



Kommittédirektiv

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter

Beslut vid regeringssammanträde den 13 juni 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda behovet av kompletterande bestämmelser till Europaparlamentets och rådets förordning om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011 (EU:s marknadskontrollförordning), som beslutas inom kort. Syftet med utredningen är att förordningen ska kunna tillämpas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt som stärker marknadskontrollen inom Sverige och EU.

Utredaren ska bl.a.

- göra en översyn av svensk sektorslagstiftning som genomför eller kompletterar de rättsakter som EU:s marknadskontrollförordning omfattar och analysera om befintlig reglering behöver ändras eller kompletteras med anledning av förordningen,
- analysera om EU:s marknadskontrollförordning medför behov av ändringar eller kompletteringar i den svenska offentlighets- och sekretesslagstiftningen,
- föreslå vilka myndigheter som ska utöva marknadskontroll enligt EU:s marknadskontrollförordning och fastställa ansvarsfördelningen mellan dem,

- med utgångspunkt i att Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) ska behålla sin samordnande roll för marknadskontroll i Sverige, analysera hur bestämmelserna i EU:s marknadskontrollförordning om ett centralt samordningskontor kan kompletteras i svensk rätt, bl.a. för att tillgodose en effektiv samordning mellan berörda myndigheter,
- föreslå vilka befogenheter som statliga marknadskontrollmyndigheter ska ha och ta ställning till hur befogenheterna kan tilldelas och ska utövas,
- analysera vilka sanktionsbestämmelser som behöver införas för att följa kravet på sanktioner vid överträdelser av EU:s marknadskontrollförordning och den unionslagstiftning som anges i bilaga II till förordningen,
- föreslå vilka myndigheter som ska vara ansvariga myndigheter för kontroll av produkter som förs in på unionsmarknaden enligt EU:s marknadskontrollförordning,
- analysera vilka befogenheter och sanktionsmöjligheter som kommuner ska ha i sådan verksamhet som innebär kontroll av varor och i övrigt bedöma hur kommuner påverkas av bestämmelserna i EU:s marknadskontrollförordning,
- analysera eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen,
- i mån av tid se över reglerna om CE-märkning och tillämpningen av dem, särskilt vad gäller de förfaranden som är kriminaliserade, och
- lämna de författningsförslag som behövs för att komplettera EU:s marknadskontrollförordningen eller som annars bedöms lämpliga.

Utredaren ska i sitt arbete beakta betänkandet Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter (SOU 2017:69) samt de remissynpunkter som har lämnats med anledning av betänkandet.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2020.

Vad är marknadskontroll och hur ser dagens regelverk ut?

Med marknadskontroll avses den verksamhet och de åtgärder som ansvariga myndigheter vidtar för att se till att produkter som tillhandahålls på marknaden uppfyller gällande krav, t.ex. krav som har att göra med att produkten ska vara säker att använda, att den ska ha vissa egenskaper eller funktioner, eller ha genomgått vissa kontroller. Marknadskontroll syftar även till att skapa förutsättningar för en rättvis konkurrens. Bestämmelser om

marknadskontroll finns i sektorsspecifik unionslagstiftning och i olika svenska författningar. Horisontell sektorsövergripande unionslagstiftning finns i Europaparlamentets och rådets förordning 765/2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter (förordning 765/2008). Förordningen innehåller bl.a. allmänna bestämmelser om marknadskontrollmyndigheternas organisation, informationsutbyte mellan medlemsstaterna och Europeiska kommissionen samt vissa åtgärder som marknadskontrollmyndigheterna antingen ska eller får vidta i arbetet med att kontrollera produkter på marknaden. Förordningen innehåller även en reglering om CE-märkning av produkter. När det gäller ackreditering och CE-märkning kompletteras förordningen i svensk rätt av lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll och, när det gäller marknadskontroll av varor, av förordningen (2014:1039) om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn. Av lagen (2014:140) med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn följer att regeringen får meddela föreskrifter om skyldigheter för en kommun att lämna information till ansvariga myndigheter, när kommunen bedriver verksamhet för att kontrollera varor.

Vid 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 och utarbetar och genomför årligen en nationell handlingsplan för marknadskontroll. För närvarande är 17 marknadskontrollmyndigheter samt Kommerskollegium och Tullverket representerade i rådet.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG om allmän produktsäkerhet (det allmänna produktsäkerhetsdirektivet) finns bl.a. bestämmelser om särskilda skyldigheter för tillverkare och distributörer samt befogenheter för myndigheter. Syftet med direktivet är att säkerställa att alla produkter som släpps ut på marknaden är säkra. Direktivet ska tillämpas på alla produkter som är avsedda för konsumenter eller som under rimligen förutsebara förhållanden kan komma att användas av konsumenter, även om de inte är avsedda för dem, som tillhandahålls eller ställs till förfogande i kommersiell verksamhet. Det allmänna produktsäkerhetsdirektivet är genomfört i svensk rätt, huvudsakligen genom produktsäkerhetslagen (2004:451) och produktsäkerhetsförordningen (2004:469). Konsumentverket

är den myndighet som utövar tillsyn över att produktsäkerhetslagen följs. Andra myndigheter kan dock ha tillsynsansvar över att produktsäkerhetslagen följs i fråga om vissa varor, tjänster eller risker.

Det allmänna produktsäkerhetsdirektivet utgör inte sådan harmoniserad unionslagstiftning för vilken bestämmelserna om marknadskontroll i förordning 765/2008 är tillämplig, vilket innebär att den tillsyn som myndigheterna utövar med stöd av produktsäkerhetslagen inte är marknadskontroll i unionsrättslig mening. För sådana sektorspecifika regelverk där förordning (EG) 765/2008 är tillämplig kan även bestämmelser i produktsäkerhetslagen vara tillämpliga i fråga om konsumentprodukter. I förordning (EG) 765/2008 anges nämligen att tillämpningen av förordningen inte får hindra marknadskontrollmyndigheterna att vidta mer specifika åtgärder som föreskrivs i direktiv 2001/95/EG.

Regeringen gav den 9 juni 2016 en särskild utredare i uppdrag att bl.a. kartlägga vilka myndigheter som bedriver marknadskontroll och vilka befogenheter och sanktionsmöjligheter myndigheterna har i denna verksamhet. Uppdraget innefattade även att analysera om befintliga befogenheter och sanktionsmöjligheter är lämpliga för att uppnå en ändamålsenlig och resurseffektiv marknadskontroll i Sverige. I betänkandet Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter (SOU 2017:69) lämnas förslag till en horisontell lag om marknadskontroll av produkter, och även förslag till ändringar i produktsäkerhetslagen. Betänkandet har remitterats.

Uppdraget

En översyn av svensk sektorslagstiftning

Bestämmelserna i EU:s marknadskontrollförordning utgör ett ramverk som kompletterar och stärker befintliga bestämmelser i harmoniserad unionslagstiftning på produktområdet. Förordningen är endast tillämplig i den mån det inte finns några specifika bestämmelser med samma syfte, karaktär eller verkan i annan unionslagstiftning. Förordningen gäller för produkter som omfattas av den unionslagstiftning som förtecknas i bilaga I till förordningen. För att kunna bedöma vilka av förordningens bestämmelser som kräver kompletterande bestämmelser i svensk rätt måste en översyn göras av den svenska sektorslagstiftning som kompletterar och genomför den lagstiftning som anges i bilaga I. Ställning måste även tas till

om ändringar eller kompletteringar behöver göras i den svenska offentlighets- och sekretesslagstiftningen till följd av förordningens bestämmelser och för att informationsutbytet mellan myndigheter ska fungera effektivt.

Utredaren ska därför

- göra en översyn av svensk sektorslagstiftning som genomför eller kompletterar de rättsakter som EU:s marknadskontrollförordning omfattar och analysera om befintlig reglering behöver ändras eller kompletteras med anledning av förordningen, och
- analysera om EU:s marknadskontrollförordning medför behov av ändringar eller kompletteringar i den svenska offentlighets- och sekretesslagstiftningen.

Utse marknadskontrollmyndigheter och ett centralt samordningskontor

EU:s marknadskontrollförordning ställer krav på att en eller flera nationella marknadskontrollmyndigheter ska utses av medlemsstaterna. För det fall flera marknadskontrollmyndigheter utses ska behörighetsområdet för var och en av dem anges och det ska inrättas lämpliga kommunikations- och samordningsmekanismer som gör det möjligt för dessa myndigheter att bedriva ett nära samarbete och fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt. I Sverige finns ett antal myndigheter med ansvar för kontroll av varor. Ansvaret är fördelat utifrån respektive regelverk. För att uppfylla kraven i EU:s marknadskontrollförordning behöver en eller flera nationella marknadskontrollmyndigheter utses för samtliga av de områden som förordningen omfattar och ansvarsområdet för myndigheterna definieras. Utgångspunkten i detta arbete bör vara att behålla dagens decentraliserade system.

Medlemsstaterna ska även utse ett centralt samordningskontor som åtminstone ska ha ansvaret att representera en samordnad ståndpunkt från marknadskontrollmyndigheterna och de myndigheter som ansvarar för gränskontroll. Samordningskontoret ska delta i det nätverk (Union Product Compliance Network) som inrättas för att kommunicera nationella strategier för marknadskontroll och bistå i samarbetet mellan marknadskontrollmyndigheter i olika medlemsstater. Det är naturligt och

ändamålsenligt att Swedac behåller sin nuvarande samordnande roll för marknads kontroll i Sverige. Regleringen kring marknads kontrollrådet behöver dock kompletteras för att Swedac ska kunna utgöra ett centralt samordningskontor i den mening som avses i EU:s marknads kontrollförordning.

Utredaren ska därför

- föreslå vilka myndigheter som ska utöva marknads kontroll enligt EU:s marknads kontrollförordning och fastställa ansvars fördelningen mellan dem, och
- med utgångspunkt i att Swedac ska behålla sin samordnande roll för marknads kontroll i Sverige analysera hur bestämmelserna i EU:s marknads kontrollförordning om ett centralt samordningskontor kan kompletteras i svensk rätt, bl.a. för att tillgodose en effektiv samordning mellan berörda myndigheter.

Befogenheter och sanktionsbestämmelser

De befintliga befogenheter och sanktionsmöjligheter som svenska marknads kontrollmyndigheter har till sitt förfogande regleras i förordning 765/2008, i produktsäkerhetslagstiftningen och i sektors specifika regelverk. Befogenheterna och sanktionsmöjligheterna i produktsäkerhetslagstiftningen och de olika sektors regelverken skiljer sig åt. Begrepps bildningen är inte enhetlig, och begreppet marknads kontroll används inte alltid i verksamhet som syftar till att säkerställa att varor som tillhandahålls på marknaden uppfyller gällande krav.

Enligt EU:s marknads kontrollförordning ska medlemsstaterna tilldela sina marknads kontrollmyndigheter minimibefogenheter för marknads kontroll, utredning och tillsyn. Befogenheterna ska tilldelas och utövas i enlighet med nationell rätt och unionsrätten, inbegripet proportionalitetsprincipen, principerna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt i enlighet med nationell rätt i fråga om yttrandefrihet och mediernas frihet och mångfald.

EU:s marknads kontrollförordning ålägger även medlemsstaterna en skyldighet att införa effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner

vid överträdelser av bestämmelserna i förordningen och den harmoniserade unionslagstiftning som anges i bilaga II till förordningen och som inför skyldigheter för ekonomiska aktörer. Mot den bakgrunden behövs det en översyn av de svenska författningar som genomför eller kompletterar lagstiftningen i bilaga II och särskilt en analys av vilka sanktioner som kan vara lämpliga.

Utredaren ska därför

- föreslå vilka befogenheter som statliga marknadskontrollmyndigheter ska ha och ta ställning till hur befogenheterna kan tilldelas och ska utövas, och
- analysera vilka sanktionsbestämmelser som behöver införas för att följa kravet på sanktioner vid överträdelser av EU:s marknadskontrollförordning och av den unionslagstiftning som anges i bilaga II till förordningen.

Kontroll av produkter som förs in på unionsmarknaden

Medlemsstaterna ska enligt EU:s marknadskontrollförordning utse tullmyndigheter, en eller flera marknadskontrollmyndigheter eller någon annan myndighet till ansvariga myndigheter för kontroll av produkter som förs in på unionsmarknaden. De ansvariga myndigheterna ska skjuta upp övergången till fri omsättning bl.a. om det konstateras att den aktuella produkten inte åtföljs av den dokumentation som krävs, produkten inte är märkt på ett korrekt sätt eller om produkten utgör en allvarlig risk för hälsa, säkerhet eller miljö. De ansvariga myndigheterna ska samarbeta med marknadskontrollmyndigheterna och omedelbart underrätta dessa om man beslutar att skjuta upp en produkts övergång till fri omsättning.

Utredaren ska därför

- föreslå vilka myndigheter som ska vara ansvariga myndigheter för kontroll av produkter som förs in på unionsmarknaden enligt EU:s marknadskontrollförordning.

Kommuners uppgifter att kontrollera varor

Av EU:s marknadskontrollförordning framgår att medlemsstaterna kan ge befogenheter även till andra offentliga aktörer än utsedda marknadskontrollmyndigheter. Av lagen med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn framgår att en kommun kan ha uppgifter som innebär att varor ska uppfylla gällande krav. Det bör därför utredas om kommuner i sådan verksamhet som innebär kontroll av varor ska ha samma befogenheter och sanktionsmöjligheter som statliga marknadskontrollmyndigheter och hur kommunerna i övrigt påverkas av bestämmelserna i EU:s marknadskontrollförordning.

Utredaren ska därför

- analysera vilka befogenheter och sanktionsmöjligheter som kommuner ska ha i sådan verksamhet som innebär kontroll av varor och i övrigt bedöma hur kommuner påverkas av bestämmelserna i EU:s marknadskontrollförordning, och
- analysera eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Tillämpning av regleringen om CE-märkning

Enligt förordning 765/2008 får CE-märkning endast påföras en produkt om det är förenligt med unionslagstiftning. Bestämmelser om påföljder vid överträdelser av unionsrättslig reglering avseende CE-märkning finns i lagen om ackreditering och teknisk kontroll. Enligt lagen kan den som med uppsåt eller oaktsamhet bryter mot unionslagstiftning eller svensk författning som genomför sådan lagstiftning dömas till böter. Regeringen har uttalat att det finns utrymme för förtydligande och klargörande av regleringen kring CE-märkning och att regleringen skulle kunna göras mer lättillgänglig och förutsebar, bl.a. beträffande de förfaranden som är kriminaliserade, och att den avser att återkomma med en översyn av CE-märkningsreglerna (prop. 2010/11:80 s. 69). Även 2016 års marknadskontrollutredning har identifierat ett behov av en översyn av regelverket kring CE-märkning (SOU 2017:69 s. 267).

Det finns därmed behov av att, i mån av tid, se över reglerna om CE-märkning och tillämpningen av dem. Det bör särskilt övervägas om det är

lämpligt att behålla en ordning som innebär att vissa förfaranden är kriminaliserade.

Utredaren ska därför

- i mån av tid se över reglerna om CE-märkning och tillämpningen av dem, särskilt vad gäller de förfaranden som är kriminaliserade.

Andra frågor

Om det bedöms nödvändigt får utredaren ta upp andra närliggande frågor i samband med de frågeställningar som ska utredas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma vilka ekonomiska och andra konsekvenser eventuella förslag kan ha för enskilda personer, företag, kommuner och det allmänna. I detta ingår att bedöma ekonomiska och andra konsekvenser för berörda myndigheter. I de fall som förslagen leder till ökade kostnader för staten ska utredaren föreslå finansiering. Utredaren ska också redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har ur ett jämställdhetsperspektiv. Förslagets konsekvenser ska även i övrigt redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i arbetet inhämta information och synpunkter från berörda myndigheter, kommuner och andra relevanta aktörer. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om, och vid behov beakta, relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2020.

(Utrikesdepartementet)