

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

Utrikesdepartementet

Yttrande över betänkandet Enhetlig och effektiv marknads kontroll (SOU 2020:49)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I betänkandet föreslås författningsändringar som syftar till att anpassa svensk lagstiftning till förordning (EU) 2019/1020 om marknads kontroll och överensstämmelse för produkter (EU:s marknads kontrollförordning). Förslaget innebär att regleringen av marknads kontroll av produkter som omfattas av EU-förordningen, 70 harmoniserade produkträttsakter som förtecknas i en bilaga till förordningen, samlas i en ny sektorsövergripande lag som kompletterar EU-förordningen. I lagen regleras marknads kontrollmyndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter samt den svenska organisationen av marknads kontroll. Befogenheterna rör exempelvis att begära information och handlingar, utföra oanmälda inspektioner på plats och anonyma inköp, få tillträde till lokaler, mark och transportmedel, införskaffa varuprover och kräva begränsningar av onlinegränssnitt såsom webbplatser och applikationer. Myndigheterna ska vidare få 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. Det införs nya enhetliga bestämmelser om vite och sanktionsavgift i lagen som ska ersätta sanktionsbestämmelserna i sektorslagstiftningen. Bestämmelserna ska även vara tillämpliga vid överträdelse av EU:s marknads kontrollförordning. 13 myndigheter utpekade som ansvariga för marknads kontroll och Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll utpekade som centralt samordningskontor. Tullverket utpekade som ansvarig myndigheter för kontroll av produkter som förs in på unionsmarknaden. Bestämmelser om det centrala samordningskontoret och Marknads kontrollrådet införs i en ny förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen samt bestämmelser om marknads kontroll i övrigt. Förslaget medför följdändringar i sektorslagstiftningen. Bland annat införs hänvisningar till den nya lagen och bestämmelser som innebär dubbelreglering i förhållande till EU:s marknads kontrollförordning upphävs. Den nya lagen och övriga författningsändringar föreslås träda i kraft den 16 juli 2021.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Förslagsställaren anger att för att uppnå fri rörlighet för varor på den inre marknaden har EU antagit ett stort antal gemensamma regler med produktkrav, i enlighet med den s.k. nya metoden. Det krävs enligt denna lagstiftningsmetod inte någon förhandskontroll av produkten från myndighetshåll innan den får släppas ut på marknaden. Myndigheter kontrollerar i stället produkten när den väl är utsläppt på marknaden. Marknads kontroll syftar inte bara till att upptäcka bristfälliga produkter utan även till att

motverka att konkurrensen snedvids. Det anges att sedan 2010 är marknadskontroll reglerat på en sektorsövergripande nivå genom förordning (EG) nr 765/2008. Syftet med de gemensamma marknadskontrollreglerna är att se till att kontroll bedrivs på ett likvärdigt sätt i samtliga medlemsstater och för samtliga reglerade produktområden. Under 2014 utvärderades den harmoniserade lagstiftningen på produktområdet och det konstaterades finnas stora brister gällande implementering av den unionsrättsliga lagstiftningen om marknadskontroll, vilket ansågs bero dels på att uppgiften till sin natur är svår att utföra, dels på att det finns stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller resurser och teknisk expertis. Det ansågs också nödvändigt att stärka regelverket för att kunna hantera den ökande handeln via internet, inte minst från tredje land. Kommissionen lade därför fram ett förslag till ny lagstiftning som ledde till att Europaparlamentet och rådet i juni 2019 antog en ny marknadskontrollförordning som upphäver marknadskontrollbestämmelserna i förordning 765/2008 och som ska börja tillämpas den 16 juli 2021. Förordningen innehåller gemensamma bestämmelser om bland annat nationell marknadskontroll, kontroll av produkter vid EU:s yttre gräns och gränsöverskridande samarbete. Syftet med förordningen är att göra reglerna på produktsäkerhetens område tydligare och mer enhetliga samt att förbättra och förenkla systemet för marknadskontroll av produkter. En stärkt och mer enhetlig marknadskontroll anses gynna såväl konsumenter som ekonomiska aktörer och bidrar till tillväxten genom att medverka till en väl fungerande inre marknad. Förslagen i betänkandet syftar till att anpassa svensk lagstiftning till den nya EU-förordningen.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Utredningen konstaterar att EU:s marknadskontrollförordning är en förordning av delvis blandad karaktär, vilket innebär att utrymmet för nationell reglering är något större än vad som vanligtvis är fallet vid EU-förordningar. Det anges att flera av förordningens bestämmelser är så allmänt hållna och formulerade på ett sätt som påminner om regleringen i direktiv, vilket förutsätter ett nationellt genomförande som konkretiserar förordningen och möjliggör dess praktiska tillämpning av nationella myndigheter. Det anges att det kan finnas viss osäkerhet kring medlemsstaternas handlingsutrymme särskilt avseende artiklarna 14 (myndigheternas befogenheter) och 15 (ersättning av kostnader för marknadskontroll). Utredningen redogör utförligt för det nationella handlingsutrymmet och kring alternativa regleringsalternativ, både lagtekniskt och i sak.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Utredningen redogör utförligt kring förslagets förhållande till EU-rätten och Regelrådet finner därför redovisningen i detta avseende godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges att utredningens författningsförslag bör börja tillämpas samtidigt som huvuddelen av EU:s marknadskontrollförordning ska börja tillämpas, vilket är den 16 juli 2021. I sektorslagstiftningen behövs bestämmelser som anger att nu gällande sanktionsbestämmelser i de sektorsspecifika lagarna ska tillämpas för överträdelse som har skett innan de nya bestämmelserna har trätt ikraft. Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser i övrigt. Den nya lagen, förordningen och övriga författningsändringar som föreslås i betänkandet föreslås därför träda i kraft den 16 juli 2021. Det förekommer ingen redovisning av behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är tillräcklig. Regelrådet kan inte hitta någon redovisning av överväganden kring behov av speciella informationsinsatser. Det kan finnas anledning att anta att informationsinsatser kring det nya regelverket är behövliga, både till berörda statliga myndigheter, men kanske särskilt till kommunerna. Regelrådet konstaterar vidare att de föreslagna bestämmelserna även berör de ekonomiska aktörerna, vilket torde föranleda ett behov av information till dessa om det nya regelverket. I detta sammanhang konstaterar Regelrådet även att den nya EU-förordningen innehåller nya bestämmelser och skyldigheter för ekonomiska aktörer. Även om dessa bestämmelser inte direkt berörs av utredningens författningsförslag torde det vara behövligt med information till olika berörda företag om de nya reglerna.

Regelrådet finner därför redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar, men redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Utredningens anger att framför allt berörs de 13 statliga myndigheter som enligt förslaget ska utses till marknadskontrollmyndigheter. Vid marknadskontroll av vissa varor berör förslagen även Sveriges kommuner. Förslaget som avser kontroll av produkter som förs in på unionsmarknaden berör Tullverket. Förslagen berör även domstolarna, Polismyndigheten och Kronofogdemyndigheten. Det anges vidare att förslagen om marknadskontrollmyndigheternas befogenheter och sanktionsmöjligheter också berör ekonomiska aktörer, det vill säga tillverkare, tillverkares representanter, importörer, distributörer, leverantörer av distributionstjänster och andra fysiska eller juridiska personer som omfattas av skyldigheter avseende tillverkning av produkter, tillhandahållande av dem på marknaden eller ibruktagande av dem i enlighet med relevant harmoniserad unionslagstiftning. Utredningen anger att EU:s marknadskontrollförordning omfattar en enorm mängd produkter på marknaden och att det därför inte varit möjligt att uppskatta hur många branscher eller företag som berörs av utredningens förslag.

Regelrådet gör följande bedömning. Givet förslagets karaktär och omfattning anser Regelrådet inte att det är behövligt med en redovisning av berörda företag utifrån antal eller storlek. Det framgår översiktligt av betänkandet vilka sektorer och branscher som berörs, vilket är tillräckligt i detta fall.

Regelrådet finner därför redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Utredningen konstaterar inledningsvis att de konsekvenser som uppstår för samhället och de aktörer som berörs huvudsakligen är en direkt följd av den bakomliggande EU-förordningen och inte av utredningens förslag och att de konsekvenser som följer av de direkt tillämpliga bestämmelserna i förordningen inte redovisas i konsekvensutredningen. Därutöver anges allmänt att det inte varit möjligt att göra någon närmare bedömning av förslagets effekter på företagandet i Sverige. Det anges att de föreslagna bestämmelserna på sikt förväntas ha regelförenklande effekter och leda till en bättre fungerande marknadskontroll och inre marknad, vilket i förlängningen är till fördel för ekonomiska aktörer. En effektiv marknadskontroll ökar förutsättningarna för att företagare ska kunna konkurrera på lika villkor. Förslagen anges tydliggöra de ekonomiska aktörernas rättigheter och får antas ha positiva effekter i det avseendet.

Utredningen anger att förslaget om ändrad ansvarsfördelning mellan marknadskontrollmyndigheterna innebär att ansvaret fördelas på något färre myndigheter jämfört med nuvarande fördelning, vilket förväntas både förenkla de ekonomiska aktörernas kontakter med myndigheterna och minska antalet sådana kontakter. För några ekonomiska aktörer kommer förslaget till leda till att en annan myndighet kontrollerar aktörens produkter. Förslaget om att marknadskontrollmyndigheterna så långt det är möjligt

ska samordna sina verksamheter när de berör samma produkt och samma ekonomiska aktör förväntas ha positiva effekter för de ekonomiska aktörerna. De ekonomiska aktörerna gynnas av att marknadskontrollmyndigheterna i större utsträckning kan lämna information mellan sig och samverka runt kontroller. Det kan antas vara särskilt positivt för mindre företag som inte har samma resurser att lägga på den administrativa delen av verksamheten som större aktörer.

Utredningen anger vidare att de förslag som lämnas inte innehåller några ändringar av de produktkrav som i dag gäller för olika produkter och att inga ytterligare skyldigheter läggs på ekonomiska aktörer som uppfyller de krav som ställs enligt harmoniserad produktlagstiftning som är förtecknad i bilaga I till EU:s marknadskontrollförordning. Däremot kan marknadskontrollmyndigheternas utökade befogenheter leda till att marknadskontrollen bedrivs på ett annorlunda sätt, vilket i sin tur kan ställa krav på en större medverkan av de ekonomiska aktörerna. Det anges bero på hur marknadskontrollmyndigheterna väljer att utnyttja tilldelade befogenheter.

Förslaget om att det uttryckligen ska anges att befogenheten att begära tillträde för inspektion omfattar bostäder kan antas få effekter för de ekonomiska aktörer som bedriver verksamhet i hemmet. Några marknadskontrollmyndigheter har redan sådan befogenhet men den föreslagna regleringen kan väntas medföra en viss ökning av tillämpningen. Förslaget förväntas dock inte innebära några ökade kostnader för de ekonomiska aktörerna.

Förslaget att marknadskontrollmyndigheterna ska få begära kostnadsfria varuprover går utöver vad som krävs enligt EU:s marknadskontrollförordning. Redan i dag finns den möjligheten för många marknadskontrollmyndigheter. Förslaget anges därför inte förväntas medföra några större kostnadsökningar för de ekonomiska aktörerna.

Utredningens förslag om gemensamma sanktionsbestämmelser anges sannolikt medföra att marknadskontrollmyndigheterna i större utsträckning än i dag kommer att besluta om sanktionsavgifter. För ekonomiska aktörer som följer gällande produktkrav leder förslaget inte till några ökade kostnader. 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 i dag.

Utredningens förslag om begränsade möjligheter för marknadskontrollmyndigheter att begära ersättning medför att ekonomiska aktörer vars produkter uppfyller gällande krav inte kan bli ersättningsskyldiga för marknadskontrollmyndigheternas kostnader. Förslaget skiljer sig i den delen från vad som gäller enligt viss sektorslagstiftning där marknadskontrollmyndigheterna kan ta ut årsavgifter eller begära ersättning för kostnader för all marknadskontroll. För ekonomiska aktörer som hanterar produkter som inte uppfyller kraven i den harmoniserade produktlagstiftningen innebär utredningens förslag att de kan få ersätta marknadskontrollmyndigheterna för deras marknadskontrollverksamhet. De faktiska kostnaderna är svåra att uppskatta eftersom de beror på vilken typ av produkt det gäller, om marknadskontrollmyndigheten kan utföra kontrollen själv eller om den behöver skickas för provtagning på exempelvis ett laboratorium. Vissa ekonomiska aktörer är i dag inte ersättningsskyldiga 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.

Regelrådet gör följande bedömning. Det förekommer en hel del värdefull och kvalitativ information om och analys av förslagets effekter på berörda företag. Regelrådet konstaterar dock att det helt saknas kvantitativa kostnadsuppskattningar, både vad avser förväntade ökning och minskningar. Regelrådet har ingen anledning att ifrågasätta att kostnader kraftigt kan variera beroende på kontrollens eller produktens karaktär, eller typ eller storlek av ekonomiska aktör, men det hade likväl varit önskvärt med någon typ av exempelberäkningar för att få en uppfattning om vilka nivåer det kan röra sig om. Regelrådet konstaterar vidare att utredningen uttryckligen begränsat redovisningen av konsekvenser till de egna kompletterande förslagen till EU-förordningen. I betänkandet beskrivs att det i EU-förordningen införs krav på olika ekonomiska aktörer, att definitionen av ekonomisk aktör har breddats i förhållande till den befintliga EU-förordningen om marknadskontroll med hänsyn till den globala marknaden och allt mer komplexa leveranskedjor, vilket ska ge marknadskontrollmyndigheterna möjlighet att hantera nya former av ekonomisk verksamhet. Även ändrade regler för gränskontroll av produkter beskrivs. Det förefaller som att sådana bestämmelser skulle kunna ha betydande effekter på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet. Det förekommer i betänkandet emellertid ingen hänvisning till andra analyser eller slutsatser om EU-förordningens effekter på företag i dessa avseenden, varken på EU- eller nationell nivå, vilket hade varit behövligt för att få en mer heltäckande bild över det nya regelverkets effekter för berörda företag.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagets redovisning av förslagets påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det förekommer en hel del skrivningar om att de olika förslagen kommer att säkerställa en rättvis konkurrens.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår inte alltid tydligt hur förslagen påverkar konkurrensen mellan företag, men såvitt Regelrådet kan förstå beror detta framför allt på att det nya regelverket syftar till att säkerställa att företag som inte uppfyller lagstiftningens krav inte i lika stor utsträckning ska behöva konkurrera med företag som inte uppfyller kraven. Regelrådet anser att beskrivningen av konkurrensförhållanden kunde varit mer utförlig och, i likhet med resonemanget ovan, även utgå från de bestämmelser i EU-förordningen som inte anses behövas kompletteras i nationell rätt. Det hade till exempel varit relevant att beskriva det nya regelverkets effekter på konkurrensen mellan svenska företag och företag i tredje land.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Såvitt Regelrådet kan bedöma finns ingen redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Regelrådet ser ingen uppenbar anledning att anta att sådan påverkan skulle finnas för de i utredningen presenterade förslagen. Mot bakgrund av att det inte finns någon beskrivning av effekterna på företag för bestämmelserna som direkt följer av EU-förordningen kan det inte uteslutas att sådan påverkan skulle finnas.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det förekommer inget resonemang kring särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Som angetts ovan finns inte någon beskrivning av de berörda företagens storlek. Det kan dock antas att det finns ett stort antal små företag bland de som berörs. Det framgår inte av konsekvensutredningen om hänsyn tagits till små företag vid reglernas utformning, varken i EU-förordningen eller i de rent nationella förslagen. Sammantaget är det inte möjligt att utifrån konsekvensutredningen sluta sig till om hänsyn till mindre företags förutsättningar på något sätt har tagits inom ramen för lagstiftningen som helhet eller i vilken utsträckning sådana hänsyn hade varit motiverade i förhållande till svenska företag.

Regelrådet finner därför redovisningen av särskilda hänsyn till små företag bristfällig.

Sammantagen bedömning

Utredningen har gjort en grundlig och utförlig redovisning av befintlig lagstiftning och de bestämmelser i den nya EU-förordningen om marknadskontroll där det bedöms finnas behov av kompletterande lagstiftning. Utredningen resonerar utförligt och föredömligt om det nationella handlingsutrymmet och alternativa regleringsalternativ, både lagtekniskt och i sak. För- och nackdelar med olika alternativa regleringslösningar beskrivs på ett tydligt och transparent sätt. Effekterna på företag av de i betänkandet föreslagna bestämmelserna är till största delen tillräckligt väl belysta, även om det exempelvis helt saknas kvantitativa kostnadsuppskattningar. Det är vidare en väsentlig brist att utredningen inte redovisar effekterna av den direkt tillämpliga EU-förordningen på företag. Även om förordningen framför allt riktar sig till myndigheter finns även bestämmelser som direkt riktar sig till ekonomiska aktörer och som kan antas få stora effekter på företag.

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

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 11 november 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Anna Stattin
Föredragande