olika myndigheter som marknadskontrollmyndigheter för olika egenskaper hos samma produkt. I många fall har ett EU-direktiv som reglerar en viss produkttyp genomförts i svensk rätt i olika regelverk utifrån olika egenskaper hos produkten. Det förekommer också att ett direktiv genomförts i en och samma rättsakt, men att flera myndigheter pekats ut som marknadskontrollmyndigheter utifrån olika egenskaper hos produkten. Detta gäller främst myndigheter som är upptagna som marknadskontrollmyndigheter i bilagan till förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn. Ett exempel är leksaker där marknadskontrollansvaret är delat mellan flera myndigheter beroende på produktens olika egenskaper. Som utredningen redovisat i föregående avsnitt kan denna uppdelning resultera i olika problem. Det finns en risk för att produkter som kontrolleras av flera myndigheter utifrån olika egenskaper hos produkterna inte kontrolleras i samma utsträckning som de produkter som en enda myndighet har ansvar för. Ett uppdelat marknadskontrollansvar kan också medföra en risk för att särskild kompetens hos de enskilda myndigheterna inte utnyttjas till fullo. I de allra flesta fall verkar dock uppdelningen fungera väl.

Det är t.ex. vanligt förekommande att myndigheterna samarbetar för att samordna kontroller och utbyta kunskap. Samordningen underlättas också ofta av myndigheternas samverkan inom Marknadskontrollrådet.

Ett uppdelat kontrollansvar gör det svårt för den enskilde att skapa sig en överblick över gällande regelverk och över hur kontrollen är organiserad. Vidare kan en ekonomisk aktör vara tvungen att genomgå flera kontroller utförda av olika myndigheter under en kortare period. Myndigheternas tolkning och tillämpning av reglerna kan också skilja sig åt, vilket kan vara till nackdel för den enskilde.

Av kartläggningen har det också framgått att det ibland kan vara svårt för en myndighet att avgöra om en enskild produkt faller under en viss produktkategori och således också vilken myndighet som ansvarar för kontroll av produkten. Svårigheten att klassificera olika produkter kan medföra att vissa produkter riskerar att falla mellan stolarna så att de inte kontrolleras av någon myndighet alls.

Att marknadskontrollansvar tillkommer ett stort antal myndigheter och att ansvaret för vissa produkter är uppdelat mellan olika myndigheter kan medföra en risk för en mindre effektiv marknadskontroll. Att koncentrera ansvaret till färre myndigheter och samla marknadskontrollkompetens hos dessa kan antas leda till färre kontroller och till en mer enhetlig tillämpning av de olika regelverken. Det skulle också bidra till en bättre överblick för de enskilda ekonomiska aktörerna i fråga om vilken myndighet som har ansvar för kontroll av en viss produkt. Om färre myndigheter har marknadskontroll minskar också risken för att vissa produktkategorier faller mellan stolarna på det sätt som beskrivits i det föregående eftersom färre gränsdragningar mellan olika produkter utifrån marknadskontrollansvaret behöver göras. Sammantaget skulle en koncentration av marknadskontrollansvaret till färre myndigheter medföra en mer effektiv marknadskontroll. En effektiv marknadskontroll främjar en sund konkurrens på marknaden genom att oseriösa aktörer hindras från att saluföra produkter som inte uppfyller gällande krav.

Det vore alltså lämpligt att se över antalet myndigheter som bedriver marknadskontrollverksamhet i samband med den granskning av gällande produktregelverk som utredningen har föreslagit i föregående avsnitt.

6.6 Områden där marknadskontrollmyndighet saknas

Bedömning: De produktområden där det i dag saknas ansvarig myndighet bör snarast ses över.

Det har också i kartläggningen framkommit att det på vissa områden helt saknas en ansvarig marknadskontrollmyndighet, t.ex. vad gäller MC-hjälmor och taxameterutrustning. Även för kontrollansvaret enligt förordning (EG) nr 1935/2004³⁹ som reglerar material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel saknas ansvarig kontrollmyndighet. Branschföreträdare har till utredningen framfört att det är önskvärt att det utses en ansvarig myndighet för kontrollen enligt denna EU-förordning. Livsmedelsverket har också tidigare påtalat avsaknaden av ansvarig myndigheten för regeringen och hemställt att sådan utses. Avsaknaden av ansvariga myndigheter kan leda till att allvarliga brister hos enskilda produkter inte upptäcks, vilket ytterst kan riskera människors liv och hälsa. Att det för produktområden saknas ansvariga myndigheter kan också bidra till en minskat förtroende för det nuvarande systemet med marknadskontroll. Det är enligt utredningens mening av yttersta vikt att de nämnda produktområdena snarast ses över och ansvariga marknadskontrollmyndigheter utses.

6.7 Ökad effektivitet genom strategisk planering och bättre myndighetssamarbete

Bedömning: Marknadskontrollmyndigheter med ett delat ansvar ska säkerställa att marknadskontrollen planeras och genomförs på ett så effektivt sätt som möjligt. Det innebär bl.a. att myndigheterna bör se till att samma produkt inte dubbelkontrolleras, att urvalet av produkter även i övrigt är genomtänkt och strategiskt samt att kontrollen äger rum hos den för ändamålet lämpligaste ekonomiska aktören. Behovet av samarbete och pla-

³⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1935/2004 av den 27 oktober 2004 om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel och om upphävande av direktiven 80/590/EEG och 89/109/EEG.

nering är särskilt påtagligt när statliga marknadskontrollmyndigheter delar ett kontrollansvar med kommunerna.

Marknadskontrollrådet framstår som ett självklart forum för ett sådant planerings- och utvecklingsarbete.

Utredningen har träffat företrädare för de större bransch- och intresseorganisationerna, Svensk Handel, Sveriges Konsumenter och Teknikföretagen.

Organisationerna understryker att en effektiv marknadskontroll är ett medel för att säkerställa rättvis konkurrens och ett starkt konsumentskydd. Att EU-länderna tillämpar gemensamma och effektiva regler på detta område är en förutsättning för att den inre marknaden ska kunna fungera. Marknadskontrollen bör också fungera som ett komplement till den produktkontroll som företagen själva bedriver för att försäkra sig om att produkterna motsvarar företagens och kundernas krav.

För närvarande genomförs betydande delar av kontrollen på kommunal nivå. Detta leder till att kontrollen till stor del genomförs i enskilda lokala butiker. Var och när kontroller görs beror på att bl.a. resurser och intresse leder till starkt varierande ambitionsnivåer hos kommunerna och de lokala myndigheterna. Livsmedelskontrollen är ett exempel på att kontrollen skiljer sig markant mellan olika kommuner. Branschföreträdarnas uppfattning är också att kommunernas kompetens på marknadskontrollområdet varierar starkt.

Ett exempel är kedjebutikerna, dvs. butiker under gemensamt namn och med ett enhetligt eller till stora delar enhetligt sortiment. Enligt Svensk Handel riktar vissa kommuner i sådana fall sina kontrollåtgärder mot de enskilda butikerna, medan andra kommuner vänder sig till huvudkontoret. Därför förekommer det att flera kedjebutiker på samma ort blir kontrollerade inom en begränsad tidsrymd, medan butiker i samma kedja i en annan kommun sällan eller aldrig kontrolleras. Detta kan också medföra att samma produkter kontrolleras flera gånger. Det innebär inte bara en onödig kostnad för kontrollmyndigheten utan också att vissa butiker får bära en oproportionerligt stor del av den administrativa börda som kontrollen innebär för företagen.

En effektivare ordning för dessa och andra samordnade verksamheter är att systematiskt genomföra kontrollen hos den enhet i koncernen eller företagsgruppen som ansvarar för urval och distri-

bution av varor till de enskilda butikerna, eller som har motsvarande uppgifter. En liknande effektivitetsvinst borde i vissa fall kunna göras om kontrollen i högre utsträckning utfördes hos importörerna. Branschorganisationerna efterlyser därför samråd med marknadskontrollmyndigheterna om t.ex. urvalet av kontrollpunkter och genomförandet av kontrollverksamheten.

Svaren på utredningens enkät till marknadskontrollmyndigheterna ger också vid handen att det kan förekomma effektivitetsproblem av samma slag när statliga myndigheter har kontrollansvar för olika aspekter av en produkt.

Det behövs därför en systematisk och förutsättningslös diskussion om hur marknadskontrollen av olika produkter ska planeras och genomföras. Ett sådant strategiskt utvecklingsarbete förutsätter ett organiserat och nära samarbete mellan marknadskontrollmyndigheterna. I dag bedriver Marknadskontrollrådet ett framgångsrikt utvecklingsarbete som omfattar de flesta av de statliga marknadskontrollmyndigheterna. Det ligger nära till hands att uppfatta den utveckling av kontrollplaneringen som företagen efterlyser som ett led i Marknadskontrollrådets verksamhet. Det bör ankomma på rådet att överväga på vilket sätt kommunerna och sådana statliga myndigheter med marknadskontrolluppgifter som inte ingår i rådet ska engageras i utvecklingsarbetet.

6.8 Ökad effektivitet genom bättre information, stöd och service

Bedömning: Det finns ett behov av en utvidgad service- och informationsverksamhet från kontrollmyndigheternas sida. Information om produktkrav, myndighetsbeslut, rättsliga bedömningar (myndigheternas egna eller domstolsbeslut) skulle vara till nytta för såväl företagen som för kommuner, konsumenter och medier. Bransch- och intresseorganisationerna har också efterlyst rådgivning om egenskaper hos olika produktslag, om produktkraven och om hur produktkontrollen går till.

I dag förekommer, såvitt framgår av kontrollmyndigheternas hemsidor, sådan information och service bara i begränsad omfattning.

Bransch- och intresseorganisationerna efterlyser en utvidgad service- och informationsverksamhet från kontrollmyndigheters sida gentemot framför allt handelsföretagen. För att förbättra och effektivisera företagens självkontroll av hur en produkt motsvarar ställda krav bör alltså myndigheterna dela med sig av sin expertis och sina erfarenheter.

Utredningen anser i likhet med organisationerna att korrekt och lättillgänglig information om regler, produktkrav och kontroll är en betydande konkurrensfördel för de seriösa företagen. Det skulle sannolikt också vara till fördel för samarbetet mellan myndigheterna och kunna förstärka kompetensen i de mindre kommuner som bedriver marknads kontroll i begränsad omfattning. Vidare skulle förståelsen och förtroendet för myndigheternas arbete öka, bl.a. genom att mediebevakningen på området skulle breddas och underlättas. Skriftligt material som regler, beslut, domstolsavgöranden och myndigheternas egna rättsliga bedömningar bör alltså i högre utsträckning än i dag publiceras på marknads kontrollmyndigheternas hemsidor. Det bör också övervägas i vilken utsträckning och på vilket sätt myndigheterna kan bidra med direkt rådgivning till företagen.

Även dessa frågor bör lämpligen diskuteras och utredas av Marknads kontrollrådet.

7 Ikraftträdandebestämmelser

Förslag och bedömning: Lagförslagen ska träda i kraft den 1 januari 2019. Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Med hänsyn till den tid som kan beräknas att gå åt för remissförfarandet, beredningen inom Regeringskansliet samt riksdagsbehandlingen, borde lagförslagen kunna träda i kraft tidigast den 1 januari 2019.

Det behövs inga övergångsbestämmelser för de lagändringar i produktsäkerhetslagen som utredningen föreslår.

8 Konsekvensanalys

8.1 Konsekvensanalysens innehåll

I utredningens uppdrag ingår att analysera konsekvenserna av lämnade förslag i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Eftersom utredningen lämnar författningsförslag ska konsekvensanalysen också göras i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a § kommittéförordningen).

Utredningen föreslår en horisontell lag om marknadskontroll och i konsekvens härmed vissa ändringar i produktsäkerhetslagen. Förslaget innebär att de myndigheter som bedriver verksamhet som faller under begreppet marknadskontroll genom lagen ges enhetliga befogenheter och enhetliga möjligheter att genom sanktioner agera mot ekonomiska aktörer vilkas produkter inte uppfyller gällande krav. Författningsförslaget innebär således inte någon ändring i fråga om de krav på produkter som i dag finns i de olika sektorsförfattningarna på produktområdet.

Följande områden berörs inte av förslaget (15 § kommittéförordningen):

- den kommunala självstyrelsen,
- brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet,
- sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet,
- jämställdheten mellan kvinnor och män eller
- möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

8.2 Förslaget om en horisontell lag om marknadskontroll av produkter

Bedömning: Marknadskontrollmyndigheternas förutsättningar för att bedriva en effektiv marknadskontroll främjas genom att en lag med enhetliga befogenheter och sanktionsmöjligheter införs. Redan införandet av sådana enhetliga förfaranderegler är ägnat att underlätta myndigheternas tillämpning av och företagens förståelse för regelverket och medför på det sättet en effektivisering av marknadskontrollen

Om en myndighet själv kan besluta om en avgift kan en regelöverträdelse träffas av en sanktion betydligt snabbare än om myndigheten måste ansöka i domstol om en avgift eller göra en åtsalanmälan. Förfarandet är också enklare än en ansökan och kan därför antas komma att användas oftare. Det kan förutsättas att en snabb och frekvent reaktion på ett regelbrott har en mer avskräckande effekt på de berörda företagen. På så sätt blir marknadskontrollen effektivare, vilket främjar konkurrensen på marknaden.

Lagförslaget kan antas leda till endast marginella kostnadsökningar för marknadskontrollmyndigheterna. Förslaget medför inte några ökade kostnader för företag som uppfyller gällande produktkrav. Företagen kommer också under vissa förutsättningar att ha rätt till ersättning för produktexemplar som tas ut av marknadskontrollmyndigheterna. Företag vilkas produkter inte uppfyller gällande krav kan bli ersättningskyldiga för kostnader för provtagning och undersökning av produkter i något högre utsträckning än i dag. Förslaget kan inte antas medföra några kostnader av betydelse för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Med tillämpning av de sekretessbrytande regler som utredningen föreslår kan myndigheterna i större utsträckning än i dag lämna andra myndigheter uppgifter av betydelse för dessa myndigheters kontroll. Det leder också till en effektivare marknadskontroll.

Den föreslagna lagen främjar en sund konkurrens

Seriösa företag har samma intresse som marknadskontrollmyndigheterna av att alla företag verkar under lika konkurrensvillkor, dvs. att inte vissa företag konkurrerar genom att tillhandahålla produkter som inte uppfyller de krav som ställs. En ekonomisk aktör som tillverkar, importerar eller distribuerar en produkt är skyldig att följa produktlagstiftningens krav för att produkten ska få tillhandahållas på marknaden. Dessa regler finns antingen i produktregelverk som genomför olika EU-direktiv på området, i EU-förordningar eller i nationella regler på det icke-harmoniserade området. Regelverken innehåller också bestämmelser om befogenheter och sanktionsmöjligheter som tillkommer de för varje sektor ansvariga myndigheterna.

Det författningsförslag som utredningen lämnar innehåller inte några ändringar av de produktkrav som i dag gäller för olika produkter. Utredningens förslag syftar i stället till att samla kontrollmyndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter i en gemensam lag. På detta sätt säkerställs att samtliga marknadskontrollmyndigheter har samma möjligheter till ingripanden för att upptäcka och förhindra regelöverträdelser, men också för att sanktionera redan begångna sådana.

En horisontell lag om marknadskontroll med enhetliga befogenheter och sanktionsmöjligheter för myndigheterna torde alltså främja en effektivare marknadskontroll. Den föreslagna lagen bör också bidra till en mer enhetlig myndighets- och domstolspraxis på området då myndigheterna som regel har att tillämpa samma bestämmelser oavsett produktområde. En mer enhetlig praxis kan vidare antas leda till att det blir enklare att tillämpa bestämmelserna i lagen. Även detta främjar en effektiv marknadskontroll. En effektiv marknadskontroll är en förutsättning för att upprätthålla företagets och konsumenternas förtroende för det system som kännetecknar marknadskontrollen i dag, med stickprovsvisa kontroller av produkter som tillhandahålls på marknaden i stället för förhandskontroller.

En effektiv marknadskontroll ökar förutsättningarna för att företagen ska kunna konkurrera på lika villkor. I och med att lagen är horisontell kan den komma att tillämpas på flertalet produktområden i vitt skilda branscher. Marknadskontrollen i ett mycket stort antal företag av olika storlek kommer alltså att regleras i lagen.

Det är därför inte möjligt att på något meningsfullt sätt uppskatta hur många företag som blir direkt berörda av lagen.

Befogenheter i genomförandet av marknadskontroll

Redan i dag har myndigheter som bedriver marknadskontroll ett flertal av de befogenheter som anges i den föreslagna lagen; rätt till tillträde till lokaler och andra utrymmen, rätt till handlingar och information och kostnadsfria produktexemplar. Förslaget innebär således inte några förändringar i dessa delar för vare sig företagen eller myndigheterna och medför alltså inte några kostnadsökningar för företag eller myndigheter.

I den föreslagna lagen finns också en bestämmelse om att den ekonomiska aktören ska ersätta marknadskontrollmyndigheten för provtagning och undersökning av prov om produkten inte uppfyller gällande krav. En sådan bestämmelse om ersättningsskyldighet finns redan i dag i flera av de produktregelverk som styr marknadskontrollen för olika produkter, men saknas i andra. De ekonomiska aktörer vilkas produkter t.ex. faller under IVO:s, Läkemedelsverkets, MSB:s eller Swedacs tillsyn är i dag inte ersättningsskyldiga för sådana kostnader, oavsett om produkterna uppfyller gällande krav eller inte. För dessa företag innebär förslaget således ökade kostnader om produkterna inte uppfyller gällande krav.

Företag vilkas produkter uppfyller gällande krav kan över huvud taget inte bli ersättningsskyldiga för myndigheternas kostnader enligt lagförslaget. Förslaget skiljer sig i den delen från vad som gäller enligt vissa produktlagstiftningar i dag, t.ex. för vissa produkter som faller under Kemikalieinspektionens ansvarsområde. Förslaget leder alltså till minskade kostnader för företag som saluför dessa produkter.

Förslaget medför inte heller att myndigheterna förlorar rätt till ersättning för de beskrivna åtgärderna och således för flertalet myndigheter inte till några kostnadsökningar. För t.ex. Kemikalieinspektionen, som i dag har rätt till ersättning för åtgärderna oavsett resultat av provningen, kan förslaget leda till viss nettokostnadsökning. Kemikalieinspektionen har dock angett att ersättning sällan utkrävs om produkten uppfyller gällande krav. Förslaget torde så-

ledes inte ha någon större inverkan på myndighetens kostnader i detta avseende.

Den föreslagna lagen innehåller också en bestämmelse om möjlighet till ersättning åt ekonomiska aktörer för kostnader i samband med uttag av produktexemplar, om det finns särskilda skäl för det. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas i undantagsfall, t.ex. om dyrbara produktexemplar begärs ut eller ovanligt många exemplar krävs för en enskild provtagning. En sådan ersättningsskyldighet föreskrivs i produktsäkerhetslagen i fråga om konsumentprodukter och innebär således inte någon förändring för myndigheterna eller för de företag vilkas produkter faller under den lagens tillämpningsområde. Då avsikten är att ersättningsskyldigheten endast ska aktualiseras i undantagsfall kommer förslaget att leda till marginella kostnadsökningar för de myndigheter som inte tillämpar produktsäkerhetslagen i dag. Ersättningsskyldigheten kommer att medföra lägre kostnader för de företag som nu drabbas av höga kostnader i samband med provtagning och som i dag inte har rätt till sådan ersättning, t.ex. vid uttag av produktexemplar som betingar ett högt värde.

En tillsynsbefogenhet som är ny i den föreslagna lagen, och som alltså inte någon myndighet har i dag, är möjligheten att köpa in produkter anonymt för provtagning och undersökning. Det har förekommit att myndigheter vid öppna förvärv har försetts med s.k. golden samples, produkter som uppfyller gällande krav, medan de produkter som faktiskt säljs på marknaden under samma namn inte uppfyller de ställda produktkraven. Det går inte att säga om detta är ett utbrett problem. Möjligheten att göra dolda inköp syftar alltså till att undvika att myndigheter vid öppna förvärv, dvs. då det står klart för den ekonomiska aktören att produkten förvärvas för myndighetens räkning för provtagning och undersökning, inte får den produkt som tillhandahålls på marknaden. Genom anonyma inköp får alltså myndigheterna utökade möjligheter att upptäcka produkter som inte uppfyller gällande krav och förhindra att dessa tillhandahålls på marknaden. För de företag vars produkter uppfyller gällande krav medför användningen av anonyma inköp inte några ökade kostnader. Förslaget bedöms inte heller leda till några nämnvärda kostnadsökningar för myndigheterna, eftersom det är frivilligt för myndigheterna att använda sig av denna befogenhet och flertalet myndigheter redan i dag köper produkter för provning trots att de har rätt till kostnadsfria produktexemplar.

Slutligen föreslår utredningen att sekretessbrytande bestämmelser ska införas i förordningen om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn. Förslaget innebär att en myndighet som får kännedom om sekretessbelagda uppgifter som är av betydelse för andra marknadskontrollmyndigheter ska kunna förmedla uppgifterna till dessa myndigheter. En sådan bestämmelse främjar samarbetet mellan myndigheterna och bidrar till en effektivare marknadskontroll.

Ingripandemöjligheter och sanktioner

Den föreslagna lagen ger marknadskontrollmyndigheter rätt att meddela de förelägganden och förbud som krävs för att reglerna om produktkrav i sektorslagstiftningen ska följas, men också för att kunna bedriva tillsyn enligt den föreslagna lagen eller enligt förordning (EG) nr 765/2008. Redan i dag har alla myndigheter med ett utpekat marknadskontrollansvar denna möjlighet. De myndigheter som i utredningens kartläggning uppgett att de bedriver sådan tillsyn som kan jämföras med marknadskontroll har också oftast möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som krävs för att regelverken på det enskilda produktområdet ska följas. Den enda myndighet som inte har denna befogenhet tycks vara Skatteverket, som inte kan rikta förelägganden, förbud eller sanktioner mot den som tillhandahåller kassaregister på marknaden som inte uppfyller gällande krav. Då utredningen föreslår att regeringen ska bestämma vilka myndigheter som är marknadskontrollmyndigheter enligt den föreslagna lagen kan även Skatteverkets kontrollverksamhet av kassaregister falla under lagens tillämpningsområde. Förslaget är till fördel för de ekonomiska aktörer vilkas produkter uppfyller gällande krav och torde inte heller innebära några ökade kostnader för dessa företag.

Genom förslaget får alltså Skatteverket utökade befogenheter i sin kontrollverksamhet om regeringen bestämmer att myndigheten ska vara marknadskontrollmyndighet enligt lagen. Att befogenheterna utökas på det beskrivna sättet kan inte antas leda till nämnvärt ökade kostnader för myndigheten. De utökade möjligheterna att gripa in mot ekonomiska aktörer vilkas produkter inte uppfyller gällande krav är ägnade att främja en effektiv kontroll och således leda till förbättrad konkurrens på området.

För att myndigheterna ska kunna beivra regelöverträdelser innehåller den föreslagna lagen bestämmelser om att de ska ha möjlighet att påföra en ekonomisk aktör sanktionsavgift vid sådana överträdelser. Förslaget innebär att avgift ska kunna beslutas oavsett om överträdelserna har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet, dvs. att avgiftsskyldigheten baseras på strikt ansvar. Alla regelverk som styr myndigheternas kontroll i dag innehåller inte bestämmelser om sanktionsavgift. I stället förekommer det att vissa produktöverträdelser är straffsanktionerade och i vissa fall saknas sanktionsmöjligheter helt.

De regelverk som innehåller föreskrifter om sanktionsavgift skiljer sig också åt beträffande frågan om sanktionsavgift ska baseras på strikt ansvar eller det ska krävas uppsåt eller oaktsamhet för att avgift ska utgå. En gemensam bestämmelse om sanktioner kan antas effektivisera marknadskontrollen genom att en enhetlig myndighets- och domstolspraxis som gäller för hela området kan utvecklas. På så sätt blir det tydligare för företagen vilka sanktioner som kan bli aktuella vid produktöverträdelser och under vilka förutsättningar avgift kan beslutas. Eftersom en sanktionsavgift kan uppgå till betydande belopp beroende på överträdelsernas allvar kan en sådan avgift även leda till en bättre regelefterlevnad och således bidra till en sundare konkurrens.

För företag som följer gällande produktregelverk kan inte heller förslaget om sanktionsavgift leda till ökade kostnader. Förslaget medför sannolikt att myndigheterna beslutar om sanktionsavgift i större utsträckning än i dag, i stället för att åtalsanmäla eller ansöka om utdömande av avgift vid domstol. Det finns dock inte skäl att anta att förslaget skulle leda till mer än marginellt ökade kostnader för marknadskontrollmyndigheterna eftersom flertalet myndigheter redan i dag hanterar olika överträdelser på olika sätt.

Beslut om sanktionsavgift ska enligt förslaget kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Eftersom fler myndigheter än i dag föreslås kunna påföra sanktionsavgift kan det antas att överklaganden av sådana beslut till allmän förvaltningsdomstol kan komma att öka. Redan i dag prövar de allmänna förvaltningsdomstolarna ansökningar om sanktionsavgift enligt de regelverk som anger att ansvarig myndighet ska ansöka hos domstol om utdömande av sanktionsavgift. Utredningens förslag innebär i stället att den första prövningen av om sanktionsavgift ska utgå ska göras av den enskilda

myndigheten. Måltillströmningen till de allmänna förvaltningsdomstolarna torde därför snarast komma att minska, och således bedöms inte förslaget medföra några ökade kostnader för domstolarna.

En sanktionsväxling från straffbestämmelser till sanktionsavgifter i sektorslagarna kommer vidare att minska ärendebördan hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, vilket leder till minskade kostnader för dessa myndigheter. I motsvarande mån kommer myndigheternas hantering av beslut om sanktionsavgift att kräva mer resurser än vad som är fallet i dag eftersom myndigheterna själva ska utreda om det finns förutsättningar att påföra sanktionsavgift i stället för att endast göra en åtalsanmälan. Hur stor inverkan detta har på myndighetens kostnader är svårt att uppskatta. Kostnadsökningen torde dock rymmas inom befintliga budgetramar.

Vidare föreslår utredningen att även andra beslut ska vara överklagbara till allmän förvaltningsdomstol, som förelägganden och förbud samt beslut om ersättning för uttagna produktexemplar. Eftersom detta är fallet redan i dag enligt de enskilda produktregelverken bör inte heller förslaget i dessa delar medföra någon ökad måltillströmning till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Enligt vissa sektorslagar, t.ex. miljöbalken och plan- och bygglagen, överklagas dessa beslut till behörig mark- och miljödomstol. Förslaget att besluten ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol kommer alltså att öka måltillströmningen till de allmänna förvaltningsdomstolarna, och att minska i motsvarande mån till mark- och miljödomstolarna. Det är dock inte möjligt att uppskatta hur stor påverkan förslaget i denna del kommer att ha på måltillströmningen och kostnaderna för hanteringen av denna.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag (2019:000) om marknadskontroll av produkter

Lagens tillämpningsområde och definitioner

1 §

Denna lag syftar till att ge marknadskontrollmyndigheter de befogenheter som behövs för att säkerställa att produkter uppfyller de krav som anges i EU-förordningar eller i andra författningar.

Genom lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 596/2009, i de delar som avser myndigheters befogenheter i fråga om kontroll av produkter.

Bestämmelsen reglerar lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

I paragrafens första stycke anges lagens övergripande syfte och innehåll.

Av andra stycket framgår att lagen genomför det allmänna produktsäkerhetsdirektivets bestämmelser i fråga om de produkter som omfattas av direktivet. Denna lag ska således gälla framför bestämmelserna i produktsäkerhetslagen vad gäller marknadskontroll av produkter. Av 3 § framgår att lagen också omfattar produkter som är avsedda för yrkesmässigt bruk.

2 §

I denna lag betyder

1. tillhandahållande på marknaden: varje leverans, eller i förekommande fall ibruktagande, av en produkt för distribution, förbrukning eller användning på marknaden i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller gratis,

2. ta i bruk: första gången en produkt sätts samman eller installeras hos slutanvändaren och används för de ändamål som produkten är avsedd för,

3. ekonomisk aktör: tillverkare, importör, tillverkarens representant och distributör,

4. tillverkare: varje fysisk eller juridisk person som tillverkar en produkt eller som låter konstruera eller tillverka en produkt och saluför produkten i eget namn eller under eget varumärke,

5. importör: varje fysisk eller juridisk person som är etablerad i unionen och släpper ut en produkt från ett tredjeland på unionsmarknaden,

6. tillverkarens representant: varje fysisk eller juridisk person som är etablerad inom unionen och som enligt skriftlig fullmakt från tillverkaren har rätt att i dennes ställe utföra särskilda uppgifter,

7. distributör: varje fysisk eller juridisk person i leveranskedjan, utöver tillverkaren eller importören, som tillhandahåller en produkt på marknaden,

8. marknadskontroll: den verksamhet som en statlig myndighet eller en kommun bedriver och de åtgärder som den vidtar för att se till att en produkt som tillhandahålls på marknaden uppfyller gällande krav, och

9. marknadskontrollmyndighet: en statlig myndighet eller en kommun som ansvarar för att utföra marknadskontroll.

I paragrafen definieras vissa centrala begrepp i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1. För den närmare motiveringen hänvisas till detta avsnitt.

3 §

Lagen tillämpas vid kontroll av produkter som tillhandahålls på marknaden.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1. Med produkt avses ett ämne, preparat eller annan vara. Det krävs inte att produkten i fråga ska ha genomgått en tillverkningsprocess för att omfattas av lagen. Lagen omfattar såväl konsumentprodukter som produkter för yrkesmässig användning. Också begagnade produkter omfattas av lagens tillämpningsområde. Produkterna omfattas av lagen när de tillhandahålls eller släpps ut på marknaden eller tas i bruk. Definitioner av vad som avses med dessa uttryck finns i 2 §.

4 §

Bestämmelser om marknadskontroll finns även i artiklarna 15.3 och 16–29 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93.

Denna lag innehåller kompletterande bestämmelser till förordning (EG) nr 765/2008 och till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 6.3.2, innehåller upplysningar om gällande EU-förordningar på området.

Första stycket innehåller en upplysning om att bestämmelser om marknadskontroll finns i artiklarna 15.3 och 16–29 i förordning (EG) nr 765/2008.

I *andra stycket* anges att lagen innehåller kompletterande bestämmelser till förordning (EG) nr 765/2008 respektive förordning (EG) nr 764/2008.

5 §

Om en EU-förordning eller en annan författning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag gäller den bestämmelsen.

Lagen är direkt tillämplig för de myndigheter som bedriver marknads kontroll. Lagens bestämmelser riktar sig till myndigheter som utövar marknads kontroll. Ett förslag om gemensam lag om marknads kontroll påverkar sektorslagarna i olika hög grad. Även anslutande förordningar eller myndighetsföreskrifter kan påverkas. Utredningen har förordat att samtliga sektorslagar bör granskas i förhållande till de bestämmelser den föreslagna lagen innehåller. De bestämmelser om myndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter som föreslås ingå i den nya lagen, och som motsvaras av bestämmelser i sektorslagarna, bör kunna ersätta den enskilda sektorslagens bestämmelser efterhand. Sektorslagens bestämmelser kan då upphävas. Eftersom lagens bestämmelser är generaliseringar utifrån många liknande bestämmelser i sektorslagarna, kan det i enskilda fall förekomma att regleringen i en sektorslag av ett eller annat skäl bör behållas. Bestämmelsen anger därför att om en enskild sektorsförfattning innehåller bestämmelser som avviker från en bestämmelse i den föreslagna lagen ska sektorslagens bestämmelser gälla. Lagen kan också utgöra kompletterande reglering i den mån bestämmelser i något avseende saknas i en enskild EU-förordning. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.3.

Marknads kontrollmyndigheter

6 §

Marknads kontroll utövas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer.

Paragrafen anger att regeringen bestämmer vilken eller vilka myndigheter som ska utöva marknads kontroll av olika produkter och således omfattas av bestämmelserna i denna lag. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.4.

7 §

Regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för en kommun att i verksamhet som kommunen bedriver för att kontrollera produkter

1. informera de myndigheter som regeringen bestämmer vid beslut om en åtgärd som rör den fria rörligheten för varor och om kommunen vidtar eller avser att vidta en sådan åtgärd i händelse av allvarlig risk,

2. bidra med underlag för program för marknadskontroll åt de myndigheter som regeringen bestämmer,

3. bidra med information till allmänna informationssystem åt de myndigheter som regeringen bestämmer, och

4. bidra med information till de myndigheter som regeringen bestämmer för att de ska kunna fullgöra sina skyldigheter som kontaktpunkter.

Paragrafen motsvarar i sin helhet – med undantag för mindre språkliga ändringar – regleringen i nuvarande 1 § lagen med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn. Bestämmelsens innebörd framgår till författningskommentaren till den lagen¹. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

Marknadskontrollmyndigheters uppgifter enligt förordning (EG) nr 765/2008

8 §

En myndighet som utövar marknadskontroll ska, när bestämmelserna om marknadskontroll i förordning (EG) nr 765/2008 är tillämpliga, utföra de uppgifter som följer av den förordningen.

En myndighet som är marknadskontrollmyndighet enligt förordning (EG) nr 765/2008 ska inom sitt ansvarsområde tillämpa förordningen genom att

1. inrätta lämpliga förfaranden enligt artikel 18.2,

2. utföra de uppgifter som följer av artiklarna 20–22 och 23.2, och

3. samarbeta med andra enligt artikel 24.4.

¹ Proposition 2013/14:49, *Marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn*, s. 21 f.

Bestämmelsen anger vilka uppgifter som tillkommer de marknadskontrollmyndigheter vars verksamhet omfattas av förordning (EG) nr 765/2008. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.4.

I *första stycket* anges att marknadskontrollmyndigheterna ska utföra de uppgifter som följer av EU-förordningen. I artikel 19 och 26 finns bestämmelser som riktar sig till marknadskontrollmyndigheterna och således är direkt tillämpliga i deras verksamhet. I artikel 19.1 anges att myndigheterna ska utföra sin marknadskontroll genom dokumentkontroll, och, där så är lämpligt, genom provning i laboratorium. Marknadskontrollmyndigheterna har också befogenhet enligt artikel 19.1 att kräva att tillverkare och andra ekonomiska aktörer tillhandahåller sådan dokumentation och annan information som behövs för att utföra verksamheten. I detta ligger också rätt att ha tillträde till lokaler och att få provexemplar av produkterna. Myndigheterna får också förstöra eller på annat sätt göra obrukbara sådana produkter som utgör en allvarlig risk.

Marknadskontrollmyndigheterna är skyldiga att inom rimlig tid informera användarna i det egna landet om farliga produkter. De ska också samarbeta med tillverkare och andra aktörer för att förhindra eller minska risker orsakade av produkterna (artikel 19.2). Om marknadskontrollmyndigheten i en medlemsstat beslutar att dra tillbaka en produkt som tillverkats i en annan medlemsstat ska den berörda ekonomiska aktören underrättas (artikel 19.3). Marknadskontrollmyndigheterna ska utföra sina uppgifter självständigt, objektivt och opartiskt (artikel 19.4). Myndigheterna ska också beakta nationella sekretessbestämmelser avseende affärshemligheter och personuppgifter, dock med beaktande av förordningens krav på att information ska offentliggöras så stor utsträckning som möjligt för att skydda användarnas intressen (artikel 19.5). Av artikel 26 följer att marknadskontrollmyndigheterna får samarbeta med behöriga myndigheter i tredjeländer i syfte bland annat att utbyta information och tekniskt bistånd samt främja verksamhet avseende marknadskontroll.

I *andra stycket* anges vilka uppgifter som marknadskontrollmyndigheter som är marknadskontrollansvar enligt förordning (EG) nr 765/2008 i övrigt har att utföra. Bestämmelsen har utformats med bl.a. 10 § första stycket radioutrustningsförordningen som förebild och anger att en myndighet som är marknadskontrollmyndighet enligt EU-förordningen ska inom sitt ansvarsområde tillämpa

förordningen genom att inrätta lämpliga förfaranden enligt artikel 18.2, utföra de uppgifter som följer av artiklarna 20–22 och 23.2, och samarbeta med andra enligt artikel 24.4.

Utredningsbefogenheter för produkter som inte omfattas av förordning (EG) nr 765/2008

9 §

En myndighet som utövar marknadskontroll av produkter som inte omfattas av förordning (EG) nr 765/2008 har rätt att på begäran utan kostnad få de upplysningar, handlingar och produktexemplar som behövs för marknadskontrollen.

För kontroll enligt första stycket har en myndighet rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där produkter hanteras, dock inte bostäder.

Paragrafen reglerar marknadskontrollmyndighetens befogenheter i samband med kontrollen. Myndigheter som utövar kontroll enligt förordning (EG) nr 765/2008 omfattas inte av denna bestämmelse då deras utredningsbefogenheter följer av artikel 19 i nämnda förordning. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.6.

Av första stycket följer att marknadskontrollmyndigheten har rätt att få upplysningar, handlingar och produktexemplar som behövs för kontrollen. Det kan t.ex. vara fråga om upplysningar om olika sakförhållanden som myndigheten behöver i sin marknadskontroll. Vidare kan det vara fråga om handlingar som den ekonomiska aktören har i sin besittning såsom konstruktionsritningar eller dokument som avser produktens överensstämmelse med gällande regelverk. Myndigheten har också rätt till kostnadsfria exemplar av den produkt som undersökningen avser. Det är av vikt att en begäran att få ta del av utredningsmaterial inte går utöver vad som krävs för att kunna utföra en noggrann kontroll. Försiktighet bör iaktas när det gäller att begära uppgifter om affärshemligheter och liknande. Vid begäran av produktprover bör myndigheten försäkra sig om att kraven inte blir onödigt betungande för den ekonomiska aktören. En begäran enligt första stycket bör också vara så preciserad som möjligt och klart ange vilket material som efterfrågas.

Enligt *andra stycket* har marknadskontrollmyndigheterna rätt till tillträde till områden, lokaler eller andra utrymmen där produkter hanteras hos de olika ekonomiska aktörerna med undantag för bostäder. Här avses även sådana områden etc. där produkter som inte släpps ut på marknaden, utan som tillhandahålls när de för första gången tas i bruk, byggs eller monteras samman.

Ekonomisk ersättning

10 §

En ekonomisk aktör har rätt till ersättning för produktexemplar som lämnas enligt lagen eller enligt förordning (EG) nr 765/2008, om det finns särskilda skäl för det.

En ekonomisk aktör ska ersätta marknadskontrollmyndigheten för kostnaden för provtagning och undersökning av produktexemplar om det vid undersökningen visar sig att produkten inte uppfyller gällande krav.

I paragrafen finns bestämmelser om ekonomisk ersättning. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.6.

Huvudregeln är att ekonomiska aktörer är skyldiga att tillhandahålla produktexemplar kostnadsfritt. Enligt *första stycket* kan dock en ekonomisk aktör ha rätt till ersättning om det finns särskilda skäl. Bestämmelsen har utformats med 34 § första stycket produktsäkerhetslagen som förebild. Särskilda skäl för ersättning kan vara t.ex. att den undersökta produkten är dyrbar eller att fler produktexemplar än vad som kan anses normalt har begärts in.

Enligt *andra stycket* är en ekonomisk aktör skyldig att ersätta marknadskontrollmyndigheten för kostnader för provtagning och undersökning av prov, om det vid kontroll visar sig att en produkt inte uppfyller gällande krav.

Anonyma inköp

11 §

En marknadskontrollmyndighet får under annan identitet och utan att ange avsikten med inköpet köpa in en produkt i syfte att kontrollera att den uppfyller gällande krav.

Regeringen får meddela föreskrifter om hur inköp som avses i första stycket och som kräver fingerade personuppgifter ska genomföras.

Bestämmelsen ger myndigheterna rätt att köpa in produkter anonymt. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.6.

I första stycket anges att en marknadskontrollmyndighet har rätt att göra anonyma inköp av produkter. Syftet med inköpen ska vara att kontrollera att produkterna uppfyller gällande krav. Om en produkt som har köpts anonymt inte uppfyller de gällande produktkraven kan ingripanden eller sanktioner från myndighetens sida aktualiseras. Om det finns anledning att tro att ett brott har begåtts kan också en förundersökning inledas.

Av andra stycket följer att regeringen får meddela föreskrifter om genomförandet av inköp som kräver att fingerade personuppgifter, företrädesvis namn och personnummer, används.

Hjälp av Polismyndigheten eller av Kronofogdemyndigheten

12 §

På begäran av en marknadskontrollmyndighet ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs när myndigheten vidtar åtgärder enligt 9 § eller enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008 om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

En marknadskontrollmyndighet har utöver vad som anges i första stycket rätt att få handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra de åtgärder som avses i 9 § eller enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008.

I paragrafen finns bestämmelser om marknadskontrollmyndighetens rätt till biträde av andra myndigheter i sin marknadskontroll. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.6.

I *första stycket* anges att på begäran av marknadskontrollmyndigheten ska Polismyndigheten lämna den hjälp som marknadskontrollmyndigheten behöver för att de åtgärder som myndigheten vidtar med stöd 9 § eller av artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008 ska kunna genomföras. Hjälp från Polismyndigheten får begäras i situationer där det finns ett verkligt behov av polismans särskilda befogenheter att använda våld. Det är den begärande marknadskontrollmyndigheten som ska pröva om förutsättningar finns att begära hjälp av Polismyndigheten. Av första punkten följer att hjälp av Polismyndigheten får begäras om sådana särskilda omständigheter finns som gör att det kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polismans särskilda befogenheter att använda våld enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas. Marknadskontrollmyndigheten kan t.ex. begära hjälp av Polismyndigheten när aktören vägrar tillträde till lokalerna. Enligt andra punkten kan marknadskontrollmyndigheten begära hjälp av Polismyndigheten om det annars finns synnerliga skäl. Synnerliga skäl kan föreligga om det finns en överhängande risk för att produkter eller handlingar kommer att förstöras och det inte är möjligt att avvakta med att verkställigheten löses på annat sätt.

Av *andra stycket* följer att marknadskontrollmyndigheten i stället för att begära hjälp av Polismyndigheten kan begära handräckning av Kronofogdemyndigheten. Det skulle t.ex. kunna bli aktuellt om myndigheten behöver avlägsna fysiska hinder för att kunna genomföra en kontroll. I fråga om förfarandet hos Kronofogdemyndigheten och överklagande av denna myndighets beslut gäller utsökningsbalken (1981:774) i tillämpliga delar.

Flera paragrafer i lagen hänvisar till EU-rättsakter som rör marknadskontroll. Utredningen har genomgående gjort bedömningen att det saknas anledning att koppla lagens bestämmelser till en viss angiven lydelse av dessa rättsakter (jfr Lagrådets yttrande den 15 mars 2016 om förslaget till lag om ändring i lagen om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler). Det gäller alltså såväl denna paragraf som 16 och 17 §§.

Förelägganden och förbud

13 §

En marknadskontrollmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att

- 1. säkerställa att produkter som tillhandahålls uppfyller gällande krav, eller*
- 2. bestämmelserna i denna lag ska efterlevas.*

Paragrafen innehåller en rätt för myndigheterna att besluta om förelägganden och förbud. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.7.

Av *första punkten* följer att marknadskontrollmyndigheterna har rätt att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att säkerställa att produkter som faller under respektive myndighets ansvar och som tillhandahålls på marknaden uppfyller gällande krav. Produktkraven återfinns i de enskilda sektorslagstiftningarna. Ett föreläggande enligt första stycket kan utformas som ett förbud att släppa ut produkten på marknaden om produkten inte uppfyller vissa krav eller som ett föreläggande att åtgärda brister så att kraven uppfylls. Ett föreläggande kan också utformas så att produkten ska förses med varningar eller märkningar. Ett föreläggande kan även avse ett åläggande att återkalla en viss produkt eller att produkten ska förstöras. Bestämmelsen kompletterar också artikel 20 i förordning (EG) nr 765/2008 vad gäller åtgärder för marknadskontroll av produkter. I artiklarna 16 och 20 i förordning (EG) nr 765/2008 anges att effektiva åtgärder ska kunna vidtas för att säkerställa att produkter som utgör en allvarlig risk återkallas, dras tillbaka eller att tillhandahållande på marknaden förbjuds.

Andra punkten anger att marknadskontrollmyndigheterna också har rätt att meddela de förelägganden och förbud som behövs i deras kontrollverksamhet enligt bestämmelserna i denna lag. Bestämmelsen ger myndigheterna rätt att förelägga en ekonomisk aktör att t.ex. inkomma med efterfrågad information, tillhandahålla produktexemplar och bereda tillträde till lokaler.

14 §

En marknadskontrollmyndighet får förbjuda en ekonomisk aktör att föra ut en produkt till ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet för tillhandahållande på marknaden eller att exportera produkten, om den utgör en särskilt allvarlig risk.

Paragrafen reglerar marknadskontrollmyndigheternas befogenhet att besluta om förbud mot export eller utförsel av en produkt som utgör en särskilt allvarlig risk för personskada. Bestämmelsen motsvarar i stort sett regleringen i 29 § produktsäkerhetslagen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.3.7. För den närmare motiveringen hänvisas till detta avsnitt, liksom till författningskommentaren till 29 § produktsäkerhetslagen².

Vite

15 §

Ett föreläggande eller förbud enligt 13–14 §§ eller ett beslut om åtgärd enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008 ska förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att vissa beslut av en marknadskontrollmyndighet som huvudregel ska förenas med vite. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.7.

Med stöd av bestämmelsen är det möjligt att koppla ett vite till beslut enligt 13–14 §§ eller ett beslut som marknadskontrollmyndigheter vidtar med stöd av artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008 med vite. Ett sådant beslut enligt förordningen kan avse begäran om tillträde till en ekonomisk aktörs lokaler eller om provexemplar av en produkt. Myndigheterna kan i det enskilda fallet avstå från att använda vite när det inte är påkallat, t.ex. om det finns skäl att anta att den ekonomiska aktören kommer att följa föreläggandet.

² Prop. 2003/04:121 s. 196.

Omedelbar verkställighet

16 §

En marknadskontrollmyndighet får bestämma att dess beslut enligt 13–14 §§ eller enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008 ska gälla omedelbart.

I paragrafen regleras omedelbar verkställighet av marknadskontrollmyndighetens beslut. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.7.

Om marknadskontrollmyndigheten konstaterar att det finns förutsättningar för ett föreläggande eller förbud, är det ofta av vikt att beslutet gäller omedelbart, t.ex. om en produkt för med sig risk för allvarlig skada. Verkställigheten av ett beslut ska alltså inte kunna fördröjas i avvaktan på prövningen av ett överklagande. Det samma gäller de beslut enligt 13 § eller enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 765/2008 genom vilka marknadskontrollmyndigheten förelägger en ekonomisk aktör att lämna tillträde till lokaler och att lämna handlingar eller liknande. Även i dessa fall kan det vara angeläget att beslutet inte förhalas genom att behandlingen av ett överklagande inväntas. Möjligheten för en ekonomisk aktör att begära inhibition enligt 28 § förvaltningsprocesslagen i samband med ett överklagande av beslutet minimerar risken att aktören drabbas av skada på grund av ett felaktigt beslut av marknadskontrollmyndigheten.

Varningsinformation

17 §

Om ett föreläggande om återkallelse av en produkt inte kan meddelas någon ekonomisk aktör som kan genomföra åtgärden, ska marknadskontrollmyndigheten lämna varningsinformation i den utsträckning som behövs för att förebygga skada.

Av paragrafen följer att en marknadskontrollmyndighet ska vidta åtgärder i de fall det inte finns någon ekonomisk aktör att rikta ett föreläggande mot. Bestämmelsen föreskriver att marknadskontrollmyndigheterna ska lämna varningsinformation i den utsträckning

som behövs för att förebygga skada. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.7.

Sanktionsavgift

18 §

Om det i en annan författning anges att sanktionsavgift ska åläggas en ekonomisk aktör vid överträdelse av regler om produktkrav ska marknadskontrollmyndigheten tillämpa bestämmelserna i denna lag i fråga om sådan avgift.

Paragrafen anger att om det i sektorslagstiftningarna finns regler om att ekonomiska aktörer ska åläggas sanktionsavgift för angivna regelöverträdelser avseende produktkrav ska bestämmelserna i denna lag om sanktionsavgift tillämpas. Denna konstruktion förutsätter således att det i den enskilda sektorslagstiftningen finns bestämmelser om att vissa regelöverträdelser ska leda till ett påförande av sanktionsavgift. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.3.8.

19 §

Sanktionsavgiften får uppgå till högst 100 prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. När avgiften fastställs ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelser avser.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om sanktionsavgifters storlek enligt första stycket.

Paragrafen reglerar sanktionsavgiftens storlek. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.8.

Första stycket innebär att sanktionsavgiftens storlek ska uppgå till högst 100 prisbasbelopp. Prisbasbeloppet framgår av 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Överträdelser av produktkrav kan antas vara av högst varierande art och karaktär. När avgiften fastställs ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelser avser.

I *andra stycket* anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om avgiftens storlek.

20 §

En sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har gjorts uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Avgiften behöver dock inte tas ut om det är oskäligt med hänsyn till

1. att den avgiftsskyldige på grund av sjukdom inte har förmått att själv eller genom någon annan fullgöra sin skyldighet,

2. att överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige inte har kunnat eller bort förutse eller kunnat påverka, eller

3. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika en överträdelse.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

I bestämmelsen behandlas de närmare förutsättningarna för när sanktionsavgift ska tas ut och när en myndighet kan underlåta att påföra sådan avgift. Paragrafen är utformad efter förebild av 30 kap. 2 § miljöbalken och 11 kap. 53 § plan- och bygglagen. Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.8.

Enligt *första stycket* ska sanktionsavgift påföras oavsett uppsåt eller oaktsamhet, dvs. för avgiftsskyldighet gäller strikt ansvar.

I *andra stycket* anges de omständigheter som kan föranleda befrielse från avgiftsskyldighet. I normalfallet bör det krävas att ett sådant sjukdomshinder som avses i *andra stycket 1* ska kunna styrkas med sjukintyg. För att den avgiftsskyldige inte ska anses ha haft möjlighet att ens uppdra åt någon annan att fullgöra en skyldighet bör det vara fråga om ett sjukdomshinder av allvarligt slag. Utrymmet för att beakta sådana omständigheter annat än för fysiska personer eller för mycket små företag där det inte finns möjlighet att överföra ansvaret på någon annan bör dock vara mycket litet. Omständigheter som avses i *andra stycket 2* är sådana som normalt brukar anses utgöra laga förfall. Det bör inte vara aktuellt att befria från avgiftsskyldigheten om överträdelsen har orsakats av en försumlighet hos någon som den avgiftsskyldige har anlitat, om inte uppdragstagaren kan anses ha haft laga förfall. Enligt *andra stycket 3* är det möjligt att ta hänsyn till det förhållandet att den avgiftsskyldige

faktiskt har ansträngt sig för att en överträdelse inte skulle komma att inträffa, men där överträdelsen ändå inträffat på grund av ett i sammanhanget ursäktligt misstag.

Situationer som inte utgör skäl för avgiftsbefrielse är t.ex. den avgiftsskyldiges ekonomiska situation, okunskap om gällande regler, tidsbrist eller att verksamheten är nystartad.

I *tredje stycket* anges att sanktionsavgiften tillfaller staten.

21 §

En sanktionsavgift får sättas ned om överträdelsen kan anses vara mindre allvarlig.

En sanktionsavgift ska som huvudregel tas ut med det belopp som följer av de föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har meddelat, om inte något av de undantagsfall som anges i 20 § bedöms vara tillämpliga. I bestämmelsen anges att det ska vara möjligt att sätta ned en sanktionsavgift om överträdelsen kan anses vara mindre allvarlig. Det kan t.ex. vara fråga om en överträdelse som har inträffat p.g.a. omständigheter utanför den ekonomiska aktörens kontroll eller att produkten endast har tillhandahållits under en kortare tid och haft begränsad spridning. Har den ekonomiska aktören efter överträdelsen vidtagit åtgärder för att eliminera risker eller skada bör detta kunna leda till att avgiften bestäms till ett lägre belopp än vad som annars skulle ha skett. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.8.

22 §

Marknadskontrollmyndigheten beslutar om sanktionsavgift.

Innan marknadskontrollmyndigheten beslutar att ta ut en sanktionsavgift ska den som anspråket riktas mot få tillfälle att yttra sig.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.3.8.

I *första stycket* anges att det är marknadskontrollmyndigheten som beslutar om sanktionsavgift ska påföras en ekonomisk aktör.

Andra stycket innebär en rätt för den som anspråket riktas mot att yttra sig över marknadskontrollmyndighetens utredning innan beslut om sanktionsavgift fattas. Bestämmelsen är ett komplement till bestämmelserna i förvaltningslagen.

23 §

En sanktionsavgift får inte beslutas, om den som anspråket riktas mot inte har fått tillfälle att yttra sig inom fem år efter överträdelsen.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om preskriptionstid i fråga om beslutande av sanktionsavgift. Bestämmelsen är utformade med motsvarande reglering i t.ex. miljöbalken respektive plan- och bygglagen som förebilder. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.8.

24 §

Ett beslut att ta ut en sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldiga.

Av bestämmelsen följer att ett beslut om att påföra sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige. Delgivning ska utföras enligt bestämmelserna i delgivningslagen (2010:1932). Övervägandena finns i avsnitt 6.3.8.

25 §

En sanktionsavgift ska betalas inom två månader efter det att beslutet att ta ut avgiften har delgetts den avgiftsskyldiga enligt 24 § om inte marknadskontrollmyndigheten i beslutet har bestämt en senare betalningsdag.

Ett beslut om sanktionsavgift får efter sista betalningsdagen verkställas som en dom som har vunnit laga kraft. Bestämmelser om indrivning av statliga fordringar finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Om ett beslut om sanktionsavgift inte har verkställts inom tio år från det att beslutet vann laga kraft behöver avgiften inte betalas.

Paragrafen är utformad efter förebild av 30 kap. 5 § miljöbalken och 11 kap. 61 § plan- och bygglagen. Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.8.

Av *första stycket* framgår att sanktionsavgiften ska betalas inom två månader efter det att den avgiftsskyldige har delgetts beslutet, under förutsättning att marknadskontrollmyndigheten inte har bestämt en senare betalningsdag. Möjligheten för myndigheten att besluta om en längre betalningsfrist än två månader kan t.ex. aktualiseras om en beslutad avgift med hänsyn till sin storlek, den avgiftsskyldiges likviditetsförhållanden och liknande kan medföra att den avgiftsskyldige riskerar att försättas i konkurs om avgiften tas ut inom tvåmånadersperioden. Med beaktande av nämnda omständigheter kan myndigheten också besluta att avgiften ska betalas genom delbetalningar.

I *andra stycket* anges att ett beslut om sanktionsavgift får verkställas som en dom som har vunnit laga kraft efter att den sista betalningsdagen har inträffat. Avgiften kan alltså tas ut även om beslutet har överklagats. Har beslutet om sanktionsavgift överklagats kan domstolen dock inhibera det överklagade beslutet med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen om det finns skäl att avvakta med verkställighet. Om en avgift inte betalas inom den tid som anges i första stycket, ska myndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen om indrivning av statliga fordringar m.m.

Av *tredje stycket* följer att avgiftsskyldigheten bortfaller om beslutet om sanktionsavgift inte har verkställts inom tio år från det att beslutet vann laga kraft.

26 §

Om en skyldighet att betala en sanktionsavgift har upphävts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft, ska avgiften återbetalas jämte ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag återbetalningen sker.

Ett beslut om sanktionsavgift är direkt verkställbart som en laga-kraftvunnen dom enligt 25 § andra stycket. I paragrafen föreskrivs att avgiften ska betalas tillbaka i de fall beslutet ändras. Ränta ska i dessa fall utgå på det belopp som återbetalas och beräknas enligt 5 §

räntelagen. Förebilden för bestämmelsen är 30 kap. 9 § miljöbalken och 11 kap. 63 § plan- och bygglagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.8.

27 §

En sanktionsavgift ska inte tas ut om överträdelsen har föranlett straff enligt bestämmelser i annan lag eller har medfört att ett vite har dömts ut.

Bestämmelsen anger undantag från möjligheten att ålägga sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.8. Sanktionsavgift ska inte tas ut om den överträdelse som avgiften avser har lett till straff enligt bestämmelser i annan lag. Avgift ska inte heller påföras om ett vite har dömts ut för samma överträdelse. Bestämmelsen syftar till att motverka att dubbla sanktioner förekommer för en och samma gärning.

Överklagande

28 §

En marknadskontrollmyndighets beslut enligt 9–10, 13–14, och 18 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag av en marknadskontrollmyndighet får inte överklagas. Prövnings-tillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Paragrafen innehåller regler om överklagande av en marknadskontrollmyndighets beslut. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.3.9.

Enligt bestämmelsen kan marknadskontrollmyndigheternas beslut om förelägganden och förbud enligt 13 §, export- och utförsel-förbud enligt 14 § och beslut om sanktionsavgift enligt 18 § överklagas. Detsamma gäller beslut om förelägganden som meddelas för att en marknadskontrollmyndighet ska kunna fullgöra sin kontroll, som t.ex. förelägganden att lämna produktexemplar enligt 9 §. Även beslut om ersättningsskyldighet för ekonomiska aktörer enligt 10 § första stycket och ekonomiska aktörers rätt till ersättning enligt 10 § andra stycket ska kunna överklagas.

Ett beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar följer att ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats.

9.2 Förslaget till lag om ändring i produktsäkerhetslagen (2004:451)

4 §

Bestämmelserna i 7–9, 11 och 12 §§ ska inte tillämpas på varor när det gäller risker som omfattas av särskilda säkerhetskrav i någon annan författning eller i en EU-förordning.

Bestämmelserna i 13–18 och 20–45 §§ ska inte tillämpas på varor i den utsträckning det i någon annan författning som genomför ett EU-direktiv eller i en EU-förordning finns bestämmelser som reglerar samma fråga och som har samma syfte.

Bestämmelserna i 24–45 §§ ska inte tillämpas i fråga om varor i den utsträckning bestämmelserna i lagen (2019:000) om marknadskontroll av produkter reglerar tillsynen.

Bestämmelser i någon annan författning än som avses i andra stycket ska tillämpas på varor i stället för 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 eller 45 §, i den utsträckning bestämmelserna reglerar samma fråga och har samma syfte samt uppfyller motsvarande krav i denna lag.

I paragrafens tredje stycke, som är nytt, anges att lagens bestämmelser om tillsyn inte gäller för de produkter som föreslås omfattas av lagen om marknadskontroll. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

Kommittédirektiv 2016:49

Marknadskontrollmyndigheter och deras befogenheter och sanktionsmöjligheter

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 marknads kontroll 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 marknads kontroll.

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 produkt direktiv och -förordningar har redan anpassats till mallen, vilket bl.a. innebär att de innehåller likartade regler om marknads kontroll. Det svenska genomförandet av produkt direktiven har dock hittills skilt sig åt, bl.a. i delar som gäller marknads kontroll.

Uppdraget

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

Kartlägga marknads kontrollmyndigheter

Svenska myndigheters ansvar för marknads kontroll regleras på olika sätt. Det kan exempelvis i en förordning anges vilken myndighet som ska ansvara för kontrollen av produkter och inom vilket område (marknads kontrollansvar). 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 överträdelse 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)

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. M.
9. Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottstatlag. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.
66. Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. S.
67. Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. Ku.
68. Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. Ju.
69. Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]

Finansdepartementet

- Karen för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalag. [29]

- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]
- Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]
- Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]
- Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. [68]

Kulturdepartementet

- Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]
- Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. [67]

Miljö- och energidepartementet

- Kraftsamling för framtidens energi. [2]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]
Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]
Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]
Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]
Vem har ansvaret? [42]
Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]
Miljötillsyn och sanktioner
– en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

Näringsdepartementet

- För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]
Detaljplanekravet. [64]

Socialdepartementet

- För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]
Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]
Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. [15]
Läs mig! Nationell kvalitetsplan
för vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. [21]
Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]
För dig och för alla. [40]
På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. [43]
Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa.
Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. [47]

- Kunskapsbaserad och jämlik vård.
Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. [48]
God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. [53]
Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]
Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [66]

Utbildningsdepartementet

- Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]
Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]
En nationell strategi för validering [18]
Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]
Samling för skolan.
Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. [35]
Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. [44]
EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. [49]
Personuppgiftsbehandling
för forskningsändamål. [50]
Utbildning, undervisning och ledning
– reformvård till stöd för en bättre skola. [51]
Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. [54]
Utrikesdepartementet
Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]
Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. [69]