

Kopia till

ud.registrator@regeringskansliet.se

ud.imremiss@gov.se

## Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter (SOU 2017:69)

Transportstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att införa en ny lag och tycker det är bra med en horisontell lagstiftning inom detta område.

Transportstyrelsen delar även utredningens uppfattning om att det är angeläget om att göra en översyn av reglerna om CE-märkning.

Sammanfattningsvis vill Transportstyrelsen lämna följande synpunkter

- att det kan övervägas om det finns skäl att tydliggöra uppdraget avseende marknadskontroll direkt i myndigheternas instruktioner
- att utredningen inte redogjort för betydelsen av att ”*market surveillance*” översatts till marknadskontroll på svenska och inte till marknadsövervakning
- att marknadskontrollansvaret inte bör delas upp på färre myndigheter
- att lagförslaget bör förtydligas på ett sådant sätt att det klart framgår att lagen även omfattar begagnade produkter
- att definitionen av ”*ta i bruk*” måste ligga i linje med hur uttrycket definieras i ”2016 års blåbok om genomförandet av EUs produktbestämmelser”
- att definitionen av ”*marknadskontroll*” bör överensstämma med den definition som framgår av förordning (EG) nr 765/2008<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 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.

- att förtydliganden behövs när det gäller utredningsbefogenheter, ekonomisk ersättning, vite, återkallelse och varningsinformation, tillfälle till yttrande innan beslut om sanktionsavgift, överklagande samt möjlighet för myndigheterna att förstöra produkter
- att den administrativa bördan på företagen inte minskar, eftersom de tar över administration som myndigheterna tidigare hanterat.

## Transportstyrelsens synpunkter

### Utredningen uppdrag rubrik 2.1

Transportstyrelsen konstaterar att det under rubriken ”Uppdraget” i sammanfattningen bl.a. står att utredningen ska identifiera eventuella brister i styrningen av myndigheternas arbete. Transportstyrelsen konstaterar i detta sammanhang att det finns skäl att tydliggöra uppdraget avseende marknadskontroll direkt i myndighetens instruktion. Utredningen ”Tillsyn för säkra varor och öppna marknader” SOU 2004:57 konstaterar att *”I en alltmer internationaliserad ekonomi är det angeläget för mindre länder som Sverige att efterlevnad av regelverket – som bara kan garanteras genom effektiv marknadskontroll – verkligen äger rum. Om konsument- och konkurrensaspekter tillåts samverka för en väl fungerande marknad påverkas dessutom tillväxten på ett positivt sätt. Sverige måste därför förstärka marknadskontrollen. Förutom att det är ett starkt nationellt intresse så är det också ett tvingande krav enligt ett flertal EG-rättsakter. Kraven väntas preciseras och utökas alltmer.”* En sådan precisering har gjorts i Europaparlamentets och rådet förordning 765 om ackreditering och marknadskontroll och kommer sannolikt att preciseras ytterligare i den förordning om marknadskontroll som för närvarande förhandlas i rådet.

Utredningen tar vidare inte upp den brist i styrningen av myndigheternas marknadskontroll som uppstår på grund av att de svenska regleringarna inte är enhetliga och vanligtvis hänvisar till kraven enligt artiklarna 16 – 29 i förordning (EG) nr 765/2008 som krav på *produkter*. I själva verket är dessa krav, krav på *medlemsstaterna* att utföra marknadskontroll. Effekten av denna brist blir att en av de viktigaste aspekterna på en effektiv och väl fungerande marknad, som är en marknad där de ekonomiska aktörerna konkurrerar på lika villkor utan illojal konkurrens, inte tydliggörs som en uppgift för marknadskontrollmyndigheterna. Det blir därför otydligt att marknadskontroll (market surveillance) är det verktyg som ska säkerställa att illojal konkurrens motverkas genom att produkter som inte uppfyller tillämpliga krav i harmoniserad unionslagstiftning hindras från att tillhandahållas på marknaden.

Transportstyrelsen vill i detta sammanhang poängtera att en väl fungerande marknadskontroll är en förutsättning för att förtroendet för regleringen genom harmoniserade regler på EU-nivå ska kunna upprätthållas och för att konsumenternas förtroende för CE-märkning inte ska försämrats.

### Marknadskontroll i Sverige rubrik 5

Transportstyrelsen konstaterar att utredningen under rubriken ”Marknadskontroll” i sammanfattningen inte återger den definition av marknadskontroll som finns i förordning (EG) nr 765/2008 vilket är olyckligt. Transportstyrelsen saknar även att utredningen i problematiseringen av begreppet marknadskontroll inte berör de problem som översättningen av ”*market surveillance*” till marknadskontroll i stället för marknadsövervakning leder till. Marknadskontroll snävar in begreppet till den begränsade betydelsen som regeringen i utredningen ”*En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*” (Skr 2009/10:79) anser att begreppet tillsyn bör ha. I skrivelsen gör regeringen bedömningen att ”*begreppet tillsyn främst bör 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 objektsansvarige.*”

Transportstyrelsen anser därför att en mer rättvisande översättning bl.a. framgår av Europaparlamentets och rådets förordning om Europeisk standardisering (1025/2012/EU) där ”*market surveillance*” översatts med ”*marknadsövervakning*”. I samband med den senaste uppföljningen av marknadskontrollen skickade kommissionen ut en icke uttömmande förteckningen över uppgifter som klassificeras som marknadskontroll. Av förteckningen framgår att med marknadskontroll ska förstås en stor mängd åtgärder med syfte att övervaka marknaden. Flertalet av uppgifterna skiljer sig markant från definitionen av tillsyn (kontroll).

### Färre statliga myndigheter bör ha marknadskontrollansvar rubrik 6.5

Utredningen förslår att färre statliga myndigheter bör ha marknadskontrollansvar, i syfte att få en mer enhetlig tillämpning. Även om en koncentration av marknadskontrollen till färre myndigheter innebär vissa fördelar menar Transportstyrelsen att en koncentration av ansvaret till färre myndigheter samtidigt riskerar att leda till en mindre effektiv marknadskontroll med en begränsad teknisk nivå. Vidare förloras kopplingen till den tekniska kompetensen inom respektive sektor och kopplingen till annat internationellt arbete, vilket på sikt riskerar att ge negativa effekter för marknadskontrollen och för den fortsatta utvecklingen av det tekniska regelverket inom respektive område. Exempelvis kan detta även medföra att de olika direktivens särkrav inte beaktas med samma kvalitet som i de fall där ”expertmyndigheterna” ansvarar för marknadskontrollen på sina

respektive områden. Vid bedömning av den kompetens som erfordras inom varje direktivområde måste beaktas att kunskap inte bara krävs om regler och tolkningar som har sin grund i direktiv utan även om de ofta stora antalet standarder och tolkningar som hör till direktivområdena. Transportstyrelsen vill även framhålla att regleringar av produkter i form av väsentliga/funktionsbaserade krav, där tillverkarna tillåts använda andra lösningar än de som anges i standarderna för att uppnå de väsentliga/funktionskraven, ställer allt högre krav på myndigheternas kompetens och kunskap om standarder. Transportstyrelsen vill dessutom framhålla att inom vissa områden skulle en tudelning av marknadskontrollen och det tekniska arbetet inom respektive sektor leda till en ytterligare utarmning av expertkunskapen inom expertmyndigheterna, vilket på sikt kan leda till svårigheter att bibehålla kompetenserna inom området. Effekter så som ovan nämnda har inte analyserats av utredningen.

Transportstyrelsen har fått ta del av information om erfarenheter från Storbritannien som är ett land som infört den föreslagna förändringen och där vi uppfattar att de erfarit just ovan nämnda problem. Transportstyrelsen avstyrker därför förslaget att koncentrera marknadskontrollen till färre myndigheter. Transportstyrelsen vill dock framhålla att det finns skäl att fortsatt se över hur en mer enhetlig marknadskontroll kan erhållas, men att detta kan åstadkommas med andra medel än de som utredningen föreslår. Exempelvis skulle myndigheterna kunna utarbeta gemensamma inriktningar och möjligen även gemensamt utveckla system och handledning för genomförandet av kontrollen. Med denna typ av åtgärder skulle således både en mer enhetlig kontroll kunna åstadkommas, samtidigt som det fortsatt finns en stark koppling till den tekniska kunskapen och utvecklingen i stort inom området. Utan en sådan koppling och sådant deltagande riskerar marknadskontrollmyndigheten att inte kunna bedöma om produkter uppfyller de s.k. väsentliga kraven. Åtgärder bör därför övervägas för att främja marknadskontrollmyndigheternas deltagande inom den nationella standardiseringsverksamheten.

I avsnittet 6.5 ”Färre statliga myndigheter bör ha marknadskontrollansvar” sägs att ett uppdelat kontrollansvar gör det svårt för såväl den enskilde som myndigheter att veta vilken myndighet som har kontroll av vilken produkt. Transportstyrelsen menar att uppdelningen av produkter på de olika myndigheterna inte är något större problem för varken den enskilde eller andra myndigheter då det oftast med utgångspunkt från den produkt som berörs går att sluta sig till vilken eller vilka myndigheter som är ansvariga för marknadskontrollen. Dessutom finns dels marknadskontroll.se., dels har myndigheterna ett brett kontaktnät genom deltagande i marknadskontrollrådets möten. Detta kontaktnät utnyttjas i de enstaka fall då det råder osäkerhet om vilken myndighet som har ansvar för en produkt.

## Förslaget till lag (2019:000) om marknads kontroll av produkter rubrik 9

### *Lagens tillämpningsområde och definitioner*

#### **1 § - Syfte**

Transportstyrelsen noterar att syftet med lagen är att ge samtliga kontrollmyndigheterna *liknande* befogenheter och sanktionsmöjligheter för att reglerna ska bli tydligare för myndigheter/de ekonomiska aktörerna. Av kartläggningen framgår dessutom att myndigheterna i stort tycker att de redan har tillräckliga befogenheter. Transportstyrelsen anser att uttrycket ”*som behövs*” är en subjektiv bedömning som inte ska användas i lagstiftningen. Nytt förslag 1 st.:

*1 § Denna lag syftar till att ge marknads kontrollmyndigheter liknande befogenheter och sanktionsmöjligheter för att säkerställa att produkter uppfyller de krav som anges i EU-förordningar eller i andra författningar.*

Av utredningen (se s. 212f) framgår vidare att till skillnad från förordning (EG) nr 765/2008 ska inga begränsningar göras i fråga om produktkategorier. Därtill framgår att, till skillnad från produktsäkerhetslagen, bör lagen täcka såväl konsumentprodukter som produkter för yrkesmässig användning. Dessutom ska lagen gälla även begagnade produkter, vilket bl.a. *inte* gäller enligt förordningen 765/2008.

Lagförslaget behöver förtydligas på ett sådant sätt att det klart framgår att lagen även omfattar begagnade produkter samt produkter för yrkesmässig användning. Enbart den föreslagna definitionen av ”tillhandahållande på marknaden” är inte tillräcklig för att klargöra detta. Tvärtom är denna definition i lagförslaget densamma som i sektorspecifik reglering där definitionen endast avser nya produkter. Produktsäkerhetsdirektivet och produktsäkerhetslagen gäller även begagnade produkter, och förslagsvis torde man kunna välja en liknande lösning som i dessa författningar för att förtydliga vilka produkter som omfattas.

#### **2 § - Betydelse av uttryck i lagen**

##### *Definition av ”ta i bruk”*

Transportstyrelsen anser att definitionen av ”*ta i bruk*” måste ligga i linje med hur uttrycket definieras i den blå boken för att vara tillämplig för flertalet direktiv. Förslagets betydelse av begreppet är snävare i jämförelse med hur detta beskrivs i 2016 års blåbok och täcker inte in de produkter som kan tas i bruk utan att sättas samman eller installeras för att kunna användas. Om man inte vill använda definitionen i blå boken kan man möjligen tänka sig att ändra ”och används för de ändamål som produkten är avsedd för” till: och/eller används för de ändamål som produkten är avsedd för.

### *Definition av "marknadskontroll"*

Utredningen har i förslaget till lag definierat "marknadskontroll" på ett sätt så att myndigheten kan göra marknadskontroll först när produkten tillhandahålls på marknaden. Detta överensstämmer inte med definitionen i förordning (EG) nr 765/2008 och kan begränsa myndigheternas möjligheter att agera mot produkter som stoppas i tullen tas i bruk utan att tillhandahållits på marknaden. Definitionen får även till följd att produkter som tas i bruk av importör eller tillverkaren av den egentillverkade produkten inte täcks in. I 5 § sägs visserligen "5 § Om en EU-förordning eller en annan författning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag gäller den bestämmelsen." Den föreslagna definitionen av marknadskontroll leder dock till en obefogad osäkerhet om vad som gäller.

### **9 § Utredningsbefogenheter**

Enligt 9 § första stycke har kontrollmyndigheten rätt att på *begäran* få upplysningar m.m. och enligt andra stycket rätt att få *tillträde* till lokaler m.m. Av 28 § följer vidare att bl.a. *beslut* enligt 9 § är överklagbara. Transportstyrelsen anser dock att det vid en sådan begäran som avses i 9 § första stycket (eller rätt till tillträde enligt andra stycket) snarare torde vara fråga om ett oöverklagbart beslut (jfr att det i utredningen talas om "uppmaning" i detta sammanhang, se s. 234). Om avsikten istället är att sådan begäran (och åtgärder enligt andra stycket) till formen ska vara ett överklagbart beslut bör detta enligt Transportstyrelsen tydliggöras i 9 § alternativt i förarbetena.

Därtill kommer att förelägganden eller förbud enligt 13 § är överklagbara, vilket exempelvis kan vara föreläggande om tillhandahållande av varor (jfr s. 246 i utredningen). Detsamma borde enligt Transportstyrelsen gälla avseende rätten för myndigheterna att få tillträde till lokaler, dvs. att myndigheten enligt 13 § kan förelägga den ekonomiska aktören att denne ska ge myndigheten sådant tillträde. Istället för att fatta *beslut* om rätt till upplysningar eller tillträde ligger det således enligt Transportstyrelsen närmare till hands att, om en begäran/uppmaning om att ge upplysningar eller tillträde inte höras, att myndigheten enligt 13 § meddelar ett *föreläggande* om att den ekonomiska aktören ska vidta dessa åtgärder, varvid det saknas anledning till att åtgärder enligt 9 § ska vara överklagbara beslut.

### **10 § 2 st. Ekonomisk ersättning**

Transportstyrelsen noterar att det, till skillnad från vad som gäller avseende sanktionsavgiftens storlek i 19 § i den föreslagna lagen, inte införts något bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om avgifter för att täcka kostnader för

provtagning. Transportstyrelsen har dock redan, med stöd av det bemyndigande myndigheten tillskrivs i 17 § förordning (2016:770) om marin utrustning och 15 § förordning (2016:98) om fritidsbåtar och vattenskotrar, infört bestämmelser om avgifter för marknadskontroll, inklusive avgifter för att täcka kostnader för provtagning (se 23 kap. 5 § Transportstyrelsens föreskrifter om avgifter, TSFS 2016:105). Enligt vår mening bör myndigheten även fortsättningsvis ha ett mandat att föreskriva om avgifter för provtagning, vilket bör tydliggöras i den nya lagen.

Enligt nämnda föreskrift har Transportstyrelsen möjlighet att besluta att en avgift får sättas ner eller helt utgå eller i övrigt medge undantag om det finns synnerliga skäl (se 2 kap. 18 § TSFS 2016:105). Av 10 § 2 st. i den föreslagna lagen framgår dock att en ekonomisk aktör ska ersätta marknadskontrollmyndigheten för kostnader i samband med provtagning om produkten inte uppfyller föreskrivna krav. Vi anser emellertid att det kan finnas omständigheter som motiverar avgiftsbefrielse även i dessa situationer. Med hänsyn till hur lagen är utformad, dvs. om ersättning ska utgå, är det dock enligt Transportstyrelsens mening tveksamt om myndigheten kan tillämpa nämnda undantagsmöjlighet i avgiftsföreskriften gällande avgifter för provtagning, även om ett bemyndigande enligt vad som föreslås i ovan stycke införs i den nya lagen.

Vidare framgår av 28 § att även ett beslut enligt 10 § är överklagbara. Transportstyrelsen anser visserligen att det torde ligga närmare till hands att fatta *beslut* om rätt till ersättning än ett beslut för myndigheten om att få upplysningar eller tillträde till lokaler (eftersom det inte går att förelägga om det upplysningar). Vad gäller andra stycket om att den ekonomiska aktören ska *utge* ersättning borde det dock, enligt Transportstyrelsen, även gå att förelägga om detta enligt 13 §, varvid det kan ifrågasättas om det finns ett behov för myndigheterna av att fatta ett överklagbart *beslut* enligt 10 § andra stycket (jfr vad som sägs under 9 §).

### **15 § Vite**

Av paragrafen framgår att vissa beslut ska förenas med vite, om det *inte av särskilda skäl är obehövt*. Av utredningen framgår dock på s. 247 att ”Myndigheterna har därmed möjlighet att i det enskilda fallet avstå från att använda vite när det *inte är påkallat*”. Enligt Transportstyrelsens mening innebär detta att det enligt lagen ställs högre krav för att vite inte ska utgå än enligt nämnda uttalande. Det bör därför tydliggöras i förarbetena vad som gäller.

### **17 § Återkallelse och varningsinformation**

Varningsinformation *ska* lämnas om *föreläggande om återkallelse* inte kan meddelas någon ekonomisk aktör. Transportstyrelsen anser dock att

myndigheterna bör kunna lämna varningsinformation även om föreläggande om återkallelse de facto kan meddelas men det förefaller särskilt brådskande att informationen kommer allmänheten till kännedom (exempelvis om det finns en uppenbar fara för liv pga. att en undermålig produkt är i omsättning) eller om det kan antas att den ekonomiska aktören inte kommer att gå ut med sådan varningsinformation trots att ett föreläggande om återkallelse meddelas. Transportstyrelsen anser vidare att det kan finnas situationer då myndigheterna bör kunna ge ut varningsinformation, utan att ett föreläggande om återkallelse meddelats, exempelvis då andra typer av beslut fattats såsom föreläggande om att den ekonomiska aktören ska vidta rättelser. Denna *möjlighet* till att i andra fall utge varningsinformation bör enligt Transportstyrelsens mening framgå av lagen, eller åtminstone tydliggöras i förarbetena.

## **22 § Tillfälle till yttrande innan beslut om sanktionsavgift**

Transportstyrelsen saknar en redogörelse för hur begreppet ”tillfälle att yttra sig” ska förstås. I utredningen framgår i detta sammanhang (se s. 262) endast att ”Den som riskerar att påföras en sanktionsavgift bör, utan undantag, få *möjlighet* att yttra sig över myndighetens utredning innan beslut fattas.” Exempelvis bör det enligt Transportstyrelsens mening klargöras om det är nödvändigt att en begäran om yttrande delges den som riskerar en sanktionsavgift för att denne ska anses ha fått ”*möjlighet* att yttra sig” och, om sådan delgivning inte är möjligt, exempelvis om känd adress saknas, detta ska medföra att sanktionsavgift inte kan påföras.

## **28 § Överklagande**

Nytt förslag med hänsyn till vad som sagts ovan under 9 § och 10 §:

*28 § En marknadskontrollmyndighets beslut enligt 10 § 1 st., 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.*

## **Övrigt – möjlighet för myndigheterna att förstöra produkter**

Av utredningen s. 247 framgår: ”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.”

Transportstyrelsen är positiv till att det i lagen införs en rätt för myndigheterna att förstöra produkter och att detta således även kommer att



gälla för produkter på det icke harmoniserade området. Transportstyrelsen konstaterar vidare att vad gäller produkter på det harmoniserade området kan möjligheten för myndigheterna att förstöra produkter i de situationer som utredningen föreslår innebära en utvidgning i jämförelse till förordning (EG) nr 756/2008, enligt vilken det krävs att produkterna utgör en allvarlig risk för att myndigheterna ska kunna förstöra dem (se artikel 19.1 och artikel 29.4).

## Bilaga 1

I bilaga 1 i kommittédirektivet sägs att systemet med att tillverkarna eller andra ekonomiska aktörer (distributörer, importörer och tillverkarnas representant) har ansvar för att produkterna uppfyller kraven i stället för att tillverkarna genom förhandskontroll, innebär att de administrativa kraven på företagen minskar. Transportstyrelsen delar inte den uppfattningen. Vi anser att administration som tidigare utförts av myndigheter i det nya systemet i stället läggs på de ekonomiska aktörerna vilket medför att de administrativa kraven på företagen ökar.

---

Detta ärende har beslutats av ställföreträdande generaldirektör Ingrid Cherfils. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog Väg- och järnvägsdirektör Petra Wermström, Sjö- och luftfartsdirektör Gunnar Ljungberg, strateg Karin Nordenö, Sjö- och luft och utredare Camilla Pettersson, Strategisk utveckling och förvaltning, den senare föredragande.

Ingrid Cherfils  
Ställföreträdande generaldirektör