

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-12-19

Närvarande: F.d. justitieråden Gustaf Sandström och Severin Blomstrand samt justitierådet Erik Nymansson

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande pakettleveranstjänster

Enligt en lagrådsremiss den 6 december 2018 har regeringen (Näringsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande pakettleveranstjänster,
2. lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Sandra Zetterdahl.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

2–5 §§

Flertalet paragrafer i den föreslagna lagen berör den nationella tillsynsmyndigheten. Det är därför lämpligt att presentera myndigheten redan i en ny 2 § och inte – som föreslagits – först i 4 §.

Föreslagna 2 § (med Lagrådets förslag 3 §) knyter an till artikel 4.5 i EU-förordningen. Enligt den artikeln får de nationella tillsynsmyndigheterna införa informationskrav utöver dem som avses i artikel 4.1 och 4.3 förutsatt att de behövs och är proportionella.

I ett svenskt perspektiv kan artikel 4.5 i EU-förordningen inte ges annan innebörd än att regleringen – i sin helhet – ska ge utrymme för informationskrav som går utöver dem som anges i artikel 4.1 och 4.3 i förordningen.

Remissförslaget innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter i enlighet med artikel 4.5 i EU-förordningen. Lagtexten bör formuleras så att det tydligare framgår att den möjlighet som ges i artikel 4.5 utnyttjas. Det är däremot inte nödvändigt att – som görs i artikel 4.5 i EU-förordningen – särskilt framhålla att tillkommande krav ska behövas och vara proportionella.

Föreslagna 3 § (med Lagrådets förslag 4 §) handlar om skyldigheten för en tillhandahållare av postleveranstjänster som är etablerad i Sverige att anmäla sin verksamhet till den nationella tillsynsmyndigheten. Det är en skyldighet som inte följer av förordningen. Det är den nationella tillsynsmyndigheten som enligt 5 § 2 utövar tillsyn över att anmälningsskyldigheten iakttas. Att det här rör sig om en reglering utanför EU-förordningen kan markeras genom att 5 § 1 får avslutas med ordet ”dessutom”.

I föreslagna 4 § sägs att den myndighet som regeringen bestämmer ska vara nationell tillsynsmyndighet enligt EU-förordningen. Vid remissbehandlingen av den promemoria som föregick lagrådsremissen ansåg Konsumentverket att det fanns skäl att låta det av lagen framgå att tillsynen av den information som ges till konsumenter sker i särskild ordning. Lagrådet gör samma bedömning. Att tillsynsansvaret är delat kan klargöras genom att det i lagtexten anges att den nationella tillsynsmyndigheten inte agerar i frågor som avses i 8 §.

Det kan knappast leda till missförstånd om den nationella tillsynsmyndigheten betecknas på detta sätt första gången den nämns i lagen men fortsättningsvis som enbart tillsynsmyndigheten.

Med dessa utgångspunkter skulle 2–4 §§ kunna ges följande lydelse.

2 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska vara nationell tillsynsmyndighet när det gäller andra frågor än som avses i 8 §.

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om annan skyldighet att lämna information än som anges i artikel 4.1 och 4.3 i EU-förordningen.

4 § En tillhandahållare av pakettleveranstjänster som är etablerad i Sverige ska anmäla sin verksamhet till tillsynsmyndigheten.

6 §

Enligt paragrafens första stycke har den nationella tillsynsmyndigheten rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. I andra stycket finns bestämmelser om att tillsynsmyndighetens beslut enligt första stycket får verkställas av Kronofogdemyndigheten.

Regleringens utformning är problematisk i några hänseenden.

Till en början kan noteras att första stycket inte på något sätt begränsar kretsen av personer som är skyldiga att på begäran lämna upplysningar eller handlingar.

Vad som föreskrivs i andra stycket väcker frågan vilka beslut enligt första stycket som kan behöva verkställas av Kronofogdemyndigheten.

Under föredragningen har upplysts att bestämmelserna har utformats med 4 kap. 14 § postlagen som förebild. Det är då att märka att den regleringen avviker på bl.a. det sättet att den ger tillsynsmyndigheten rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen. Någon sådan befogenhet föreslås inte i den nu aktuella lagen.

Regleringens utformning bör övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen.

7 §

I paragrafen finns bestämmelser om att tillsynsmyndigheten får meddela förelägganden och att sådana beslut får förenas med vite. Under föredragningen har bekräftats att såväl förelägganden under förfarandet som materiella förelägganden omfattas. Lagrådet har i ett yttrande denna dag angående EU:s hamntjänstförordning lämnat synpunkter på en liknande reglering och hänvisar till vad som har anförts där.

Enligt tredje stycket får tillsynsmyndigheten bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

I 35 § förvaltningslagen finns allmänna bestämmelser om när beslut får verkställas. Enligt huvudregeln i första stycket gäller beträffande

beslut som får överklagas inom en viss tid att de får verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats. Enligt tredje stycket får en myndighet verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska dock först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild, att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs, eller någon annan omständighet.

I förarbetena anges att det är av vikt att det generella utrymme som myndigheterna ges att avvika från huvudregeln med nödvändighet måste utformas snävt. I annat fall skulle det rättssäkerhetsskydd som huvudregeln avser att erbjuda bli alltför urvattnat. Om det finns skäl att gå längre och meddela föreskrifter om ytterligare undantag, bör det enligt regeringens mening göras i speciallagstiftningen. (Prop. 2016/17:180 s. 214.) Vidare föreskrivs i 4 § förvaltningslagen att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen tillämpas den bestämmelsen.

En fråga som inställer sig är hur tredje stycket ska tolkas i ljuset av regleringen i 35 § förvaltningslagen. I författningskommentaren till 4 § förvaltningslagen anges att frågan om en bestämmelse i en specialförfattning innebär en avvikelse från den lagen får avgöras med tillämpning av sedvanliga tolkningsmetoder. Av särskild betydelse torde då ofta vara vilket syfte specialregleringen har och hur fullständigt den reglerar förfarandet. (A. prop. s. 288.)

Den föreslagna bestämmelsen är allmänt hållen. Ordalydelsen kan ge intryck av att tillsynsmyndigheten har mycket stora möjligheter att bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart och

att myndigheten därvid inte begränsas av regleringen i 35 § förvaltningslagen. I författningskommentaren anges dock att bestämmelsen är avsedd för situationer när det krävs skyndsamma åtgärder för att de rapporteringstider som anges i EU-förordningen ska kunna hållas. Det får då förutsättas att avsikten också är att 35 § förvaltningslagen ska gälla för övriga fall.

Lagrådet föreslår att 7 § tredje stycket ges följande lydelse.

Tillsynsmyndigheten får bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart även i andra fall än som anges i 35 § förvaltningslagen, om det krävs för att de rapporteringstider som anges i EU-förordningen ska kunna hållas.

Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen

1 §

I den nya strecksatsen ska ordet "gränsöverskridande" läggas till före "paketleveranstjänster". Vidare kan noteras att det finns anledning att ändra ordningsföljden mellan de nya lagar som publicerats under 2018.