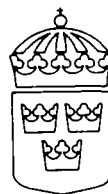


Regeringens proposition 1993/94:161



Marknadskontroll för produktsäkerhet, m.m.

Prop.
1993/94:161

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 februari 1994

Carl Bildt

Per Westerberg
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås riktlinjer för organisationen av en marknadskontroll av produkter till skydd för främst liv, hälsa och miljö. Riktlinjerna innebär att ansvaret för marknadskontrollen fördelas områdesvis på redan befintliga tillsynsmyndigheter. Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC) avses bli samordnande organ. Upprättandet av denna marknadskontroll är en följd av Sveriges åtaganden enligt EES-avtalet.

Vidare begärs riksdagens bemyndigande att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får besluta om avgifter för tillsynen av att legala krav på mätton och färdigförpackade varor är uppfyllda.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	3
3	Marknadskontroll i EG	3
3.1	Den inre marknaden	3
3.2	Avlägsnandet av tekniska handelshinder	5
3.3	Marknadskontroll	7
3.3.1	Marknadskontrollens innebörd	7
3.3.2	EG:s krav på marknadskontroll	9
3.3.3	Marknadskontrollens innehåll	10
3.4	Gränskontroll	12
3.5	EES-avtalets konsekvenser för Sverige	12
4	SWEDACs rapport och remissorganens synpunkter	13
4.1	Huvuddragen i utredningen	13
4.2	Ett fördelat ansvar för befintliga sektors- myndigheter	14
4.3	En samordnings- och kontaktfunktion	18
4.4	Behovet av legala befogenheter vid kontroll	19
4.5	Finansieringen av marknadskontrollen	20
5	Regeringens förslag och bedömningar	21
5.1	De allmänna riktlinjerna	21
5.2	Fördelningen av marknadskontrollansvaret	23
5.3	Ett samordnings- och kontaktorgan	25
5.4	Befogenheter och sanktioner	27
5.5	Marknadskontrollens finansiering	28
5.6	Behovet av informationsutbyte	30
6	Finansiering inom området legal mätteknik m.m.	31
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 februari 1994	33

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner de föreslagna riktlinjerna för organisationen av en marknads kontroll av produkter (avsnitt 5.1),
2. bemyndigar regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att besluta om avgifter för tillsynen inom den legala mättekniken och av färdigförpackade varor (avsnitt 6).

2 Ärendet och dess beredning

Avtalet om det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) trädde i kraft den 1 januari 1994. Enligt detta avtal har Sverige förpliktat sig att följa för hela samarbetsområdet gemensamma regler bl.a. beträffande produktsäkerhet. I förpliktelseerna ingår även att det i Sverige skall bedrivas en marknads kontroll, som syftar till att säkerhetsmässigt undermåliga produkter skall kunna upptäckas och vid behov t.ex. förbjudas för vidare marknadsföring och användning.

Som ett led i förberedelserna för EES-avtalet uppdrog regeringen den 24 september 1992 åt Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC) att utreda frågor om marknadsövervakning av produkter, som kan skada människor, djur och miljö. SWEDAC överlämnade den 17 februari 1993 rapporten Marknads kontroll - en EG-anpassning till följd av EES-avtalet (SWEDAC DOC 93:7). Rapporten har remissbehandlats och en remissammanställning finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr 342/93).

SWEDAC har vidare i skrivelser inkomna den 21 och 22 oktober 1993 till regeringen lämnat förslag om avgifter för finansieringen av den tillsyn som skall ske på området för legal mätteknik och som i huvudsak omfattar kontrollen av vågar i butiker, bränslemätare på bensinstationer och färdigförpackade varor utom livsmedel.

3 Marknads kontroll i EG

3.1 Den inre marknaden

Den 1 januari 1993 etablerade EG sin inre marknad. Därmed skall inre gränskontroller ha avskaffats och fri rörlighet gälla för varor, tjänster, personer och kapital. Även om mycket arbete återstår innan marknaden i sin helhet fungerar på önskvärt sätt, har dock de planerade åtgärderna i syfte att skapa den inre marknaden, vilka redovisades i EG:s vitbok år 1985, i stort sett genomförts. Vad gäller varors rörlighet är således det regelverk som skisserades i vitboken för att eliminera *fysiska hinder* (kontroller och formaliteter vid passerande av EG:s inre gränser) i huvudsak på plats.

Marknadskontroll är EG:s beteckning på den kontroll i säkerhetsavseende som medlemsstaterna skall utföra beträffande produkter som släppts ut på marknaden. Den utgör ett väsentligt led i EG:s ordning för den inre marknadens funktion beträffande varornas fria rörlighet. Det är nödvändigt för förståelsen av de frågor som behandlas i propositionen att placera in marknadskontrollen i ett större sammanhang. Inledningsvis ges därför en bredare beskrivning av denna ordning och hur den allmänt påverkar Sverige enligt EES-avtalet.

Den fria rörligheten av varor förutsätter att hinder för handeln tas bort. Man brukar tala om traditionella och tekniska handelshinder. De traditionella hindren – kvoteringar och tullsatser – avskaffades tidigt mellan medlemsländerna och senare också mellan EG- och EFTA-länderna genom frihandelsavtal.

De tekniska handelshindren är av en helt annan karaktär och de har visat sig betydligt svårare att ta bort. Grunden för dem kan vara klimatiska, kulturella eller utvecklingsbetingade skillnader mellan länderna. Deras utformning kan vara oklar – och odokumenterad – och deras effekter svåra att förutse. De kan avsiktligt vara utformade så att de gynnar inhemsk tillverkning.

Överst på listan för tekniska handelshinder brukar sättas dels skiljaktiga nationella krav på produkter till skydd för liv, hälsa, miljö m.m., dels skiljaktiga nationella förfaranden och metoder för kontroll av att sådana krav är uppfyllda. För det sistnämnda ledet använder EG termen *bedömning av överensstämmelse* (conformity assessment).

För att etablera den inre marknaden har EG lagt ned stora ansträngningar på att avskaffa tekniska handelshinder. EG:s metodik för detta beskrivs närmare i avsnitt 3.2. Verksamheten syftar till att skapa klara och enhetliga regler för produktkrav och bedömning av överensstämmelse. Genom dessa regler klagörs förutsättningarna för att en produkt skall få släppas ut på marknaden. De tar i första hand sikte på stadiet fram till denna tidpunkt, vilket är naturligt med hänsyn till det grundläggande syftet att garantera fri rörlighet.

För den inre marknadens funktion har EG emellertid ansett det nödvändigt att också ha en marknadskontroll. Denna är – i motsats till bedömning av överensstämmelse före marknadstillträdet – en statlig uppgift, som skall utföras av myndigheter med särskilda befogenheter. Den skall med rimlig grad av säkerhet leda till upptäckt av produkter i handeln, som inte fyller måttet i säkerhetshänseende. Eftersom varorna skall passera fritt över de inre gränserna, är ett effektivt samarbete mellan medlemsländerna grundläggande för framgång i detta hänseende. I systemet ingår därför samarbete och informationsutbyte över gränserna så att farliga produkter snabbt kan identifieras och avlägsnas från hela EG-marknaden. Marknadskontrollen behandlas närmare i avsnitt 3.3.

Den inre marknaden bygger således på att varor fritt skall passera de inre gränserna mellan EG-länderna. Däremot förutsätts en viss kontroll ske av tullmyndigheterna vid de yttre gränserna, och EG har nyligen utfärdat vissa bestämmelser om detta. Frågan, som behandlas närmare i avsnitt 3.4, har av naturliga skäl en stark anknytning till marknadskontrollen.

Avslutningsvis berörs konsekvenserna för Sveriges del av EG:s ordning genom EES-avtalet i avsnitt 3.5. Marknadskontrollen i Sverige behandlas sedan närmare i avsnitt 4 och 5.

3.2 Avlägsnandet av tekniska handelshinder

För att undvika tekniska handelshinder krävs att tekniska regler om produktkrav och bedömning av överensstämmelse utformas på ett sätt som medger fri rörlighet av varor.

Ett viktigt led i frihandelsarbetet gäller åtgärder för att förhindra uppkomsten av nya handelshinder genom nationella bestämmelser. Genom ett direktiv år 1983 (83/189/EEG) infördes ett informationsförfarande inom EG beträffande planerade nationella tekniska föreskrifter och standarder. Förfarandet innebär att kommissionen och övriga medlemsländer skall beredas tillfälle att anföra synpunkter innan sådana föreskrifter och standarder införs. Mellan EG och EFTA-länderna avtalades år 1989 om ett motsvarande informationsutbyte (se SFS 1990:966). Denna överenskommelse har nu ersatts av EES-avtalets innehåll på området. Informationsförfarandet i EES bygger på EG:s ordning men har på flera punkter anpassats till förhållandena i EES. För svensk del finns bestämmelser om detta i förordningen (1990:986, omtryckt 1993:1337) om tekniska regler.

Inom EG gäller en allmän princip om varors fria rörlighet, som grundar sig på artikel 30 i Romfördraget. Den brukar efter ett rättsfall i EG-domstolen kallas *Cassis de Dijon-principen*. Den innebär att en vara som lagligen får marknadsföras i ett EG-land även fritt skall få säljas och användas i övriga medlemsländer, *om inte särskilda skäl kan åberopas för motsatsen*. Den gäller generellt för produkter som inte omfattas av särskilda, gemensamma EG-bestämmelser (icke-harmoniserade områden). Tillämpningen av denna princip har gett upphov till en omfattande domstolspraxis inom EG. En viktig konsekvens av denna praxis är att vissa tvingande samhällshänsyn, som inte finns uppräknade i artikel 36 i Romfördraget, kan utgöra en grund för begränsning av den fria rörligheten. Mycket kort kan rättsläget inom EG sammanfattas med att en medlemsstat har rätt att upprätthålla en nationell reglering inom icke-harmoniserade områden, om tre villkor samtidigt är uppfyllda, nämligen om

- den avser att skydda ett i artikel 36 i Romfördraget erkänt intresse eller något av de ytterligare intressen som erkänts av EG-domstolen, t.ex. konsument- eller miljöskydd,
- den är nödvändig för att uppnå det avsedda skyddet och
- det finns en proportionalitet mellan det skydd som uppnås och det hinder för den fria varurörligheten som regleringen medför.

Genom *Cassis de Dijon-principen* har EG – utan att behöva införa gemensamma EG-regler – utvecklat en metod att avskaffa tekniska handelshinder, som grundas på nationella regler. Nationella regler som inte uppfyller de nämnda kraven får inte åberopas för att stoppa en vara som har importerats. Genom EES-avtalet gäller nu motsvarande inom EES. *Cassis*

I fråga om vissa produkter har EG ansett det nödvändigt för den fria rörligheten att skapa gemensamma EG-regler. Det sker normalt i form av direktiv, numera enligt artikel 100a i Romfördraget som medger majoritetsbeslut. Produktdirektiv skall sedan år 1985 utformas enligt den *nya metoden*, som innebär att de säkerhetskrav på produkterna som fastställs i direktivet är relativt allmänt hållna. De betecknas *väsentliga säkerhetskrav* och blir genom direktivformen rättsligt bindande. Medlemsstaterna måste införliva dem i sin rättsordning och de aktuella produkterna måste uppfylla säkerhetskraven för att de skall få släppas ut på marknaden. Det överläts sedan åt de europeiska standardiseringsorganen att utarbeta harmoniserade frivilliga standarder med tekniska specifikationer för produkterna. En produkt som tillverkats enligt en sådan standard skall förutsättas uppfylla de väsentliga säkerhetskraven i direktivet och standarden får därigenom, trots att den inte är formellt bindande, en särskild rättsverkan.

Direktiv enligt den nya metoden innehåller bestämmelser om CE-märkning, som innebär att produkterna skall märkas av tillverkaren eller importören på visst sätt. Märkningen skall visa att tillverkaren försäkrar att produkten uppfyller direktivets säkerhetskrav och att den har genomgått föreskrivet förfarande för bedömning av överensstämmelse.

Huvudprinciperna i EG:s system för bedömning av överensstämmelse har lagts fast i beslut av EU-rådet. De centrala besluten är dels resolutionen den 21 december 1989 om *en helhetssyn på bedömning av överensstämmelse* (a global approach to conformity assessment), dels beslutet den 13 december 1990 om moduler för olika stadier i förfaranden vid bedömning av överensstämmelse, avsedda att användas i tekniska harmoniseringsdirektiv. I det senare beslutet har den 22 juli 1993 gjorts vissa kompletteringar om riktlinjer för CE-märkningen, vilket föranlett att det formellt ersatts med ett nytt beslut (93/465/EEG) med samma rubrik av den dagen. En närmare beskrivning av bedömning av överensstämmelse inom EG och EES finns i prop. 1991/92:170, bil. 11, s. 39f.

Produktdirektiv från EG enligt den nya metoden

1. Enkla tryckkärl (87/404/EEG)
2. Leksaker (88/378/EEG)
3. Byggprodukter (89/106/EEG)
4. Elektromagnetisk kompatibilitet (89/336/EEG)
5. Maskiner (89/392/EEG)
6. Personlig skyddsutrustning (89/686/EEG)
7. Icke automatiska vågar (90/384/EEG)
8. Aktiva implantat (90/385/EEG)
9. Gasapparater (90/396/EEG)
10. Teleterminalutrustning (91/263/EEG)
11. Varmvattenpannor (92/42/EEG)
12. Explosiva varor (93/15/EEG)
13. Medicintekniska produkter (93/42/EEG)
14. Lågspänningsutrustning (73/23/EEG, ändrat genom 93/68/EEG)

Direktiv enligt den nya metoden kommer att successivt införas på andra produktområden som regleras genom gemensamma EG-regler. Det innebär att kontrollordningarna kommer att utformas enligt EG:s helhetssyn från år 1989. Alltjämt gäller dock ett stort antal äldre produktdirektiv, som har en

helt annan uppbyggnad med detaljerade tekniska specifikationer och varierande bestämmelser om provning, kontroll och märkning. De är i allmänhet utformade på ett sådant sätt att de medger att medlemsländerna avstår från att reglera produkttypen i fråga eller att de har avvikande nationella bestämmelser, så länge man inte hindrar produkter som uppfyller direktivets krav att fritt få marknadsföras och användas i landet.

Direktiv enligt den nya metoden är däremot totalharmoniserande, dvs. de innehåller alla de EG-bestämmelser som skall tillämpas för rätten att släppa ut på marknaden och ta i bruk de produkter som omfattas. Tidigare beslutade direktiv av detta slag finns uppräknade i prop. 1992/93:87 om en lag om CE-märket. Dessa direktiv har numera gjorts enhetliga i fråga om bestämmelser om CE-märkning m.m. Det har skett genom ett direktiv av den 22 juli 1993, varigenom ändringar görs i de tidigare direktiven (93/68/EEG). Dessa ändringar träder i kraft den 1 januari 1995.

Under år 1993 har dessutom tillkommit två direktiv enligt den nya metoden, ett om explosiva varor (93/15/EEG) och ett om medicintekniska produkter (93/42/EEG).

3.3 Marknadskontroll

3.3.1 Marknadskontrollens innebörd

Med *marknadskontroll* avser EG en bestämd form av kontroll av produkters säkerhet. Den måste hållas isär från den kontroll som sker inom ramen för angivna förfaranden för bedömning av överensstämmelse. Det finns skäl att närmare belysa detta.

En produkt kan sägas ha en omloppstid från idéstadiet till skrotning. Under denna tid kan provning av produktens egenskaper och kontroll av att den uppfyller ställda krav ske många gånger. Tillverkaren måste själv förvissa sig om att produkten uppfyller marknadens kvalitetskrav. Beträffande många produkter som kan medföra skador förekommer dessutom sedan gammalt krav från staten om att produkten inte skall skada liv, hälsa, miljö m.m. och att den skall genomgå någon form av kontroll för att visa detta.

Omloppstiden kan översiktligt indelas i stadierna

- konstruktion,
- tillverkning,
- tillhandahållande på marknaden,
- användning och
- skrotning.

Av staten föreskriven kontroll kan förekomma i alla dessa stadier. En viktig punkt i omloppstiden är när produkten släpps ut på marknaden eller tas i bruk och därmed kan orsaka skador vid användning. Normalt gäller av staten föreskrivna krav att produkten då skall vara säker och kontrollerad. EG:s produkt direktiv med däri ingående förfaranden för bedömning av överensstämmelse tar sikte på produktens beskaffenhet vid marknadstillträdet. Detta är en naturlig följd av direktivens grundläggande syfte att garantera fri rörlighet av produkterna i fråga.

Det traditionella svenska systemet för kontroll av farliga produkter har inneburit krav på ett förhandsgodkännande av en myndighet – eller annat organ med myndighetsbefogenheter – innan en produkt får saluföras. En sådan kontroll kan gälla produktens konstruktion eller tillverkning. Beträffande massproducerade artiklar (t.ex. elmateriel) har kontrollen i huvudsak gällt produktens konstruktion i form av s.k. typkontroll av ett eller ett fåtal exemplar av produkten. Som villkor gäller sedan att de tillverkade exemplaren skall överensstämma med vad som typprovats. För särskilt farliga produkter kan gälla att varje tillverkat exemplar av produkten skall godkännas av staten. Det svenska systemet med statliga förhandsgodkännanden håller nu på att omformas till en EG-modell även på områden som inte direkt berörs av EG-regler.

Enligt EG:s policy på området skall en obligatorisk statlig förhandskontroll undvikas. Det betyder inte att farliga produkter skall kunna komma ut på marknaden utan föregående provning och kontroll. Grundläggande är emellertid att tillverkaren eller importören släpper ut produkten på marknaden på eget ansvar. Den skall då vara CE-märkt, vilket visar att den uppfyller alla direktivkrav som riktas mot den. Förfarandet för bedömning av överensstämmelse skall, enligt de moduler som används i direktiven, täcka både konstruktions- och tillverkningsfasen.

I det enklaste fallet (modul A) räcker det med att tillverkaren i en *försäkran om överensstämmelse* själv intygar att gällande krav, som kan innefatta provning, har uppfyllts. Annars krävs i varierande grad medverkan av ett *anmält organ*, dvs. ett fristående provnings- eller certifieringsorgan som efter särskild granskning anmälts inom EES som kompetent att utföra vissa kvalificerade kontrolltjänster reglerade i ett eller flera produktdirektiv. Det kan röra sig om krav på typprovning (modul B), då det anmälda organet skall utfärda ett typintyg. Som förutsättning för CE-märkning gäller då bl.a. att tillverkaren kan förete ett sådant intyg.

Tillverkare som har etablerat ett kvalitetssystem för hela sin verksamhet och som övervakas av ett anmält organ, kan tillämpa vissa moduler. I ett anmält organs uppgifter kan ingå t.ex. stickprovskontroller under tillverkningen. En strävan finns att ge viss valfrihet inom ramen för varje förfarande, bl.a. med syftet att stimulera kvalitetsarbete. Om anmälda organ har medverkat skall detta framgå av CE-märkningen, som i sådana fall skall innehålla organets identifikationsnummer. Varje anmält organ tilldelas ett sådant nummer i samband med anmälan.

Anmälda organ skall uppfylla krav på kompetens för den uppgift som anmälan avser. Det är medlemsstaterna som avgör vilka organ de vill anmäla och som svarar för att de uppfyller kompetenskraven. I Sverige regleras utseendet av anmälda organ i lagen (1992:1119) om teknisk kontroll. Vid en tillämpning av EES-avtalet ger denna lag en rätt åt varje organ som så önskar och som uppfyller kompetenskraven att bli anmält. Kompetenskontrollen görs av SWEDAC i samråd med föreskrivande myndigheter.

Det bör observeras att anmälda organ är kommersiellt arbetande företag, som utför specificerade tekniska uppgifter på uppdrag av kunder och att det alltså inte är fråga om något "godkännande" på statens eller EG:s vägnar. En tillverkare kan vända sig till vilket anmält organ han önskar och uppdraget utförs för hans räkning. Några statliga befogenheter att t.ex. vidta

tvångsåtgärder har inte de anmälda organen. Det är fråga om ett tekniskt förfarande utanför myndighetssfären.

Marknadskontrollen tar däremot sikte på det stadium i omloppstiden då produkten redan finns på marknaden. Det är en statlig efterkontroll av att tillverkare eller importörer har fullgjort sina förpliktelser. Det grundläggande syftet med CE-märkningen är att den skall underlätta marknadskontrollen, som är en uppgift för statliga myndigheter med särskilda befogenheter. De anmälda organen kan inte utan vidare utnyttjas i marknadskontrollen, om de i ett tidigare skede gjort insatser i det system som skall övervakas.

Från marknadskontrollen måste också särskiljas sådan s.k. återkommande kontroll som kan förekomma under en produkts användning och som syftar till att kontrollera att produkten inte på grund av förslitning eller bristande underhåll orsakar skador. I Sverige sker sådan kontroll t.ex. av bilar och personbussar. Eftersom denna typ av kontroll har mycket liten betydelse för varors fria rörlighet, saknas i stort sett EG-regler om den. Medlemsstaterna får själva besluta om sådan kontroll, som dock inte får utformas så att den indirekt hindrar den fria rörligheten.

3.3.2 EG:s krav på marknadskontroll

Några samlade bestämmelser om hur marknadskontrollen skall organiseras och bedrivs finns inte inom EG. Det är först på senare tid som EG har behandlat frågan på ett mera systematiskt sätt. Det har förutsatts att medlemsstaterna ordnar en sådan kontroll utan reglering från EG:s sida och den närhetsprincip, som omnämns i Maastricht-fördraget, förutsätter att frågor som kan lösas nationellt inte skall regleras på gemenskapsnivå. Betydelsen av en effektiv marknadskontroll för hela den inre marknaden uppmärksammas emellertid alltmer och frågan tillmäts nu stor betydelse. Något mer än relativt allmänt hållna krav finns dock ännu inte i de rättsakter som behandlar frågan och närhetsprincipen talar mot detaljreglering.

Om nivåerna skulle komma att skilja sig åt alltför mycket mellan länderna, kan det dock bli aktuellt med gemensamma EG-bestämmelser om kontrollens omfattning m.m. Som framgår av SWEDACs rapport avser EG-kommissionen att utarbeta en handbok för utformningen av direktiv enligt den nya metoden. Denna handbok skulle komma att innehålla även ett avsnitt om marknadskontroll. Hittills har endast preliminära förslag till ett sådant avsnitt presenterats i form av arbetsdokument.

Från legal synpunkt vilar EG:s krav på marknadskontroll framför allt på produktdirektiven enligt den nya metoden och på direktivet (92/59/EEG) av den 29 juni 1992 om allmän produktsäkerhet. Detta produktsäkerhetsdirektiv finns i engelskspråkig version som bilaga till SWEDACs rapport.

Direktiv enligt den nya metoden förutsätter att medlemsländerna utför marknadskontroll, men de saknar i stort sett regler för hur den skall bedrivs. Det finns emellertid ett allmänt krav på nödvändiga åtgärder som skall säkerställa att endast produkter, som uppfyller direktivets krav, kan släppas ut på marknaden och tas i bruk. Desutom finns s.k. skydds klausuler, som ålägger medlemsstaterna att vidta åtgärder om de upptäcker en

CE-märkt produkt, som kan medföra en säkerhetsrisk. Vid ett sådant ingripande har medlemsstaterna även en skyldighet att informera kommissionen, som inleder ett särskilt förfarande. En närmare beskrivning om detta finns i SWEDACs rapport.

I de nu antagna riktlinjerna för CE-märkningen ingår en skyldighet för medlemsstaterna att, om de upptäcker produkter som CE-märkts utan att detta varit berättigat, se till att överträdelsen upphör. I sista hand kan staterna bli skyldiga att vidta åtgärder för att förbjuda fortsatt utsläppande på marknaden och säkerställa att redan utsläppta produkter återkallas. Enligt det nämnda direktivet av den 22 juli 1993 om ändringar i tidigare direktiv enligt den nya metoden anpassas skyddsklausulerna till detta.

Äldre direktiv innehåller normalt inga bestämmelser om marknadskontroll. EG har emellertid genom produktsäkerhetsdirektivet antagit allmänna regler om produktsäkerhet och marknadskontroll. Direktivets grundläggande syfte är att säkerställa att produkter som släppts ut på marknaden är säkra. Bestämmelserna gäller alla produkter som är avsedda för eller sannolikt kommer att användas av konsumenter och skall tillämpas i den mån specifika regler saknas i de produktvisa direktiven. De kompletterar därigenom till viss del också produkt direktiv enligt den nya metoden.

I produktsäkerhetsdirektivet anges skyldigheter för tillverkare och importörer att vidta åtgärder i säkerhetssyfte och skyldighet för medlemsstaterna att bl.a. utse myndigheter med ansvar för marknadskontroll. Vidare finns bestämmelser om underrättelseskyldighet och utbyte av information. Det införs också ett särskilt förfarande för ingripanden på gemenskapsnivå i situationer, då det föreligger allvarlig och akut fara för konsumenternas säkerhet. En särskild kommitté för brådskande produktsäkerhetsfrågor skall genom majoritetsbeslut kunna begära åtgärder som verkställs av kommissionen.

Produktsäkerhetsdirektivet träder inom EG i kraft den 29 juni 1994 och ersätter då rådets beslut (89/45/EEG) av den 21 december 1988 om ett gemenskapssystem för snabb information om faror som härrör från konsumentprodukter. Detta system, som benämns *Rapid Information Exchange System* (RAPEX), omfattas av EES-avtalet. Enligt RAPEX skall i varje stat en eller flera behöriga myndigheter utses, som skall vidarebefordra och ta emot underrättelser. Som svenska myndigheter har för denna uppgift utsetts Konsumentverket (SFS 1993:1322) och Livsmedelsverket (SFS 1993:1535).

3.3.3 Marknadskontrollens innehåll

Om medlemsstaternas förpliktelser och befogenheter finns bestämmelser i produktsäkerhetsdirektivets artiklar 5 och 6. Enligt artikel 5 första stycket skall medlemsstaterna anta de bestämmelser som krävs för att tillverkare och distributörer skall iakta sina förpliktelser att endast släppa ut säkra produkter på marknaden.

I andra stycket finns det grundläggande kravet på marknadskontroll. Medlemsstaterna skall inrätta eller utse myndigheter för sådan kontroll med nödvändiga befogenheter för att vidta sådana lämpliga åtgärder som åvilar dem enligt direktivet inklusive möjligheten att vidta lämpliga sanktioner. Dessa

myndigheter skall anmälas till kommissionen, som skall vidarebefordra uppgiften till övriga medlemsstater.

Enligt artikel 6 skall medlemsstaterna ha de befogenheter som krävs för att vidta åtgärder som behövs för tillämpningen av artikel 5. Bland de åtgärder, som marknadskontrollorganen skall kunna vidta, nämns särskilt bl.a.

- att i rimlig omfattning kontrollera produkternas säkerhetsegenskaper fram till deras slutliga användning,
- att ålägga företagen att lämna nödvändiga upplysningar,
- att ta slumpvisa prover för säkerhetskontroll,
- att ställa förhandsvillkor för marknadsföring och kräva lämpliga varningar,
- att förbjuda att farliga produkter släpps ut på marknaden och
- att organisera ett effektivt och omedelbart tillbakadragande av farliga produkter.

Sådana åtgärder kan riktas mot tillverkare, distributörer och i sista hand, om det är nödvändigt, mot var och en, vars medverkan krävs för att undanröja de risker produkten medför.

Åtgärderna skall tillämpas med hänsyn till graden av risk och kravet på proportionalitet enligt Cassis de Dijon-principen. Vad gäller produktdirektiv enligt den nya metoden gäller, som har framgått av det tidigare, i respektive direktiv föreskrivet förfarande för bedömning av överensstämmelse för stadiet fram till CE-märkning och marknadsintroduktion.

Vid utförande av marknadskontrollen skall således myndigheterna ha tillräckliga befogenheter av det slag som exemplifieras i direktivet. Allmänt kan marknadskontrollen delas in i två stadier. Ett första skede innefattar övervakning av marknaden, direkt genom inspektion eller indirekt med hjälp av olika informationskällor och klagomål (marknadsövervakning). I ett senare skede skall upptäckta problem lösas frivilligt eller genom tvångsförfaranden.

Något absolut skydd mot bristfälliga produkter går inte att åstadkomma. Marknadskontrollen måste därför innefatta system för rapportering och registrering av olyckor och tillbud liksom sanktioner mot farliga produkter. På EG-nivå finns system för informationsutbyte, såsom det tidigare nämnda RAPEX. Över huvud taget förutsätter EG-systemet samverkan och informationsutbyte mellan medlemsstaterna. Detta kräver att det finns tydliga ansvarsförhållanden på nationell myndighetsnivå och att de nationella myndighetsstrukturerna samordnas internationellt. Om marknadskontrollen inte fungerar och därför inte blir den avsedda spärren mot olyckor och skador orsakade av bristfälliga produkter, finns det risk för att det fria varuutbytet sätts i fråga och att förtroendet för den inre marknaden sviktar.

Frågor om produktsäkerhet behandlas också utanför den formella EG-organisationen. *Product Safety Enforcement Forum of Europe* (PROSAFE) är ett informellt samarbetsorgan, i vilket företrädare för EG- och EFTALänderna deltar. Verksamheten är inriktad mot konsumentskydd och Sverige företräds av Konsumentverket. Syftet är bl.a. att skapa ökad förståelse och ökat förtroende mellan deltagande länder vad gäller tillämpning och tillsyn av gällande produktsäkerhetslagstiftning.

Svenska bestämmelser om tvångsåtgärder mot farliga konsumentprodukter finns i produktsäkerhetslagen (1988:1604). Frågan om behovet av ändringar i denna till följd av produktsäkerhetsdirektivet behandlas i Produktsäkerhetsutredningens betänkande Produktsäkerhetslagen och EG (SOU 1993:88). Där föreslås vissa relativt begränsade ändringar i den nämnda lagen. Direktivet ingår bland de EG-rättsakter som beräknas bli tillagda EES-avtalet genom beslut av EES-kommittén i början av år 1994. Betänkandet torde komma att behandlas i en proposition om dessa tillägg som avses föreläggas riksdagen senare under våren 1994.

3.4 Gränskontroll

Som ett led i förberedelserna inför ikraftträdandet av produktsäkerhetsdirektivet beslöt kommissionen den 27 november 1992 om en rekommendation (92/579/EEG) med anmodan till medlemsstaterna att upprätta den infrastruktur som behövs för att identifiera farliga produkter vid de yttre gränserna. I rekommendationerna ingick att göra det möjligt för tullarna att vidta åtgärder mot farliga produkter och samverka med säkerhetsmyndigheterna.

EU-rådet beslöt därefter den 8 februari 1993 om en förordning (339/93/EEG) om kontroll av att produkter som importeras från tredje land är i överensstämmelse med reglerna för produktsäkerhet. Där ges tullmyndigheterna vissa kontrolluppgifter. Om en produkt ger upphov till en allvarlig misstanke om att den kan medföra allvarlig och akut fara för hälsa och säkerhet, skall den inte släppas in i landet. För vissa särskilt utpekade produkter skall det dessutom kontrolleras att de är märkta enligt givna regler och att föreskrivna dokument följer med. Enligt ett beslut (93/583/EEG) av kommissionen den 28 juli 1993 skall sådan särskild kontroll ske av leksaker, läkemedel för människor och djur samt livsmedel. Tullmyndigheterna skall omedelbart underrätta säkerhetsmyndigheterna om vidtagna åtgärder.

EG:s beslut i fråga om gränskontrollen har fattats relativt nyligen och systemet är under uppbyggnad. Det går därför inte att nu beskriva det annat än i allmänna ordalag.

3.5 EES-avtalets konsekvenser för Sverige

EES-avtalet innebär fri rörlighet för varor och förutsätter att berörda EFTA-länder integreras i regelverket för den inre marknaden, där marknadskontrollen är en viktig del. I vissa hänseenden innebär den s.k. tvåpelarprincipen att EFTA-organ utför uppgifter för EFTA-sidan. De redovisade rättsakterna som berör marknadskontrollen kan väntas bli tillagda EES-avtalet om de inte redan omfattas. Sverige och andra berörda EFTA-länder kommer således att få i princip samma skyldigheter som EG-länderna när det gäller marknadskontrollen.

Frågan om gränskontrollen har dock vissa särskilda aspekter. EES-avtalet innebär ingen tullunion, och EG:s gränskontroller i förhållande till Sverige

och övriga EFTA-länder är därför alltså kvar. De redovisade rättsakterna som gäller gränskontrollen vid den yttre gränsen torde dock komma att tilläggas EES-avtalet, trots att de berör förhållandet till tredje land. Som yttre gräns skulle då räknas EES-områdets yttre gräns. Detta medför en skyldighet för Sverige att skapa den nödvändiga infrastrukturen och låta tullmyndigheten göra motsvarande gränskontroll som krävs enligt EG-reglerna. Enligt EES-avtalet skall varor, som uppfyller de för EES-området gemensamma kraven för marknadstillträde, ha rätt till fri passage. Detta torde innebära att någon kontroll av att tekniska regler är uppfyllda inte skall utföras vid tullgränsen mellan Sverige och EG, även om varan skall förtullas. Frågan om konsekvenser för svensk del beträffande gränskontroller och gränsformaliteter i ett EU-medlemskapsperspektiv har behandlats i en rapport till Utrikesdepartementets handelsavdelning från en arbetsgrupp i regeringskansliet i november 1993.

4 SWEDACs rapport och remissorganens synpunkter

4.1 Huvuddragen i utredningen

På uppdrag av regeringen har Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC) utrett ett antal frågor om marknadskontroll i Sverige till följd av EES-avtalet. Resultatet redovisades i februari 1993 i rapporten Marknadskontroll – en EG-anpassning till följd av EES-avtalet (SWEDAC DOC 93:7), som i sammanfattning utmynnar i följande förslag.

- Ansvar för marknadskontrollen fördelas områdesvis på de myndigheter som redan nu har det säkerhetsmässiga tillsynsansvaret på var sitt område.
- Som centralt samordnings- och kontaktorgan utpekas en myndighet som redan nu har uppgifter av övergripande natur, t.ex. SWEDAC.
- De marknadskontrollerande myndigheterna måste ges de befogenheter, som är nödvändiga för att myndigheterna skall kunna dels få tillgång till aktuella produkter och få information av betydelse för kontrollarbetet, dels kräva åtgärder som förebygger olyckor och skador, som användningen av en produkt annars kan orsaka.
- En marknadskontrollfond skapas, till denna förs marknadskontrollavgifter som är möjliga att ta ut, de samlade medlen fördelas sedan av regeringen efter behovet av kontroll på olika områden.

Genom ett sedvanligt remissförfarande har 44 myndigheter och enskilda organ lämnat synpunkter på SWEDACs rapport. Samtliga remissorgan ansluter sig till principerna för uppläggningsen av marknadskontrollen. De invändningar och påpekanden som redovisas gäller bl.a. finansieringen, behovet av författningsändringar och vikten av enhetlighet över hela området vad gäller riskvärdering. Några betonar den särskilda karaktär som präglar vissa områden, där ett internationellt samarbete beträffande säkerhetstillsynen finns sedan länge, t.ex. sjöfarten och luftfarten, eller där kon-

trollen anpassats efter särskilda behov, t.ex. kärnenergiproduktionen. Ett remissorgan anser att ett beslut om den framtida marknadskontrollen bör skjutas upp till dess ytterligare underlag finns. Utredningens förslag och remissorganens synpunkter redovisas ytterligare i de följande avsnitten.

4.2 Ett fördelat ansvar på befintliga sektorsmyndigheter

SWEDAC har föreslagit en fördelning av ansvaret för marknadskontrollen som innebär minsta möjliga förändring av nuvarande förhållanden. Befintliga sektorsansvariga myndigheter skulle alltså svara även för marknadskontrollen på sina respektive områden. Den enda organisatoriska utökningen avser en central samordnings- och kontaktfunktion.

Samtidigt erinrar SWEDAC om att det finns produkter, för vilka mer än en myndighet har ansvar för marknadskontrollen. Likaså nämner SWEDAC att regionala och lokala organ kan komma att medverka i marknadskontrollen på vissa områden. I båda fallen kan det enligt SWEDAC finnas behov av att en av sektorsmyndigheterna svarar för den nödvändiga samordningen. Som exempel anger SWEDAC marknadskontrollen av byggprodukter.

Remissorganen ger över lag sitt stöd åt den lösning som SWEDAC presenterar. Vissa områden berörs emellertid i detta skede mycket lite eller inte alls av de förändringar som följer av uppbyggnaden av marknadskontrollsystem i alla EES-länder. Detta gäller t.ex. kontrollen av kärnenergianläggningar, fartyg, flygplan och läkemedel. Synpunkterna redovisas i följande sammanfattningar från yttranden som lämnats av sektorsansvariga myndigheter, som avses få ansvar för marknadskontrollen. Sammanställningen ger också en översiktlig bild av nuvarande förhållanden.

Socialstyrelsen (SoS) skall enligt sin instruktion (SFS 1988:1236) bl.a. vaka över kvalitet och säkerhet inom t.ex. hälso- och sjukvård, hälsoskydd och smittskydd. I detta ansvar har inte ingått någon direkt tillsyn över produkter inom området, men genom tillsynen över personalens användning av produkterna har SoS ändå kommit att bedriva en slags indirekt marknadskontroll i viss omfattning.

SoS ansluter sig till utredningens förslag att ansvaret för marknadskontrollen skall läggas på de myndigheter som har ett tillsynsansvar inom olika sektorer. Beträffande finansieringen av marknadskontrollen anser SoS att den lämpligen bör ske över statsbudgeten, dvs. i form av anslag. Dessa kostnader är det pris vi får betala för deltagandet i det europeiska ekonomiska samarbetet, som kommer att generera vinster till Sverige framhåller SoS.

Läkemedelsverket påpekar att dess kontrollverksamhet på områdena läkemedel, kosmetika och narkotika utgår från EG-direktiv av äldre modell före "den nya metoden", vilka inte omfattas av det nya systemet för marknadskontroll. Vidare redovisar verket att kontrollansvaret för sterila engångsartiklar och preventivmedel under 1995 går över till SoS som en del av ansvaret för medicintekniska produkter.

Läkemedelsverket delar utredningens uppfattning att ansvaret för den framtida marknadskontrollen bör fördelas på befintliga sektorsmyndigheter.

Verket anser också att dessa bör få ansvar även för områden som innan EES-avtalet trädde i kraft inte omfattades av krav på kontroll i Sverige.

Telestyrelsen, som hittills inte utövat någon marknadskontroll, hävdar att man inom sitt område i fortsättningen måste bedriva marknadskontroll även av produkter som inte omfattas av EES-avtalet. Sådan kontroll har Telestyrelsen tidigare inte bedrivit men överväger nu vilken kravnivå som skall gälla för sådan utrustning, för att den skall vara anpassad till EG:s teleterminaldirektiv (91/263/EEG).

Förslaget att ansvaret för marknadskontrollen skall fördelas på befintliga sektorsmyndigheter får Telestyrelsens stöd. Telestyrelsen pekar på betydelsen av samordning mellan myndigheterna i syfte att man skall undvika dubbelreglering och dubbelarbete.

Sjöfartsverket påpekar att internationella regler för säkerhet och miljö inom sjöfarten arbetas fram inom organisationer som International Maritime Organisation (IMO) och International Labour Organisation (ILO), dvs. i ett samarbete mellan betydligt fler nationer än dem som omfattas av EES-avtalet. Sjöfartsverket har emellertid erfarit dels att EG-kommissionen har utarbetat ett förslag till direktiv om klassningssällskapens roll vid fartygstillsyn, dels att det också pågår en utredning inom EG om lämplig kompetensfördelning vid tillsyn av fartygsutrustning. Om den nya ordningen skulle ställa krav på Sjöfartsverkets marknadskontrollerande funktion förutsätter verket att tillkommande uppgifter beläggs med avgifter.

Även *Luftfartsverket* erinrar om den höga graden av internationell samordning som redan finns vad gäller förhands- och marknadskontroll inom sitt område. Verket ser det som naturligt att ta ansvar för dessa uppgifter även fortsättningsvis. Luftfartsavtalet mellan Sverige och Norge på den ena sidan och EG på den andra sidan har redan resulterat i ett nära samarbete mellan Sverige och EG på området och i en svensk anpassning till EG:s regelverk.

Vägverket anser det vara viktigt att den myndighet som får utfärda föreskrifter om en produkt också får ansvar för den tillhörande marknadskontrollen. Verket framhåller vidare att en samverkan mellan marknadskontrollerande myndigheter är naturlig och att samordningsansvaret bör ges till någon etablerad myndighet. Beträffande finansieringen av marknadskontrollen av vägprodukter påpekar Vägverket, att detta inte kan ske via kommunernas bygglovavgifter, eftersom vägprodukter normalt inte omfattas av bygglovsplikten.

Boverket redovisar den uppdelning av myndighetsuppgifterna som gäller på byggområdet. Således har Boverket ett centralt ansvar och de kommunala byggnadsnämnderna ett lokalt. Vidare påpekar Boverket att det finns byggprodukter som är avsedda att användas både i byggnader och i anläggningar, som t.ex. vägar, järnvägar och hamnar.

Boverket anser det vara mest rationellt att endast en central myndighet, Boverket, har huvudansvaret för tillsynen över byggproduktmarknaden enligt byggproduktlagen (1992:1535). Verket delar utredningens uppfattning att byggnadsnämnderna är de naturliga marknadsövervakarna för byggprodukter och att Boverket i detta sammanhang skall fungera som central tillsynsmyndighet. Det krävs dock för detta ett bemyndigande eller ett tillägg i förordningen till byggproduktlagen framhåller Boverket.

Boverket har beräknat resursbehovet för sin marknadskontroll till 3,4 årsarbetskrafter. Man förutsätter då att den direkta marknadsövervakningen sköts av byggnadsnämnderna. Finansieringen kan enligt Boverket ske via bygglovavgiften, vilket utredningen föreslagit, eller genom avgifter från producenter och importörer av byggprodukter. Boverket framhåller samtidigt behovet av att båda alternativen studeras ytterligare.

Även *Statens jordbruksverk* instämmer i utredningens förslag att det är sektorsmyndigheterna som skall svara för marknadskontrollen. Samtidigt förmodar Jordbruksverket att det inom överskådlig framtid knappast blir aktuellt för dess del att ansvara för sådan marknadskontroll som nu diskuteras. Därför anser man det heller inte vara aktuellt att lämna förslag till hur finansieringen skall ske.

Statens livsmedelsverk (SLV) tolkar EG:s regler så att det finns särbestämmelser för marknadskontrollen av livsmedel och inom det veterinära området, vilket gör att EG:s allmänna produktsäkerhetsdirektiv inte är tillämpligt på livsmedelsområdet. SLV anser sig därför inte vara berörd av förslagen i SWEDACs utredning. Allmänt sett delar dock SLV uppfattningen att EG-systemet medför ett ökat behov av marknadskontroll men att eventuella förändringar av nuvarande svenska organisation bör göras först efter ytterligare överväganden. SLV ansluter sig till förslaget att särskilda myndigheter för marknadskontroll inte bör inrättas. Beträffande förslaget om en central samordningsmyndighet anser SLV att det t.ex. på livsmedelsområdet inte är lämpligt att överlåta internationella kontakter på en sådan myndighet.

Arbetskyddsstyrelsen (ASS) konstaterar att man redan har en organisation – innefattande Yrkesinspektionen – som är lämplig för marknadskontrolluppgifter. Samtidigt konstaterar ASS att man hittills i hög grad kunnat förlita sig på kontrollverksamhet som bedrivits av riksprovplatser men att man i fortsättningen måste stärka sin egen kompetens för att kunna upphandla extern specialistkunskap. ASS ser i detta sammanhang en svårighet i att anmälda organ, som i ett tidigare skede utfört provning och certifiering för tillverkares räkning, inte kan anlitas av myndigheter för marknadskontroll på grund av jäv. Ansvarsområdena för Konsumentverket och ASS har en viss överlappning påpekar ASS, men utgår från att Konsumentverket här svarar för marknadskontrollen. Det gäller konsumentprodukter som omfattas av arbetsmiljölagen.

Elsäkerhetsverket redovisar att dess tillsynsansvar i första hand omfattar elektrisk materiel som täcks av följande EG-direktiv, nämligen lågspänningsdirektivet, EX-direktivet och EMC-direktivet. Dessutom har man ansvar även för annan elektrisk materiel som andra svenska myndigheter ger ut föreskrifter om med utgångspunkt från t.ex. medicinteknik- och leksaksdirektiven. Verket delar utredningens uppfattning att ansvaret för marknadskontrollen bör ligga på den myndighet som redan i dag har tillsynsansvar på det aktuella området. Samtidigt påpekar man att flera myndigheter kan ha ansvar för samma produkt, vilket är fallet med t.ex. medicinteknisk utrustning.

Elsäkerhetsverket anser en nationell kontaktpunkt för marknadskontroll vara befogad i form av ett marknadskontrollråd, där de olika sektorsmyndigheterna är representerade. SWEDAC bör enligt verket få i uppgift att organisera detta råd. Beträffande sin finansiering erinrar Elsäkerhetsverket om

den elabonnentavgift som tas ut fr.o.m. den 1 januari 1995 och som är beräknad så att den skall motsvara verkets hela verksamhet. Man avvisar tanken att denna avgift även skulle kunna finansiera annan marknadskontroll än den som riktas mot elmateriel. Verket stöder inte heller förslaget om en allmän marknadskontrollfond.

Sprängämnesinspektionen (SÄI) ansvarar för tillsynen över hanteringen av brandfarliga och explosiva varor. Centralt utövas tillsynen av SÄI och lokalt av polismyndigheterna, när det gäller explosiva varor, respektive av räddningsnämnderna, när det gäller brandfarliga varor. SÄI redovisar att marknadskontrollen på detta tillsynsområde hittills upptagit en mycket liten del av SÄI:s arbete. Man delar utredningens uppfattning att marknadskontrollen måste få ett betydligt större utrymme redan med EES-avtalet och i ännu högre grad vid ett medlemskap i EU. Liksom utredningen utgår SÄI från att det övergripande ansvaret för marknadskontrollen inom varje område bör ligga på den centrala tillsynsmyndigheten.

För SÄI:s del bedöms inledningsvis två EG-direktiv utgöra grund för marknadskontrollen, nämligen direktiven om explosivvaror respektive om anordningar för förbränning av gasformiga bränslen. SÄI är ännu inte beredd att bedöma kostnaden och resursbehovet för den kommande marknadskontrollen. Beträffande finansieringen av denna anför SÄI att det nuvarande avgiftssystemet inte kan svara även för de merkostnader som uppstår för polismyndigheterna eller kommunernas räddningsnämnder.

Konsumenverket (KOV) betonar att marknadskontrollen måste omfatta alla aktuella produkter men att dess omfattning bör stå i proportion till den skaderisk en viss produkt kan medföra. Liksom utredningen anser KOV att marknadskontrollen skall anförtros de tillsynsmyndigheter som finns i dag. KOV har heller inget att invända mot att ett centralt organ, SWEDAC, får ett övergripande ansvar för marknadskontrollen, men påpekar behovet av att klara ansvarsgränser stakas ut i hela systemet redan från början.

Den marknadskontroll KOV bedriver på produktsäkerhetsområdet avser bl.a. leksaker och personlig skyddsutrustning. Kostnaderna för denna har KOV uppskattat till mellan tre och fem miljoner kronor. KOV anser tanken på inrättandet av en marknadskontrollfond vara väl värd att pröva.

Statens naturvårdsverk (SNV) erinrar om att det i dag sker en marknadskontroll bl.a. inom områdena bilavgaser och blyfri bensin och bedömer att det bör bli aktuellt med en utvidgning till flera områden med miljöanknytning. Förslaget i SWEDACs utredning, att tillsynsmyndigheten på ett område även skall få ansvar för marknadskontrollen, tillstyrks av SNV. Man anser också att de ansvariga myndigheterna bör utpekas i de författningar genom vilka EG-direktiven införlivas med svensk lagstiftning.

Statens strålskyddsinstitut och *Kemikalieinspektionen* har anmält att de inte har något att invända mot SWEDACs rapport. *Statens kärnkraftinspektion* anmäler att man inte utövar någon marknadskontroll i den mening som avses i SWEDACs redovisning och att man avstår från kommentarer i övrigt.

SWEDAC anser att det behövs ett centralt organ för samordning av marknadskontrollen på nationell nivå. Avsikten är att man därmed skall nå samstämmighet i verksamheten grundad på en likformig riskvärdering på olika områden. Det framgår också att ett samordningsorgan behövs för internationella kontakter i övergripande och principiella frågor eller för mottagande och vidarebefordran av information, när avsändaren inte vet vart han skall vända sig. En allmän uppgift för detta samordningsorgan sägs vara att samordna landets deltagande i uppbyggnaden av det europeiska informationssystemet. Även i EG-kommissionens förslag till riktlinjer för marknadskontrollen finns uppgifter angivna för samordningsorganet. Med utgångspunkt bl.a. från dessa anger SWEDAC att det centrala samordningsorganet bör få ansvar även för följande, nämligen

- att på underlag från de olika marknadskontrollmyndigheterna sammanställa den årliga rapporten om marknadskontrollverksamheten vad gäller direktiv enligt den nya metoden,
- att samordna kontakter med EFTA:s övervakningsmyndighet vad gäller lösningen av praktiska problem, t.ex. granskning av speciella marknadskontrollförfaranden genom gemensamma undersökningsprojekt,
- att hålla en förteckning över alla anmälda organ i hela EES-området på alla direktivområden,
- att ge information om godtagna kontrollformer för olika produkter, däribland produkter som kan omfattas av flera direktiv och därmed av flera kontrollformer,
- att samordna utbytesprogram mellan EES-länder och med EFTA:s övervakningsmyndighet respektive kommissionen för utövare av marknadskontroll. Utbytesprogram på enskilda sektorer skall självfallet tas om hand av vederbörande sektorsmyndigheter,
- att förmedla assistans i de fall delar av den nationella marknadskontrollen kan behöva förstärkning.

I övrigt framhåller SWEDAC att samordningsuppgiften har en horisontell karaktär och att den kan komma att inrymma kompromisslösningar i relationerna mellan sektorsmyndigheterna. SWEDACs slutsats är därför att samordningen inte bör anförtros någon av sektorsmyndigheterna. Bland myndigheter som redan har uppgifter av horisontell karaktär och som kan anses lämpliga för samordningsuppgiften nämner SWEDAC sig själv. Därvid hänvisar man bl.a. till sin kompetens beträffande kontrollformer och sin registerhållning av anmälda organ.

Majoriteten av remissorganen delar SWEDACs uppfattning att en ökad samverkan mellan sektorsorganen blir nödvändig i deras marknadskontroll. Flertalet anser också att det behövs ett centralt samordningsorgan. Meningarna är dock delade beträffande vilken myndighet som skall svara för denna uppgift. SWEDAC förordas av *Statskontoret*, *Boverket*, *Konsumentverket*, *Sveriges Försäkringsförbund*, *Industriförbundet* och *AB Svensk Bilprovning*. *Telestyrelsen* och *LO* förordar i stället *Kommerskollegium*. Övriga ifrågasätter behovet av ett samordnande organ eller har inte klart utpekat någon myndighet som lämplig för uppgiften.

4.4 Behovet av legala befogenheter vid kontroll

SWEDAC redovisar i sin utredning att de marknadskontrollerande myndigheterna måste ha vissa lagreglerade befogenheter för att kunna fullgöra sina uppgifter. I ett första skede – den direkta marknadsövervakningen – behöver således myndigheterna befogenhet

- att få tillträde till utrymmen där produkten förvaras eller används och rätt att där göra undersökningar och ta ut prov,
- att efter begäran få de upplysningar, handlingar och provexemplar som behövs för marknadskontrollen samt
- att begära den handräckning av polismyndighet som behövs för utövande av marknadskontrollen.

I påföljdsskedet – när brister uppdagats – behöver myndigheterna enligt SWEDAC kunna vidta åtgärder med varierande stränghetsgrad och få befogenhet t.ex.

- att kräva att produkten märks med lämpliga varningar om de faror produkten kan innebära,
- att, om det finns flera överensstämmande indikationer på att en produkt är farlig, temporärt förbjuda tillhandahållandet av produkten i fråga,
- att vidta åtgärder för att säkerställa att personer som skulle kunna utsättas för fara från en produkt informeras i god tid och på lämpligt sätt om faran, t.ex. genom publicering av lämpliga varningar,
- att förbjuda försäljning av en produkt som visat sig vara farlig och vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att förbudet åtlöys samt
- att kräva ett effektivt och omedelbart tillbakadragande av en farlig produkt som redan finns på marknaden och, om nödvändigt, dess förstörande på lämpligt sätt.

Vidare framhåller SWEDAC att myndigheternas beslut om ingripanden mot farliga produkter riktade mot tillverkare och distributörer som regel bör gälla omedelbart samt att förelägganden och förbud bör förenas med vite.

En del myndigheter har redan i dag de befogenheter som behövs, i andra fall pågår arbete med lagändringar på olika områden. Den svenska produkt-säkerhetslagen (1988:1604) ger Konsumentverket och Marknadsdomstolen rätt att ingripa mot tillverkare, importör eller distributör med de åtgärder som SWEDAC redovisat behovet av. Tillämpningsområdet är dock begränsat till varor som tillhandahålls i näringsverksamhet och som konsumenter i inte obetydlig omfattning utnyttjar eller kan komma att utnyttja för enskilt bruk. Produkter som endast utnyttjas yrkesmässigt innefattas således inte påpekar SWEDAC.

SWEDAC tar diskussionsvis också upp frågan om vilka sanktioner som bör kunna riktas mot dem som inte uppfyller sina förpliktelser i säkerhetsavseende. Sanktions- och straffavgifter, böter och fängelse är de påföljder som SWEDAC nämner, dock utan att närmare ange några principer för vad som bör utmätas i olika situationer. Som en kompletterande åtgärd visar

SWEDAC även på möjligheten att de marknadskontrollerande myndigheterna offentligt redovisar sina sanktionsåtgärder mot tillverkare och importörer.

Remissorganens synpunkter är delade beträffande marknadskontrollmyndigheternas uppgifter och befogenheter. *Elsäkerhetsverket*, *LO* och *SEMKO AB* ställer sig bakom utredningsförslaget medan *Kommerskollegium* och *Livsmedelsverket* säger sig sakna en analys av problemet. *Naturvårdsverket* vill införa en generell lag om marknadskontrollmyndigheters befogenheter. Ytterligare ett antal remissorgan har gett synpunkter som gäller bl.a. internationell samverkan, vilket organ som bör bistå med handräckning samt detaljfrågor på vissa sakområden.

4.5 Finansieringen av marknadskontrollen

SWEDAC erinrar om att den nuvarande svenska marknadskontrollen har en mycket begränsad omfattning inom de flesta områden. Av våra förpliktelser enligt EES-avtalet följer ett ökat behov av marknadskontroll. Beträffande finansieringen av denna ökade verksamhet har SWEDAC – som utgår från att statens kostnader inte skall öka – redovisat att avgifter bör tas ut av dem som tillhandahåller eller använder en produkt. Efter en inventering av i vilka skeden och på vilka områden avgifter kan tas ut finner emellertid SWEDAC att det kan visa sig svårt, särskilt på konsumentvaru- och arbetsmiljöområdena, att få till stånd en fullständig avgiftsfinansiering.

SWEDAC har vidare pekat på möjligheten att det inrättas en fond dit alla avgifter förs, som är möjliga att ta ut i marknadskontrollverksamheten, inklusive sanktions- och straffavgifter från dem som befunnits brista i sitt ansvar för produkters säkerhet. Dessa medel skulle sedan av regeringen fördelas till marknadskontrollerande myndigheter. På detta sätt skulle överuttag av avgifter på vissa områden gå till finansieringen av marknadskontrollen på andra områden. SWEDAC betecknar förfarandet som ett pragmatiskt sätt att finansiera marknadskontrollen inom ramen för oförändrade ekonomiska anslag.

Sektorsmyndigheternas synpunkter på finansieringen har tidigare redovisats i avsnittet 4.2 om det fördelade ansvaret för marknadskontrollen. Flertalet av dem som behandlat finansieringsfrågan är för en avgiftsfinansiering.

Övriga remissorgan har delade meningar. Flera förordar en avgiftsfinansiering, några av dem under förutsättning t.ex. att avgifterna blir konkurrensneutrala, icke-diskriminerande för svenska företag och anpassade till de faktiska kontrollkostnaderna samt att de kan administreras till låga kostnader. Andra framhåller att de skiftande förhållandena på olika områden kräver en blandning av avgifter och anslag. *Företagarnas Riksorganisation*, *Kemikontoret*, *Landstingsförbundet* och *Industriförbundet* med instämmande av *Sveriges Verkstadsindustrier* förordar i olika hög grad statsanslag som huvudsaklig finansieringskälla. *Standardiseringskommissionen* anser att minskningen av myndigheternas föreskrivande verksamhet resulterar i att resurser frigörs, vilket kommer att kunna bidra till finansieringen av marknadskontrollen. *Statskontoret* hänvisar till att utredningen inte redovisar hur stora

resurser marknadskontrollen kommer att kräva eller hur nuvarande verksamhet kommer att påverkas. Därför anser Statskontoret att finansieringsfrågorna kräver ytterligare överväganden.

Inställningen till en marknadskontrollfond är övervägande negativ. Av de remissorgan som uttalat sig i frågan är således tio mot och endast två för förslaget. Den vanligaste invändningen är att områden där avgifter kan tas ut inte bör finansiera marknadskontrollen även på andra områden.

5 Regeringens förslag och bedömningar

5.1 De allmänna riktlinjerna

Regeringens förslag: Som allmänna riktlinjer för marknadskontrollen i Sverige fastställs följande huvudprinciper.

- För att fullfölja Sveriges åtaganden enligt EES-avtalet skall marknadskontroll utföras genom särskilt utsedda myndigheter med ändamålsenliga befogenheter för uppgiften.
- Regeringen fördelar ansvaret för marknadskontrollen områdesvis på redan befintliga sektorsmyndigheter med utgångspunkt från deras nuvarande verksamheter.
- Regeringen utser en särskild myndighet till samordnings- och kontaktorgan för de marknadskontrollerande myndigheterna.
- Finansieringen av marknadskontrollen skall utformas sektor för sektor med hänsyn till rådande förhållanden. Så långt som möjligt skall finansieringen ske genom avgifter.
- Organisation för en svensk marknadskontroll skall i princip vara genomförd till den 1 juli 1994.

SWEDACs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: I allt väsentligt står flertalet remissorgan bakom de förslag som regeringen nu lägger fram. Några efterlyser dock grundligare underlag i vissa avseenden för att kunna göra säkrare bedömningar. Samordningen av marknadskontrollen är den fråga där remissorganen är minst enhetliga i sin uppfattning.

Skälen för regeringens förslag: Marknadskontrollen är en viktig del i den ordning som gäller för det fria varuutbytet på EG:s inre marknad. Genom EES-avtalet förpliktar sig Sverige att bedriva en marknadskontroll av produkter, som omfattas av säkerhetskrav till skydd för liv, hälsa och miljö, i samma utsträckning som EG-länderna. Därmed ansluter vi oss till ett krav- och kontrollsystem, som utformats inom EG i syfte att undanröja tekniska handelshinder och som i EES-länderna medför en harmonisering av säkerhetsinriktade produktkrav och kontrollförfaranden. Marknadskontrollen är den sista länken i den kedja av tekniska åtgärder, som skall för-

hindra att säkerhetsmässigt undermåliga produkter kommer till användning och orsakar olyckor och skador.

I alla EES-länder är marknadskontrollen nu i ett uppbyggnadsskede. Det saknas emellertid fastställda gemensamma regler för hur den skall organiseras och bedrivs. Det lämnas därför till varje enskild stat, som omfattas av EES-avtalet, att själv utforma och finansiera sin marknadskontroll. Inom EG anses fullgörandet av denna uppgift ingå i det solidariska ansvar som varje medlemsstat har i gemenskapen. Av detta följer också att det är fråga om en uppgift, som måste skötas av nationella myndigheter. Tillsammans med centrala EG- och EFTA-organ förutsätts de bilda ett nätverk, som genom ett effektivt informationsutbyte bygger upp kunskap och kompetens i hela systemet samt vid behov ger underlag för samordnade ingripanden mot farliga produkter.

Marknadskontrollen förutsätts allmänt komma att fungera tillfredsställande i alla staterna så att farliga produkter med en rimlig grad av sannolikhet kan upptäckas var de än släpps ut på marknaden. Som redovisats i det inledande avsnittet grundas skyldigheten att bedriva marknadskontroll framför allt på EG:s produktdirektiv enligt den nya metoden och på det allmänna produktsäkerhetsdirektivet, som i EG träder i kraft den 29 juni 1994.

På en övergripande handelspolitisk nivå är det regeringen som för svensk del svarar för kontakter, samordning och initiativ i kretsen av EES-länder samt EFTA- och EG-organ. Sådana övergripande handelspolitiska frågor bereds inom Utrikesdepartementets handelsavdelning. Marknadskontrollen är ett utflöde av handelspolitiken i form av praktiska och konkreta åtgärder, för vilka en rad myndigheter i varje EES-land måste ta ansvar.

För oss gäller det nu att organisera en svensk marknadskontroll, som är anpassad till den inre marknadens krav. Eftersom marknadskontrollen i alla deltagande länder ännu är under uppbyggnad bör en svensk marknadskontroll i detta skede organiseras med minsta möjliga ingrepp i nuvarande myndighetsstruktur och med god beredskap för förändringar vid behov. Frågans vikt motiverar att riksdagen fastställer vissa riktlinjer för uppbyggnaden av den svenska marknadskontrollen enligt följande.

- För att fullfölja Sveriges åtaganden enligt EES-avtalet skall marknadskontroll utföras genom särskilt utsedda myndigheter med ändamålsenliga befogenheter för uppgiften.
- Regeringen fördelar ansvaret för marknadskontrollen områdesvis på redan befintliga sektorsmyndigheter med utgångspunkt i deras nuvarande verksamheter.
- Regeringen utser en särskild myndighet till samordnings- och kontaktorgan för de marknadskontrollerande myndigheterna.
- Finansieringen av marknadskontrollen skall utformas sektor för sektor med hänsyn till rådande förhållanden. Så långt som möjligt skall finansieringen ske genom avgifter.
- Organisationen skall i princip vara genomförd den 1 juli 1994.

Denna allmänna inriktning ansluter i allt väsentligt till SWEDACs förslag och remissorganens synpunkter. Den närmare utformningen av marknadskontrollen och dess organisation bör vara en uppgift för regeringen med

utgångspunkt i förhållandena inom de olika sektorerna. För detta behövs det för varje sektor en närmare analys av vilken myndighet som skall svara för uppgiften, vilka befogenheter denna kräver och vilka sanktioner som skall kunna beslutas. Likaså måste finansieringen av marknadskontrollen lösas sektorsvis. Som det särskilda samordnings- och kontaktorganet i systemet avser regeringen att utse SWEDAC.

Om det inte visar sig behövas ytterligare beslut av riksdagen - t.ex. beträffande lagändringar eller särskilda bemyndiganden - bör det således vara en uppgift för regeringen att besluta om marknadskontrollen i enlighet med de föreslagna riktlinjerna. För riksdagens information ges dock i det följande en närmare presentation av de olika frågor som omfattas av riktlinjerna.

I och med EES-avtalet deltar Sverige i den inre marknaden med fri rörlighet för varor. Det är viktigt att en fungerande svensk marknadskontroll kommer till stånd snabbt. Organisationen med fördelningen av ansvaret för de olika sektorerna bör i princip vara genomförd till den 1 juli 1994.

Den i avsnitt 3.4 redovisade gränskontrollfrågan kommer att innebära krav på att de svenska tullmyndigheterna skall utföra de uppgifter som ankommer på tullmyndigheterna i EU enligt de redovisade rättsakterna. Systemet förutsätter ett informationsutbyte med marknadskontrollmyndigheterna. Frågan behandlas inte vidare i denna proposition.

5.2 Fördelningen av marknadskontrollansvaret

Regeringens bedömning: Fördelningen av ansvaret för marknadskontrollen fastställs för varje myndighet i författningar som styr dess verksamhet.

SWEDACs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Nästan alla sektorsansvariga myndigheter har kommenterat förslaget om hur ansvaret för marknadskontrollen skall fördelas på dem. Ingen har invänt mot att ta på sig detta ansvar. De flesta har redovisat den allmänna bakgrunden för sin kommande marknadskontroll och ger också synpunkter på finansieringen av denna.

Skälen för regeringens bedömning: I alla EES-länder är marknadskontrollverksamheten nu i ett uppbyggnadsskede. I dag finns inga för EES-länderna gemensamma regler fastställda för hur den skall organiseras och bedrivas. Det lämnas till varje deltagande land att upprätta en egen marknadskontroll, som motsvarar förpliktelserna enligt EES-avtalet.

En fördelning av ansvaret för marknadskontrollen i Sverige på redan befintliga sektorsmyndigheter innebär i allt väsentligt en bekräftelse på eller en naturlig utökning av det ansvar de redan har. Ansvarsgränserna mellan sektorsmyndigheterna behöver emellertid i vissa fall förtydligas och läggas fast i de författningar, som styr varje myndighets verksamhet. Ofta är de aktuella myndigheternas tillsynsuppgifter angivna i redan gällande författningar. Vad som nu krävs är ett klarläggande av att deras tillsyn skall omfatta även marknadskontrollen på det sätt som krävs enligt EES-avtalet.

En orsak till gränsdragningsproblemen är det faktum att EG-direktiven har mer än en indelningsgrund. Vissa direktiv är således produktindelade – omfattande t.ex. leksaker, personlig skyddsutrustning eller vågar – medan andra tar sikte på särskilda egenskaper eller risker – omfattande t.ex. elektromagnetisk kompatibilitet eller elsäkerhet.

SWEDAC har inte redovisat några slutliga förslag beträffande ansvarsfördelningen. Det bör emellertid inte finnas några svårigheter att göra nödvändiga kompletteringar efter hand som erfarenheten infinner sig och nya direktiv träder i kraft. I första hand bör en samordning av detta slag kunna klaras av i samförstånd mellan sektorsmyndigheterna. Först om detta inte kan ske bör gränsdragningsproblem lösas genom beslut av regeringen.

Den nu föreslagna organisatoriska lösningen för Sveriges del innebär minsta möjliga ingrepp i myndigheternas nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelning. Denna minimilösning går snabbt att genomföra till låga kostnader. Den har också fördelen av att verksamheten och dess organisation lätt låter sig anpassas efter hand som behoven förändras, erfarenheterna från samarbetet över nationsgränserna ökar och ett inom EES harmoniserat regelsystem för marknadskontrollen kan komma att utvecklas.

En del uppgifter i marknadskontrollen kräver resurser för t.ex. provtagning och teknisk undersökning, som många sektorsmyndigheter saknar i sin egen organisation. För att behålla sin förmåga att snabbt anpassa verksamheten i takt med att behoven ändras och nya erfarenheter tillkommer bör myndigheterna – särskilt i inledningsskedet – hellre överväga att köpa tjänster utifrån än att bygga upp kompletta egna resurser för marknadskontrollen. Generaltullstyrelsen har i sitt remissyttrande pekat på de tjänster som t.ex. Tullverket kan erbjuda i detta sammanhang.

Sektorsmyndigheternas köp av tjänster måste givetvis ske så att det allmänna förtroendet för marknadskontrollen inte rubbas. SWEDAC har i sin utredning bl.a. pekat på problemet, att anmälda organ inte kan ges ansvar för marknadskontrolluppgifter. Skälet är att de genom insatser i tidigare led av säkerhetskontrollen kan vara jäviga. Ett anlitande av dem i marknadskontrollen skulle alltså kunna resultera i att de sätts att kontrollera sin egen verksamhet. Flera remissorgan har meddelat att de hyser samma farhågor som SWEDAC i detta sammanhang.

Samtidigt är det givet, att en marknadskontrollerande myndighet behöver anlita utomstående organ för särskilda uppgifter såsom provning m.m., och att ett anmält organ kan ha specialkompetens för detta. Ett visst utrymme måste då finnas för myndigheten att ta ett anmält organs tjänster i anspråk, men myndigheten måste kunna visa, att kraven på opartiskhet och integritet därigenom inte eftersätts. Myndigheten kan således inte anlita ett anmält organ för marknadskontrolluppgifter i sådana fall, där det anmälda organet medverkat i tidigare kontrollskeden, t.ex. vid bedömning av överensstämmelse för en produkt.

Regeringens bedömning: Som samordnings- och kontaktorgan för främst tekniska frågor rörande marknadskontrollen bör SWEDAC utses. I dess uppgifter bör ingå bl.a. att främja effektivitet och balans i kontrollinsatserna på olika områden genom informations- och erfarenhetsutbyte såväl nationellt som internationellt. SWEDAC bör överväga att inrätta ett särskilt råd med representanter för sektorsmyndigheterna.

SWEDACs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissorgan delar SWEDAC:s uppfattning. Några anser dock att Kommerskollegium bör få samordningsansvaret med hänsyn till frågans handelspolitiska betydelse.

Skälen för regeringens bedömning: Behovet av ett samordnings- och kontaktorgan är en naturlig följd av den decentraliserade organisationen av marknadskontrollen. Samordningen syftar främst till att den på olika myndigheter fördelade verksamheten skall ges en homogen och balanserad utformning samt att de samlade erfarenheterna skall spridas och bli till gemensam nytta. Vidare finns från olika intressegrupper, t.ex. konsumenter och småföretagare, ett behov av en allmän och samlad information om marknadskontrollen och dess resultat. Detta kan inte ske effektivt utan att samordningsansvaret läggs på en enda myndighet.

Även i kontakterna med övriga EES-länder och deras marknadskontrollmyndigheter behövs det en utpekad svensk myndighet för informations- och erfarenhetsutbyte. Som SWEDAC framhållit i utredningen är detta av betydelse inte minst för strävandena att de olika ländernas marknadskontroll skall ske likformigt och samstämt.

Inom respektive sektorsområden måste givetvis marknadskontrollmyndigheterna ha direkta kontakter med de centrala EFTA- och EG-institutionerna liksom med systerorgan i EES-länderna. Dessa kontakter kan gälla t.ex. åtgärder mot farliga produkter, där särskilda informationsrutiner följs. Som redan nämnts har Konsumentverket och Livsmedelsverket utsetts som svenska kontaktpunkter inom EG:s informationssystem RAPEX. Det är dock viktigt att samordningsorganet skaffar sig en överblick genom att informera sig om vad som händer inom de olika sektorerna.

Regeringen finner således att både nationella behov och kravet på internationellt samarbete motiverar att det utses ett samordnings- och kontaktorgan i det svenska systemet för marknadskontroll. Det är emellertid inte fråga om att skapa en övervakningsmyndighet gentemot sektorsmyndigheterna. I stället gäller det att genom rådgivande och stödjande insatser lägga grunden för en samlad och enhetlig svensk verksamhet i samverkan och samförstånd. De svårigheter, som kan orsakas av t.ex. ett på många myndigheter fördelat ansvar, måste kunna övervinnas genom allas målmedvetna strävan efter samarbete och ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Ansvarsområdet för samordningsorganet bör sammanfattningsvis innefatta främst följande uppgifter knutna till marknadskontrollen, nämligen

- att fungera som nationellt samråds-, kontakt- och informationsorgan i övergripande och principiella frågor av teknisk natur,
- att främja effektivitet och balans i kontrollinsatserna på olika områden genom informations- och erfarenhetsutbyte nationellt och internationellt,
- att följa och värdera marknadskontrollverksamheten och, om så bedöms motiverat, uppmärksamma sektorsmyndigheterna på behovet av förändringar grundade på t.ex. riskbedömningar, olycksstatistik, skadekostnader och allmänna erfarenheter från olika sakområden,
- att ge råd i kontrolltekniska frågor, särskilt till små sektorsmyndigheter som bedriver marknadskontroll,
- att hålla en aktuell förteckning över svenska marknadskontrollorgan med angivande av deras ansvarsområden,
- att ge en årlig översikt över den samlade marknadskontrollverksamheten i Sverige,
- att svara för anmälan av svenska organ för marknadskontroll enligt artikel 5 andra stycket i produktsäkerhetsdirektivet,
- att vara kontaktpunkt gentemot EFTA- och EG-organ i övergripande och principiella marknadskontrollfrågor av teknisk natur samt
- att inom sitt ansvarsområde hävda svenska intressen i EES-arbetet t.ex. vid den fortsatta utvecklingen av förfaranden och metoder för marknadskontroll.

Den decentraliserade organisationen av marknadskontrollen ställer stora krav på ett effektivt informations- och erfarenhetsutbyte. Samordningsorganet bör därför överväga att etablera ett särskilt råd med representanter från sektorsmyndigheterna och andra intressenter. Arbetet i rådet bör bidra till en harmonisering av marknadskontrollen på alla områden och en breddning av informationsbasen för samordningsorganets verksamhet. Behovet av utbildning av i marknadskontrollen verksam personal bör likaså uppmärksammas, särskilt i inledningsskedet, då myndigheterna snabbt behöver skaffa sig kunskap och kompetens för de nya uppgifterna.

Valet av samordningsorgan står mellan SWEDAC och Kommerskollegium. Remissorganen har delade uppfattningar i denna fråga. Utgångspunkten för ett val anser regeringen bör vara marknadskontrollens karaktär och den typ av kunskap och kompetens som bäst behövs för samordningsuppgiften i denna miljö. Marknadskontrollen är ett medel i strävandena att åstadkomma ett fritt varuutbyte över gränserna. Den styrs av tekniska regler och förfaranden som faller mera inom SWEDACs än inom Kommerskollegiets verksamhetsområde. SWEDAC svarar också för näraliggande uppgifter i samband med dels strävandena att skapa öppna system för provning och certifiering karaktäriserade av valfrihet och konkurrens, dels anmälningar till EG av svenska provnings- och certifieringsorgan. Regeringen finner därför att övervägande skäl talar för att SWEDAC utses som samordnande myndighet.

Samtidigt finns det anledning att här betona den starka samhörigheten mellan kontrolltekniska och handelspolitiska aspekter. Nära kontakter och samarbete mellan SWEDAC och Kommerskollegium ter sig naturliga i det fortsatta EES-arbetet vad gäller marknadskontrollens förutsättningar och

effekter. Det bör vara en uppgift för SWEDAC att i samråd med Kommerskollegium finna former för detta.

Prop. 1993/94:161

Liknande kontakter kan vara angelägna även gentemot t.ex. Konsumentverket, som utom rena marknadskontrolluppgifter beträffande vissa produkter också har ett allmänt ansvar för konsumentskyddet. Även om EG:s krav på marknadskontroll sträcker sig längre än till rena konsumentprodukter, är konsumentskyddet en av de viktigaste grunderna för marknadskontrollen. Detta markeras bl.a. genom att det allmänna produktsäkerhetsdirektivet som tidigare nämnts endast omfattar produkter, som är avsedda för eller sannolikt kommer att användas av konsumenterna.

5.4 Befogenheter och sanktioner

Regeringens bedömning: Myndigheternas befogenheter i marknadskontrollen och sanktionerna för överträdelse bör vara ändamålsenliga och anpassade till varje produktområde. Översynen av de författningar som reglerar verksamheten i dessa avseenden görs sektor för sektor.

SWEDACs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: I den mån frågan har behandlats har inget remissorgan haft annan uppfattning.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgår av avsnitt 3 kan marknadskontrollen indelas i två faser. I den första fasen – den direkta marknadsovervakningen – behöver myndigheterna befogenheter som gör det möjligt att genomföra undersökningar. Hit hör t.ex. rätt att på begäran få tillträde till lokaler, få ut handlingar och genomföra prov samt rätt till handräckning om företaget skulle motsätta sig en sådan begäran. Den senare fasen inträder då brister har uppdagats. Det blir då fråga om att vidta olika säkerhetsåtgärder, som i sista hand kan innebära att företaget tvingas återta produkter från marknaden. Frågan gäller också lämpliga sanktioner vid överträdelse av säkerhetsbestämmelserna. Som framgår av avsnitt 3 finns i artikel 6 i produktsäkerhetsdirektivet exemplifierade ett stort antal åtgärder, som kan komma i fråga. Det krävs dock proportionalitet mellan åtgärdernas art och omfattning och den risk för skada som finns.

Frågan om befogenheter och sanktioner måste analyseras sektorsvis efter en sådan riskbedömning. Här måste en helhetsbedömning göras, där marknadskontrollen ses som en del i säkerhetssystemet. Givetvis måste också rättsskyddsaspekter vägas in så att inte större tvång utövas än vad som är ändamålsenligt för den marknadskontroll som skall bedrivas.

Det sagda innebär att reglerna om befogenheter och sanktioner måste utformas sektorsvis efter en sådan analys. I många fall finns redan författningsregler om tillsyn, befogenheter för tillsynsmyndigheter och sanktioner. Det som nu måste prövas är om dessa regler är tillräckliga och lämpliga för den produktsäkerhet som marknadskontrollen syftar till. Därvid bör särskilt uppmärksammas att sanktionsavgifter ofta kan vara lämpliga vid överträdelse av nu aktuellt slag. Erfarenheten har visat att straffbestämmelser i motsvarande situation ytterst sällan får någon praktisk tillämpning.

Vad gäller konsumentprodukter finns bestämmelser i produktsäkerhetslagen, som möjliggör ingrepp mot farliga konsumentprodukter. Som nämndes i avsnitt 3.3.3 förbereds inom regeringskansliet ett förslag till riksdagen om ändringar i produktsäkerhetslagen till följd av EG:s produktsäkerhetsdirektiv. Frågan har utretts av Produktsäkerhetsutredningen (C 1993:01) och har redovisats i betänkandet Produktsäkerhetslagen och EG (SOU 1993:88).

På arbetsmiljöområdet avser regeringen att senare i vår föreslå ändringar i arbetsmiljölagen (1977:1160). Förslag till sådana ändringar har lämnats i betänkandet Översyn av arbetsmiljölagen (SOU 1993:81). I betänkandet föreslås bl.a. att det införs möjligheter till åläggande om återkallelse av redan levererade produkter och om varningsinformation om sådana produkter. Vidare föreslås ett införande av sanktionsavgifter för dem som bryter mot vissa föreskrifter, t.ex. om provning och kontroll.

Som nämndes i avsnitt 3.2 har genom ett särskilt direktiv i juli 1993 samtliga produkt direktiv enligt den nya metoden gjorts enhetliga vad avser CE-märkningen. Ändringarna träder i kraft den 1 januari 1995. Bestämmelserna bygger på de riktlinjer för CE-märkningen som samtidigt antogs och som bl.a. innebär ett krav på att medlemsstaterna, om de upptäcker produkter som CE-märkts utan att detta varit berättigat, skall se till att överträdelserna upphör. I sista hand skall detta ske genom produktåterkallelse. De ändrade direktivbestämmelserna föranleder ändringar i lagen (1992:1534) om EG-märket. Även denna fråga bereds för närvarande inom regeringskansliet, varvid ställning måste tas till sanktionsfrågan.

5.5 Marknadskontrollens finansiering

Regeringens bedömning: SWEDACs verksamhet som samordnings- och kontaktorgan bör finansieras genom anslag. Sektorsmyndigheternas marknadskontroll bör finansieras i första hand med generella avgifter. I andra hand får myndigheterna disponera om redan anslagsfinansierade resurser, t.ex. de som frigörs till följd av det förändrade sättet att bedriva produktsäkerhetsarbete.

SWEDACs förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Uppfattningarna i finansieringsfrågan är delade. Flera remissorgan är positiva till en avgiftsfinansiering och ett antal sektorsorgan redovisar olika avgiftssystem i sina egna verksamheter. Andra anser att marknadskontrollen skall finansieras med allmänna medel, vilket t.ex. motiveras med att kostnaderna bör erkännas som ett pris för Sveriges medverkan i EES och de fördelar detta ger.

Vad gäller principer vid avgiftsättningen påpekar *Televerket* och *Livsmedelsverket* att avgifterna måste vara konkurrensneutrala. *Telestyrelsen* går ännu längre och hävdar, att ett avgiftssystem måste vara uppbyggt så att den som betalar en avgift också får en identifierbar prestation tillbaka. *Statistikkontoret* påpekar att behovet av resurser för marknadskontrollen ännu är oklart liksom i vilken grad nuvarande verksamheter kommer att behövas.

Detta gör det svårt att besluta om vilka finansieringsprinciper som skall gälla framhåller Statskontoret. Prop. 1993/94:161

Den av SWEDAC anvisade möjligheten att inrätta en för hela systemet gemensam marknadskontrollfond, som skall byggas upp med avgifter av olika slag, får inget stöd eller avstyrks uttryckligen av flertalet remissinstanser.

Skälen för regeringens bedömning: I finansieringsfrågan såväl som vid uppläggnings- och kontaktorgan innebär för SWEDAC en tillkommande myndighetsuppgift. SWEDAC har beräknat årskostnaden för denna verksamhet till 2,3 miljoner kronor med ca två årsanställda. En betydande del av dessa kostnader avser köpta experttjänster. Regeringen har i årets budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil.13 s. 59) redovisat förslag till anslag för detta ändamål under anslaget Styrelsen för teknisk ackreditering: Myndighetsverksamhet.

Rollen som samordnings- och kontaktorgan innebär för SWEDAC en tillkommande myndighetsuppgift. SWEDAC har beräknat årskostnaden för denna verksamhet till 2,3 miljoner kronor med ca två årsanställda. En betydande del av dessa kostnader avser köpta experttjänster. Regeringen har i årets budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil.13 s. 59) redovisat förslag till anslag för detta ändamål under anslaget Styrelsen för teknisk ackreditering: Myndighetsverksamhet.

En avgiftsfinansiering av själva marknadskontrollen är väl motiverad på alla områden, där avgifterna direkt kan kopplas till de produkter eller den verksamhet som skall kontrolleras. Som flera remissorgan påpekat måste avgifterna utformas så att de är konkurrensneutrala och så att de administrativa kostnaderna för dem är rimliga. Redan i dag är flera myndigheters tillsynsverksamhet avgiftsfinansierad, vilket gäller för t.ex. Sprängämnesinspektionen och Elsäkerhetsverket. Denna finansiering bör innefatta den framtida marknadskontrollen och motsvarande avgiftssystem bör om möjligt införas även på andra områden. Efter hand bör frågan behandlas inom varje sektor där avgiftsfinansiering inte sker i dag.

Som SWEDAC redovisat finns det områden där en avgiftsfinansiering knappast är möjlig. Detta gäller t.ex. konsumentvaru- och arbetsmiljöområdena. Här är en anslagsfinansiering sannolikt nödvändig, men utgångspunkten bör vara, att resurser för marknadskontrollen skapas genom omprioriteringar i myndigheternas verksamheter och inte genom anslagsökningar. En mera ingående prövning av eventuell anslagsfinansiering av marknadskontrollen inom särskilda sektorer bör anstå tills ytterligare erfarenhet vunnits.

På vissa områden, t.ex. i tillsynen av brandfarliga varor och i viss mån på byggområdet, kommer marknadskontrollen att ske genom lokala, oftast kommunala organ. Kostnaderna för denna lokala tillsyn finansieras normalt genom avgifter beslutade av kommunerna. Dessa avgifter bör i de flesta fall även kunna innefatta finansieringen av den lokala marknadskontrollen.

Som ett led i strävandena att begränsa kostnaderna – men också av andra uppenbara skäl – bör marknadskontrollmyndigheterna överväga möjligheterna till nordiskt samarbete. Ett sådant samarbete, som även skulle kunna innefatta ett ömsesidigt nyttjande av resurser över gränserna mellan de nordiska länderna, bör kunna främja effektiviteten och tillförlitligheten hos marknadskontrollen i hela Norden.

Både av allmänpreventiva skäl och med tanke på behovet att skapa rättvisa konkurrensvillkor bör som tidigare redovisats sanktions- eller straffavgifter övervägas för dem som inte iakttar säkerhetskraven för produkter. Dessa avgifter bedöms dock sakna betydelse för finansieringen av marknadskontrollen. Om de mot förmodan skulle uppgå till belopp av mer än marginell betydelse blir detta en larmsignal om att säkerhetssystemet inte fungerat tillfredsställande. Åtgärder måste då vidtas, som får till följd att avgiftsintäkterna minskar.

Som ett sätt att finansiera marknadskontrollen på vissa sakområden, där möjligheterna att ta ut avgifter är begränsade eller obefintliga, har SWEDAC pekat på möjligheten av en marknadskontrollfond. Principen bör emellertid vara, att varje sektor skall bära sina egna kostnader om detta är möjligt och att inga överföringar av avgifter skall ske mellan sektorerna. Det finns därför enligt regeringens uppfattning inget behov av en marknadskontrollfond, dit överuttag av avgifter inom vissa sektorer av marknadskontrollen skulle föras tillsammans med sanktions- och straffavgifter, och som skulle användas som finansieringskälla vid särskilda insatser. I den mån särskilda avgifter kommer att utmätas bör dessa på normalt sätt levereras in till statens inkomsttitel. Behov av medel för särskilda insatser i marknadskontrollen får sedan tillgodoses genom vanlig budgetbehandling.

5.6 Behovet av informationsutbyte

Regeringens bedömning: Nationella system för informationsutbyte bör etableras som ett led i marknadskontrollen och ges en sådan utformning att även ett internationellt informationsutbyte kan ske snabbt och effektivt.

SWEDACs rapport innehåller inga förslag i detta hänseende.

Remissinstanserna: Flera remissorgan har påpekat betydelsen av ett effektivt informationsutbyte.

Skälen för regeringens bedömning: Det är nödvändigt att den svenska marknadskontrollen fungerar samordnat, enhetligt och effektivt. Den föreslagna ansvarsfördelningen på ett relativt stort antal myndigheter ställer särskilda krav på informationsutbyte och annan kommunikation inom detta decentraliserade system, men också gentemot omgivningen. Information från alla delar av verksamheten måste snabbt kunna samlas in, bearbetas, presenteras och distribueras.

Även det internationella informationsutbytet inom EES-samarbetet ställer krav på effektiva svenska informationssystem. Det gäller såväl brådskande fall, då varningar för farliga produkter snabbt måste kunna spridas i en vid krets, som det mera vardagliga arbetet med ett allmänt utbyte av erfarenheter, råd och synpunkter.

Självklart måste moderna informationstekniska hjälpmedel utnyttjas för uppgiften. Det blir sektorsorganens och SWEDACs sak att utforma informationssystem som motsvarar både nationella och internationella behov av informationsutbyte. Särskild hänsyn bör därvid tas till t.ex. RAPEX och andra informationssystem som finns eller planeras inom EU. Som nämnts

i avsnitt 4.1 kräver vidare de uppgifter, som tullmyndigheterna kommer att få vad gäller kontroll av produkter vid den yttre gränsen, att ett särskilt system för informationsutbyte med marknadskontrollmyndigheterna byggs upp. En viktig uppgift för SWEDAC blir att följa och påverka utformningen av informationssystemen så att de utnyttjas effektivt och rationellt.

6 Finansiering inom området legal mätteknik m.m.

Regeringens förslag: Riksdagen bemyndigar regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att besluta om avgifter för finansieringen av SWEDACs tillsyn inom området för legal mätteknik och av färdigförpackade varor.

SWEDACs förslag: SWEDAC har redovisat dels sin bedömning beträffande omfattningen av och kostnaden för den tillsyn SWEDAC har fått i uppgift att bedriva, dels hur denna kostnad kan finansieras med avgifter. Tillsynsuppgifterna för SWEDAC på det aktuella området regleras i förordningen (1993:1066) om måttenheter, mätningar och mätton. I uppgifterna ingår befogenheten att utfärda föreskrifter om verkställigheten av vissa lagbestämmelser om användning av vissa måttenheter samt om

- krav på mätningar och mättekniska metoder,
- krav på och kontroll av mätton samt
- krav på och kontroll av förpackningsstorlek och kontroll av mängduppgifter på färdigförpackade varor.

Förordningen ger SWEDAC ansvar även för tillsynen av efterlevnaden av föreskrifterna med undantag av den tillsyn som gäller färdigförpackade livsmedel och som Livsmedelsverket är ansvarigt för.

Enligt SWEDACs bedömning kommer tillsynen på marknaden att huvudsakligen omfatta följande.

1. Kontroll av mätton som omfattas av krav på återkommande besiktning utförd av ackrediterade kontrollorgan (t.ex. vågar i butiker och bränslemätare vid bensinstationer) varvid kontrolleras att sådan besiktning skett och att den är korrekt utförd. På vissa områden (t.ex. beträffande vätskebehållare som används som mätton) sker ingen återkommande besiktning och SWEDACs tillsyn blir där den enda kontrollinsatsen.
2. Kontroll av förpackningsstorlek och mängduppgifter för färdigförpackade varor utom livsmedel enligt föreskrifter som bygger på dels regler som ingår i EES-avtalet, dels andra regler som är nödvändiga ur konsumentskyddande synvinkel.

SWEDAC har beräknat de årliga kostnader för sin tillsyn till 4,5 miljoner kronor. Därtill anger SWEDAC en startkostnad om 750 000 kr samt vart femte år en kostnad om ca 500 000 kr för kartläggningsarbete.

För finansieringen av tillsynen föreslår SWEDAC, att SWEDAC genom de ackrediterade kontrollorganen får ta ut en särskild plomberingsavgift i samband med den föreskrivna återkommande kontroll av vågar och bränslemätare, som de utför. Utgående från att det finns ca 35 000 vågar, varav de flesta skall besiktigas vartannat och övriga vart fjärde år, samt 40 000 mätton för diesellojla och bensin monterade i 20 000 pumpar, som skall besiktigas vartannat år, har SWEDAC gjort följande intäktskalkyl.

Plomberingsavgift per våg 100 kr

24 000 vågar kontrollerade vartannat år	1 200 000 kr
11 000 vågar kontrollerade vart fjärde år	<u>275 000 kr</u>
Totalt för vågar	1 475 000 kr

Plomberingsavgift per bränslemätton 150 kr

40 000 mätton kontrollerade vartannat år	3 000 000 kr
--	--------------

De sammanlagda avgiftsintäkterna skulle således bli ca 4,5 miljoner kronor per år, vilket skulle täcka SWEDACs tillsynskostnad.

Skälen för regeringens förslag: Som tidigare redovisats bör marknadskontrollen – liksom tillsynen i övrigt på ett visst område – så långt möjligt finansieras genom avgifter. De förutsättningar som därvid bör vara uppfyllda är att avgifterna direkt kan kopplas till de produkter eller den verksamhet som omfattas av tillsynen, att avgifterna är konkurrensneutrala och att de administrativa kostnaderna för dem är rimliga.

Regeringen bedömer att SWEDACs förslag till avgifter på området legal mätteknik och av färdigförpackade varor i princip uppfyller dessa krav. Tillsynen på det aktuella området bör således avgiftsfinansieras i huvudsak enligt SWEDACs förslag. Eftersom avgifterna riktas mot en stor mängd små företag i bl.a. dagligvaruhandeln finns det emellertid särskild anledning att noga överväga avgifternas storlek. Det finns därför skäl att följa frågan så att regeringen kan försäkra sig om, att avgifterna motsvarar SWEDACs kostnader inberäknat marknadskontrollen samt att tillsynen i sin helhet bedrivs rationellt och i den omfattning som är motiverad. Mot denna bakgrund begär regeringen ett bemyndigande från riksdagen att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får besluta om avgifter för myndighetstillsynen inom området legal mätteknik och för färdigförpackade varor.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 februari 1994

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet P. Westerberg

Regeringen beslutar proposition 1993/94:161 Marknadskontroll för produkt-säkerhet, m.m.

