



En vision för den inre marknaden för industriprodukter

Utrikesdepartementet

2014-02-11

Dokumentbeteckning

KOM(2014) 25 slutlig

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Ekonomiska och sociala kommittén om en vision för den inre marknaden för industriprodukter

Sammanfattning

Industrivaruregelverket har varit på plats under lång tid i EU, men nya produktionsmönster i världen och en minskande industrivaruproduktion i EU har föranlett kommissionen att nu se över ramverket.

Regeringen välkomnar initiativet och dess fokus på ett stabilt regelverk, undanröjande av kvarvarande hinder, stärkt tillämpning och ett effektivt genomförande av regelverket i medlemsstaterna inklusive marknadskontroll. Vidare ser regeringen fram emot kommissionens kommande analyser, här kan nämnas särskilt gränssnittet varor/tjänster på grund av betydelsen för globala värdekedjor och den digitala utvecklingen.

Kommissionen har i sitt meddelande inte i detalj klargjort hur de instrument i form av standarder, certifiering m.m. som utgör underbyggnaden av regelverket och också är viktiga i avtal med tredje land behöver utvecklas. Vad som händer på dessa områden behöver följas noga framöver.

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen konstaterar att industrivaruregelverket varit förebild för inre marknadslagstiftningen men att man nu, 20 år efter tillskapandet av den inre marknaden, önskar bidra med en bredare vision för det kommande årtiondet. Kommissionen anser att åtgärderna brådskar.

Grunden för meddelandet finns i den översyn av regler på olika områden som ägt rum, meddelandet om en integrerad industripolitik från oktober 2012 samt ett offentligt samråd 2013. Meddelandet utgör en del av ett större industrivarupaket. Kommissionen presenterade meddelandet den 22 januari.

1.2 Förslagets innehåll

Meddelandet fokuserar på industriprodukter och exkluderar livsmedel och det som nyligen reviderats (medicinteknik, byggprodukter, kemiska produkter, motorfordon samt läkemedel - det senare p.g.a. dess specifika karaktär).

Kommissionen konstaterar att intra-EU handeln med varor ökat sedan 1993 och drar slutsatser om storskalighetsfördelar och bättre tillgång till globala marknader. Regleringsmodellen (nya metoden) med hänvisning till frivilliga standarder har tillåtit enklare upptag av innovationer, ett jämnt spelfält och samarbete internationellt.

Kommissionen sammanfattar kort systemet med harmonisering (mer än 30 direktiv och förordningar både sektoriella och horisontella) och med reglerna på det icke harmoniserade området (ömsesidigt erkännande och informationsförfarandet). Bakgrunden med den s.k. nya metoden (1985) och den översyn som skedde från 2009 och framåt för att upptäcka omotiverade skillnader i regelverket återges. Kommissionen bedömer att denna översyn kommer att ha genomförts till 2015. Nya initiativ som föreslås gäller maskindirektivet och leksaksdirektivet. Horisontella regler för standardisering, marknadskontroll och konsumentsäkerhet har också behandlats under senare år.

När det gäller ömsesidigt erkännande (på det icke harmoniserade området) kommer kommissionen att starta en ny utvärdering.

Kommissionen bedömer att det finns en inneboende förmåga till anpassning i lagstiftningen, men lämnar dessutom följande rekommendationer baserade bl.a. på inkomna synpunkter.

Konstruktionen av lagstiftningen kan förbättras genom

- vidare användning av förordningar vilket skulle leda till färre oklarheter och genomförandeproblem
- periodiska genomgångar av lagstiftningen för att upptäcka glapp och överlappningar, alltför betungande krav och nya behov

- en horisontell förordning baserad på beslut 768/2008/EG (om en gemensam ram för saluföring av produkter) bör övervägas för att stärka gemensamma element i harmoniseringslagstiftningen
- uppdatering av vägledning
- att EU-lagstiftning för ”professionella” produkter bör beakta användningsfasen i högre utsträckning (installationer, underhåll) för att undvika nationella hinder.

Lagstiftningens effektivitet bör stärkas genom

- ökat deltagande av små och medelstora företag och det civila samhället vid framtagande av nya regler och standarder
- att nationella standardiseringsorgan bör uppmuntras att ta fram sammanfattningar av harmoniserade standarder för gratis distribution så att det lättare går att bedöma vilka standarder som man är berörd av
- att marknadskontroll med hjälp av elektroniska medel bör påskyndas; myndigheter bör utrustas med scanningutrustning och ”smart phones” för att nå berörda hemsidor
- förenkling genom ökad flexibilitet för att sköta spårbarhetskrav samt e-märkning
- att, när nya harmoniserade regler skapas för tidigare icke harmoniserade varor, bör man överväga om det går att inkludera reglerna i befintliga produktdirektiv i stället för att skapa nya rättsakter.

Stärkt genomförande av harmoniserad lagstiftning genom

- mer stöd till ICSMS och RAPEX och för koordinering av marknadskontrollen
- stärkt ackreditering genom konsekvent tillämpning inom enligt 768/2008 reglerade områden
- synergier och samarbete mellan Solvit, Enterprise Europe Network för små och medelstora företag och varukontaktpunkterna; användning av informationssystemet för den inre marknaden (IMI) för varukontaktpunkterna.
- att varukontaktpunkterna bör kunna vara första kontakten för att hantera också harmoniserade produkter för att underlätta för företagen, särskilt små och medelstora företag.

Minskade administrativa bördor för företagen

- småföretagstest ska tillämpas även om det finns liten möjlighet för undantag i denna typ av lagstiftning.
- en enda referenskälla skulle kunna utvecklas med information om harmoniserad lagstiftning och standarder. Den bör vara produktbaserad snarare än rättsaktsbaserad. Arbetet är resurskrävande och bör ske i samarbete med näringslivet.
- val mellan användning av en eller flera försäkringar om överensstämmelse bör vara möjligt.

- alltför frekventa ändringar i lagstiftningen bör undvikas och konsekvensanalyser och offentligt samråd bör genomföras.

2013/14:FPM52

Att utvidga räckvidden för unionens harmoniseringslagstiftning för industriprodukter genom att

- internationell konvergens i lagstiftning och i standarder bör eftersträvas. Den transatlantiska förhandlingen är ett viktigt steg men ytterligare regelsamarbete på viktiga exportmarknader bör utforskas, t.ex. Kina, Ryssland, Australien etc. (dessa länder baserar ofta sina standarder på internationella eller EU-standarder).

I den mer visionära delen av meddelandet konstaterar kommissionen att behovet av att hantera regulativa krav kommer att öka i takt med teknikutveckling och etablerandet av globala värdekedjor. Uppmärksamheten - särskilt för att minska de administrativa bördorna för små och medelstora företag - bör inriktas på följande.

Ett stärkt tillämpningsmaskineri

Förstärkt marknadskontroll och ökade resurser i medlemsstaterna för detta är nyckel till förbättrat genomförande. För att undvika ett splittrat system för åtgärder överväger kommissionen att utarbeta ett förslag om att strömlinjeforma sanktionsmedel för brott mot harmoniserad gemenskapslagstiftning. En plattform för tillämpningsmyndigheter skulle dessutom kunna etableras för ömsesidigt samarbete medlemsstaterna emellan.

Horisontell lagstiftning om varor

För att undvika överlappande och motstridiga sektoriella regler har vissa intressenter enligt kommissionen framfört önskemål om en sektorsövergripande reglering. Det skulle kunna åstadkommas genom en horisontell EU-förordning, förslagvis i kombination med förslaget om sanktionsmedel. Existerande ramverk för saluföring av produkter skulle strömlinjeformas och förenklas. Detta inkluderar regler om underhåll och andra regler som är tillämpliga efter att produkten sålts.

Innovation och den digitala framtiden

3-D teknik kan ändra förutsättningarna för produktion både när det gäller lokalisering och hållbarhetsaspekter. Ur regelsynvinkel leder denna lovande utveckling också till vissa utmaningar avseende risker med produkternas natur och deras användning.

Sakernas internet, en teknik där föremål förses med mikroskopiska identifieringsapparater, utnyttjas alltmer för spårbarhet, omhändertagande, avfall m.m. Lagstiftningen är ännu inte anpassad till utvecklingen, men vid framtagande av nya regelförslag ska kommissionen ta hänsyn till den tekniska utvecklingen. Dessutom ska ett initiativ om e-överensstämmelse lanseras. Det ska leda till att uppfyllandet av harmoniserade regler kan ske via e-märkning, digital marknads kontroll och elektronisk försäkran om överensstämmelse. Även språkrav väntas bli lättare att uppfylla på så sätt.

Otydligare gränsdragning mellan varor och tjänster

Kommissionen planerar att analysera hur gränssnittet mellan varor och tjänster ska hanteras på den inre marknaden. Orsaken är att varor och tjänster kompletterar varandra i allt högre utsträckning, vilket har stor effekt på ekonomin.

När det gäller avancerad tillverkning av varor spelar utbildning, underhåll, finansiell förmedling, kunskapsintensiva affärstjänster och försäkringar en viktig roll. Enligt kommissionen går mer än en tredjedel av mervärdet i tillverkningens slutproduktion att tillskriva tjänster.

Fler förordningar, färre direktiv

Den långt drivna integrationen av produktregler på inre marknaden leder till nya utmaningar, bl.a. är möjligheten att få information om regler en viktig fråga. Att kommunicera med ett 30-tal olika länder på olika språk om direktiv som kanske genomförts mer eller mindre korrekt är en utmaning, särskilt för små och medelstora företag. Kommissionen kommer därför att i normalfallet föreslå förordningar i fortsättningen i stället för direktiv. Det väntas också medföra färre överträdelseärenden.

Regelansats gynnsam för företagen

När regler ses över ska kommissionen överväga om det går att samla alla regler som gäller för en produktkategori på samma ställe. Detta gäller i ett långsiktigt perspektiv och vid periodisk översyn av lagstiftning. Konsekvensanalyser ska upprättas.

Myndigheter uppmanas vidare att engagera sig i standardiseringen så att standarder inte leder till fragmentering av marknaden.

Den globala marknaden

Behovet att hantera handelshinder kommer att öka, särskilt mot bakgrund av minskade tariffära hinder. EU bör förstärka strategiska dialoger med tredje land, bl.a. snabbt växande ekonomier, för att bygga ömsesidigt förtroende och uppnå förutsägbarhet eftersom det är viktigt för industrin att kunna planera. EU ska fortsätta att understödja internationellt samarbete om

Olika ansatser för regelsamarbete tillämpas beroende på vilka länder det rör sig om. För länder som ligger nära EU är anpassning till EU-regelverket målet. Regelkonvergens är även att föredra framför avtal om ömsesidigt erkännande i förhållande till andra tredje länder. I de frihandelsavtal med viktigare industrialiserade länder som förhandlas tas möjligheten till diskussion om handelshinder och gemensamma globala regler till vara.

Det f.n. förhandlade transatlantiska avtalet skulle kunna leda till gemensamma regler för nya teknologier och underlätta påverkan på globala regler för framtidens industrier. EU-regelverkets effekt på konkurrenskraften hos medlemsstaternas företag behöver beaktas.

Kommissionens slutsatser

Kommissionen sammanfattar meddelandet med att den inre marknaden, trots sin långt drivna integration på industrivaruområdet, behöver fortsätta att utvecklas för att vara i fas med teknisk och samhällelig utveckling. På samma gång behövs perioder av stabilitet. Kommissionen kommer därför inte att föreslå ändringar i regelverket på kort sikt utan koncentrerar sig på konsolidering och tillämpning.

Arbetet med förslag som leder till en harmoniserad ansats för sanktionsmedel och ett gemensamt regelverk för saluföring av industriprodukter kommer att fortsätta.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det kan inte bedömas innan specifika förslag föreligger.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Inga då meddelandet i sig inte innehåller några detaljerade förslag.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar initiativet och dess fokus på undanröjande av kvarvarande hinder, stärkt tillämpning och ett effektivt genomförande av regelverket i medlemsstaterna inklusive marknadskontroll.

Vidare ser regeringen fram emot kommissionens kommande analyser, här kan nämnas särskilt gränssnittet varor/tjänster genom betydelsen för globala värdekedjor liksom kommande arbete med ömsesidigt erkännande.

Möjligen kan de visionära delarna av meddelandet uppfattas som något svaga. Det kan noteras att regelverket avses uppdateras successivt med anpassning till digitala lösningar på samma gång som vikten av förutsägbarhet och stabilitet i regelverket lyfts fram.

Regeringen återkommer med ståndpunkter avseende en del skarpare förslag, t.ex. förslaget om gemensamma sanktionsmedel, en förordning i stället för beslutet om en gemensam ram för saluföring av produkter samt inkluderandet av regler om underhåll m.m. i vissa rättsakter om varor.

Kommissionen har i sitt meddelande inte i detalj klargjort hur de instrument i form av standarder, certifiering, ackreditering m.m. som utgör underbyggnaden av regelverket och också är viktiga i avtal med tredje land behöver utvecklas. Vad som händer på dessa områden måste följas noga framöver.

Meddelandet föreslår åtgärder främst på systemnivå. Särskilda produktsektorer behandlas inte. Det innebär bland annat att det viktiga tillväxtområdet hållbar utveckling inte lyfts fram i just det här meddelandet och inte heller diskussionen om kumulativa effekter i lagstiftningen avseende miljökrav.

Den är inte en svensk ståndpunkt att förordningar ska vara utgångspunkt vid val mellan rättsakters form.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Inte kända ännu.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inte kända ännu.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandets inriktning synes överensstämma med synpunkter som framkommit vid möten med industrirepresentanter under 2013, men ytterligare återkoppling kommer att ske.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt då det rör sig om ett meddelande och inte förslag till konkreta lagstiftningsakter.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

En subsidiaritets- och proportionalitetsbedömning kräver mer detaljerade förslag, vilket f.n. inte föreligger.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Hanteringen är fortfarande något oklar. Meddelandet behandlas tillsammans med resten av industripaketet vid Konkurrenskraftsrådets möte i februari och sannolikt också vid ytterligare möten.

4.2 Fackuttryck/termer

ICSMS är ett informationsverktyg som används i marknadskontrollen. RAPEX är ett informationssystem för farliga varor. IMI (Internal Market Information System) är ett elektroniskt verktyg för informationsutbyte mellan europeiska myndigheter. Enterprise Europe Network är ett nätverk för att ge stöd till små och medelstora företag för att öka internationaliseringen. Solvit är ett nätverk för problemlösning inom EU.

Beslut 768/2008/EG gäller en gemensam ram för saluföring av produkter.

Förordning (EG) 764/2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat gäller ömsesidigt erkännande på det icke harmoniserade området och innehåller krav på etablerande av en varukontaktpunkt.