

Utrikesdepartementet
Enheten för internationell handelspolitik och EUs inre marknad

Stockholm
2020-12-09

Ert dnr
UD2020/11744/HI

Vårt dnr
2020/144

REMISSVAR

Enhetlig och effektiv marknadskontroll (SOU 2020:49)

Näringslivets Regelnämnd NNR har tagit del av det aktuella förslaget och önskar lämna följande synpunkter.

I betänkandet föreslås ändringar som syftar till att anpassa svenska lagstiftning till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter, i betänkandet benämnd EUs marknadskontrollförordning.

Förslaget innebär att regleringen av marknadskontroll av produkter som omfattas av EU-förordningen samlas i en ny sektorsövergripande lag som kompletterar EU-förordningen. I lagen ska allmänna bestämmelser om åtgärder för marknadskontroll framgå såsom bl a bestämmelser om marknadskontrollmyndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter. Förslag lämnas exempelvis om att befogenheten att utföra inspektioner på plats ska gälla samtliga verksamhetsutrymmen, även bostäder, att myndigheterna ska få återkräva alla kostnader för utförd marknadskontroll av en relevant ekonomisk aktör om det vid kontrollen visar sig att produkten inte överensstämmer med gällande krav, att marknadskontrollmyndigheterna ska få begära kostnadsfria varuprover, vidare att sanktionsavgifter ska kunna tas ut utan krav på uppsåt eller oaktsamhet. Det föreslås också enhetliga bestämmelser om vite och sanktionsavgift.

NNR stödjer den övergripande ansatsen om att göra marknadskontrollen mer enhetlig och effektiv. Enligt NNR är detta viktiga delar för att åstadkomma en väl fungerande inre marknad med sund konkurrens.

Vi finner att det för att kunna avgöra om de förslag som läggs verkligen kommer att leda till ”att EUs marknadskontrollförordning ska kunna tillämpas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt som stärker marknadskontrollen inom Sverige och EU” krävs att konsekvenserna av det som föreslås är utredda. NNR anser sammantaget att en kompletterande konsekvensutredning behöver göras innan beslut kan fattas eftersom det saknas en ingående analys av konsekvenserna för merparten av de åtgärder som föreslås.

Allmänt

Utredningen anger att då EUs marknadskontrollförordning omfattar en enorm mängd produkter på marknaden har det inte varit möjligt att uppskatta hur många branscher eller företag som berörs av utredningens förslag. Inte heller att göra någon närmare bedömning av

förslagets effekter på företagandet i Sverige. De föreslagna bestämmelserna förväntas på sikt ha regelförenklande effekter.

NNR anser att utredningen borde kunnat göra mer för att bedöma antalet företag som påverkas samt storleken på dessa inom berörda branscher. Utan denna information finner NNR inte att det går att fastställa om förslaget verkligen har de regelförenklande effekter som utredningen anger. Större enhetlighet mellan olika branscher vad gäller marknadskontrollen kan kanske ha en regelförenklande effekt men för att kunna avgöra om så är fallet behövs en bättre analys och jämförelse med befintligt regelverk och bransch. NNR anser även att förslagen kan komma att slå olika för små och stora företag vilket vare sig belysts eller tagits hänsyn till vid utformningen av förslagen. Detta är också några av de uppgifter som det ställs krav på i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Proportionalitetsprincipen

Det beskrivs i betänkandet att utredningen gjort bedömningen att det saknas anledning att uttryckligen ange att proportionalitetsprincipen ska beaktas i lagen med kompletterande bestämmelser till EUs marknadskontrollförordning då det redan framgår av artikel 14.2 och skäl 42 i förordningen samt av 5§ förvaltningslagen hur marknadskontrollmyndigheterna ska ta denna princip i beaktande i utövningen av sina befogenheter.

NNR har förståelse för detta men ställer sig samtidigt frågande hur det ska säkerställas att samtliga marknadskontrollmyndigheter och kommuner verkligen kommer att tillämpa denna princip fullt ut och på ett enhetligt sätt utan att det tydliggörs ytterligare för dem hur detta ska ske.

Konsekvenser av ändrade befogenheter för marknadskontrollmyndigheterna

Utredningen föreslår att befogenheten att utföra inspektioner på plats ska gälla samtliga verksamhetsutrymmen, även bostäder. Oanmälda inspektioner i utrymmen som inte är tillgängliga för allmänheten ska dock endast få genomföras om det befaras att en produkt utgör en sådan allvarlig risk att det inte går att avvakta en anmäld inspektion eller inspektionen annars skulle förlora i betydelse. Ett beslut om inspektion i ett utrymme som inte är tillgängligt för allmänheten (som t ex i hemmet) ska enligt förslaget (7§) innehålla uppgifter om föremålet för inspektionen, tidpunkten för start av inspektionen, marknadskontrollmyndighetens befogenheter och möjligheten att överklaga beslutet enligt 28§ i den föreslagna lagen med kompletterande bestämmelser till EUs marknadskontrollförordning. Enligt utredningen kan detta antas få effekter för de ekonomiska aktörer som bedriver verksamhet i hemmet. Förslaget förväntas dock av utredningen inte innebära några ökade kostnader för de ekonomiska aktörerna.

NNR anser att förslaget kan innebära andra konsekvenser i form av bl a intrång och olägenhet för berörda företagens familjer. Vi noterar att detta förvisso nämns i betänkandet men finner att dessa konsekvenser borde ha belysts närmare i konsekvensavsnittet. Vi föreslår också att det bör närmare analyseras och övervägas hur det kan säkerställas att eventuellt missbruk av denna befogenhet undviks. T ex om behov finns av ytterligare redogörelser i besluten, utöver det som anges ovan, kring motivet och nödvändigheten av denna åtgärd.

Kostnadsfria varuprover och överimplementering

Enligt betänkandet går förslaget att marknadskontrollmyndigheterna ska få begära kostnadsfria varuprover från en ekonomisk aktör utöver vad som krävs enligt EUs marknadskontrollförordning. Det konstateras att redan idag finns den möjligheten för många

marknadskontrollmyndigheter. Förslaget förväntas enligt utredningen därför inte medföra några större kostnadsökningar för de ekonomiska aktörerna.

Enligt NNR kan ovanstående inte konstateras utan en närmare genomgång av de områden där det nu blir möjligt att få begära kostnadsfria varuprover med där det tidigare inte varit det för att se vilka konsekvenser detta kan medföra för dessa branscher. Förslagets konsekvenser för små och medelstora företag måste också närmare analyseras. Någon form av begränsning behöver också närmare utredas då konsekvenserna kan bli oproportionerliga och orimliga beroende på bl a förhållandet mellan priset på produkten och antalet sålda enheter samt även storleken på företaget.

NNR anser generellt att överimplementering bör tydliggöras och i möjligaste mån undvikas. Eventuell överimplementering måste tydliggöras och nödvändigheten av detta motiveras. Konsekvenserna måste också redogöras för. NNR hänvisar i denna del också till riksdagens tillkännagivande till regeringen ”EU-direktiv bör inte försämra företagets konkurrenskraft (NU 7)”. I tillkännagivandet som beslutades den 3 april 2019 uppmanar riksdagen regeringen bl a ”att den bör arbeta för att EU-direktiv genomförs i svensk lagstiftning på ett sätt som inte försämrar företagets konkurrenskraft. En utgångspunkt bör vara att EU-direktiv ska införas på miniminivå i den nationella lagstiftningen. När det finns anledning att överskrida miniminivån bör effekterna för företag redovisas tydligt.”

Ändrade sanktionsbestämmelser

Det lämnas i betänkandet förslag på nya enhetliga bestämmelser om vite och sanktionsavgift som ska ersätta de nuvarande sanktionsbestämmelserna i sektorslagstiftningen.

Bestämmelserna ska också vara tillämpliga vid överträdelser av EUs marknadskontrollförordning. Utredningen föreslår att en marknadskontrollmyndighet ska besluta att sanktionsavgift ska påföras en ekonomisk aktör om aktören överträtt en bestämmelse som ställer krav på den produkt aktören tillhandahåller eller som medför skyldigheter för den ekonomiska aktören. Avgiften ska tas ut oavsett även om överträdelsen inte skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. I ringa fall ska någon sanktionsavgift inte tas ut. Avgiften anges ska vara lägst 15 000 kr och högst 15 000 000 kr. Utredningen föreslår att utpekade marknadskontrollmyndigheter ska få meddela föreskrifter om sanktionsavgifternas storlek inom detta intervall.

När det gäller konsekvenserna av detta anges i utredningen att förslaget om gemensamma sanktionsbestämmelser sannolikt medför att marknadskontrollmyndigheterna i större utsträckning än idag kommer att besluta om sanktionsavgifter. För ekonomiska aktörer som följer gällande produktkrav leder enligt utredningen förslaget inte till några ökade kostnader. Det framgår vidare att för de aktörer som inte följer gällande produktkrav innebär förslaget en skärpning av konsekvenserna och kan medföra ökade kostnader eftersom sanktionsavgifter ska kunna tas ut utan krav på uppsåt eller oaktsamhet samt eftersom nivån på sanktionsavgifterna höjs. Enligt viss produktlagstiftning finns en begränsning av storleken på sanktionsavgifterna i förhållande till den ekonomiska aktörens årsomsättning. Någon sådan begränsning finns inte i utredningens förslag, vilket kan leda till att särskilt mindre aktörer riskerar högre avgifter än idag.

Det anges att eftersom en sanktionsavgift kan uppgå till höga belopp beroende på bland annat överträdelsens allvar kan förslaget även förväntas leda till en bättre regelefterlevnad. Detta stärker på sikt företagets konkurrenskraft och skapar bättre och mer rättvisa spelregler för företagandet.

NNR finner att förslaget innebär en risk för att sanktioner beslutas som kan medföra oproportionerliga kostnader och konsekvenser för berörda ekonomiska aktörer. Avsaknaden av närmare förtydligande och begränsning i förhållande till företagets omsättning tillsammans med att strikt ansvar ska gälla riskerar enligt NNR också att leda till stora olikheter mellan olika myndigheter (och kommuner) vad gäller t ex storleken på uttag av sanktionsavgifter. Enligt NNR borde dessa konsekvenser ha analyserats mer ingående, inte minst hur detta kan påverka små och medelstora företag och deras konkurrenskraft. En mer djupgående analys av alternativa lösningar till det som föreslås innefattande någon form av begränsning i förhållande till bl a företagets omsättning borde också utförts och övervägts. Vidare om ytterligare riktlinjer eller förtydliganden behöver göras för att tillse en enhetlig och proportionerlig tillämpning av marknadskontrollmyndigheterna.

NNR vill betona vikten av förutsebarhet och proportionalitet, både vad gäller utformning av de regelverk som ska följas som av tillämpningen av regelverket och de sanktioner som kan påföras företag vid överträdelse av reglerna. Avsaknaden av begränsning i kombination med att sanktionsavgift kan tas ut vid överträdelser utan krav på uppsåt eller oaktsamhet kan vid oproportionerlig tillämpning få negativ påverkan på framförallt små företags konkurrenskraft. Enligt uppgift finns det inte sällan utrymme för tolkning när det gäller uppfyllandet av de krav som följer av produktlagstiftningen. I kombination med bristen på förutsebarhet vad gäller uttag av sanktionsavgifter för olika former av överträdelser anser NNR att detta riskerar att leda till att små företag inte vågar ge sig in på marknaden vilket kan få negativ effekt på såväl entreprenörskap som för konkurrensen på marknaden.

När det gäller storleken på sanktionsavgifterna ställer vi oss också frågande till den höjning som föreslås såväl av den lägsta som den högsta nivån på sanktionsavgiften, lägst 15 000kr och högst 15 000 000kr då denna utgår från ett mycket bristfälligt underlag och analys.

Det anges i utredningen (s 513) att i nu gällande sektorslagstiftning varierar det högst angivna beloppet från 1 000 000 kr till 5 000 000 kr. Vad gäller det sistnämnda som bl a hänför sig till produktsäkerhetslagen framgår samtidigt att det i denna framgår att avgiften inte får överstiga 10 procent av näringsidkarens omsättning. Referens görs också till bestämmelserna om marknadsstörningsavgift som enligt marknadsföringslagen ska fastställas till lägst 10 000 kr och högst 10 000 000 kr. Någon närmare analys görs utöver detta inte utan det konstateras endast att ”Eftersom brister i överensstämmelse med produktrelaterade krav kan leda till allvarliga risker för människors liv och hälsa, bör nivån på sanktionsavgifterna vara högre än för brott mot marknadsföringslagen.” Det stora spannet motiveras med att överträdelserna ”kan variera från mindre allvarliga till mycket allvarliga”.

Konsekvenser av begränsad skyldighet att ersätta kostnader

Artikel 15.1 i EUs marknadskontrollförordning lämnar utrymme för medlemsstaterna att ge sina marknadskontrollmyndigheter rätt att återkräva alla kostnader från relevant ekonomisk aktör för sin verksamhet avseende fall av bristande överensstämmelse. I betänkandet anges dock att av ”skäl (49) till förordningen framgår att utgångspunkten är att marknadskontroll ska finansieras genom offentliga medel och att bestämmelsen i artikel 15 ska ses som en möjlighet att komplettera den offentliga finansieringen”.

Utredningens förslag om begränsade möjligheter för marknadskontrollaktörer att begära ersättning medför att ekonomiska aktörer vars produkter uppfyller gällande krav överhuvudtaget inte kan bli ersättningsskyldiga för marknadskontrollmyndigheternas kostnader. Förslaget skiljer sig från vad som gäller enligt viss sektorslagstiftning där marknadskontrollmyndigheterna kan ta ut årsavgifter eller begära ersättning för kostnader för

all marknads kontroll. Förslaget innebär att en marknads kontrollmyndighet får återkräva alla kostnader för utförd marknads kontroll av en relevant ekonomisk aktör, om det vid kontrollen visar sig att produkten inte överensstämmer med gällande krav enligt tillämplad harmoniserad unionslagstiftning. Det föreslås också att regeringen eller den marknads kontrollmyndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter för denna ersättning för kostnader.

Det anges i betänkandet att de faktiska kostnaderna är svåra att uppskatta eftersom det beror på vilken typ av produkt det gäller, om marknads kontrollmyndigheterna kan utföra kontrollen själva eller om den behöver skickas för provtagning på exempelvis ett laboratorium. Vissa ekonomiska aktörer är idag inte ersättnings skyldiga för sådana kostnader oavsett om kontrollerade produkter uppfyller gällande krav eller inte. För dessa aktörer innebär förslaget således ökade kostnader om produkterna inte uppfyller gällande krav. Sammantaget bedöms förslaget medföra minskade kostnader för flertalet ekonomiska aktörer. Enligt betänkandet uppmuntrar förslaget till bättre regelefterlevnad, vilket i sin tur leder till en sundare konkurrens bland aktörerna.

Enligt NNR innebär förslaget om att utnyttja den möjlighet som ges i artikel 15.1 en form av överimplementering vilket borde ha motiverats och konsekvenserna närmare analyserats. NNR ställer sig frågande till hur utredningen kan konstatera att förslaget medför minskade kostnader utan att ha gjort en närmare analys av dessa. NNR anser liksom nämnts ovan att utredningen också i denna borde ha närmare analyserat och övervägt begränsningar för skyldigheten. Vi efterfrågar också en närmare redovisning av hur förslaget förhåller sig till det som anges i skäl 49 i marknads kontrollförordningen. NNR finner också att exempelberäkningar och en närmare redovisning av vilka branscher som idag inte är ersättnings skyldiga enligt sektorslagstiftning och som med förslaget kan få ökade kostnader borde ha gjorts.

En beskrivning av förslagets effekter på små företag saknas också i denna del. Konkurrensförhållandena mellan små och stora företag borde också ha utretts liksom om det kan påverka företags vilja att ge sig in på dessa marknader. En fråga som också behöver ställas i detta sammanhang, och relaterat till samtliga förslag beträffande sanktioner och vite, är om det finns otydligheter i produktlagstiftningen som kan leda till att särskilt mindre företag kan ha svårt att veta om det verkligen uppfyller gällande krav.

Effektiv hantering av domstolarna

Utöver ovanstående kan NNR konstatera att det saknas en närmare belysning av vilka effekter den ökade måltillströmningen till domstolarna, överföringen av målhanteringen till de allmänna förvaltningsdomstolarna och överflyttningen av överklaganden av överträdelse inom byggsektorn från mark- och miljödomstol till allmän förvaltningsdomstol kan komma att få för domstolarna i form av resurser och tillräcklig kompetens. En effektiv hantering och rättssäkra avgöranden av överklaganden av marknads kontrollmål t ex beträffande beslut om förbud/återkallelse inom olika produktområden, förutsätter tillgång på personal med tillräckliga tekniska kunskaper och kompetens kring tolkning av de olika produktregelverken.

NNR finner även att en analys borde ha gjorts av hur enhetliga tolkningar ska kunna åstadkommas av förvaltningsdomstolarna i förhållande till tolkningar gjorda i andra medlemsstater i fall där otydligheter finns i gällande direktiv eller förordning och där harmoniserade standarder inte ger precisa svar. Detta eftersom produktreglerna utgör harmoniserad EU-lagstiftning som ska tillämpas på samma sätt i alla EUs medlemsstater.

NNR har i sin rapport ”Stärkt konkurrenskraft genom ett effektivare genomförande och tillämpning av EU-lagstiftning”¹ bl a föreslagit att ”För att undvika att svenska företag får konkurrensnackdelar och högre kostnader i förhållande till sina konkurrenter behöver jämförelser göras med hur övriga nordiska länder och andra EU-medlemsstater planerar att respektive har genomfört eller tolkat EU-lagstiftning.”

Utvärdering

I artikel 42 1. anges att ”senast den 31 december 2026 och därefter vart femte år ska kommissionen genomföra en utvärdering av denna förordning mot bakgrund av dess mål.”

I 2. anges att ”rapporten ska bedöma om denna förordning uppnått sina mål, i synnerhet vad gäller att minska antalet produkter på unionsmarknaden som inte överensstämmer med kraven, säkerställa en ändamålsenlig och effektiv tillämpning av harmoniserad unionslagstiftning inom unionen, förbättra samarbetet mellan de behöriga myndigheterna och stärka kontrollerna av produkter som förs in på unionsmarknaden, samtidigt som förordningens inverkan på företag och i synnerhet små och medelstora företag beaktas.”

I 3. anges vidare att ”senast den 16 juli 2023 ska kommissionen utarbeta en utvärderingsrapport av genomförandet av artikel 4. Rapporten ska särskilt innehålla en utvärdering av tillämpningsområdet för den artikeln, dess inverkan och dess kostnader och fördelar. Rapporten ska vid behov åtföljas av ett lagstiftningsförslag.”

NNR anser, givet de osäkerheter och brister som framhålls ovan, att det är av vikt att en utvärdering av det svenska genomförandet genomförs efter en viss tid för att bl a tillse att förordningens mål uppnås på ett effektivt sätt, och inte medför onödiga eller oproportionerliga konsekvenser för de ekonomiska aktörerna. Resultatet av utvärderingen kan också bidra med input till kommissionens planerade utvärderingar.

Näringslivets Regelnämnd NNR anser sammanfattningsvis att ytterligare utredning och överväganden behöver göras beträffande ovanstående brister innan beslut kan fattas.

Näringslivets Regelnämnd NNR

Christina Fors

¹ <https://nnr.se/wp-content/uploads/Starkt-konkurrenskraft-genom-ett-effektivare-genomforande-och-tillampning-av-EU-lagstiftning.pdf>