

Remissyttrande

Datum 2020-12-01 Vårt Dnr 2020/824
Ert Dnr UD2020/11744/HI

Till
Utrikesdepartementet
Enheten för internationell
handelspolitik och EU:s inre
marknad

Remissyttrande över betänkandet ”Enhetlig och effektiv marknadskontroll (SOU 2020:49)”

Konsumentverket avger följande remissyttrande.

Sammanfattning

Konsumentverkets remissyttrande innebär sammanfattningsvis följande:

- Den föreslagna uppdelningen av marknadskontrollansvaret framstår dock som ändamålsenlig. Det torde i allmänhet inte uppstå effektivitetsvinster genom att centralisera marknadskontrollen till en eller ett fåtal myndigheter.
- En ny befogenhet bör införas som ger myndigheterna möjlighet att inhämta information och handlingar från var och en.
- En befogenhet bör införas som ger myndigheterna möjlighet att inhämta uppgifter om motpartens ekonomiska förhållanden, eftersom detta torde vara en förutsättning för att myndigheterna ska kunna beräkna sanktionsavgifternas storlek.
- Befogenheten att besluta om sanktionsavgifter torde strida mot Europakonventionen så länge myndigheterna har rätt att avkräva de ekonomiska aktörerna information genom vitesförelägganden. Möjligheten att använda vitesförelägganden är väsentlig för marknadskontrollens effektivitet.
- Förslaget om att införa strikt ansvar avstyrks.

- Förslaget att marknadskontrollmyndigheterna själva ska få fatta beslut om sanktionsavgifter avstyrks.
- Om marknadskontrollmyndigheterna ska fatta beslut om sanktionsavgift vid samtliga överträdelser behöver myndigheterna utökade anslag.
- En ordning bör inrättas för att ge marknadskontrollmyndigheterna kostnadstäckning när exempelvis återkallelser måste genomföras på myndighetens eget initiativ, och det inte finns någon motpart som kan bära kostnaden för återkallelsen.
- Marknadskontrollmyndigheterna bör ges uttryckligt lagstöd för att utfärda förelägganden i anslutning till sina nya befogenheter.
- Fler beslut behöver kunna verkställas omedelbart.
- En möjlighet att besluta om interimistiskt förbud för införas i den sektorsövergripande lagen.
- Det bör införas en hänvisning i den föreslagna sektorsövergripande lagen som erinrar om att produktsäkerhetslagen kan vara tillämplig i vissa fall.
- Hänvisningen till förordning 765/2008 som finns i 27 § 3 st. produktsäkerhetslagen behöver justeras så att den istället avser den nya marknadskontrollförordningen.
- Det behöver säkerställas att Konsumentverket även framledes har behörighet att förhindra att produkter övergår i omsättning när de innefattar allvarliga risker, i de fall produkterna inte omfattas av någon produktsektor utan av det allmänna produktsäkerhetsdirektivet.

Yttrande över betänkandet

Konsumentverket tillstyrker utredningens förslag, i den mån något annat inte framgår i det följande.

Inledande synpunkt

Konsumentverket vill inledningsvis framhålla att verket inte delar utredarens slutsats att effektivitetsvinster kan erhållas genom att centralisera marknadskontrollen vid en eller ett fåtal myndigheter.

Utredaren förutsätter att en sådan ordning skulle göra det enklare för de ekonomiska aktörerna. I praktiken skulle aktörerna få ytterligare en myndighet att kontakta, eftersom förslaget förutsätter existensen av "föreskrivande myndigheter" som innehar den mer detaljerade produktkunskapen.

Den uppdelning av marknadskontrollansvaret som föreslås i utredningen framstår dock som ändamålsenlig.

Avsnitt 9.2

Det bör införas en befogenhet för marknadskontrollmyndigheterna att inhämta information och handlingar från var och en, dvs. även från personer som inte är ekonomiska aktörer.

Befogenheten bör även ge möjlighet att inhämta uppgifter om näringsidkarens ekonomiska förhållanden, exempelvis uppgifter om hur stor omsättning som belöper på den produkt som är föremål för marknadskontroll.

Skälen för detta är följande.

Befogenheterna i den nya marknadskontrollförordningen artiklar 14.4 a t.o.m. 14.4 c kan endast utövas mot ekonomiska aktörer.

Vissa ekonomiska aktörer underlåter att uppge företagsnamn och organisationsnummer m.m. på sina webbplatser och sociala medier. Dessa aktörer lämnar ibland uppgift om e-postadress eller andra kontaktvägar, men avstår från att svara på myndigheternas förfrågningar.

Detta gör att det ibland är omöjligt att identifiera den ekonomiska aktören med ledning av webbplatsens eller det sociala mediekontots innehåll.

De produkter som tillhandahålls av aktörerna är ofta generiska till sin natur, såtillvida att det inte är möjligt att identifiera importören eller tillverkaren med ledning av de bilder och den produktinformation som visas elektroniskt.

Dessa ekonomiska aktörer går inte att identifiera med hjälp av bakomliggande led i distributionskedjan.

Den ekonomiska aktören har dock identifierbara leverantörer - exempelvis webbhotell, banker, betaltjänstleverantörer samt tele- och

internetoperatörer – som har kännedom om den ekonomiska aktörens identitet.

Marknadskontrollmyndigheternas möjligheter att identifiera den ekonomiska aktören ökar om förelägganden om information kan riktas mot var och en som innehar information eller handlingar av betydelse för att identifiera aktören.

Utredningens förslag om hur storleken på sanktionsavgifterna ska beräknas kan göra det nödvändigt för marknadskontrollmyndigheterna att inhämta uppgifter motpartens ekonomiska förhållanden som inte är allmänt tillgängliga – exempelvis omsättningsuppgifter som avser en enskild produkt. Någon befogenhet som tillgodoser detta behov har inte föreslagits av utredningen.

Avsnitt 10.5.2

Konsumentverket tillstyrker utredningens förslag, dock med följande kommentar i anslutning till det resonemang som förs under rubriken ”Sanktionsavgifter och Europakonventionen” i betänkandet.

Givet utredningens resonemang skulle det strida mot Europakonventionens stadgande om rätten att vara tyst att först avtvinga en ekonomisk aktör handlingar och uppgifter med stöd av ett vitesföreläggande och därefter fatta ett beslut om sanktionsavgift mot den ekonomiska aktören.

För marknadskontrollens effektivitet är det av största vikt att marknadskontrollmyndigheterna även i framtiden har möjlighet att utfärda informationsförelägganden vid vite.

Om regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag om att marknadskontrollmyndigheterna ska fatta egna beslut om sanktionsavgift, vilket Konsumentverket avstyrker, bör möjligheten att besluta om sanktionsavgift göras avhängig frågan om huruvida den ekonomiska aktören förelagts vid vite att inkomma med handlingar under förfarandet eller inte. Om möjligheten till vitesföreläggande inte använts i ärendet bör det inte finnas några hinder mot att besluta om sanktionsavgift.

Det ovanstående medför dock nackdelar eftersom de ekonomiska aktörerna får ett incitament att inte medverka i förfarandet förrän marknadskontrollmyndigheten utfärdat ett föreläggande. Detta kan i sin tur förväntas försvåra möjligheterna till samarbete mellan marknadskontrollmyndighet och ekonomisk aktör, vilket inte är önskvärt.

Avsnitt 10.5.3

Konsumentverket avstyrker utredningens förslag

- att sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet, och
- att marknadskontrollmyndigheten själv ska få besluta om sanktionsavgift.

Skälen för detta framgår av följande två underrubriker.

Sanktionsavgifter bör påföras av domstol

Utredningens resonemang bygger på att tillräckliga rättssäkerhetsgarantier kan uppnås genom att fastställa tydliga beräkningsgrunder i myndigheternas föreskrifter.

Resonemanget ger intryck av att bygga på förutsättningen att frågan om överträdelse och överträdelsens allvarlighet alltid är objektivt konstaterbar på förhand och att det i praktiken inte finns något utrymme för subjektiva bedömningar. Så är inte fallet.

Vissa typer av överträdelser lämpar sig väl för reglering med beräkningsgrunder, såtillvida att de är enkla att definiera och okomplicerade att konstatera oberoende av uppsåt eller oaktsamhet. Detta gäller särskilt överträdelser av reglerna om CE-märke eller EU-försäkran om överensstämmelse i de fall då produkterna i övrigt överensstämmer med lagstiftningens krav.

Mer komplicerat blir det när överträdelser begåtts genom utsläppande på marknaden av produkter som inte genomgått föreskriven EU-typkontroll.

En överträdelse av reglerna om EU-typkontroll är i sig objektivt konstaterbar på ett sätt som gör att överträdelsen, och ett sanktionsavgiftsbelopp, kan definieras tydligt i en myndighetsföreskrift.

Problemet är att vissa överträdelser av reglerna om EU-typkontroll även medför att produkten ifråga är farlig, och att den fara som produkten medför kan variera från närmast obetydlig till livsfarlig.

Frågan om farlighet har stor betydelse för överträdelsens allvarlighet. När en produkt är farlig finns det ett stort antal omständigheter som måste vägas samman för att bedöma överträdelsens allvarlighet. Dessa låter sig

inte uttryckas i en myndighetsföreskrift med så stor tydlighet att marknadskontrollmyndigheten själv enkelt kan konstatera hur sanktionsavgiften ska beräknas för en viss överträdelse.

Det bör även noteras att utredningens resonemang om sanktionsavgiftens storlek betonar vikten av att beakta omständigheterna i det enskilda fallet i samband med att sanktionsavgiftens storlek ska fastställas. Utredningens resonemang förutsätter att marknadskontrollmyndigheten själv gör bedömningar i fråga om allvarlighet, tidigare överträdelser och den ekonomiska aktörens aktiva riskeliminering åtgärder. Sådana sammanvägningar kan inte uttryckas på ett tillräckligt tydligt sätt i en myndighetsföreskrift i fråga om faran med produkten.

Sammanfattningsvis så kommer marknadskontrollmyndigheternas föreskrifter i dessa fall behöva ge utrymme för ett stort mått av skön i fråga om beräkningsgrunden för sanktionsavgiftsbeloppen. Detta är otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. Sanktionsavgifterna bör därför åläggas av domstol.

Ett krav på oaktsamhet eller uppsåt bör gälla för alla sanktionsavgifter

Risken med strikt ansvar är att effektiviteten i marknadskontrollen hämmas på grund av ett minskat antal underrättelser från de ekonomiska aktörerna. Det bör noteras att säkerhetsbrister som marknadskontrollmyndigheten fått underrättelse om även kan finnas hos andra ekonomiska aktörer som underlåtit att underrätta myndigheten. En underrättelse kan därmed fästa myndighetens uppmärksamhet på allmänt förekommande och allvarliga problem med vissa produkttyper.

Vad gäller utredningens argument för strikt ansvar noterar Konsumentverket även att utredningen inte redovisat mer än tre sektorer (se fotnot 11 på sidan 507 i betänkandet) och ett närliggande marknadsrättsligt område (upphandlingsskadeavgift) där strikt ansvar förekommer.

Det framstår som förhastat att ta dessa tre områden till intäkt för att det skulle vara lämpligt att införa strikt ansvar för samtliga andra marknadskontrollsektorer, som är betydligt fler till antalet.

Konsumentverkets praktiska erfarenheter av det idag gällande subjektiva rekvisitet är att det inte medför några nämnvärda komplikationer eller något omfattande merarbete i samband med att verket ansöker om utdömande av sanktionsavgifter.

Inom marknadskontrollsektorer där risk för personskada aktualiseras förekommer det att överträdelser kan konstateras utan att någon oaktsamhet eller något uppsåt kan läggas den ekonomiska aktören till last. Sådana situationer uppkommer bl.a. när ett EU-typgodkännande inte behövs enligt sektorslagstiftningen, dvs. då tillverkaren på egen hand ska bedöma överensstämmelse med lagstiftningen. Ibland finns det harmoniserade standarder framtagna, men det är inte ovanligt att tillverkaren är hänvisad till att helt eller delvis tillämpa andra standarder eller metoder som inte ger presumtion. Eftersom säkerhetskraven i sådana standarder eller för sådana metoder kan vara tvetydiga kan överträdelser konstateras trots att aktören har varit aktsam.

En annan situation som kan uppkomma är att tillverkaren följt en harmoniserad standard och kanske även erhållit ett EU-typintyg, men det visar sig att produkten inte uppfyller lagstiftningens krav till följd av tillkortakommanden i den harmoniserade standarden. Även om Sverige gör en formell invändning mot standarden har en överträdelse ändå skett, trots att den ekonomiska aktören varit uppenbart aktsam.

En avvägning mellan det strikta ansvarets för och nackdelar bör utfalla på så sätt att något strikt ansvar inte införs i lagstiftningen. Intresset av att de ekonomiska aktörer som vill rätta till sina brister har möjlighet att föra en öppen och transparent dialog med marknadskontrollmyndigheterna utan att riskera sanktioner måste ges företräde.

Avsnitt 14.3

Konsumentverket delar utredningen bedömning att de myndigheter som pekas ut som marknadskontrollmyndigheter kommer att ha behov av ökade anslag för att kunna uppfylla sitt ansvar enligt förordningen.

Det överväldigande flertalet av de ärenden som handläggs idag avslutas sedan motparten rättat sig frivilligt. Utredningen synes ha underskattat det merarbete, och de extra kostnader som det skulle medföra, att bereda beslut om sanktionsavgifter i samtliga ärenden där en regel överträtts.

Utredningen har inte heller i tillräckligt hög grad beaktat de kostnader som kan uppkomma för marknadskontrollmyndigheterna när de behöver genomföra återkallelser eller andra korrigerande åtgärder på eget initiativ.

Det behöver inrättas en ersättningsform som ger markandskontrollmyndigheterna kostnadstäckning i dessa fall, förutsatt att den ekonomiska aktören inte kan identifieras eller inte har förmåga att ersätta kostnaderna.

Skälen för detta är följande.

Konsumentverket delar bedömningen att det endast är i enstaka fall som marknadskontrollmyndigheterna själva kommer att behöva vidta åtgärder för att exempelvis återkalla produkter (se sidan 484 i betänkandet).

Även om det endast skulle bli fråga om enstaka fall kan kostnaderna för varje återkallelseinsats komma att bli mycket höga. Kostnaderna kan exempelvis bestå i ersättning till konsumenter för den återkallade produkten, lagringskostnader och personalkostnader i samband med hantering av inkommande förfrågningar från ett mycket stort antal konsumenter.

Det framstår inte som ändamålsenligt att låta varje marknadskontrollmyndighet själv hantera kostnaderna inom ramen för sina egna anslagsmedel. Detta beror på att det inte på förhand går att bedöma hur ofta återkallelser kommer att behöva genomföras och hur stora kostnaderna kan tänkas bli.

Det bör därför avsättas ett belopp som marknadskontrollmyndigheterna gemensamt har till förfogande för att täcka kostnader av det aktuella slaget.

Synpunkter på förslaget till sektorsövergripande lag

Marknadskontrollmyndigheterna bör ges uttryckligt lagstöd för att utfärda förelägganden i anslutning till sina nya befogenheter

Konsumentverket bedömer att 15 § i den föreslagna lagen behöver förtydligas.

I lagregelns första stycke anges att marknadskontrollmyndigheten ”får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att [rättsreglerna] ska följas”.

Det uttryckssätt som användas i lagregeln förekommer i dagens sektorslagstiftning och är väl lämpat för att användas i fall då ekonomiska aktörer exempelvis behöver förbjudas att tillhandahålla produkter, åläggas att följa produktrelaterade krav i sektorslagstiftningen eller åläggas att vidta rättelseåtgärder.

Lagtexten omfattar dock inte, enligt sin ordalydelse, flera av de befogenheter som marknadskontrollmyndigheterna tilldelats enligt artikel 14. Detta gäller exempelvis befogenheten att kräva att en leverantör av informationssamhällets tjänster begränsar åtkomsten till onlinegränssnitt, eftersom det inte uppkommit någon skyldighet för den tredje mannen att efterkomma marknadskontrollmyndighetens krav innan myndigheten har krävt detta av internetleverantören. Ett motsvarande synsätt kan även anläggas beträffande övriga befogenheter som förutsätter att ett krav framställs mot en ekonomisk aktör.

För att det tydligt ska framgå hur marknadskontrollmyndigheten får använda sina befogenheter bör den föreslagna lagtexten i 15 § 1 st. justeras enligt följande:

”15 § 1 st. En marknadskontrollmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs

- 1. för att harmoniserad produktlagstiftning, EU:s marknadskontrollförordning, denna lag och föreskrifter meddelade med stöd av lagen ska följas, eller*
- 2. i samband med att marknadskontrollmyndigheten utövar de befogenheter som framgår av 3, 4, 5, 9, 12 och 14 § i denna lag.”*

Omedelbar verkställighet enligt 16 § i den föreslagna sektorsövergripande lagen

Konsumentverket bedömer att 16 § i den föreslagna lagen behöver justeras så att den medger att även förelägganden med stöd av 13 § och andra förekommande beslut kan gå i omedelbar verkställighet. Skälen för detta är att 16 § enligt sin ordalydelse endast är tillämplig på beslut som fattas med stöd av 15 §.

En möjlighet att besluta om interimistiskt förbud bör införas

Det har bland Marknadskontrollrådets medlemmar tidigare uttryckts olika uppfattningar i fråga om sektorslagstiftningen och den nu gällande marknadskontrollförordningen ger möjlighet att utfärda interimistiska förbud. Denna oklarhet bör undanröjas, eftersom det inte framgår av artikel 14 eller någon annan artikel i den nya marknadskontrollförordningen att det är möjligt att meddela interimistiska förbud.

Det föreligger ibland behov av att fatta interimistiska beslut i marknadskontrollärenden, i avvaktan på att kontrollen av produkten slutförs, när det är antagligt att produktens egenskaper medför risker för användarens hälsa eller säkerhet.

En upplysning om reglerna i produktsäkerhetslagen bör införas i den föreslagna sektorsövergripande lagen

I den nya marknadskontrollförordningens artikel 2.3 anges att tillämpningen av förordningen inte får hindra marknadskontrollmyndigheterna från att vidta mer specifika åtgärder som föreskrivs i direktiv 2001/95/EG. Bakgrunden till regeln finns i skäl 5.

Direktivet 2001/95/EG är implementerat i Sverige genom produktsäkerhetslagen. Lagen medger i vissa fall att mer specifika åtgärder

vidtas än vad som framgår av sektorslagstiftningen. Detta gäller alla marknadskontrollmyndigheter som utövar kontroll av konsumentprodukter inom sina respektive sektorer.

För att en läsare av den sektorsövergripande lagen ska förstå att även produktsäkerhetslagens regler kan bli tillämpliga bör en upplysning om detta införas i lagen.

27 § 3 st. produktsäkerhetslagen behöver justeras

I 27 § 3 st. produktsäkerhetslagen återfinns en hänvisning till den nuvarande marknadskontrollförordningen 765/2008. Hänvisningen behöver uppdateras så att den istället avser den nya marknadskontrollförordningen.

Synpunkter på förslag till förordning om kompletterande bestämmelser till EU:s marknadskontrollförordning

Konsumentverket har idag befogenhet att förhindra utsläppandet på marknaden av produkter som omfattas av det allmänna produktsäkerhetsdirektivet (GPSD), givet att produkterna utgör en allvarlig risk. Det bör klargöras i den föreslagna förordningen att Konsumentverket alljämt har denna befogenhet.

Skälen för detta är följande.

Av 27 § 3 st. produktsäkerhetslagen framgår att det finns särskilda bestämmelser om befogenheter för tillsynsmyndigheterna att ingripa mot farliga varor som förs in från tredje land i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008. Enligt förarbetena har upplysningen inte någon självständig betydelse (se prop. 2003/04:121 s. 196).

Konsumentverket är idag, enligt förordning 765/2008, såväl marknadskontrollmyndighet som huvudsakligt ansvarig för tillsynen av produkter enligt det allmänna produktsäkerhetsdirektivet. Detta medför att Konsumentverket har möjlighet att vidta åtgärder i tullen enligt det allmänna produktsäkerhetsdirektivet, trots att det direktivet inte utgör en produktsektor (se skäl 6 och 7 samt artiklarna 15.3, 15.5 och 29.1 i förordning 765/2008 samt prop. 2003/04:121 s. 135 f.).

Den nuvarande marknadskontrollförordningen ställer inte några krav på att varje marknadskontrollmyndighets område är tydligt definierat och avgränsat. Ett sådant krav återfinns dock i artikel 10.6 i den nya marknadskontrollförordningen.

I och med att Konsumentverket utpekats som ansvarig marknadskontrollmyndighet endast för vissa sektorer i bilaga 1 till den

föreslagna förordningen blir det otydligt huruvida verket även i framtiden kommer att ha möjlighet att göra ingripanden i tullförfarandet mot GPSD-produkter. Avsikten med den nya marknadskontrollförordningen synes inte vara att införa några begränsningar i detta avseende (se skäl 5 samt artiklarna 2.2, 2.3 och 28 i den nya marknadskontrollförordningen).

För att undanröja eventuella tveksamheter härvidlag bör det uttryckligen anges i den föreslagna förordningen att Konsumentverket i sin egenskap av marknadskontrollmyndighet *även* har befogenhet att agera i enlighet med artiklarna 25 t.o.m. 28 i förordningen när det gäller GPSD-produkter.

Eftersom bilaga 1 till den föreslagna förordningen syftar till att avgränsa marknadskontrollsektorerna på det harmoniserade området framstår det dock inte som lämpligt att göra klagörandet i bilagan. Klagörandet bör istället göras direkt i förordningstexten.

Frågan har praktisk betydelse för Konsumentverkets verksamhet, bl.a. på så sätt att importsändningar som stoppas av tullverket ofta innehåller såväl leksaker som är farliga eller inte uppfyller de sektorreglerade kraven som farliga barnartiklar (som omfattas av det allmänna produktsäkerhetsdirektivet). Utan ett förtydligande kan konsekvensen bli att leksakerna förhindras att övergå i fri omsättning samtidigt som barnartiklarna som innebär en allvarlig risk släpps ut på marknaden.

Detta yttrande har beslutats av avdelningschefen Joachim Allard. I handläggningen har också utredaren Jonas Eriksson, juristen Åsa Persson, juristen Elisabeth Andréasson, internationella handläggaren Emy Gustafsson och föredragande enhetschefen Kristofer Johannesson deltagit.

.....
Joachim Allard
Beslutande

.....
Kristofer Johannesson
Föredragande