EU, Sverige och den inre marknaden

– En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet

Betänkande av Inremarknadsutredningen

Stockholm 2009

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR
SOU 2009:71

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
http://www.regeringen.se/remiss

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23263-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ewa Björling

Genom beslut vid regeringssammanträde den 6 mars 2008 bemyndigades statsrådet Ewa Björling att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet.

Till särskild utredare förordnades den 6 mars 2008 juris doktor Jörgen Hettne. Till sakkunnig förordnades den 17 juni 2008 f.d. hovrättsrådet Sten Pålsson. Att som experter biträda utredningen förordnades den 28 april 2009 departementssekreteraren Johan Alling (Integrations- och jämställdhetsdepartementet), enhetschefen Ulrika Lyckman-Alnered (Svensk Handel), ämnesrådet Bo Barrefelt (Arbetsmarknadsdepartementet), kanslirådet Kristin Eckardt (Utrikesdepartementet), chefsjuristen Gerda Lind (SWEDAC), juristen Eva Nilsson (Kemikalieinspektionen) kanslirådet Karin Nordström (Utrikesdepartementet), kanslirådet Katerina Petkovska (Utrikesdepartementet), rådgivaren Maria Sandqvist (Teknikföretagen), ämnesrådet Nina Stubbe (Statsrådsberedningen), förbundsjuristen Caroline Wehlander (Sveriges Kommuner och Landsting), juristen Cemille Üstün (Almega), departementsrådet Marianne Åbyhammar (Utrikesdepartementet) samt den 9 september 2008 enhetsrådet Anna Renman (Kommerskollegium).

Som sekreterare i utredningen förordnades den 17 juni 2008 enhetsrådet Anna Renman (Kommerskollegium) samt den 16 juni 2008 juristen Henrik Paulander. Från uppdraget som sekreterare entledigades Anna Renman den 1 september 2008.

Utredningen har även mottagit juris kandidaten Victor Hensjö som praktikant under tiden mellan den 9 december 2008 och den 31 maj 2009.

Utredningen har antagit namnet Inremarknadsutredningen.

Kommerskollegium har besvarat en skriftlig framställan från utredningen. Vidare har SWEDAC, efter särskild förfrågan, tagit fram underlag för författningsskrivning.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet (SOU 2009:71).

Utredningens uppdrag är därmed avslutat.

Stockholm i september 2009

Jörgen Hettne

/Henrik Paulander

Innehåll

Förkortningar **17**

Sammanfattning **21**

Summary **33**

Författningsförslag **45**

1 Uppdraget och dess bedrivande **81**

1.1 Utredningens uppdrag 81

1.2 Utredningens arbete 83

1.3 Betänkandets disposition 84

2 EU:s inre marknad **87**

2.1 Den inre marknadens ekonomiska betydelse 87

2.2 Den inre marknadens framväxt och utveckling 93

2.3 Den inre marknadens grundprinciper 96
2.3.1 Likabehandling 96
2.3.2 Proportionalitetsprincipen 99
2.3.3 Likabehandling eller marknadstillträde 100
2.3.4 Principen om ömsesidigt erkännande 101
2.3.5 Reglering eller avreglering? 112

2.4 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse 114

3 Inremarknadsreglerna i fördraget 119

3.1 Fri rörlighet för varor 119

3.2 Kvantitativa begränsningar 119
3.2.1 Artikel 28 EG 120
3.2.2 Särskilt angående tekniska handelshinder 123
3.2.3 Informationsförfarande för tekniska standarder och föreskrifter 125
3.2.4 Exportrestriktioner – artikel 29 EG 127

3.3 Medlemsstaternas möjlighet att upprätthålla undantag 128

3.4 Handelsmonopol 129

3.5 Fiskal diskriminering 132
3.5.1 Allmänt 132
3.5.2 Alkoholbeskattning 133

3.6 Unionsmedborgarskapet och fri rörlighet för arbetstagare 134
3.6.1 Unionsmedborgare 134
3.6.2 Arbetskraft 135

3.7 Etableringsfrihet 137

3.8 Fri rörlighet för tjänster 139
3.8.1 Inresa 139
3.8.2 Tre typfall 139
3.8.3 Skillnad mot etablering 140
3.8.4 Skillnader i rättspraxis 140
3.8.5 Tjänstedirektivet 143

3.9 Fri rörlighet för kapital 143

3.10 Konkurrensreglerna 145
3.10.1 Allmänt 145
3.10.2 Konkurrensbegränsande lagstiftning 147

3.11 Statsstöd 149
3.11.1 Allmänt 149
3.11.2 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och statligt stöd 150

4 Harmonisering på den inre marknaden 155

4.1 Vad menas med harmoniserade regler? 155

4.2 Rättslig grund för harmonisering..... 156

4.3 Harmoniseringsdirektivens skilda karaktär..... 157

4.4 Harmoniseringsmetoder..... 158
4.4.1 Total eller optionell harmonisering..... 158
4.4.2 Den äldre harmoniseringsmetoden och den nya metoden..... 159
4.4.3 Ramverk för framtida EU-lagstiftning på varuområdet 161
4.4.4 Förordningen om ackreditering och marknadskontroll 162

4.5 Avvikelser från harmoniserade regler 164
4.5.1 Syftet med de harmoniserade reglerna måste beaktas 164
4.5.2 Tillåtna avvikelser 165
4.5.3 Goldplating 167

5 Medlemsstaternas skyldighet att säkra en effektiv tillämpning av inremarknadsreglerna 169

5.1 Lojalitetsprincipen 170

5.2 Direkt effekt..... 170

5.3 EG-rättens företräde..... 172

5.4 Direkt effekt av direktiv 174

5.5 Direktivkonform tolkning 178

5.6 Effektivitetsprincipen 181
5.6.1 Begränsningar i medlemsstaternas processuella autonomi 181
5.6.2 Skyldigheten att säkerställa interimistiskt skydd 182
5.6.3 Rätten till effektiva rättsmedel 183
5.6.4 Rättsmedel på kommunal nivå i Sverige..... 187
5.6.5 Dröjsmålstalan mot förvaltningsmyndigheter..... 188
5.6.6 Skyldigheten att begära förhandsavgörande 189
5.6.7 Medlemsstaternas skadeståndsskyldighet..... 196

5.6.8 Svenska statens skadeståndsansvar vid åsidosättande av EG-rätten....200

5.7 Motvikt till företrädet och EG-rättens krav på genomslag – krav på EG-rättens innehåll och skyddsmekanismer....202

6 Rättsliga och organisatoriska förutsättningar....205

6.1 Regeringens styrning och ansvar för sammanhållen bedömning....205
6.1.1 Allmänt....205
6.1.2 Informell styrning....208

6.2 Myndigheters föreskriftsrätt....209

6.3 Regeringens utrikespolitiska ansvar....211

6.4 Länsstyrelserna....212

6.5 Kommuner och landsting....214

6.6 Myndighetsföreskrifter och kommunal verksamhet....216

6.7 EU-medlemskapet i grundlagen, m.m. 217

6.8 Anslutningslagstiftningen, ”EU-lagen”....220

6.9 Regeringskansliet och departementen....221
6.9.1 Myndigheten Regeringskansliet....221
6.9.2 Beredningsansvaret....222
6.9.3 Ärenden som avgörs av Regeringskansliet....222
6.9.4 Ansvar och arbetsfördelning i departement....223
6.9.5 Horisontella funktioner på EU- och inremarknadsområdet....223
6.9.6 Departementens ansvar för inremarknadsfrågor....224

6.10 Myndigheter med horisontellt ansvar på inremarknadsområdet....225
6.10.1 Kommerskollegium....225
6.10.2 SWEDAC....232

6.11 Några myndigheter med sektoriellt ansvar på inremarknadsområdet....234
6.11.1 Konsumentverket....234

6.11.2 Arbetsmiljöverket 236
6.11.3 Naturvårdsverket 239
6.11.4 Kemikalieinspektionen 241

6.12 Organisationen av marknadskontroll och annan tillsyn 245
6.12.1 Marknadskontroll 245
6.12.2 Marknadskontroll och tillsyn 246
6.12.3 Den svenska organisationen av marknadskontroll och tillsyn 247

7 Kartläggning av horisontella bestämmelser som rör den inre marknaden i Sverige 253

7.1 Allmänna skyldigheter till följd av medlemskapet i EU 255
7.1.1 Myndighetsförordningen (2007:515) 255
7.1.2 Konsekvensutredningar; konsekvensutredningsförordningen m.m. 257
7.1.3 Förordningen om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen (”Skyldighetsförordningen”) 259

7.2 Bestämmelser avseende utformningen av nya regler som påverkar handeln med varor 263
7.2.1 Anmälningsförfarandet i artikel 95 EG 263
7.2.2 Anmälningsförfarandet enligt artikel 15.2 i tjänstedirektivet 267
7.2.3 Anmälningar av tekniska föreskrifter och standarder genom direktiv 98/34/EG 268
7.2.4 Förordningen (1994:2029) om tekniska regler 270
7.2.5 Anmälningsförfarandet beträffande nya standarder 282

7.3 Bestämmelser angående ackreditering och bedömning av överensstämmelse (teknisk kontroll) 287
7.3.1 Inledning 287
7.3.2 Grundläggande begrepp m.m. 288
7.3.3 Lagen och förordningen om teknisk kontroll 290
7.3.4 Lagen om CE-märkning 291
7.3.5 Förordning (EG) nr 765/2008 och beslut nr 768/2008 291

7.4 Bestämmelser angående tillämpningen av regler som påverkar handeln med varor och tjänster 293
7.4.1 Förordning (EG) nr 764/2008 om ömsesidigt erkännande 293
7.4.2 Förslag till lag om tjänster på den inre marknaden ... 295

7.5 Bestämmelser om marknadskontroll och informationsutbyte rörande produkters och tjänsters säkerhet 295
7.5.1 Informationsutbyte beträffande ingripanden mot farliga konsumentvaror 295
7.5.2 Förordning (EG) nr 765/08 om ackreditering och marknadskontroll 297
7.5.3 Den svenska förordningen om marknadskontroll av varor 299
7.5.4 Varningsprocedur för tjänster 300
7.5.5 Lagen (2002:562) om elektronisk handel 303
7.5.6 Särskilda tullregler som rör produktsäkerhet 305

7.6 Bestämmelser angående skyldigheten att undanröja faktiska hinder som påverkar handeln med varor 307

8 Tillämpningen av inremarknadsreglerna i Sverige 311

8.1 EG-fördragets grundprinciper 312

8.2 Informationsförfarandet för tekniska regler 313

8.3 Regler om ackreditering och marknadskontroll 313

8.4 Organisationen för tillsyn och marknadskontroll 314

8.5 Effektivare hantering av inremarknadsfrågor i statsförvaltningen 315

8.6 Tydligare roll och ansvar för kommuner 315

8.7 Tydligare roll- och ansvarsfördelning inom standardiseringsområdet 316

8.8 Webbportal för den inre marknaden 317

8.9 Kompetens hos tjänstemän som berörs av den inre marknaden 317

8.10 Företag 318

9 Överväganden och förslag 321

9.1 Inledande synpunkter 321
9.1.1 Ett svenskt varupaket? 322
9.1.2 Nytt sätt att genomföra EG-förordningar 323
9.1.3 En effektivare organisation för inremarknadsfrågor 323
9.1.4 En synligare inremarknadsmyndighet 325
9.1.5 Kompetenshöjande åtgärder 326
9.1.6 Tydligare roll och ansvar för kommuner 327
9.1.7 Effektivare marknadskontroll 327
9.1.8 Gemensam webbportal 327
9.1.9 Bättre villkor för företag 328
9.1.10 Utredningens förslag 328

9.2 Ett sammanhållet och förenklat horisontellt regelverk för varor och tjänster 329
9.2.1 Behovet av svenska föreskrifter 330
9.2.2 Behövs en lag om varor på den inre marknaden? 333
9.2.3 Varupaketet i svensk rätt 334
9.2.4 Övriga svenska horisontella bestämmelser för varor 337
9.2.5 Överväganden 338

9.3 Ny förordning om varor på den inre marknaden 340
9.3.1 Förordningens tillämpningsområde 341
9.3.2 Definitioner 342
9.3.3 Allmän erinran om grundläggande principer 342
9.3.4 Kommerskollegiums horisontella ansvar på inremarknadsområdet bör framgå 343
9.3.5 Förslag till nya regler som kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor 343
9.3.6 Principen om ömsesidigt erkännande 345
9.3.7 Underrättelser enligt förordning (EG) nr 764/2008 348
9.3.8 Ömsesidigt erkännande av intyg och provningsrapporter m.m. 350
9.3.9 Allmänna bestämmelser om marknadskontroll 351
9.3.10 Åtgärder för undanröjande av faktiska hinder som påverkar handeln med varor 353

9.3.11 Underrättelse till regeringen 354
9.3.12 Samråd och bemyndigande 355

9.4 Ny lag och förordning om ackreditering och teknisk kontroll 355
9.4.1 Förstärkt roll för ackreditering 357
9.4.2 Konsekvenser för utnämnandet av anmälda organ 358
9.4.3 Avtal om ömsesidigt erkännande i samband med bedömning av överensstämmelse som Europeiska gemenskapen träffat med tredje land 359
9.4.4 CE-märkning 359
9.4.5 Bestämmelser om sanktionsavgift 360
9.4.6 Bestämmelser om överklagande 360
9.4.7 Förslag till förordning om ackreditering och teknisk kontroll 362

9.5 Ny förordning om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden 363
9.5.1 Inledning 364
9.5.2 Förordningen (1994:2029) om tekniska regler 366
9.5.3 Definitioner och begreppsapparat 368
9.5.4 Utformning och samråd 373
9.5.5 Konsekvensutredning 374
9.5.6 Myndigheternas underrättelseskyldighet till Kommerskollegium 375
9.5.7 Anmälningar enligt tjänstedirektivet 378
9.5.8 Kommerskollegiums åtgärder med anledning av en underrättelse 380
9.5.9 Överlämnande av ärenden till regeringen i vissa fall 382
9.5.10 Undantag från anmälningsplikten 390
9.5.11 Inkomna utlåtanden och kommentarer, m.m. 391
9.5.12 Myndighetens beslut och underrättelse därom 392

9.6 Ökat genomslag för EG-fördragets grundprinciper 392
9.6.1 Inledning 393
9.6.2 Fördelar med lagform 394
9.6.3 Lagreglering av EU-medlemskapet 395
9.6.4 Nuvarande reglering av EU-medlemskapet 396
9.6.5 Finns det behov av bestämmelser om fri rörlighet i svensk lag? 403
9.6.6 Överväganden om grundläggande lagreglering 406

9.7 Bättre samordning och intressebevakning inom standardiseringsområdet ... 408
9.7.1 Inledning ... 408
9.7.2 Standardiseringsverksamhet till följd av direktiv enligt nya metoden ... 410
9.7.3 Standardiseringsverksamhet på det icke harmoniserade området ... 412

9.8 Effektivare hantering av inremarknadsfrågor i statsförvaltningen ... 416
9.8.1 Den svenska förvaltningsmodellen ... 416
9.8.2 Ansvarsfördelningen för inremarknadsfrågor ... 419
9.8.3 Regeringens hantering av inremarknadsfrågor ... 420
9.8.4 Överväganden ... 421

9.9 En synligare svensk inremarknadsmyndighet ... 426
9.9.1 Kommerskollegiums uppgifter på inre marknadsområdet ... 426
9.9.2 Kommerskollegiums roll som inremarknadsmyndighet ... 427
9.9.3 Kommerskollegiums utåtriktade verksamhet ... 431

9.10 Tydligare roll och ansvar för kommuner och landsting ... 432
9.10.1 EU-medlemskapets påverkan på kommunal nivå ... 433
9.10.2 Överväganden ... 435

9.11 Effektivare och mer samordnad marknadskontroll ... 438
9.11.1 Marknadskontrollens funktion och betydelse ... 439
9.11.2 Rollfördelning ... 443
9.11.3 Samordning ... 447

9.12 Webbportal för den inre marknaden ... 456
9.12.1 Informationsbehov enligt tidigare granskningar ... 457
9.12.2 Arbetet med genomförande av tjänstedirektivet ... 459
9.12.3 Överväganden och förslag om en gemensam webbportal för den inre marknaden ... 460
9.12.4 Webbinformation om inre marknaden i dagsläget ... 461
9.12.5 Överväganden och förslag om Webbportalens informationsinnehåll och utformning ... 465
9.12.6 Övergripande ansvar för övrig webbinformation ... 466
9.12.7 E-förvaltning ... 466
9.12.8 Tidsaspekter ... 468

9.13 Kompetensförhöjningsstrategi för tjänstemän som berörs av den inre marknaden....469
9.13.1 Informationsbehov och informationsinsatser....470
9.13.2 Bättre kompetensförsörjning på inremarknadsområdet i allmänhet....477

9.14 Bättre villkor för företag....484
9.14.1 Företagens betydelse....485
9.14.2 Förbättring av informationen till företagen om den inre marknaden och dess funktion....487
9.14.3 Förbättring av företagens möjlighet att påverka nya regler....496
9.14.4 Utvidgade möjligheter för företagen att tillvarata sina rättigheter....498

10 Konsekvensutredning....501

10.1 Allmänt....502

10.2 Ekonomiska konsekvenser inom den offentliga sektorn....511

10.3 Ekonomiska konsekvenser för företagen....514

10.4 Övriga konsekvenser....524

11 Författningskommentar....531

11.1 Förslag till förordning om varor på den inre marknaden m.m....531

11.2 Förslag till lag om ackreditering och teknisk kontroll....552

11.3 Förslag till förordning om ackreditering och teknisk kontroll....569

11.4 Förslag till förordning om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden....577

11.5 Förslag förordning om ändring i förordning (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen....601

11.6 Förslag till förordning om ändring i tullförordning (2000:1306)....601

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2008:24 603

Bilaga 2 Tilläggsdirektiv 2009:39 615

Bilaga 3 Kontakter under utredningsarbetet..... 617

Bilaga 4 Översikt över departementens ansvar för inrearknadsfrågor 619

Bilaga 5 Tablå – Myndigheter som tillämpar regler om fri rörlighet för varor och tjänster..... 631

Bilaga 6 Schema över tillämpningsregler för tillsyn 637

Bilaga 7 Tidigare studier med anknytning till utredningsuppdraget..... 639

Bilaga 8 Författningsstruktur enligt Inremarknadsutredningens förslag..... 707

Bilaga 9 Informationsuppdrag avseende inremarknadsfrågor. 709

Bilaga 10 Antal företag i Sverige som bedriver export eller import..... 711

Bilaga 11 Förordning (EG) nr 764/2008 om ömsesidigt erkännande 713

Bilaga 12 Förordning (EG) 765/2008 om ackreditering och marknadskontroll 723

Bilaga 13 Beslut 768/2008/EG om en gemensam ram för saluföring av produkter 741

Bilaga 14 Direktiv 98/34/EG om ett informationsförfarande för tekniska standarder och föreskrifter samt informationssamhällets tjänster (konsoliderad version) .789

Förkortningar och förklaringar

AFS	Arbetsmiljöverkets författningssamling
AMS	Arbetsförmedlingen
AV	Arbetsmiljöverket
BNP	Bruttonationalprodukt
CEN	European Committee for Standardization
CENELEC	European Committee for Electrotechnical Standardization
CML Rew	Common Market Law Review
CPB	Centraal Planbureau (Netherlands Bureau for Economic Policy analysis)
CSN	Centrala studiestödsnämnden
Dir.	Direktiv (till utredning eller kommitté)
Ds	Departementsserien
EA	European co-operation for Accreditation
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europeiska gemenskaperna
EGT	Europeiska gemenskapernas tidning
EJTN	European Judicial Training Network
EKN	Exportkreditnämnden
ELOF	Enkel och likvärdig offentlig kontroll
ERT	Europarättslig tidskrift

ETSI	European Telecommunications Standards Institute
EU	Europeiska unionen
EUR-Lex	EU:s hemsida för sökning efter EU-dokument
EUT	Europeiska unionens tidning
FAR SRS	Branschorganisationen för revisorer och rådgivare
FN	Förenta nationerna
FVO	Food and Veterinary Office
GATS	General Agreement on Trade in Services
GMO	Genetiskt modifierad organism
HUR	Handelns utvecklingsråd
ICC	International Chamber of Commerce (Internationella handelskammaren)
IEC	International Electrotechnical Commission
IM	Inre marknaden
IMAC	Internal Market Advisory Committee (Rådgivande kommittén för den inre marknaden)
IMI	Internal Market Information System (Informationsystem för den inre marknaden)
INSTA	Inter-nordisk standard
ISA	Invest in Sweden Agency
ISO	International Organization for Standardization
IT	Informationsteknologi
ITPS	Institutet för tillväxtpolitiska studier
ITS	Informationstekniska standardiseringen
JK	Justitiekanslern
JT	Juridisk tidskrift
JO	Justitieombudsmannen
Ju	Justitiedepartementet
KFS	Kommerskollegiums föreskrifter
KI	Kemikalieinspektionen

KK	Kommerskollegium
KL	Kommunallagen
KO	Konsumentombudsmannen
KOM	Europeiska kommissionen (dokumentbeteckning för exv. kommissionens meddelanden)
KOV	Konsumentverket
KRUS	Kompetensrådet för utveckling i staten
KU	Konstitutionsutskottet
NEA	Närverket för elektroniska affärer
Nutek	Verket för näringslivsutveckling
OECD	Organization for Economic Co-operation and development (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling)
OTGS	Open Trade Gate Sweden
Prop.	Proposition
PTS	Post- och telestyrelsen
REG	Rättsfall från Europeiska gemenskapernas domstol
PSI	Preshipment Inspection (avtal inom ramen för WTO)
RAPEX	Community Rapid Information System
RF	Regeringsformen
RK	Regeringskansliet
SCB	Statistiska centralbyrån
SEC	Europeiska kommissionens arbetsdokument
SEK	Svenska Elektriska kommissionen
SFS	Svensk författningssamling
Sieps	Svenska institutet för europapolitiska studier
SIS	Standardiseringen i Sverige
SKL	Sveriges kommuner och landsting
SMAS	Single market assistance services action plan

SNS	Studieförbundet näringsliv och samhälle
SOGS	Senior Officials Group on Standardization
SOLVIT	Effektiv problemlösning på den inre marknaden
SOU	Statens offentliga utredningar
SPS	Sanitära och fytosanitära åtgärder
SSR	Sveriges standardiseringsråd
STAD	Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem
SWEDAC	Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll
SWEPRO	Sveriges råd för handelsprocedurer
TBT	Technical Barriers to Trade (tekniska handelshinder)
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UD	Utrikesdepartementet
UD FIM	Utrikesdepartementets enhet för främjande och EU:s inre marknad
UD/IH	Utrikesdepartementets enhet för internationell handelspolitik
UN/CEFACT	United Nations Center for Trade Facilitation and Electronic Business
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UN/ECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe
WTO	World Trade Organization (Världshandelsorganisationen)
ÖER	Ömsesidigt erkännande

Sammanfattning

Utredningens förslag i korthet:

- Ett sammanhållet och förenklat horisontellt regelverk för varor och tjänster, som består av:
  - En ny förordning om varor på den inre marknaden
  - En ny lag och förordning om ackreditering och teknisk kontroll
  - En ny förordning om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden.
- Ökat genomslag för EG-fördragets grundprinciper
- Bättre samordning och intressebevakning inom standardiseringsområdet
- Effektivare hantering av inremarknadsfrågor i statsförvaltningen
- En synligare svensk inremarknadsmyndighet
- Tydligare roll och ansvar för kommuner och landsting
- Effektivare och mer samordnad marknadskontroll
- Gemensam webbportal för den inre marknaden
- Kompetensförhöjningsstrategi för tjänstemän som berörs av den inre marknaden
- Bättre villkor för företag

Bakgrund

1957 års Romfördrag förutsåg från första början en samordning av Europas ekonomi genom upprättandet av en gemensam marknad, där hinder och restriktioner för utbytet av varor och tjänster och för den fria rörligheten av personer och kapital avskaffats och en ordning upprättats för att förhindra snedvridning av konkurrensen. Att detta arbete inleddes på 1950-talet var ingen tillfällighet.

Den fortgående industrialiseringen med standardisering och massproduktion hade stött på handelshinder vid nationsgränserna. Den ökade konkurrensen på världsmarknaden hade drivit fram krav på tullskydd inom många industribranscher. Nationalstaterna försökte stödja sin egen industrialisering i stället för att genom strukturomvandling och regional specialisering ta till vara de gemensamma fördelar som utvecklingen medförde. Deras misslyckade försök få balans i affärer på alltför små nationella marknader bidrog till djupa kriser och arbetslöshet som i sin tur medförde ökad protektionism och gav upphov till nationalistiska antidemokratiska strömningar. De båda världskrigen splittrade och försvagade de västeuropeiska staterna och förvärrade den ekonomiska situationen genom att ytterligare desintegrera den europeiska marknaden.

Genom bestämmelserna om fri rörlighet i 1957 års Romfördrag lades den rättsliga grunden för en integration av den europeiska marknaden för varor, tjänster, personer och kapital, som blev framgångsrik. Under en följd av år utvecklades och preciserades fördragets innebörd, och grunden lades för dagens gemenskapsrätt. En milstolpe i utvecklingen utgjordes av EG-domstolens avgörande i målet *Cassis de Dijon* som lade fast principen om ömsesidigt erkännande och gav vägledning för den framtida harmoniseringen. När utvecklingen visade tecken på att stagnera och nya tendenser till marknadssplittring uppstod, möttes det med kraftfulla åtgärder som inleddes under förra delen av 1980-talet genom utveckling av fördraget och antagandet av ett ambitiöst program för att förverkliga den inre marknaden, särskilt genom harmonisering av föreskrifter. I detta dynamiska skede närmade sig Sverige samarbetet kring den inre marknaden, först genom att vara med om att utveckla det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och sedan genom att inträda i Europeiska unionen.

Betydelsen av en fungerande inre marknad har inte minskat. Efter tider av ekonomisk och finansiell instabilitet är en väl

fungerande inre marknad nödvändig för att underlätta den europeiska ekonomins återhämtning. Den är särskilt viktig för att skapa sysselsättning och tillväxt och främja ekonomisk stabilitet.

I sitt meddelande år 2007, ”En inre marknad för framtidens Europa”[1] framhåller kommissionen att den inre marknaden är en av Europeiska unionens grundpelare. Det är genom bestämmelserna om den inre marknaden som den fria rörligheten för personer, varor och tjänster har omsatts i praktiken, och gett Europas medborgare och företag stora, konkreta fördelar. Bestämmelserna om den inre marknaden har skapat nya arbetstillfällen och stimulerat tillväxten. Medborgarna har fått bättre möjligheter att bosätta sig, arbeta, studera och pensionera sig i en annan medlemsstat. Som konsumenter har de fått tillgång till ett större urval av varor och tjänster till konkurrenskraftiga priser, samtidigt som kvaliteten och säkerheten främjats. Regelverket har skapat gemensamma regler för företag, och öppnat en marknad med fler än 500 miljoner konsumenter. Europa har därigenom blivit ett öppnare samhälle med många nya möjligheter, ett mer konkurrenskraftigt näringsliv och en stark respekt för individens sociala rättigheter, samtidigt som kraven höjts vad gäller såväl hälsa som säkerhet och miljöskydd.

Den inre marknaden rymmer ändå fortfarande en stor outnyttjad potential. Bestämmelserna måste regelbundet anpassas till förändringar i samhället och nya utmaningar. Det gäller globaliseringen, miljön, den ökande innovationstakten och förändringar beträffande sociala förhållanden.

För ett förhållandevis litet och exportberoende land som Sverige är den inre marknaden särskilt viktig. Även om vårt handelsutbyte med länder utanför Västeuropa, inte minst Asiens snabbväxande ekonomier, får allt större betydelse, dominerar ändå den inre marknaden svensk utrikeshandel. En inre marknad med gemensamma regler och utan diskriminering är en hemmamarknad för Sverige.

På EU-nivå pågår nu arbete med att förbättra den inre marknadens funktion och bättre ta till vara dess fördelar. Kommissionen presenterade i februari 2007 sin vision för den inre marknaden under 2000-talet. Det ska vara en marknad som kännetecknas av vitalitet, innovation och konkurrenskraft, där tjänstesektorns potential utnyttjas fullt ut, där både konsumenter och företag drar direkta fördelar av marknadens förbättrade funktion och där

[1] KOM (2007) 724 slutlig.

Europas förmåga att bemöta globaliseringens utmaningar stärks. I samma anda har tjänstedirektivet och det s.k. varupaketet antagits.

Varupaketet innehåller två förordningar och ett beslut. Förordning (EG) nr 764/2008 har till syfte att få principen om ömsesidigt erkännande att fungera i praktiken och innehåller processuella bestämmelser om vad en myndighet ska iaktta om den hindrar eller begränsar den fria rörligheten för varor. Bestämmelserna ansluter till EG-domstolens dom i det ovan nämnda *Cassis de Dijon*-målet. Medlemsstaterna ska som utgångspunkt erkänna varandras regler och specifika krav som likvärdiga, även om det saknas gemensamma EG-regler. Den andra delen av varupaketet rör det s.k. harmoniserade området där EU har gemensamma regler. Förordning (EG) nr 765/2008 inför gemensamma bestämmelser om ackreditering, bedömning av överensstämmelse av föreskrivna krav, CE-märkning och marknadskontroll. Ackreditering är ett sätt att bedöma att ett företag som arbetar med t.ex. provning och kontroll är kompetent att utföra sina uppgifterna. Genom de nya bestämmelserna ges ackrediteringen en tydligare och förstärkt roll inom EU. Därutöver införs gemensamma bestämmelser om marknadskontroll. Medlemsländernas marknadskontroll har blivit allt viktigare för att trygga förtroendet för de varor som rör sig fritt på den växande inre marknaden. Beslut 768/2008/EG riktar sig i huvudsak till gemenskapslagstiftaren och lägger fast hur harmoniseringen ska gå till i framtida direktiv enligt den s.k. nya metoden och innehåller bl.a. närmare bestämmelser om ackreditering och bedömning av överensstämmelse.

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga och beskriva de svenska bestämmelser och administrativa förfaranden och procedurer som på ett horisontellt plan har betydelse för varors och tjänsters fria rörlighet på den inre marknaden. Den skulle särskilt uppmärksamma bestämmelserna och procedurernas olika funktioner, inbördes förhållande och sammanhang. Eventuella överlappande funktioner och brister i regelverket skulle identifieras. Därefter skulle utredningen se över regelverket och föreslå sådana förenklingar, förbättringar och kompletteringar som är nödvändiga för att säkerställa den fria rörligheten för varor och tjänster. Förslag skulle också lämnas på hur kunskapen om den inre marknadens

funktion och om regelverket kunde ökas hos främst myndigheter. En annan avsikt var att utredningen skulle bidra till genomförandet av de nya rättsakterna i varupaketet och anpassningen till dessa.

Utredningen har vid sin genomgång av svenska bestämmelser som på ett horisontellt plan berör varu- och tjänsteområdet funnit att det samlade regelverket ger ett splittrat och oenhetligt intryck. Man kan se att författningarna tillkommit under skilda perioder, både före och efter medlemskapet i EU. I äldre författningar har gjorts många ändringar, och det fortlöpande infogandet av föreskrifter för att genomföra nya EG-rättsakter har bidragit till splittringen. Detta gäller särskilt i fråga om de författningar som rör den fria rörligheten för varor. Utredningen har därför funnit att det finns ett behov att föra samman skilda bestämmelser i färre författningar på området. Det är lämpligt att detta sker just nu, eftersom det av flera skäl finns risk för att den bristande överskådligheten annars förvärras.

Ett svenskt varupaket

Varupaketet innebär en genomgripande förändring av EU:s regelverk när det gäller den fria rörligheten för varor. Det innebär också att principiellt viktiga och omfattande förändringar måste ske i det svenska horisontella regelverket som anknyter till den fria rörligheten för varor på EU:s inre marknad. Vi står alltså inför ett i högsta grad lämpligt tillfälle att modernisera det svenska regelverket särskilt på varuområdet och bygga upp en struktur som bättre än tidigare kan koppla ihop den gemenskapsrättsliga systematiken och begreppsapparaten med den svenska. Eftersom också genomförandet av tjänstedirektivet samtidigt pågår, erbjuder sig ett tillfälle att bättre än hittills knyta samman svenska regler på varu- och tjänsteområdena. Utredningens förslag knyter därför an till arbetet med tjänstedirektivets genomförande.

Vid sin kartläggning av bestämmelserna på varuområdet har utredningen funnit att detta område systematiskt kan uppdelas enligt följande:

- Bestämmelser om utformningen av nya regler som påverkar handeln med varor
- Bestämmelser om ackreditering och bedömning av överensstämmelse (teknisk kontroll)

- Bestämmelser om tillämpningen av regler som påverkar handeln med varor
- Bestämmelser om marknadskontroll
- Bestämmelser om skyldigheten att undanröja faktiska hinder som påverkar handeln med varor.

Denna systematik bör beaktas, om man vill få en tydligare och enklare struktur för reglerna på varuområdet.

Utredningen anser inte att det går att samla alla delar av regelverket i samma författning, men att det däremot är möjligt att med de anpassningar varupaketet kräver föra samman bestämmelserna i två huvudsakliga delar. Utredningen föreslår att det införs en ny förordning om varor på den inre marknaden och en ny lag om ackreditering och teknisk kontroll med en tillhörande förordning. Om övergripande bestämmelser rörande varuområdet på detta sätt förs samman och tydliggörs kan myndigheter och företag få den helhetsbild som i dag saknas. Härigenom kan också skapas en tydlig koppling till tjänsteområdet, där förslag lagts fram till en ny lag om tjänster på den inre marknaden.

I förslaget till ny förordning om varor på den inre marknaden ingår övergripande bestämmelser om marknadskontroll. Därutöver bör vissa andra förändringar av organisatorisk art genomföras. Utredningen anser bl.a. att tillsyn beträffande tjänster bör samordnas av Konsumentverket och att samarbetet mellan marknadskontroll- och tillsynsmyndigheter å ena sidan och tullmyndigheter å den andra bör regleras och underlättas.

Utredningen anser vidare att förordningen (1994:2029) om tekniska regler, som är av central betydelse för både gemenskapens och regeringens kontroll av myndigheternas normgivning, bör moderniseras och anpassas till den nya regelstrukturen enligt utredningens förslag. Dess tillämpningsområde bör också vidgas och anpassas till ytterligare anmälningsprocedurer, bl.a. på tjänsteområdet. Utredningen lägger därför fram förslag till en ny förordning om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden.

Nytt sätt att genomföra EG-förordningar

Vid tiden för den första genomgripande anpassningen av svensk rätt till gemenskapsrätten var det nästan undantagslöst direktiv som användes som styrmedel på inremarknadsområdet. Ett direktiv lämnar ett, låt vara varierande, utrymme för nationellt anpassade lösningar, och för att det ska få rättslig effekt krävs i princip att det genomförs genom nationella föreskrifter. Det kan i dag konstateras att direktverkande förordningar har tagits i bruk på den fria rörlighetens område på ett sätt som knappast hade kunnat förutses. Dessutom framträder vad gäller nya rättsakter, både direktiv och förordningar, en tydlig tendens att genom uttryckliga och detaljerade regler uttrycka sådant som i grunden endast följer av EG-fördragets bestämmelser och EG-domstolens tolkningar av dessa. Detta kännetecknar bl.a. tjänstedirektivet. Varupaketet kan sägas ge uttryck för samma utvecklingstendens, framför allt vad gäller förordningen om ömsesidigt erkännande. De rättsakter som ingår i paketet ska inte i egentlig mening införlivas, eftersom detta inte innehåller direktiv. Utredningen anser dock att svensk rätt omsorgsfullt bör anpassas för att fungera i samklang med de direktverkande EG-förordningar som ingår i paketet och hänsyn tas även till det beslut som ingår. Annars kan syftet med den reform som varupaketets genomförande på europeisk nivå förfelas. Detta kräver en annan regleringsteknik än som hittills använts när man har kompletterat EG-förordningar i Sverige.

En effektivare organisation för inremarknadsfrågor

Utredningen kan också se förändringar i den europeiska förvaltningsorganisationen. Det finns numera, vid sidan av Europeiska kommissionens förvaltning, ett betydande antal nya gemenskapsrättsliga byråer och organ, vilka i daglig verksamhet samverkar med de nationella förvaltningar. På skilda marknadsområden har det också vuxit fram ett allt mer svåröverskådligt system av europeiska nätverk och samverkansorgan, där nationella tjänstemän i stigande omfattning samverkar med varandra och med företrädare för gemenskapen, särskilt kommissionen. Det kan utan vidare konstateras att direkta kontakter med kommissionen och andra gemenskapsorgan har blivit ett förhållandevis normalt inslag i central nationell förvaltning.

Också företrädare för enskilda företag, sammanslutningar av företag och andra från staten formellt fristående organisationer medverkar på ett mångskiftande och ofta svåröverskådligt sätt i den europeiska integrationen, särskilt på den inre marknadens område. Att så är fallet är ofta ett centralt inslag i gemenskapens politik, något som tydligt framträder i fråga om harmonisering enligt nya metoden. Inte minst på standardiseringsområdet framträder problem att överblicka sådan medverkan och att urskilja och effektivt tillgodose nationella samordningsintressen.

I fråga om den svenska modellen, saknar utredningen anledning till annan bedömning än den som brukar komma till uttryck; nämligen att denna på det hela taget visat sig fungera väl i den europeiska miljön. En förhållandevis fristående och självständig myndighetsorganisation ger rimligen goda förutsättningar för smidig anpassning till gemenskapsrättens anspråk. Av samma skäl är Sverige väl anpassat för det komplexa förhandlingsmaskineri som EU-samarbetet utgör. Det går emellertid inte att blunda för att det samtidigt i detta system finns en inbyggd risk för att en utveckling som den nyss skisserade kan leda till bristande överblick och till sämre förutsättningar för den politiska styrning som är nödvändig. I förlängningen kan det uppstå risker i fråga om ett effektivt tillgodoseende av väsentliga nationella intressen.

En viktig skillnad i förhållande till andra länder är att det svenska Regeringskansliet, som svarar för den centrala samordningen och är länk till den politiska ledningen är förhållandevis resurssvagt jämfört med de operativa organen, myndigheterna. Genom den rådande departementsorganisationen, lyder myndigheterna under skilda departement. Enskilda myndigheters ställningstaganden och beslut i EG-rättsliga frågor kan behöva samordnas på politisk nivå.

Mot denna bakgrund anser utredningen inte att det räcker att förenkla och modernisera den svenska regelstruktur som på ett horisontellt plan rör den fria förligheten för varor och tjänster. För att skapa bättre förutsättningar för fri rörlighet krävs därutöver överväganden av organisatorisk art. Utredningen lämnar flera förslag som bygger på att ett starkare inslag av övergripande styrning och kontroll är önskvärt i frågor om den fria rörligheten för varor och tjänster på den inre marknaden. Detta har inverkat på utformningen av ovan nämnda förslag om en ny förordning om varor på den inre marknaden och om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden. Kommerskollegium bör ha till

uppgift att uppmärksamma regeringen på fall där en sådan övergripande styrning och kontroll behövs.

En synligare inremarknadsmyndighet

Att medlemsstaterna bör ha särskilda inremarknadsmyndigheter är något som betonas av Europeiska kommissionen. I Sverige har Kommerskollegium en nyckelroll när det gäller att sprida kunskap om inremarknadsreglerna, inte minst när det gäller tjänstedirektivet och varupaketet. Det är av stor betydelse för inremarknadsreglernas genomslag i Sverige att den ansvariga myndigheten blir mer synlig och känd i samhället.

Ett nära samarbete mellan UD och Kommerskollegium är också av stor vikt. Kommerskollegium bör som inremarknadsmyndighet utgöra en kanal för regeringens styrning i inremarknadsfrågor. Regeringen måste uppmärksammas på fall där det behövs en övergripande politisk bedömning, t.ex. när något särskilt regleringsintresse står emot det allmänna inremarknadsintresset av fri rörlighet. Bedömningar av sådant slag ska ankomma på statsmakterna, särskilt regeringen. Det bör också beaktas att den svenska ståndpunkten i sådana fall slutligen kan komma under EG-domstolens judiciella bedömning. Den svenska ståndpunkten måste då bygga på välöverlagd politisk prioritering och hållfast rättslig argumentation.

Tydligare roll och ansvar för regionala och kommunala myndigheter

Utredningen har också kommit fram till att kommunala myndigheter behöver axla ett större ansvar i EU-frågor i allmänhet och inremarknadsfrågor i synnerhet. Från gemenskapsrättslig utgångspunkt omfattas medlemsstaternas lokala och regionala offentliga organ, på samma sätt som de centrala, fullt ut både av de allmänna fördragsförpliktelserna och av övriga för dem tillämpliga regler. Tillämpningen av inrermarknadsreglerna inom kommuner och landsting är därför viktig. Från utredningens utgångspunkter är kommunerna av särskild betydelse med hänsyn till tillsynsuppgifter som de anförtrotts, bl.a. i fråga om marknadskontroll. Utredningen anser att länsstyrelserna på ett effektivare sätt än hittills bör kunna

bistå kommunerna i deras EG-rättsliga tillämpning och också utöva viss tillsyn. Det är betydligt mer resursekonomiskt att bygga upp expertkompetens inom länsstyrelserna än att låta varje kommun, oavsett storlek, själv skaffa tillräcklig expertkompetens. Det bör därför avsättas resurser för att inrätta en eller flera tjänster som inremarknadshandläggare vid varje länsstyrelse.

Gemensam webbportal

Det krävs också insatser för att förbättra och förenkla informationsinhämtningen kring inremarknadsreglerna i allmänhet. Utredningen anser att Kommerskollegium bör tillhandahålla en webbportal med information om samtliga de myndigheter som har ett ansvar för någon del av den inre marknaden i Sverige. Där bör finnas förklaringar avseende de övergripande aspekterna av den inre marknaden och länkar till webbplatser för de myndigheter som företagen kan behöva komma i kontakt med. Den bör också ha en länk till den webbportal som är under uppbyggnad till följd av tjänstedirektivet och slutligen även länkar till relevanta organisationer m.m. för att användarna ska kunna få en så heltäckande bild som möjligt.

Kompetensförhöjande åtgärder

Utredningen har också kunnat konstatera att det fortfarande, efter snart 15 års medlemskap i EU, på många håll finns bristande medvetenhet och kunskap om EU:s inre marknad. Detta är otillfredsställande, så mycket mera som Sverige är ett litet land med begränsad hemmamarknad och starkt internationellt beroende. Problemet accentueras, särskilt när så betydelsefulla förändringar står för dörren som de som följer av tjänstedirektivet och varupaketet. Att lyfta nivån på kunskaperna och medvetandet om betydelsen av den inre marknaden framstår också som i högsta grad angeläget i betraktande av den snabbt växande europeiska förvaltningsorganisationen. Mot denna bakgrund bör berörda tjänstemän i offentlig förvaltning ha kunskaper om EU:s organisation, institutioner och regelverk samt kunskaper i utländska språk och insikter i utländska förhandlingstraditioner.

Utredningen föreslår att det läggs fram en strategi för kompetensförsörjning och för kompetenshöjande åtgärder beträffande tjänstemän som berörs av den inre marknaden. Vad utredningen här är inne på är inte primärt en fråga om tillförande av ytterligare personella eller ekonomiska resurser, även om det av andra skäl kan behövas, utan snarare om ett annorlunda ianspråktagande och utnyttjande av resurser som redan finns. Tillgången på välutbildad expertis och kvalificerad erfarenhet är begränsad. Det handlar i grunden om en annorlunda och, som utredningen anser, mer realistisk syn på förutsättningarna för Sveriges medverkan i den europeiska marknadsintegrationen, grundad på vunna erfarenheter. Vad som bl.a. krävs är ett målmedvetet och systematiskt tillvaratagande av personliga erfarenheter av arbete inom EU.

Bättre villkor för företag

Det är i det ekonomiska livet som välfärdseffekterna skapas. I denna mening är de enskilda ekonomiska aktörerna – företagen – den inre marknadens primära aktörer. Kan inte företagen ta till vara sina möjligheter på grundval av de rättigheter som reglerna om den inre marknaden ger dem, så uteblir i stor utsträckning den förväntade gränsöverskridande verksamheten, och den inre marknaden förverkligas inte enligt EG-fördragets intentioner. Det är därför av största vikt att se till att företagen är medvetna om sina möjligheter och rättigheter på den inre marknaden, så att de utifrån dessa kan formulera och uppfylla sina egna mål och därigenom samtidigt bidra till att samhället i stort får del av de välfärdsvinster som den inre marknaden syftar till.

Mot denna bakgrund framstår det oroväckande att det har kunnat konstateras att svenska företag inte känner sig tillräckligt involverade i utvecklingen av den inre marknaden.

Utredningen finner därför anledning att lägga fram förslag som har till syfte att förbättra villkoren för företag. Flera av de förslag som berörts i det föregående kan ses också i detta ljus. Tydligare och enklare regelstruktur leder till färre bestämmelser med tydligare funktion och till bättre överskådlighet, vilket underlättar för företag. Företag ska helst bara behöva vända sig till en myndighet och bara gå till en webbsida, och de gynnas av att det finns en myndighet med tydligt ansvar för inremarknadsfrågor.

Härutöver förordar utredningen ett överlag utökat och förbättrat samarbete på inremarknadsområdet mellan myndigheter och näringslivsorganisationer. En tidigare och mer omfattande medverkan av representanter för företagen och deras organisationer skulle kunna bidra till att vidga kunskapsunderlaget för tjänstemän vid framtagandet av nya eller ändrade regler både under arbetet med frågorna på EU-nivå och vid utformningen av nationella svenska föreskrifter.

Summary

Background

The 1957 Treaty of Rome foresaw from the very outset a coordination of the European economy through the establishment of a common market in which obstacles to and restrictions on the exchange of goods and services and the free movement of persons and capital would have been abolished and a system established to prevent distortions of competition. It was no coincidence that this project began in the 1950s.

The ongoing process of industrialisation, with its associated standardisation and mass production, had run into trade barriers at national borders. In many industries, increased competition in the world market had led to demands for protective tariffs. Nation states attempted to support their own industrialisation rather than embrace structural transformation and regional specialisation so as to benefit from the common advantages offered by the course of developments. Their failed attempts to keep business on an even keel in too small national markets contributed to deep crises and unemployment, which in turn led to increased protectionism and spawned nationalistic, anti-democratic currents. The two world wars divided and weakened western European states and worsened the economic situation by causing further disintegration of the European market.

The provisions on free movement in the 1957 Treaty of Rome laid the legal foundation for a successful integration of the European market for goods, services, labour and capital. Over a period of years, the implications of the Treaty were elaborated and made more precise, laying the groundwork for current Community law. One milestone along the way was the ruling of the Court of Justice of the European Communities in the *Cassis de Dijon case*, which established the principle of mutual recognition and provided

guidance for future harmonisation. When progress showed signs of stagnating and new tendencies towards fragmentation of the market emerged, this was met by forceful measures starting in the early 1980s by further development of the Treaty and adoption of an ambitious programme for achieving the internal market, particularly through regulatory harmonisation. It was during this dynamic period that Sweden drew closer to cooperation on the internal market, first by participating in the development of the European Economic Area (EEA) and then by joining the European Union.

The importance of a functioning internal market has not diminished. After times of economic and financial instability, a well-functioning internal market is necessary to help the European economy to recover. This is particularly important for creating jobs and growth and promoting economic stability.

In its 2007 Communication "A single market for 21st century Europe"[1] the Commission observes that the internal market is a pillar of the European Union. It is through the internal market provisions that the free movement of people, goods, services and capital has been turned into reality, delivering great, tangible benefits for European citizens and businesses. The internal market provisions have created new jobs and stimulated growth. Citizens have been given better opportunities to live, work, study and retire in another Member State. As consumers they have gained access to a wider selection of goods and services at competitive prices, together with better quality and improved safety. The regulations have created a common set of rules for business and opened up a market of more than 500 million consumers. This has made Europe a more open society with many new opportunities, a more competitive business sector and a strong respect for the social rights of the individual, while raising standards in the areas of health, safety and environmental protection.

Nonetheless, the internal market still has great untapped potential. The provisions must be regularly adapted to changes in society and new challenges. This applies to globalisation, the environment, the increasing pace of innovation and changing conditions in society.

The internal market is especially important to a relatively small, export-dependent country like Sweden. Even if our trade with

[1] COM (2007) 724 final.

countries outside Western Europe, notably the rapidly growing Asian economies, is steadily growing in significance, the internal market still dominates Swedish foreign trade. An internal market with common rules and without discrimination is a domestic market for Sweden.

Work is now underway at EU level to improve the functioning of the internal market and make better use of the advantages it offers. In February 2007, the Commission presented its vision for the internal market in the 21st century. This vision foresees a market characterised by vitality, innovation and competitiveness, in which the potential of the service sector is used to the full, consumers and businesses alike benefit directly from the improved functioning of the market and Europe is in a stronger position to meet the challenges of globalisation. This is the spirit in which the Services Directive and Goods Package have been adopted.

The Goods Package comprises two Regulations and one Decision. Regulation (EC) No 764/2008 aims to make the principle of mutual recognition work in practice and contains procedural provisions on the rules and procedures an authority is to observe if it acts to hinder or restrict the free movement of goods. The provisions follow the line taken in the judgment of the Court of Justice of the European Communities in the *Cassis de Dijon* case referred to above. To start with, the Member States are to recognise each other's rules and specific requirements as equally valid, even in the absence of common Community rules. The second part of the Goods Package concerns the 'harmonised area' in which the EU has common rules. Regulation (EC) No 765/2008 introduces common rules on accreditation, conformity assessment, CE marking and market surveillance. Accreditation is a means of checking that a company offering testing and inspection services, for example, is competent to perform its duties. The new provisions strengthen and clarify the role of accreditation in the EU. New common provisions on market surveillance are also being introduced. Market surveillance by the Member States has become increasingly important to ensure confidence in the goods that move freely in the growing internal market. Decision No 768/2008/EC is mainly addressed to the Community legislature and establishes the procedures for harmonisation in future 'New Approach' directives. It also contains more detailed provisions on accreditation and conformity assessment.

Remit

The Inquiry's remit has been to survey and describe the Swedish provisions and administrative processes and procedures that, at horizontal level, have a bearing on the free movement of goods and services in the internal market. It has been instructed to pay particular attention to the various functions, mutual relationship and coherence of these provisions and procedures. Any overlapping functions and regulatory inadequacies were to be identified. Next, the Inquiry was to review the regulatory framework and propose simplifications, improvements and additions that are necessary to safeguard the free movement of goods and services. It was also to present proposals on how to increase knowledge – above all, the knowledge possessed by government agencies and authorities – about the way the internal market works and about the regulatory framework. A further intention was that the Inquiry should contribute to the implementation of the new legal instruments in the Goods Package and adaptation to them.

In its review of Swedish provisions concerning the area of goods and services at a horizontal level, the Inquiry has found that the body of regulations as a whole makes a divided and inconsistent impression. It is obvious that the legislation dates from different periods, some of it before and some after EU membership. Older legislation has been amended many times, and the continuous insertion of provisions to implement new Community legal instruments has added to the fragmentation. This is particularly true of the legislation concerning the free movement of goods. The Inquiry has therefore found that there is a need to bring together scattered provisions into a smaller number of legislative instruments in the area. It would be appropriate if this were done now as for several reasons there is a risk that the lack of transparency will otherwise be exacerbated.

A Swedish 'Goods Package'

The Goods Package brings far-reaching changes in the EU regulations concerning the free movement of goods. It also necessitates fundamental and extensive changes in horizontal regulations in Sweden connected with the free movement of goods in the EU internal market. We therefore have before us a highly favourable

opportunity to modernise the Swedish regulations particularly in relation to goods and to build up a structure that can link the Community law system and conceptual apparatus with their Swedish counterparts more adequately than previously. As the Services Directive is being implemented at the same time, we have an opportunity to join up the Swedish rules in the areas of goods and services better than in the past. The Inquiry's proposals therefore tie in with the implementation of the Services Directive.

In its survey of provisions relating to goods, the Inquiry has found that this area can be divided up systematically as follows:

- provisions on the formulation of new rules affecting trade in goods
- provisions on accreditation and conformity assessment
- provisions on the application of rules affecting trade in goods
- provisions on market surveillance
- provisions on the obligation to remove actual barriers affecting trade in goods.

This systematic scheme should be borne in mind if the aim is to achieve a clearer and simpler structure for rules relating to goods.

While the Inquiry is not of the opinion that every part of the regulations can be brought together into a single piece of legislation, it does believe that with the adaptations required by the Goods Package, it is possible to group the provisions into two main divisions. The Inquiry proposes the introduction of a new ordinance on goods in the internal market and a new act on accreditation and technical control, with a subordinate ordinance. If horizontal provisions concerning goods are brought together and clarified in this way, government agencies and businesses will obtain the overview that is lacking today. It will also create a clear link with the services sector, where a new act on internal market services has been proposed.

The proposed new ordinance on goods in the internal market includes horizontal provisions on market surveillance. In addition to this, certain other changes of an organisational nature should be implemented. The Inquiry considers that supervision of services should be coordinated by the Swedish Consumer Agency and that cooperation between the agencies responsible for market

surveillance and supervision on the one hand, and customs authorities on the other hand, should be regulated and facilitated.

Further, the Inquiry considers that the Ordinance on Technical Standards and Regulations (1994:2029), which is of key importance to both Community and Government control of the regulations and standards set by public authorities and agencies, should be brought up to date and adapted to the new regulatory structure proposed by the Inquiry. Its scope should also be broadened and adapted to additional notification procedures, in the services sector and elsewhere. The Inquiry therefore proposes a new ordinance on information procedures and control of regulations in the internal market.

New method of implementing Community regulations

At the time of the first far-reaching adaptation of Swedish law to Community law, the instruments used in the internal market area were, almost without exception, directives. A directive leaves some, albeit varying, scope for nationally tailored solutions and, in principle, to have legal effect it requires implementation by means of national regulations. It can be stated today that in the area of free movement, directly effective regulations have been employed in a way that was hardly foreseeable. Moreover, with regard to new legal instruments – directives and regulations – a clear tendency is emerging to formulate explicit and detailed rules for matters that essentially only follow from the provisions of the EC Treaty and the interpretation of these provisions by the Court of Justice of the European Communities. The Services Directive is a case in point. The Goods Package can be said to reveal the same tendency, above all in the regulation on mutual recognition. The legal instruments in the Package are not to be transposed in the true sense of the word, as the Package does not contain directives. Nonetheless, the Inquiry considers that Swedish law should be carefully adapted so as to work in harmony with the directly effective Community regulations included in the Package and that account should also be taken of the Decision in the Package. Otherwise there is a risk of failing to fulfil the purpose of the reform intended by the implementation of the Goods Package at European level. This requires a different regulatory technique than has previously been used when supplementing Community regulations in Sweden.

A more effective organisation for internal market issues

The Inquiry can also see changes in the European administrative organisation. These days, alongside the European Commission administration, a considerable number of Community law agencies and bodies work with national administrations on a daily basis. In addition, an increasingly complicated system of European networks and cooperation bodies has emerged in different areas of the market, with national officials increasingly interacting with one another and with representatives of the Community, in particular the Commission. Quite simply, it is clear that direct contacts with the Commission and other Community bodies have become a relatively normal element of central national administration.

Representatives of individual companies, groups of companies and other organisations that are formally independent of the state are also involved in various and often obscure ways in European integration, particularly in the internal market area. This is often a central factor in Community policies, as is evident in the case of the new approach to harmonisation. In the area of standardisation, not least, it becomes difficult to grasp the full range of this involvement and to distinguish and effectively satisfy the interests of national coordination.

With respect to the Swedish model, the Inquiry finds no reason to dissent from the assessment usually made, namely, that on the whole it has proved to function well in the European environment. A relatively distinct and independent administrative organisation gives reasonably good conditions for flexible adaptation to Community expectations. For the same reasons, Sweden is well suited to the complex negotiating machinery intrinsic to EU cooperation. However, having said that, it is impossible to ignore the fact that this system involves an inherent risk that developments of the kind just outlined could lead to a lack of transparency and poorer conditions for the necessary political control. In the longer term there are potential risks concerning the effective protection of essential national interests.

One important difference in relation to other countries is that the Swedish Government Offices, which are responsible for central coordination and constitute the link to the political leadership, are relatively lacking in resources compared with the operational bodies, the government agencies. Under the present organisation of the Government Offices into ministries, the agencies are

answerable to different ministries. The decisions and positions taken by individual agencies in matters of Community law may need coordination at political level.

Against this backdrop, the Inquiry considers that it is not enough to simplify and modernise the structure of Swedish regulations relating at a horizontal level to the free movement of goods and services. In addition, considerations of an organisational nature are required to create better conditions for free movement. The Inquiry presents several proposals based on the view that a stronger element of overall governance and control is desirable with regard to the free movement of goods and services in the internal market. This has affected the formulation of the above-mentioned proposal for a new ordinance on goods in the internal market and on information procedures and supervision of internal market regulations. The National Board of Trade should be made responsible for notifying the Government of cases in which this type of overall governance and control is needed.

A more visible internal market agency

One point emphasised by the European Commission is that the Member States should have special agencies responsible for internal market issues. In Sweden the National Board of Trade has a key role in disseminating knowledge about internal market rules, particularly concerning the Services Directive and the Goods Package. It is of great importance for the impact of internal market rules in Sweden that the responsible agency become more visible and better known in society at large.

Close cooperation between the Ministry for Foreign Affairs and the National Board of Trade is also very important. As the agency responsible in this area, the National Board of Trade should serve as a channel for government control in internal market issues. The Government must be made aware of cases in which a general political assessment is needed, e.g. when there is a conflict between a particular regulatory interest and the general internal market interest of free movement. Assessments of this kind must be the responsibility of the national authorities, more particularly the Government. It should also be observed that the Swedish position in such cases can ultimately be subject to the judicial assessment of the Court of Justice of the European Communities. This being so,

the Swedish position must be based on well-considered political priorities and solid legal arguments.

Clearer role and responsibility for regional and municipal authorities

The Inquiry has also concluded that municipal authorities need to shoulder more responsibility in EU matters in general and internal market issues in particular. From the Community law perspective, the public bodies of the Member States at local and regional level, just as at central level, are fully subject both to the general Treaty obligations and to other rules that apply to them. The application of the internal market rules at municipal and county level is therefore important. From the Inquiry's perspective, the municipalities are particularly important in view of the supervisory duties entrusted to them, for example, in the area of market surveillance. The Inquiry considers that the county administrative boards should be able to assist the municipalities in their application of Community law more effectively than has previously been the case, and should also have a certain supervisory role. Building up expertise at county administrative boards is considerably more economical than letting every municipality, regardless of size, secure sufficient expertise of its own. Resources should therefore be set aside to establish one or more positions for internal market specialists at each county administrative board.

Common web portal

Steps must also be taken to improve and simplify the process of obtaining information about internal market rules in general. The Inquiry considers that the National Board of Trade should host a web portal providing information on all the government authorities and agencies responsible for some part of the internal market in Sweden. This should include explanations of overarching aspects of the internal market and links to the websites of authorities and agencies that businesses may need to contact. There should also be a link to the web portal that is being built up in response to the Services Directive and, finally, links to relevant organisations, etc.

so as to allow users to obtain as comprehensive a picture as possible.

Skills enhancement measures

The Inquiry has also noted that after nearly 15 years of EU membership, there is still a widespread lack of awareness and knowledge about the EU internal market in Sweden. This is unsatisfactory, all the more so as Sweden is a small country with a limited domestic market and is highly dependent on the world around it. The problem is accentuated, particularly when such major changes are on the way as those that follow from the Services Directive and the Goods Package. Raising the level of knowledge and awareness of the significance of the internal market also seems highly desirable in view of the rapidly growing administrative organisation in Europe. Against this backdrop, relevant officials in public administration should know about the EU's organisation, institutions and regulations and have a knowledge of foreign languages and insight into other countries' negotiating traditions.

The Inquiry proposes that a strategy be put forward for skills provision and skills enhancement measures for officials affected by the internal market. What the Inquiry has in mind here is not primarily a matter of providing additional human or financial resources, even if this may be needed for other reasons, but rather of appropriating and using already existing resources in a different way. There is a limited supply of well-educated expertise and specialist experience. Fundamentally, what is concerned is a different and – in the Inquiry's opinion – more realistic view of the conditions for Sweden's participation in the integration of the European market, on the basis of past experience. One of the necessary steps is to make deliberate and systematic use of personal experience of working in the EU context.

Better conditions for business

Welfare effects are created in economic life. In this sense, individual economic actors – companies – are the primary actors on the internal market. If companies are unable to make use of their

opportunities based on the rights and rules given them by the internal market, the expected cross-border business will largely fail to develop and the internal market will not be achieved as intended by the EC Treaty. It is therefore of the utmost importance to ensure that companies are aware of their opportunities and rights in the internal market, so as to be able on this basis to formulate and fulfil their own objectives and thereby at the same time contribute to society at large sharing in the welfare benefits that the internal market is intended to achieve.

In this context, it is disturbing that Swedish companies do not feel sufficiently involved in the development of the internal market.

The Inquiry therefore finds reason to put forward proposals aimed at improving conditions for businesses. Several of the proposals presented above can also be seen in this light. A clearer and simpler regulatory structure will lead to fewer provisions serving a clearer function and to greater comprehensibility, which will make things easier for businesses. Businesses should preferably only need to turn to one government agency and only visit one website and they will benefit from there being a single agency with clear responsibility for internal market issues.

In addition to this, the Inquiry advocates increased and better cooperation on the internal market across the board, between government agencies and authorities and business sector organisations. Earlier and more extensive involvement of business representatives and their organisations could help expand the knowledge base available to officials drafting new rules or amendments both when working on these issues at EU level and when drawing up national regulations for Sweden.

Författningsförslag

1 Förslag till förordning om varor på den inre marknaden m.m.

Regeringen föreskriver följande.

Tillämpningsområde och inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter som kompletterar följande EG-förordningar:

1. rådets förordning (EG) nr 2679/98 av den 7 december 1998 om den inre marknadens sätt att fungera i samband med den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna[1]

2. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av rådets beslut (EG) nr 3052/95[2]

3. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/9, såvitt avser marknadskontroll.[3]

I denna förordning finns också föreskrifter som statliga och kommunala myndigheter ska iaktta när de utarbetar regler som kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

2 § Statliga och kommunala myndigheter ska verka för att principerna om fri rörlighet för varor, om icke-diskriminering, om

[1] EGT L 337, 12.12.1998 s. 8, (Celex 398R2679).
[2] EUT L 218, 13.8.2008, s. 21 (Celex 32008R0764).
[3] EUT L 218, 13.8.2008, s. 30 (Celex 32008R0765).

ömsesidigt erkännande samt om nödvändighet och proportionalitet enligt denna förordning samt förordningarna (EG) nr 2679/98, (EG) nr 764/2008 och (EG) nr 765/2008 får genomslag i Sverige.

3 § Kommerskollegium ska verka för

1. en väl fungerande inre marknad som kännetecknas av fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital,
2. spridning av lättillgänglig och praktisk information till allmänhet och näringsliv om fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital på den inre marknaden,
3. en höjning av kunskapsnivån hos statliga och kommunala myndigheter om det regelverk och de grundläggande principer som gäller för den inre marknaden.

Kommerskollegium ska utföra de uppgifter som framgår av denna förordning.

Definitioner

4 § Med behöriga myndigheter avses i denna förordning statliga och kommunala myndigheter som i enlighet med gällande författningar har behörighet att beslut om åtgärder som omfattas av förordning (EG) nr 764/2008.

Med samordnande myndigheter avses i denna förordning statliga myndigheter som, i enlighet med gällande författningar, har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning eller samordning inom ett visst sakområde.

Med föreskrivande myndigheter avses i denna förordning statliga och kommunala myndigheter som får besluta om föreskrifter som kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor.

Med varor avses i denna förordning alla industriellt framställda produkter och alla jordbruksprodukter, inklusive fiskprodukter.

Utformning av föreskrifter som kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor

5 § Vid utarbetande av en föreskrift som kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ska en föreskrivande myndighet:

1. undersöka om det finns en internationell eller europeisk standard på området eller förslag till sådan standard som förväntas bli antaget samt utreda möjligheten att anpassa föreskriften till standarden. En föreskrift bör ansluta till internationell eller europeisk standard, om det inte finns särskilda skäl för annat.

2. se till att föreskriften utformas så att den inte hindrar handeln med andra länder mer än som behövs för att tillgodose syftet med föreskriften, och

3. säkerställa att sådana varor som uppfyller likvärdiga krav enligt föreskrifter som gäller i något annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller i fråga om industriellt framställda varor Turkiet, inte hindras tillträde till den svenska marknaden.

6 § Den föreskrivande myndigheten ska samråda med Kommerskollegium om utformningen av en föreskrift som kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor.

7 § I förordningen (201X:XX) om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden finns föreskrifter som myndigheterna under regeringen ska iaktta beträffande regler som kan inskränka den fria rörligheten för varor och tjänster på den inre marknaden och som begränsar myndigheternas rätt enligt andra författningar att meddela föreskrifter.

Principen om ömsesidigt erkännande

8 § En behörig myndighet som har att tillämpa svenska föreskrifter med krav på varor ska inte hindra eller begränsa tillträdet till den svenska marknaden för varor som uppfyller krav som föreskrivs i bestämmelser i annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller i fråga om industriellt framställda varor Turkiet, utom i fall som avses i andra stycket.

Tillträde till den svenska marknaden för varor som avses i första stycket får hindras eller begränsas endast med stöd av tvingande hänsyn som anges i artikel 30 i fördraget om Europeiska gemenskapen eller med stöd av andra tvingande hänsyn som erkänns inom Europeiska unionen samt då hindret eller begränsningen står i proportion till det syfte som eftersträvas.

9 § Bestämmelser om vilket förfarande en behörig myndighet ska iaktta när den avser att fatta ett beslut som innebär att en varas tillträde till den svenska marknaden hindras eller begränsas samt bestämmelser om vilka följderna blir för det fall förfarandet inte iakttas finns i artikel 6 i förordning (EG) nr 764/2008.

10 § Bestämmelser om när en behörig myndighet får fatta beslut om att tillfälligt hindra eller begränsa en varas tillträde till den svenska marknaden finns i artikel 7 i förordning (EG) nr 764/2008.

11 § En behörig statlig myndighet som lämnar meddelanden och underrättelser till berörda ekonomiska aktörer enligt artikel 6 i förordning (EG) nr 764/2008 ska samtidigt lämna information om detta till Kommerskollegium.

Länsstyrelser ska dock lämna sådan information till den samordnande myndigheten. Denna ska informera Kommerskollegium om den mottagna informationen.

12 § En behörig kommunal myndighet som lämnar meddelanden och underrättelser till berörda ekonomiska aktörer enligt artikel 6 i förordning (EG) nr 764/2008 ska samtidigt lämna information om detta till den samordnande myndigheten. Informationen behöver inte samtidigt lämnas till länsstyrelser. Den samordnande myndigheten ska informera Kommerskollegium om den mottagna informationen.

13 § En behörig myndighet som beslutar om tillfälligt förbud enligt artikel 7 i förordning (EG) nr 764/2008 ska i samband med att den underrättar den ekonomiske aktören och Europeiska gemenskapernas kommission även underrätta Kommerskollegium och, i tillämpliga fall, den samordnande myndigheten.

14 § Information enligt 11, 12 och 13 § ska lämnas utan dröjsmål.

15 § Bestämmelserna om underrättelseskyldighet för myndigheter som meddelar förbud, beslutar om begränsningar och andra liknande åtgärder finns också i 4 § förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen.

Ömsesidigt erkännande av intyg och provningsrapporter m.m.

16 § Bestämmelser om ackreditering, bedömning av överensstämmelse och annan teknisk kontroll finns i lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll samt förordningen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll.

17 § Behöriga myndigheter ska erkänna intyg och provningsrapporter som utfärdats av organ för bedömning av överensstämmelse inom ett särskilt område vilka är ackrediterade för bedömning av överensstämmelse av ett ackrediteringsorgan i annat land inom Europeiska unionen enligt de förutsättningar som anges i artikel 5 i förordning (EG) nr 764/2008.

18 § Om en behörig myndighet finner skäl att ifrågasätta kompetensen hos ett ackrediterat organ eller ett organ som avses i 7 eller 11 §§ lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll, ska myndigheten underrätta Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

Kommerskollegiums uppgifter enligt förordning (EG) nr 764/20008

19 § Kommerskollegium är kontaktpunkt enligt artikel 9 i förordning (EG) nr 764/2008.

20 § Kommerskollegium ska

1. utföra de uppgifter som ankommer på kontaktpunkten enligt artikel 10 i förordning (EG) nr 764/2008,
2. meddela Europeiska gemenskapernas kommission om fattade beslut enligt artikel 6.2 i förordningen,
3. fullgöra den årliga rapportering till Europeiska gemenskapernas kommission som följer av artikel 12.1 i förordningen, och
4. hålla regeringen och behöriga myndigheter underrättade om statistik samt om information av betydelse som kollegiet får i anledning av tillämpningen av förordningen.

21 § Behöriga myndigheter och samordnande myndigheter ska till Kommerskollegium lämna den information som behövs för att

kollegiet ska kunna fullgöra de uppgifter som följer av artikel 10 i förordning (EG) nr 764/2008.

Marknadskontroll

22 § Med marknadskontroll avses i denna förordning

1. sådan marknadskontroll som omfattas av förordning (EG) nr 765/2008 och i den förordningen definieras som den verksamhet som bedrivs och de åtgärder som vidtas av en myndighet för att se till att en vara överensstämmer med de krav som fastställs i relevant harmoniserad gemenskapslagstiftning och inte hotar hälsan, säkerheten eller andra aspekter av skyddet av allmänintresset,

2. den verksamhet som bedrivs och de åtgärder som vidtas av en myndighet för att se till att en vara som gjorts tillgänglig på marknaden uppfyller krav som fastställs i annan lagstiftning än sådan som avses i 1.

23 § Med marknadskontrollmyndighet avses en statlig eller kommunal myndighet som ansvarar för att genomföra marknadskontroll enligt 22 §.

24 § En marknadskontrollmyndighet som utövar sådan marknadskontroll som avses i 22 § 1 ska uppfylla kraven i artikel 20.1 i förordning (EG) nr 765/2008 på att återkalla, dra tillbaka eller förbjuda varor som utgör en allvarlig risk och som kräver ett snabbt ingripande.

När myndigheten fattar beslut som avses i första stycket ska de hänsyn som föreskrivs i artikel 20.2 i förordning (EG) nr 765/2008 beaktas.

25 § En marknadskontrollmyndighet som utövar sådan marknadskontroll som avses i 22 § 1 ska iaktta bestämmelserna i artikel 21 i förordning (EG) nr 765/2008 när den vidtar åtgärder som avses i samma bestämmelse.

26 § En marknadskontrollmyndighet som utövar sådan marknadskontroll som avses i 22 § 1 ska uppfylla kraven enligt förordning (EG) nr 765/2008 på att

1. informera allmänheten om sin marknadskontrollverksamhet och sina kontaktuppgifter enligt artikel 17.2,

2. ta emot klagomål, följa upp dessa och rapportera om risker relaterade till varor enligt artikel 18.2 a),

3. bevaka olyckor och hälsoskador som varorna misstänks ha orsakat enligt artikel 18.2 b),

4. kontrollera att korrigerande åtgärder har vidtagits i samband med olyckor och hälsoskador enligt artikel 18.2 c),

5. följa upp vetenskaplig och teknisk kunskap i säkerhetsfrågor enligt artikel 18.2 d),

6. utarbeta ett program för marknadskontroll för den sektor inom vilken myndigheten utför marknadskontroll och göra det tillgängligt enligt artikel 18.5 samt redovisa det årligen till regeringen,

7. utvärdera och se över sin marknadskontrollverksamhet och göra en redogörelse om denna tillgänglig för allmänheten enligt artikel 18.6, samt lämna redogörelse om verksamheten till regeringen vart fjärde år,

8. underrätta Europeiska gemenskapernas kommission om åtgärder som myndigheten vidtar eller avser att vidta samt ändring eller upphävande av sådan åtgärd som avses i artikel 22.1,

9. tillhandahålla Europeiska gemenskapernas kommission information om en ekonomisk aktörs frivilliga åtgärder enligt artikel 22.2,

10. tillhandahålla Europeiska gemenskapernas kommission sådan information som avses i artikel 23.2 och

11. tillhandahålla Europeiska gemenskapernas kommission och andra medlemsstater sådan information som avses i artikel 24.4.

27 § Myndigheter som utövar marknadskontroll enligt 22 § 1 ska samverka med Tullverket enligt artikel 27–29 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008.

28 § Bestämmelserna i 26 § 1 och 4 ska gälla även för marknadskontrollmyndigheter som utövar sådan marknadskontroll som avses i 22 § 2.

29 § En marknadskontrollmyndighet som utövar sådan marknadskontroll som avses i 22 § 2 ska bedöma behovet av marknadskontroll särskilt för varje varukategori. Vid bedömningen ska, om inte annat är föreskrivet, hänsyn tas till varornas egenskaper och risker med varorna, rapporterade skador, effekter av tidigare marknadskontroll, förekomst på marknaden och det förväntade använd-

ningsområdet. Vidare ska hänsyn tas till kontrollinsatser av andra myndigheter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

30 § Marknadskontrollmyndigheter som utövar sådan marknadskontroll som avses i 22 § 2 ska samordna sina åtgärder så långt det är möjligt och ändamålsenligt.

31 § Inom Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC) finns Marknadskontrollrådet.

Rådet ska

1. fungera som nationellt samordningsorgan i frågor om marknadskontroll,
2. stödja myndigheter som utövar marknadskontroll i syfte att främja effektivitet och balans i kontrollen på olika områden,
3. organisera kontinuerligt erfarenhetsutbyte,
4. utarbeta ett sådant allmänt program för marknadskontroll som åligger medlemsstaterna enligt artikel 18.5 i förordning (EG) nr 765/2008 och som ska följas upp och redovisas årligen till regeringen,
5. ansvara för förteckningen över ansvariga myndigheter och deras kontaktpersoner samt lämna denna information till Europeiska gemenskapernas kommission enligt artikel 17.1 i förordning (EG) nr 765/2008,
6. ansvara för att spridning av allmän information om marknadskontroll fungerar väl samt
7. underlätta allmänhetens och näringslivets kontakter med berörda marknadskontrollmyndigheter.

32 § Generaldirektören för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll är rådets ordförande.

33 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll ansvarar för sekretariatsfunktionen i rådet.

34 § Rådet ska bestå av myndigheter som utövar marknadskontroll samt Kommerskollegium och Tullverket. De myndigheter som ingår i rådet anges i bilagan till denna förordning. Rådets ordförande utser representanter för de myndigheter som ska ingå i rådet efter förslag från myndigheterna i fråga.

35 § Rådet ska samråda med representanter för andra myndigheter samt med företrädare för näringsliv, konsumenter och andra intressenter i syfte att inhämta synpunkter av betydelse för marknadskontroll.

36 § Rådet ska upprätta en arbetsordning.

Åtgärder för undanröjande av faktiska hinder som påverkar handeln med varor

37 § I förordning (EG) nr 2679/98 finns bestämmelser som medlemsstaterna är skyldiga att uppfylla när det uppstår faktiska hinder för den fria rörligheten för varor.

38 § Kommerskollegium ska för Sveriges räkning

1. fullgöra den informationsskyldighet för medlemsstaterna som anges i artiklarna 3–5 i förordning (EG) nr 2679/98, och
2. ta emot sådan information som anges i artiklarna 4.2 och 5.1 i förordning (EG) nr 2679/98.

39 § Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna, Tullverket och Kustbevakningen ska utan dröjsmål underrätta Kommerskollegium om

1. sådana hinder som avses i artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 2679/98 och som de får kännedom om i sin verksamhet, och
2. de åtgärder som har vidtagits eller planeras för att undanröja hindret.

Underrättelse till regeringen

40 § Om Kommerskollegium finner att det kan antas att föreskrifter, beslut eller andra åtgärder kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor i strid med Sveriges förpliktelser till följd av medlemskapet i EU, ska kollegiet snarast anmäla förhållandet det till regeringen.

Kommerskollegium ska även underrätta regeringen om kollegiet finner att föreskrifter avviker från en europeisk standard.

Samråd

41 § Statliga och kommunala myndigheter får samråda med Kommerskollegium angående frågor som regleras i denna förordning, utom i 22–36 §§, samt i förordningarna (EG) nr 2679/98 och (EG) nr 764/2008. Myndigheterna får samråda med Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll i frågor som regleras i 22–36 §§ i denna förordning samt i förordning (EG) nr 765/2008.

Bemyndigande

42 § Kommerskollegium får meddela de föreskrifter som behövs för verkställighet av denna förordning med undantag av 22–36 §§. Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll får meddela de föreskrifter som behövs för verkställighet av 22–36 §§ i denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den XX 20XX då förordningen (1999:762) om informationsskyldighet vid hinder för den fria rörligheten för varor, förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor och förordningen (2009:52) om kontaktpunkt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter upphör att gälla.

2 Förslag till lag om ackreditering och teknisk kontroll

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde och definitioner

1 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93, såvitt avser ackreditering och CE-märkning.[4]

Denna lag tillämpas också i fråga om

1. organ som anmäls till Europeiska gemenskapernas kommission och de andra medlemsstaterna för uppgifter i samband med bedömning av överensstämmelse enligt harmoniserad gemenskapslagstiftning,

2. organ som anmäls till Europeiska gemenskapernas kommission för uppgifter i samband med bedömning av överensstämmelse enligt avtal om ömsesidigt erkännande i samband med bedömning av överensstämmelse som Europeiska gemenskapen träffat med tredje land, och

3. riksmätplatser m.m. för mätning.

2 § För denna lag gäller de definitioner som finns i förordning (EG) nr 765/2008.

3 § Bedömning av överensstämmelse och annan teknisk kontroll utförs enligt denna lag av eller under medverkan av organ som avses i 1 § 1 eller ackrediterade organ om kontrollen är

1. föreskriven i lag eller annan författning,

2. har ålagts någon genom beslut av en myndighet, eller

3. annars har särskilda rättsverkningar enligt föreskrift i lag eller annan författning.

[4] EUT L 218, 13.8.2008, s. 30 (Celex 32008R0765).

Ackreditering genom Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll

4 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll är nationellt ackrediteringsorgan och handhar ackreditering enligt förordning (EG) nr 765/2008.

5 § Beslut om ackreditering meddelas av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll. Beslut varigenom ackreditering beviljas meddelas genom utfärdande av ackrediteringsintyg. Sådant intyg gäller för viss tid eller tills vidare.

Ackrediteringsintyget ska ange de villkor som gäller för den ackrediterade verksamheten och som det ackrediterade organet är skyldigt att uppfylla.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll ska i enlighet med artikel 5.4 i förordning (EG) nr 765/2008 begränsa eller, tillfälligt eller slutgiltigt, återkalla ett ackrediteringsintyg om de förutsättningar som anges i den nämnda artikeln föreligger.

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter som behövs för utförandet av ackreditering enligt förordning (EG) nr 765/2008.

Organ som ska anmälas till Europeiska gemenskapernas kommission

7 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll fattar beslut om att utse de organ som ska anmälas till Europeiska gemenskapernas kommission och de andra medlemsstaterna för uppgifter i samband med bedömning av överensstämmelse enligt harmoniserad gemenskapslagstiftning.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll anmäler de organ som har utsetts samt underrättar Europeiska gemenskapernas kommission och de andra medlemsstaterna om alla relevanta ändringar av anmälan.

8 § De organ ska anmälas som begär det och som uppfyller de krav som ställs på de organ som ska utföra den uppgift anmälan avser.

Innan organet anmäls ska Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll i samråd med berörda myndigheter ha gjort en bedömning om organet uppfyller dessa krav.

De organ som ska anmälas enligt 7 § ska vara ackrediterade enligt denna lag. Organen ska anses uppfylla kraven i motsvarande utsträckning för den uppgift anmälan avser.

Tredje stycket ska inte tillämpas i den mån annat är föreskrivet i detta avseende i någon annan författning.

9 § Ett organ som utsetts och anmälts i enlighet med 7 § får bedriva sådan verksamhet endast om Europeiska gemenskapernas kommission eller de andra medlemsstaterna inte har rest invändningar inom den tid som anges i författning som är tillämplig på det område anmälan avser.

Endast ett sådant organ ska anses vara ett anmält organ i enlighet med den gemenskapsrättsakt som anmälan avser.

10 § Om ett anmält organ inte längre uppfyller de krav som gäller för uppgiften eller underlåter att fullgöra sina skyldigheter, ska anmälan, beroende på hur allvarlig underlåtelsen att uppfylla kraven eller fullgöra skyldigheten är, begränsas eller, tillfälligt eller slutgiltigt, återkallas. Beslut om begränsning och återkallelse fattas av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

11 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll fattar beslut om att utse de organ som ska anmälas till Europeiska gemenskapernas kommission för uppgifter i samband med bedömning av överensstämmelse enligt avtal om ömsesidigt erkännande i samband med bedömning av överensstämmelse som Europeiska gemenskapen träffat med tredje land.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll anmäler de organ som har utsetts till Europeiska gemenskapernas kommission samt underrättar denna om ändringar i anmälan.

12 § Beträffande organ som avses i 11 § äger 8 § första och andra stycket samt 10 § motsvarande tillämpning.

Organ som avses i 11 § som genom ackreditering eller likvärdigt förfarande visas uppfylla kraven i tillämpliga standarder, ska anses uppfylla kraven i motsvarande avseende för den uppgift anmälan avser.

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter i fråga om organ som ska anmälas enligt 7 eller 11 §§.

Riksmätplatser och laboratorier för mätning

14 § Med riksmätplats avses ett organ som enligt denna lag har utsetts att för viss storhet officiellt svara för sådan mätning som i förhållande till nationella mätnormaler eller vetenskapligt definierade måttenheter säkerställer riktigheten av mätningar som utförs inom landet och se till att dessa mätnormaler och måttenheter är anknutna till internationellt antagna enheter.

15 § En riksmätplats utses av regeringen för en eller flera storheter.

16 § Laboratorier som bedriver mätteknisk verksamhet kan ackrediteras enligt denna lag att utföra mätning som inte ska utföras vid en riksmätplats.

CE-märkning

17 § Regler om CE-märkning finns, förutom i denna lag, i förordning (EG) nr 765/2008 samt i sektorslagstiftning som genomför harmoniserad gemenskapslagstiftning.

18 § CE-märkningen skall ske på sådant sätt att den blir väl synlig, lättläst och beständig.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om undantag från bestämmelserna i första stycket, om detta är påkallat av harmoniserad gemenskapslagstiftning.

19 § Om en produkt har CE-märkts trots att den inte överensstämmer med de krav som gäller för CE-märkning, ska den som ansvarar för CE-märkningen omedelbart vidta rättelse så att överträdelsen upphör.

20 § Märkning, symboler och inskriptioner som kan vara vilseledande för tredje man i fråga om CE-märkets innebörd eller utformning får inte anbringas på produkter. Annan märkning får

anbringas på produkterna, om den inte försämrar CE-märkets synlighet eller läsbarhet, eller ändrar dess innebörd.

Tillsyn

21 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll utövar tillsyn i enlighet med artikel 5.3 i förordning (EG) nr 765/2008.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll utövar vidare tillsyn över verksamheter som avses i 7, 11 och 14 §§ i denna lag eller i de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

22 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll har rätt att hos de organ som omfattas av tillsynen på begäran få tillträde till lokaler samt upplysningar och handlingar i den utsträckning som behövs för tillsynen.

Avgifter m. m.

23 § Riksmätplatser får ta ut avgift för att täcka kostnaderna för utförda mätningar enligt vad regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer närmare föreskriver.

24 § Ackrediterade organ ska betala avgift till Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll för att täcka kostnaderna för ackrediteringen och tillsynen.

Organ som bedöms enligt 8 § ska betala avgift till styrelsen för bedömningen och tillsynen.

Sekretess

25 § Den som har tagit befattning med ett ärende enligt denna lag får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han därvid fått veta om någons affärs- eller driftsförhållanden.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Sanktionsavgift

26 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll får ta ut sanktionsavgift av den som utan att ha kompetensbedömts av styrelsen enligt denna lag såsom ackrediterat eller anmält organ utger sig för att ha blivit det eller agerar som om den har blivit det.

Avgiften ska påföras den fysiska eller juridiska person som drev den verksamhet där överträdelsen inträffade.

Avgiften ska tas ut även om överträdelsen inte skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Avgiften tas ut med ett belopp som bestäms med hänsyn till överträdelsens art och omfattning, vad som är känt om personens ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt.

Avgiften tillfaller staten.

27 § Om överträdelsen framstår som särskilt ursäktlig eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgift med fullt belopp, ska befrielse medges helt eller delvis.

28 § Sanktionsavgift får inte tas ut för överträdelse som omfattas av vitesföreläggande, sanktionsavgift eller annan sanktion enligt annan lagstiftning.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll ska genast informera om beslut som fattats om att ta ut sanktionsavgift till de tillsynsmyndigheter eller andra som också har möjlighet att sanktionera överträdelsen.

29 § Sanktionsavgift får endast tas ut om övervägande om avgift har delgivits den som anspråket riktar sig emot inom fem år från den tidpunkt då överträdelsen skedde.

Beslut eller dom varigenom någon påförs avgift ska genast sändas till länsstyrelsen i det län där den fysiska personen var bosatt eller den juridiska personen hade sitt säte vid tiden för Styrelsens för ackreditering och teknisk kontroll beslut. Avgiften ska betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet eller domen vann laga kraft. En upplysning om detta ska tas in i beslutet eller domen.

Om sanktionsavgift inte betalas inom den tid som anges i andra stycket, ska dröjsmålsränta tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Den obetalda avgiften och dröjsmålsavgiften ska lämnas för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen

(1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

30 § En påförd sanktionsavgift bortfaller om verkställighet inte skett inom fem år från det att beslutet vann laga kraft.

31 § Regeringen får meddela föreskrifter om sanktionsavgift enligt 26 §.

Ansvar vid CE-märkning

32 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot artikel 30.2 i förordning (EG) nr 765/2008 eller mot bestämmelserna om CE-märkning i denna lag döms till böter, om gärningen inte är belagd med straff enligt annan författning. Den som har åsidosatt ett vitesföreläggande eller överträtt ett vitesförbud som meddelats med stöd av annan författning, ska inte dömas till ansvar enligt första stycket för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Överklagande m.m.

33 § Beslut enligt 5, 7, 10, 11, 12, 22, 24 och 26 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

34 § Om Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll återkallar en ackreditering enligt 5 § tredje stycket eller en anmälan av ett organ, som avses i 7 eller 11 §§, enligt 10 § får styrelsen besluta att återkallelsen ska gälla med omedelbar verkan.

35 § Om en tvist mellan en tillverkare och ett organ som avses i 7 § uppstår som rör tolkningen av en författningsregel, ska frågan hänskjutas till behörig sektorsmyndighet för beslut. Myndighetens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Övergångsbestämmelse

Denna lag träder i kraft den XX 20XX då lagen (1992:1119) om teknisk kontroll och lagen (1992:1534) om CE-märkning upphör att gälla. Om det i lag eller annan författning hänvisas till bestämmelser i lagen (1992:1119) om teknisk kontroll eller lagen (1992:1534) om CE-märkning som har ersatts genom bestämmelser i denna lag, ska i stället de nya bestämmelserna tillämpas.

3 Förslag till förordning om ackreditering och teknisk kontroll

Regeringen föreskriver följande.

1 § För denna förordning gäller de definitioner som finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93, såvitt avser ackreditering.[5]

Samrådsskyldighet

2 § Statliga myndigheter som får föreskriva att produkter, anläggningar eller motsvarande ska ha eller sakna vissa egenskaper eller som får föreskriva om krav på personer eller ledningssystem (föreskrivande myndigheter) ska samråda med Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll innan de meddelar föreskrifter om bedömning av överensstämmelse.

Ackreditering

3 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll får meddela de föreskrifter som behövs för utförandet av ackreditering enligt förordning (EG) nr 765/2008.

En föreskrivande myndighet, som för bedömning av överensstämmelse eller annan teknisk kontroll föreskriver om krav på ackreditering för viss verksamhet, får meddela de särskilda föreskrifter om ackreditering som behövs för verksamheten. Myndigheten ska då samråda med Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll enligt 2 §.

4 § En statlig föreskrivande myndighet eller en statlig myndighet som har ansvar för marknadskontroll eller annan tillsyn får inte utan tillstånd av regeringen ansöka om ackreditering för verksamhet som myndigheten avser att driva på uppdragsbasis. Ansökan om sådant tillstånd ska innehålla uppgift om

[5] EUT L 218, 13.8.2008, s. 30 (Celex 32008R0765).

1. vilka särskilda skäl som finns för att bedriva verksamheten i myndighetsform, och

2. hur myndigheten har beaktat och löst frågorna om intressekonflikter och konkurrenssnedvridningar som kan uppstå till följd av myndighetens övriga verksamhet.

Ömsesidigt erkännande av ackrediteringsintyg m.m.

5 § Bestämmelser om ömsesidigt erkännande av tjänster som tillhandahålls av ackrediteringsorgan och dessa organs ackrediteringsintyg samt intyg som utfärdats av de organ för bedömning av överensstämmelse som har ackrediterats av dem finns i artikel 11.2 i förordning (EG) nr 765/2008.

Organ som ska anmälas till Europeiska gemenskapernas kommission

6 § Organ som avses i 7 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll ska ha den kompetens som behövs för den uppgift anmälan avser och i övrigt vara lämpliga för uppgiften.

7 § Om det inte finns skäl för annat med hänsyn till den rättsakt som anmälan avser, ska det till grund för den bedömning som avses i 8 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll, förutom de krav som ställs för ackreditering eller, vid tillämpning av 8 § fjärde stycket lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll, krav i tillämpliga standarder för organen som ska anmälas, ligga de ytterligare krav som gäller för den uppgift anmälan avser.

8 § Ett organ för bedömning av överensstämmelse som önskar utses till organ som ska anmälas enligt 7 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll ska vara etablerat i Sverige. Organet ska ge in en ansökan om att bli anmält till Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

9 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll ska underrätta berörda departement och myndigheter om beslut som rör organ som ska anmälas enligt 7 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll.

En statlig myndighet får inte utan tillstånd av regeringen ansöka om att bli utsedd till organ som ska anmälas enligt 7 § eller 11 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll för en uppgift, för vilken även andra organ än myndigheter får anmälas. Ansökan om sådant tillstånd ska innehålla uppgift om

1. vilka särskilda skäl som finns för att bedriva verksamheten i myndighetsform, och

2. hur myndigheten har beaktat och löst frågorna om intressekonflikter och konkurrenssnedvridningar som kan uppstå till följd av myndighetens övriga verksamhet.

10 § Innan Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll fattar beslut enligt 11 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll, ska samråd ske med berörda sektorsmyndigheter.

11 § Anmälan som avses i 7 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll ska göras med hjälp av det elektroniska anmälningsverktyg som utvecklats och förvaltas av Europeiska gemenskapernas kommission.

Anmälan ska innehålla uppgifter om

1. bedömningarna av överensstämmelse,

2. modulerna för bedömning av överensstämmelse och de berörda produkterna, samt

3. ett relevant intyg om kompetens.

12 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll ska informera Europeiska gemenskapernas kommission om sina förfaranden för bedömning och anmälan av organ som avses i 7 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll samt om eventuella ändringar.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll ska på begäran ge Europeiska gemenskapernas kommission all information om grunderna för anmälan eller det anmälda organets fortsatta kompetens.

13 § För organ som avses i 11 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll äger 3 § samt 5–7 §§ motsvarande tillämpning.

Om det inte finns skäl för annat med hänsyn till den rättsakt som anmälan avser, ska det till grund för den bedömning som avses i 12 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll ligga

tillämpliga standarder för organ som ska anmälas samt de ytterligare krav som gäller för den uppgift som anmälan avser.

14 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll får meddela närmare föreskrifter i fråga om organ som ska anmälas enligt 7 § eller 11 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll.

En föreskrivande myndighet får meddela de särskilda föreskrifter om organ som ska anmälas enligt 7 § eller 11 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll som behövs inom myndighetens verksamhetsområde. Därvid ska myndigheten samråda med Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll enligt 2 §.

Riksmätplatser

15 § En riksmätplats ska hålla en hög standard med normaler av tillräcklig omfattning och relevans. Spårbarhet för mätnormaler ska säkerställas och utvecklas genom internationella jämförelser samt forsknings- och utvecklingsinsatser. Av förordningen (1989:527) om riksmätplatser framgår vilka organ som är riksmätplatser.

Tillsyn

16 § Den tillsyn som Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll utövar över organ som ska anmälas enligt 7 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll ska ske med iakttagande av de krav som gäller för sådan tillsyn enligt bestämmelser inom Europeiska unionen.

17 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll ska utöva teknisk tillsyn över riksmätplatser. Tillsynen ska ha sådan inriktning och omfattning att styrelsen kan bestyrka att en riksmätplats uppfyller internationella krav på mätningsplatser.

18 § Den tillsyn som Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll utövar över ackrediterade organ i enlighet med artikel 5 punkten 3 i förordning (EG) nr 765/2008 ska ske med beaktande av internationella krav.

Avgifter

19 § En riksmätplats som är myndighet får ta ut avgift för utförda mätningar. En sådan riksmätplats får, efter samråd med Ekonomistyrningsverket, meddela föreskrifter om avgifterna.

20 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll får efter samråd med Ekonomistyrningsverket meddela föreskrifter om de avgifter för ackreditering, bedömning och tillsyn som avses i 24 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll.

Denna förordning träder i kraft den XX 20XX då förordningen (2005:894) om teknisk kontroll upphör att gälla.

4 Förslag till förordning om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden

Regeringen föreskriver följande.

Tillämpningsområde

1 § I denna förordning finns föreskrifter som myndigheterna under regeringen ska iaktta beträffande regler som kan inskränka den fria rörligheten för varor och tjänster på den inre marknaden och som begränsar myndigheternas rätt enligt andra författningar att meddela föreskrifter.

Förordningen innehåller föreskrifter för genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG[6] (direktivet), Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden,[7] såvitt avser artikel 15.7, och som ansluter till Sveriges internationella förpliktelser enligt Världshandelsorganisationens WTO bägge avtal om tekniska handelshinder och om sanitära och fytosanitära åtgärder (de internationella avtalen).

Tekniska regler för varor

2 § Med tekniska regler avses i denna förordning föreskrifter som medför att tillverkning, import, saluföring eller användning av en vara förbjuds eller görs beroende av att den motsvarar bestämda krav i fråga om format, prestanda, kvalitet eller andra egenskaper, inbegripet sådant som rör förpackning, märkning och beteckning,

[6] Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EGT L 204, 21.7.1998, s. 37, Celex 398L0034), ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG av den 20 juli 1998 om ändring av direktiv 98/34/EG om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (EGT L 217, 5.8.1998, s. 18, Celex 398L0048).

[7] Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 27.12.2006, s. 36, Celex 32006L0123).

föreskrifter om hur varan ska provas och visas stämma överens med krav samt andra tillämpliga förfarandeföreskrifter.

Till tekniska regler hänförs härutöver föreskrifter med krav som påverkar varans livslängd och användbarhet efter att den har sålts, såsom villkor för användning, återanvändning, omhändertagande eller återvinning, om kraven på ett väsentligt sätt kan påverka varans sammansättning, natur eller saluförande, liksom föreskrifter med krav som gäller varans framställning.

Med sådana föreskrifter och krav som angetts i första och andra styckena likställs faktiskt tvingande regler i allmänna råd eller andra auktoritativa besked av icke bindande natur som i praktiken kan på samma sätt inverka på varans avsättning, liksom även avtal enligt vilka sådana krav ska uppfyllas, dock inte specifikationer för anbud vid offentlig upphandling, samt föreskrifter, enligt vilka tvingande krav ska anses tillgodosedda genom iakttagandet av andra krav eller regler som rör varor, såsom yrkesetiska regler eller regler om god affärssed, eller som sammanhänger med skattemässiga eller finansiella åtgärder som påverkar konsumtionen av varorna.

Informationssamhällets tjänster

3 § Med informationssamhällets tjänster avses i denna förordning tjänster som vanligtvis utförs mot ersättning, när de tillhandahålls på mottagarens individuella begäran och i sin helhet befordras på elektronisk väg, utan att parterna är samtidigt närvarande (på distans).

Med att tjänsten befordras på elektronisk väg avses att den med begagnande av utrustning för elektronisk behandling och lagring av uppgifter överförs genom tråd, radio eller annat elektromagnetiskt medel, även optiskt.

Regler om informationssamhällets tjänster

4 § Med regler om informationssamhällets tjänster avses i denna förordning föreskrifter som förbjuder utnyttjande eller tillhandahållande av en sådan tjänst eller etablering för tillhandahållande därav eller som uppställer krav av allmän art rörande tillträdet till och utövandet av sådan verksamhet, vilka direkt reglerar och träffar

informationssamhällets tjänster, särskilt sådana krav som rör tjänsterna eller dem som tillhandahåller eller mottar dessa.

Med sådana föreskrifter som angetts i första stycket likställs sådana faktiskt tvingande regler i allmänna råd eller andra auktoritativa besked av icke bindande natur som i praktiken kan på samma sätt inverka begränsande på tjänstens avsättning, liksom även avtal, enligt vilka sådana föreskrifter ska uppfyllas, dock inte specifikationer för anbud vid offentlig upphandling, samt föreskrifter enligt vilka tvingande krav ska anses tillgodosedda genom iakttagandet av andra krav eller regler för tjänster, som inte är tvingande, såsom yrkesetiska regler eller regler om god affärssed, eller som rör tjänster utanför socialförsäkringsområdet och sammanhänger med skattemässiga eller finansiella åtgärder som påverkar konsumtionen av tjänsterna.

En vägledande förteckning över tjänster som inte är att anse som informationssamhällets tjänster finns i direktivets bilaga V.

Utformning av tekniska regler och regler om informationssamhällets tjänster

5 § Förordningen (201X:XX) om varor på den inre marknaden m.m. innehåller i 5 § föreskrifter om utformningen av regler som påverkar handeln med varor och i 6 § föreskrifter om skyldighet för den föreskrivande myndigheten att samråda med Kommerskollegium, när det finns risk att regeln får handelshindrande verkningar.

Vad dessa föreskrifter innehåller om att den fria rörligheten inte får hindras oproportionerligt, att principen om ömsesidigt erkännande ska tillgodoses och att möjligheter till anpassning av regler till europeisk eller internationell standard bör tas till vara ska äga motsvarande tillämning i fråga om regler om informationssamhällets tjänster samt i fråga om tekniska regler som inte utgör föreskrifter.

En myndighet som utarbetar en regel som omfattas av denna förordning ska alltid samråda med Kommerskollegium när det finns risk att den fria rörligheten på den inre marknaden hindras eller begränsas.

6 § När en myndighet utformar en föreskrift om bedömning av överensstämmelse enligt 2 § förordningen (201X:XX) om ackredi-

tering och teknisk kontroll, ska myndigheten samråda med Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

Konsekvensutredning

7 § I förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns föreskrifter som förvaltningsmyndigheter under regeringen ska iaktta innan de utfärdar föreskrifter och allmänna råd.

Utöver vad som följer av nämnda förordning ska dess föreskrifter om konsekvensutredning och dokumentation i 4 § 1 samt om utredning och innehåll i 6 § 1–5 och 7 § tillämpas i fråga om tekniska regler, regler om informationssamhällets tjänster samt de ytterligare föreskrifter som omfattas av denna förordning.

Konsekvensutredning som avses i första och andra styckena ska färdigställas innan anmälan till Kommerskollegium enligt 8 § görs och bifogas denna.

I fråga om sådana brådskande beslut som avses i denna förordnings 16 § ska med avvikelse från vad som föreskrivs i 4 § andra stycket förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning gälla att utredningens omfattning och utformning får anpassas efter vad förhållandena medger.

Underrättelse till Kommerskollegium

8 § En myndighet som avser att fatta beslut om en teknisk regel eller regel om informationssamhällets tjänster ska i god tid före beslutet underrätta Kommerskollegium om det förslag som myndigheten utarbetat. Detsamma gäller om myndigheten senare företar någon ändring av betydelse i förslaget.

Utöver vad som följer av första stycket ska sådan underrättelse alltid lämnas beträffande en föreskrift på ett område som omfattas av bestämmelser i en bindande gemenskapsrättsakt på varu- eller tjänsteområdet.

Myndigheten får underlåta att lämna underrättelse enligt första och andra stycket, om det står klart att föreskriften eller regeln inte går utöver vad som krävs för att genomföra en bindande gemenskapsrättsakt.

En myndighet som enligt denna förordning ska underrätta Kommerskollegium om en teknisk regel eller regel om informationssamhällets tjänster ska samtidigt underrätta kollegiet om förslag till föreskrifter, vilka sammanhänger med regeln och omfattas av anmälningsskyldighet enligt artikel 15.7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden, om inte särskilda skäl talar däremot.

Innehållet i underrättelsen till Kommerskollegium

9 § En underrättelse till Kommerskollegium enligt 8 § ska omfatta

– den föreslagna regelns eller föreskriftens titel och text,

– uppgifter om vilka slag av varor och tjänster som kan beröras av regeln eller föreskriften,

– om det behövs för att bedöma förslagets innebörd, texten till bakomliggande författningsföreskrifter av betydelse,

– besked huruvida den föreslagna regeln eller föreskriften innebär någon avvikelse från en europeisk eller internationell standard eller ett förslag till sådan standard som kan förväntas antas med angivande av skälen för avvikelsen,

– den utredning som myndigheten utfört i enlighet med 6 §,

– för tjänster inom tjänstedirektivets tillämpningsområde enligt 8 § fjärde stycket, de skäl som motiverar föreslagna krav, och

– de uppgifter om regelns förväntade inverkan på handeln med berörda varor eller tjänster som annars är tillgängliga för myndigheten.

Kommerskollegium får bestämma om ytterligare uppgifter som behövs med hänsyn till de förfaranden som omfattas av denna förordning och kan från en myndighet infordra ytterligare bedömningsunderlag för denna förordnings ändamål.

Beslut av Kommerskollegium i anledning av underrättelse om förslag

10 § När Kommerskollegium har tagit emot en underrättelse om förslag till en föreskrift eller regel enligt 8 §, ska kollegiet pröva om förslaget är förenligt med Sveriges gemenskapsrättsliga och internationella förpliktelser, särskilt i sådana avseenden som avses i 5 § andra stycket, om anmälningsskyldighet föreligger enligt

gemenskapsrätten och de internationella avtalen samt vilken procedur för anmälan som är tillämplig.

Om annat inte följer av 11 § och anmälningsskyldighet föreligger, ska kollegiet besluta att förslaget ska anmälas samt föranstalta om erforderliga åtgärder för anmälan av förslaget enligt den procedur som är tillämplig.

Om det behövs för att bedöma hur förslaget förhåller sig till Sveriges förpliktelser, får kollegiet före sitt beslut begära erforderliga klargöranden från den myndighet som lämnat underrättelse.

Överlämnande till regeringen av förslag i vissa fall

11 § Finner Kommerskollegium vid sin prövning av ett förslag enligt 10 § första stycket att förslaget bör anmälas enligt en bestämmelse i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen eller att dess innehåll kan stå i strid med Sveriges förpliktelser eller bygger på en avvägning mellan intresset av fri rörlighet för varor och tjänster och ett motstående regleringsintresse som bör bli föremål för särskilt övervägande, ska kollegiet med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen.

Har kollegiet funnit att ett förslag inte omfattas av anmälningsskyldighet, ska kollegiet på begäran av den myndighet som lämnat underrättelse överlämna ärendet till regeringen på samma sätt.

Kommerskollegium får även i annat fall underställa regeringen frågan om anmälan av ett förslag ska ske.

Undantag från anmälningsplikten enligt direktivet och avtalen

12 § En anmälan enligt direktivet eller de internationella avtalen behöver inte göras, om underrättelsen till Kommerskollegium avser förslag till regler som

1. avser att uppfylla skyldigheter som följer av internationella avtal som leder till att enhetliga tekniska regler eller föreskrifter om informationssamhällets

tjänster införs inom EU,

2. innebär att skyddsklausuler i bindande gemenskapsrättsakter utnyttjas,

3. innebär att anmälan ska göras enligt förordningen (1993:1322) om informationsutbyte inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i fråga om farliga konsumentvaror, förordningen (1993:1535) om informationsutbyte inom Europeiska unionen i fråga om farliga livsmedel eller förordningen (201X:XX) om varor på den inre marknaden m.m.,

4. avser att uppfylla skyldigheter som följer av en dom som har meddelats av Europeiska gemenskapernas domstol, eller

5. bara ändrar en befintlig teknisk regel för att på begäran av Europeiska gemenskapernas kommission undanröja ett handelshinder eller när det gäller regler om informationssamhällets tjänster, ett hinder för den fria rörligheten för sådana tjänster.

Åtgärder i anledning av till kollegiet inkomna utlåtanden och kommentarer, m.m.

13 § Kommerskollegium ska hålla regeringen och berörda myndigheter underrättade om meddelanden och kommentarer som kommit in till kollegiet med anledning av en anmälan till kommissionen eller enligt de internationella avtalen.

Kommerskollegium ska dessutom lämna regeringen underlag för svar till kommissionen och andra berörda parter, sända iväg de svar som regeringen beslutar samt ombesörja publicering av notiser och sköta annan informationsverksamhet.

Den myndighet som underrättat Kommerskollegium om regelförslaget ska på kollegiets begäran tillhandahålla ett underlag för besvarande av kommentarer. Har kommissionen avgett ett detaljerat utlåtande med anledning av förslaget, ska sådant underlag alltid lämnas.

Begränsningar i rätten att besluta tekniska regler m.m.

14 § Sedan en myndighets förslag till teknisk regel eller regel om informationssamhällets tjänster har anmälts till Europeiska gemenskapernas kommission enligt direktivet får myndigheten inte fatta beslut om regeln förrän tre månader har förflutit från den dag Europeiska gemenskapernas kommission mottog anmälan, om inte annat följer av 15 och 16 §§.

Den i första stycket angivna tiden ska i stället vara

1. fyra månader, om kommissionen eller något medlemsland avgivit ett detaljerat utlåtande beträffande en myndighets avtal,

2. fyra månader, om kommissionen eller något medlemsland avgivit ett detaljerat utlåtande beträffande en regel om informationssamhällets tjänster,

3. sex månader, om kommissionen eller något medlemsland avgivit ett detaljerat utlåtande beträffande en teknisk regel på varuområdet som inte utgör ett avtal,

4. tolv månader, om kommissionen i fråga om en teknisk regel på varuområdet har lämnat en förklaring att den ämnar föreslå eller anta en bindande rättsakt inom området för regeln,

5. tolv månader, om kommissionen har lämnat en förklaring att den anmälda regeln gäller ett område som omfattas av ett förslag till en bindande rättsakt som har lagts fram inför Europeiska unionens råd,

6. arton månader, om Europeiska unionens råd i ett fall som avses i 4 eller 5 har antagit en gemensam ståndpunkt.

De i andra stycket 4-6 angivna tidsfristerna gäller inte längre när det har antagits en bindande gemenskapsrättsakt inom området eller om Europeiska gemenskapernas kommission meddelar sin avsikt att dra tillbaka sitt förslag till sådan rättsakt eller att den inte längre avser att lägga fram något sådant förslag. De gäller inte heller i fråga om en myndighets avtal.

15 § Bestämmelserna i 14 § gäller inte

1. om det är fråga om en teknisk regel som avser ett förbud mot tillverkning och som inte hindrar varors fria rörlighet, eller

2. om det är fråga om en teknisk regel eller regel om informationssamhällets tjänster som hänger samman med skattemässiga eller finansiella åtgärder som påverkar konsumtionen av en vara eller en tjänst genom att främja efterlevnaden av särskilda krav.

Brådskande beslut

16 § En myndighet får fatta beslut utan att föreskrifterna om samråd i 5 § och i förordningen (201X:XX) om varor på den inre marknaden m.m. och om skyldighet att avvakta med beslut i 14 § har följts, om det föreligger brådskande skäl på grund av

1. allvarliga och oförutsedda händelser som rör

– skyddet för folkhälsan eller allmän säkerhet, djurskyddet eller skyddet av växter och som kräver att en teknisk regel omedelbart måste antas och sättas i kraft,

– skyddet för den allmänna ordningen och som kräver att en regel om informationssamhällets tjänster omedelbart måste antas och sättas i kraft, eller

2. en allvarlig situation som rör skyddet för det finansiella systemets säkerhet och integritet, särskilt skyddet för sparare, investerare och försäkringstagare, och som kräver att en regel beträffande finansiella tjänster omedelbart måste antas och sättas i kraft.

I underrättelsen till Kommerskollegium enligt 9 § ska myndigheten noga ange skälen för att de ifrågavarande åtgärderna brådskar.

Myndighetens beslut och underrättelse därom

17 § Vid det slutliga utarbetandet av en regel som varit föremål för anmälan enligt direktivet ska myndigheten eftersträva att så långt möjligt tillgodose sådana synpunkter som kommissionen eller medlemsstaterna lämnat i anledning av myndighetens förslag, där det kan ske utan att syftet med regeln förfelas.

Före beslut om antagande och utfärdande av regeln ska myndigheten hos Kommerskollegium förvissa sig om att inte sådant hinder för beslutet föreligger som avses i 14 §.

När myndigheten fattar beslut i ärendet, ska den samtidigt underrätta Kommerskollegium om beslutet.

Tillsyn, m.m.

18 § Kommerskollegium ska följa myndigheternas tillämpning av denna förordning. Kollegiet får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen.

Denna förordning träder i kraft den xx.xx.xxxx, då förordningen 1994:2029 om tekniska regler ska upphöra att gälla.

De äldre bestämmelserna ska dock äga tillämpning beträffande underrättelser som kommit in till Kommerskollegium före ikraftträdandet av denna förordning.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen

dels att 4 § ska ha följande lydelse,

dels ska införas en ny 4 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 §
Om en myndighet, med stöd av lag eller någon annan författning som har meddelats för att uppfylla skyldigheter i rättsakter som beslutats av Europeiska gemenskaperna, meddelar förbud, beslutar om begränsningar eller återkallelse av produkter från marknaden eller vidtar åtgärder med detta syfte, ska myndigheten lämna uppgifter om detta i den omfattning och till de mottagare som avses i 3 §. Detsamma gäller motsvarande åtgärder i fråga om verksamheter. Kopia av sådana underrättelser ska lämnas till regeringen.	Om en myndighet, med stöd av lag eller någon annan författning som har meddelats för att uppfylla skyldigheter i rättsakter som beslutats av Europeiska gemenskaperna, meddelar förbud, beslutar om begränsningar eller återkallelse av produkter från marknaden eller vidtar åtgärder med detta syfte, ska myndigheten lämna uppgifter om detta i den omfattning och till de mottagare som avses i 3 §. Detsamma gäller motsvarande åtgärder i fråga om verksamheter. Kopia av sådana underrättelser ska lämnas till regeringen. *Kopia av underrättelse avseende produkter enligt första meningen ska även lämnas till Kommerskollegium.*
	4 a §
	När en myndighet anser att en harmoniserad standard inte uppfyller de krav som den syftar till

att uppfylla och avser att framställa en formell invändning mot standarden ska den underrätta Kommerskollegium om detta.

Denna förordning träder i kraft…

6 Förslag till förordning om ändring i tullförordningen (2000:1306)

Härigenom föreskrivs att 66 § tullförordningen (2000:1306) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	66 §
Av artikel *2 i rådets förordning (EEG) nr 339/93 av den 8 februari 1993 om kontroll av att produkter som importeras från tredje land är i överensstämmelse med reglerna för produktsäkerhet* framgår att tullmyndigheterna under vissa förutsättningar skall uppskjuta övergången till fri omsättning av vissa varor samt genast underrätta den nationella myndigheten med ansvar för marknadskontroll när en sådan åtgärd har vidtagits.	Av artikel *27–29 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/08 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93*[8] framgår att tullmyndigheterna under vissa förutsättningar ska uppskjuta övergången till fri omsättning av vissa varor samt genast underrätta den nationella myndigheten med ansvar för marknadskontroll när en sådan åtgärd har vidtagits.
Tullverket och myndigheter med ansvar för marknadskontroll skall tillsammans verka för att varor som förs in från tredje land uppfyller föreskrivna krav.	*Tullverket ska samverka med myndigheter som, enligt bestämmelserna i förordning (201X:XX) om varor på den inre marknaden m.m., bedriver marknadskontroll enligt artikel 27–29 i den i första stycket nämnda förordningen.*

Uppkommer kostnader för Tullverket för förvaring, hantering och liknande på grund av kvarhållande av varor som omfattas av regler som avses i första stycket, skall den berörda marknadskontrollerande myndigheten ersätta Tullverket för dessa kostnader. Förordning (2005:896).

[8] EUT L 218, 13.8.2008, s. 30 (Celex 32008R0765).

Denna förordning träder i kraft…

1 Uppdraget och dess bedrivande

1.1 Utredningens uppdrag

Direktiven för utredningen återfinns i *bilaga 1*. Uppdraget består av två delar, dels en kartläggning och beskrivning av gällande regelverk, dels en översyn av regelverket med förslag till författningsändringar och andra nödvändiga åtgärder.

Uppdraget beskrivs sammanfattningsvis på följande sätt i direktiven.

> En särskild utredare ska kartlägga och beskriva de svenska bestämmelser och administrativa förfaranden och procedurer som på ett horisontellt plan har betydelse för varors och tjänsters fria rörlighet på den inre marknaden. Utredaren ska särskilt uppmärksamma de olika funktioner som bestämmelserna och procedurerna har, deras inbördes förhållande, sammanhang samt eventuella överlappande funktioner men också eventuella brister i regelverket. Utredaren ska därefter se över det regelverket samt lämna förslag på de förenklingar, förbättringar och kompletteringar av regelverket som är nödvändiga för att säkerställa den fria rörligheten för varor och tjänster. Utredaren får också lämna förslag på andra åtgärder som han finner nödvändiga. Utredaren ska också överväga och lämna förslag på hur kunskapen om den inre marknadens funktion och om regelverket kan ökas hos främst myndigheter.

I direktiven påpekas att de gällande svenska bestämmelser som på ett horisontellt plan har betydelse för den fria rörligheten för varor och tjänster på den inre marknaden är svåröverskådliga. Det kan i dag, särskilt på lokal nivå, vara svårt för berörda myndigheter att tillämpa olika procedurer för t.ex. ingripande mot den fria rörligheten för varor och tjänster på marknaden eller veta vilken informationsprocedur som ska användas i en viss situation. Ett alltmer sektoriserat förhållningssätt i EU riskerar också att ställa förvaltningen och myndigheter som verkar sektorsövergripande inför nya, svåra uppgifter. Komplexiteten och svåröverskådligheten

medför att myndigheter och enskilda har svårt att tillämpa bestämmelserna. Detta kan leda till att det uppstår onödiga kostnader för förvaltningen och handelshinder för enskilda.

I direktiven påpekas dessutom att Sverige under 2009 kommer att genomföra tjänstedirektivet i svensk rätt. Därutöver har den s.k. varuförordningen eller förordningen om ömsesidigt erkännande börjat tillämpas från maj 2009 och de EG-rättsakter som ingår i översynen av den nya metoden tillämpas från 1 januari 2010. För att undvika att dessa rättsakter ska leda till ett ännu mer oöverskådligt regelverk finns ett behov av att bl.a. klargöra de olika funktioner och inbördes samband som svenska bestämmelser och administrativa förfaranden och procedurer har. Avsikten med utredningens betänkande är att det ska kunna bidra till genomförandet av och anpassningen till dessa nya rättsakter.

Mot denna bakgrund ska utredaren bl.a. överväga om det går att föra samman bestämmelser inom varu- respektive tjänsteområdet i ett regelverk, samt föreslå möjliga lösningar för att genomföra detta. Utredaren får också lämna förslag på andra åtgärder som utredaren finner nödvändiga.

I direktiven påpekas vidare att utredarens kartläggning av bestämmelserna ska kunna användas som en informationskälla för myndigheter och andra. Utredarens slutsatser ska kunna bidra till att öka medvetenheten hos myndigheter, företag och domstolar om hur den inre marknaden fungerar och hur regelverket avseende den inre marknaden ser ut. Detta sägs kunna leda till en bättre tillämpning av regelverket hos både statliga och kommunala myndigheter. Förenklingar, förbättringar och kompletteringar av gällande bestämmelser ska bidra till att säkerställa en fungerande inre marknad samt en ökad enhetlighet, samordning och rättssäkerhet. Utredarens slutsatser ska vidare kunna bidra till att förbättra samarbetet mellan myndigheter som verkar sektorsövergripande samt mellan myndigheterna och Regeringskansliet. Företag och enskilda bör slutligen ha nytta av ett förbättrat och förenklat regelverk genom snabbare och bättre service från myndigheterna. Detta leder till en lägre administrativ kostnad för företagen. En förbättrad tillämpning av gällande horisontella bestämmelser säkerställer samtidigt uppfyllandet av Sveriges förpliktelser enligt EG-fördraget. Sverige kan på så sätt bättre undvika överträdelseärenden som är kopplade till funktionen av den inre marknaden genom att på ett tidigt stadium uppmärksamma behoven.

Mot denna bakgrund ska utredaren överväga och lämna förslag på hur kunskapen om den inre marknadens funktion och om regelverket kan ökas hos främst berörda myndigheter. Detta kan inkludera t.ex. praktiska åtgärder baserade på elektronisk förvaltning.

Utredaren ska slutligen presentera en konsekvensutredning av de effekter som förslagen kan medföra. Konsekvenserna ska kostnadsberäknas och om kostnaderna ökar ska förslag på finansiering presenteras. I den mån förslag läggs fram som kan komma att beröra företag ska förslagen utformas så att företagens administrativa kostnader hålls så låga som möjligt. När författningsändringar och andra åtgärder föreslås ska utredaren beakta behovet av en effektiv marknadskontroll av varor, inklusive konsumentprodukter, en effektiv tillsyn av tjänsteverksamheter samt relevanta aspekter av standardisering.

Det anges avslutningsvis att utredaren ska följa och beakta den fortsatta beredningen av Tillsynsutredningens (Ju 2006:06) förslag. Utredaren ska hålla sig informerad om det arbete som pågår inom Utrikesdepartementet med den s.k. Standardiseringsskrivelsen. Vidare ska rapporter, skrivelser och betänkanden som på ett horisontellt plan har betydelse för varors och tjänsters fria rörlighet på den inre marknaden, särskilt Statskontorets rapport (2006:16), och slutsatserna i betänkandet Öppna system för provning och kontroll- en utvärdering (SOU 2006:113) beaktas. Utredaren ska samråda med tjänstedirektivsekretariatet och den kommitté som ska se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123) samt med Kommerskollegium och övriga berörda myndigheter, utredningar och organisationer. I den mån förslag läggs fram som kan komma att påverka företagens administrativa kostnader ska utredaren samråda med Näringslivets regelnämnd.

1.2 Utredningens arbete

Utredarens arbete har bedrivits i nära samarbete med utredningens experter och den sakkunnige. I betänkandet används därför genomgående beteckningen utredningen.

Det första sammanträdet med expertgruppen hölls den 20 maj 2008, därefter har ytterligare sju sammanträden ägt rum, varav ett internat (3–4 mars 2009).

Uppdraget är som framgått av direktiven brett och omfattar ett stort antal frågor. Behovet av probleminventering och faktainhämt-

ning var därmed inledningsvis betydande. Utredningen har också valt att inte tolka direktiven snävt. För att den svenska kartläggningen ska bli begriplig och förstås i sitt rätta sammanhang krävs en genomgång av den bakomliggande EG-rättsliga materian. Det finns därför fyra inledande avsnitt med anknytning till EU:s inre marknad, utöver själva kartläggningen. Som framgått hänvisas i direktiven till en rad tidigare utredningar och rapporter som ska tas hänsyn till. En genomgång visade emellertid att det fanns ytterligare utredningar och förslag av direkt relevans för utredningen. För att ta tillvara detta material bestämde sig utredningen för att göra en kartläggning av tidigare rapporter och utredningar (se *bilaga 7*). Mot bl.a. denna bakgrund förlängdes utredningens uppdrag så att slutredovisning skulle ske senast den 1 september 2009 istället för den 15 maj 2009 som angavs i de ursprungliga direktiven (se *bilaga 2*) .

Samråd har skett med Utrikesdepartementet (avseende framför allt genomförandet av tjänstedirektivet och varupaketet), Förvaltningskommittén (Dir. 2006:123), Kommerskollegium, SWEDAC samt Konkurrensverket (med anledning av dess utredning ”Åtgärder för bättre konkurrens”).

Utredaren besökte tillsammans med utredningens sekreterare och sakkunnige i december 2008 Indre Marked Center vid Økonomi- og Erhvervsministeriet i Köpenhamn som har ett överordnat ansvar för inremarknadsfrågor i Danmark.

Utredaren har presenterat utredningens arbete för Marknadskontrollrådet, Svenskt näringsliv och Näringspunkten samt vid Europaforum i Hässleholm. Utredningen har i övrigt haft kontakt med ett stort antal myndigheter, organisationer och andra organ. En förteckning över dessa kontakter återges i *bilaga 3*.

1.3 Betänkandets disposition

I kapitel 2, 3 och 4 beskrivs i tur och ordning EU:s inre marknad och dess grundläggande principer, de viktigaste inremarknadsreglerna i EG-fördraget och arbetet med att harmonisera produktkrav på den inre marknaden. I kapitel 5 diskuteras vilka skyldigheter medlemsstaterna har att säkra en effektiv tillämpning av EG-rätten i allmänhet och inremarknadsreglerna i synnerhet. I de två följande kapitlen beskrivs svenska förhållanden med anknytning till inremarknadsreglerna. Kapitel 6 rör rättsliga och organisatoriska förutsättningar för inremarknadsreglernas tillämpning i Sverige och

kapitel 7 innehåller en kartläggning av horisontella bestämmelser som rör varor och tjänster i Sverige. I kapitel 8 beskrivs hur tillämpningen av inremarknadsreglerna har fungerat hittills i Sverige. Detta avsnitt är baserat på tidigare rapporter, utredningar m.m. som finns beskrivna mer utförligt i *bilaga 7*. I kapitel 9 redovisas utredningens överväganden och förslag. I kapitel 10 redovisas slutligen utredningens konsekvensanalys, följt i kapitel 11 av en författningskommentar.

2 EU:s inre marknad

En övergripande uppgift med detta utredningsuppdrag är att öka medvetenheten hos myndigheter, företag och domstolar om hur den inre marknaden fungerar och hur regelverket avseende den inre marknaden ser ut. I syfte att bidra till denna ökade medvetenhet samt bilda en utgångspunkt för utredningens resonemang längre fram, ägnas detta kapitel åt den inre marknaden. I det följande behandlas den inre marknadens ekonomiska betydelse, dess framväxt och utveckling, dess grundprinciper samt dess sociala utmaningar och frågan om tjänster av allmänt intresse. Därefter behandlas i särskilda kapitel inremarknadsreglerna i EG-fördraget mer i detalj följt av ett särskilt kapitel om harmonisering på den inre marknaden.

2.1 Den inre marknadens ekonomiska betydelse

1957 års Romfördrag förutsåg från första början skapandet av en enda integrerad inre marknad, fri från restriktioner för den fria rörligheten för varor, avskaffandet av hindren för den fria rörligheten för personer, tjänster och kapital samt upprättandet av en ordning som säkerställer att konkurrensen på denna marknad inte snedvrids. Därutöver förutsågs i fördraget en anpassning av lagstiftning i enlighet med vad som krävs för att marknaden ska fungera väl och anpassning av indirekt beskattning i den gemensamma marknadens intresse. I artikel 3 i dagens EG-fördrag talas om ”en inre marknad som kännetecknas av att hindren för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital avskaffas mellan medlemsstaterna”.

Att detta arbete inleddes på 1950-talet var ingen tillfällighet. Den fortgående industrialiseringen med standardisering och massproduktion hade stött på handelshinder vid nationsgränserna. Den ökade konkurrensen på världsmarknaden hade drivit fram krav på tullskydd inom många industribranscher. Nationalstaterna försökte

stödja sin egen industrialisering i stället för att genom strukturomvandling och regional specialisering ta till vara de gemensamma fördelar som utvecklingen medförde. Deras misslyckade försök att få balans i affärer på alltför små nationella marknader bidrog till djupa kriser och arbetslöshet som i sin tur medförde ökad protektionism och gav upphov till nationalistiska antidemokratiska strömningar. De båda världskrigen splittrade och försvagade de västeuropeiska staterna och förvärrade den ekonomiska situationen genom att ytterligare desintegrera den europeiska marknaden.

Betydelsen av en fungerande inre marknad har inte minskat. En väl fungerande inre marknad är nödvändig för att skapa sysselsättning och tillväxt och för att främja ekonomisk stabilitet. Den är särskilt viktig för att underlätta den europeiska ekonomins återhämtning, efter tider av ekonomisk och finansiell instabilitet.

I kommissionens meddelande ”En inre marknad för framtidens Europa”[1] framhålls att den inre marknaden är en av Europeiska unionens grundpelare. Det är genom bestämmelserna om den inre marknaden som den fria rörligheten för personer, varor och tjänster har omsatts i praktiken, och gett upphov till stora, konkreta fördelar för Europas medborgare. Nya arbetstillfällen har skapats och tillväxten har stimulerats. Européerna har fått bättre möjligheter att bosätta sig, arbeta, studera och pensionera sig i en annan medlemsstat. Den inre marknaden har också gett konsumenterna ett större urval av varor och tjänster till konkurrenskraftiga priser, och samtidigt gynnat bättre kvalitet och säkerhet. Den har skapat en uppsättning gemensamma regler för företag, och öppnat en marknad med fler än 500 miljoner konsumenter. Europa har därigenom blivit ett öppnare samhälle med många nya möjligheter, ett mer konkurrenskraftigt näringsliv och en stark respekt för individens sociala rättigheter, samtidigt som standarderna höjts vad gäller såväl hälsa som säkerhet och miljöskydd.

Kommissionen framhåller dock att även om stora framsteg har gjorts, har den inre marknaden fortfarande en stor outnyttjad potential. Dessutom behöver dess bestämmelser regelbundet anpassas till förändringar i samhället och nya utmaningar såsom globaliseringen, den ökande innovationstakten och förändringarna i sociala förhållanden och i miljön.

För ett förhållandevis litet och exportberoende land som Sverige är den inre marknaden särskilt viktig. Detta visades i samband med

[1] KOM(2007) 724 slutlig.

Sveriges inträde i EU. I skrivelse 1996/97:83 underströk regeringen vilka fördelar som följer med en inre marknad och de utmaningar som bedömdes uppkomma under de närmaste åren. I skrivelsen anges att även om Sveriges handelsutbyte med länderna utanför Västeuropa, inte minst de snabbväxande ekonomierna i Asien, får en allt större betydelse, dominerar den inre marknaden den svenska utrikeshandeln. Samtidigt utgör den en hemmamarknad för Sverige, en marknad i huvudsak utan diskriminering och med gemensamma regler. För de små och medelstora företagen är ofta närmarknader som de nordiska och den tyska naturliga som ”första” exportmarknader. På samma sätt är det naturligt för företag och andra organisationer som söker leverantörer utanför Sveriges gränser att söka dessa i vårt närområde. Den inre marknadens betydelse för främjande av handeln, både vad gäller export och import, är enligt vad som anges i skrivelsen viktig för fortsatt positiv utveckling av konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning i det svenska näringslivet. I skrivelsen pekas på ett ökande intresse för Sverige som investeringsland. Även om detta beror på ett flertal faktorer, så pekar mycket på att medlemskapet och det fulla deltagandet i den inre marknaden är en viktig anledning till detta. Regeringens bedömning i den ovannämnda skrivelsen var att det fulla deltagandet i den inre marknaden som följde av medlemskapet har haft, och kommer att ha, en positiv effekt på utländska investeringar i Sverige.

I skrivelsen anges vidare att det från svensk utgångspunkt särskilt ska understrykas betydelsen av att ha en mycket stor hemmamarknad, vilket den inre marknaden ska betraktas som för Sveriges del, och det därtill knutna ökade intresset för utländska investeringar i Sverige. Sverige är starkt utrikeshandelsberoende och behöver en väl fungerande inre marknad som kan fungera som en accelerator för såväl svensk export som import. Därför ligger det enligt vad som anges i skrivelsen i hög grad i Sveriges intresse att stödja ansträngningarna att effektivisera och fullborda den inre marknaden.

En väl fungerande inre marknad är enligt vad som anges i skrivelsen också i hög grad ett intresse för hela det svenska folket. De möjligheter som den inre marknaden skapar är ett viktigt instrument för bland annat arbetet med att skapa nya arbetstillfällen. En väl fungerande inre marknad innebär också att svenska konsumenter får bättre och billigare varor och tjänster, vilket får direkt genomslag i hushållens ekonomi. Rörligheten för personer innebär helt nya möjlig-

heter för svenskar som för längre eller kortare tid vill studera, arbeta eller bo i en annan medlemsstat.

Under 2008 uppgick den sammanlagda svenska tjänsteexporten till 472,8 miljarder kronor och den sammanlagda tjänsteimporten till 357,2 miljarder kronor.[2] I arbetet med genomförande av tjänstedirektivet i Sverige har uppgifter tagits fram avseende omfattningen av Sveriges handel med tjänster.[3] Av den totala svenska utrikeshandeln med tjänster anges en betydande del ske till EU:s inre marknad. Cirka 52 procent av tjänstexporten och 59 procent av importen sker till och från andra länder på den inre marknaden.

Potentialen för ett ökat tjänsteutbyte på den inre marknaden framstår som stor, eftersom tjänstesektorn i Europa beräknas stå för cirka 75–80 procent av den samlade produktionen, men endast 20–25 procent av den totala handeln mellan EU-länderna utgörs av tjänstehandel.[4]

I propositionen om genomförande av tjänstedirektivet anges att det är svårt att kvantifiera de totala ekonomiska effekterna av direktivet. Det hänvisas till ett antal internationella studier som visar att ”tjänstedirektivet kan förväntas leda till att BNP inom EU ökar med cirka 0,3–0,7 procent och att den europeiska sysselsättningen ökar med cirka 600 000 nya jobb” och att Sveriges BNP förväntas ”öka med cirka 0,2–0,4 procent och sysselsättningen öka med cirka 0,1–0,7 procent” utan att dessa siffror preciseras närmare. Naturligtvis måste sådana siffror behandlas med en viss försiktighet samt sättas i relation till den allmänna konjunkturutvecklingen. Sammantaget visar detta dock att det finns en betydande potential i både europeisk och svensk ekonomi som tjänstedirektivet ska bidra till att frigöra.

Vad varuhandeln beträffar framgår att 69,8 procent av svensk utrikeshandel med varor år 2008 ägde rum med andra EU- och EES-länder varvid utförseln uppgick till ett värde av 834,5 miljarder kronor, och införseln till 855,3 miljarder kronor.[5]

De senaste siffrorna för export och import av varor respektive tjänster kan även jämföras med siffror från tiden före Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, det vill säga före 1995. Av tillgänglig statistik framgår att Sveriges handel med EU-stater ökade signifikativt med inträdet i EU. Värdet av den totala varuutförsel

[2] Källa: Ekonomifakta 2009.
[3] Genomförande av tjänstedirektivet, Prop. 2008/09:187.
[4] Hjalmarsson, L., *Tjänstesektorn i ett effektivare Europa* ur Europaperspektivs årsbok 2009: Hur gemensam är den Europeiska gemenskapen?, Santérus förlag 2009.
[5] Källa: SCB.

ökade från 26 907 millioner Euro 1994 till 36 629 millioner Euro 1995. Värdet av varuinförseln ökade för samma år från 24 239 millioner Euro till 34 125 millioner Euro.[6] Enligt Eurostat var motsvarande siffror år 2007 75 621 millioner respektive 78 211 millioner Euro[7]. Även om de sistnämnda siffrorna måste ses mot bakgrund av den allmänna ekonomiska utvecklingen, däribland inflationen, samt EU:s utvidgningar 2004 och 2007 framstår ökningen av Sveriges handel på den inre marknaden som betydande. Det framstår som otvivelaktigt att Sveriges handelsutbyte med EU-staterna har ökat med den inre marknaden och dess successiva genomförande. Samma trend känns igen för hela EU. Exempelvis växte EU-intern varuhandel i genomsnitt 7,3 procent per år mellan 1999 och 2006.[8] De senaste åren har emellertid andelen av medlemsstaternas varuhandel som bedrivs inom EU sjunkit något på grund av en ökad liberalisering av världshandeln genom främst WTO-samarbetet, en trend som dock har dämpats i viss mån av EU:s utvidgningar 2004 respektive 2007.[9] Effekterna av så kallad ”trade diversion” som ofta anses följa av bildandet av tullunioner av samma slag som EU begränsas därmed, och har beräknats uppgå till mellan 1 och 2 procent av EU-ländernas totala handel.[10]

Det kan i samband med vad som angivits ovan vara av intresse att nämna att enligt undersökningar som har gjorts på uppdrag av Europeiska kommissionen omfattas cirka 28 procent av den EU-interna varuhandeln av principen om ömsesidigt erkännande. Nationella tekniska regler anges, i avsaknad av harmoniserade regler, leda till handelshinder för produkter som lagligen har saluförts i andra medlemsstater vilket uppskattades reducera varuhandeln på den inre marknaden med upp till 10 procent år 2000.[11]

Det har beräknats att cirka 8 procent av medlemsstaternas utförsel och införsel av varor och 5 procent av dessas utförsel och

[6] Källa: External and intra-European Union trade – Statistical yearbook, Data 1958-2003, Eurostat 2004.
[7] Källa: External and intra-European Union trade – Statistical yearbook, Data 1958-2007, Eurostat 2008.
[8] Källa: Panorama of European Union trade, Data 1999-2006, Eurostat 2007.
[9] Källa: Panorama of European Union trade, Data 1999-2006, Eurostat 2007.
[10] Straathof, Linders, Lejour, Möhlmann, CPB nr 168, The Internal market and the Dutch economy – Implications for trade and economic growth, september 2008, s. 14.
[11] SEC(2007)113.

införsel av tjänster utgör en direkt följd av förekomsten av en inre marknad inom EU.[12]

Det har vidare beräknats att den inre marknaden har som störst effekt på omfattningen av utländska direktinvesteringar – som egentligen är en fråga om fri rörlighet för kapital men som stimuleras av den inre marknaden i stort – men att den inre marknadens effekt på varuhandeln är i det närmaste lika stor. Effekten på tjänstehandeln är dock hittills avsevärt mindre. De handelsfrämjande effekterna av den inre marknaden totalt har beräknats resultera i en BNP-ökning inom hela EU på cirka 3 procent fram till och med år 2007. Vidare anses endast en del av de potentiella vinsterna med den inre marknaden ha uppnåtts hittills, vilket leder till att den slutliga vinsten med den inre marknaden beräknas kunna komma att uppgå till en BNP-ökning inom EU totalt på 10 procent när väl den inre marknaden är fullbordad.[13] Europeiska kommissionen anger i sin konsekvensanalys avseende tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande att om man skulle kunna tillförsäkra att denna princip fungerar perfekt så skulle detta ensamt leda till en engångsökning av EU:s totala BNP med 1,8 procent.[14] Dessa siffror måste naturligtvis ses som ungefärliga och sättas i relation till konjunkturmässiga variationer i EU-ekonomierna varför perspektivet för dessa resultat måste vara långsiktigt.

Vidare kan tjänstedirektivet enligt vad som anges i den ovan nämnda propositionen förväntas generera positiva ekonomiska effekter på både kort och lång sikt. På kort sikt skulle vinster uppstå genom att tjänsteleverantörer inte behöver lägga resurser på att försöka överkomma onödiga handelshinder (s.k. statiska vinster). På något längre sikt skulle en ökad marknadsintegration komma att leda till att konkurrensen mellan tjänsteleverantörerna ökar och att mindre effektiva leverantörer slås ut eller köps upp av mer konkurrenskraftiga företagare (s.k. dynamiska vinster). En ökad konkurrens leder enligt vad som anges i propositionen också erfarenhetsmässigt till fler investeringar och innovationer. Konsumenterna skulle därigenom generellt sett kunna få tillgång till ett billigare och bredare utbud av tjänster. En annan positiv effekt skulle bli att marknadsintegrationen skulle ge upphov till s.k. överspillningsvinster i form av ett ökat utbyte av idéer och kunskaper. Sådana

[12] Straathof, Linders, Lejour, Möhlmann, CPB nr 168, The Internal market and the Dutch economy – Implications for trade and economic growth, september 2008.
[13] Straathof, Linders, Lejour, Möhlmann, CPB nr 168, The Internal market and the Dutch economy – Implications for trade and economic growth, september 2008.
[14] SEC(2007)113.

överspillningsvinster behöver inte vara knutna till tjänstemarknaden i sig utan kunna uppträda även i andra verksamheter, t.ex. där tjänster används som insatsfaktorer i olika produktionsprocesser.

Motsvarande typer av effekter som de som förutspås följa av tjänstedirektivet kan förväntas följa av varupaketet på varuområdet. Sannolikt blir effekterna dock mindre omfattande på varuområdet mot bakgrund av att varupaketet inte utgör en fullt så omfattande reform som tjänstedirektivet utgör på tjänsteområdet.

2.2 Den inre marknadens framväxt och utveckling

Att skapa en gemensam marknad av medlemsstaternas nationella marknader är naturligtvis inte okomplicerat. Den ursprungliga tanken var att handeln och rörligheten på marknaden skulle skapas genom att nationella regler som diskriminerade utländska varor, tjänster, arbetstagare, företag eller kapital inte fick tillämpas i förhållande till andra medlemsstater. Fördragsbestämmelserna om fri rörlighet för varor (artikel 28 och 29 EG), arbetstagare (artikel 39 EG), etablering (artikel 43 EG), tjänster (artikel 49 och 50 EG) och kapital (artikel 56 EG), är alltså uttryck för den allmänna principen om icke-diskriminering. Att upprätta en gemensam marknad genom tillämpning av förbudsbestämmelser kallas för *negativ integration*. En fördel med denna integrationsteori är att nationella regler inte behöver ersättas med europeiska regler. EG-domstolen har mot denna bakgrund uttalat att begreppet gemensam marknad innebär att alla hinder för handel inom gemenskapen ska avskaffas för att slå samman medlemsstaternas nationella marknader till en enda marknad, varigenom förhållanden skapas som så långt som möjligt liknar de som råder på en sann inre marknad.[15]

Det dröjde emellertid inte länge innan det blev helt uppenbart att enbart negativ integration var otillräcklig för att åstadkomma en fungerande inre marknad. Det var mot denna bakgrund som vitboken om förverkligandet av den inre marknaden togs fram. Vitboksprogrammet klargjorde och redovisade behovet av en tämligen omfattande regelgivning på europeisk nivå. Vitboksprogrammet lanserades tillsammans med en ny rättslig grund för tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning eller harmonisering. I fördraget hade behovet av harmonisering förutsetts från början, men i samband med den s.k. enhetsakten ändrades beslutsreglerna för harmoni-

[15] Mål 15/81, Gaston Schul, REG 1982, s. 1409, punkt 33.

sering på den inre marknaden från enhällighet till kvalificerad majoritet. Detta innebar att förutsättningarna att förverkliga den inre marknaden genom regelgivning på europeisk nivå, s.k. *positiv integration*, väsentligen förbättrades.

Slutdatum för vitboksprogrammet var 1992, men den inre marknaden kan fortfarande inte sägas vara fullbordad. I t.ex. kommissionens meddelande om strategi för Östersjöområdet från juni 2009 kan det utläsas att det fortfarande är en prioriterad fråga att undanröja handelshinder. Kommissionen menar att det fortfarande finns praktiska hinder för handeln med varor och tjänster. Särskilt för de små och medelstora företagen är det viktigt med en förbättring i dessa avseenden.[16]

Arbetet med att upprätta en fungerande inre marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital var också en viktig del i den s.k. Lissabonstrategin som stats- och regeringscheferna enades om vid toppmötet i Lissabon i mars 2000 och som kompletterades vid toppmötet i Göteborg i maj 2001, för att på bred front möta de ekonomiska, sociala och miljömässiga utmaningar som EU står inför.

I februari 2007 presenterade kommissionen sin vision för den inre marknaden under 2000-talet. Det ska vara en marknad som kännetecknas av vitalitet, innovation och konkurrenskraft, där tjänstesektorns potential ska utnyttjas fullt ut, där såväl konsumenter som företag drar direkta fördelar av marknadens förbättrade funktion, och Europas förmåga att bemöta globaliseringens utmaningar stärks.[17] I november 2007 presenterades den s.k. översynen av den inre marknaden.[18] Syftet med denna är att gå igenom hur EU kan omsätta nämnda vision i konkreta åtgärder. Enligt kommissionen ska den inre marknaden fortsätta att vila på samma grund som tidigare, samtidigt som den i viss mån anpassas till nya utmaningar såsom globaliseringen, den ökande innovationstakten och förändringarna i sociala förhållanden och i miljön. Eftersom unionen också vuxit och blivit allt mer mångfacetterad, måste den inre marknaden:

- Skapa konkreta resultat som gynnar medborgare, konsumenter och små och medelstora företag: Den inre marknaden måste ytterligare anpassas till medborgarnas förväntningar och intressen. Den måste fortsätta ge konsumenterna fördelar i form av

[16] KOM(2009) 248, slutlig.
[17] KOM(2007) 60, slutlig.
[18] KOM(2007) 724 slutlig.

bättre priser, kvalitet, urval, tillgänglighet och säkerhetsstandarder för varor och tjänster. Marknaden måste också skapa goda villkor för små och medelstora företag.

- Bättre utnyttja globaliseringens möjligheter: Den inre marknaden hjälper medborgarna att få del av globaliseringens fördelar. Samtidigt är det viktigt att fullt utnyttja dess potential som ”hävstång” för europeiska företag som vill etablera sig på världsmarknaden, och dess inneboende attraktionskraft som marknad för investerare. Den inre marknaden har också potential att spela en ledande roll när det gäller utveckling av nya normer.
- Främja kunskap och innovation: Den inre marknaden måste ytterligare främja kunskaps och teknologiintensiva varor och tjänster såsom drivkrafter för framtida tillväxt.
- Utvecklas med full hänsyn tagen till sociala faktorer och miljöfaktorer: Politiken för den inre marknaden måste utvecklas med hänsyn till de sociala och miljömässiga konsekvenserna av en öppnare marknad, och kombineras med åtgärder som ger individen och samhället som helhet tillgång till de nya möjligheter som skapas.

Kommissionen framhåller att dessa utmaningar kräver nya arbetsmetoder och en mångfald olika medel. Den påpekar att ansträngningarna hittills har koncentrerats på att avlägsna hinder vid gränserna, huvudsakligen genom regler och bestämmelser. Enligt kommissionen är det nu viktigt att fokusera mer på faktiska effekter, genom att få marknaderna att fungera effektivare just på de områden där konsumenter, tillväxt och sysselsättning gynnas som mest. I linje med EU:s mål med en ”bättre lagstiftning” kommer ökad vikt att läggas vid genomförande och kontroll av efterlevnaden, vidareutveckling av konsekvensbedömningar och samråd med berörda aktörer, förenkling av befintlig lagstiftning såvitt möjligt, avskaffande av onödig byråkrati, samt systematisk utvärdering av åtgärder och lagar. Kommissionen betonar behovet av medlemsstaternas stöd i denna insats. Den menar att i ett större och mer mångfacetterat EU kommer det att krävas såväl partnerskap med medlemsstaterna som ett aktivt deltagande från ett flertal berörda aktörer. I kommissionens rekommendation av den 29 juni 2009 om åtgärder för att förbättra den inre marknadens funktion

(2009/524/EG),[19] lämnar kommissionen konkreta förslag på åtgärder där den önskar medlemsstaternas stöd. Kommissionen rekommenderar bl.a. att det ska finnas en nationell samordningsfunktion för den inre marknaden för effektiv samordning inom och mellan myndigheter som ansvarar för frågor som rör den inre marknaden på nationell, regional och lokal nivå och att det ska säkerställas att nationella myndigheter har tillräcklig kunskap om gemenskapslagstiftningen rent allmänt och om reglerna för den inre marknaden i synnerhet.

De huvudsakliga metoderna för att förverkliga marknaden är dock fortfarande en kombination av negativ och positiv integration. Det finns ingen egentlig motsättning mellan negativ och positiv integration, men det är uppenbart att ju fler hinder för den fria rörligheten som kan undanröjas direkt med stöd av fördragsbestämmelserna (negativ integration), desto mindre behov finns av gemensam europeisk regelgivning. Den inre marknadens utveckling är alltså beroende av fördragsbestämmelsernas tolkning och räckvidd. Eftersom de fyra friheterna är formulerade som diskrimineringsförbud, har det stor betydelse hur diskrimineringsbegreppet tolkas. I EG-domstolens rättspraxis har detta successivt utvecklats från ett renodlat diskrimineringsförbud till ett principiellt förbud mot alla åtgärder som påverkar den fria rörligheten på marknaden. Endast åtgärder som grundar sig på s.k. tvingande samhällshänsyn är godtagbara. Denna utveckling ska förklaras och beskrivas ytterligare i det följande.

2.3 Den inre marknadens grundprinciper

2.3.1 Likabehandling

Principen om *icke-diskriminering eller likabehandling* är som nämnts stommen i EG-fördraget. Denna princip är härledd från det allmänna icke-diskrimineringsförbudet på grund av nationalitet, förbudet mot inskränkningar i de fyra friheterna (varor, personer, tjänster och kapital), förbudet mot fiskal diskriminering (indirekta skatter), förbudet mot könsdiskriminering samt slutligen förbudet mot diskriminering inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken.[20] Utifrån dessa specifika förbud mot diskriminering har

[19] EGT L 176, s. 17.
[20] Se närmare Usher, J. *General principles of EC Law*, Longman 1998, s. 12.

EG-domstolen härlett en allmän princip om likabehandling som innebär att lika fall ska behandlas lika och olika fall olika, om det inte finns objektivt godtagbara skäl för särbehandling.[21] Otillåten särbehandling kan ske på olika sätt. Det kan röra sig om diskriminerande föreskrifter eller praxis. Även s.k. dold diskriminering, som inte beror på en åtgärds syfte, utan dess faktiska verkningar, är förbjuden. En särskild svårighet vid tillämpning av likabehandlingsprincipen är att bedöma om de situationer som ska jämföras verkligen är likvärdiga. Först därefter kan prövas om det föreligger särbehandling och om det eventuellt finns objektivt godtagbara skäl för den.[22]

I sin minst ingripande form uppställer principen om likabehandling endast ett krav på *nationell behandling*, dvs. utländska varor, tjänster, företag, arbetstagare och kapital ska ges samma behandling som inhemska varor och tjänster m.m. Denna innebörd av diskrimineringsförbudet var ursprungligen mycket betydelsefull, eftersom det förekom betydande inslag av nationell protektionism i EU:s medlemsstater när det europeiska samarbetet inleddes.

Ett mål där det allmänna förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet prövades med avseende på svenska förhållanden är *Data Delecta*.[23] Det var det första mål vari ett förhandsavgörande från EG-domstolen begärdes av en svensk domstol. Målet gällde svenska bestämmelser i lagen (1980:307) om skyldighet för utländska kärande att ställa säkerhet för kommande rättegångskostnader. Ett brittiskt företag, Data Delecta, hade stämt ett svenskt företag och en betalningsansvarig privatperson inför svensk domstol. Gäldenären krävde att käranden skulle ställa säkerhet för kommande rättegångskostnader enligt nämnda lag. Målet hamnade hos Högsta domstolen som bad EG-domstolen uttala sig om huruvida det var förenligt med artikel 6 (nu artikel 12 EG) att göra åtskillnad mellan svenska och utländska parter i detta avseende.

EG-domstolen påpekade att det följde av fast rättspraxis att det, i avsaknad av gemenskapsrättsliga bestämmelser, visserligen ankommer på varje medlemsstat att i sin inhemska rättsordning reglera de processuella formerna för sådan talan vid domstol som syftar till att säkerställa att enskilda erhåller ett fullständigt skydd för sina rättigheter enligt gemenskapsrätten, men att gemenskaps-

[21] Jfr Tridimas, T., *General Principles of EU Law*, Oxford University Press, 2:a uppl., 2005, s. 61 f.
[22] Se Hettne, J., *Rättsprinciper som styrmedel*, Norstedts juridik 2008, s. 122.
[23] Mål C-43/95, Data Delecta, REG 1996, s. I-466.

rätten inte desto mindre sätter gränser för denna behörighet. Sådan lagstiftning får nämligen inte innebära att personer som enligt gemenskapsrätten har rätt till likabehandling diskrimineras eller att de grundläggande friheter som garanteras av gemenskapsrätten inskränks.

Domstolen konstaterade sedan att den svenska regeln kunde påverka andra medlemsstaters näringsidkares ekonomiska verksamhet på marknaden i staten i fråga. Trots att bestämmelsen i sig inte var avsedd att reglera verksamhet av ekonomiskt art, innebar den att dessa näringsidkare gavs en mindre förmånlig ställning än statens egna medborgare i fråga om möjligheten att väcka talan vid domstol i en medlemsstat, på samma villkor som den statens medborgare, för att lösa de tvister som deras ekonomiska verksamhet kunde ge upphov till. Detta var en följd av att deras varor och tjänster enligt gemenskapsrätten skulle kunna röra sig fritt inom den gemensamma marknaden.

EG-domstolen underströk därefter att all diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden enligt artikel 6 (nu artikel 12 EG), varför det måste råda *en fullständig likhet i behandlingen* av personer i andra medlemsstater, som befinner sig i en situation som regleras av gemenskapsrätten, och av medborgarna i medlemsstaten i fråga.

EG-domstolen ansåg att det var uppenbart att den svenska bestämmelsen innebar en direkt diskriminering på grund av nationalitet. EG-domstolen svar till Högsta domstolen blev därför att principen om likabehandling utgjorde hinder för att ålägga en utländsk kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader när det är fråga om en talan som har samband med utövandet av grundläggande friheter som garanteras av gemenskapsrätten.

Principen om nationell behandling räcker dock inte för att den inre marknaden ska fungera. Den undanröjer inte de olikheter som finns i medlemsstaternas lagstiftning och som i sig försvårar den fria rörligheten på marknaden. I teorin kan samtliga 27 medlemsstater uppställa egna krav på vissa produkter i enlighet med principen om nationell behandling, vilket i så fall innebär att en utländsk vara som uppfyller det specifika kraven i en medlemsstat får saluföras där. De företag som vill verka i flera länder måste i så fall dela upp sin produktion för att tillfredställa olika nationella krav vilket hindrar stordriftsfördelar och framväxten av konkurrenskraftiga europeiska företag, vilket sammantaget anses leda till bl.a. högre konsumentpriser inom EU.

2.3.2 Proportionalitetsprincipen

Ett effektivt kontrollinstrument för att se till att legitima handelsbegränsningar inte blir för långtgående är *proportionalitetsprincipen*. Proportionalitetsprincipen är vägledande vid en avvägning mellan intresset av fri rörlighet och andra nationella skyddsvärda hänsyn. Den skyddar alltså enskilda näringsidkare mot onödigt långtgående ingrepp från det allmännas sida. Proportionalitetsprincipen har haft stor betydelse i EG-rätten och har bl.a. använts av EG-domstolen för att säkerställa att legitima handelshinder, dvs. handelshinder som grundar sig på tvingande samhällshänsyn, inte innebär onödigt långtgående störningar av handeln inom EU. Det finns åtskilliga exempel på tillämpning av proportionalitetsprincipen i EG-domstolens rättspraxis. Ett exempel är målet *Läärä* där EG-domstolen framhöll att nationella bestämmelser avseende lotterier som begränsar den fria rörligheten för tjänster endast kan godtas om de är berättigade på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset, och *bidrar till förverkligandet av det avsedda syftet samt inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte*.[24]

Ett mål som visar vilken stor betydelse proportionalitetsprincipen har som komplement till likabehandlingsprincipen är *Rosengrendomen* om privatinförsel av alkohol till Sverige.[25] I domen konstaterar EG-domstolen både att det svenska förbudet mot privatimport är socialpolitiskt motiverat och att det inte leder till diskriminering eller indirekt skydd av inhemska produkter. De svenska reglerna var således berättigade av hänsyn till ett allmänintresse och förenliga med likabehandlingsprincipen. Genom sin proportionalitetsprövning gick emellertid EG-domstolen längre och granskade om den svenska politiken var effektiv och verkningsfull i förhållande till sitt uttalade syfte. Det var i detta avseende som den menade att det svenska systemet inte kunde rättfärdigas. Enligt EG-domstolen kunde inte förbudet mot privatimport motiveras av folkhälsoskäl när Systembolaget hursomhelst var skyldigt att importera alla produkter som dess kunder efterfrågade. Ett totalförbud kunde inte heller motiveras av hänsyn till ålderskontrollen, eftersom förbudet dels träffade en alltför vid krets av personer, dels inte medgav en 100-procentig ålderskontroll, när Systembolaget använder sig av mellanhänder för leverans av varorna.

[24] Mål C-124/97, *Läärä*, REG 1999, s. I-6067, punkt 31.
[25] Mål C-170/04, Rosengren, REG 2007, s. I-4071.

Proportionalitetsprincipen innebär sammantaget ett rimlighetstest i syfte att förhindra att i sig lovvärda skyddsintressen leder till onödigt långtgående handelshinder.

2.3.3 Likabehandling eller marknadstillträde

I det ovan nämnda *Cassis*-fallet var den ifrågavarande regeln utan tvekan svår att motivera ur ett handelsperspektiv. Samtidigt öppnade detta fall för att också icke-diskriminerande och från medlemsstaternas perspektiv välmotiverade regler kunde omfattas av förbudet. Förbudet mot handelshinder sträcker sig alltså längre än diskriminering. Ur ett inremarknadsperspektiv är den centrala frågan om en åtgärd har negativ inverkan på den fria rörligheten. Om åtgärden har en sådan negativ inverkan måste den motiveras av tvingande samhällshänsyn som väger tyngre än intresset av fri rörlighet. I vissa fall har EG-domstolen därför övergett diskrimineringsbegreppet till förmån för ett förenklat resonemang som går ut på att alla inskränkningar som försvårar tillträdet till marknaden som utgångspunkt är förbjudna, dvs. det finns en huvudregel i form av *fritt marknadstillträde*. Undantag kan bara medges när ovannämnda tvingande samhällshänsyn gör sig gällande.

Angående artikel 49 EG om fri rörlighet för tjänster har EG-domstolen sålunda fastslagit att det inte bara är nödvändigt att avskaffa all form av diskriminering, på grund av nationalitet, av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat, utan även att det är nödvändigt att avskaffa *varje inskränkning* i den fria rörligheten.[26]

Ett ytterligare steg tog EG-domstolen i det s.k. *Gebhard*-målet.[27] EG-domstolen slog i detta mål fast att nationella åtgärder *som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av fördraget* ska uppfylla fyra förutsättningar. Sådana åtgärder ska enligt vara:

- tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt,
- framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse,
- vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem och

[26] Mål C-76/90, Säger, REG 1991, s. I-4221, punkt 12.
[27] Mål C-55/94, Gebhard, REG 1995, s. I-4165.

- inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.

Av de allmängiltiga formuleringarna i domstolens dom följer att likabehandling inte är tillräckligt. Genom Gebhard-avgörandet kan EG-domstolen sägas ha infört ett allmänt EG-rättstest som gäller för alla nationella åtgärder som hämmar den fria rörligheten. Det ska vara icke-diskriminerande, proportionerliga och grundas på ett allmänintresse.

EG-domstolens rättspraxis är dock inte helt entydig och vissa skillnader i tillämpningen sammanhänger med vilken av de fyra friheterna som är aktuell. EG-domstolen har i vissa fall funnit att principen om marknadstillträde kan innebära ett för stort ingrepp i medlemsstaternas samhällsordningar och att det i dessa fall kan vara orimligt att alla offentliga åtgärder måste vägas mot intresset av fri rörlighet.

2.3.4 Principen om ömsesidigt erkännande

Inledning

Förutom att behandla utländska varor och tjänster på samma sätt som inhemska varor och tjänster ska medlemsstaternas som utgångspunkt erkänna varandras regler och kravspecifikationer som likvärdiga. Man brukar säga att denna princip härrör från målet *Cassis de Dijon*.[28] I detta mål prövade EG-domstolen om en tysk regel genom vilken det angavs en undre gräns för alkoholinnehållet i likörer var förenlig med artikel 28 EG (då artikel 30). Regeln medförde att den franska vinbärslikören Cassis de Dijon inte fick importeras till Tyskland, trots att den fritt omsattes i Frankrike. Tyskland motiverade sin reglering bl.a. med att alkoholhaltiga drycker med ett lågt alkoholinnehåll lättare kunde skapa ett vanemässigt alkoholbruk än starkare drycker (målet Cassis de Dijon berörs närmare under *avsnitt 3.2*). Principen har även tillämpats när det gäller den fria rörligheten för personer och tjänster, i synnerhet vad beträffar ömsesidigt erkännande av utbildningsbevis och andra behörighetsbevis.

[28] Mål 120/78, Rewe Zentral (Cassis de Dijon), REG 1979, s. 649, svenska specialutgåva, volym 4, s. 377.

Principen om ömsesidigt erkännande ställer långtgående krav på ömsesidigt förtroende mellan staterna som fortfarande saknas i viss utsträckning och som prövas på nytt när kretsen av medlemsstater växer. I rättspraxis från senare tid märks t.ex. flera fall som gäller ömsesidigt erkännande av körkort.[29]

Ömsesidigt erkännande av varor

Enligt principen om ömsesidigt erkännande ska sålunda en medlemsstat tillåta försäljning av en vara, om den tas in från en medlemsstat där den lagligen har tillverkats eller saluförts. För att kunna hindra försäljning av sådana varor med hänvisning till att de inte uppfyller nationella krav, måste medlemsstaten kunna visa att de regler som gäller för varan i den medlemsstat den kommer ifrån inte i lika hög grad tillgodoser det allmänintresse som eftersträvas, dvs. den säkerhets- och skyddsnivå som gäller i landet. Först när medlemsstaten – med stöd av teknisk och vetenskaplig bevisning – kan visa på sådan bristande skyddsnivå, får varan hindras från att säljas i landet.

Principen syftar till att samordna tillämpningen av två skilda rättsordningar. Tanken är att undvika att en tillverkare eller importör underkastas obefogade krav eller kontroller med handelshindrande verkan. Båda rättsordningarna förblir emellertid tillämpliga, vilket skiljer principen om ömsesidigt erkännande från ursprungslandsprincipen som berörs nedan. Principen om ömsesidigt erkännande innebär att mottagarstaten förutsätts beakta faktiska och rättsliga förhållanden i ursprungsstaten.[30] En medlemsstat kan alltså inte kräva att en särskild nationell regel ska vara uppfylld, utan endast att varorna ska uppnå en viss skydds- eller säkerhetsnivå. Även analyser och laboratorietester som utfärdats för varan i fråga i en annan medlemsstat ska accepteras, om de kan uppvisas och bedöms vara likvärdiga med inhemska analyser och tester.[31]

Principen om ömsesidigt erkännande har aldrig varit undantagslös. I det tidigare nämnda målet Cassis de Dijon uttalade domstolen sålunda att i avsaknad av gemensamma regler måste hinder för handeln inom gemenskapen som uppstår på grund av skillnader

[29] Se t.ex. målen C-329/06 och C-343/06, Wiedemann och Funk (26 juni 2008).
[30] Se TemaNord 2003:534, Principen om ömsesidigt erkännande och ursprungslandsprincipen i gemenskapsrätten, Nordiska ministerrådet, s. 51.
[31] Mål 272/80, Biologische Produkten, REG 1981, s. 3277, svenska specialutgåva, volym 5, s. 257.

mellan medlemsstaternas lagstiftningar godtas i den mån dessa bestämmelser kan anses vara nödvändiga för att tillgodose tvingande hänsyn, i synnerhet i fråga om effektiv skattekontroll, skydd för folkhälsan, god handelssed och konsumentskydd (Cassis-fallet och undantagen för fri rörlighet berörs närmare under *avsnitt 3.3* nedan).

EG-domstolen har tillämpat principen om ömsesidigt erkännande i förhållande till de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall. Det är därför svårt att ställa upp absoluta och objektiva rättsliga kriterier för principens tillämpning.

För att förbättra tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande i medlemsländerna har kommissionen argumenterat för att klausuler om ömsesidigt erkännande ska införas i nationell lagstiftning. Kommissionen har anfört att avsaknaden av en bestämmelse om ömsesidigt erkännande på områden där principen är tillämplig i sig utgör ett fördragsbrott. Kommissionen har därvid hänvisat till det s.k. *Foie Gras-måle*.[32] I målet hade Frankrike reserverat användningen av en rad beteckningar på gåsleverblandningar för vissa närmare bestämda kvalitetsbeteckningar. I fransk rätt angavs för de olika kvaliteterna vilken minimiandel av gåslever som de skulle innehålla samt vissa andra krav på innehåll, liksom för presentation och förpackning. EG-domstolen konstaterade att Frankrike hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt nuvarande artikel 28 EG eftersom man inte hade infört en klausul om ömsesidigt erkännande för produkter från en annan medlemsstat som uppfyllde kraven i denna medlemsstats lagstiftning.

EG-domstolen har dock i senare rättspraxis inte velat acceptera en generalisering av kravet på införande av klausuler om ömsesidigt erkännande utan istället verkat för en utveckling där principen om ömsesidigt erkännande kompletteras med förvaltningsrättsliga och processuella bestämmelser på nationell nivå. Härigenom vill man säkerställa att en prövning enligt principen om ömsesidigt erkännande faktiskt kommer till stånd i det enskilda fallet. I målet *kommissionen mot Frankrike*[33] avfärdade sålunda EG-domstolen kommissionens argument om att det fanns en skyldighet att införa en bestämmelse om ömsesidigt erkännande i fransk rätt. Domstolen konstaterade att den franska lagstiftningen inte innehöll några bestämmelser som säkerställde den fria rörligheten för varor som

[32] C-184/96, kommissionen mot Frankrike, REG 1998, s. I-6197.
[33] Dom av den 5 februari 2004 i mål C-24/00, kommissionen mot Frankrike, REG 2004, s. I-1277.

lagligen framställts eller saluförts i en annan medlemsstat och samtidigt tillgodosåg en motsvarande konsumentskyddsnivå. Domstolen påpekade att på det aktuella området, som gällde tillsatser av näringsämnen i livsmedel, var det tillåtet för medlemsstaterna att uppställa krav på förhandstillstånd.

Domstolen påpekade därefter att medlemsstaterna var skyldiga att inrätta ett förfarande som är lättillgängligt och som ska kunna avslutas inom rimlig tid. Om förfarandet leder fram till avslag ska talan kunna väckas mot avslagsbeslutet. Domstolen påpekade också att nationella myndigheter endast får avslå en ansökan om detta krävs för att tillgodose tvingande hänsyn till allmänintresset.

Denna utveckling innebär att s.k. strukturella garantier införs för att det ska vara möjligt att tillämpa principen om ömsesidigt erkännande och proportionalitetsprincipen. Genom att berörda ekonomiska aktörer bli anvisade ett förfarande inom ramen för vilket dessa principer kan tillämpas och genom att de kan klaga om de får avslag på sin ansökan, säkerställs att principen beaktas. Det är denna senare rättsutveckling som kommissionen byggt vidare på och som utgör bakgrunden till den nya förordningen om ömsesidigt erkännande.[34]

Förordningen om ömsesidigt erkännande av varor

I juli 2008 antog Europaparlamentet och rådet en förordning om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG (Förordningen om ömsesidigt erkännande).[35] Förordningen berörs närmare i *avsnitt 7.4.1*. Den har tillkommit pga. att det har konstaterats att det återstår många problem när det gäller den korrekta tillämpningen i medlemsstaterna av principen om ömsesidigt erkännande. Med den nya EG-förordningen införs därför, i linje med den rättsutveckling som berördes ovan, administrativa förfaranden som måste iakttas när en myndighet överväger att hindra marknadstillträde för en vara som är laglig i ett annat EU-land. Myndigheten måste i så fall förklara

[34] I ett meddelande från november 2003 har kommissionen klargjort sin ståndpunkt beträffande vilka rättigheter respektive skyldigheter som marknadsaktörer och nationella förvaltningar har i de fall då principen om ömsesidigt erkännande gäller (EGT C 265. s. 2).
[35] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG, EUT nr L 218, 13.8.2008, s. 21.

vilket allmänintresse som den stödjer sig på och även hur den nationella regel som åberopas förhåller sig till proportionalitetsprincipen. Det företag som riskerar att inte få saluföra sin vara måste ges tillfälle att framföra sina synpunkter och ska kunna klaga på beslut som går företaget emot. I förordningen betecknas detta som ett ”förfarandeskydd” för de ekonomiska aktörerna. Förordningen tillämpas från och med de 13 maj 2009.

Principen om ömsesidigt erkännande på tjänsteområdet

EG-domstolen har fastställt att principen om ömsesidigt erkännande även är tillämplig på tjänsteområdet. Enligt EG-domstolen är det ”i princip inte förenligt med friheten att tillhandahålla tjänster att utsätta en person som tillhandahåller tjänster för inskränkningar som motiveras av hänsyn till allmänintresset om detta intresse redan skyddas genom de regler vilka den person som tillhandahåller tjänster är underkastad i den medlemsstat där han är etablerad.”[36]

EG-domstolen utgår från att en tjänsteutövare, som lagligen utför en tjänst i den medlemsstat där denne är etablerad, även har en rätt att utföra samma och/eller liknande tjänster i övriga medlemsstater såvida inte denna tjänsteutövning skulle strida mot ett allmänintresse i mottagarstaten. Mottagarstaten är med andra ord enligt principen om ömsesidigt erkännande skyldig att beakta de regler och villkor som tjänsteutövaren redan är underkastad i sin ursprungsstat.[37]

Principen om ömsesidigt erkännande gäller bara om tjänsteutövaren lagligen utför samma eller liknande tjänst i sitt ursprungsland. Som framgått ovan är inte heller principen om ömsesidigt erkännande absolut. Mottagarstaten ska beakta faktiska och rättsliga förhållanden i ursprungsstaten, men är inte skyldig att tillämpa eller på förhand erkänna ursprungsstatens rättsordning.[38]

[36] Se dom av den 23 november 1999 i de förenade målen C-369/96 och C-376/96, Arblade m.fl., REG 1999, s. I-8453, punkt 34.
[37] Se t.ex. dom av den 9 juli 1997 i mål C-222/95, Parodi, REG 1997, s. I-3899, punkt 21. Se TemaNord 2003:534, Principen om ömsesidigt erkännande och ursprungslandsprincipen i gemenskapsrätten, Nordiska ministerrådet, s. 56.
[38] Se TemaNord 2003:534, Principen om ömsesidigt erkännande och ursprungslandsprincipen i gemenskapsrätten, Nordiska ministerrådet, s. 61.

Ursprungslandsprincipen

Principen om ömsesidigt erkännande såsom den utvecklats i rättspraxis från EG-domstolen ska skiljas från den s.k. ursprungslandsprincipen. Denna princip har utvecklats i sekundärrätten och fått skilda benämningar. De första områdena inom vilka denna princip har tillämpats är försäkringstjänster och finansiella tjänster. På dessa områden har principen kallats för *hemlandsprincipen*. Grundprincipen är att ett godkännande i hemlandet ger de godkända bolagen rätt att bedriva verksamhet inom hela EU, antingen genom att agenturer eller filialer inrättas (etablering) eller med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster. Bolag som verkar i andra medlemsstater måste dock följa de villkor som värdstaten sätter upp för verksamheten med hänsyn till allmänintresset. Enligt det system som införts är det emellertid bara bolagets hemland som är behörigt att övervaka bolagets verksamhet, oavsett om verksamheten bedrivs i form av en etablering eller med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster.

Ett annat exempel på ursprungslandsprincip är den s.k. *sändarlandsprincipen* i TV-direktivet.[39] Det främsta syftet med detta direktiv är att underlätta för den fria rörligheten för TV-sändningar inom gemenskapen. I direktivet föreskrivs minimikrav som programföretag måste följa. Därutöver innehåller direktivet ett allmänt förbud för medlemsstaterna att underkasta programföretag från andra medlemsstater ytterligare kontroll före mottagning och återutsändning. Utgångspunkten är alltså att ursprungslandets eller sändarlandets lagstiftning gäller. Det är detta som kallas sändarlandsprincipen.

Ett tredje exempel på ursprungslandsprincip finns i det s.k. E-handelsdirektivet.[40] Detta direktiv syftar till att undanröja hindren för fri rörlighet för informationssamhällets tjänster mellan medlemsstaterna. För att möjliggöra fri rörlighet föreskrivs i direktivet att leverantörerna ska tillhandahålla sina tjänster på grundval av regelverket i den medlemsstat där de är etablerade (ursprungslandet). Medlemsstaterna får endast inom ramen för de undantag som omnämns i direktivet hindra rörligheten för de av informations-

[39] Rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television, EGT L 298, s. 23.
[40] Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden, EGT L 178, s. 1.

samhällets tjänster som har sitt ursprung i andra medlemsstater. Av ingressen till direktivet framgår således att informationssamhällets tjänster i princip bör vara underkastade rätten i den medlemsstat där tjänsteleverantören är etablerad. I artikel 3.4 i E-handelsdirektivet föreskrivs emellertid undantag från ursprungslandsprincipen för det fall tvingande allmänintressen gör sig gällande. Åtgärder som begränsar handeln ska alltid vara nödvändiga och proportionerliga.

Att upprätthålla ursprungslandsprincipen har dock visat sig svårt i praktiken. I De Agostini-målet[41] slog t.ex. EG-domstolen fast att TV-direktivet inte hindrar att en medlemsstat, med stöd av generella föreskrifter om skydd för konsumenter mot vilseledande reklam, såsom förbud och ålägganden, ingriper mot en annonsör till följd av reklam som sänts från en annan medlemsstat. En förutsättning är dock att dessa ingrepp inte hindrar återutsändning i egentlig mening av televisionssändningar som härrör från andra medlemsstater. EG-domstolen tillade dock att även om det i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa fri mottagning och att de inte får begränsa återutsändning inom sina territorier av televisionssändningar från andra medlemsstater av skäl som hänger samman med TV-reklam och sponsring, innebär direktivet inte att det med nödvändighet är fullständigt uteslutet att tillämpa andra regler än de som specifikt avser sändning och distribution av program, bland annat nationella föreskrifter som på ett generellt sätt syftar till att främja konsumentskydd utan att det för den skull införs en andra kontroll av televisionssändningar utöver den som den sändande medlemsstaten är skyldig att utföra.

Tjänstedirektivet

Kommissionen har även försökt införa en generell ursprungslandsprincip på tjänsteområdet. I januari år 2004 presenterade kommissionen sitt ursprungliga förslag till tjänstedirektiv där en sådan princip ingick. Utgångspunkten var att reglerna i ursprungslandet (landet där tjänsteutövaren är etablerad) med några få undantag skulle gälla för tjänster som tillhandahölls i andra medlemsländer. Ursprungslandsprincipens omfattning och konsekvenser var dock oklara, vilket ledde till vitt skilda tolkningar om vad den kunde

[41] Dom av den 9 juli 1997 i de förenade målen C-34/95, C-35/95 och C-36/95, Konsumentombudsmannen och De Agostini, REG 1997, s. I-3843.

innebära.[42] Efter massiv kritik och omfattande diskussion i Europaparlamentet ersattes ursprungslandsprincipen med en princip om frihet att tillhandahålla tjänster som bygger på principen om ömsesidigt erkännande. Detta välkomnades av stats- och regeringscheferna vid Europeiska rådets möte den 23–24 mars 2006. Den 4 april 2006 presenterade kommissionen sitt reviderade förslag till tjänstedirektiv, vilket sedan antogs den 11 december 2006.

Tjänstedirektivet syftar till att skapa en gemensam marknad för tjänster. I artikel 2.1 anges att direktivet är tillämpligt på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat i Europeiska unionen. Vissa verksamheter undantas uttryckligen från direktivets tillämpningsområde (artikel 2.2–3), t.ex. icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, finansiella tjänster, tjänster på transportområdet som omfattas av avdelning V i EG-fördraget och skatteområdet. I artikel 3.1–3 regleras hur bestämmelserna i direktivet förhåller sig till andra bestämmelser i gemenskapsrätten. Tjänstedirektivets bestämmelser kan delas in i fem områden. Nämligen bestämmelser om administrativ förenkling, bestämmelser som bl.a. ska säkerställa att tillstånd och vissa andra krav på etablering samt fri rörlighet för tjänsteverksamhet är motiverade och förenliga med direktivet, bestämmelser som reglerar själva tillståndsförfarandet, bestämmelser om tjänstemottagarnas rättigheter, bestämmelser om tjänsternas kvalitet och bestämmelser om myndighetssamarbete mellan medlemsstaterna.

Det framhålls i direktivet att medlemsstaterna ska tillämpa följande grundläggande principer:

a) Icke-diskriminering: krav får varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, i fråga om juridiska personer, etableringsmedlemsstat.

b) Nödvändighet: krav ska motiveras med skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd.

c) Proportionalitet: krav ska vara lämpliga för att uppnå det mål som eftersträvas och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet.

I detta sammanhang ska särskilt noteras kraven i artikel 10 i direktivet, vilka innebär en rad villkor för tillståndsgivning, och i artikel

[42] Se Otken Eriksson, I., *Är vi mogna för ursprungslandsprincipen?*, ERT 2004, s. 539.

13 som behandlar förfarandena och formaliteterna för tillståndsgivningen.

Tillståndsförfaranden ska enligt artikel 10 grundas på kriterier som hindrar de behöriga myndigheterna från att göra en godtycklig bedömning. Kriterierna ska vara:

a) icke-diskriminerande,

b) motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset,

c) proportionella i förhållande till detta syfte avseende allmänintresset,

d) tydliga och entydiga,

e) objektiva,

f) offentliggjorda i förväg,

g) öppna för insyn och tillgängliga.

När ett tillstånd beviljas ska alla beslut av de behöriga myndigheterna, såsom avslag på en ansökan om eller återkallande av ett tillstånd, motiveras fullt ut och kunna överklagas till domstol eller annan instans för överklagande.

I direktivets artikel 13 anges att förfarandena och formaliteterna för tillståndsgivningen ska vara tydliga, offentliggöras i förväg och vara utformade så att de garanterar de sökande att deras ansökan behandlas objektivt och opartiskt. De får inte verka avskräckande och inte i onödan försvåra eller försena tillhandahållandet av tjänsten. De ska vara lättillgängliga, och de eventuella administrativa kostnader som de kan medföra för de sökande ska vara rimliga och proportionerliga i förhållande till kostnaderna för tillståndsförfarandena och får inte överstiga kostnaden för dessa.

Ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer

För att underlätta för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet i andra medlemsstater har ett stort antal direktiv utfärdats som syftar till ömsesidigt erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis. I fråga om etablering anges i artikel 47 EG uttryckligen att sådana direktiv ska utfärdas. EG-domstolen har anfört att denna artikel syftar till att ”… förena etableringsfriheten med tillämpningen av nationella regler som är berättigade

med hänsyn till allmänintresset, särskilt regler om organisationstillhörighet, behörighet, yrkesetik, kontroll och ansvar, under förutsättning att dessa bestämmelser tillämpas utan diskriminering".[43] Tanken är alltså att medlemsstaterna ömsesidigt ska erkänna varandras examens-, utbildnings-, och andra behörighetsbevis, inte avskaffa nationella behörighetskrav.[44]

Vägen mot en fungerande ordning för ömsesidigt erkännande har emellertid varit lång och medfört betydande rättsutveckling både i rättspraxis och i sekundärrätten. Ömsesidigt erkännande har inte visat sig vara möjligt utan betydande grad av samordning när det gäller utbildningsnivå m.m. Ett helhetsgrepp togs i september 2005 när det s.k. yrkeskvalifikationsdirektivet[45] antogs. Direktivet innehåller övergripande bestämmelser avseende rätten att utöva ett reglerat yrke i en annan medlemsstat än den där den formella behörigheten till yrket har införskaffats (den s.k. "yrkeskvalifikationen"). Syftet med direktivet är att konsolidera de befintliga direktiven, liberalisera tjänstereglerna, förenkla det ömsesidiga erkännandet med stöd av gemensamma förfaranderegler samt överlag förenkla administrationen och ge bättre rådgivning och information till medborgarna.[46] I detta sammanhang ska särskilt betonas att genom direktivet införs ett förenklat erkännandeförfarande med gemensamma processuella bestämmelser som syftar till att förenkla handläggningen av ansökningar på nationell nivå. Även på detta område kompletteras sålunda systemet med ömsesidigt erkännande med gemensamma förfarandebestämmelser.[47]

Direktivet innebär en harmonisering av dels den övergripande administrativa proceduren för erkännande av nationella kvalifikationer för reglerade yrken, dels harmoniseras själva kvalifikationerna för sju utvalda reglerade yrkesgrupper: arkitekter, apotekare, barnmorskor, läkare, sjuksköterskor med ansvar för allmän hälso-

[43] Mål 71/76 Thieffry, REG 1977, s. 765, punkt 12.
[44] Se Ingmansson, S., Erkännande av yrkeskvalifikationer inom EU, Juridiska institutionen vid Umeå universitet, nr 11/2005, s. 156.
[45] Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (EUT L 255, 30.9.2005, s. 22).
[46] Se Ingmansson, S., Erkännande av yrkeskvalifikationer inom EU, Juridiska institutionen vid Umeå universitet, nr 11/2005, s. 225.
[47] Även på detta område har den rättsutveckling föregåtts av rättspraxis från EG-domstolen. I mål C-19/92, Kraus (REG 1993, s. I-1663, svensk specialutgåva, s. I-167) angav domstolen att ett tillståndsförfarande för ömsesidigt erkännande av doktorandstudier ska vara lättillgängligt för alla berörda och får, bl.a., inte vara förenat med betalning av orimligt höga administrativa avgifter. Dessutom ska varje beslut av en nationell behörig myndighet som innebär att tillstånd inte beviljas kunna bli föremål för en rättslig prövning som gör det möjligt att granska beslutets laglighet i förhållande till gemenskapsrätten och att den berörda personen skall kunna få kännedom om de skäl som ligger till grund för beslutet.

och sjukvård, tandläkare och veterinärer. Harmoniseringen av kvalifikationerna för dessa sju yrken innebär inte att yrkesutövaren automatiskt kan utöva sitt yrke i en annan medlemsstat, men däremot att yrkeskvalifikationen som sådan ska erkännas automatiskt. Härutöver ger direktivet rätt för utövare av reglerade yrken att *tillfälligt* utöva sitt yrke i en annan medlemsstat med användning av den yrkestitel som används i den medlemsstat där kvalifikationen har skaffats (artiklarna 5–9). Syftet med detta är att underlätta det fria tjänsteutbytet mellan länderna. I direktivet finns också, precis som i förordningen om ömsesidigt erkännande på varuområdet och i tjänstedirektivet bestämmelser om att medlemsstaterna ska införa kontaktpunkter samt om administrativt samarbete mellan myndigheter i olika medlemsstater.

Processuella garantier för företag

Det kan konstateras att både EG-domstolens rättspraxis och nyligen antagen sekundärrätt visar på en utveckling där principen om ömsesidigt erkännande kompletteras med förfarandebestämmelser på nationell nivå som syftar till att underlätta denna princips nationella tillämpning och genomslag. Detta hänger samman med en rättsutveckling från senare tid där EG-domstolen har kompletterat likabehandlingsprincipen och också proportionalitetsprincipen som berörs i det följande med s.k. *strukturella garantier*. EG-domstolen har lagt grunden för denna förvaltningsrättsliga utveckling genom att använda sig av processuella och förvaltningsrättsliga krav som kan härledas ur EU:s allmänna rättsprinciper. Denna utveckling kan skönjas framför allt i förhållande till omfattande och komplexa marknadsregleringar, såsom nationella monopol eller tillståndssystem. I dessa fall har EG-domstolen uppställt förvaltningsrättsliga krav på i synnerhet insyn, motiveringsskyldighet och rättsmedel i syfte att se till att likabehandlingsprincipen och proportionalitetsprincipen får ett effektivt genomslag. För att kunna pröva om t.ex. ett offentligt tillståndssystem har diskriminerande verkningar i praktiken, måste förutsättningarna för att erhålla ett tillstånd vara klara. Tillståndsmyndigheten bör heller inte ha ett alltför stort skönsmässigt utrymme, eftersom risken för faktisk diskriminering vid tillämpningen av reglerna då ökar. Om enskilda individer därutöver ges möjlighet att klaga på beslut som missgynnar dem kan de faktiska förhållanden som de upplever som diskriminerande eller oproportionella synliggöras och

prövas. För att klagorätten ska kunna fungera på detta sätt krävs självfallet att beslutsorganet motiverar sina beslut.

Kommissionen tycks numera ha samma utgångspunkt i förslag till nya rättsakter. Det förvaltningsrättsliga krav som framträder i framför allt den nya förordningen om ömsesidigt erkännande på varuområdet och i tjänstedirektivet återspeglar en längre tids rättsutveckling i EG-domstolens praxis som kan iakttas på många olika områden.[48] Mot denna bakgrund är det sannolikt att kommissionen inte arbetar lika hårt för att införa den s.k. ursprungslandsprincipen på nya områden och kanske inte heller med att förmå medlemsstaterna att införa klausuler om ömsesidigt erkännande i nationell rätt på alla relevanta rättsområden.

2.3.5 Reglering eller avreglering?

Ingen av de ovan nämnda principerna innebär dock att medlemsstaterna avstår sin regleringskompetens. Reglerna på marknaden är fortfarande nationella, men långtgående krav ställs på ömsesidigt erkännande av olika nationella regler och därmed också på ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna. Genom att nationella skillnader kvarstår skapas också s.k. regleringskonkurrens. Företag och enskilda individer kan utnyttja ekonomiska fördelar som de finner i vissa länder och anpassa sin ekonomiska verksamhet därefter. Regleringskonkurrens kan också skapa incitament för medlemsstaterna att förbättra företagsklimatet och skapa goda villkor för arbetstagare. Förespråkarna för regleringskonkurrens menar att detta är en dynamisk och innovativ process som leder till bättre regler och bibehållna kulturella skillnader (*race to the top*). Dessa tankar har varit tongivande i USA där konkurrens mellan delstaternas lagstiftning har uppmuntrats inom vissa lagstiftningsområden, t.ex. bolagsrätten. Liknande tankar fanns också med i bilden när EU:s ursprungliga fördrag togs fram. Kritiker menar dock att regleringskonkurrens inte leder till bättre regler, utan bara till regler som ger sämre socialt skydd, s.k. social dumpning (*race to the bottom*). Regelverket kring EU:s inre marknad har mot denna bakgrund allt mindre baserats på förhoppningen om en fungerande regleringskonkurrens. Gemenskapslagstiftaren ingriper i allt högre

[48] Jfr Hettne, J. Rättsprinciper som styrmedel – Allmänna rättsprinciper i EU:s domstol (Norstedts Juridik 2008), där det talas om en ”förvaltningsrättslig dimension av fri rörlighet”, s. 121 ff.

grad på marknaden för att skydda angelägna intressen som konsumentskydd, arbetarskydd, miljöskydd och folkhälsa och inte bara för att säkerställa att konkurrensen fungerar.

Den ovan berörda principen om ömsesidigt erkännande brukar ses som en form av decentralisering av beslutfattandet inom EU, i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Den ger enligt detta synsätt utrymme för en hälsosam regleringskonkurrens mellan rättsordningar, där företagsetableringar fungerar som en barometer på den grad av gemensam reglering som krävs för att uppnå en fungerande marknad.[49] En sådan regleringskonkurrens kan emellertid både höja och sänka den gemensamma standarden. Som framgått är principen om ömsesidigt erkännande inte absolut och tillämpas inte heller automatiskt. EG-domstolens rättspraxis om tvingande hänsyn till allmänintresset, som rättfärdigar begränsningar i den fria rörligheten, utgör ett nödvändigt korrektiv till en strikt tillämpning av det ömsesidiga erkännandet.[50]

Mot denna bakgrund förverkligas den inre marknaden i relativt stor utsträckning genom att olikheterna i medlemsstaternas lagstiftning jämnas ut genom tillnärmning eller *harmonisering*. Harmonisering innebär inte att EU-institutionerna behöver ta över medlemsstaternas regleringskompetens helt och hållet men skapar bättre förutsättningar för både ömsesidigt erkännande av de nationella regler som kvarstår vid sidan av de europeiska reglerna och ett ökat ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna. I många fall beslutas det sålunda inom ramen för EG-samarbetet om harmonisering till en viss miniminivå och överlåts åt medlemsstaterna att utforma resterande regler själva. Olika former av harmonisering berörs i *avsnitt 4.2*.

EG-domstolens tidigare nämnda avgörande i målet *Cassis de Dijon* fick stor betydelse för harmoniseringsarbetet. Genom domen i detta mål kan domstolen sägas ha preciserat på vilka områden harmonisering behöver tillgripas och vilka som kan lämnas åt ett ömsesidigt erkännande på varuområdet. Mot bakgrund av domstolens dom angav EG-kommissionen, i ett officiellt meddelande, en bestämd politik för sin fortsatta harmoniseringsverksamhet.[51]

[49] Mattera, A., *L'Union européenne assure le respect des identitiés nationales, régionales et locales, en particulier par l'application et la mise en oeuvre du principe de la reconnaissance mutuelle – (Un Article 12 A à introduire dans le futur Traité?)*, Revue du Droit de l'Union Européenne, 2/2002, s. 217–239

[50] Se TemaNord 2003:534, Principen om ömsesidigt erkännande och ursprungslandsprincipen i gemenskapsrätten, Nordiska ministerrådet, s. 66.

[51] Meddelande avseende konsekvenserna av domstolens dom i målet Cassis de Dijon (EGT C 256, 3.10.1980, s. 2).

Detta arbete kom att inriktas enbart på sådana nationella föreskrifter vars handelshindrande effekter var godtagbara enligt de av domstolen angivna kriterierna.

De områden som inte omfattas av harmonisering och som alltså kan lämnas åt ett ömsesidigt erkännande har senare blivit föremål för ökad kontroll av kommissionen. Ett informationssystem har upprättats som syftar till att säkerställa att nya nationella regler eller standarder som ställer krav på varor inte leder till handelshinder som inte är nödvändiga för att uppfylla de väsentliga kraven enligt artikel 30 EG eller kriterierna i målet Cassis de Dijon.[52] Rutiner har utvecklats för ett nära samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna vid utarbetandet av sådana föreskrifter. Genom proceduren får kommissionen information om pågående nationell regelgivning och kan därigenom lättare bedöma om en harmonisering av de nationella föreskrifterna är nödvändig. Informationsförfarandet för tekniska regler och standarder berörs närmare under *avsnitt 7.2* nedan.

2.4 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

En viktig fråga för den inre marknadens framtid är också synen på s.k. tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse omtalas i artikel 16 EG och i artikel 36 i stadgan om grundläggande rättigheter. Dessa tjänster är betydelsefulla för att upprätthålla unionens gemensamma värderingar och för att främja social och territoriell sammanhållning inom EU. Det anges i artikel 16 EG att gemenskapen och medlemsstaterna, var och en inom ramen för sina respektive befogenheter och inom fördragets tillämpningsområde, ska sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter.

I EG-fördraget anges inte närmare vad tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är. Enligt den rättspraxis som uppstått handlar det emellertid om ekonomiska tjänster som är av allmänt intresse och som därför är kopplade till skyldigheter att tjänsterna levereras till allmänheten. I första hand rör det sig om nätverksamheter såsom post-, transport-, energi- och kommunikationstjänster, men även om vattenförsörjning och avfallshantering. Eftersom EU reglerar

[52] Detta förfarande finns inskrivet i rådsdirektivet 98/34/EG. För införandet av direktivet i svensk rätt, se förordning (1994:2029) om tekniska regler.

främst ekonomisk verksamhet och handeln mellan medlemsländerna har det varit nödvändigt att skilja ut icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Ekonomiska tjänster omfattas, till skillnad från som normalt är fallet med icke-ekonomiska tjänster, av EU:s regler för den inre marknaden, konkurrens och statligt stöd.[53]

I enlighet med subsidiaritetsprincipen ska tjänster av allmänt intresse organiseras och regleras så nära medborgarna som möjligt. Även om EU och medlemsländerna delar på ansvaret för att se till att tjänster av allmänt intresse kan utföras, så ligger ansvaret i huvudsak på nationell nivå. Det är därmed medlemsstaterna som, inom ramen för EU:s regler, fastställer vilka tjänster som ska levereras och hur detta ska ske, t.ex. genom privata eller offentliga bolag. På områden där det finns en uppenbar europeisk dimension kan EU emellertid vidta åtgärder, vilket också har skett i fråga om elektroniska kommunikationstjänster.[54]

Under senare tid har Europeiska unionens roll i arbetet med att forma framtiden för tjänster av allmänt intresse rönt stort intresse och varit ett viktigt inslag i debatten om den europeiska samhällsmodellen. I sin vitbok om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse[55] erkänner Europeiska kommissionen den avgörande betydelse som välfungerande, lättillgängliga, prisvärda och högkvalitativa tjänster av allmänt intresse har för EU-medborgarnas livskvalitet, miljön och de europeiska företagens konkurrenskraft. I vitboken framhåller kommissionen vidare att den respekterar den centrala roll som medlemsstaterna och de regionala och lokala myndigheterna spelar när det gäller att leverera tjänster av allmänt intresse. Den påpekar också att medlemsstaterna har stor frihet när det gäller hur leveranser av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska finansieras samt hur dessa tjänster ska organiseras.

I samband med översynen av den inre marknaden tillmäts också tjänster av allmänt ekonomiskt intresse särskild uppmärksamhet. I ett särskilt meddelande ”Tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster av allmänt intresse – ett nytt europeiskt åtagande”[56]

[53] Se statskontorets rapport 2005:12, EU:s påverkan på kommuner och landsting, s. 32.
[54] Ibid.
[55] KOM(2004) 374 slutlig. Vitboken utgick från tidigare samråd och meddelanden, i synnerhet kommissionens grönbok från 2003 – KOM(2003) 270, 21.5.2003 –, två meddelanden från 2001 – KOM(2001) 598, 17.10.2001 och meddelandet ”Tjänster i allmänhetens intresse i Europa” (EGT C 17, 19.1.2001) – samt kommissionens första meddelande i frågan från 1996 – ”Tjänster i allmänhetens intresse i Europa” (EGT C 281, 26.9.1996). Europaparlamentets har utfärdat en resolution (A6-0275/2006 av den 26 september 2006) med anledning av kommissionens vitbok.
[56] KOM (2007) 725 slutlig.

tas även ”icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse” upp. Denna typ av tjänster, t.ex. traditionellt statliga åligganden som polis, domstolar och obligatoriska system för socialskydd faller inte under några särskilda EG-rättsliga bestämmelser och omfattas inte heller av fördragets bestämmelser i fråga om den inre marknaden och konkurrens. Vissa aspekter på dessa tjänster kan dock falla under andra bestämmelser i fördraget, t.ex. principen om icke-diskriminering. Det anges att sociala tjänster[57] kan vara av ekonomiskt intresse eller icke-ekonomiskt intresse, beroende på vilken verksamhet som avses. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse berörs också i samband med statsstödsreglerna nedan (*avsnitt 3.11.2*).

Enligt slutsatserna från Europeiska rådets möte i Lissabon i oktober 2007 ska följande protokoll avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse fogas till Lissabonfördraget, vilket för närvarande inte har ratificerats av samtliga medlemsstater:

De höga fördragsslutande parterna, som önskar framhålla vikten av allmännyttiga tjänster, har enats om följande tolkningsbestämmelser som ska bifogas fördraget om Europeiska unionen och fördraget om unionens funktionssätt:

Artikel 1

Unionens delade värden i fråga om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i artikel 14 i EG-fördraget om Europeiska unionens funktion inbegriper särskilt:

- nationella, regionala och lokala myndigheters avgörande roll och stora utrymme för fri bedömning när det gäller att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som i största möjliga mån tillgodoser användarnas behov,
- mångfalden av olika tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och de skillnader i användarnas behov och preferenser som olika geografiska, sociala eller och kulturella förhållanden kan leda till,
- en hög nivå av kvalitet, säkerhet, ekonomisk överkomlighet, likabehandling samt främjande av allmänt tillgång och användarrättigheter.

[57] Se även KOM(2006) 177, Genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: Sociala tjänster av allmänt intresse i Europeiska unionen.

Artikel 2

Bestämmelserna i fördragen påverkar inte på något sättmedlemsstaternas behörighet att tillhandahålla, beställa och organisera icke-ekonomiska allmännyttiga tjänster”.

3 Inremarknadsreglerna i fördraget

I detta avsnitt behandlas översiktligt de fyra friheterna, med tyngdpunkt på varu- och tjänstebestämmelserna. Även förhållandet mellan de fyra friheterna och EU:s konkurrenspolitik behandlas.

3.1 Fri rörlighet för varor

EG är en *tullunion*, dvs. medlemsstaternas gräns mot omvärlden har i tullhänseende gjorts gemensam. Detsamma gäller medlemsstaternas handelspolitik. Som en del av genomförandet av tullunionen tillämpar de bl.a. en gemensam tulltariff mot omvärlden. En tullunion har alltså verkningar utåt, men även i motsatt riktning. Tullar och tulliknande avgifter får inte förekomma inom unionen. Varor som passerat den yttre gränsen ska vara i fri omsättning (artikel 24 EG). EG-samarbetet går emellertid långt längre än att skapa en tullunion. Målsättningen var från första början en långtgående form av framför allt ekonomisk integration. Det viktigaste medlet i denna utveckling har varit upprättandet av en gemensam marknad, som nu betecknas inre marknad. Inom den inre marknaden har det fria varuutbytet tillmätts mycket stor betydelse. EG ingår genom ett särskilt avtal i en tullunionen med Turkiet och i ett frihandelsområde med EES-länderna Norge, Island och Liechtenstein.

3.2 Kvantitativa begränsningar

Kvantitativa handelshinder samt åtgärder med motsvarande verkan för den fria rörligheten av varor är förbjudna enligt artikel 28 och 29 EG. EG-domstolen har definierat kvantitativa handelshinder som ”åtgärder som, alltefter omständigheterna, har karaktären av

totalt eller partiellt förbud mot import, export eller transitering".[1] Typiska exempel på kvantitativa restriktioner är införsel- eller utförselförbud, kvotsystem och krav på licenser. Kvantitativa restriktioner kompletteras med "åtgärder med motsvarande verkan", vilket gör att förbuden får ett betydligt vidare tillämpningsområde.

3.2.1 Artikel 28 EG

I målet *Dassonville*[2] gav EG-domstolen en mycket vid definition av begreppet "åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa "importbegränsningar". Målet rörde parallellimport av Scotch Whisky. Dryckerna hade ursprungligen importerats till Frankrike, men fördes därifrån till Belgien. Av belgisk lag framgick att flaskorna skulle åtföljas av ett officiellt ursprungscertifikat från ursprungslandet. Detta krav var inte uppfyllt och Dassonville stämdes inför domstol. Ett förhandsavgörande begärdes från EG-domstolen och domstolen uttalade att en åtgärd med motsvarande verkan kunde utgöras av "alla handelsregler antagna av medlemsstater som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen".

Efter Dassonville-avgörandet uppkom frågan om verkligen alla åtgärder som kunde ha en negativ effekt på samhandeln och som gällde lika för importerade och inhemska varor, skulle omfattas av förbudet. De skyddshänsyn som rättfärdigade avsteg från principen var få och skulle tolkas strikt. Mot denna bakgrund grundade domstolen en intresseavvägningsprincip som döptes efter det ovannämnda målet *Cassis de Dijon*.[3] Domstolen uttalade att när någon gemensam EG-rättslig reglering inte fanns kunde handelshinder accepteras, om de berodde på skillnader i medlemsstaternas lagstiftning och om de nationella regler som skapade handelshindren tillgodosåg oundgängligen nödvändiga nationella hänsyn. Domstolen nämnde särskilt hänsynen effektiv skattekontroll, skydd för allmän hälsa, god handelssedvana och konsumentskydd. Som huvudregel gällde alltjämt den s.k. Dassonville-definitionen. Utgångs-

[1] Mål 2/73, Geddo mot Ente Nazionale Risi, REG 1973, s 865, svensk specialutgåva, volym 3, punkt 7.
[2] Mål 8/74, Procureur du Roi mot Dassonville, REG 1974, s 837, svensk specialutgåva, volym 2.
[3] Mål 120/78 Rewe Zentrale AG ./. Bundesmonopol verwaltung für Brantwein, REG 1979, s. 649.

punkten är därför att medlemsstaterna ömsesidigt ska godta varor som lagligen säljs och marknadsförs i en annan medlemsstat.

EG-domstolens praxis i anslutning till Cassis-fallet benämns ofta *Cassis-doktrinen*. Vad som avses är de sammantagna förutsättningar under vilka nationella regleringshänsyn enligt EG-domstolens praxis får accepteras, trots att de medför handelshinder. En förutsättning för att Cassis-doktrinen ska kunna användas är att den nationella regel som skapar handelshindret gäller utan skillnad mellan importerade och inhemska varor och att EG-rättslig harmonisering inte har skett. Vidare krävs det att regeln tillgodoser ett sådant oundgängligen nödvändigt regleringsintresse som vanligen kallas tvingande hänsyn (mandatory requirement) eller efter doktrinen ”Cassis-hänsyn”.

Tillämpningsområdet för artikel 28 EG har sedermera klarlagts och i viss mån inskränkts. Genom den s.k. *Keck-doktrinen*[4] kan vissa typer av icke-diskriminerande försäljningsåtgärder som inte är ägnade att hindra handeln mellan medlemsstaterna helt falla utanför artikel 28 EG. De åtgärder det rör sig om är sådana som inte direkt har att göra med hur en vara ser ut, utan snarare rör villkoren för varans distribution, t.ex. regler om affärers öppettider och liknande. I Keck-fallet underströk domstolen att det måste röra sig om åtgärder som träffar samtliga ekonomiska operatörer på marknaden och inte har till syfte att påverka importen mer än internhandeln. Vidare gäller att åtgärderna inte får vara diskriminerande vare sig rättsligt eller faktiskt. I målet prövades en fransk regel som med vissa undantag innebar att en återförsäljare inte fick sälja varor till lägre pris än han köpt dem för. Regeln ansågs inte utgöra en åtgärd med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner.[5] Keck-fallet visar att regler som påverkar marknadsföringen av en vara bör betraktas annorlunda än regler som avser produktens utformning m.m. Det senare slaget av regler, vanligen kallade tekniska handelshinder, faller alltid inom ramen för artikel 28 EG medan marknadsföringsreglerna inte behöver göra det.[6]

[4] De förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard, REG 1993, s. I-6097, svensk specialutgåva, volym 14, s. I-431.
[5] Ett liknande resonemang fördes i målet 75/81 Blesgen, REG 1982, s. 1211, som rörde en belgisk reglering som begränsade möjligheten att sälja starksprit. Ett annat mål som var näraliggande men avgjordes tidigare var mål 145/88 B&Q, REG 1989, s. 3851, där domstolen godtog en engelsk begränsning i möjligheten att hålla öppet affärer på söndagar.
[6] Se bl.a. målen C-292/92, Hünermund, REG 1993, s. I-6787, svenska specialutgåva, volym 14, C-34-36/95, De Agostini, REG 1997, s. I-3843 och C-405/98, Gourmet, REG 2001, s. 1795.

Typiska handelshinder är krav på importlicenser. Detta gäller oavsett om de automatiskt beviljas och uteslutande har till syfte att möjliggöra statistiska beräkningar.[7] Som framgått behöver åtgärden inte vara knuten till själva produkten. En medlemsstat kan t.ex. inte kräva att exportören ska utse en agent eller representant inom dess territorium för att varor ska få exporteras dit.[8] Det har heller ingen betydelse om åtgärden är att betrakta som regelgivning och någon negativ effekt av de ifrågavarande åtgärderna behöver inte påvisas. Fallet *Buy Irish*[9] rörde en reklamkampanj som hade initierats av den irländska staten för att få dess medborgare att köpa mer inhemskt producerade varor. Irland visade att importen ökat under den tid kampanjen varat. Domstolen avvisade detta med motiveringen att importen kunde ökat ännu mer om kampanjen inte hade iscensatts. Om nationella åtgärder har handelshindrande effekter (om än bara potentiella) spelar det alltså ingen roll vilken exakt rättslig form de har. Hur liten den eventuella handelshindrande effekten är saknar också betydelse, då artikel 28 EG inte ställer några sådana minimikrav.

En särskild form av överträdelse av artikel 28 EG är när en medlemsstat förehåller sig passiv och inte vidtar åtgärder då enskilda individer genom sitt agerande skapar handelshinder. Att även detta kan betraktas som en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion fastställdes i ett mål om fördragsbrott mellan kommissionen och Frankrike.[10] Frankrike ansågs ha brutit mot sina fördragsförpliktelser då man inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att hindra våldshandlingar från franska bönder som stoppade lastbilar som transporterade grönsaker och frukt, bl.a. jordgubbar, från Spanien och andra medlemsstater. De utländska varorna såldes till priser som de franska bönderna inte kunde konkurrera med. Lastbilschaufförer från andra EU-länder hade utsatts för våld och hotelser. Varorna hade förstörts och i vissa fall hade även lastbilarna förstörts. Domstolen fann att de franska myndigheternas passivitet utgjorde ett brott mot artikel 28 EG samt mot artikel 10 EG som föreskriver att medlemsstaterna ska vita alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att deras skyldig-

[7] Se målen 51 och 54/71, International Fruit, REG 1971, s. 1116.
[8] Se mål 247/81, kommissionen mot Tyskland, REG 1984, s. 1111.
[9] Mål 249/81, kommissionen mot Irland, REG 1982, s. 4005. Jfr mål 222/82, Apple and Pear, REG 1983, s. 4083, svensk specialutgåva, volym 7, där EG-domstolen fann att en kampanj som främjade äpplen och päron i allmänhet inte stred mot artikel 28 EG då produkterna främjades utifrån sina objektiva egenskaper och kvaliteter och inte primärt med hänsyn till sina specifika nationella ursprung.
[10] Mål 265/95, kommissionen mot Frankrike, REG 1997, s. I-6959.

heter enligt fördraget fullgörs (lojalitetsförpliktelsen). Mot bakgrund av detta mål har rådet antagit förordning (EG) nr 2679/98 om den inre marknadens sätt att fungera i samband med den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna.[11] I ingressen till förordningen anges att den avser ”enskildas åtgärder”. En medlemsstat på vars territorium hinder för den fria rörligheten uppstår ska enligt förordningen vidta alla nödvändiga och proportionerliga åtgärder för att så snart som möjligt återställa den fria rörligheten för varor inom sitt territorium. Den ska också informera kommissionen om vilka åtgärder som vidtas.

3.2.2 Särskilt angående tekniska handelshinder

Med tekniska handelshinder avses föreskrifter eller andra åtgärder som gäller krav på en varas sammansättning, storlek, form, paketering och benämning osv. eller som angår provning och kontroll mot sådana krav.

Uttrycket ”tekniska regler” har inte sitt ursprung i EG-rätten, utan kommer från WTO:s avtal om tekniska handelshinder för varor, det s.k. TBT-avtalet[12]. Begreppet innefattar följande regler:

1. Tvingande föreskrifter (dvs. lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter samt EU:s rättsakter som är tvingande för medlemsstaterna). Föreskrifterna kan vara tvingande *de facto* eller *de jure*.
2. Frivilliga standarder som utarbetats av centrala, regionala, lokala, eller icke-statliga standardiseringsorgan. Både WTO och EU förespråkar användningen av internationella standarder, där det finns sådana.
3. Procedurer för bedömning av överensstämmelse med föreskrifter eller standarder (s.k. *conformity assessment procedures*). Härigenom kontrollerar särskilda provningsorgan (t.ex. laboratorier) att en vara är tillverkad i enlighet med en viss standard.

Genom den nya förordningen om ömsesidigt erkännande av varor, som berördes ovan, har emellertid en EG-rättslig definition av

[11] Rådets förordning (EG) nr 2679/98 av den 7 december 1998 om den inre marknadens sätt att fungera i samband med den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna, EGT L 337, s. 8.
[12] Agreement on Technical Barriers to Trade.

tekniska regler införts. Enligt förordningens artikel 2.2. anges att med tekniska regler menas ”alla bestämmelser i en medlemsstats lagar eller andra författningar:

a) som inte är föremål för harmonisering på gemenskapsnivå, och

b) som förbjuder saluföring av en produkt eller produkttyp på den medlemsstatens territorium, eller som det är obligatoriskt att följa när en produkt eller produkttyp saluförs på den medlemsstatens territorium, och där något av följande fastställs:

   i. De egenskaper som krävs av en produkt eller produkttyp, såsom krav på kvalitet, prestanda, säkerhet eller dimensioner, inbegripet krav på produkten eller produkttypen med avseende på varubeteckning, terminologi, symboler, provning och provningsmetoder, förpackning, märkning eller etikettering.

   ii. Alla andra krav som gäller för produkten eller produkttypen i konsument- eller miljöskyddssyfte, och som påverkar produktens livscykel efter det att den har släppts ut på marknaden, såsom villkor för användning, återvinning, återanvändning eller omhändertagande, om sådana villkor på ett väsentligt sätt kan påverka produktens eller produkttypens sammansättning, natur eller saluföring.”

De tekniska reglerna medför att en vara måste uppfylla nationella krav för att bli insläppt på marknaden i en medlemsstat. Sådana anpassningskrav ger upphov till merkostnader för producenter eller importörer. Kostnaderna utgörs bl.a. av översättning av utländska tekniska regler, anlitande av experter för att uttolka och förstå hur utländska tekniska regler förhåller sig till nationella tekniska regler, anpassning av tillverkningen eller utförandet för att leva upp till olika regler i olika länder, samt anställning av egna eller anlitande av utomstående kontrollanter – ibland ackrediterade sådana – för att visa att produkten lever upp till de utländska reglerna (dvs. provning, laboratorietester, anlitade av ackrediterade organ för verifiering). I vissa fall kan tekniska handelshinder medföra att en tillverkare eller importör helt avstår från att sälja en produkt i landet i fråga.

De tekniska handelshindren undanröjs bl.a. genom ett omfattande harmoniseringsarbete. Som framgått måste dock medlemsstaterna i stor utsträckning ömsesidigt acceptera varandras tekniska

föreskrifter även när några harmoniseringsåtgärder inte har vidtagits. Några exempel från domstolens praxis kan ges som belysning. I ett mål där kommissionen stämt in Irland för fördragsbrott,[13] prövades regler som angav att rör som användes vid vissa rörläggningsarbeten skulle uppfylla en anvisad irländsk standard. Dessa rör tillverkades uteslutande på Irland och regeln medförde sålunda att den irländska marknaden isolerades. Domstolen medgav att viss varustandard måste få krävas, men uttalade att det samtidigt måste vara möjligt att visa att även rör av utländskt ursprung uppfyllde motsvarande krav som föreskrevs i standarden.

Också frågor om provning och kontroll har varit föremål för domstolens prövning. I målet *Frans-Nederlandse*[14] underströk domstolen bl.a. att nationella myndigheterna inte i onödan får kräva tekniska eller kemiska analyser eller laboratorieprovningar när motsvarande analyser eller prover redan har utförts i ett annat medlemsland, under förutsättning att det är möjligt att få tillgång till resultaten.

3.2.3 Informationsförfarande för tekniska standarder och föreskrifter

Under år 1998 trädde Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter i kraft. Detta direktiv ersatte motsvarande äldre bestämmelser enligt rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter,[15] vilket hade undergått flera och omfattande ändringar. Syftet var att kodifiera de äldre bestämmelserna för att skapa klarhet och för att förenkla tillämpningen. Från början och fram till den 5 augusti 1999 omfattade direktivet inte tjänster annat än när en på tjänsteverksamhet inriktad föreskrift även påverkade varor, i vilket fall direktivet var tillämpligt.[16]

Med verkan från nämnda datum utsträcktes direktivet genom ändringsdirektivet 98/48/EG av den 20 juli 1998 till att omfatta regleringar beträffande vad som kallas ”informationssamhällets

[13] Mål 45/87, kommissionen mot Irland, REG 1988, s. 4929.
[14] Mål 272/80, Frans-Nederlandse, REG 1981, s. 3277.
[15] EGT L 109, 26.4.1983, s. 8-12, Svensk specialutgåva Område 13 Volym 12 s. 154.
[16] Som exempel härpå har nämnts att krav ställs på licens för att sköta underhåll m.m. av en anordning men där licensen endast beviljas under förutsättning att licenshavaren därvid använder någon viss produkt.

tjänster”[17]. Härefter benämns det Europaparlamentets och rådets direktiv om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.[18]

Som framgår av direktivets benämning omfattar detta standarder. Det är i själva verket till väsentlig del inriktat på den *europeiska standardiseringsverksamheten*. Samtidigt reglerar det en anmälningsprocedur beträffande *nationella tekniska föreskrifter*; ett europeiskt system för information och övervakning av förslag till nationella tekniska föreskrifter. Sådana föreskrifter kan i en del fall genom hänvisning även uppta standarder, vilka i så fall omfattas av proceduren för föreskrifter. I grunden handlar det emellertid om två skilda regleringar med olika karakteristika, vilka dock har nära kopplingar till och påverkar varandra.

I ingressen[19] till direktivet framhålls att *nationella tekniska standarder* i praktiken kan påverka de fria varurörelserna på samma sätt som tekniska föreskrifter. Direktivet syftar därför bl.a. till att med vissa begränsningar motsvarande ordning ska gälla i fråga om utkast till standarder som tekniska föreskrifter och till att tillförsäkra kommissionen insyn i nationell standardiseringsverksamhet.[20] Redan före direktivets tillkomst hade det funnits ett frysningsförfarande beträffande nationella s.k. standardiseringsprogram vid utarbetande av europeisk standard, och detta borde nu på visst sätt anpassas.

Enligt direktivet ska alltså nya nationella tekniska föreskrifter och standarder föranmälas till kommissionen innan de sätts i kraft. Kommissionen kan enligt direktivet stoppa eller i vart fall skjuta upp ikraftträdandet av tekniska föreskrifter när den anser att reglerna är handelshindrande. I artikel 9 regleras dessa s.k. frysningsperioder, vilket innebär att varken föreskrifter eller standarder får antas under en viss tid om normalt tre månader efter att anmälan ägt rum.

---

[17] Konsoliderad version i EGT L 217/18 den 5.8.1998.

[18] Med föreskrift för tjänster avses i huvudsak enligt direktivets art. 1.5 krav av allmän art rörande tillträde till och utövande av verksamhet med sådana tjänster, särskilt bestämmelser om dem som tillhandahåller tjänster, tjänster och tjänstemottagare, med undantag av föreskrifter som inte specifikt avser informationssamhällets tjänster.

[19] Se här skäl 19 ff i ingressen.

[20] Det torde vara med hänsyn till inhämtandet av sådana upplysningar som EG-direktivet hämtar fördragsstöd även från (dåvarande) art. 213, vilken ger kommissionen rätt att inom av rådet beslutade ramar inhämta upplysningar och företa kontroller som behövs för att den ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Anmälda föreskrifter kan dock förlängas och omfattas av mycket längre frysningsperioder än den normala tremånadersperioden. Det kan vara fallet om kommissionen eller annat medlemsland avger ett s.k. detaljerat utlåtande varvid frysningsperioden förlängs med ytterligare tre månader. Kommissionen har deklarerat att dess detaljerade utlåtanden ska betraktas som första steget i ett överträdelseförfarande. S.k. kommentarer har inte sådan formell karaktär att de inverkar på frysningsperioderna, men det är viktigt att deras innehåll kommer under allvarligt övervägande.

Förlängda frysningsperioder gäller också om den anmälda föreskriften för en fråga redan täcks i ett utkast till ett direktiv eller om kommissionen ser sig föranledd att inleda ett harmoniseringsarbete och meddelar då att man har för avsikt att föreslå eller anta ett direktiv. I dessa fall gäller en frysningstid på 12 månader. Under denna tid får inte medlemsstaten anta sitt utkast till teknisk föreskrift. Denna frysningstid kan förlängas ytterligare, till 18 månader, om rådet antar en gemensam ståndpunkt under tolvmånadersblockeringen. Det direktiv som kommissionen tar fram kan i sin tur leda till beslut om att ge standardiseringsmandat till någon av standardiseringsorganisationerna.

I målet *CIA International Security*,[21] som berörs närmare längre fram, förklarade domstolen att anmälningsskyldigheten i direktivet har direkt effekt, vilket innebär att nationella regler som inte har anmälts till kommissionen inte kan göras gällande mot enskilda. Direktivet och dess genomförande i Sverige berörs under *avsnitt 7.2.4*.

3.2.4 Exportrestriktioner – artikel 29 EG

Artikel 29 EG avser handelsbegränsande åtgärder vid export till annan medlemsstat. Domstolen har gett förbudet mot exportrestriktioner en snävare tolkning än nyssnämnda förbud mot importrestriktioner. Endast om åtgärden medför negativa verkningar i andra medlemsstater är den otillåten.

[21] Dom av den 30 april 1996 i mål C-194/94, CIA Security, REG 1996, s. I-2201. Se avsnitt 5.4.

3.3 Medlemsstaternas möjlighet att upprätthålla undantag

I artikel 30 EG anges de undantag som – trots förbudet i artikel 28 – kan åberopas till stöd för diskriminerande nationella åtgärder, dvs. sådana som behandlar importerade varor annorlunda än motsvarande inhemska varor. Av artikel 30 framgår att bestämmelserna i artiklarna 28 och 29 inte ska hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Enligt artikel 30 får sådana förbud eller restriktioner dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. EG-domstolen har slagit fast att artikel 30 och dess undantag måste tolkas snävt. Syften som inte direkt framgår av artikeln kan därför inte heller åberopas. Därutöver måste åtgärderna vara proportionerliga till sina syften och det får inte finnas alternativa, mindre handelshämmande, åtgärder som skulle kunna uppnå skyddssyftena lika väl. Först när samtliga villkor uppfyllts kan nationella bestämmelser anses rättfärdigade under artikel 30.

Det bör noteras att EG-domstolen tidigt slog fast att de tvingande samhällshänsyn som ett undantag kan stödja sig på måste vara av icke-ekonomisk natur.[22] Det är den medlemsstat som stöder sig på ett angivet hänsyn som måste visa att skyddsbehovet föreligger.[23] I regel krävs vetenskapliga bevis. I fråga om människors hälsa har EG-domstolen slagit fast att undantagsbestämmelsen i artikel 30 EG får åberopas när det kan anses föreligga genuina vetenskapliga tvivel beträffande en viss substans ofarlighet. Mot denna bakgrund godtog domstolen i *Trikloretylenfallet*[24] att det svenska förbudet mot denna kemikalie var både lämpligt och proportionerligt, då det rådande forskningsläget inte ansågs medge fastställandet av hur hög exponering som var farlig. De svenska bestämmelserna gick därför inte utöver vad som kunde anses nödvändigt för att skydda arbetstagares hälsa.

[22] Se mål 7/61, kommissionen mot Italien, REG 1961, s. 317.
[23] Se mål 251/78, Denkavit Futtermittel, REG 1979, s. 3369.
[24] Mål C-473/98, Tolex Alpha, REG 2000, s. I-5681.

I *Cassis de Dijon*-målet[25] slog EG-domstolen som framgått fast att även icke-diskriminerande nationella åtgärder kan omfattas av förbudet mot hinder för den fria rörligheten för varor. Domstolen fastslog att som utgångspunk gäller att medlemsstaterna ömsesidigt ska erkänna varandras produktkrav, dvs. varor som är tillåtna i en medlemsstat ska också få säljas i andra medlemsstater om inte vissa tvingande hänsyn kan göras gällande (den s.k. Cassis-doktrinen). Med s.k. tvingande hänsyn avses hänsyn till olika allmänintressen som EG-domstolen accepterat som undantagsgrunder. Undantagen i artikel 30 kan åberopas även i detta sammanhang men därutöver erbjuder doktrinen om tvingande hänsyn ytterligare ett antal andra, mer eller mindre klart definierade, möjliga rättfärdigandehänsyn. Hänsynen till effektiv skattekontroll, god handelssed och konsumentskydd nämndes redan i *Cassis de Dijon-domen*. I senare domar har domstolen utökat sin exemplifiering med skydd för skapande, kulturell verksamhet, sparande på offentliga resurser, förbättrande av arbetsförhållanden, värnande om medias mångfald, biologisk mångfald, skyddande av den ekonomiska balansen i sociala trygghets- och socialförsäkringssystem och miljöhänsyn. I likhet med vad som gäller vid åberopande av artikel 30 måste medlemsstater som önskar stödja sig på något tvingande hänsyn kunna styrka sina påståenden och visa att åtgärden står i proportion till sitt syfte.

3.4 Handelsmonopol

Artikel 31.1 EG rör statliga handelsmonopol för varor. Bestämmelsen innebär en skyldighet för medlemsstaterna att anpassa sådana monopol i syfte att säkerställa att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare.

I sitt avgörande i *Manghera*,[26] som rörde det italienska tobaksmonopolet, klargjorde EG-domstolen att artikel 37.1 EEG, numera artikel 31.1 EG, inte kräver att statliga handelsmonopol avskaffas utan endast att de anpassas så att de inte diskriminerar utländska varor. Domstolen uttalade att den skyldighet för medlemsstaterna som återfinns i artikeln i fråga syftar till att säkerställa den fria rörligheten för varor inom den gemensamma marknaden. Detta

[25] Mål 120/78, Rewe-Zentrale AG mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon), REG 1979, s 649; svensk specialutgåva, volym 4.
[26] Mål 59/75, Manghera, REG 1976, s. 91; svensk specialutgåva, volym 3, s. 9.

menade man var omöjligt att uppnå om inte den fria rörligheten för utländska varor, av samma slag som de varor som omfattades av det nationella handelsmonopolet, säkerställdes. EG-domstolen ansåg att ”artikel 37.1 i EEG-fördraget (nu artikel 31.1. EG) skulle tolkas så, att alla statliga handelsmonopol den 31 december 1969 skulle vara anpassade på ett sådant sätt att ensamrätten att importera från andra medlemsstater var avskaffad.” Detta innebär att handelsmonopol i nya medlemsstater måste vara anpassade på motsvarande sätt när dessa stater inträder i EU.

I *Franzén-domen*[27] prövade EG-domstolen det svenska monopolet för detaljhandel med alkoholhaltiga drycker, Systembolaget. EG-domstolen ansåg att bestämmelserna om monopolet och dess funktionssätt enbart skulle undersökas mot bakgrund av artikel 31 EG, som är den specialbestämmelse som är tillämplig på statliga handelsmonopols utövande av sin ensamrätt. Den inverkan som andra nationella bestämmelser, vilka inte rör monopolets funktionssätt även om de påverkade detta, har på handeln inom gemenskapen skulle däremot undersökas mot bakgrund av artikel 28 EG.

Med avseende på artikel 31 EG uttalade domstolen att monopolets utformning och funktionssätt måste anpassas på ett sådant sätt att:

- ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare,
- handeln med varor med ursprung i övriga medlemsstater inte missgynnas vare sig rättsligt eller faktiskt och
- det inte uppstår någon snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna.

Domstolen konstaterade därefter att det inte hade bestritts att det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker avsåg att främja ett mål av allmänintresse i det att det syftade till att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar.

Domstolen prövade sedan om den svenska ordningen fungerade på ett icke-diskriminerande sätt och fäste framför allt vikt vid följande omständigheter:

- Det fanns en objektiv produktplan för vilka drycker som skulle tillhandahållas av Systembolaget.

[27] Mål C-189/95, Franzén, REG 1997, s. I-5909.

- Drycker valdes ut efter förbestämda och objektiva kriterier (såväl affärsmässiga som kvalitativa).
- Leverantörer som inte fick sälja drycker till Systembolaget kunde ansöka om testförsäljning.
- Leverantörerna hade rätt att få ett motiverat avslagsbeslut.
- Möjlighet fanns till överprövning hos ett oberoende organ (Alkoholsortimentsnämnden).

Mot denna bakgrund slog EG-domstolen fast att Systembolagets kriterier och urvalsmetoder varken var diskriminerande eller av sådant slag att de missgynnade importerade produkter. När det gällde försäljningsorganisationen menade domstolen att även om det är riktigt att den är begränsad och inte erbjuder alla utvalda drycker, innebär den inte att alkoholdrycker som härrör från andra medlemsstater missgynnas i förhållande till dem som tillverkas inom landet.

I Hanner-målet prövade EG-domstolen det svenska apoteksmonopolet mot bakgrund av samma kriterier.[28] Domstolen konstaterade dock i detta fall att den svenska monopolorganisationen för läkemedel inte innehöll bestämmelser om vare sig en produktplan eller ett system för upphandling, inom vilkas ram tillverkare vars produkter inte tagits med i sortimentet hade rätt att få en redogörelse för skälen till Apotekets beslut om urval av läkemedel. Den påpekade också att det inte föreskrevs någon möjlighet att överklaga ett sådant beslut till en oberoende kontrollinstans. Domstolen menade att Apoteket tvärtom i princip tycktes ha fria händer när det valde ut sitt sortiment. All diskriminering var därmed inte utesluten. Domstolen fann mot denna bakgrund att Apotekets organisation och funktionssätt och närmare bestämt dess system för urval av läkemedel kunde missgynna handeln med läkemedel från andra medlemsstater i förhållande till handeln med svenska läkemedel. Apoteket AB:s monopol var således inte utformat på ett sådant sätt att all diskriminering av läkemedel från andra medlemsstater var utesluten och stred därmed mot artikel 31.1 EG.

Den 22 juni 2005 fattade regeringen beslut om att ingå ett nytt verksamhetsavtal med Apoteket AB. I det nya verksamhetsavtalet föreskrivs bl.a. att Apoteket ska upprätta en produktplan och att leverantörer ska få motiverade beslut om lagerhållning på lokala

[28] Se mål C-438/02, Hanner, REG 2005 s. I-4551.

apotek. Genom ändring av förordningen med instruktion för Alkoholsortimentsnämnden (1994:2048) infördes dessutom en möjlighet till överprövning hos den nya Alkohol- och läkemedelssortimentsnämnden (SFS 2005:601). Den nya EU-anpassade svenska ordningen började gälla den 24 juni 2005.

3.5 Fiskal diskriminering

3.5.1 Allmänt

I EG-fördraget finns också bestämmelser om diskriminering grundad på bestämmelser avseende indirekta skatter eller s.k. fiskal diskriminering. Dessa bestämmelser har stor betydelse för den fria rörligheten för varor. Artikel 90 EG förbjuder skattemässig diskriminering av varor som importeras från andra medlemsstater. Artikel 90 kompletterar artikel 25 EG om förbudet mot tullar och avgifter med motsvarande verkan som sådana och har till syfte att undanröja all form av protektionism som kan uppstå när skatter påförs utländska varor. [29]

En medlemsstat får som utgångspunkt fritt införa produktbeskattningssystem. Artikel 90 uppställer dock två krav. För det första får inte utländska produkter direkt eller indirekt påföras avgifter som är högre än de avgifter som läggs på liknande inhemska produkter. För det andra får inte avgifter påföras utländska produkter som medför att inhemska produkter indirekt skyddas. [30] Det första kravet gör att en liknande inhemsk produkt som den utländska måste kunna identifieras. Av andra ledet har ansetts följa att produkterna ska konkurrera på samma marknad.

Varor som konkurrerar med varandra får dock beskattas olika om särbehandlingen grundas på objektiva kriterier. En italiensk skatt som gynnade alkohol som framställts på basis av jordbruksprodukter i förhållande till syntetiskt framställd alkohol har accepterats av domstolen. Domstolen framhöll att det rörde sig om ett berättigat industripolitiskt val. [31]

---

[29] EG-domstolen har fastslagit att artikel 95 medför rättigheter för enskilda som kan åberopas inför nationell domstol och ska skyddas av den samma, artikeln har s.k. direkt effekt; jfr mål 57/65, Lütticke, REG 1966, s. 209.
[30] Se mål 112/84, Humblot, REG 1985, s. 1367, svensk specialutgåva, volym 8, som avsåg fransk vägskatt grundad på antalet hästkrafter i fordons motorer.
[31] Mål 140/79, Chemical Farmaceutic mot DAF, REG 1981, s. 1.

Det kan nämnas att artikel 90, enligt EG-domstolens praxis, inte tillämpas samtidigt som artiklarna 25 och 28 EG. Det kan ha stor betydelse om en åtgärd anses falla under artikel 25 (avgift med motsvarande verkan som tull) eller artikel 90. Det är enbart i det förra fallet som en särbehandling behöver påvisas.

3.5.2 Alkoholbeskattning

Ett fall som illustrerar tillämpningen av artikel 90 rör beskattningen av alkohol i Danmark. [32] I målet framkom att den normala skatten på ren alkohol var reducerad såvitt avsåg aquavit (snaps). Det visade sig att spritproducenterna i Danmark endast producerade aquavit. Det var således uteslutande importerade varor som påfördes den högre skatten.

Den danska regeringen argumenterade för att artikel 90 (dåvarande artikel 95) inte skulle tillämpas. Den menade att alkoholstyrkan inte var den enda jämförelsepunkten när det gällde att avgöra vilka produkter aquaviten konkurrerade med. Den framhöll att aquavit dracks i samband med särskilda rätter. Den kunde därför inte bedömas som en ”liknande inhemsk vara” som de högre beskattade produkterna och var heller inte utbytbar mot dessa. Konsumentvalet bestod i realiteten av å ena sidan öl och aquavit och å andra sidan vin. Artikel 90 var sålunda inte tillämplig.

Domstolen menade för sin del att eftersom de flesta spritsorter som figurerade på den danska marknaden beskattades högre än aquavit så var det uteslutet att inte några av dessa var att bedöma som likartade, utbytbara eller konkurrerande med aquaviten. Domstolen fann därmed att den danska beskattningsordningen hade inslag av diskriminatorisk och protektionistisk art som var oförenliga med artikel 90.

Även den svenska alkoholbeskattningen har prövats av EG-domstolen. Detta skedde relativt nyligen i ett mål där kommission väckte talan mot Sverige för fördragsbrott. [33] Kommissionen ansåg att Sverige hade tillämpat interna skatter som indirekt skyddar öl, som huvudsakligen tillverkas i Sverige, till nackdel för vin, som huvudsakligen hade importerats från andra medlemsstater. Kommissionen menade att detta stred mot artikel 90.2 EG. Enligt

[32] Mål 171/78, kommissionen mot Danmark, REG 1980, s. 461. Se även det s.k. Brittiska ölfallet, mål 170/78, kommissionen mot Storbritannien, REG 1980, s. 417, svensk specialutgåva, volym 5.
[33] Mål C-167/05, kommissionen mot Sverige (dom av den 8 april 2008).

domstolen var emellertid skillnaden mellan priset på starköl (med en alkoholhalt på 3,5 volymprocent eller mer) respektive på vin i mellanklassen, som konkurrerar med ölet, så liten att skillnaden i punktskatt som påfördes dessa varor i Sverige inte kunde påverka konsumenternas beteende. Med hänsyn till förhållandet mellan de slutliga försäljningspriserna framstod det därmed inte som om tillämpningen av skattelagstiftningen indirekt kunde skydda det svenska ölet i den mening som avses i artikel 90.2 EG. Domstolen framhöll att det inte räckte att hävda att skatten på vin, som huvudsakligen importeras från andra medlemsstater, är högre än skatten på öl, som huvudsakligen är en inhemsk vara.

3.6 Unionsmedborgarskapet och fri rörlighet för arbetstagare

Fri rörlighet för personer omfattar upprättandet av en gemensam arbetsmarknad och fri etableringsrätt för självständiga yrkesutövare och företag. Genom unionsmedborgarskapet har enskilda personer vidare givits en allmän rätt att röra sig fritt inom EU:s gränser.

3.6.1 Unionsmedborgare

Tillämpningsområdet för personer som omfattas av den fria rörligheten har utvidgats väsentligt i och med unionsmedborgarskapet, som infördes genom Maastrichtfördraget. Härigenom har rätten till bosättning kommit att avse alla medborgare i medlemsstaterna med de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördraget och i andra rättsakter (jfr artikel 18.1 EG).

Det första målet där bestämmelserna om unionsmedborgarskapet tolkades var målet *Martínez Sala*. [34] Tvisten i målet rörde ett vårdnadsbidrag som den spanska medborgaren Sala inte beviljades med hänvisning till att hon inte hade något utfärdat uppehållstillstånd i Tyskland. Någon motsvarande handling krävdes dock inte för att bevilja bidraget till tyska medborgare. Domstolen ansåg att bidraget i fråga var både en familjeförmån och social förmån i den mening som avses i förordning nr 1408/71 respektive artikel 7.2 i förordning nr 1612/68. Av de uppgifter som domstolen hade tillgång till gick det inte att avgöra huruvida Sala ansågs vara en

[34] C-85/96, Martínez Sala, REG 1998, s. I-2691.

arbetstagare eller inte. Det var emellertid ostridigt att Sala hade tillstånd att vara bosatt i Tyskland och att hon hade bott där i 25 år. Domstolen konstaterade att en medborgare i Europeiska unionen som är lagligen bosatt i värdmedlemsstaten kan göra artikel 12 EG om likabehandling gällande i alla situationer som i materiellt hänseende omfattas av gemenskapsrätten tillämpningsområde. Domstolen ansåg att det förelåg diskriminering på grund av nationalitet när det av de egna medborgarna – till skillnad från unionsmedborgare – endast krävdes att de skulle ha sin hemvist eller normala uppehållsort i sagda medlemsstat. Således stred kravet på uppvisande av ett uppehållstillstånd för att erhålla ett vårdnadsbidrag mot gemenskapsrätten.

Unionsmedborgarskapet kan alltså komplettera bestämmelserna rörande ekonomiskt aktiva och ge stöd för likabehandling där detta tidigare knappast varit möjligt. En viktig utveckling är vidare det s.k. *rörlighetsdirektivet*. [35] Genom detta har rättsläget förtydligats. Direktivet ersätter och konsoliderar äldre rättsakter och kodifierar existerande rättspraxis.

3.6.2 Arbetskraft

Enligt artikel 39 EG ska fri rörlighet för arbetstagare säkerställas inom EG. Det anges särskilt att den fria rörligheten ska innebära att all diskriminering på grund av nationalitet ska avskaffas vad gäller anställning, ersättning och övriga arbets- och anställningsvillkor. Vad som avses är sålunda framförallt ett förbud mot särbehandling. Ett lands egna medborgare får t.ex. inte ges företräde till lediga anställningar och arbetstillstånd får inte vara ett villkor för anställning. Arbetstagaren har också rätt till samma sociala och skattemässiga förmåner som tillkommer de inhemska medborgarna.

Diskrimineringsförbudet behöver dock kompletteras för att inte bli illusoriskt. Arbetstagare har bl.a. rätt att ta med sin familj vid förflyttningar över gränserna. Därtill finns bestämmelser som säkrar att han kan flytta med reglerat socialförsäkringsskydd och förvärvade examina och behörighetsbevis ska i stor utsträckning

[35] Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, EUT L 158, s. 77.

ömsesidigt erkännas i hela området (se *avsnitt 2.3.4* ovan). I artikel 39 EG anges att arbetstagaren har en rätt att stanna kvar inom en EU-medlemsstats territorium efter anställningens upphörande. Vissa begränsningar kan emellertid uppställas om de grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Ett viktigt undantag är också att anställning i offentlig tjänst inte omfattas.

Den krets som ges rättigheter till följd av arbetstagarens rätt till fri rörlighet inom EG är omfattande. Arbetstagare är varje person som mot ersättning utför någon form av aktivitet och som är medborgare i en medlemsstat. EG-domstolen har slagit fast att också deltidsanställda samt personer som erhåller olika sorters bidrag omfattas av reglerna på området. [36] I målet *Levin* klargjorde domstolen att även en person som tjänar mindre än existensminimum är att betrakta som arbetstagare i gemenskapsrättens mening. [37]

Arbetstagarens familj har oberoende av nationalitet en rätt att följa med arbetstagaren och har sålunda en rätt till uppehållstillstånd liksom ett skydd mot särbehandling enligt EG-fördraget, även då de inte arbetar. De har också rätt att stanna kvar i landet sedan arbetstagaren avslutat sitt förvärvsliv. Med familjemedlemmar menas.

- make/maka
- barn och andra avkomlingar som är under 21 år eller beroende av arbetstagaren och dennes make/maka för sin försörjning.
- släktingar i närmast föregående led till arbetstagaren och hans eller hennes make/maka, som är beroende av dem för sin försörjning.

Sambor omfattas inte uttryckligen av medföljanderätten. Det är upp till varje stat inom EU att tillämpa egna regler beträffande sambor och tillåta dessa att liksom makar följa med migrerande medborgare i EU-stater. EG-domstolen har dock fastslagit att om en stat tillåter sambor till egna medborgare att bosätta sig i landet och ger dem uppehållstillstånd ska som en konsekvens av icke-diskrimineringprincipen även sambor till medborgare från övriga medlemsstater ha denna rätt.

[36] Jfr målen 59/85 Reed, REG1986, s. 1283 och 139/85 Kempf, REG 1986, s. 1741.
[37] Mål 53/81, Levin, REG 1982, s. 1035; svensk specialutgåva, volym 6, s. 335.

3.7 Etableringsfrihet

Etableringsfriheten utgör den andra delen av regleringen av den fria rörligheten för personer. I artikel 43 EG föreskrivs att inskränkningar av etableringsfriheten ska förbjudas. Det ställs inte något krav på allmän etableringsfrihet i annan medlemsstat. Det som är avgörande är i stället att det ska råda likhet i etableringsförutsättningarna för landets egna medborgare och juridiska personer och för sådana rättssubjekt från andra medlemsstater.

Etableringsrätten omfattar både fysiska och juridiska personer. Fysiska personer kan enligt artikel 43 etablera sig fritt. Enligt artikel 48 EG jämställs juridiska personer med fysiska. Företagen har bl.a. en oinskränkt rätt att grunda dotterbolag och filialer i andra medlemsstater.

Inom gemenskapsrätten skiljer man mellan full etablering och sekundär etablering. Full etablering innebär nyetablering eller fullständig överflyttning av en fullt fristående rörelse (t.ex. en läkarpraktik från ett land till ett annat). Sekundäretablering innebär att en juridisk person upprättar dotterbolag, filialer, agenturer eller liknande i ett annat land. För rätt till full etablering fordras medborgarskap i ett EU-land. För rätt till sekundär etablering krävs också medborgarskap i ett EU-land och därtill ett faktiskt och varaktigt samband med ekonomin i ett medlemsstat.[38] Hemvistkravet uppfylls för juridiska personers del när de har ett faktiskt och varaktigt samband med ekonomin i en medlemsstat. Genom avgörandet i *Centros*[39] och följande praxis följer att en formell, laglig företagsetablering i vilket EU-land som helst utgör tillräcklig anknytning, oavsett t.ex. grundarens faktiska hemvist eller den faktiska basen för verksamhetens senare utövande. [40]

Rätten till fri etablering vilar på principen om likabehandling. En enskild individ eller företag har rätt att träda in på en nationell marknad och där konkurrera på samma villkor som inhemska operatörer. Ömsesidigt erkännande av yrkesbevis blir därmed ofta helt avgörande för att etableringsrätten ska fungera i praktiken. Självständiga yrkesutövare har vidare samma rätt som arbetstagarna att få tillträde till andra länders arbetsmarknader och flytta med sina familjer som angetts ovan. För att förverkliga etableringsrätten

[38] Se Bernitz, U. och Kjellgren, A., Europarättens grunder, tredje uppl., Norstedts juridik 2007, s. 257.
[39] Mål C-212, Centros, REG 1999, s. I-1459.
[40] Se Bernitz, U. och Kjellgren, A., Europarättens grunder, tredje uppl., Norstedts juridik 2007, s. 257.

togs inledningsvis en rad s.k. liberaliseringsdirektiv. Fråga uppkom därför om den fria etableringsrätten var beroende av sekundära bestämmelser. Domstolen kom att fälla ett mycket betydelsefullt avgörande år 1974 i fallet *Reyners*. [41]

Fallet rörde en holländsk medborgare som var född och uppväxt i Belgien. Han hade genomgått en belgisk juristutbildning. För att verka som advokat i Belgien krävdes dock förutom en belgisk juristexamen ett belgiskt medborgarskap. Undantag från medborgarkravet kunde beviljas av den belgiske kungen på rekommendation av det belgiska advokatsamfundet. Reyners hade ansökt om dispens vid ett antal tillfällen med negativt resultat. Till slut vände han sig till belgisk domstol och åberopade att de belgiska bestämmelserna stred mot etableringsfriheten i EG-fördraget. Ett förhandsavgörande begärdes från EG-domstolen. Enligt EEG-fördraget skulle hindren för etableringsfriheten vara undanröjda före den 1 januari 1970. Domstolen underströk att etableringsfriheten är en grundläggande rättighet som ska gälla även om erforderlig sekundärrätt inte har antagits inom den fastställda tidsperioden (liberaliseringsdirektiv). Artikel 43 (dåvarande artikel 52) gavs därför direkt effekt.

Många förslag som kommissionen hade lagt fram men som inte hade kunnat beslutas i rådet blev därmed överflödiga och kommissionen lät meddela att det inte längre behövdes sekundära bestämmelser. Det har sedermera visat sig att detta inte är hela sanningen. Domstolen uttalade t.ex. i en rad domar från 1986 att för att etableringsfriheten skulle kunna förverkligas på försäkringsområdet erfordrades sekundära bestämmelser på detta område.

Etableringsfriheten avser inte endast rätten för företag eller personer från andra medlemsstater att etablera sig i den berörda medlemsstaten, utan också rätten för företag och personer i denna medlemsstat att etablera sig i andra medlemsstater. Etableringsfriheten gäller så att säga i båda riktningarna. [42]

Etableringsfriheten är inte absolut. Enligt artikel 45 EG ska bestämmelserna på dessa områden inte omfatta verksamhet som hos medlemsstaten, om än endast tillfälligt, är förenad med utövandet av offentlig makt. Av artikel 46 EG framgår att bestämmelser och åtgärder som vidtagits med stöd av dessa inte ska hindra tillämpning av bestämmelser i lagar och andra författningar som

[41] Mål 2/74, Reyners, REG 1974, s. 631, svenska specialutgåva, s. 309.
[42] Se t.ex. domstolens dom av den 21 november 2002 i mål C-436/00, X & Y, REG 2002, s. I-10829.

föreskriver särskild behandling av utländska medborgare och som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Artikel 45 och 46 har tolkats snävt i rättspraxis.

3.8 Fri rörlighet för tjänster

EG:s tjänstebegrepp är ett uppsamlingsbegrepp. I artikel 50 EG definieras tjänst som en prestation som normalt utförs mot ersättning i den utsträckning den inte faller in under någon av de övriga friheterna.

3.8.1 Inresa

En tjänsteutövare har rätt att resa in i ett land och där tillhandahålla sina tjänster. En tjänstemottagare har en motsvarande rätt att söka upp tjänsteutövaren. Tjänstens tillfälliga natur medför dock att varken tjänstutövaren eller mottagaren har rätt att stanna kvar i landet där verksamheten utövas om verksamheten upphör (om utövaren blir arbetslös, arbetsoförmögen eller uppnår pensionsålder). Familjemedlemmar till såväl en utövare som mottagare av en tjänst omfattas dock av rätten till fri rörlighet. Det kan uppmärksammas att turister anses som tjänstemottagare och sålunda har en rätt att resa in och åtnjuta skydd mot särbehandling.

3.8.2 Tre typfall

En tjänst kan utföras av en person eller ett bolag på plats i ett annat land t.ex. vid byggentreprenad, [43] men den kan också utföras från ursprungslandet. Det är då endast själva tjänsten som passerar en gräns, så är fallet t ex med tjänster på det finansiella området. Av betydelse är också att det inte endast är själva utförandet av en tjänst som omfattas utan också mottagandet. EU-medborgarna har alltså rätt att resa till ett annat land och där motta en tjänst. De får ej heller hindras att medföra den erforderliga summan pengar som

[43] Se t.ex. mål 113/89, Rush Portuguesa, REG 1990, s. I-1417, svensk specialutgåva, volym 10, s. 389. Särskilda regler gäller numera till följd av det s.k. utstationeringsdirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster, EGT nr L 018, s. 1.

behövs för att betala tjänsten, såvida det inte är frågan om ett uppenbart kringgående av den nationella valutalagstiftningen. [44]

3.8.3 Skillnad mot etablering

Den avgörande skillnaden mellan tjänst och etablering är att tjänsteutövaren har kvar sin fasta punkt i hemlandet och endast vistas tillfälligt i annat land. Gränsdragningen kan ibland vara svår att dra. Viktiga bedömningsfaktorer är inte endast själva tiden för verksamhetens utövande, utan också hur regelbundet, periodiskt eller kontinuerligt den bedrivs. Om det behövs för att utföra de aktuella tjänsterna har tjänsteutövare rätt att skaffa sig nödvändig infrastruktur (t.ex. ett kontor) utan att därmed automatiskt anses som etablerad. [45]

I domen i målet *van Binsbergen*[46] som meddelades strax efter fallet *Reyners* (som berörts ovan) gav EG-domstolen artikel 59 (nu artikel 49) direkt effekt. Sekundära regler behövdes därmed inte i samma utsträckning. Målet rörde en holländsk advokat som var bosatt i Belgien. Han fick inte verka i Holland så länge han inte hade sin hemvist där. Holländsk rätt befanns strida mot fördragets regler om fritt tillhandahållande av tjänster.

3.8.4 Skillnader i rättspraxis

Den ovan angivna åtskillnaden mellan olika typer av tjänster kan också förklara en i viss mån uppdelad rättspraxis på området. Frågan är när principen kan sträcka sig längre än ett förbud mot särbehandling pga. nationalitet och mer liknar det vidsträckta förbud som gäller på varuområdet.

Tjänster som med lätthet omsätts, t ex finansiella och audiovisuella tjänster (televisionsutändningar), har mycket gemensamt med varor ur ett omsättningsperspektiv. Det är därför inte särskilt överraskande att rättspraxis beträffande tjänster väl överensstämmer med rättspraxis på varuområdet (se ovan om Cassis-doktrinen). Huvudregeln är därför att en tjänst som utövas lagligt i en medlemsstat ska få utövas fritt i en annan medlemsstat (accep-

[44] Se mål 26/83, Louise och Carbone, REG 1984, s. 377.
[45] Se mål C-215/01, Schnitzer, REG 2003, s. I-14847 och C-422/02, Caixa Bank France, REG 2004, s. I-8961.
[46] Mål 33/74, van Binsbergen, REG 1974, s. 1299, svensk specialutgåva, volym x, s. 379.

terande av s.k. hemlandskontroll). Härigenom undviks att kostsamma kontrollåtgärder, som t ex kan röra ett bolags soliditet, utförs i båda länderna.

I det första fallet när tjänsteutövaren förflyttar sig till ett annat land för att där prestera sin tjänst synes likheten med den fria etableringsrätten vara påtaglig. Skillnaden är att det är fråga om en tillfällig prestation och att den fasta punkten för verksamheten förblir i ett annat land. Det är denna situation som domstolen uttalade sig om i fallet *van Binsbergen* ovan. Huvudregeln är att tjänsteutövaren är berättigad till nationell behandling men rättigheten sträcker sig längre än så. I flera fall skymtar den intresseavvägning som har utvecklats på varuområdet. Eventuella restriktioner av friheten att tillhandahålla tjänster ska gälla lika för alla och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa vissa väsentliga samhällsintressen.[47] I fallet Säger[48] uttalade domstolen som framgått att rätten att fritt tillhandahålla tjänster avsåg borttagandet av alla restriktioner, även de som gällde lika för inhemska och utländska utövare, som kunde förbjuda eller hindra tjänsteaktiviteter från en utövare i en annan medlemsstat, där han lagligen tillhandahåller tjänsten i fråga.

I det andra fallet söker tjänstemottagaren upp tjänstutövaren i den stat där denne har sin verksamhet. En person som önskar köpa en tjänst har därmed rätt att resa in i en annan stat inom EU och åtnjuter där skydd mot särbehandling och får inte hindras att medföra den erforderliga summan pengar som behövs för att betala tjänsten, såvida det inte är frågan om ett uppenbart kringgående av den nationella valutalagstiftningen. [49] Flera domar har kommit att röra turister, vilka som sagts är att betrakta som tjänstemottagare.

Målet *Cowan*[50] rörde en brittisk medborgare på tillfälligt besök i Paris. Han blev överfallen på en tunnelbanestation. De som överfallit honom kunde inte identifieras. Fransk rätt gav möjlighet till ersättning från det allmänna i sådana fall. Cowan begärde men vägrades sådan ersättning på grund av att han inte var fransk medborgare. Han överklagade beslutet inför en fransk domstol som begärde ett förhandsavgörande från EG-domstolen. Domstolen uttalade sammanfattningsvis att den fria rörligheten och principen om icke-diskriminering medförde att en utländsk tjänstemottagare

[47] Jfr målen 33/74, van Binsbergen, REG 1974, s. 1299 och 16/78, Choguet, REG 1978, s. 1293.
[48] Mål 76/90, Sager, REG 1991, s. 4221.
[49] Jfr målen 286/82 och 26/83 Luisi & Carbone, REG 1984, s. 377.
[50] Mål 186/87, Cowan, REG 1989, s. 195.

skulle ges samma skydd mot risken för överfall som inhemska medborgare och samma ersättning i fall då han råkar ut för ett överfall som enligt nationell rätt kunde ges medborgare i medlemsstaten i fråga.

Från rättspraxis av senare datum märks särskilt den fria rörligheten för sjukvårdstjänster. Möjligheten att söka och erhålla sjukvård i en annan medlemsstat och begära ersättning i efterhand från det nationella socialförsäkringssystemet grundas på rätten för EU-medborgarna att utnyttja tjänster i andra medlemsstater, däribland sjukvårdstjänster. [51]

I det tredje fallet framkommer den största likheten med förhållandena på varuområdet. När tjänsten inte är beroende av personers förflyttningar över gränserna är situationen snarlik den när varor omsätts mellan länderna. Detta innebär att artikel 30 EG kan tillämpas analogt på tjänsteområdet i dessa fall.[52] Från ekonomiska utgångspunkter är det knappast någon skillnad mellan att sända information i form av en tidning eller bok över landsgränserna inom EU (fri rörlighet för varor) och att överföra samma information på fax, telex eller e-post (fri rörlighet för tjänster).

Ett mål angående den fria rörligheten för tjänster som avser svenska förhållanden är det s.k. *Jessica Safir-målet*.[53] Safir hade tecknat en kapitalförsäkring i det brittiska försäkringsbolaget Skandia Life. Denna beskattades med särskild premieskatt enligt premieskattelagen. Safir ansökte om nedsättning av skattebeloppet och fick detta nedsatt till hälften. Hon väckte därefter talan vid Länsrätten för att få beskattningsåtgärden helt undanröjd. Länsrätten begärde ett förhandsavgörande från EG-domstolen.

EG-domstolen påpekade att försäkringar utgör tjänster och att nationella regleringar som gör det svårare att tillhandahålla tjänster mellan medlemsstaterna, än tjänster inom en medlemsstat, är förbjudna. Den konstaterade att i Sverige hade inrättats ett beskattningssystem som gjorde åtskillnad mellan kapitalförsäkringar beroende på om försäkringen hade tecknats hos ett försäkringsbolag som var etablerat i Sverige eller inte. Försäkringstagare som hade tecknat en kapitalförsäkring hos försäkringsbolag som inte var

[51] Se Edwardsson, E., *Fri rörlighet för välfärd? – Rättsutvecklingen gällande den fria rörligheten för sjukvårdstjänster*, Sieps 2007:5.
[52] Jfr mål 62/79, SH Coditel, REG 1980, s. 881; se även målen C-154/89, kommissionen mot Frankrike, REG 1991, s. I-659 och C-353/89, kommissionen mot Nederländerna, REG 1991, s. I-4069 där det angavs att historiskt, konstnärligt och arkeologiskt värde resp. kulturpolitik kunde berättiga inskränkningar i de fria tjänsteutbytet.
[53] Mål C-118/96, Safir, REG 1998, s. I-1897.

etablerade i Sverige skulle nämligen, till skillnad från sådana försäkringstagare vars försäkringsbolag var etablerade i Sverige, registrera sig och deklarera betalning av premier till skattemyndigheten, vilken även var behörig att bevilja befrielse från eller nedsättning av skatten. Försäkringstagarna skulle dessutom själva erlägga skatten och skaffa fram medel för detta, vilket enligt Jessica Safir hade negativa följder för försäkringstagarnas likviditet.

EG-domstolen ansåg att sådana skyldigheter kunde leda till att personer som var intresserade av att teckna en kapitalförsäkring avhöll sig från att göra detta hos försäkringsbolag som var etablerade utanför Sverige.

3.8.5 Tjänstedirektivet

Tjänstedirektivet[54] syftar som framgått till att på ett övergripande sätt få tjänstemarknaden inom EU att fungera. Direktivet avser inte att införa gemensamma bestämmelser inom en specifik sektor, som direktiv brukar göra, utan omfattar alla tjänster som inte uttryckligen undantas. I direktivet fastställs därför de allmänna bestämmelser som ska underlätta utövandet av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster, samtidigt som tjänsternas höga kvalitetsnivå ska bibehålls. Direktivet innebär i hög grad en kodifiering av existerande rättspraxis och avser alltså framför allt att få ett större och effektivare genomslag för de principer och bestämmelser som har berörts ovan. Direktivet ska vara genomfört i slutet av december 2009 (se *avsnitt 2.3.4* ovan).

3.9 Fri rörlighet för kapital

Principen om fri rörlighet för kapital anges i artikel 56 EG. I bestämmelsen föreskrivs att alla restriktioner för kapitalrörelser och betalningar mellan medlemsstaterna ska vara förbjudna. Med betalningar avses framför allt likvider vid köp av varor och tjänster över gränserna samt löner, räntor, hyror och liknande. Som kapitalrörelser räknas främst alla kapitalöverföringar till annat land för

[54] Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, EUT L 376, 27.12.2006, s. 36–38.

investering i företag eller placering i värdepapper eller kreditinstitut men även personliga kapitalöverföringar. [55]

Fri rörlighet för kapital är en nödvändig förutsättning för att de ekonomiska aktiviteterna på den inre marknaden fullt ut ska kunna frigöras. Etableringsrätten skulle t.ex. begränsas avsevärt om det inte vore möjligt att överföra det för etableringen erforderliga kapitalet. Naturligtvis är också den gränsöverskridande varu- och tjänstehandeln beroende av att betalningar som hänger samman med denna löper ostört. Kapitalförflyttningar aktualiserar en mångfald aspekter som måste tas hänsyn till. Kortsiktiga och spekulativa kapitalrörelser kan på ett oacceptabelt sätt inverka på ländernas valuta-, penning- och finanspolitik. Det kommer också in frågor om kontroll, t.ex. i syfte att hindra skatteflykt. Ett fullständigt frisläppande kräver också i väsentligt hänseende en samfälld ekonomisk politik. Det är bl.a. i detta perspektiv man ska se den ekonomiska och monetära unionen inom EU.

Av artikel 58 EG framgår i vilken utsträckning begränsningar av den fria rörligheten för kapital är berättigade samt vilka krav som gäller för att dessa begränsningar ska kunna vidtas. Artikeln utgör väsentligen en kodifiering av rättspraxis från EG-domstolen.

Av betydelse avseende den fria rörligheten för kapital är även det förhållandet att den enligt artikel 56.2 EG gäller avseende kapitalrörelser till tredje land, vilket skiljer denna från de andra friheterna som garanteras i EG-fördraget.

[55] Fördraget innehåller inte ”någon definition av begreppen kapitalrörelser respektive betalningar. Det följer dock av fast rättspraxis att eftersom artikel 73b i fördraget i allt väsentligt återger innehållet i artikel 1 i direktiv 88/361 – och trots att direktivet antogs på grundval av artiklarna 69 och 70.1 i EEG-fördraget (artiklarna 67–73 i EEG-fördraget ersattes av artikel 73b–73g i EG-fördraget, nu artiklarna 56 EG–60 EG) – fortsätter emellertid den nomenklatur för kapitalrörelser som har bifogats direktivet att ha samma betydelse som vägledning för att definiera begreppet kapitalrörelser som den hade innan sagda bestämmelser trädde i kraft, eftersom förteckningen i direktivet, såsom anges i inledningen till densamma, inte är uttömmande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 mars 1999 i mål C-222/97, Trummer och Mayer, REG 1999, s. I-1661, punkt 21, och av den 5 mars 2002 i de förenade målen C-515/99, C-519/99–C-524/99 och C-526/99–C-540/99, Reisch m.fl., REG 2002, s. I-2157, punkt 30).” (Dom av den 23 februari 2006 i mål C-513/03, van Hilten, REG 2006, s. I-1957.)

3.10 Konkurrensreglerna

3.10.1 Allmänt

EU:s konkurrensregler riktar sig till företagen på marknaden och kompletterar därmed de fyra friheterna så att inte den ökade rörligheten på marknaden resulterar i en annan form av handelshinder, genom att konkurrensen på marknaden förvanskas. Det finns dock en tydlig koppling mellan de båda regelverken, vilket framgår av bl.a. artikel 86.1 EG i vilken föreskrivs att medlemsstaterna beträffande offentliga företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte får vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot övriga bestämmelser i fördraget.

De grundläggande konkurrensreglerna finns i artikel 81 EG och 82 EG. Artikel 81 EG rör konkurrensbegränsande avtal eller liknande förfaranden mellan två företag medan artikel 82 förbjuder att ett marknadsdominerande företag missbrukar sin ställning på marknaden.

Både horisontella och vertikala konkurrensbegränsningar kan uppstå. Med horisontella konkurrensbegränsningar menas avtal mellan företag i samma produktions- eller handelsled (t.ex. marknadsuppdelning eller prissamverkan – s.k. karteller). Med vertikala konkurrensbegränsningar menas avtal mellan företag i olika produktions- eller handelsled, såsom producenter, grossister och detaljister (t.ex. sälj- och leveransvägran samt prisdiskriminering).

För att kunna avgöra om det föreligger en otillåten konkurrensbegränsning är det nödvändigt att definiera den relevanta marknaden. Man skiljer mellan produktmarknaden och den geografiska marknaden. Produktmarknaden avser alla produkter eller tjänster som i konsumenternas ögon är utbytbara med hänsyn till egenskaper, pris, användning m.m., medan den geografriska marknaden är det området där de berörda företagen huvudsakligen tillhandahåller produkterna eller tjänsterna.

Det bör noteras att EU:s konkurrensregler inte är avsedda att motverka att det utvecklas rationella och kostnadseffektiva distributionskanaler, vilket förutsätter samverkan mellan företag i olika handelsled. Det allmänna undantaget i artikel 81.3, som anger vilka konkurrensbegränsande åtgärder som är tillåtna, utgår ifrån att det är nödvändigt att finna en balans mellan konkurrensfrämjande effekter och konkurrensbegränsningar. För att ett konkurrensbegränsande samarbeta ska kunna undantas krävs därför att detta:

- bidrar till att förbättra produktion eller distribution (rationalisering)
- tillförsäkrar konsumenterna en skälig vinst
- endast innehåller begränsningar som är nödvändiga (proportionalitet)
- inte sätter konkurrensen ur spel på ett väsentligt sätt.

Dessa kriterier finns även inarbetade i s.k. gruppundantag, vari anges vilka avtalsvillkor som är tillåtna i olika däri definierade sammanhang.

Det andra konkurrensrättsliga problemet sammanhänger med företagets ställning på marknaden. Om företaget anses dominant på marknaden får det inte missbruka sin dominerande ställning. Vad som utgör en dominerande ställning är inte uppenbart. I EG-rättslig praxis definieras dominerande ställning som en situation där ett företag eller företagsgrupp åtnjuter en ekonomisk styrkeposition, som gör det möjligt för företaget att hindra att effektiv konkurrens upprätthålls på den relevanta marknaden genom att företaget i avsevärd utsträckning kan agera oberoende av sina konkurrenter och kunder och i sista hand konsumenter. [56] Det föreligger en presumtion för att en marknadsandel om 50 procent utgör dominerande ställning, men 30–40 % kan räcka, beroende på hur marknaden ser ut. Det är naturligtvis av avgörande betydelse hur produktmarknaden och den geografiska marknaden definieras.

Det är inte själva innehavet av en dominerande ställning som är förbjudet. Det som är förbjudet är missbruk av en dominerande ställning. Förbudet syftar till att förhindra åtgärder från det dominerande företagets sida som försvårar att den konkurrens som fortfarande består på marknaden bibehålls och förstärks. Typiska exempel på missbruk, som också omnämns i artikel 82 EG, är att:

- direkt eller indirekt påtvinga någon oskäliga inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäliga affärsvillkor
- begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna
- tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel,

[56] Se t.ex. mål 85/76, Hoffmann-La Roche m.fl. mot kommissionen, REG 1979, s. 461.

- ställa som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

Situationer som typiskt sätt har uppstått i praxis är överprissättning (s.k. monopolpriser), underprissättning (predatory pricing), kopplingsförbehåll samt sälj- och licensvägran. Även rabatter kan vara problematiska. Det kan röra sig om s.k. trohetsrabatter eller lojalitetsrabatter, där kunder erbjuds att köpa hela sitt behov av en produkt eller en särskilt stor del av sitt behov. Det kan också röra s.k. maktrabatter, där det dominerande företaget kräver kostnadsmässigt oberättigade rabatter.

Det är stor skillnad på vilka krav konkurrensreglerna ställer på marknadsdominerande företag och andra företag.

3.10.2 Konkurrensbegränsande lagstiftning

Ibland kan det uppstå konkurrensrättsliga problem pga. lagstiftning. EG-domstolen skiljer i dessa situationer mellan konkurrensbegränsande beteende som företag gör sig skyldiga till på eget initiativ och konkurrensbegränsningar som direkt följer av lagstiftningen.[57] När det gäller statliga åtgärder i form av lagstiftning är inte konkurrensreglerna direkt tillämpliga eftersom dessa enbart rör privata företags agerande. Istället kan artikel 86.1 EG vara tillämplig. Denna bestämmelse förbjuder medlemsstaterna att genom lagar, förordningar eller administrativa åtgärder försätta de offentliga företag och de företag som de beviljat särskilda eller exklusiva rättigheter i en situation i vilken dessa företag inte skulle kunna försätta sig själva genom självständigt agerande utan att överträda bestämmelserna i artikel 82 EG. Om omfattningen av den dominerande ställning som ett offentligt företag eller ett företag som staten beviljat särskilda eller exklusiva rättigheter är ett resultat av en statlig åtgärd, utgör en sådan åtgärd en överträdelse av artikel 86 i förening med artikel 82 i fördraget. Resonemanget är invecklat men ställer krav på att den lagstiftning som kringgärdar ett offentligt företags verksamhet inte i sig är konkurrensbegränsande. Lagstiftningen kan t.ex. lägga särskilda uppgifter på ett offentligt företag så att det därigenom hämmar konkurrensen.

[57] Se t.ex. mål C-202/88,Frankrike mot kommissionen – ”Terminalutrustning”, REG 1990, s. I-1223.

Ett belysande exempel är målet *GB Inno*.[58] I Belgien var ett offentligt företag ansvarigt för upprättandet och driften av det allmänt tillgängliga telefonnätet. Därutöver sålde företaget telefonapparater och hade befogenheten att typgodkänna telefonapparater, som det inte självt levererat, för anslutning till nätet. EG-domstolen accepterade inte denna sammanföring av uppgifter. Den uttalade att:

> 26… upprätthållandet av en effektiv konkurrens och säkerställandet av insyn [förutsätter] att upprättandet av de tekniska specifikationerna, övervakningen av deras tillämpning och utfärdandet av typgodkännande tilldelas ett organ som är oberoende av offentliga eller privata företag som saluför konkurrerande varor eller tjänster inom telesektorn … .

På motsvarande sätt måste en medlemsstat respektera förbudet mot konkurrensbegränsande avtal i artikel 81 EG. Domstolen har visserligen fastslagit[59] att artikel 81 EG endast rör företags åtgärder och inte medlemsstaternas lagstiftningsåtgärder. Det framgår emellertid av samma rättspraxis att artikel 81 EG, jämförd med artikel 10 EG, innebär att medlemsstaterna är skyldiga att inte vidta eller vidmakthålla åtgärder, inte ens i form av lag eller annan författning, som kan förta den ändamålsenliga verkan av konkurrensreglerna för företag. Detta är fallet, enligt samma rättspraxis, när en medlemsstat påbjuder eller befrämjar konkurrensbegränsande samverkan som strider mot artikel 81 EG eller förstärker effekterna av sådan samverkan samt när den berövar sin egen normgivning dess offentliga karaktär genom att till privata aktörer delegera ansvaret för beslut om ingripanden på det ekonomiska området. [60]

[58] Mål C-18/88, GB-Inno, REG 1991, s. I-5941.
[59] Se t.ex. mål 267/86, Van Eycke, REG 1988, s. 4769, punkt 16; svensk specialutgåva, volym 9, s. 587.
[60] Se mål C-67/96, Albany, REG 1999, s. I-5751.

3.11 Statsstöd

3.11.1 Allmänt

EG-fördragets regler om statligt stöd utgör en del av den reglering som ska säkerställa att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids. Reglerna återfinns i artiklarna 87–89 EG. De har till syfte att förhindra att konkurrensförhållandena inom gemenskapen förvanskas genom att medlemsstaterna ekonomiskt gynnar vissa företag eller viss produktion. Statliga åtgärder ska inte ge vissa företag obefogade fördelar som sätter marknadskrafterna ur spel, vilket i sin tur minskar EU:s allmänna konkurrenskraft. Statligt stöd får i synnerhet inte användas till att bygga upp hinder för tillträde till marknaden. Om konkurrensen på detta sätt snedvrids finns risk för att konsumenterna får finna sig i högre priser, att det blir lägre kvalitet på varorna och mindre innovation i utvecklingen av produkter och dessas marknadsföring och distribution. [61] I likhet med konkurrensreglerna i övrigt är det Europeiska kommissionen som svarar för övervakningen av statsstödsreglerna. Kontrollen av statliga stödåtgärder är nödvändig för att upprätthålla lika konkurrensvillkor för alla företag som är verksamma på den inre marknaden, oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade. Målet med kommissionens kontroll är att se till att offentligt stöd som ges av EU:s medlemsstater inte inverkar negativt på den gemensamma marknadens funktion eller skadar konkurrenskraften hos företag inom EG.

I artikel 87.1 EG uppställs fyra kumulativa villkor som måste vara uppfyllda för att en offentlig stödåtgärd ska omfattas av förbudet. [62]

Stödet måste:

1. utgöra en selektiv ekonomisk förmån, dvs. gynna visst företag eller viss produktion,
2. finansieras direkt eller indirekt genom offentliga medel,
3. snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen och
4. påverka handeln mellan medlemsstaterna.

[61] Jfr. Kommissionens handlingsplan för statligt stöd, KOM (2005) 107 slutlig, s. 4.
[62] Se mål C-142/87, Belgien mot kommissionen, REG 1990, s. I-959, punkt 25, svensk specialutgåva, volym 10, s. I-369, de förenade målen C-278/92–C-280/92, Spanien mot kommissionen, REG 1994, s. I-4103, punkt 20, mål C-482/99, Frankrike mot kommissionen, REG 2002, s. I-4397, punkt 68, och mål C-280/00, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, REG 2003, s. I-7747, punkt 74.

Det finns i detta sammanhang inte anledning att gå in i detalj på hur dessa kriterier har tolkats av EG-domstolen.

3.11.2 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och statligt stöd

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har berörts ovan i *avsnitt 2.4*. Dessa tjänster är betydelsefulla för att upprätthålla unionens gemensamma värderingar och för att främja social och territoriell sammanhållning inom EU. Det anges i artikel 16 EG att gemenskapen och medlemsstaterna, var och en inom ramen för sina respektive befogenheter och inom fördragets tillämpningsområde, ska sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter. Tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse påverkas emellertid av fördragets övriga bestämmelser, bl.a. statsstödsreglerna. Bestämmelser om detta finns i artikel 86 EG, som har följande lydelse:

> 1. Medlemsstaterna skall beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i detta fördrag, i synnerhet reglerna i artiklarna 12 samt 81–89.
>
> 2. Företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol skall vara underkastade reglerna i detta fördrag, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.
>
> 3. Kommissionen skall säkerställa att bestämmelserna i denna artikel tillämpas och, när det är nödvändigt, utfärda lämpliga direktiv eller beslut vad avser medlemsstaterna.

Enligt artikel 86.2 EG får vissa konkurrensbegränsningar förekomma vid utövandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse om de är *nödvändiga och står i proportion till det avsedda resultatet*. Det krävs sålunda att den ifrågavarande tjänsten inte kan utföras utan att konkurrensen begränsas, vilket innebär att det inte ska finnas något alternativ som är mindre ingripande, samt att konkurrensbegränsningen står i proportion till värdet av det allmänintresse som eftersträvas.

Kommissionen kontrollerar också att begränsningen inte strider mot gemenskapens intressen, dvs. EG:s allmänna intressen, genom att störa handeln på ett oönskat sätt.

Med stöd av artikel 86.2 EG kan alltså ett statligt stöd eller stödprogram, som under normala förhållanden är att betrakta som ett statligt stöd enligt EG-fördraget, falla utanför tillämpningsområdet för artikel 87 EG, *om stödet utgör ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*, dvs. allmännyttiga tjänster. Det ska i detta sammanhang vara fråga om en särbehandling som är berättigad mot bakgrund av det politiska systemets syfte och systematik, dvs. marknadskrafterna behöver delvis sättas ur spel för att möjliggöra, t.ex. postutdelning i hela landet.

Det ankommer på medlemsstaterna att definierar de särskilda uppgifter som ett företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska utföra och uppgifterna måste ha ett samband med föremålet för den ifrågavarande tjänsten och direkt avse att bidra till att tillfredsställa det bakomliggande allmänintresset.[63]

Det finns ingen definition av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i fördraget, utan det ankommer på medlemsstaterna själva att avgöra om en tjänst tillhandahålls i sådant intresse. Detta innebär att en tjänst som anses vara av allmänt ekonomiskt intresse i en medlemsstat inte behöver vara det i en annan medlemsstat. EG-domstolen har dock uppställt ett antal kriterier som ska vara uppfyllda för att en tjänst ska anses vara av allmänt ekonomiskt intresse.[64] Följande kriterier förefaller vara av generell betydelse, även om alla situationer inte kan bedömas på samma sätt.[65] Tjänsten ska vara:

- betydelsefull för konsumenterna,
- öppen för alla konsumenter, och
- tillhandahållas på likartade villkor.

Av intresse i detta sammanhang är målet *Ferring*.[66] Frågan som aktualiserades i målet var om franska partihandlare av läkemedel – med lagstadgad skyldighet att tillhandahålla läkemedel – kunde kompenseras för detta genom att betala mindre skatt än andra leve-

[63] Jfr mål C-393/92, Commune d'Almelo m.fl. mot NV Energiebedrijf Ijsselmij, REG 1994 s. I-1477, svensk specialutgåva, volym 15, s. I-89, punkt 48.
[64] Jfr mål C-159/94, kommissionen mot Frankrike, REG 1997, s. I-5815, punkt 68.
[65] Jfr mål T-289/03, BUPA mot kommissionen, REG 2008, s. II-81, punkt 187 ff.
[66] Mål C-53/00, Ferring, REG 2001, s. I-9067.

rantörer (läkemedelslaboratorier). EG-domstolen konstaterade att partihandlarna endast kunde anses erhålla denna skattelättnad om den uteslutande innebar att partihandlarna kompenseras för de merkostnader som följer av de allmännyttiga skyldigheter som har ålagts dem. Domstolen erinrade om att endast partihandlare enligt de franska bestämmelserna var skyldiga att ständigt ha tillgång till ett urval av läkemedel som skulle kunna fylla behoven inom ett avgränsat geografiskt område samt att inom mycket korta tidsfrister kunna utföra de begärda läkemedelsleveranserna inom hela detta område, så att läkemedelstillförseln till hela befolkningen alltid var säkerställd. Iakttagandet av dessa skyldigheter innebar en merkostnad för partihandlarna som läkemedelslaboratorierna inte behövde bära. Mot denna bakgrund fastslog domstolen att: [67]

> då den skatt på direktförsäljning som påförs läkemedelslaboratorier motsvarar de faktiska merkostnader som partihandlare har för att fullgöra sina allmännyttiga skyldigheter, [kan] det förhållandet att partihandlare inte är skattskyldiga till den nämnda skatten anses utgöra vederlag för utförda tjänster och därmed som en åtgärd som inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel [86] i fördraget. För övrigt gynnas partihandlarna i själva verket inte i den mening som avses i artikel [86.1] i fördraget när villkoret att undantaget från skatteplikt skall motsvara partihandlarnas merkostnader är uppfyllt, eftersom den berörda åtgärdens enda verkan då är att partihandlarna och läkemedelslaboratorierna får jämförbara konkurrensvillkor.

Avslutningsvis uttalade EG-domstolen att om det framkommer att den förmån som partihandlarna får genom att inte vara skattskyldiga med avseende på direktförsäljning av läkemedel överstiger de merkostnader som de har för att fullgöra de allmännyttiga skyldigheter de har enligt nationella bestämmelser, kan denna förmån, i den del den överstiger de nämnda merkostnaderna, inte anses vara nödvändig för att dessa aktörer ska kunna fullgöra sin särskilda uppgift. En sådan överkompensation utgör sålunda statligt stöd som ska anmälas och bedömas enligt statsstödsreglerna.

I rättspraxis har villkoren för att bevilja ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ytterligare preciserats i målet *Altmark*.[68] Det var här frågan om bussbolaget Altmark Trans kunde erhålla ett offentligt bidrag för att bedriva linjetrafik i den tyska regionen Landkreis Stendal utan att detta betraktades som statligt stöd i EG-rättslig mening. Domstolen påpekade

[67] Se punkt 27 i domstolens dom.
[68] Mål C-280/00, Altmark, REG 2003, s. I-7747, p. 88 ff.

att det krävdes att företaget i fråga gynnades ekonomiskt och fick en mer fördelaktig konkurrensställning än konkurrerande företag för att ersättningen skulle betraktas som statligt stöd. Det var inte uteslutet att den aktuella linjetrafiken var så pass olönsam att den inte kunde bedrivas under normala konkurrensvillkor och att ett offentligt bidrag därmed kunde vara berättigat. EG-domstolen ställde dock upp ett antal villkor för att kontrollera att så verkligen var fallet. *För det första* skulle företaget i fråga ha ålagts en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och denna skyldighet skulle vara klart definierad. *För det andra* skulle de kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknades vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt. *För det tredje* fick ersättningen inte överstiga vad som krävdes för att täcka hela eller delar av de kostnader som hade uppkommit i samband med skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid hade erhållits och till en rimlig vinst på grundval av fullgörandet av denna skyldighet. *För det fjärde* skulle, i frånvaro av ett offentligt upphandlingsförfarande, storleken av den nödvändiga ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag normalt skulle ha haft med tillägg för en rimlig vinst.

Till synes inspirerad av denna rättsutveckling har kommissionen, med stöd av artikel 86.3 EG, utfärdat ett särskilt beslut som anger villkoren för att ge statlig ersättning för tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster inom bl.a. sjukvården och bostadssektorn[69] samt utfärdat rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster. [70]

Det är emellertid viktigt att påpeka att varken EG-domstolens resonemang i Altmark-domen eller kommissionens beslut och rambestämmelser slutgiltigt fastställer villkoren för ersättning eller kompensation i samband med tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Rättsutvecklingen är fortfarande i sin linda och det är uppenbart att andra situationer än de som hittills prövats kan behöva analyseras efter egna förutsättningar. Så torde t.ex. vara fallet med den svenska bostadspolitiken som med sin integrationsmålsättning inte överensstämmer med villkoren i kommissionens ovannämnda beslut om statlig ersättning för tillhandahållandet av

[69] Kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT L 312, 29 november 2005, s. 67.
[70] EUT C 297, 29.11.2005, s. 4.

allmännyttiga tjänster inom bostadssektorn, eftersom detta har formulerats med en bostadspolitik av s.k. social housing karaktär i åtanke. Av betydelse i sammanhanget är förstainstansrättens avgörande i *BUPA-målet* där kriterierna i Altmark-domen anpassades till nya och annorlunda omständigheter. I detta mål prövade förstainstansrätten ett påstått stöd till en riskutjämningsordning som inrättats av Irland på marknaden för privata sjukförsäkringar. [71] Vidare visar det särskilda protokollet till Lissabonfördraget om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse vilket stort intresse som många medlemsstater ägnar denna rättsutveckling för närvarande.

[71] Lissabonfördraget har godkänts av medlemsstaterna men inte trätt i kraft (EUT 2007 C 306/1). Konsoliderade versioner av EU-fördraget och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (tidigare EG-fördraget), i deras lydelse enligt Lissabonfördraget, finns tillgängliga på www.sieps.se.

4 Harmonisering på den inre marknaden

I detta avsnitt berörs EU:s arbete med att harmonisera eller tillnärma medlemsstaternas produktkrav i syfte att förverkliga den fria rörligheten för varor och tjänster på den inre marknaden.

4.1 Vad menas med harmoniserade regler?

EU har genom åren utfärdat ett stort antal regler som primärt syftar till att undanröja handelshinder på den inre marknaden, men som också fastställer gemensamma säkerhets- och skyddsnivåer för produkterna och tjänsterna i fråga. Eftersom reglerna är gemensamma för alla medlemsstater inom EU, brukar de kallas för *harmoniserade regler*. Det finns harmoniserade regler både för varor och tjänster, men betydligt fler för varor. Harmoniserade regler finns bl.a. för läkemedel, kosmetika, telekomutrustning, fordon, maskiner, kemikalier, leksaker, bank- och försäkringstjänster, elektronisk handel och villkor för charterresor. Många gånger bygger de harmoniserade reglerna på tillämpningen av en gemensam standard, som har tagits fram av de europeiska standardiseringsorganisationerna. Som regel stämmer vidare de europeiska standarderna överens med internationella standarder.

De harmoniserade reglerna tillämpas också i viss utsträckning av de EFTA-länder som har undertecknat EES-avtalet. Till följd av tullunionen med EU omfattas vidare viss varuhandel mellan EU och Turkiet av de harmoniserade reglerna. Även Schweiz har träffat överenskommelser med EU, som innebär att de övergripande reglerna för varuhandeln i stort gäller i förhållande till Schweiz. På så sätt gäller de flesta harmoniserade regler inte endast i EU:s 27 medlemsstater, utan även på Island, i Liechtenstein, Norge,

Schweiz och Turkiet. I det följande ska olika former av harmonisering beröras.

4.2 Rättslig grund för harmonisering

I artikel 5 EG stadgas att ”varje institution skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördraget.” Om en institution vidtar en åtgärd som faller utanför fördragsramarna kan denna åtgärd sålunda förklaras ogiltig av EG-domstolen. Detta har uttryckts som *principen om tilldelade befogenheter*, dvs. att EU-institutionerna bara har de befogenheter som de har tilldelats genom fördraget. Detta innebär mer konkret att det krävs en särskild rättsgrund för varje åtgärd som vidtas av en EU-institution. I fördraget finns bestämmelser som anger på vilka områden institutionerna kan anta rättsakter och i vissa fall vilken typ av rättsakt som ska användas. Av rättsgrunderna framgår också vilket lagstiftningsförfarande som ska användas (vilket i sin tur även avgör institutionernas resp. inflytande över lagstiftningsprocessen) och i vissa fall vilken rättsverkan en rättsakt som antas på grundval av rättsgrunden ska ha, t.ex. om den får medföra total harmonisering eller bara minimiharmonisering. Det har alltså stor betydelse vilken rättsgrund som används och valet är inte alltid självklart. Det har därför utvecklats en omfattande rättspraxis rörande kriterierna för valet av rättslig grund och det förekommer tvister mellan EU-institutionerna rörande denna fråga.[1] Det har emellertid sällan förekommit att EG-domstolen har ogiltigförklarat en rättsakt för att denna saknar stöd i fördraget. I två uppmärksammade fall[2] fann emellertid EG-domstolen att direktivet om tobaksreklam grundades på felaktig rättslig grund eftersom det snarare rörde sig om en folkhälsoåtgärd än en harmoniseringsåtgärd som var nödvändig för den inre marknadens funktion. Fallet är viktigt, eftersom det är det

[1] Se Barents, R, *The Internal Market Unlimited: Some Observations on the Legal Basis of Community Legislation*, CML Rev. nr 30 (1993), s. 85, Bradley, K, *The European Court and the Legal Basis of Community Legislation*, CML Rev. nr 13 (1988), s. 379, Emiliou, N, *Opening Pandora's Box: the Legal Basis of Community Measures before the Court of Justice*, EL Rev. nr 19 (1994), s. 488, and Douglas-Scott, S, *Constitutional Law of the European Union*, Pearson/Longman 2002, s. 163 ff.

[2] Dom av den 5 oktober 2000 i mål C-376/98, Tyskland mot Europaparlamentet och rådet, REG 2000, s. I-8419 och dom av den 5 oktober 2000 i mål C-74/99, Imperial Tobacco m.fl., REG 2000, s. I-8599.

första fall där EG-domstolen verkligen har visat att den är beredd att ta principen om tilldelade befogenheter på allvar.[3]

Allmänna bestämmelser om harmonisering finns i artiklarna 94–97 EG, men harmoniseringsbemyndiganden finns också i speciella föreskrifter på skilda håll i fördraget. Genom enhetsakten 1986 infördes nuvarande artikel 95 EG, enligt vilken harmoniseringsbeslut som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera kan fattas med kvalificerad majoritet av Europaparlamentet och rådet.

4.3 Harmoniseringsdirektivens skilda karaktär

Harmoniseringsnivån, dvs. den grad av rättslikhet eller rättsenhet som eftersträvas, varierar kraftigt inom gemenskapen. Det är inte heller i första hand rättslikheten som sådan utan snarare de nationella reglernas bristande anpassning till det internationella ekonomiska utbytets behov som lägger hinder i vägen för den inre marknadens funktion och som därför måste avhjälpas genom harmonisering.

Direktivformen har använts på vitt skilda områden. Vissa, s.k. ramdirektiv, lägger fast principer som ger medlemsstaterna ett stort utrymme för såväl genomförandet av direktivbestämmelserna som att på samma område ha ”rena” nationella bestämmelser.[4] Andra är så detaljerade att de knappast lämnar medlemsstaterna någon valfrihet beträffande reglernas innehåll.[5] De innehåller så klara och entydiga materiella bestämmelser att de i själva verket medför en unifiering av medlemsstaternas nationella rätt. Självfallet finns också direktiv som innehåller en blandning av principiella och mer detaljerade bestämmelser.[6]

Det eventuella utrymmet för nationella bestämmelser, dvs. nationell regleringskompetens, är därför svårt att bestämma utan att först ha studerat direktivets innehåll.

---

[3] Se Douglas-Scott, S, *Constitutional Law of the European Union*, Pearson/Longman 2002, s. 168 ff.
[4] Se t.ex. rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, 25.7.1975, s. 39).
[5] Se t.ex. rådets direktiv 76/756/EEG av den 27 juli 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om montering av belysning av ljussignalsanordningar på motorfordon och släpvagnar till dessa fordon (EGT L 262, 27.9.1976, s. 1).
[6] Se t.ex. rådets direktiv 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens (EGT L 283, 28.10.1980, s. 23).

Vissa huvudlinjer i harmoniseringsarbetet kan dock urskiljas som åtminstone delvis indikerar vilket utrymme det finns för nationella regler. Man kan här tala om skilda metoder för harmonisering.

4.4 Harmoniseringsmetoder

4.4.1 Total eller optionell harmonisering

Total eller full harmonisering medför två förpliktelser för medlemsstaterna. För det första måste de medge fri rörlighet för varor som uppfyller kraven i de gemensamt antagna reglerna. För det andra får de inte medge marknadstillträde för varor som inte uppfyller kraven. I praktiken innebär detta att det nationella lagstiftningsområdet blir helt upptaget av harmoniserade nationella föreskrifter (eng. preemption). Någon avvikelse därifrån finns inte utrymme för.[7]

Mot denna bakgrund fann EG-domstolen i det s.k. *Salmonellamålet* att det var otillåtet för Sverige att tillämpa importkontroll av kött och ägg m.m. från andra medlemsstater för att hindra spridning av Salmonella, eftersom området var harmoniserat och kontrollen skulle ske i exportlandet. Domstolen påpekade att misstro mot andra medlemsstaters kontroller inte gör ensidiga skyddsåtgärder godtagbara.[8]

Detta är självfallet ett effektivt sätt att åstadkomma t.ex. fri rörlighet för en viss produktkategori. Metoden har emellertid den nackdelen att den minskar bredden av produktutbudet; regionala och lokala särarter kan därmed gå förlorade. Vidare är den innovationshämmande eftersom tekniska specifikationer blir låsta i bestämmelser som tar tid att ändra, vilket gör det svårt att följa den tekniska utvecklingen.

Optionell harmonisering innefattar endast den första förpliktelsen, dvs. medlemsstaterna måste medge marknadstillträde för produkter som uppfyller EG-kraven, men har möjlighet att behålla ett parallellt regelsystem som producenterna kan välja att rätta sig efter i stället.[9] Metoden har den nackdelen att den stat som behåller

[7] Se t.ex. rådets direktiv 70/156/EEG av den 6 februari 1970 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon (EGT L 42, 23.2.1970, s. 1) i dess senaste lydelse.
[8] C-111/03, kommissionen mot Sverige, REG 2005, s. I-8789.
[9] Se t.ex. rådets direktiv 83/575/EEG av den 26 oktober 1983 om ändring av direktiv 71/316/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om gemensamma föreskrifter för både mätdon och meteorologiska kontrollmetoder (EGT L 332, 28.11.1983, s. 43).

strängare regler än de gemensamma skapar konkurrensmässiga nackdelar för inhemsk industri. Varor som uppfyller de gemensamma mindre långtgående kraven måste ju släppas in och kan konkurrera fritt på den nationella marknaden. Kravnivån i de optionella direktiven kan därför i praktiken fungera som ett tak för hur långt skyddsintresset sträcker sig inom EU. Vidare blir det ofta förvirrande och arbetsamt för den nationella förvaltningen att på samma gång tillämpa två regelsystem som grundar sig på samma skyddshänsyn, t.ex. allmän hälsa, konsument-, miljö- eller arbetsmiljöskydd. Till detta kommer att staterna är skyldiga att därutöver bedöma om någon annan stats nationella regler är likvärdiga med de inhemska, eftersom de då är skyldiga att medge marknadstillträde även för varor som uppfyller dessa regler i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande (se *avsnitt 2.3*). Bedömningen av överensstämmelse med de uppställda kraven måste alltså utföras på ett flexibelt sätt.

4.4.2 Den äldre harmoniseringsmetoden och den nya metoden

Man brukar skilja mellan den äldre harmoniseringsmetoden, som kan innebära optionell eller total harmonisering, och den s.k. nya metoden (new approach), vilken innebär att arbetet enbart koncentreras på de mest grundläggande frågorna. Direktiv enligt den gamla metoden innehåller som framgått tämligen detaljerade krav på produkters utformning. Harmoniseringsdirektiv enligt nya metoden ska däremot endast uppta grundläggande säkerhetskrav men inte föreskriva hur kraven ska uppfyllas. Det ankommer på de europeiska standardiseringsorganen CEN (Comité Européen de Normalisation), CENELEC (Comité Européen de Normalisation Electrotechnique) och ETSI (European Telecommunication Standard Institute) att enligt särskilda mandat från kommissionen arbeta fram europeiska standarder, enligt vilka varor kan tillverkas och anses uppfylla säkerhetskraven. Dessa standarder är frivilliga för tillverkaren att tillämpa men innebär en presumtion för att direktivets krav är uppfyllda. Det är att märka att europastandarden kan spela en stor roll även på det icke harmoniserade området genom att den i allmänhet representerar en samordnad syn på vilka krav som får ställas på en produkt inom EU. Utgångspunkten är

som framgått att varor som får marknadsföras i ett land även ska få marknadsföras i övriga länder.

Nya-metoden-direktiv innehåller därför, förutom grundläggande säkerhetskrav, bestämmelser om hur bedömning av överensstämmelse med kraven ska utföras. Som bevis på att produkten uppfyller de grundläggande kraven i direktivet ska produkten märkas med symbolen CE. Detta är tillverkarens ansvar. Alla nya-metoden-direktiv innehåller dock inte krav på CE-märkning.

Direktiven innehåller därutöver särskilda bestämmelser om marknadskontroll. De direktiv som är utformade enligt nya metoden är följande:

- Leksaker[10]
- Maskiner[11]
- Tryckbärande anordningar[12]
- Medicintekniska produkter[13]
- Elektriska och elektroniska apparater samt gasapparater[14]
- Informationsteknologi och telekommunikation[15]
- Luftfart[16]
- Järnvägstransport[17]
- Sjöfart[18]
- Fartyg[19]

[10] Se direktiv 88/378/EEG ändr. 93/68/EEG och 99/815/EG ändr. 2005/84/EG.
[11] Se direktiv 2006/42/EG, 2000/9/EG, 89/686/EEG ändr. 93/68, 93/95, 96/58, förordn. 1882/2003 samt direktiv 96/16/EG ändr. 2006/42/EG, förordn. 1882/2003 och 94/9/EG.
[12] Se direktiv 97/23/EG, ändr. förordn. 1882/2003, direktiv 99/36/EC ändr. 2001/2/EG, direktiv 2002/50/EG samt direktiv 87/404/EG ändr. 90/488/EEG, 93/68/EEG.
[13] Se direktiv 93/42/EEG ändr. 98/79, 2000/70, 2001/104, 1882/2003, direktiv 90/385/EEG ändr. 93/42, 93/68, förordn. 1882/2003 och direktiv 98/79/EEG ändr. förordn. 1882/2003.
[14] Se direktiv 92/75/EEG ändr. förordn. 1882/2003, direktiv 96/57/EG ändr. 2005/32/EG, direktiv 92/42/EEG ändr. 93/68, 2004/8, 2005/32, direktiv 90/396/EEG ändr. 93/68, direktiv 2000/55/EG, direktiv 73/23/EEG ändr. 93/68 och direktiv 2004/108/EG.
[15] Se direktiv 2002/21/EG, direktiv 87/95/EEG ändr. 807/2003, direktiv 1999/5/EG ändr. förordn. 1882/2003 och beslut 676/2002/EG.
[16] Se förordning 3922/91 ändr. 1592/2002, 1899/2006, 1900/2006, 8/2008.
[17] Se direktiv 2004/49/EG, direktiv 96/48/EG ändr. 2004/50, 2007/32 och direktiv 2001/16/EG ändr. 2004/50, 2007/32.
[18] Se direktiv 96/98/EG ändr. 98/85, 2002/75, 2002/84 och direktiv 98/18/EG ändr. 2003/24, 2003/75.
[19] Se direktiv 94/25/EG ändr. 2003/44, förordn. 1882/2003 och direktiv 2006/87/EG ändr. 2006/137.

- Mätinstrument[20]
- Explosiva varor och pyrotekniska artiklar[21]
- Utrustning avsedd att användas utomhus[22]

Den nya metoden, som har funnits sedan 1985, har även inneburit att ett öppet system har byggts upp för provning och kontroll. Detta innebär att obligatoriska förhandsgodkännanden av myndigheter har avskaffats inom de produktområden som berörs. Huvudregeln är i stället att tillverkaren själv kan intyga att produkten uppfyller de krav som ställs i berörda direktiv. I vissa fall förutsätts dock att tillverkaren har ett certifierat kvalitetssystem eller uppdrar åt ett oberoende kontrollorgan, s.k. anmält organ, att bedöma om produkten uppfyller de väsentliga kraven innan den släpps ut på marknaden. Anmälda organ är sådana som av en medlemsstat bedömts kompetenta att utföra provning, kontroll eller certifiering under ett visst produktdirektiv och av medlemsstaten anmälts till EU för sådana uppgifter. De anmälda organen konkurrerar om uppdragen i ett öppet system. Den offentliga tillsynen av att produkter följer de föreskrivna kraven sker i första hand genom marknadskontroll.

4.4.3 Ramverk för framtida EU-lagstiftning på varuområdet

Den nya metoden har nu kommit till uttryck i Europaparlamentets och rådets beslut nr 768/2008/EG om en gemensam ram för saluföring av produkter.[23] Av stor betydelse är att det i beslutet fastställs gemensamma principer och referensbestämmelser som är tänkta att användas på alla produktområden, med några undantag. Beslutet ska ligga till grund vid en översyn eller omarbetning av befintlig EU-lagstiftning. Det utgör därmed ett allmänt horisontellt ramverk för framtida lagstiftning om harmonisering på varuområdet. I beslutet fastställs skyldigheter för ekonomiska aktörer och en rad olika förfaranden för bedömning av överensstämmelse. Det fastställs också regler för CE-märkning och marknadskontroll.

[20] Se direktiv 90/384/EEG ändr. 93/68 och direktiv 2004/22/EG.
[21] Se direktiv 93/15/EEG ändr. förordn. 1882/2003 och direktiv 2007/23/EG.
[22] Se direktiv 2000/14/EG ändr. 2005/88.
[23] Europaparlamentets och rådets beslut nr 768/2008/EG av den 9 juli 2008 om en gemensam ram för saluföring av produkter och upphävande av rådets beslut 93/465/EEG, EUT L 218, s. 82.

Det betonas att man, i överensstämmelse med den nya metoden, i möjligaste mån bör undvika att gå in på tekniska detaljer och i stället fastställa de grundläggande kraven. I sådan lagstiftning bör det, när så är lämpligt, hänvisas till harmoniserade standarder som antagits i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG.

I syfte att erbjuda ett urval av klara, tydliga och enhetliga förfaranden för bedömning av överensstämmelse och begränsa antalet möjliga varianter innehåller beslutet en uppsättning moduler, som gör det möjligt för EU-lagstiftaren att välja mellan mer eller mindre strikta förfaranden allt efter risknivå och den erforderliga säkerhetsnivån. Det anges också att det ska finnas ett förfarande för överklagande av det anmälda organets beslut.

När det gäller marknadskontroll framhålls att det ankommer på medlemsstaterna att se till att marknadskontrollen inom deras territorium är stark och effektiv och att förse sina behöriga marknadskontrollmyndigheter med tillräckliga befogenheter och resurser.

4.4.4 Förordningen om ackreditering och marknadskontroll

Utöver beslut nr 768/2008/EG om en gemensam ram för saluföring av produkter, har också förordning (EG) nr 765/2008[24] om ackreditering och marknadskontroll utfärdats. I ingressen till förordningen understryks att det är nödvändigt att se till att produkter som omfattas av den fria rörligheten för varor inom gemenskapen uppfyller krav som tillgodoser en hög skyddsnivå för allmänna intressen som hälsa och säkerhet, hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, konsumentskydd, miljöskydd och säkerhet, samtidigt som det säkerställs att den fria rörligheten för varor inte begränsas mer än som tillåts enligt harmoniserad gemenskapslagstiftning eller annan relevant gemenskapslagstiftning. Mot denna bakgrund innehåller förordningen gemenensamma bestämmelser om ackreditering, marknadskontroll, kontroll av produkter från tredjeländer och CE-märkning. Till skillnad från beslut 768/2008/EG, som riktar sig till gemenskapslagstiftaren, riktar sig förordning 765/2008 till medlemsstaterna och blir direkt bindande i dessa från och med den dag den ska tillämpas, dvs. den 1 januari 2010.

[24] Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93, EUT nr L 218, s. 30.

Ackreditering

Med ackreditering avses ett formellt erkännande att ett organ är kompetent att utföra vissa specificerade tjänster, t.ex. provningar. Det påpekas i ingressen till förordningen att ackreditering ingår i ett övergripande system som också omfattar bedömning av överensstämmelse och marknadskontroll, och som syftar till att bedöma och säkerställa att tillämpliga krav uppfylls. Ackrediteringens särskilda värde sägs ligga i att den utgör ett officiellt uttalande om den tekniska kompetensen hos de organ som har till uppgift att säkerställa att tillämpliga krav uppfylls. Ett ackrediteringssystem som grundar sig på bindande bestämmelser sägs bidra till att stärka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna beträffande kompetensen hos organ för bedömning av överensstämmelse och följaktligen också förtroende för de intyg och provningsrapporter dessa utfärdar. Därmed förstärks principen om ömsesidigt erkännande. I förordningens avsnitt om ackreditering finns sålunda allmänna principerna för ackreditering, bestämmelser om hur ackreditering ska gå till, bestämmelser om förbud mot konkurrens mellan ackrediteringsorgan, bestämmelser om krav på ackrediteringsorganen, bestämmelser om ömsesidigt erkännande av ackrediteringsorgan samt bestämmelser om en europeisk ackrediteringsstruktur.

Marknadskontroll

För att den gränslösa inre marknaden ska kunna fungera förutsätts vidare att medlemsstaterna aktivt övervakar att de produkter som förekommer på marknaden verkligen uppfyller de krav som är angivna i direktiven och att föreskrivna förfaranden för bedömning av överensstämmelse följs. Inom EU förekommer betydande variationer mellan medlemsstaterna i hur marknadsövervakningen faktiskt utövas. I förordningens avsnitt om marknadskontroll finns därför bl.a. bestämmelser om nationella myndigheters informationsskyldighet, bestämmelser om hur marknadskontroll ska genomföras samt bestämmelser om vilket förfarande som ska iakttas när produkter utgör en allvarlig risk.

4.5 Avvikelser från harmoniserade regler

4.5.1 Syftet med de harmoniserade reglerna måste beaktas

EG-domstolen har, beträffande varuområdet, slagit fast att medlemsstaterna inte längre kan rättfärdiga regler som strider mot den fria varurörligheten när ett område har harmoniserats, eftersom de i det läget har överfört lagstiftningsmakt till gemenskapen och utrymmet för regelgivning därmed är upptaget.[25] Observera dock att detta, som framgått ovan, inte gäller när direktiven är optionella.

Detta förhållningssätt tillämpade domstolen i målet kommissionen mot Storbritannien.[26] Bakgrunden var att Storbritannien hade infört krav på dimlampor utöver de tekniska krav på bilar som uppställdes i motorfordonsdirektiven. Domstolen fann dock att utrymme saknades för ytterligare obligatoriska krav utöver de redan föreskrivna. Direktivet i fråga, 76/756/EEG om montering av belysning och ljussignalsanordningar på motorfordon, medförde alltså en totalharmonisering.[27] Ett svenskt exempel på detta är det ovannämnda s.k. *Salmonellamålet*, där EG-domstolen fann att det var otillåtet för Sverige att tillämpa importkontroll av kött och ägg m.m. från andra medlemsstater för att hindra spridning av Salmonella, eftersom området var harmoniserat och kontrollen skulle ske i exportlandet.[28] Ett ytterligare exempel är Regeringsrättens dom i RÅ 2005 ref 2, *Monsanto*. Regeringsrätten konstaterade att Sverige inte fick tillämpa egna strängare regler angående växtskyddsmedlet glysofat eftersom gällande EG-regler innebar total harmonisering.[29]

Gemenskapslagstiftningen kan emellertid avsiktligen vara ofullständig. Harmoniseringen är som sagt målinriktad. Den är ofta inriktad på vissa för den gränsöverskridande verksamheten viktiga punkter. Det är inte säkert att dessa bestämmelser räcker för den nationella tillämpningen. Utöver de bestämmelser som ska införas till följd av direktivet kan behövas ytterligare nationella regler för att ett visst område ska bli effektivt reglerat. Som exempel kan

[25] Se t.ex. mål 5/77, Tedeschi, REG 1977, s. 1555, mål 251/78, Denkavit, REG 1979, s. 3369, mål 28/84, kommissionen mot Tyskland, REG 1985, s. 3097 och mål C-246/91, kommissionen mot Frankrike, REG 1993, s. I-2289.
[26] Mål 60/86, REG 1988, s. 3921.
[27] Jfr även mål 237/82, Jongenell Kaas, REG 1984, s. 483 och mål 205/84, kommissionen mot Tyskland, REG, s. 3755.
[28] C-111/03, kommissionen mot Sverige, REG 2005, s. I-8789.
[29] Se Bernitz, U. och Kjellgren, A., Europarättens grunder, 3:e uppl., Norstedts juridik 2007, s. 354. Se även C-162/97, Åklagaren mot Gunnar Nilsson m.fl., REG 1998, s. I-7477 (ang. försäljning av sperma från tjurrasen belgisk blå).

nämnas direktivet 86/653/EEG om handelsagentur.[30] Det innehåller bestämmelser om det interna förhållandet mellan agenten och huvudmannen, medan frågor om förhållandet till tredje man och t.ex. frågor om skadestånd och framtida uppsägning lämnats utanför.

Det är också tänkbart att det finns närliggande nationella regleringar som inte täcks av de harmoniserade produktkraven. Den typen av regleringar torde kunna falla utanför även ett totalharmoniserat område. De grundläggande principerna om fri rörlighet gäller dock självfallet under alla förhållanden.

En generell möjlighet för medlemsstaterna att i ett särskilt fall avvika från harmoniserade regler utgör möjligheten att utnyttja en s.k. skyddsklausul, som normalt förekommer i direktiven. Tillämpningen av en skyddsklausul medför dock inte annat än en provisorisk avvikelse och är inte i egentlig mening ett undantag.

4.5.2 Tillåtna avvikelser

Artikel 95.4 och 5 EG

Inom EU har medlemsstaterna en begränsad rätt att frångå harmoniserade krav. Detta kan ske om en avvikande reglering bekräftas av kommissionen enligt proceduren i EG-fördragets artikel 95.4 och 5, den s.k. miljögarantin.

Bestämmelsen ger medlemsstaterna möjlighet att tillämpa strängare nationella regler än dem som har beslutats av EG, om de grundas på viktiga samhällshänsyn, bl.a. miljöskyddet. Bestämmelsen är resultatet av en politisk kompromiss inför antagandet av enhetsakten. Medlemsstater med höga ambitioner på vissa politikområden, såsom miljö- och arbetsmiljö, kunde inte acceptera att den grundläggande beslutsregeln på inre marknadsområdet blev kvalificerad majoritet, om de inte samtidigt tillförsäkrades en möjlighet att tillämpa mer långtgående nationella bestämmelser. Bestämmelsen innebär en avvikelse från de grundprinciper som dittills gällt, att harmonisering på inremarknadsområdet eliminerar utrymmet för avvikande nationella bestämmelser.

Ett exempel på tillämpning av artikel 95.4 är det svenska målet *Kortas*.[31] Kortas hade åtalats för att i sin affär ha sålt tyskt godis

[30] Rådets direktiv 86/653/EEG av den 18 december 1986 om samordning av medlemsstaternas lagar om självständiga handelsagenter (EGT L 382, 31.12.1986, s. 17).
[31] Mål C-319/97, Kortas, REG 1999, s. I-3143.

som innehöll färgämnet E 124, vilket var förbjudet i Sverige. Färgämnet E 124 fick dock användas i konfektyr enligt direktiv 94/36/EG som hade antagits med stöd av artikel 95 EG (då artikel 100a). Den svenska regeringen hade använt sig av undantagsmöjligheten i artikel 95.4 EG och begärt hos kommissionen att få tillämpa det svenska förbudet. Kommissionen hade dock inte svarat på denna begäran när åtal mot Kortas väcktes. EG-domstolen fann att det var otillåtet för medlemsstaten att tillämpa sin avvikande lagstiftning innan kommissionen hade fattat beslut därom. Den då aktuella lydelsen av artikel 95.4 innehöll inte heller någon tidsfrist inom vilken kommissionen skulle fatta sitt beslut. EG-domstolen var kritisk till kommissionens passiva agerande men fann ändå att direktivet gällde fullt ut även i Sverige. Kortas friades. Artikel 95.5 EG behandlas mer utförligt i *avsnitt 7.2.1.*

Minimiharmonisering

Principen om minimiharmonisering har stöd i EG-fördraget på flera ställen. Den finns inskriven i artikel 176 vad avser miljöåtgärder, 137.5 vad avser arbetsmiljö och 153.5 när det gäller konsumentskydd. Minimiharmonisering medför en mindre grad av inblandning från gemenskapens sida, vilket ger medlemsstaterna större utrymme för nationell regelgivning.

Minimiharmonisering används ofta när krav ställs på själva produktionsprocessen. På arbetsmiljöområdet kan det t.ex. röra sig om gränsvärden för hur förorenad luften på arbetsplatsen tillåts vara. Gemenskapen fastställer en viss luftkvalitetsnivå som minst ska gälla. Detta leder till jämnare konkurrensförhållanden mellan länderna än om ingen harmonisering alls hade skett.

Minimiharmonisering medför att de allmänna principerna fortsätter att spela en betydelsefull roll även då harmoniseringsåtgärder har beslutats. När en medlemsstat utnyttjar sitt utrymme för regelgivning utöver den av gemenskapen satta nivån måste dessa principer respekteras.[32] Mot denna bakgrund föreskrivs i artikel 153.5 och 176 EG att åtgärder som går utöver de harmoniserade minimikraven ska anmälas till Europeiska kommissionen.

[32] Jfr mål 382/87, Buet v. Ministère Public, REG 1989, s. 1235, där domstolen uttalade att en fransk regel som gick längre än bestämmelserna i direktivet 85/577/EEG om hemförsäljning (EGT L 372, 31.12.1985, s. 31) varken var oförenlig med direktivet eller med artikel 30, trots dess handelshindrande effekt.

4.5.3 Goldplating

Det har ovan anförts att syftet med de harmoniserade reglerna måste beaktas. Ett uttryck som anknyter till detta är *goldplating*, vilket berörs särskilt här. I den mån ett regleringsområde omfattas av gemenskapsrättslig harmonisering är det som framgått i princip inte tillåtet att uppställa särskilda nationella krav på varor och tjänster. Vanligaste rättsakt för harmonisering är direktivet. Direktivet såsom gemenskapsrättsligt styrmedel innebär emellertid att medlemsstaternas interna nationella regler anpassas till varandra utan någon total likriktning. Direktivet är bindande vad gäller resultatet men överlämnar åt medlemsstaten att välja form och medel för att uppnå resultatet. Vid genomförandet av direktiv har medlemsstaterna ofta ett ej ringa skönsmässigt utrymme. De kan t.ex. utsträcka rapporteringsskyldigheter, tillfoga produktkrav eller skärpa sanktioner utöver vad gemenskapsrätten noga taget påkallar. Situationerna kan naturligtvis vara av högst varierande natur.

Med uttrycket goldplating avses att det nationella genomförandet av gemenskapsrätten går utöver vad tillämplig rättsakt fordrar utan att för den skull överskrida gränsen för vad som är rättsligt godtagbart. Även om termen ibland används i en vidare bemärkelse än den angivna, bör sålunda goldplating skiljas från direktivstridigt genomförande, vilket kan angripas av kommissionen genom fördragsbrottsförfarandet. Till goldplating hänförs inte heller s.k. opting out i fråga om avregleringsåtgärder. Det förekommer att direktiv medger medlemsstaterna att upphäva vissa slags nationella regler men inte förpliktar till det. En medlemsstat som i ett sådant fall väljer att bibehålla sina regler, har inte därigenom tillfogat ytterligare krav utöver direktivets.

Avgörandet av vad som är rättsligt godtagbart vid genomförande av ett direktiv kan innefatta grannlaga bedömningar av såväl rättslig som politisk natur. I den mån den svenska modellen medför att regleringsansvaret ligger hos en sektorsmyndighet blir det denna som får uppmärksamma och ta ställning till sådana frågor. Överskrids gränsen kan det uppstå fråga om fördragsbrott. Tydligen är också, såsom framhålls i inremarknadsutredningens direktiv, gränsen mellan vad som enligt det föregående utgör goldplating i egentlig mening och de situationer där en anmälan till kommissionen t.ex. enligt det förfarande som avses i artikel 95 EG svår att med bestämdhet dra.

Det kan tänkas finnas goda skäl att nationellt genomföra en rättsakt på sådant sätt att genomförandet kan bedömas innebära s.k. goldplating. Tillfogas ska emellertid att företeelsen, ehuru rättsenlig, inte av kommissionen anses vara god genomförandesed, eftersom det kan föranleda kostnader som annars hade kunnat undvikas.[33]

[33] Jfr European Commission; Better Regulation; Glossary.

5 Medlemsstaternas skyldighet att säkra en effektiv tillämpning av inremarknadsreglerna

Det har under den tid som den inre marknaden har utvecklats många gånger konstaterats i rapporter och utredningar, inte minst från Europeiska kommissionen, att det finns brister i företagens rättsskydd, eftersom inte alla beslut som påverkar möjligheterna att agera på den inre marknaden kan omprövas. Som kommer att diskuteras längre fram är detta också ett problem vid tillämpningen av inremarknadsbestämmelserna i Sverige. Detta är inte tillfredsställande ur ett allmänt perspektiv, då felaktiga beslut som inte överklagas riskerar att leda till och befästa hinder för genomförande av en väl fungerande inre marknad med välfärdsförluster till följd. Det innebär dessutom att företagens rättssäkerhet åsidosätts på ett sätt som strider mot EG-rätten. Även om huvudregeln är att medlemsstaterna själva bestämmer över sina processuella ordningar, ska nationella processuella bestämmelser inte hindra EG-rättens effektiva genomslag på nationell nivå, om det inte är berättigat av hänsyn till allmänintresset. Om det t.ex. saknas rimliga förutsättningar att väcka talan och få sina anspråk prövade lever Sverige inte upp till sina åtaganden vare sig enligt EG-rätten eller enligt Europakonventionen.

I detta avsnitt behandlas mot denna bakgrund EG-rättens krav på genomslag och effektivitet, dvs. framför allt direkt effekt, företräde och medlemsstatens skadeståndsskyldighet. Syftet med avsnittet är att visa vilket ansvar medlemsstaterna har för att få regelverket för den inre marknaden att fungera.

5.1 Lojalitetsprincipen

I artikel 10 EG uttrycks den s.k. lojalitetsprincipen. Bestämmelsen har följande lydelse:

> Medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av detta fördrag eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner. Medlemsstaterna skall underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs.
>
> De skall avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås.

Lojalitetsprincipen har haft stor betydelse för gemenskapsrättens utveckling[1] och har utnyttjats av EG-domstolen som tolkningsbakgrund i flera fall där tämligen kontroversiella rättsprinciper har utvecklats. Den har i princip använts av EG-domstolen i alla mål där det har varit fråga om att säkerställa EG-rättens effektiva genomslag på nationell nivå. Principen innebär att medlemsstaterna ska förhålla sig lojala mot fördragsmålen och sålunda inte motverka EG-rättens genomslag. Lojalitetsprincipen har sålunda lagts till grund för principen om EG-rättens företräde och fulla genomslagskraft i bl.a. *Costa mot Enel* och *Factortame*[2] och för medlemsstaternas skadeståndsskyldighet gentemot enskilda individer för överträdelser av EG-rätten i *Francovich*.[3]

5.2 Direkt effekt

En fråga som EG-domstolen avgjorde på tidigt 1960-tal var om bestämmelserna i EG-fördraget (dåvarande EEG-fördraget) kunde grunda rättigheter för enskilda även om detta inte uttryckligen framgick av fördraget.[4] EG-domstolens jakande svar på denna fråga gav upphov till den s.k. direkt effekt-doktrinen. Det banbrytande

---

[1] Se närmare Gormley. L.W., *The Development of General Principles of Law Within Article 10 (ex Article 5) EC*, i General Principles of European Community Law (red.) Bernitz, U och Nergelius, J, (Kluwer 2000) s. 113 ff, Temple Lang, J, *Community Constitutional Law:* Article 5 EEC Treaty, CML Rew 1990, s. 645, Hallström, P, *Medlemsstaternas verkställande av EG-rätten*, JT 1992-93, s. 59, 69 och Pålsson, S, *EG-fördragets inledande bestämmelser*, kap. 5 i EU-publika, Kommentar till EG-rätten (Norstedts Juridik 1996).

[2] Mål C-213/89, Factortame, REG 1990, s. I-2433, svensk specialutgåva, volym 10, s. 435.

[3] Målen C-6/90 och 9/90, Francovich, REG 1991, s. I-5357, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-435.

[4] Se närmare i Hettne, J och Otken Eriksson, I (red.), *EU-rättslig metod – Teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, Norstedts juridik 2005, s. 95 ff.

fallet var *Van Gend en Loos*[5] som rörde nederländska tullavgifter som togs ut i strid med EG-rätten. EG-domstolen underströk att syftet med fördraget var att upprätta en gemensam marknad vars funktion direkt berör såväl staterna som deras medborgare, vilket innebär att fördraget är mer än ett avtal som skapar skyldigheter mellan de avtalsslutande parterna. Den hänvisade till att i ingressen till fördraget omtalas, förutom medlemsstaterna, deras medborgare. Domstolen underströk vidare att med stöd i fördraget hade institutioner skapats till vilka medlemsstaterna har överlämnat en del av sina suveräna befogenheter. Institutionernas åtgärder påverkar både länderna och deras medborgare. Slutligen erinrade domstolen om att dess uppgift enligt artikel 177 (nu artikel 234 EG) var att garantera att fördraget tolkas likformigt av de nationella domstolarna, av vilket den menade följde att medlemsstaterna erkänt att gemenskapsrätten är en rättsordning som enskilda kan stödja sig på inför de nationella domstolarna.

Mot denna bakgrund uttalade EG-domstolen att:

> [G]emenskapen utgör en ny rättsordning inom folkrätten till vars förmån staterna, låt vara på begränsade områden, har inskränkt sina suveräna rättigheter och som inte enbart medlemsstaterna utan även dessas medborgare lyder under.
>
> På samma sätt som gemenskapsrätten ålägger de enskilda förpliktelser, är den följaktligen även avsedd att oberoende av medlemsstaternas lagstiftning skapa rättigheter som blir en del av de enskildas rättsliga arv.
>
> Rättigheterna uppkommer inte enbart då detta uttryckligen sägs i fördraget, utan även på grund av de skyldigheter som fördraget på ett väl angivet sätt ålägger såväl de enskilda som medlemsstaterna och gemenskapens institutioner.

Därefter konstaterade domstolen att artikel 12 i fördraget innehöll ett klart och villkorslöst förbud för en medlemsstat att införa nya eller att skärpa tullar, eller avgifter med motsvarande verkan, gentemot en annan medlemsstat. Det krävs inte åtgärder på nationell nivå för att bestämmelsen ska kunna ges rättsliga verkningar. Artikel 12 kunde sålunda göras gällande av enskilda inför nationella domstolar.

Direkt effekt-doktrinen ledde till ökat rättsskydd för enskilda individer inom hela gemenskapen. Enskilda individer (och deras juridiska ombud) gavs härigenom rättigheter som de kunde utnyttja inför nationella domstolar och andra myndigheter, där EG-rättsliga

[5] Mål 26/62, Van Gend en Loos, REG 1963, s. 1, svensk specialutgåva, volym 1, s. 161.

bestämmelser och principer inverkar på utgången. Genom direkt effekt-doktrinen gavs också de nationella domstolarna ett särskilt ansvar för EG-rättens korrekta tillämpning i medlemsstaterna. Systemet med förhandsavgöranden blev på så sätt mycket viktigare. EG-domstolen fick väsentligt fler tillfällen att utveckla EG-rätten, sedan nationella domstolar till följd av direkt effekt-doktrinen började ställa tolkningsfrågor till EG-domstolen.

5.3 EG-rättens företräde

Om en domstol i en medlemsstat skulle finna att en nationell bestämmelse strider mot en EG-rättslig bestämmelse som har direkt effekt, ska domstolen inte tillämpa den nationella bestämmelsen i det aktuella målet. Enligt EG-domstolens praxis har den EG-rättsliga bestämmelsen nämligen företräde framför nationella regler och ska tillämpas oavsett vad som föreskrivs i den nationella rättsordningen. I målet Costa mot Enel, klargjorde EG-domstolen detta förhållande för första gången.

Detta mål, som i sak handlade om en obetald elräkning, utgör ett logiskt komplement till vad domstolen uttalat i målet van Gend en Loos. Bakgrunden till den nationella tvisten var att Costa, som var aktieägare i ett italienskt elbolag, hävdade att han inte var skyldig att betala en förfallen elräkning, eftersom en italiensk nationaliseringslag med avseende på el-industrin stred mot fördragets regler om handelsmonopol, etableringsrätt samt statsstöd. Av principiellt intresse var dessutom att den ifrågavarande nationaliseringslagen hade antagits efter ratificeringen av EEG-fördraget. I Italien gällde nämligen enligt konstitutionell praxis att den senare antagna lagen alltid skulle gälla framför den tidigare (lex posterior-principen).

En fråga ställdes därför till EG-domstolen om EG-rätten överhuvudtaget kunde beaktas av en nationell domstol när den nationella lagstiftaren i ett senare skede stiftat en lag som enligt konstitutionell praxis tog över.

EG-domstolen gav följande principiella svar:

> Genom att skapa en gemenskap för obegränsad tid som har egna institutioner, är en egen juridisk person, har en egen rättskapacitet och rätt att uppträda som part på det internationella planet samt, särskilt, har verkliga befogenheter som härrör från det förhållandet att staterna begränsat sin suveränitet eller överlåtit sina befogenheter till gemenskapen, har medlemsstaterna begränsat sina suveräna rättigheter, om

> än inom begränsade områden, och därigenom skapat en rättsordning som binder såväl staternas medborgare som staterna själva.

Domstolen uttalade därpå att

> det förhållandet att gemenskapsrätten utgör en del av varje medlemsstats nationella rättsordning gör att staterna inte kan låta en nationell regel, även om den beslutats senare, få företräde framför det rättsliga system som de har skapat tillsammans. En sådan regel kan därför inte vara förenlig med det gemenskapsrättsliga systemet.

Domstolen tillade att gemenskapsrättens genomslagskraft inte i praktiken kan variera från en stat till en annan, därför att den viker för efterföljande nationell lag, utan att det äventyrar att de i artikel 5.2 (nu artikel 10.2 EG) åsyftade fördragsmålen uppnås och leder till en sådan särbehandling som artikel 7 (nu artikel 12 EG) förbjuder.

EG-domstolen har i sin rättspraxis successivt utvecklat principen om gemenskapsrättens företräde framför nationell rätt. I korthet innebär principen att samtliga myndigheter och domstolar i medlemsstaterna är skyldiga att tillämpa gemenskapsrätten i dess helhet och att skydda de rättigheter som enskilda direkt erhållit på grundval av gemenskapsrätten genom att underlåta att tillämpa varje bestämmelse i den nationella lagstiftningen som kan strida mot gemenskapsrätten.[6]

Principerna om direkt effekt och företräde innebär sammantaget att medlemsstaten är skyldig att garantera gemenskapsrättens effektiva genomslag på nationell nivå. EG-domstolen har sålunda understrukit att det åligger de nationella domstolarna att säkerställa att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna ges *full verkan*.[7]

EG-domstolen har i avgöranden från senare år även betonat vikten av att *nationella myndigheter* bidrar till gemenskapsrättens effektiva genomslag på nationell nivå. Det är alltså inte tillräckligt att EG-rätten tillämpas och ges företräde i samband med en talan

[6] Se bl.a. mål 26/62, Van Gend en Loos , REG 1963, s. 1 och 23, svensk specialutgåva, volym 1, s. 161, mål 6/64, Costa, REG 1964, s. 1141 och 1158-1160, svensk specialutgåva, volym 1, s. 211, mål 106/77, Simmenthal , REG 1978, s. 629; svensk specialutgåva, volym 4, s. 75, målen C-6/90 och C-9/90, Francovich m.fl., REG 1991, s. I-5357, svensk specialutgåva, volym 11, s. 435, mål C-453/99, Courage och Crehan, REG 2001, s. I-6297, mål C-118/00, Larsy, REG 2001, s. I-5063, och mål C-188/00, Kurz , REG 2002, s. I-10691.

[7] se bl.a. mål 106/77, Simmenthal, REG 1978, s. 629, punkt 16, svensk specialutgåva, volym 4, s. 75, mål C-213/89, Factortame m.fl., REG 1990, s. I-2433, punkt 19, svensk specialutgåva, volym 10, s. 435, och mål C-453/99, Courage och Crehan, REG 2001, s. I-6297, punkt 25.

vid nationell domstol, utan EG-rätten måste iakttas fullt ut redan på myndighetsnivå. EG-domstolen tycks heller inte anse att direkt effekt är en förutsättning för att en bestämmelse ska ha företräde. Nationella bestämmelser som strider mot EG-rätten får helt enkelt inte tillämpas.[8]

Ett gott exempel är målet *CIF*[9] som gällde konkurrensbegränsande kartellverksamhet på den italienska tändsticksmarknaden. Kartellen hade skapats genom italiensk lagstiftning i vilken även de inblandade företagens löpande verksamhet reglerades. När den italienska konkurrensmyndigheten ingrep uppstod en konflikt mellan nationell rätt och konkurrensreglerna i EG-fördraget. Efter att CIF hade överklagat konkurrensmyndighetens beslut begärde den nationella domstolen ett förhandsavgörande. EG-domstolen erinrade om att enligt fast rättspraxis medför gemenskapsrättens företräde *att varje nationell bestämmelse som strider mot en gemenskapsbestämmelse inte får tillämpas.*[10] EG-domstolen begränsade alltså inte företrädet till bestämmelser med direkt effekt. Den framhöll också att skyldigheten att underlåta att tillämpa inhemska lagbestämmelser som strider mot gemenskapsrätten åligger såväl nationella domstolar som andra statliga organ, inbegripet administrativa myndigheter. Dessa ska vidta samtliga åtgärder som är nödvändiga för att underlätta gemenskapsrättens fulla genomslag på nationell nivå.[11]

Skyldigheten för nationella myndigheter att säkerställa att gemenskapsrätten efterlevs har även bekräftats i *Delena Wells*[12] och i *Kühne & Heitz*.[13] Inte heller i dessa avgörandena anges direkt effekt vara en förutsättning för företräde. I stället understryks att offentliga organ måste respektera lojalitetsprincipen i artikel 10 EG.

5.4 Direkt effekt av direktiv

Att bestämmelser i direktiv grundar rättigheter för enskilda, när de har införlivats med nationell rätt, följer av att de då utgör just nationell rätt. Att bestämmelser i direktiv kan grunda rättigheter

[8] Se Hettne, J. och Otken Eriksson, I. (red.), *EU-rättslig metod – Teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, Norstedts juridik 2005, s. 113.
[9] Mål C-198/01, Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) mot Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, REG 2003 s. I-8055
[10] Ibid, s. 48
[11] Ibid, p 49.
[12] Mål C-201/02, Delena Wells, REG 2004, s. I-723, p 64-65.
[13] Mål C-453/00, Kühne & Heitz, REG 2004, s. I-837, p 20.

för enskilda även då de inte har införlivats med den nationella rätten, eller då de inte har implementerats korrekt, är därför inte självklart. Att direktiven skulle ha en sådan verkan har ansetts strida mot ordalydelsen av artikel 249 EG, vari föreskrivs att direktiv ska vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men ska överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

EG-domstolen har dock ansett att direktiven inte skulle kunna få avsedd genomslagskraft om medlemsstaterna ensidigt kan undandra sig de skyldigheter som de har enligt fördraget. Enligt artikel 10 EG ska medlemsstaterna vidta alla allmänna och särskilda åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla förpliktelserna enligt fördragen och sekundärrätten samt avhålla sig från alla åtgärder som kan äventyra fördragens mål. Domstolen har därför slagit fast att bestämmelser i direktiv kan ha direkt effekt.[14] Denna verkan kan emellertid direktivbestämmelser aldrig få förrän den i direktivet angivna tidsfristen har löpt ut.[15]

Den direkta effekten av direktivbestämmelser har vidare begränsats till det vertikala förhållandet mellan enskild och stat, dvs. bestämmelserna skapar rättigheter för enskilda och skyldigheter för staten (vertikal direkt effekt). Att låta bestämmelserna medföra förpliktelser i förhållanden mellan två enskilda individer (horisontell direkt effekt) har EG-domstolen inte bedömt som möjligt. Det främsta skälet härtill är att domstolen har ansett att det endast är staten som har brustit i sin förpliktelse och att det då vore orimligt att låta försummelsen drabba enskilda.[16]

För att i någon mån kompensera bristen på horisontell direkt effekt av direktiv har EG-domstolen gett en mycket vid definition av statsbegreppet, dvs. den kategori av offentliga subjekt mot vilka direktivbestämmelser kan ges vertikal direkt effekt. Redan i målet *Marshall*[17], vari den horisontella direkta effekten av direktiv avvisades, uttalade domstolen att enskilda rättssubjekt, som har möjlighet att

[14] Mål 8/81, Becker, REG 1982, s. 53; svensk specialutgåva, volym 6, s. 285, och mål 103/88 Fratelli Costanzo, REG 1989, s. 1839; svensk specialutgåva, volym 10, s. 83.
[15] En annan sak är att medlemsstaterna även under genomförandefristen är förhindrade att meddela regler som riskerar att direktivets resultat inte kan uppnås efter att genomförandefristen har löpt ut. EG-domstolen har uttalat att det följer av den gemensamma tillämpningen av artikel 10 EG andra stycket och artikel 249 EG tredje stycket att medlemsstaterna måste avhålla sig från att vidta varje åtgärd som allvarligt äventyrar det i direktivet föreskrivna resultatet. Se mål C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, REG 1997, s. I-7411.
[16] Jfr mål 152/84, Marshall, REG 1986, s. 723; svensk specialutgåva, volym 8, s. 457, och mål C-91/92, Faccini Dori, REG 1994, s. I-3325; svensk specialutgåva, volym 16, s. I-1.
[17] Mål 152/84, Marshall, REG 1986, s. 723; svensk specialutgåva, volym 8, s. 457.

stödja sig på ett direktiv i en talan gentemot staten, kan göra detta oavsett om denna agerar i egenskap av arbetsgivare eller offentlig myndighet. Domstolen menade att det i båda situationerna var angeläget att staten hindrades från att dra nytta av sin underlåtenhet att följa gemenskapsrätten. Statsbegreppets omfång har sedan vidgats ytterligare. Domstolen har slagit fast att varje organ som

> oavsett sin rättsliga form, i enlighet med en av staten antagen rättsakt har fått i uppdrag att utöva offentlig serviceverksamhet under statens tillsyn och som med anledning härav har särskilda befogenheter utöver dem som följer av de rättsregler som gäller i förhållandet mellan enskilda

är att betrakta som ett offentligt organ, mot vilket det är möjligt att göra gällande den vertikala direkta effekten av en direktivsbestämmelse.[18]

I Sverige prövades den direkta effekten av direktiv för första gången i målet *Upplands lokaltrafik* (RÅ 1996 ref. 50). Regeringsrätten prövade om den svenska lagen om offentlig upphandling överensstämde med de bakomliggande bestämmelserna i EG:s upphandlingsdirektiv. Rätten konstaterade att det förelåg diskrepans mellan lagen och direktivet. Enligt lagen kunde ett prövningsorgan ingripa till dess beslut om leverantör fattats. Enligt direktivet kunde ett prövningsorgan ingripa till dess ett civilrättsligt avtal hade slutits med anledning av upphandlingen. Regeringsrätten konstaterade att bestämmelserna i EG-direktivet skulle ges företräde framför däremot stridande nationella regler i det fall en avvikelse innebär att en direktivbestämmelse ger enskilda en rättighet och denna rättighet beskärs genom den nationella lagstiftningen. Regeringsrätten konstaterade sedan att de svenska upphandlingsreglerna stred mot rättsmedelsdirektivet. Regeringsrätten diskuterade aldrig om det var fråga om vertikal eller horisontell direkt effekt. Med tanke på att Upplands lokaltrafik AB var bundet av reglerna om offentlig upphandling fanns dock skäl att anta att det handlade om ett organ som utövade offentlig serviceverksamhet under statens tillsyn. Det var alltså fråga om vertikal direkt effekt av upphandlingsdirektivet.

[18] Se mål 188/89, Foster m.fl. mot British Gas, REG 1990, s. I-3313; svensk specialutgåva, volym 10, s. 479, punkt 20. För ett färskare fall, se EG-domstolen tolkning av statsbegreppet i mål C-157/02, Rieser Internationale Transporte (REG 2004, s. I-1477), där den kom fram till att bestämmelser i ett direktiv med direkt effekt kan åberopas mot en privaträttslig juridisk person när den ingår avtal med väganvändare, om staten har givit denna juridiska person i uppdrag att ta ut vägtullar för användningen av det offentliga vägnätet och den direkt eller indirekt kontrollerar denna juridiska person.

Konsekvenser av utebliven anmälningsskyldighet enligt direktiv 98/34/EG

En sammanhängande fråga som är av betydelse för utredningen är konsekvenserna av uteblivna anmälningar enligt direktiv 98/34/EG.[19] Som framgått är denna procedur ett av de grundläggande instrumenten inom EU för att förebygga och undanröja nya hinder för den fria rörligheten på området för varor och informationssamhällets tjänster, när gemensamma regler saknas. EG-domstolens praxis kring direktivet innebär att detta getts en form av direkt effekt på så sätt att nationella föreskrifter som tillkommit med åsidosättande av anmälningsskyldigheten inte får tillämpas gentemot enskilda.[20] Samma gäller där föreskrifter antagits före utloppet av gällande frysningsperiod.[21] Denna praxis innebär att brister i fråga om iakttagandet av direktivets bestämmelser kan leda inte bara till störningar i den inre marknadens funktion utan också till att föreskrifter på den nationella nivån vilka bedömts angelägna för att tillgodose prioriterade regleringsintressen inte kommer att kunna genomdrivas effektivt mot enskilda. Åsidosätts anmälningsprocedurens bestämmelser uppstår tidsutdräkter och effektivitetsförluster. Därtill kommer att sådana försummelser kan förorsaka ekonomiska skador för enskilda marknadsoperatörer och staten belastas med ersättningsansvar. De leder också till rättsosäkerhet till förfång för marknadsoperatörerna.[22] Det har i några fall förekommit att svenska nationella regler inte vunnit tillämpning, därför att ett korrekt anmälningsförfarande inte genomförts. Det har t.ex. gällt regler med förbud mot användningen av spelautomater,[23] om inrättandet av hönsburar och rävfarmar och föreskrifter om taxikvittons utformning. Skadestånd har utbetalats till enskilda som träffats av beslut vilka fattats med stöd av ej anmälda föreskrifter.

[19] Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, EGT L 204, s. 37.
[20] EG-domstolens dom av den 30 april 1996 i mål C-194/94, CIA Security International SA, REG1996, s.I-2201.
[21] EG-domstolens dom av den 26 september 2000, i mål C-443/98 Unilever, REG 2000, s. I-7535.
[22] CIA- och Unileveravgörandena ovan hade att göra med civilrättsliga tvister av konkurrens- resp. Kontraktsrättslig natur. På sitt sätt allvarligare är kanske den rättsosäkerhet som tvivel på den nationella regleringens materiella legitimitet kan utså.
[23] NJA 2006:30, EG-domstolens dom av den 21 april 2005 i mål C-267/03, Lindberg.

5.5 Direktivkonform tolkning

EG-domstolen har uttalat att medlemsstaternas domstolar är skyldiga att tolka nationell rätt mot bakgrund av EG-rätten, vilket inkluderar icke i tid införda direktivbestämmelser eller direktivbestämmelser som har genomförts felaktigt. Därmed ges även direktivbestämmelser som saknar direkt effekt betydelse.[24] Dessutom ska direktivbestämmelser tolkas mot bakgrund av EG-rätten i övrigt och därmed även mot bakgrund av EU:s allmänna rättsprinciper.[25]

Direktivkonform tolkning innebär således att såväl den lagstiftning varigenom direktivet införlivas med nationell rätt som den lagstiftning som varit i kraft dessförinnan ska tolkas så att den om möjligt överensstämmer med direktivets ordalydelse och syften och EG-rätten i övrigt. I målet *Pfeiffer*[26] framhöll domstolen sålunda att även om principen om direktivkonform tolkning i första hand rör bestämmelser i nationell rätt som antagits för att införliva direktivet i fråga, är denna princip inte begränsad till tolkningen av dessa bestämmelser, utan det krävs att den nationella domstolen beaktar *hela den nationella rätten* för att bedöma i vilken mån den kan tillämpas utan att det leder till ett resultat som strider mot det som eftersträvas genom direktivet.

Denna princip, som väl närmast får kallas en långtgående fördragskonform tolkning, är dock inte utan problem vid tillämpningen i nationella domstolar. Man kan t.ex. mycket väl tänka sig att det saknas nationella bestämmelser som har ett tydligt samband med direktivbestämmelsen i fråga. Det finns då kanske ingen nationell bestämmelse som går att tolka till ett direktivkonformt resultat. Det är vidare möjligt att en nationell bestämmelse, med hänsyn till sin ordalydelse, är så klar och tydlig att det blir omöjligt för den nationella domstolen att omtolka den nationella rätten till ett EG-konformt resultat.[27] Hänsyn måste också tas till den enskildes berättigade intresse att kunna förutse vilka de rättsliga följderna

[24] Se mål 14/83, von Colson, REG 1984, s. 1891; svensk specialutgåva, volym 7, s. 577, mål C-106/89, Marleasing, REG 1990, s. I-4135; svensk specialutgåva, volym 10, s. 575, mål C-334/92, Wagner Miret, REG 1993, s. I-6911; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-477 och mål C-240/98 – C-244/98, Océano m.fl., REG 2000, s. I-4941.
[25] Jfr mål C-62/00, Marks & Spencer, REG 2002, s. I-6325.
[26] Mål C-397/01-C-403/01, Pfeiffer m.fl., REG 2004, s. I-8835.
[27] EG-domstolen har emellertid uttalat att motstridiga nationella förarbetetsuttalanden inte utgör hinder för en direktivkonform tolkning (se mål C-371/02, Björnekulla, REG s. I-5791, punkt 13). Som berörs nedan kan den enskilda inte heller förlita sig på nationell rättspraxis.

kan tänkas bli i ett enskilt fall. Alltför vidsträckta tolkningar eller tolkningar i strid med ordalydelsen kan strida mot kravet på rättssäkerhet.

EG-domstolen har därför i sin rättspraxis särskilt fastställt att den direktivkonforma tolkningen inte får medföra att den nationella domstolen ålägger en enskild en skyldighet som föreskrivs i ett icke införlivat direktiv. Den får inte heller, på grundval av direktivet och i avsaknad av en lag för dess genomförande, fastställa eller skärpa ett straffrättsligt ansvar för personer som handlar i strid med dess bestämmelser.[28]

Den direktivkonforma tolkningen hindrar emellertid inte att det i vissa fall uppstår ”negativa återverkningar” för tredje man, vilket i praktiken kan leda till relativt betydande ingrepp i enskildas rättspositioner. En enskild kan således inte förlita sig på (eller ha några EG-rättsligt skyddade förväntningar på) att en nationell bestämmelse som enligt fast nationell praxis alltid har tolkats på ett visst sätt även i fortsättningen kommer att tolkas på detta sätt. Om en motsvarande bestämmelse finns i ett direktiv och EG-domstolen skulle komma fram till en annan tolkning än den som följer av nationell praxis, kan den nationella domstolen vara tvungen att tillämpa EG-domstolens tolkning även i förhållanden mellan enskilda där ena parten har förlitat sig på att den tidigare nationella rättspraxisen skulle gälla.

Som exempel på detta kan nämnas det spanska målet *Marleasing*[29] som avsåg på vilka grunder en bolagsbildning kunde förklaras ogiltig. Marleasing yrkade att bildandet av bolaget Comercial skulle förklaras som en skentransaktion för att lura vissa fordringsägare, vilket enligt spansk rätt skulle kunna medföra ogiltigförklaring av det beslut som ligger till grund för bolagets bildande. EG-domstolen konstaterade emellertid att spansk rätt skulle tolkas i enlighet med det icke implementerade första bolagsdirektivet som innehöll en uttömmande uppräkning av ogiltighetsgrunder. Marleasing förlorade målet då skentransaktioner inte omfattades av den uttömmande uppräkningen och den nationella domstolen var tvungen att tolka spansk rätt i enlighet med direktivet.

Ett för svensk vidkommande illustrativt exempel på hur den direktivkonforma tolkningen fungerar är EG-domstolens dom i

[28] Se mål C-168/95, Arcaro REG 1996, s. I-4705, punkt 42, mål 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, REG 1987, s. 3969; svensk specialutgåva, volym 9, s. 213, punkterna 13 och 14.
[29] Mål C-106/89, Marleasing, REG 1990, s. I-5357, svensk specialutgåva, volym 10, s. 599.

målet *Björnekulla*.[30] Björnekulla hade väckt talan mot Procordia om upphävande av varumärket Bostongurka. Björnekulla gjorde gällande att beteckningen Bostongurka inte längre hade någon särskiljningsförmåga, eftersom Bostongurka uppfattades som en generisk term för inlagd hackad gurka. Till stöd för sin talan åberopade Björnekulla två marknadsundersökningar grundade på en opinionsundersökning som *riktats till konsumenter*. Procordia bestred talan och åberopade särskilt en marknadsundersökning som *riktats till beslutsfattande organ hos stora aktörer inom dagligvaruhandeln, storhushåll och gatukök*.

Tingsrätten lämnade talan utan bifall, eftersom det följde av *förarbetena till varumärkeslagen* att den omsättningskrets som var relevant för att fastställa huruvida varumärket Bostongurka hade förlorat sin särskiljningsförmåga var det led i distributionskedjan som avsågs i Procordias undersökning och inte Björnekullas undersökningar som riktade sig till konsumenter.

Målet överklagades till Svea hovrätt som ansåg att det varken med ledning av ordalydelsen i 25 § varumärkeslagen eller artikel 12.2 a i EG:s varumärkesdirektiv var möjligt att ange vilken omsättningskrets som är relevant vid bedömningen av om ett varumärke har förlorat sin särskiljningsförmåga. En tolkning av marknadsföringslagen mot bakgrund av dess förarbeten gav vid handen att omsättningskretsen utgörs av dem som saluför varan. Svea hovrätt var emellertid osäker på huruvida lagen enligt denna tolkning var förenlig med varumärkesdirektivet.

Svea hovrätt beslutade därför att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till EG-domstolen:

> Vilka eller vilken är, enligt artikel 12.2 a i varumärkesdirektivet, i sådana fall där en vara hanteras i flera led innan den når konsumenten, den relevanta omsättningskretsen vid bedömningen av om ett varumärke har blivit en allmän beteckning i handeln för en vara för vilke[n] det är registrerat?

EG-domstolen påpekade inledningsvis att när en nationell domstol gör en tolkning av nationell rätt är den, oavsett om det rör sig om bestämmelser som antagits före eller efter ett direktiv, skyldig att i den utsträckning det är möjligt tolka den nationella rätten mot bakgrund av direktivets ordalydelse och syfte så att det resultat som avses i direktivet uppnås och därmed agera i överensstämmelse med artikel 249 tredje stycket EG. *Detta gäller även om det finns*

[30] Mål C-371/02, Björnekulla Fruktindustrier mot Procordia Food, REG 2004, s. I-5791.

upplysningar av motsatt innebörd i förarbetena till den nationella bestämmelsen.

Efter en grundlig tolkning av både den aktuella EG-rättsliga bestämmelsens ordalydelse, med hänsyn tagen till samtliga officiella EU-språk och direktivets allmänna systematik och syfte, kom EG-domstolen fram till att omsättningskretsen bestod framför allt av konsumenter och slutanvändare. Beroende på vad som kännetecknar marknaden för den ifrågavarande varan skulle hänsyn emellertid tas även till mellanledens påverkan på inköpsbeslut, och därmed till hur dessa uppfattar varumärket. De svenska förarbetena till varumärkeslagen var alltså missvisande och skulle bortses från.

5.6 Effektivitetsprincipen

Effektivitetsprincipen innebär att allmänna krav ställs på genomförandet av EG-rätten på nationell nivå. Principen syftar därmed till samma resultat som principerna om direkt effekt och företräde, nämligen att EG-rätten ska få full verkan på nationell nivå. Mot bakgrund av effektivitetsprincipen har det ställts krav på innehållet i den process- och förvaltningsrätt som kringgärdar tillämpningen av materiella EG-rättsliga bestämmelser i medlemsstaterna. Det har också ställts krav på medlemsstaterna när det gäller att säkerställa intermistiskt skydd för enskilda individer som försöker göra gällande rättigheter enligt EG-rätten.

5.6.1 Begränsningar i medlemsstaternas processuella autonomi

Med processuell autonomi avses att en nationell domstol som huvudregel tillämpar nationell process- och förvaltningsrätt när den prövar en talan som grundas på gemenskapsrätten. I den utsträckning EG-rätten inte innehåller några processuella eller förvaltningsrättsliga bestämmelser rörande t.ex. hur en viss EG-rättslig rättighet ska tillvaratas, ska i varje medlemsstats rättsordning anges vilka domstolar som är behöriga och vilka förfaranden som är tillämpliga för att väcka talan i syfte att tillvarata rättigheten i fråga.

Den processuella autonomin är emellertid underkastad två viktiga villkor. Medlemsstaternas regler får med avseende på situationer som omfattas av gemenskapsrätten varken vara mindre för-

månliga än dem som avser liknande situationer enligt nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller göra utövandet av de rättigheter som följer av gemenskapsrätten i praktiken omöjligt eller orimligt svårt (effektivitetsprincipen).

Domstolen har tillämpat dessa villkor strikt och underkänt många nationella processuella regler mot bakgrund av likvärdighets- och effektivitetskraven. Likvärdighets- och effektivitetskraven har t.ex. tillämpats i en rad mål som har rört bevisregler vid återbetalning av belopp som felaktigt inbetalats till medlemsstaterna.[31] Domstolen har bl.a. konstaterat att gemenskapsrätten utgör hinder mot att behöriga myndigheter i en medlemsstat åberopar nationella rättegångsregler om talefrister inför en nationell domstol, när talan syftar till att tillvarata de rättigheter som följer av ett direktiv som medlemsstaten inte har genomfört korrekt i sin nationella rättsordning.[32] Detta konstaterande har emellertid modifierats i senare rättspraxis och det kan nu antas att vanliga preskriptionstider kan börja löpa även innan ett direktiv har genomförts korrekt i nationell rätt.[33] Domstolen underkände dock i målet *Cofidis* en fransk preskriptionsfrist på två år i ett konsumentförhållande mot bakgrund av effektivitetskravet.[34]

EG-domstolen har sålunda uttalat att det i princip är nationella processuella regler som är tillämpliga när EG-rätten tillämpas på nationell nivå. Dock gäller att medlemsstaterna inte får införa särskilda, mer ofördelaktiga processuella regler, som bara tillämpas på EG-rättsliga krav. De nationella reglerna får inte heller vara sådana att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt för enskilda att tillvarata de rättigheter som följer av gemenskapsrätten.[35]

5.6.2 Skyldigheten att säkerställa interimistiskt skydd

Som framgått följer av principen om EG-rättens företräde att en nationell domstol är skyldig att göra vad som erfordras för att åsidosätta nationella regler som kan hindra gemenskapsrättens fulla genomslagskraft och effekt. EG-domstolen har anfört att detta

[31] Se mål C-129/00, Europeiska kommissionen mot Italienska republiken, REG 2003, s. I-14637.
[32] Jfr mål C-208/90, Emmott, REG 1991, s. I-4269, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-393.
[33] Jfr mål C-188/95, Fantask, REG 1997, s. I-6783.
[34] Mål C-473/00, Cofidis, REG 2002, s. I-10875.
[35] Se t.ex. mål 158/80, Rewe, REG 1981, s. 1805, svensk specialutgåva, volym 6, s. 153, punkt 44 och mål C-473/00, Cofidis, REG 2002, s. I-10875, punkt 28 ff.

innebär att det måste vara möjligt att vidta interimistiska åtgärder för att säkerställa EG-rättens tillämpning.[36]

5.6.3 Rätten till effektiva rättsmedel

En viktig processrättslig fråga inom gemenskapsrätten är tillgången till rättsmedel inom ramen för de nationella rättssystemen. Om enskilda inte kan göra gällande sina EG-rättsliga anspråk inför nationella domstolar och myndigheter bortfaller deras rättigheter helt. En aktuell fråga är därför om enskilda individer som åberopar EG-rättsliga bestämmelser också har en rätt till ett korresponderande effektivt rättsmedel inom ramen för nationell rätt. Det finns ingen övergripande gemenskapsordning för att säkerställa tillgång till rättslig prövning. Det ankommer i princip på varje medlemsstat att avpassa sin ordning så att den enskildes rätt inte bortfaller. Enligt gemenskapsrätten krävs dock att när en enskild har en *rättighet* som skyddas av gemenskapsrätten ska det också finnas ett korresponderande effektivt rättsmedel enligt nationell rätt. Detta följer av EG-domstolens rättspraxis[37], av artikel 47 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter samt av artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen. Exempel på sådana rättigheter är ekonomiska aktörers rätt att få omsätta sina varor och tjänster fritt på EU:s inre marknad och rätten för unionsmedborgare att röra sig fritt och söka arbete i EU:s medlemsstater. När dessa juridiska eller fysiska personer förvägras rätten till fri rörlighet har de rätt att få avslaget prövat inför nationella myndigheter och domstolar.

Ett exempel på detta är målet *Heylens*.[38] Detta rörde en belgisk fotbollstränare som inte fick träna ett franskt lag. Han innehade ett belgiskt examensbevis som fotbollstränare, men detta erkändes inte i Frankrike. Han fick avslag av behörigt ministerium, men gavs ingen motivering och ingen möjlighet att överklaga. EG-domstolen framhöll att eftersom fritt tillträde till anställning är en grundläggande rättighet som enligt fördraget tillkommer varje enskild arbetstagare inom gemenskapen är det viktigt att det finns rättsmedel mot varje beslut av en nationell myndighet som innebär att denna rättighet inte beviljas, så att den enskildes rättigheter kan ges ett effektivt skydd. Detta krav utgör en allmän gemenskapsrättslig

[36] Se mål C-213/89, Factortame, REG 1990 s. I-2433, svensk specialutgåva, volym 10, s. 435.
[37] Se mål 222/84, Johnston, REG 1986, s. 1651, svensk specialutgåva, volym 8, s. 597.
[38] Mål 222/86, Heylens, REG 1987, s. 4097, svensk specialutgåva, volym 9, s. 223.

princip som härrör från de konstitutionella traditioner som är gemensamma för medlemsstaterna och som fastställs i artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen. Domstolen påpekade vidare att en effektiv domstolskontroll, som måste kunna omfatta lagligheten av skälen till det överklagade beslutet, generellt förutsätter att den domstol som prövar saken ska kunna kräva att den behöriga myndigheten redovisar sina skäl till beslutet. Om det emellertid, som i det förevarande målet, särskilt handlar om att säkerställa ett effektiv skydd av en grundläggande rättighet som tillkommer gemenskapens arbetstagare genom fördraget, krävs det dessutom att arbetstagarna kan försvara denna rättighet under bästa möjliga villkor och att de har möjlighet att, med kännedom om alla omständigheter, besluta om det finns någon anledning att överklaga till domstol. Av detta följer att den behöriga nationella myndigheten i ett sådant fall är skyldig att underrätta dem om skälen till avslagsbeslutet, antingen i själva beslutet eller i ett senare meddelande på deras begäran.

I Sverige har frågan om effektiva rättsmedel ställts på sin spets i det s.k. *Lassagårdsmålet*.[39] Bolaget Lassagård hade ansökt om arealstöd i enlighet med stödbestämmelserna inom ramen för EG:s jordbrukspolitik. Länsstyrelsen i Hallands län avvisade bolagets ansökan på grund av att den var för sent inkommen.

Bolaget överklagade då avvisningsbeslutet till Jordbruksverket, som dock avslog besvären och i sitt beslut med stöd av artikel 33 § i förordningen (1994:1715) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter angav att detta inte kunde överklagas. Lagligheten av detta fullföljdsbeslut kom efter många turer att diskuteras i Regeringsrätten. Denna uttalade:

> Bolagets talan avser ett på EG-rättslig grund framställt anspråk om ekonomiskt stöd i samband med jordbruksproduktionen. EG-domstolen har – med hänvisning till tidigare praxis – i det s.k. Borelli-målet (C-97/91) uttalat att den som påstår sig ha anspråk av detta slag har rätt att få sin sak prövad av domstol. EG-domstolen anförde att kravet på rättslig kontroll av varje beslut av nationell myndighet reflekterar en allmän princip inom gemenskapsrätten som härrör från medlemsstaternas gemensamma traditioner och som blivit inskrivna i artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen (punkt 14 i domen).

Denna koppling mellan EG-rätten och andra rättskällor, menade regeringsrätten, anknöt nära till bestämmelserna i Unionsfördraget.

[39] RÅ 1997 ref. 65.

I artikel F 2 (nu artikel 6.2 EU) sägs att unionen ska som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma traditioner. Av artikel 6 i Europakonventionen framgår bl.a. att envar ska, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Regeringsrätten menade att detta talade starkt för att bolaget hade rätt att få sin ansökan om arealersättning prövad av domstol. Till detta kom att det endast är domstol som med stöd av artikel 177 i fördraget (nu artikel 234 EG) får eller ska begära att EG-domstolen meddelar ett förhandsavgörande. Ett förbud mot domstolsprövning skulle motverka en enhetlig tillämpning av EG:s förordningar om jordbruksprodukter.

Mot denna bakgrund fann Regeringsrätten att bestämmelserna i 33 § jordbruksförordningen om förbud mot överklagande av Jordbruksverkets beslut inte var förenligt med EG-rättens allmänna rättsprinciper såsom dessa kommit till uttryck i exempelvis Borellimålet. EG-rätten hade därför företräde, och bestämmelserna om fullföljdsförbud skulle inte tillämpas.

En konsekvens av denna princip är att alla besvär i förvaltningsmål med EG-rättslig anknytning bör kunna överklagas i domstol. Detta torde i princip redan vara fallet i dag på grund av de reformer som ägt rum på senare år i form av § 22 a i förvaltningslagen (som infördes efter domen i Lassagård) och bestämmelser om domstolsprövning i diverse specialförfattningar.

Ett annat viktigt mål att nämna i sammanhanget är Regeringsrättens avgörande av den 10 februari 2004 i det s.k. *Olivoljemålet*.[40] Livsmedelsverket hade i en informationsskrivelse förklarat att vissa olivoljor kunde vara hälsovådliga, vilket fått till följd att dessa oljor inte köptes in av detaljhandlarna. En av olivoljeproducenterna som påverkades av detta, det italienska bolaget Salov, klagade på informationsskrivelsen. Länsrätt och kammarrätt menade dock att det inte förelåg någon talerätt eftersom det saknades ett överklagbart beslut. Informationsskrivelsen kunde inte jämställas med ett beslut. Regeringsrätten fäste dock mer vikt vid ett besluts rättsliga och faktiska verkningar än vid dess form och förklarade att bolaget Salov hade rätt att överklaga informationsskrivelsen. I sak kom

[40] Mål 2696-03, Salov.

Regeringsrätten fram till att beslutet inte hade framkommit i laga ordning eftersom förfarandet för antagande av beslut inte hade följts.

I ett internationellt perspektiv är dock enskilda individers rätt till domstolsprövning fortfarande tämligen begränsad i Sverige. Det saknas t.ex. en möjlighet enligt svensk rätt att väcka fastställelsetalan om en bestämmelses grundlagsenlighet eller förenlighet med norm av högre rang,[41] vilket torde innebära att denna möjlighet ej heller står öppen för en prövning av om en rättsakt är förenlig med EG-rätten. Kravet på effektiva rättsmedel enligt EG-rätten innebär i princip att svenska domstolar inte kan vägra domstolsprövning enbart på grund av att talerätt eller andra rättsmedel saknas t.ex. enligt rättegångsbalken eller förvaltningsprocesslagen. En medlemsstat saknar dock naturligtvis inte helt möjlighet att begränsa talerättsvillkoren inom ramen för sin process- och förvaltningsrätt. Nationella talerättsbegränsningar (t.ex. tidsfrister) stödjer sig i regel på tvingande hänsyn som EG-domstolen själv inte kan bortse ifrån. EG-domstolen har för övrigt i sin egen rättspraxis starkt begränsat kretsen av taleberättigade i direktstämda mål vid gemenskapsdomstolarna (genom den restriktiva tolkningen av begreppet personligen berörd), vilket föranlett mycket kritik.[42] Domstolen kan mot denna bakgrund knappast underkänna nationella talerättsbegränsningar som grundar sig på legitima samhällshänsyn avseende t.ex. god rättsskipning eller processekonomi.

Det kan emellertid antas att EG-domstolen, för det fall sådana samhällshänsyn åberopas, skulle kräva att de nationella begränsningarna *motiveras* så att syftet med den nationella regeln och vikten av att den upprätthålls kan vägas mot intresset av att den ifrågavarande EG-regeln får ett effektivt genomslag. Det kan i vissa fall krävas att en sådan begränsning är erkänd i flertalet av medlemsstaterna och därmed ger uttryck för en allmänt erkänd rättsgrundsats.[43]

[41] Jfr NJA 1987 s. 198.
[42] Se Hettne, J, *EG:s talerättskriterier i gungning*, Ny juridik nr 3:02, s. 42.
[43] Jfr t.ex. mål C-312/93, Peterbroeck, REG 1995, s. I-4599, mål C-430/93, Van Schijndel, REG 1995, s. I-4705 och mål C-473/00, Cofidis, REG 2002, s. I-10875.

5.6.4 Rättsmedel på kommunal nivå i Sverige

På kommunal nivå kan beslut och andra åtgärder inverka på konkurrensen och den fria rörligheten på EU:s inre marknad. Det behöver inte vara rättsligt bindande åtgärder. Det kan t.ex. röra sig om rekommendationer från kommunerna som påverkar utländska aktörer och produkter negativt och därmed försvåra förverkligandet av den inre marknaden. Möjligheterna till en rättslig prövning av denna typ av åtgärder är ytterst begränsad, eftersom det inte finns något förvaltningsbeslut som är överklagbart i inom svensk rätt vedertagen mening.

Det kan också handla om fall där kommuner ingår avtal med enskilda företag utan att vara medvetna om de krav som därvidlag följer av EG-rätten. Möjligheten till laglighetsprövning enligt kommunallagen är inte tillfyllest med avseende på denna typ av åtgärder.

Det ska anmärkas att möjligheten till överklagande är specialreglerad på vissa områden, t.ex. upphandlingsområdet. I dessa fall behöver inte kommunallagens allmänna bestämmelser om överklagande tillämpas. Det finns dock fall där EG-rättsliga ärenden kan bli aktuella som inte är särskilt reglerade. I dessa fall gäller det allmänna systemet med laglighetsprövning av kommunala beslut.

Laglighetsprövningen enligt kommunallagen[44] är mycket begränsad. Klagorätten gäller för medlem av en kommun eller ett landsting,[45] vilket är ett villkor som ett företag som är registrerat eller har sitt säte i en annan medlemsstat i allmänhet inte uppfyller. Dessutom gäller i fråga om klagotiden att överklagandet ska ha kommit in till länsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens, landstingets eller kommunalförbundets anslagstavla att protokollet över beslutet justerats.[46] Ett företag som är registrerat eller har sitt säte i en annan medlemsstat och som kan ha ett befogat intresse av att överklaga ett beslut har problem med att över huvud taget få kännedom om att ett beslut har fattats, åtminstone inom den gällande fristen för överklagande. De villkor som gäller för överklagande i sådana fall gör det svårt eller omöjligt, för företaget att iaktta vad som gäller för överklagande. Den gällande ordningen förefaller därmed inte gemenskapsrättsligt hållbar.

[44] Kommunallag (1991:900).
[45] 10:1.
[46] 10:6.

Laglighetsprövningen enligt kommunallagen har därför kritiserats av flera andra utredningar för att vara ett i högsta grad olämpligt besvärsinstitut för det fall frågor av EG-rättslig karaktär ska prövas.[47]

5.6.5 Dröjsmålstalan mot förvaltningsmyndigheter

En annan aspekt som sammanhänger med frågor om effektiva rättsmedel är möjligheten att kunna avkräva offentliga myndigheter ett beslut då ett sådant förväntas ha gynnsamma effekter för enskilda. Det räcker inte att det finns rättsmedel om överklagbara beslut inte fattas. Inom EG-rätten kallas detta ofta för passivitetstalan, vilket är möjligt att för mot EU:s institutioner. Motsvarande möjlighet finns i det flesta medlemsstaters interna rättssystem, men inte enligt svensk rätt.

För att komma till rätta med sådana situationer där myndigheter underlåter att tillämpa EG-rätten (t.ex. principen om ömsesidigt erkännande), har föreslagits att det införs en möjlighet att föra dröjsmålstalan mot förvaltningsmyndigheter.[48] I Sieps rapport om svensk livsmedelspolitik[49] anges att långsam och överdrivet byråkratisk förvaltning utgör ett hinder mot en väl fungerande inre marknad och att det utgör en brist att svensk förvaltningsprocess saknar regler som kan förmå en förvaltningsmyndighet att fatta beslut i ett ärende, såsom en dröjsmåls- eller passivitetstalan. Det kan anmärkas att sådan långsam handläggning enligt etablerad EG-rättspraxis utgör ett ej tillåtet hinder för den fria rörligheten på den inre marknaden och sålunda är ett fördragsbrott, vilket tillräknas Sverige som medlemsstat.

Det är lätt att konstatera att de problem som tagits upp i rapporterna ovan kan leda till allvarliga hinder för den inre marknadens funktion. Utredningen vill också anmärka att det följer av artikel 5.5 i förordning (EG) nr 765/2008 att medlemsstaterna ska fastställa förfaranden för att behandla överklaganden av ackrediteringsbeslut, inbegripet rättsmedel, om det är lämpligt, eller som avser frånvaron av beslut. Utredningen föreslår emellertid inte sär-

[47] Se t.ex. Ds 1990:76, Romfördragets artikel 30 – om EG-rättens s.k. Cassis de Dijon-princip, s. 157 f., Hettne, J. och Fritz, M., *EU:s statsstödsregler i nationell tillämpning – Behövs effektivare tillsyn och kontroll i Sverige?* forskningsrapport för Konkurrensverket (2008). Jfr. även prop. 2005/06:55 Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting.
[48] Se t.ex. statskontorets rapport 2006:16 Förvaltning för fri rörlighet.
[49] Svensk livsmedelspolitik i EU- styrning och kontroll, Sieps 2008:10.

skilda rättsmedel avseende frånvaron av beslut på denna punkt, utan hänvisar i detta avseende till den översyn som pågår av förvaltningslagen (dir. 2008:36 En ny förvaltningslag).

5.6.6 Skyldigheten att begära förhandsavgörande

Av tredje stycket i artikel 234 EG framgår att domstolar som dömer i sista instans är skyldiga att begära förhandsavgörande från EG-domstolen när deras avgörande är beroende av en gemenskapsrättslig fråga. Underinstanser är däremot inte skyldiga att fråga. En nationell domstol får dock aldrig på egen hand förklara en rättsakt från gemenskapen ogiltig. I en sådan situation är även en underrätt skyldig att begära förhandsavgörande från EG-domstolen.[50] Vad som är sistainstansdomstol kan emellertid diskuteras, särskilt när det krävs prövningstillstånd för att ett överklagande ska kunna prövas, vilket berörs längre fram.

I *Cilfit-domen*[51] klarlade EG-domstolen när en sistainstans kan underlåta att begära ett förhandsavgörande och istället avgöra målet själv.[52] Domstolen angav en rad förbehåll som medför att utrymmet för nationella sistainstansdomstolar att på egen hand tolka gemenskapsrätten är mycket litet. Den nationella domstolen ska, innan den kommer fram till att den kan underlåta att begära förhandsavgörande, vara övertygad om att de övriga medlemsstaternas domstolar och EG-domstolen själv också skulle finna att svaret på frågan är uppenbart. Den nationella domstolen ska vidare värdera möjligheten till olika tolkningar och jämföra de olika språkliga versionerna av den aktuella gemenskapsrättsliga bestämmelsen. Den ska också beakta att rättsliga begrepp inom gemenskapsrätten kan ha en annan betydelse än inom de nationella rättsordningarna och att EG-domstolens tolkningsmetoder avviker från de nationella domstolarnas. Om dessa förbehåll är uppfyllda kan en sistainstansdomstol underlåta att begära att EG-domstolen meddelar förhandsavgörande enligt den s.k. *acte clair*-doktrinen. Motsvarande gäller om EG-domstolen tidigare besvarat en identisk fråga. I detta fall säger man att saken är *acte élairé*.

---

[50] Se mål 314/85, Foto-Frost, REG 1987, s. 4199, svensk specialutgåva, volym 9, s. 233.
[51] Mål 283/81, Cilfit, REG 1982, s. 3415, svensk specialutgåva, volym 6, s. 513.
[52] Se närmare Hettne, J och Otken Eriksson, I (red.), *EU-rättslig metod – Teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, Norstedts juridik 2005, s. 184 ff.

Rätt till förhandsavgöranden?

Nationella domstolar har alltid varit betydelsefulla för den europeiska integrationen, men deras ansvar har växt med EG-rättens allmänna expansion och EU:s successiva utvidgning. Att nationella domstolar självständigt, utan hjälp av EG-domstolen, löser EG-rättsliga problem när de ställs inför sådana är helt nödvändigt för att det EG-rättsliga systemet ska kunna fungera. Det är emellertid samtidigt viktigt att de känner ett ansvar utöver att den nationella tvisten blir löst. EG-rätten har utvecklas genom ett samarbete mellan nationella domstolar och EG-domstolen och EG-domstolen är beroende av att få information om nationella förhållanden och tolkningsproblem från de nationella domstolarna. Om de tillämpningsproblem som uppstår i medlemsstaterna inte kommer till EG-domstolens kännedom, är det risk att den utvecklar EG-rätten på ett sätt som inte tar hänsyn till dessa problem. När EG-domstolen utvecklade doktrinen om direkt effekt, gjordes detta i hög grad för att få ”feed back” från nationella domstolar. Den satte ett nytt rättsmedel i händerna på enskilda individer för att EG-rätten skulle kunna utvecklas i samarbete mellan nationella domstolar och EG-domstolen. Denna tanke framgår med all önskvärd tydlighet av följande uttalande från EG-domstolens dåvarande ordförande Lecourt:

> The mechanism of direct effect thus played a primordial role in the execution of the Treaty. It is because individuals put it into effect before their judges, that Community law implanted itself in such record time. If there existed a Community Order of Merit it ought to be awarded to such individuals […].
>
> When a private individual goes to court for recognition of the rights accruing to him under the treaties, it is not only in his own interest ; he becomes as it were a kind of auxiliary servant of the Community. In taking up the common rule and calling upon his judge to apply it to him, he is giving the judge the opportunity to introduce the rule into the domestic legal order.
>
> […]
>
> In opening up the courts to individuals, direct effect has been a key factor for legal interpenetration throughout all the Member States.
>
> However, what is more, this principle has also demonstrated its effectiveness as a kind of supplementary instrument for the implementation of the Treaties by the Member States themselves. If the Community had had to wait for judgments of the Court for failure on the part of

> the Member States to fulfil their obligations, where would the Community stand today?[53]

Doktrinen om direkt effekt innebar att de nationella domstolarna blev viktiga instrument för EG-rättens tillämpning i medlemsstaterna. Detta innebar också att förhandsavgörandeinstitutet kom att utnyttjas allt mer. EG-domstolen kom, i samarbete med de nationella domstolarna, att klargöra EG-rättens innebörd i ett stort antal situationer, som präglades av skiftande rättförhållanden i medlemsstaterna. De nationella domstolarna har därför med rätta kallats ”the Powerhouse of Community Law”.[54]

Det är alltså de nationella domstolarna som genom att begära förhandsavgöranden sätter en stor del av EG-domstolens agenda. EG-domstolen får härigenom information om nationell rätt och de tillämpningsproblem som uppstår i medlemsstaterna. Denna information och dialog påverkar den fortgående rättsbildningen i EG-domstolen.[55] På motsvarande sätt behöver de nationella domstolarna vägledning från EG-domstolen för att kunna pröva de omständigheter som är relevanta i det egna medlemsstaten. Störst ansvar har slutinstanserna. Om dessa inte begär förhandsavgörande när de har en skyldighet till detta enligt artikel 234 EG, blockeras landet ifråga från EG-rättslig vägledning utifrån.

Svenska slutinstanser – Lyckeskogsmålet

I *Lyckeskogsmålet*[56] avgjordes vilka instanser som ska betraktas som slut- eller sistainstanser i Sverige. Frågan är viktig eftersom det som framgått ställs särskilda krav på slutinstanserna. Bakgrunden till målet var följande. Kenny Lyckeskog försökte år 1998 föra in 500 kg ris från Norge till Sverige. Strömstads tingsrätt fällde honom till ansvar för försök till varusmuggling. Tingsrätten ansåg att Lyckeskogs import var av kommersiell natur och i strid med EU:s regler (den gemensamma jordbrukspolitiken), eftersom den översteg 20 kg, vilket var den mängd som genom beslut av tullmyndigheten hade medgetts som tullfri kvantitet vid privat införsel av ris. Kenny Lyckeskog överklagade tingsrättens dom till Hovrätten för Västra

[53] Lecourt, R, *L'Europe des juges*, Bryssel 1976, s. 260-262.
[54] Edvard, D, *National Courts – the Powerhouse of Community Law*, The Cambridge Yearbook of European Legal Studies, vol. 5, 2004, s. 1.
[55] Se Bernitz, U, *Kommissionen ingriper mot svenska sistainstansers obenägenhet att begära förhandsavgöranden*, ERT 2005, s. 109.
[56] Mål C-99/00, Lyckeskog, REG 2002, s. I-4839.

Sverige, som ansåg sig kunna avgöra målet i sak, eftersom det inte förelåg några svårigheter att tolka de tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelserna. Hovrätten ansåg emellertid att den var att anse som en domstol i sista instans och att den därmed enligt artikel 234 tredje stycket EG var skyldig att begära förhandsavgörande av EG-domstolen för att denna skulle tolka de relevanta gemenskapsbestämmelserna, eftersom de villkor som uppställdes i Cilfit-målet, inte föreföll vara uppfyllda.

EG-domstolen framhöll att skyldigheten för nationella domstolar, mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel, att begära förhandsavgörande, är ett led i samarbetet mellan de nationella domstolarna, som ska tillämpa gemenskapsrätten, och EG-domstolen. Denna skyldighet har bl.a. till syfte att förhindra att det i någon medlemsstat uppstår en inhemsk rättspraxis som inte står i överensstämmelse med de gemenskapsrättsliga reglerna.[57] Detta syfte uppnås när de högsta domstolsinstanserna samt varje nationell domstol, mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel,[58] är bundna av denna skyldighet att begära förhandsavgörande, med förbehåll för de begränsningar som har godtagits av domstolen.

Domstolen menade dock att en nationell överrätts avgöranden, som kan överklagas av parterna till en högsta domstolsinstans, inte härrörde från en domstol i en medlemsstat, mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning i den mening som avses i artikel 234 EG. Den omständigheten att det krävs *prövningstillstånd* för att den högsta domstolstolsinstansen ska ta upp sådana överklaganden till prövning ansåg EG-domstolen inte medför att parterna inte har något rättsmedel.

EG-domstolen hade inhämtat uppgifter om det svenska systemet och konstaterade att parterna under alla omständigheter har rätt att överklaga en hovrättsdom till Högsta domstolen och hovrätterna kunde således inte betraktas som domstolar som meddelar avgöranden mot vilka det inte finns något rättsmedel. Domstolen påpekade härvid att Högsta domstolen enligt 54 kap. 10 § rättegångsbalken får meddela prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen. Om det sålunda föreligger en osäkerhet om hur gäl-

[57] Se bl.a. mål C-337/95, Parfums Christian Dior, REG 1997, s. I-6013, punkt 25.
[58] Målen 28/62 30/62, Da Costa en Schaake m.fl., REG 1962, s. 61, svensk specialutgåva, volym 1, s. 171.

lande rätt, inklusive gemenskapsrätten, ska tolkas kan detta medföra att den högsta domstolsinstansen i sista hand prövar frågan.

Om det uppkommer en fråga om tolkningen eller giltigheten av en gemenskapsrättslig regel är den högsta domstolsinstansen enligt artikel 234 tredje stycket EG skyldig att – antingen när den prövar frågan huruvida prövningstillstånd ska meddelas eller vid ett senare tillfälle – begära förhandsavgörande av EG domstolen.

EG-domstolens svar blev således att en nationell domstol inte omfattas av skyldigheten i artikel 234 tredje stycket EG när dess avgöranden kan överklagas till den högsta domstolsinstansen efter prövningstillstånd.

EG-domstolen prövade sedan tolkningsfrågan i sak och kom fram till att frågan huruvida en varuimport var av ”icke kommersiell natur” i den mening som avsågs i relevanta gemenskapsbestämmelser skulle prövas på grundval av en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Härvid skulle det tas hänsyn till importmängden, vilken typ av import det rörde sig om och hur ofta den berörde resenären importerade samma slags varor, samt även, i förekommande fall, till resenärens levnadsmönster och vanor eller till hans familjekrets. Det förelåg vidare hinder för en bestämmelse såsom den svenska som innebar att det på ett bindande sätt fastställdes kvantitativa begränsningar i fråga om tullbefrielse eller som kunde medföra att det, på grundval av mängden importerade varor, uppstod en ovillkorlig presumtion för att en import är av kommersiell natur.

Detta var knappast den självklara lösning på frågan som Hovrätten för Västra Sverige förutsåg. EG-domstolen visade därmed att svårigheterna att tolka de gemenskapsrättsliga bestämmelserna inte ska underskattas och att det är viktigt att de nationella domstolarna ges EG-rättslig vägledning utifrån, även när tolkningen framstår som uppenbar.

Fördragsbrottstalan avseende svenska domstolar – EG-rättens bristande genomslag i Sverige

Om de nationella slutinstanserna inte begär förhandsavgörande från EG-domstolen, uppstår frågan om deras bedömning verkligen överensstämmer med EG-rätten. Den part som förlorar anser i regel att bedömningen är felaktig och att frågans lösning i vart fall inte var så uppenbar att det var riktigt att inte begära ett förhands-

avgörande. På dessa grunder kritiserades t.ex. Regeringsrättens dom av den 16 juni 1999 i det s.k. Barsebäcksmålet, där rätten förklarat att det inte förelåg några rättsliga hinder – vare sig nationella eller EG-rättsliga – mot att stänga Barsebäck, utan att Regeringsrätten dessförinnan hade inhämtat ett förhandsavgörande från EG-domstolen. Den 26 augusti 1999 lämnade Sydkraft in ett klagomål till kommissionen, i vilket anfördes att Sverige gjort sig skyldig till ett fördragsbrott. Sydkraft hävdade att Regeringsrätten handlat i strid med gemenskapsrätten när den underlåtit att inhämta ett förhandsavgörande, eftersom den EG-rättsliga bedömningen inte var så okomplicerad att den kunde säga omfattas av *acte clair*-doktrinen. Kommissionen vidtog dock inga åtgärder med anledning av denna anmälan.[59]

Kommissionen har emellertid inlett ett fördragsbrottsärende av stor generell och principiell betydelse för Sverige. Ärendet är nu avslutat, men dess principiella betydelse kvarstår.

Med utgångspunkt från domen i Lyckeskogsmålet ifrågasatte kommissionen om det svenska reglerna rörande prövningstillstånd och domstolarnas tillämpning av dessa regler stod i överensstämmelse med de skyldigheter som svenska slutinstanser har enligt artikel 234 tredje stycket EG. En informell skrivelse skickades därför till den svenska regeringen den 21 januari 2003, som besvarades den 18 mars 2003. Kommissionen lät sig inte nöja med det svenska svaret utan tillställde Sverige en formell underrättelse den 30 mars 2003. Kommissionen påpekade i underrättelsen att prövningstillstånd, med vissa undantag, enbart får meddelas om det är av vikt för ledning av nationell rättstillämpning att överklagandet prövas. Denna regel är inte avpassad för att ta hänsyn till de skyldigheter som följer av artikel 234 EG tredje stycket. Kommissionen framhöll också att det är allvarligt att avslag på en ansökan om prövningstillstånd inte motiveras. Detta gör det omöjligt för den enskilde att verifiera huruvida skyldigheten att begära förhandsbesked har iakttagits. Kommissionen nämnde som exempel att Hovrätten över Västra Sverige har ansett att missbruk av dominerande ställning i strid med artikel 82 EG utgör en grund för skadestånd (en av EG-domstolen hittills oprövad fråga) och att Högsta domstolen i samma mål inte meddelat prövningstillstånd.[60]

[59] Se Karlsson och Hägglund, *En kartläggning av Sveriges första fem år med EG-rätt*, ERT 1999, s. 510.
[60] Se kommentar av Ulf Bernitz i ERT 2003, s. 382.

Kommissionen menade att svenska slutinstansers obenägenhet att begära förhandsavgörande kunde medföra att det uppstår en inhemsk rättspraxis som inte står i överensstämmelse med de gemenskapsrättsliga reglerna.[61] Det är vidare allvarligt om ett beslut att inte meddela prövningstillstånd inte motiveras trots att EG-rätten har åberopats i målet. Enligt kommissionen innebär detta att systemet för prövningstillstånd inte är tillräckligt tydligt. Det medför svårigheter för kommissionen i sin egenskap av EG-fördragets väktare att kontrollera om artikel 234 EG har respekterats fullt ut.

Kommissionen nämnde att det brittiska systemet med prövningstillstånd (”leave to appeal”), som blev ifrågasatt med anledning av EG-domstolens dom i Lyckeskogsmålet, hade ändrats. När en gemenskapsrättslig fråga är aktuell anges numera skälen till att prövningstillstånd inte beviljas.

Den svenska regeringen framhöll att den svenska lagstiftningen gav utrymme för de högsta domstolsinstanserna att inhämta förhandsavgörande i de fall det krävs enligt artikel 234 tredje stycket EG. Regeringen utlovade emellertid en översyn av hur skyldigheten att hantera förhandsavgörande bäst bör hanteras i svensk processrätt. Denna översyn resulterade i departementspromemorian Ds 2005:25, Förhandsavgöranden – Lag om förhandsavgöranden från EG-domstolen.

Regeringen ansåg att nationella bestämmelser om att de högsta domstolsinstanserna är skyldiga att begära förhandsavgörande inte behövdes. Däremot ansåg den att det fanns ett behov av att reglera vissa frågor om de högsta domstolsinstansernas handläggning av frågan om inhämtande av förhandsavgörande från EG-domstolen. Parterna har, menade regeringen, ett intresse av att kunna ta del av rättens ställningstagande till frågan om den är skyldig att begära förhandsavgörande, oavsett hur bedömningen utfaller. Ärendet utmynnade slutligen i antagandet av en ny lag (2006:502) med vissa bestämmelser om förhandsavgörande från EG-domstolen. I lagens första paragraf anges att:

> Om en part i ett mål eller ärende vid en domstol eller myndighet, som omfattas av skyldigheten att inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen, har yrkat att ett förhandsavgörande ska inhämtas eller på annat sätt väckt frågan om en sådan åtgärd, ska domstolen eller myndigheten, i de fall den beslutar att inte inhämta ett förhandsavgörande, i sitt beslut ange skälen till detta.

[61] Se bl.a. mål C-337/95, Parfums Christian Dior, REG 1997, s. I-6013, punkt 25.

> Första stycket gäller inte vid tillämpningen av 58 eller 59 kap. rättegångsbalken, 37 b eller 37 c § förvaltningsprocesslagen (1971:291) eller 42 § lagen (1996:242) om domstolsärenden.

I regeringens proposition 2005/06:157, Vissa frågor om förhandsavgörande från EG-domstolen, betonas att den nya bestämmelsen inte påverkar den fördrags- och konventionsreglerade skyldigheten att inhämta förhandsavgörande, vilket innebär att domstolar och myndigheter även i andra fall än de som omfattas av bestämmelsen måste ta ställning till frågan om förhandsavgörande ska inhämtas. Handläggningen i övrigt av frågor om inhämtande av förhandsavgörande regleras av de regler som styr förfarandet i de aktuella domstolarna och myndigheterna.

5.6.7 Medlemsstaternas skadeståndsskyldighet

EG-domstolen slog fast att medlemsstaternas kan vara skadeståndsskyldiga för överträdelser av EG-rätten i domen i målet *Francovich och Bonifaci m.fl. mot Italien*. Italien hade underlåtit att genomföra ett direktiv om anställdas skydd vid arbetsgivarens insolvens, det s.k. lönegarantidirektivet.[62] Direktivet ålade medlemsstaterna att inrätta en ordning som ger en minimigaranti beträffande krav på utestående lönefordringar. Andrea Francovich hade en lönefordring på sin arbetsgivare. Denna hade emellertid vid en utmätningsförättning befunnits sakna utmätningsbara tillgångar. Francovich väckte då talan mot italienska staten med yrkande att staten enligt direktivet skulle garantera betalningen av lönefordringen eller – i andra hand – att staten skulle betala skadestånd som ersättning för den skada som han lidit på grund av att direktivet inte genomförts. Samtidigt väckte en person vid namn Danila Bonifaci och 33 andra arbetstagare en liknande talan vid en annan italiensk domstol med anledning av att de inte fått ut sina löner i samband med arbetsgivarens konkurs.

De båda domstolarna begärde förhandsavgörande från EG-domstolen. EG-domstolen fann att de aktuella bestämmelserna i direktivet var ovillkorliga och tillräckligt klara i fråga om vilka personer som hade rätt till ersättning och i fråga om innehållet i själva garantin. Direktivet gav emellertid medlemsstaterna valmöjligheter

[62] Rådets direktiv 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens (EGT L 283, s. 23, svensk specialutgåva, område 5, volym 2, s. 121).

i fråga om vem som skulle svara för utbetalningarna. Det gick därför inte enbart av direktivet att utläsa att just staten var betalningsansvarig. På grund härav kunde direktivet inte anses ha direkt effekt.

När det gällde möjligheten till skadestånd uttalade domstolen att

> gemenskapsreglernas fulla verkan skulle riskeras och skyddet för de rättigheter som dessa ger upphov till skulle försvagas, om enskilda parter inte hade möjlighet att få skadestånd när deras rättigheter kränks genom att en medlemsstat bryter mot gemenskapsrätten (punkt 33 i domen).

Domstolen anförde vidare att möjligheten att få skadestånd från en medlemsstat är särskilt nödvändigt när, såsom i detta fall, den fulla verkan av gemenskapsreglerna är avhängiga av ett handlande från statens sida och då följaktligen, vid underlåtenhet att företa en sådan handling, enskilda inte vid nationella domstolar kan göra gällande rättigheter som de tillerkänts av gemenskapsrätten (punkt 34).

Av detta drog domstolen slutsatsen att ”principen att en stat är ansvarig för skada som enskilda vållas till följd av överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas staten är nära förbunden med systemet i fördraget” (punkt 35). Skadeståndsskyldigheten kunde också enligt domstolen härledas från samarbetsförpliktelsen i artikel 5 (nu artikel 10 EG). Medlemsstaterna är skyldiga att undanröja otillåtna följder av en överträdelse av gemenskapsrätten. Domstolen förklarade vidare att skadeståndet är särskilt nödvändigt vid en underlåtenhet att införliva ett direktiv, eftersom enskilda annars fråntas allt skydd som de ges i direktivet.

Genom domen i målet *Francovich*[63] betonade EG-domstolen sålunda att enskilda individer som lidit skada till följd av att en medlemsstat inte har införlivat ett direktiv, ska ha rätt att hålla denna stat ansvarig vid nationell domstol, när det saknas möjlighet att göra gällande den direkta effekten av direktivbestämmelser. På så sätt gav EG-domstolen enskilda individer ett alternativt rättsmedel när de inte kunde åberopa den horisontella direkta effekten av direktivbestämmelser.

Det bör understrykas att förutsättningen att göra gällande den direkta effekten av direktivbestämmelser och alternativt väcka en

[63] Målen C-6/90 och C-9/90, Francovich m.fl., REG 1991, s. I-5357; svensk specialutgåva, volym 11, s. 435.

skadeståndstalan är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. I det svenska målet *Gharehveran*[64] åberopades precis de bestämmelser i det s.k. lönegarantidirektivet som inte tillerkändes direkt effekt i målet Francovich. Man kunde därför förvänta sig att dessa bestämmelser inte heller skulle ha direkt effekt i det svenska målet. EG-domstolen kom dock fram till motsatt ståndpunkt. Eftersom omständigheterna var annorlunda i det svenska målet än i *Francovich*, där den italienska staten hade felat, kunde bestämmelser som inte hade direkt effekt i *Francovich* ändå ha det i det svenska målet. Domstolens betonade att enskilda inte kunde förvägras att åberopa sådana bestämmelser som på ett precist och ovillkorligt sätt gav dem rättigheter enligt direktivet, när medlemsstaten i fråga till fullo hade utnyttjat sitt utrymme för skönsmässig bedömning avseende de bestämmelser i direktivet som, på grund av att de inte genomförts, varit det enda hindret mot att enskilda faktiskt utövar de rättigheter som framgår av direktivet. Eftersom Sverige, till skillnad från Italien, hade utpekat sig själv som ansvarig för förpliktelsen att betala de lönefordringar som garanteras enligt direktivet kunde en arbetstagare grunda rätten till betalning av sin lönefordran direkt på direktivet.

EG-domstolen har efter Francovich-domen slagit fast att skadeståndsskyldigheten för medlemsstaterna omfattar alla skadeståndsgrundande överträdelser av EG-rätten oavsett om de aktuella bestämmelserna har direkt effekt eller ej.[65] Medlemsstaternas skadeståndsskyldighet är beroende av att tre villkor är uppfyllda: den rättsregel som har överträtts ska ha till syfte att ge enskilda rättigheter, överträdelsen ska vara tillräckligt klar och det ska finnas ett direkt orsakssamband mellan åsidosättandet av medlemsstaternas skyldighet och den skada som de drabbade personerna har lidit. Övriga villkor för skadeståndsansvaret regleras som huvudregel av nationell rätt under förutsättning att kraven på likvärdighet och effektivitet är uppfyllda.

Kravet på att överträdelsen ska vara ”tillräckligt klar” har utvecklats i rättspraxis. Av stor betydelse är vilken handlingsfrihet som har givits till det nationella organ som gjort sig skyldig till en överträdelse. Om organet förfogar över ett begränsat eller till och med obefintligt utrymme för skönsmässig bedömning kan överträ-

[64] Mål C-441/99, Riksskatteverket mot Soghra Gharehveran, REG 2001, s. I-7687.
[65] Se målen C-46/93 och C-48/93, Brasserie du pêcheur och Factortame, REG 1996, s. I-1029.

delsen i sig anses tillräckligt klar.[66] Om organen däremot förfogar över ett betydande skönsmässigt utrymme måste utredas hur allvarlig överträdelsen är med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Ett belysande fall när det gäller tillämpningen av rekvisitet ”tillräckligt klar”, är det svenska målet *Lindöpark*.[67] Lindöpark drev en anläggning för företagsgolf. Före den 1 januari 1997 gällde enligt 3 kap. 2 § andra stycket mervärdesskattelagen att denna verksamhet var undantagen från mervärdesskatteplikt. Detta innebar att Lindöpark inte hade rätt att göra avdrag för ingående mervärdesskatt för varor och tjänster som användes i verksamheten. En lagändring trädde i kraft den 1 januari 1997, som innebar att denna avdragsmöjlighet infördes. Lindöpark hävdade att mervärdesskattelagen varit i strid med artikel 13 i EG:s sjätte mervärdesskattedirektiv mellan den 1 januari 1995 och den 31 december 1996. Bolaget väckte därför talan mot svenska staten vid Solna tingsrätt och yrkade skadestånd av staten med 500 000 kr, vilket uppgavs motsvara ingående mervärdesskatt under den relevanta tidsperioden. Bolaget yrkade vidare ränta från de tidpunkter som avdrag teoretiskt sett hade kunnat göras. Solna tingsrätt biföll i huvudsak Lindöparks talan och förpliktade svenska staten att betala skadestånd till Lindöpark med 500 000 kr jämte ränta. Domen överklagades till Svea hovrätt som begärde ett förhandsavgörande från EG-domstolen.

EG-domstolen konstaterade att verksamheten i fråga var mervärdesskattepliktig. Den svenska lagstiftningen var således före den 1 januari 1997 oförenlig med direktivet. När det gällde frågan om skadestånd, påpekade EG-domstolen att Lindöpark direkt med stöd av direktivbestämmelserna hade rätt att med retroaktiv verkan väcka talan avseende de fordringar som bolaget ansåg sig ha mot staten. Någon skadeståndstalan i egentlig mening framstod därför inte som behövlig.

För det fall en skadeståndstalan skulle prövas, påpekade EG-domstolen, efter att ha erinrat om de allmänna villkoren för skadestånd, att även om det i princip ankommer på de nationella domstolarna att avgöra om villkoren för en medlemsstats skadeståndsansvar för överträdelser av gemenskapsrätten är uppfyllda, har domstolen ändå möjlighet att precisera vissa omständigheter som de nationella domstolarna har anledning att beakta vid sin

[66] Se t.ex. mål C-5/94, Hedley Lomas, REG 1996, s. I-2553.
[67] Mål C-150/99, Lindöpark, REG 2001, s. I-493.

bedömning. I detta fall var det enligt EG-domstolen klart att den svenska lagstiftaren hade infört ett undantag från skatteplikt som saknade stöd i det sjätte mervärdesskattedirektivet. Bestämmelserna i direktivet hade enligt EG-domstolen en så klar ordalydelse att den svenska lagstiftaren inte hade möjlighet att göra ett normativt val, och endast förfogade över ett i hög grad begränsat och till och med obefintligt utrymme för skönsmässig bedömning. Att gemenskapsrätten hade åsidosatts kunde under sådana omständigheter i sig vara tillräckligt för att det skulle vara fråga om en tillräckligt klar överträdelse.

I senare praxis har EG-domstolen slagit fast att medlemsstaternas skadeståndsansvar även omfattar skada som vållats genom ett avgörande av en *nationell domstol* som dömer i sista instans.[68] EG-domstolen har dock preciserat att kravet på att överträdelsen ska vara tillräckligt klar i detta sammanhang innebär att hänsyn måste tas till den dömande verksamhetens särdrag och de berättigade kraven på rättssäkerhet. Domstolen uttalade också att staten kan ådra sig skadeståndsansvar på grund av en överträdelse av gemenskapsrätten genom ett sådant domstolsavgörande endast i undantagsfall, nämligen då den nationella domstolen på ett uppenbart sätt har åsidosatt gällande rätt. Eftersom domstolen också betonade att en överträdelse av gemenskapsrätten ”i vilket fall som helst [är] tillräckligt klar då avgörandet i fråga uppenbart har fattats i strid med domstolens rättspraxis på området”, råder för närvarande betydande osäkerhet om ansvarets egentliga omfattning. En konsekvens av domen tycks emellertid vara att den berörda personen får en ytterligare chans att få sitt ”bakomliggande” EG-rättsliga krav prövat inom ramen för en ny process i vilken det kan bli fråga om att begära ett förhandsavgörande från EG-domstolen.[69]

5.6.8 Svenska statens skadeståndsansvar vid åsidosättande av EG-rätten

När företagens situation på den inre marknaden diskuteras bör sålunda inte glömmas bort att det finns en möjlighet att begära skadestånd av den medlemsstat som på ett otillåtet sätt begränsar den fria rörligheten till förfång för företagen. Möjligheten att

[68] Mål C-224/01, Gerhard Köbler, REG 2003, s. I-10239.
[69] För diskussion av Köbler-domens betydelse, se Otken Eriksson, I., i ERT 2004, s. 199, *”Medlemsstaternas skadeståndsansvar för nationella domstolars överträdelserna av gemenskapsrätten: björnen sover …”.*

begära skadestånd fyller en viktig funktion som komplement till andra processuella åtgärder som företagen kan vidta om de anser att deras rättigheter har kränkts. Genom att skadeståndsprocesser inleds kan vidare felaktigheter i den EG-rättsliga tillämpningen och implementeringen uppdagas och rättas till. Utöver att kompensera enskilda individer för skador fyller alltså skadeståndsprocesserna, i likhet med andra rättsprocesser, en slags övergripande kontrollfunktion.

Möjligheten för enskilda individer att kräva och erhålla skadestånd från svenska staten följer av skadeståndslagen och EG-rätten som sådan. Handläggningsregler finns i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten.[70] Där föreskrivs i 3 §, andra stycket, att Justitiekanslern (JK) handlägger anspråk på ersättning som grundas på ett påstående om överträdelse av gemenskapsrätten. I princip ska alla sådana anspråk handläggas hos JK. Anspråk av enskilda som grundas på påstående om fel vid offentlig upphandling ska dock riktas direkt till den upphandlande myndigheten, vilken har att ersätta skada som uppkommer vid fel i upphandlingen.

Av särskilt intresse är att JK på frivillig väg kan reglera vissa skadeståndsanspråk som riktas mot staten. I klara fall kan alltså JK besluta om skadestånd. För ett företag som begär skadestånd blir förfarandet då snabbare och billigare än en process. JK kan emellertid också låta tvisten prövas i domstol utan att först försöka lösa tvisten på frivillig väg, t.ex. när rättsfrågan är av principiell betydelse eller svårbedömd eller när det finns oklarheter i bevishänseende.

Det är utredningens uppfattning att möjligheten att begära skadestånd inte är särskilt välkänd hos företagen. Sannolikt skulle mer information om denna möjlighet öka företagens incitament att hävda sina rättigheter enligt inremarknadsreglerna. Upplysning härom och om möjligheten för JK att medge ersättning i klara fall bör därför riktas till företagen, samtidigt som dessa informeras om sina rättigheter till följd av inremarknadsreglerna.

En annan fråga som kan diskuteras i detta sammanhang är vilken del av den offentliga förvaltningen som ska anses skadeståndsskyldig. Ur ett EG-rättsligt perspektiv är det ”medlemsstaten” som har ansvaret för att skadan repareras, oavsett vilken del av förvaltningen som har orsakat skadan. Det kan t.ex. mycket väl vara en

[70] 3 § andra stycket.

enskild kommun som självständigt har orsakat skadan utan statlig inblandning. Att medlemsstaten är ansvarig betyder inte nödvändigtvis att kostnaden ska bäras av den allmänna statsbudgeten. Staten kan också övervältra kostnaderna för de skadestånd som har utbetalats på de organ som faktiskt har orsakat skadan.

5.7 Motvikt till företrädet och EG-rättens krav på genomslag – krav på EG-rättens innehåll och skyddsmekanismer

Som framgått har EG-domstolen i sin rättspraxis betonat medlemsstaternas kollektiva skyldighet att tillse att EU fungerar i enlighet med de intentioner som har lagts fast i fördragen. EG-rättens företräde kan sägas vara ett uttryck för tanken att det kollektivt beslutade måste gå före det ensidigt eller individuellt beslutade. EG-domstolen rättfärdigar därför EG-rättens företräde bl.a. med lojalitetsförpliktelsen i artikel 10 EG. Principen innebär som framgått att medlemsstaterna ska förhålla sig lojala mot fördragsmålen och sålunda inte motverka EG-rättens genomslag.

Detta resonemang accepterades successivt av medlemsstaterna. Det krävdes dock att EG-domstolen gav vissa garantier rörande innehållet i EG-rätten. I synnerhet när det gäller EG-rättens företräde framför nationella konstitutionella bestämmelser finns fortfarande reservationer bl.a. från den tyska författningsdomstolen, Sveriges riksdag och regering, den danska Högsta domstolen och inom delar av doktrinen.[71]

EG-rättens företräde begränsas därför av ett krav på att EG-rätten respekterar grundläggande fri- och rättigheter. Som angavs i *Internationale Handelsgesellschaft* påverkas emellertid giltigheten av en gemenskapsakt eller dess verkan inom en medlemsstats territorium inte av att det görs gällande att den kränker grundläggande rättigheter i *en* medlemsstats författning.[72] Som anges i artikel 6.1 EU bygger unionen på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, *vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna.* EG-domstolen kräver dock inte att det rättig-

[71] Se Hettne, J. och Öberg, U., *Domstolarna i Europeiska unionens konstitution* (Sieps 2003:15), s. 69.
[72] Mål 11/70, Internationale Handelsgesellschaft , REG 1970, s. 1125, punkt 3, svensk specialutgåva, volym 1, s. 503.

hetsskydd som gäller enligt EG-rätten är likformigt i samtliga medlemsstater. I målet *Omega*[73] (som avsåg ett tyskt förbud mot s.k. laserdomanläggningar, dvs. låtsaskrig) angav domstolen uttryckligen att nationella åtgärder som begränsar EG-rättens verkan med hänsyn till grundläggande fri- och rättigheter – i det aktuella fallet mänsklig värdighet – inte behöver grundas på en uppfattning som delas av samtliga medlemsstater.

Ett uttryck för detta är även bestämmelsen om ”nationell identitet” i artikel 6.3 EU, vari anges att ”Unionen skall respektera den nationella identiteten hos sina medlemsstater”. Denna bestämmelse utvecklas och preciseras i Lissabonfördraget.

Det kan alltså konstateras att EG-rättens företräde ytterst är en komplex bedömning där såväl EG-rättens förhållande till Europakonventionen och medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner som skyddet för medlemsstaternas nationella identitet ska beaktas i förhållande till de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall.

[73] Mål C-36/02, Omega, REG 2004, s. I-9609.

6 Rättsliga och organisatoriska förutsättningar

Det hör till utredningens uppdrag att studera regeringens och de centrala myndigheternas roll vad gäller inremarknadsfrågorna. Frågor om regeringens styrning av den svenska förvaltningen och den senares förhållande till EU är av övergripande betydelse för utredningsuppdraget. Allmänt sett kännetecknas den svenska förvaltningsmodellen av tämligen fristående myndigheter och ett relativt litet regeringskansli samt av ett förhållandevis framträdande inslag av styrning genom kollektiv normgivning och ringa inslag av ministeriella instruktioner. Detta inverkar också på genomförandet av utredningsuppdraget. I det följande beskrivs regeringens styrning och utrikespolitiska ansvar. Viktiga funktioner inom departement och myndigheter i ett inremarknadsperspektiv redovisas också.

6.1 Regeringens styrning och ansvar för sammanhållen bedömning

6.1.1 Allmänt

Regeringsformen (RF) drar upp riktlinjerna för den svenska förvaltningsorganisationen, men fastställer inte närmare hur regeringens styrning av myndigheterna ska gå till. Ramen för styrningen är främst fördelningen av normgivningsmakten och andra formella styrningsbefogenheter, främst finansmakten, utnämningsmakten och kontrollmakten.[1]

Av 1 kap. 6 § RF framgår att det är regeringen som styr riket under ansvar inför riksdagen. Förvaltningsmyndigheterna under regeringen är redskap för denna styrning, organ för att tillsammans med regeringen verkställa fastlagd politik. Regeringen och förvalt-

[1] Jfr. SOU 1997:57 s. 75.

ningen ska omsätta den beslutade politiken i praktiska åtgärder.[2] Förvaltningsmyndigheterna är därvid underställda regeringen, men ska inte ta instruktioner när det gäller tolkning och tillämpning av lag eller i fråga om beslutsfattande som innebär myndighetsutövning gentemot enskilda (RF 11:6-7). Regeringen kan ge dem särskilda uppdrag att utföra.

De formella styrmedel som står i förgrunden är lag beslutad av riksdagen och förordning beslutad av regeringen. Det är i stor utsträckning härigenom som inriktningen av den offentliga verksamheten bestäms. Denna s.k. normgivningsmakt, innebärande rätt att utfärda generellt avfattade, för enskilda och myndigheter bindande rättsregler, är i 8 kap. RF fördelad mellan riksdag och regering.

Till det primära lagområdet, där riksdagen stiftar lag, hör bl.a. grundlagarna och den civilrättsliga lagstiftningen. För riksdagen är ett viktigt styrinstrument s.k. ramlagstiftning, vari riksdagen drar upp ramarna för verksamheten inom ett område och ger regeringen resp. myndigheter utrymme att komplettera med tillämpningsföreskrifter. Ramlagstiftning ökar i omfattning, säkert ej minst på gemenskapsrättsligt viktiga områden.

Till regeringens primärområde, där normgivningsrätten i första hand ligger hos regeringen, hör föreskrifter om verkställighet av lag och den s.k. restkompetensen, dvs. rätten att besluta föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen.

Principen om den s.k. formella lagkraften innebär att sedan ett ämne reglerats av riksdagen i lag det inte längre kan regleras genom regeringsförordning eller annan underordnad författning, oavsett vilket regleringsområde det gäller.

Eftersom lagstiftningsförfarandet är mera krävande än utövandet av förordningsmakt medger förordningsreglering möjligheten av en snabbare och smidigare anpassning, om behov härav skulle uppstå. Motsvarande gäller givetvis i fråga om föreskrifter på myndighetsnivå. Skäl för att viss normgivning bör ske på lägre nivå kan också vara behov av sådan särskild sakkunskap i enskildheter som ofta är nödvändig i fråga om komplicerade samhällsförhållanden. Allmänt sett kan det krävas normgivning på lägre nivåer än lag för att komplettera och konkretisera övergripande och ibland vagt hållna målformuleringar i lagstiftning.

Riksdagens *finansmakt* innebär att de ekonomiska ramarna för olika politikområden bestäms av riksdagen, när denna fattar beslut

[2] Se Warnling-Nerep, Lagerqvist Veloz Roca & Reichel, Statsrättens grunder, s. 29 f.

om förslagen i budgetpropositionen eller andra anslagsbeslut. På denna grund beslutar sedan regeringen om myndigheternas regleringsbrev.

Regeringen utnyttjar regleringsbreven som viktiga instrument för att styra myndigheterna mot politiska mål inom de av riksdagen beslutade ekonomiska ramarna och utvecklar de mer övergripande mål som fastställts av riksdagen. Regleringsbrev utfärdas för alla myndigheter. De gäller under ett år och reglerar deras verksamhet och dess finansiering. Där återfinns eventuella undantag från ekonomiadministrativa regler och uppställs också krav på återrapportering. På det område utredningsuppdraget täcker sker viss styrning på detta sätt.

Andra formella styrmedel är de *ekonomiadministrativa regelverken, utnämningsmakten och kontrollmakten*.

Det ekonomiadministrativa regelverket består av en rad regeringsförordningar som utfärdats i syfte bl.a. att den statliga verksamheten ska bedrivas effektivt och under betryggande medelshantering. Dessa är i många fall kompletterade med närmare föreskrifter, efter bemyndigande beslutade av bl.a. Ekonomistyrningsverket.

Regeringen utnämner med något enstaka undantag myndighetschef och i förekommande fall överdirektör samt förordnar ordförande och ledamöter i myndigheters styrelser, nämnder och insynsråd. Frågor om personalförsörjning, kompetensutveckling samt löne- och anställningsvillkor, dvs. större delen av arbetsgivarpolitiken, ligger annars i princip på myndighetsnivå.

Styrning genom kontroll utövas på flera olika nivåer och sätt, inte minst från regeringens sida i förhållande till myndigheterna under regeringen. Genomförandet av regeringens politik kontrolleras genom krav på återrapportering och redovisning, vilka vanligen ställs upp i regleringsbreven, liksom genom förvaltningsmyndigheternas skyldighet att lämna årsredovisningar och budgetunderlag.[3] En från regeringen fristående kontroll av myndigheterna sker genom Riksrevisionens granskning av myndigheterna genom årlig revision och effektivitetsrevision.

För att säkerställa att den offentliga makten utövas under lagarna och att den enskilde får en rättvis och korrekt behandling av myndigheterna finns olika kontrollmekanismer.

Domstolskontrollen genom de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna är av central betydelse, särskilt på alla de

[3] Det senare regleras i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Regeringens mål- och resultatdialog är en form av kontroll som också innefattar styrning.

områden där enskilda intressen påverkas av bindande EG-rätt. Förvaltningsdomstolarna överprövar myndigheternas beslut efter överklagande.

Regeringen kunde tidigare påverka rättstillämpningen på det förvaltningsrättsliga området genom sin funktion som besvärsinstans. Myndighetsbeslut kunde av berörda parter överklagas till regeringen, vars avgöranden därmed ibland gav principiell vägledning. Alltsedan 1980-talet har det emellertid pågått en anpassning till europeiska krav på domstolsprövning. Nu överklagas de allra flesta förvaltningsbeslut i stället till förvaltningsdomstol.[4]

Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) har extraordinära granskande funktioner. JK företräder också staten bl.a. inom den statliga skadereglerингen och kommer i denna egenskap i kontakt med inremarknadsfrågor genom sina uppgifter. I vilken grad JO kommer i kontakt med rättsområdet är inte för utredningen känt.

6.1.2 Informell styrning

Utöver de olika former för formell styrning som nämnts i det föregående äger ofrånkomligen också rum informella kontakter, varigenom styrning kan utövas bl.a. i förhållande till myndigheter. I viss mån förekommer det sålunda att förvaltningsmyndigheter hämtar vägledning från regeringen genom informella kontakter med befattningshavare på skilda nivåer.[5]

I sådana fall kan dock det politiska ansvaret för myndigheternas beslut komma att skymmas, och följaktligen också den demokratiska insynen i beslutsprocesserna och ansvarfördelningen. Sådan styrning kan lätt komma i konflikt med grundläggande konstitutionella principer, såsom om regeringens kollektiva beslutanderätt och ansvar. Sverige tillåter till skillnad från många andra medlemsstater inom EU inte ministerstyre, utan regeringen ska i princip styra förvaltningen genom generellt utformade direktiv.[6]

Inslaget av informell styrning måste antas öka när de formella styrmedlen uppvisar luckor eller annars är otydliga. Framförallt

[4] Se Warnling-Nerep, Wiweka, Rätten till domstolsprövning & rättsprövning 3 uppl., Jure, Stockholm, 2008, bl.a. s. 285 f. Se även Sjöberg, Magnus, Den långa vägen till en generellregel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut, Festskrift till Hans Ragnemalm, Juristförlaget, Lund, 2005.
[5] Se SOU 2007:75 Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning, s. 105 ff. Se även Reichel, Svenska myndigheter som EU-myndigheter, s. 111.
[6] Se Sieps 2008:10.

ökar emellertid i sådana fall risken för att myndigheternas agerande kommer att präglas av den bristande formella styrningen.

6.2 Myndigheters föreskriftsrätt

Statliga myndigheter har ingen direkt på regeringsformen grundad rätt att meddela föreskrifter, men föreskrifterna i 8 kap. regeringsformen medger att normgivningskompetens i viss utsträckning delegeras till myndigheter. Ett sådant bemyndigande kan avse det primära lagområdet eller regeringens primärområde. I båda fallen är det regeringen som förfogar över rätten att delegera normgivningsbefogenhet till myndigheterna. När det gäller det primära lagområdet krävs ett lagbemyndigande, vilket undantagslöst riktas till regeringen. Regeringen kan sedan i sin tur genom s.k. subdelegation överlåta normgivningsbefogenhet till en myndighet. När det är fråga om överlåtelse av normgivningsbefogenheter inom regeringens primärområde används vanligen uttrycket delegation.

Den svenska förvaltningsmodellen skiljer sig alltså från de flesta övriga medlemsstater i EU. Modellen med fristående myndigheter och relativt litet regeringskansli har knappast motsvarigheter på annat håll, Finland möjligen undantaget.

Genom subdelegation och delegation har förvaltningsmyndigheterna tilldelats en omfattande normgivningskompetens. Inte minst har de senare årtiondenas bruk av s.k. ramlagstiftning, då ramföreskrifter för en viss sektor läggs fast i lag och sedan fylls ut av regeringen eller förvaltningsmyndigheter, medfört en utveckling mot att myndigheter står för en allt större del av den svenska normgivningen.[7] Ytterligare en faktor som påverkar förhållandet mellan regeringen och förvaltningen är den successiva övergång till mål- och resultatstyrning som pågått sedan 1980-talet, varvid förvaltningen styrs genom verksamhetsmål och resultatuppföljning, i stället för detaljreglering.[8] Sammantaget har förvaltningen haft och har en stark ställning i den svenska samhällsorganisationen.[9]

Den omfångsrika och snabba reception av gemenskapsrätt, som tog sin början i samband med EES-avtalets genomförande och där

[7] Se bl.a. Stjernquist, Nils, Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken?, Statsvetenskaplig tidskrift, 1984, s. 211–226, s. 212 och Sterzel, Fredrik, Författning i utveckling: konstitutionella studier, Iustus, Uppsala, 1998, s. 59, f och 89 ff.
[8] Se SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst: en samlad förvaltningspolitik för staten, s. 75 ff.
[9] Se Algotsson, Karl-Göran, Sveriges författning efter EU-anslutningen, 1 uppl., SNS, Stockholm, 2000, s. 296.

takten även i dag får betecknas som tämligen hög torde i förening med samhällslivets tilltagande komplexitet ha bidragit ytterligare till myndigheternas starka ställning.

För en myndighet som utnyttjar ett normgivningsbemyndigande råder det från praktisk synpunkt den skillnaden mellan en subdelegation och en delegation att den i förra fallet oftast har ett bättre underlag för sina föreskrifter genom lagförarbetena i propositionen till riksdagen och utskottsbetänkandet. Det finns visserligen en möjlighet för regeringen att ange motiv i anslutning till sina förordningar[10] men denna möjlighet utnyttjas ytterst sparsamt. Myndigheten kan då behöva stödja sig på informella kontakter inom ansvarigt departement. Från Statsrådsberedningens sida har i handbok för författningsskrivning rekommenderats att handläggare i ett tidigt skede av författningsarbetet etablerar löpande underhandskontakter med olika sakkunniga och berörda.

Det finns inget hinder mot att ett bemyndigande återkallas eller att riksdagen eller regeringen själv meddelar regler i ett ämne där en myndighet har fått behörighet att besluta regler. Så kan ske t.ex. genom att regeringen upphäver den förordning där myndighetens bemyndigande finns. Tidigare med stöd av bemyndigandet meddelade föreskrifter upphör emellertid inte därmed automatiskt att gälla. Utan normgivningsbemyndigande kan en myndighet inte heller upphäva föreskrifter.

Förutom föreskrifter kan myndigheter utfärda generella rekommendationer om tillämpningen av en författning, vari anges hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende, s.k. *allmänna råd*. För allmänna råd erfordras inte särskilt bemyndigande. Ehuru ej bindande kan allmänna råd i rättstillämpningen ges vägledande betydelse. Sådana råd ska enligt 27 § författningssamlingsförordningen tillhandahållas allmänheten, och de kan tas in i författningssamling, varvid deras karaktär av allmänna råd och ej författningsföreskrifter ska framgå.

[10] Dessa publiceras i serien Regeringens förordningsmotiv.

6.3 Regeringens utrikespolitiska ansvar

Enligt 10 kap 1 § RF ankommer det på regeringen att företräda riket i internationella sammanhang.

Om uppgiften inte kräver riksdagens eller utrikesnämndens medverkande kan Regeringen uppdra åt förvaltningsmyndighet att ingå internationell överenskommelse å Sveriges vägnar (RF 10:3).

När tjänstemän från förvaltningsmyndigheterna på detta sätt företräder Sverige representerar de således regeringen.[11] Detta har kommit att bli mycket vanligt inom ramen för EU-samarbetet, bl.a. därför att EU-samarbetet i hög utsträckning omfattar sådana frågor som före medlemskapet låg under förvaltningsmyndigheternas ansvar och enligt den svenska modellen passar där. Det är också så att Regeringskansliet är beroende av myndigheternas resurser i fråga om personal och sakkunskap.

Statliga myndigheters underrättelseskyldighet

Under denna rubrik återfinns i 10 kap. 8 § RF följande bestämmelse.

> Chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet.

Bestämmelsen uppbärs enligt motivuttalanden[12] av intresset på utrikespolitikens område av enhetlighet, konsekvens och en sammanhållen bedömning.

Grundlagsutredningen inför EG tog i sitt betänkande (SOU 1993:14) EG och våra grundlagar upp bestämmelsen och gav uttryck för att denna inte innebär att Sveriges internationella kontakter måste ske uteslutande genom utrikesdepartementet men syftar till att den utrikespolitiska betydelsen av frågorna ska komma under bedömning. Utredningen fann inte något behov av att modifiera bestämmelsen och anförde därom följande.

Det har flera gånger påpekats att EG-samarbetet är ett mellanstatligt samarbete som till stor del rör frågor som i icke medlemsstater normalt är av inrikespolitisk karaktär. Det är därför möjligt

[11] Se SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning, s. 191och Stadsrådsberedningen cirkulär 5 Riktlinjer för handläggning av frågor som rör EG:s genomförandekommittéer.
[12] Prop. 1973:90 s. 370 f.

att den samordning inom Regeringskansliet som är nödvändig i ett EG-samarbete kan behöva ske i andra former än de som tillämpas för andra utrikespolitiska frågor. Det kan konstateras att kravet på att utrikesministern ska hållas informerad inte utesluter andra tänkbara lösningar på frågan om koordinering av Regeringskansliets arbete. Hur än koordineringen anordnas är det osannolikt att det sker på sådant sätt att utrikesministern lämnas utanför och föreskriften i 8 § därför inte uppfylls.

Den år 2004 tillsatta Grundlagsutredningen som i december 2008 avgett betänkandet (SOU 2008:25) En reformerad grundlag, anlägger inga särskilda synpunkter på bestämmelsens innehåll. Den föreslås under oförändrad rubrik föras till 10 kap. 13 § Regeringsformen med endast språkliga ändringar.[13]

Inremarknadsutredningen kan konstatera att förevarande grundlagsbestämmelse tydligen innebär att det under alla förhållanden finns en gräns, utanför vilken en statlig myndighet inte kan för egen del ta ställning utan att först sörja för att regeringen ges förutsättningar att företa den samlade bedömning som bestämmelsen ska säkra. Såtillvida råder det alltid en begränsning av myndigheternas egen handlingsfrihet, oavsett vilket ansvar de blivit tilldelade enligt eljest gällande föreskrifter.

6.4 Länsstyrelserna

Enligt 1 § länsstyrelseinstruktionen[14] finns i varje län en länsstyrelse som svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter.

Länsstyrelserna ska enligt 2 § verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar.

Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Den ska främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet samt underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet.

[13] SOU 2008:125, Del 2, s. 792.
[14] Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, senast ändrad 2009:95.

Länsstyrelsen ska vidare ansvara för de tillsynsuppgifter som riksdagen eller regeringen har ålagt den.

Länsstyrelsernas uppgifter omfattar bl.a. yrkesmässig trafik, livsmedelskontroll, djurskydd och veterinära frågor, regional tillväxt, infrastrukturplanering, frågor om samhällsplanering, energi och klimat, naturvård samt miljö- och hälsoskydd, lantbruk, fiske och sociala omvårdnadsfrågor m.m. På sådana områden finns betydande inslag av gemenskapsrätt, inte minst av inremarknadskaraktär.

Länsstyrelsens uppgifter omfattar också bl.a. tillsyn över veterinärers verksamhet samt ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar.

Länsstyrelsen ska enligt 10 § samråda med andra statliga myndigheter i och utanför länet i sådana frågor inom länsstyrelsens verksamhetsområde som påverkar eller har betydelse för den myndighetens verksamhet. Vissa länsstyrelser har särskilda uppgifter i fråga om samarbete inom EG:s strukturfonder eller rörande den regionala utvecklingsfonden.

Länsstyrelserna besitter i dagsläget god saklig kompetens på EG-rättsliga områden. Det kan emellertid finnas utrymme för att hos dem bygga upp en mer övergripande kompetens särskilt på inremarknadsområdet. Sådant utrymme kan finnas bl.a. på tillsynsområdet och på områden som nu omfattas av reglerna i tjänstedirektivet och varupaketet.

Frågor av särskilt intresse är vilket utrymme det kan finnas för insatser från länsstyrelsernas sida i syfte att lämna kommunerna bistånd i den EG-rättsliga tillämpning som ankommer på dessa och vid kommunal tillsyn på inremarknadsområdet. I den mån gemenskapsrättslig expertkompetens behövs för sådana uppgifter på den kommunala nivån kan det vara effektivt och resursekonomiskt att denna tillgodoses genom förstärkningar på regional nivå hos länsstyrelserna i stället för att behovet ska tillgodoses på den kommunala.

Förslag i linje härmed har framförts av Förvaltningskommittén, som ansett att länsstyrelserna bör få i uppdrag att ge råd till och utöva tillsyn över kommunerna i frågor som gäller den inre marknaden samt statsstöd och konkurrens. Enligt kommittén borde länsstyrelserna i dessa frågor fungera som en regional ”tillsynsarm”

för Kommerskollegium och Konkurrensverket.[15] Utredningen återkommer till denna fråga under *avsnitt 9.10*.

6.5 Kommuner och landsting

Från gemenskapsrättslig utgångspunkt omfattas medlemsstaternas lokala och regionala offentliga organ fullt ut på samma sätt som de centrala, både av de allmänna fördragsförpliktelserna och av övriga för dem tillämpliga regler. Kommunernas och landstingens tillämpning av reglerna, inte minst på den inre marknadens område som bl.a. omfattar upphandling, är därför viktig. Från utredningens utgångspunkter är kommunerna av särskild betydelse med hänsyn till tillsynsuppgifter som de anförtrotts, bl.a. i fråga om marknadskontroll.

Den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och utgör en viktig del av det svenska demokratiska systemet. Det framgår redan av 1 kap. 1 § regeringsformen i fråga om statsskickets grunder att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse. I 7 § första stycket samma kapitel slås fast att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, i vilka beslutanderätten utövas av valda församlingar. I andra stycket samma paragraf sägs att dessa får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

I fråga om den kommunala självstyrelsen anger regeringsformen endast grundläggande strukturer för relationen mellan stat och kommuner.

Enligt 8 kap. 5 § RF ska i lag bestämmas grunderna för ändringar i landets indelning i kommuner, för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen. Likaså ska i lag meddelas föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden. Dessa ämnen omfattas sålunda av det primära lagområdet.

Det hindrar dock inte att riksdagen enligt 7 § i samma kapitel bemyndigar regeringen att förordningsvis meddela föreskrifter i vissa ämnen som rör kommunerna. Med stöd av 11 kap. 6 § RF kan också förvaltningsuppgifter anförtros åt kommuner.

Den kommunala självstyrelsens konkreta innehåll bestäms alltså av riksdagen. Det har inte ansetts möjligt att en gång för alla i grundlagen precisera gränserna för den kommunala självstyrelsen,

[15] SOU 2008:118, s. 155.

utan arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste kunna ändras i takt med samhällsordningen.[16]

De övergripande principerna för kommunernas befogenheter och organisation preciseras i stället i kommunallagen (KL). Enligt 2 kap. 1 § KL innebär den kommunala allmänna kompetensen att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

En stor del av kommuners verksamhet regleras genom speciallagar, där det föreskrivs vilka befogenheter, skyldigheter och vilket ansvar som kommuner har. Det är här fråga om obligatoriska uppgifter som kommunen måste utföra (2 kap. 4 § KL).

Det finns därutöver ett antal särlagar som ger möjlighet, men inte en skyldighet för kommun eller landsting att hantera vissa frågor.

Ett flertal statliga myndigheter har bemyndigande att meddela bindande föreskrifter, som reglerar verksamhet som kommuner och landsting ansvarar för.

För att det ska råda goda förutsättningar för de svenska kommunernas utövande av sitt utrymme för självstyre och med hänsyn till de väsentliga uppgifter de annars anförtrotts är det väsentligt att de på ett synligt vis fullt ut omfattas av det samlade regelverket för den inre marknaden och att deras roll i genomförandet och tillämpningen av gemenskapsrätten är tydlig.

Eftersom kommunerna fullt ut omfattas av bestämmelserna om fri rörlighet för varor och tjänster på den inre marknaden, finns det skäl att vara uppmärksam på när kommunala förvaltningsmyndigheter kan beröras av gemenskpsrättsliga procedurer för anmälningsskyldighet m.m. Det är lätt att konstatera att flertalet horisontellt inriktade svenska författningar inom utredningens område riktar sig till statliga myndigheter under regeringen, varför kommunerna står utanför systemen. Det bör vara en fråga att ägna uppmärksamhet i vad mån några motsvarande styrmekanismer kan behövas med hänsyn till kommunala befogenheter och skilda åligganden, särskilt vad gäller meddelandet av föreskrifter och andra lokalt verkande regleringar.

I den mån det finns luckor i det regleringsbestånd som riktar sig till de statliga myndigheterna, kan detta naturligtvis också innebära

[16] Se Prop. 1973:90.

att regleringen av kommunal verksamhet brister i motsvarande hänseenden.

Det författningsbestånd som inte gäller kommunala myndigheter omfattar bl.a. myndighetsförordningen (2007:515), förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen (”Skyldighetsförordningen”), Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (”Konsekvensanalys- förordningen”) samt förordningen (2005:894) om teknisk kontroll. Dessa förordningar tas upp i nästa kapitel.

6.6 Myndighetsföreskrifter och kommunal verksamhet

Här ovan har det konstitutionella utrymmet för myndigheternas normgivning behandlats. Som framgått krävs det regeringsbemyndigande för att en myndighet ska äga föreskriftsrätt.

Myndigheternas normering av kommunal verksamhet kan inrymma olika kategorier av föreskrifter. Det finns sådana föreskrifter som beskriver hur viss verksamhet ska bedrivas som kommunerna genom speciallagstiftning är ålagda ansvar för. Hit hör bl.a. hälso- och sjukvård, skola samt tillsyn på vissa områden, t.ex. livsmedelshantering. Att kommunerna blir skyldiga att beakta regleringen följer då av åläggandet. En annan kategori är föreskrifter som uttalat riktar sig till kommuner inom ramen för deras allmänna kompetens eller genom speciallagar reglerade kompetens. Sedan finns det också en kategori föreskrifter som uttalat riktar sig till kommuner men i någon särskild egenskap såsom t.ex. arbetsgivare, uppgiftslämnare eller dylikt. Det finns t.ex. föreskrifter om arbetsmiljö som uttryckligen riktar sig till kommuner.

Andra indelningar är möjliga, men kategorierna ovan återspeglar sådana till 2 kap. 4 § kommunallagen hänförliga obligatoriska uppgifter som kommunen måste utföra. Dessa bör enligt vad som är vedertaget skiljas från frivilliga, enbart kommunallagsreglerade uppgifter som kommunen inom ramen för sin allmänna kompetens enligt 2 kap. 1 § KL får påta sig.

Utanför dessa kategorier faller föreskrifter som indirekt påverkar den kommunala verksamheten men som inte riktar sig till kommunerna. Föreskrifter om arbetsmiljö som riktar sig till arbetsgivare i allmänhet kan naturligtvis påverka kommuner i denna egenskap av just arbetsgivare, och föreskrifter angående livsmedels-

hantering påverka tillsyn som de är skyldiga att utföra, fastän föreskrifterna har verksamhetsutövarna som adressater. Därutöver gäller naturligtvis att i den mån kommuner inom ramen för sin allmänna kompetens frivilligt åtar sig någon viss verksamhet, t.ex. att driva flygplats, de också blir underkastade sådana föreskrifter som reglerar förhållanden på en flygplats i allmänhet.

Den speciallagstiftning och övriga lagstiftning med anknytande myndighetsföreskrifter som är av betydelse i den kommunala verksamheten torde ha ett ej ringa gemenskapsrättsligt inslag.

Vid en kartläggning som Statskontoret på uppdrag av Ansvarskommittén företagit, väsentligen inom ramen för ovan angiven kategorisering, beträffande myndighetsföreskrifter som var gällande 30 april 2005 befanns det finnas omkring 4 300 gällande föreskrifter som meddelats av svenska myndigheter, varav 542 från 20 olika myndigheter riktade sig till kommuner och landsting. De 542 föreskrifterna hade meddelats med stöd av bemyndiganden i sammanlagt 103 förordningar, men fler än hälften av föreskrifterna (291 stycken) har meddelats utifrån vägmärkesförordningen och gymnasieförordningen. Bland myndigheterna dominerade Skolverket, Vägverket och Socialstyrelsen med 82 procent av antalet föreskrifter. Åtta procent av föreskrifterna uppgavs emellertid bygga på EG-rätt. Vid bedömningen av denna siffra bör emellertid beaktas att kategoriseringen ovan endast avser föreskrifter som har kommunerna som adressater.

6.7 EU-medlemskapet i grundlagen, m.m.

Hur medlemskapet i EU regleras i överordnad författning kan vara en faktor av betydelse för fördragsreglernas, särskilt inre marknadsreglerna, genomslag.

Underlaget för de grundlagbestämmelser[17] som behövdes för Sveriges inträde i EU togs fram genom den utredning som Grundlagsutredningen inför EU i mars 1993 redovisade i betänkandet (SOU 1993:14) EG och våra grundlagar. År 2004 tillsattes en ny utredning för en samlad översyn av regeringsformen, däribland bestämmelserna avseende medlemskapet. Utredningen lade fram sitt betänkande (SOU 2008:125) En reformerad grundlag i december 2008.

[17] Prop. 1993/94:114 och senare prop. 2001/02:72.

Sverige har nu varit medlem av EU i drygt 14 år. EU har förändrats betydligt under denna tid och inom landet har erfarenheter samlats om vad medlemskapet innebär för den svenska samhällsordningen och statsskicket.

Mot denna bakgrund finns det anledning att här erinra om och kommentera den senaste grundlagsutredningens reformförslag i vad dessa berör regleringen av Sveriges medlemskap i EU.

Grundlagsutredningen påpekar att EU-medlemskapet avspeglas i fyra bestämmelser i regeringsformen.

I 8 kap. 4 § andra stycket anges att föreskrifter om val till Europaparlamentet meddelas i lag.[18]

Genom 10 kap. 2 § fjärde stycket är det möjligt för regeringen att inhämta riksdagens godkännande av en ännu inte slutförhandlad överenskommelse inom ramen för samarbetet i EU.[19]

I 10 kap. 6 § första stycket regeringsformen finns en informations- och samrådsbestämmelse som ger riksdagen möjlighet att utöva inflytande över EU-politiken. Enligt bestämmelsen ska regeringen fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för EU-samarbetet. Informations- och samrådsskyldigheten grundlagsfästes 2002 efter att tidigare ha reglerats i riksdagsordningen.[20] Den närmare regleringen av EU-frågornas behandling i riksdagen återfinns i 10 kap. riksdagsordningen och innebär bl.a. att regeringen ska underrätta riksdagens EU-nämnd om frågor som ska beslutas i ministerrådet. Regeringen ska vidare rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. EU-frågor som ligger tidigare i processen och inte ska bli föremål för beslut på ett förestående rådsmöte behandlas i respektive fackutskott. Den nuvarande ordningen infördes den 1 januari 2007.[21] En viktig tanke med reformen var att stärka utskottens roll i riksdagens arbete med EU-frågorna.

Den för anslutningen grundläggande bestämmelsen är den som finns i 10 kap. 5 § första stycket RF.[22] Därigenom bemyndigas riks-

[18] Bestämmelsen infördes i samband med medlemskapet, prop. 1993/94:114 och bet. 1993/94:KU21. De aktuella föreskrifterna finns i vallagen (2005:837).
[19] Bestämmelsen tillkom 2002, prop. 2001/02:72 och bet. 2001/02:KU18. Den avser de mellanstatliga överenskommelser som träffas inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt det polisisiära och straffrättsliga samarbetet och innebär att riksdagen kan godkänna ett ännu inte slutförhandlat utkast till t.ex. rambeslut.
[20] Prop. 2001/02:72 och bet. 2001/02:KU18.
[21] Framst. 2005/06:RS3 och bet. 2005/06:KU21.
[22] Denna infördes inför anslutningen, prop. 1993/94:114 och bet. 1993/94:KU21, och ändrades 2002, prop. 2001/02:72 och bet. 2001/02:KU18.

dagen att inom ramen för samarbetet i EU överlåta beslutanderätt som annars tillkommer svenska organ. I bestämmelsen uppställs vissa villkor för överlåtelsen och anges vilka beslutformer som riksdagen ska tillämpa. Den lyder som följer.

> Inom ramen för samarbete i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 2 §.

Grundlagsutredningen påpekar att bestämmelsen hämtar sitt närmare innehåll från ett antal förarbetsuttalanden med anledning av EU-anslutningen och olika överlåtelsefrågor som har aktualiserats därefter.[23]

Ur grundlagsbestämmelserna kan alltså i ljuset av Sveriges anslutning till unionen utläsas att fri- och rättighetsskyddet inom unionen motsvarar det som ges i regeringsformen och Europakonventionen samt att anslutningen inte inkräktar på beslutanderätt som rör principerna för det svenska statsskicket. I övrigt innehåller inte grundlagen något som ger uttryck för principerna i Unionens fördrag. Medlemskapet kan endast indirekt utläsas.

Grundlagsutredningen har föreslagit att det förhållandet att Sverige är medlem i EU bör anges i 1 kap. Regeringsformen om statsskickets grunder, men inte funnit anledning att låta medlemskapets konsekvenser framgå av var och en av de särskilda bestämmelser i regeringsformen som på något sätt röner inverkan.

Grundlagsutredningen har föreslagit följande bestämmelse:

> 10 § Sverige är medlem i Europeiska unionen. Sverige deltar även inom ramen för Förenta nationerna och Europarådet samt i andra sammanhang i internationellt samarbete.

Grundlagsutredningens motivering för förslaget bygger på tanken vid införandet av regeringsformen att denna borde spegla de

[23] Se främst SOU 1993:14, prop. 1993/94:114, bet. 1993/94:KU21,SOU 2001:19, prop. 2001/02:72, bet. 2001/02:KU18, regeringens lagrådsremiss den 2 juni 2005 ”Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa” och Lagrådets yttrande däröver den 28 juni 2005 samt prop. 2007/08:168; jfr SOU 2008:153, s. 492.

faktiska politiska förhållandena i landet. Från denna utrednings perspektiv utgör dess förslag ett välkommet förtydligande.[24]

6.8 Anslutningslagstiftningen, ”EU-lagen”

Om man bortser från regeringsformen, finns den mest övergripande och omspännande författningsregleringen av EU-medlemskapet i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (EU-lagen eller anslutningslagen). Denna är utformad för att tillgodose krav utifrån svensk dualistisk syn på förhållandet mellan folkrätt och nationell rätt och tillgodoser behovet av nationell lagstiftning för införlivande av det svenska anslutningsfördraget och ge internrättslig giltighet åt den primär- och sekundärrätt m.m. som regleras i detta.

Lagen är av helt formell karaktär och innebär att EG-rätten gäller här i landet med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som räknas upp i lagen. Lagen preciserar inte innebörden härav eller säger något om var ansvaret för genomförandet ligger.

I propositionen om Sveriges medlemskap i EU påpekades att även andra förhållanden föranledda av medlemskapet kunde behöva regleras på ett övergripande sätt.[25]

Förvaltningskommittén har ansett[26] att det i lag bör framgå vem som tar ställning och vem som företräder Sverige i beslut om EG-lagstiftning. Kommittén föreslår att en grundläggande lagreglering om beslut i EU-ärenden bör införas antingen i en särskild lag om den statliga förvaltningen, eller i anslutningslagen med ändring av dess rubrik till ”lag om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen”. Kommittén utvecklar inte sitt resonemang och lämnar inte heller några lagförslag. Utredningen återkommer till denna fråga i *avsnitt 9.6*.

[24] Vad som kanske kan ställas under diskussion är att medlemskapet genom förslaget kan framstå som sidoställt med annat internationellt samarbete av helt artskild karaktär. En sådan synpunkt skulle ligga i linje med en del överväganden bakom den valda utformningen av 10 kap 5 § första stycket RF. Jfr prop. 1993:114, s.22. Utredningen för i annat sammanhang en mer allmänt inriktad diskussion om lämpligheten av samtidig reglering av gemenskapsrättsliga och andra internationella förpliktelser (se avsnitt 9.1).
[25] Prop. 1994/95:19, s. 500.
[26] SOU 2008:118, s. 89.

6.9 Regeringskansliet och departementen

6.9.1 Myndigheten Regeringskansliet

Regeringskansliet utgör en särskild myndighet, vars uppgift enligt 1 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (omtryckt 2008:66, senast ändrad 2008:1388)[27] är att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Instruktionen innehåller en rad bestämmelser (34–66 §§) av personaladministrativ natur, som här förbigås.

I Regeringskansliet ingår förutom departementen Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning.[28] Under kansliet lyder utrikesrepresentationen, dvs. den del av utrikesförvaltningen som inte utgörs av utrikesdepartementet.[29]

Chef för Regeringskansliet och för statsrådsberedningen är statsministern.

Enligt regeringsformen är det statsministern som utser departementscheferna. En del ärende som rör Regeringskansliet och gäller främst övergripande frågor av särskild vikt ska dock avgöras av regeringen. (17 §)

Fördelningen av regeringsärenden på departement framgår av bilaga till instruktionen, i vilken också anges vilka myndigheter och andra organ som hör till ett departement. Uppgifter härom återfinns i ett särskilt avsnitt nedan. Ärenden om förordningar handläggs i det departement dit motsvarande förvaltningsärenden hör. Andra förvaltnings- och lagstiftningsärenden handläggs där det är lämpligast med hänsyn till ärendets natur. Faller ett ärende inom flera departement, handläggs ärendet i det där det huvudsakligen hör. (12–13 §§)

[27] Instruktionen trädde i kraft den 1 januari 1997, varigenom upphävdes departementsförordningen (1982:1177), förordningen (1996:728) med instruktion för Utrikesdepartementet, förordningen (1988:1147) med instruktion för Regeringskansliets förvaltningskontor, förordningen (1992:157)om arkiv hos Regeringskansliet samt revisionsförordningen (1985:606) för Regeringskansliet. I 1 § föreskrivs också att myndighetsförordningen (2007:515) inte ska tillämpas på Regeringskansliet.
[28] Under förvaltningschefen i Statsrådsberedningen som chef (8 §).
[29] För utrikesrepresentationen finns särskilda föreskrifter i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen. Regeringskansliet kan överlämna åt en utlandsmyndighet att avgöra ärenden eller grupper av ärenden som enligt föreskrifter i en annan förordning ska prövas av Regeringskansliet.

6.9.2 Beredningsansvaret

För beredningen av regeringsärenden i departementen svarar departementschefen eller det statsråd som annars är ansvarigt för föredragningen vid regeringssammanträdet.

Regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden eller annars berör mer än ett statsråd ska beredas i samråd mellan berörda statsråd, s.k. gemensam beredning.

I regeringsärenden får Regeringskansliet begära in förklaringar, upplysningar och yttranden.

6.9.3 Ärenden som avgörs av Regeringskansliet

Av Regeringskansliet avgörs åtskilliga ärendekategorier, varav många som särskilt rör EU-frågor.

Sålunda ska enligt 20 § instruktionen kansliet bl.a. utse Sveriges ombud och andra representanter vid förhandlingar med och möten inom internationella organisationer och likaså Sveriges representanter i det löpande arbetet inom rådet samt föreslå och utse representanterna i kommittéer under kommissionen.

Det ankommer vidare på Regeringskansliet *att* besvara formella underrättelser från kommissionen och i övrigt upplysa kommissionen om hur Sverige har uppfyllt de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i unionen, *att* bestämma vem som ska delta i arbetet inom Ständiga representanternas kommitté, *att* besvara motiverade yttranden från kommissionen och anmäla förslag till författningar i enlighet med informationsförfaranden som följer av EU-medlemskapet *samt att* besluta om svenska svar och kommentarer inom dessa förfaranden.

Beslutanderätten i ärenden som avgörs av Regeringskansliet är fördelad mellan myndighetschefen/statsministern, departementscheferna och Regeringskansliets personalansvarsnämnd.

Regeringskansliets chef/statsministern avgör ärenden som inte är regeringsärenden och som inte enligt det följande ska avgöras av en departementschef.[30] I arbetsordning för Regeringskansliet eller särskilda beslut kan ärenden som inte behöver avgöras på denna nivå delegeras till ett statsråd eller tjänstemän i Regeringskansliet (30 §).

[30] Eller av Regeringskansliets personalansvarsnämnd.

Regeringskansliet beslutar ytterligare föreskrifter för organisationen och verksamhetsformerna, vilka kan tas in i arbetsordning för Regeringskansliet eller för departement (32 §).

6.9.4 Ansvar och arbetsfördelning i departement

Departementschefens beslutanderätt omfattar bl.a. departementets indelning i sakområden samt arbetsfördelningen och formerna för verksamheten i departementet. Delegation kan ske till annat statsråd eller tjänsteman enligt arbetsordning för departementet eller särskilda beslut (31 §). Departementschefen kan bestämma om avvikelser från vad som annars gäller om arbetsfördelningen i departementet (33 §).

Chefstjänstemän biträder respektive statsråd med bl.a. planering och andra arbetsuppgifter i departementet. De ska även biträda vid samordningen i departementet, inom kansliet och i förhållande till andra samhällsorgan. (27 §) Uppgifterna anges närmare nedan.

I departementen finns huvudmän för olika sakområden (10 §). Där ansvarar de för arbetet, särskilt för planering och samordning, ärendenas behöriga gång samt för beredning och föredragning inför statsråd. Huvudmannen ska med uppmärksamhet följa förhållandena inom sitt sakområde samt hålla departementsledningen underrättad om arbetets gång och anmäla frågor av principiell betydelse eller annars större vikt (28 §). I fråga om indelningen av departementet i sakområden har departementschefen beslutanderätten (31 §).

6.9.5 Horisontella funktioner på EU- och inremarknadsområdet

Inom Regeringskansliet ankommer övergripande ansvar och samordningsansvar för frågor som berör den inre marknaden på Utrikesdepartementets enhet för främjande och EU:s inre marknad, UD/FIM. Enheten ansvarar också övergripande för de olika problem företag och enskilda möter på den inre marknaden t.ex. i form av handelshinder.

Alla sådana frågor ska sålunda beredas med enheten.

Ansvaret täcker genomförandet av den inre marknaden, inklusive allmänna frågor om informationsprocedurer, bl.a. förfarandena

enligt direktiv 98/34/EG, samt teknisk provning, kontroll och standardisering. Enheten har ansvar också för tjänstedirektivet, för den nya metoden och för ömsesidigt erkännande på det icke harmoniserade området. Den handlägger även frågor om utrikeshandel och investeringsfrämjande.

Enheten UD/FIM har även ansvaret för de till utrikesdepartementet hörande myndigheterna Kommerskollegium och Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC), vilka är horisontellt verkande myndigheter på inremarknadsområdet. Den ansvarar också för Invest in Sweden Agency (ISA), Exportkreditnämnden (EKN), Svensk exportkredit AB, och den har myndighetsansvaret för Exportrådet.[31]

Ansvarigt statsråd är handelsministern.

6.9.6 Departementens ansvar för inremarknadsfrågor

Utredningen har gått igenom samtliga departements ansvarsområden för att skapa sig en överblick över hur inremarknadsfrågor fördelas inom Regeringskansliet. Översikten återges i *bilaga 4*. Den visar att frågor om den fria rörligheten på den inre marknaden uppkommer eller kan uppkomma i samtliga departements verksamhet. Mot denna bakgrund kan konstateras att alla departement, låt vara i varierande grad, berörs av de horisontella frågeställningarna kring den inre marknaden.

Översikten visar också på ett konkret sätt inremarknadsfrågornas räckvidd och komplexitet i materiellt hänseende och svårigheterna att överblicka rättsområdet i dess helhet.

Frågor om tillämpning av fördragets diskrimeringsförbud, särskilt förbud mot nationalitetsdiskriminering, och krav på likabehandling[32] kan uppstå på en mångfald områden. Härvidlag är särskilt att beakta fall av indirekt diskriminering. Att en sådan frågeställning kan tänkas föreligga är ej sällan svårt att omedelbart uppmärksamma.

Utifrån perspektivet av vilka regleringsändamål som kan legitimera hinder för den fria rörligheten, särskilt beträffande varor, och

[31] Förordning om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. (SFS 2005:583) kap 3.

[32] Förutom det allmänna diskrimineringsförbudet enligt EG-fördragets artikel 12 är att beakta aspekter av förbud mot inskränkningar i de fyra friheterna, förbudet mot fiskal diskriminering (indirekta skatter), förbudet mot könsdiskriminering samt det särskilda förbudet mot diskriminering inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Jfr. i dessa delar betänkandets avsnitt 2.3.

som därigenom också ofta bildar basen för harmoniserande gemenskapslagstiftning, kan man konstatera att samtliga departement har handläggnings- och författningsansvar beträffande frågor som berör eller kan inordnas under regleringshänsyn enligt fördragsartikel 30 och motsvarande bestämmelser för övriga friheter eller som godtagits i domstolspraxis.

I fråga om somliga regleringshänsyn finns ansvaret hos många av departementen. Frågor om skydd för allmän ordning och allmän säkerhet samt intresset av skydd för människors hälsa och liv uppkommer sålunda på många områden och hos skilda departement. I fråga om andra kan tyngdpunkter konstateras på vissa departements områden.

6.10 Myndigheter med horisontellt ansvar på inremarknadsområdet

6.10.1 Kommerskollegium

Enligt 1 § förordningen (2009:894) med instruktion för Kommerskollegium ansvarar kollegiet för frågor som rör utrikeshandel och handelspolitik. Vidare anges där att verksamheten bedrivs inom ramen för Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU), särskilt deltagandet i den inre marknaden, tullunionen och den gemensamma handelspolitiken. Där slås också fast att utgångspunkten är Sveriges intresse av en väl fungerande inre marknad, ett öppet och starkt multilateralt handelssystem och av fortsatta handelspolitiska liberaliseringar. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak vad som gällt sedan tidigare.[33]

Enligt förordningens 4 § (första stycket 8.) är Kommerskollegiet ålagt att bevaka att det internationella handelspolitiska regelverket efterlevs i Sverige

Kommerskollegium ska enligt instruktionens 4 § arbeta för att stärka Sveriges och EU:s konkurrenskraft, ökad handel och tillväxt, genomförande av Global Europe inklusive marknadstillträdesstrategin, samt för att förverkliga Lissabonstrategin, dess externa dimension och strategins framtida uppföljare, följa verksamheten i europeiska och internationella organisationer inom myndighetens verksamhetsområde, inklusive deltagande i arbetet i OECD, följa och analysera utvecklingen av Sveriges utrikeshandel, världshandeln

[33] Tidigare instruktion enligt SFS 2007:1221.

och den handelspolitiska utvecklingen, upprätthålla samlade kunskaper om regelverk och andra förhållanden inom verksamhetsområdet, inom sitt verksamhetsområde informera myndigheter, näringsliv och allmänhet om EU:s och WTO:s regelverk och andra relevanta regelverk, om den inre marknaden, det globala handelssystemet, handelsutvecklingen och frihandelns betydelse för den ekonomiska utvecklingen samt de rättigheter och skyldigheter som följer av EU-medlemskapet, hjälpa företag och enskilda som stöter på handelshinder globalt samt handelshinder och andra typer av problem på den inre marknaden, och arbeta med förenkling av handelsprocedurer.

I instruktionens 5 § anges en rad kontakts- och informationspunktsuppgifter m.m. som kollegiet ska fullgöra. Dessa innebär bl.a. att kollegiet ska:

1. arbeta för en väl fungerande inre marknad, inbegripet en effektivisering av de horisontella instrumenten,
2. anmäla, i enlighet med WTO:s avtal om tekniska handelshinder (TBT) och avtal om sanitära och fytosanitära frågor (SPS) samt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG, sådana regler som avses i förordningen (1994:2029) om tekniska regler samt ta emot och bereda anmälningar och andra meddelanden enligt nämnda avtal och direktiv, inklusive standardiseringsärenden,
3. minska eller eliminera handelshinder och andra problem dels genom rollen som SOLVIT-center, dels inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), inklusive Turkiet, och i relevanta fall WTO, genom att granska och påverka utformningen av såväl utländska som svenska förslag till tekniska föreskrifter och, när det gäller utländska förslag anmälda enligt direktiv 98/34/EG, aktivt bevaka svenska handelsrelaterade intressen,
4. i samarbete med svenska intressenter följa utvecklingen av EU:s standardiseringspolitik och hålla regeringen underrättad om viktiga skeenden och utvecklingstendenser inom standardiseringen som är av betydelse för svensk ekonomi,
5. vara nationell samordnare för det administrativa samarbetet,
6. fullgöra de uppgifter som kollegiet har enligt förordningen (1999:762) om informationsskyldighet vid hinder för den fria rörligheten för varor, och

7. fullgöra de uppgifter som kollegiet har enligt förordningen (2009:52) om kontaktpunkt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter.

Kommerskollegium ska sålunda vara kontaktpunkt och fullgöra uppgifter enligt EU:s nya förordning om ömsesidigt erkännande av varor,[34] vilken utredningen behandlar under *avsnitt 7.4*. Utredningen återkommer till det svenska genomförandet i det följande (se *avsnitt 9.3*).

Utredningen anmärker vidare att Kommerskollegium tillsammans med Tillväxtverket och Konsumentverket ska utveckla en kontaktpunkt för tjänster.

På området för *tekniska regler och handelshinder* har kollegiet utvecklat sitt samarbete med näringsliv och myndigheter genom att inrätta en särskild informell *kontaktgrupp*, som bl.a. är avsedd att i myndighetens inremarknads- och handelshinderarbete hjälpa till att fånga upp synpunkter från myndigheter, näringsliv och konsumentorganisationer. Genom informations- och erfarenhetsutbyte rörande handelshinder och tekniska regler i Sverige, EU och globalt kan kunskap spridas mellan myndigheter och hinder för den fria rörligheten undvikas. I gruppen deltar förutom Regeringskansliet (UD) statliga förvaltningsmyndigheter och representanter från näringslivet. Myndigheterna är Arbetsmiljöverket, Boverket, Elsäkerhetsverket, Exportrådet, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Sida och SWEDAC. Kretsen är inte sluten, utan gruppen kan utvidgas med andra intressenter.

Inom kollegiet finns på samma område en horisontellt inriktad *beredningsgrupp* med ett antal kontaktpersoner på olika myndigheter.

För att effektivisera granskningen av utländska anmälningar i procedurerna enligt WTO/TBT-avtalet och 98/34-direktivet har också bildats ett särskilt nätverk med representanter för kollegiet, andra myndigheter och näringsliv.

Enligt instruktionens 4 § ska kollegiet bl.a. också hjälpa företag och enskilda som stöter på handelshinder och andra typer av problem på den inre marknaden (4 § 6) och vara sådan behörig myndighet som avses i förordningen (1997:83) om EG:s förordning om

[34] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av Europaparlamentets och rådets beslut 95/3052/EG.

skydd mot extraterritoriell lagstiftning som antas av tredje land (8 § 5).

En av Kommerskollegiums uppgifter i detta avseende är att i Sverige svara för Solvit. Solvit är ett nätverk av statliga kontaktpunkter i medlemsstaterna som inrättades år 2002[35] med syfte att avlasta kommissionen med avseende på vissa klagomålsärenden. I detta ingår alla EES-länder. Det drivs av medlemsstaterna och kommissionen.

Nätverket hjälper enskilda och företag med problem som gäller tillämpningen av EU-lagstiftningen för den inre marknaden och som kan ha uppstått vid mellanhavande med en nationell myndighet. Solvit hanterar klagomål rörande alla de fyra friheterna. Det kan t.ex. röra etablering som egenföretagare, marknadstillträde för varor eller erkännande av yrkeskvalifikationer och examensbevis. Syftet är att klagomålen om möjligt ska lösas genom informell kontakt mellan de nationella kontaktpunkterna, vilka då står i förbindelse med den klagande respektive den stat som uppges hindra rörligheten. De nationella Solvit-centren och kommissionen har möten tre gånger per år, och nätverket utnyttjar de informella kontakterna och relationerna mellan Solvit-centren.

Sedan starten har sammanlagt 4 120 klagomål hanterats inom Solvit-nätverket (varav 1 000 klagomål år 2008). De vanligaste frågorna rör personers fria rörlighet (socialförsäkringar), kapitalets fria rörlighet (skatter) och fri rörlighet av tjänster (ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer). För svensk del överväger emellertid klagomålen om hinder i varuhandeln.[36]

Inte sällan leder ingripanden via Solvit till att en medlemsstat måste ändra sina regler så att de står i överensstämmelse med inremarknadsreglerna. Solvit bidrar till att undanröja handelshinder på den inre marknaden. Sverige har t.ex. fått anpassa lokala regler för jakträtt,[37] så att dessa inte hindrar anordnande av jaktresor, samt nationella miljökrav på retursystem för burkar och PET-flaskor[38], som hindrade handeln med drycker.

Av instruktionens 8 § 3 följer uppgiften att vara s.k. Open Trade Gate Sweden för exportörer i främst fattigare utvecklingsländer.[39]

[35] Se Meddelande från Kommissionen – Effektiv problemlösning på den Inre marknaden KOM(2001)702, 27.11.2001; Kommissionens rekommendation KOM(2001)3901, 7.12.2001, EUT L 331, s. 79, 15.12.2007; Rådets slutsatser av den 1 mars 2002

[36] Kommerskollegiums årsredovisning 2008.

[37] Länsstyrelsen i Norrbottens län respektive Västerbottens län.

[38] Jordbruksverkets föreskrifter om retursystem för burkar.

[39] OTGS är ett s.k. one stop information centre om t.ex. vilka införselkrav, standarder, procedurer och avgifter som gäller vid export till Sverige.

I instruktionens 4 § 5 ges kollegiet uppgiften att inom sitt verksamhetsområde informera främst myndigheter och näringsliv om relevanta regelverk, bl.a. de som gäller beträffande EG och WTO, och i 8 § 8 ges den uppgiften att stå internationella organisationer på det ekonomiska området till tjänst med uppgifter, om det inte ankommer på andra myndigheter .

I 5 § 6 anges att Kommerskollegium ska fullgöra de uppgifter som kollegiet har enligt förordningen (1999:762) om informationsskyldighet vid hinder för den fria rörligheten för varor, vilken utredningen behandlar i det följande (se nedan *avsnitt 7.6*).

Kollegiet har också till uppgift att i kontakt med kommissionen handlägga frågor om import- och exportlicenser och annat som rör gemenskapens yttre handelspolitik (tullunionen) om det inte ankommer på andra myndigheter (8 § 4), att handlägga frågor om förenkling av handelsprocedurer (4 § 7) samt att följa arbetet på området och att handlägga frågor om handelskamrar[40] (8 § 7). Härigenom genomförs också rådets förordning om handel med vissa varor[41] genom att kollegiet ges uppgifter enligt denna (8 § 9)

Vid Kommerskollegium ska enligt 8 § 2 finnas ett forum, benämnt SWEPRO, som har till uppgift att sammanföra relevanta representanter för offentlig och privat sektor för diskussioner och informationsutbyte om arbetet på handelsprocedurområdet. Till detta är knutet ett kansli som administreras av kollegiet, SWEPRO-kansliet. Detta samordnar och deltar i arbetet med att förenkla, harmonisera och ta bort onödiga procedurer och informationsflöden i den internationella handeln.[42]

SWEPRO eller Handelsprocedurrådet inrättades 1975 som svenskt forum för diskussion och information om det internationella arbetet kring handelsprocedurer. Rådet deltar i förenkling och effektivisering av handelsprocedurer nationellt och internationellt inom ramen för bl.a. EU, WTO, OECD och FN. Det drivs gemensamt av svenska staten och näringslivet. PRO-organisationer har bildats i olika länder på en UNICE-rekommendation om inrättande av samlande organ för handelsberörda myndigheter och näringslivs-

[40] Lagen 1990:515 om auktorisation av handelskamrar, senast ändrad 2002:144 samt handelskammarförordning 1990:733, senast ändrad 2007:730.
[41] Rådets förordning (EG) nr 1236/2005 av den 27 juni 2005 om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.
[42] Internationellt är detta arbete knutet till Centre for Trade Facilitation and Electronic Commerce (UN/CEFACT) som utvecklar verktyg och rekommendationer om bl.a. internationella handelsprocedurer, bank- och finansfrågor, transportfrågor, elektronisk handel och tullfrågor.

organisationer i syfte att diskutera aktuella frågor och utbyta information. I SWEPRO finns centrala svenska intressenter från både offentlig och privat sektor samlade. Förutom Kommerskollegium är representerade Transportindustriförbundet, Tullverket, Svenska ICC, utrikesdepartementet, Exportrådet, Bankföreningen, Svensk Handel, Nätverket för Elektroniska Affärer (NEA) samt Sveriges Kommuner och Landsting. Företag kan genom sina organisationer väcka frågor i rådet. Det går också att ta kontakt med SWEPRO-kansliet om enskilda frågor

IM-guiden med s.k. help-deskfunktion

Inremarknadsguiden är ett projekt som startade 2006 på Kommerskollegiums eget initiativ och som hittills har resulterat i publikationen Inremarknadsguide för myndigheter (januari 2008). I samband med den inrättades också en help-desk, dit statliga och kommunala myndigheter kan vända sig med frågor om tillämpningen av den inre marknadens regelverk. Projektet pågår fortfarande och det omfattar också Kommerskollegiums besök vid olika myndigheter.

Föreskriftsrätt

Enligt instruktionens 13 § får myndigheten meddela föreskrifter i fråga om handelskammarförordningen (1990:733), förordningen (1994:2029) om tekniska regler, förordningen (1997:969) om import- och exportreglering samt förordningen (2009:52) om kontakt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter.

Kollegiets ledning och organisation

Kollegiet leds av en generaldirektör såsom myndighetschef (9–10 §§). Denne har till sitt förfogande en stab med, förutom sekreterare, specialist på strategiska handelspolitiska frågor, chefekonom samt chefjurist.

Förutom en administrativ enhet och en informationsenhet, vilka tillsammans sysselsätter knappt tjugotalet personer, finns fyra huvudenheter, varav två särskilt inriktade på de europeiska frågorna.

Enheten för *inre marknaden och tekniska regler* ansvarar för utredningar och annat beslutsunderlag om frågor som rör EU:s inre marknad, de fyra friheterna och EES samt handelsförbindelser och ekonomiskt samarbete med andra länder i Europa samt utredningar och annat beslutsunderlag som rör EU allmänt. Enheten leds av en enhetschef med ett par assistenter. Inom denna enhet finns tre underenheter; en för horisontella EG-rättsliga, samhällsekonomiska och förvaltningstekniska frågor rörande Sveriges medlemskap i EU och den inre marknaden, en som inrymmer Solvitcentret samt slutligen en för tekniska regler. Var och en av dessa underenheter sysselsätter ett halvt dussintal tjänstemän.

Enheten för *EU:s handelspolitik* svarar för frågorna om EU:s gemensamma handelspolitik och tullunionen, yttre handelspolitiska skyddsåtgärder, teko och stålfrågor, import och exportlicenser, handelsprocedurer samt administrationen av SWEPRO/ Handelsprocedurrådet. Förutom enhetschef, tillika ställföreträdande generaldirektör, sysselsätter enheten dussintalet handläggare, varav en särskilt för licensärenden.

Kollegiets övriga två enheter svarar för *WTO och handelsutvecklingen* respektive *för handel och hållbar utveckling*. Tillsammans har dessa cirka 40 handläggare. Den senare, med underenheter är den större. Under denna ligger bl.a. frågor om handel och samhällsstyrning, miljö och arbetsvillkor, den kontaktpunkt dit enskilda kan anmäla handelshinder liksom Open Trade Gate Sweden, med ett knappt halvt dussin handläggare.

Totalt har myndigheten i nuläget cirka 100 medarbetare.

Standardisering

Kommerskollegiet är jämte SWEDAC den horisontellt verkande myndighet, vars uppgifter har starkaste kopplingen till standardiseringsområdet och rör centrala processer på detta och ska enligt 5 § 4 i instruktionen i samarbete med svenska intressenter följa utvecklingen av EU:s standardiseringspolitik och hålla regeringen underrättad om viktiga skeenden och utvecklingstendenser som är av betydelse för svensk ekonomi.

Kommerskollegium har ett horisontellt ansvar när det gäller centrala processer som rör standardisering både i EU- och det globala arbetet. Kollegiet förbereder svenska ståndpunkter inför möten i de centrala kommittéerna 98/34-kommittén, SOGS, och

WTO/TBT-kommittén. Kommerskollegium och UD är de instanser som inhämtar svenska synpunkter avseende föreslagna standardiseringsmandat. Kollegiet yttrar sig även i sin roll som central förvaltningsmyndighet för utrikeshandel och handelspolitik om tekniska handelshinder/standardiseringsaspekter i andra handelspolitiska sammanhang (UN/ECE, OECD, näringslivsdialoger såsom Asem samt EU:s arbete gentemot olika regioner och länder, EU:s marknadstillträdesstrategi m.m.) och är kontaktpunkt och upplysningscentral i centrala handelshinderprocedurer, bl.a. Enquiry Point enligt WTO:s TBT-avtal. Inom ramen för WTO/TBT-avtalets bestämmelser om tekniskt assistans till u-länder har kollegiet initierat ett Sida-finansierat projekt för ökad tillämpning av bl.a. internationella standarder i vissa afrikanska länder söder om Sahara. Projektet drivs i form av ett mentorskapsprogram och kommer att löpa under en sammanhängande treårsperiod.

I uppdraget för myndigheten ligger att verka för en effektiv inre marknad och en öppen handelspolitik inom EU samt ett förstärkt multilateralt handelssystem.

6.10.2 SWEDAC

SWEDAC är en horisontellt verkande myndighet som bl.a. ska verka för öppna och harmoniserade tekniska kontrollordningar som bidrar till en effektiv inre marknad, ett öppet och starkt globalt handelssystem och fortsatta handelspolitiska liberaliseringar.[43] Likaså ska SWEDAC europeiskt och internationellt verka för öppna ackrediteringssystem och normer om ömsesidigt godtagande av resultat från provningar, verifieringar och andra bevis om överensstämmelse som undanröjer tekniska handelshinder. SWEDAC är både organ för den nationella ackrediteringen, vilket bygger på standarder, och tillsynsmyndighet för bl.a. reglerad mätteknik och god laboratoriesed.

SWEDAC:s uppgifter enligt nu gällande föreskrifter

I 1 § första stycket förordningen (2009:895) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll stadgas att SWEDAC ansvarar för teknisk kontroll, samordning av marknads-

[43] Jfr regleringsbrev för SWEDAC.

kontroll och frågor i övrigt om bedömning av överensstämmelse samt för reglerad mätteknik och ädelmetallkontroll. I 1 § andra stycket anges att utgångspunkten för denna verksamhet ska vara intresset av en väl fungerande inre marknad, ett öppet och starkt multilateralt handelssystem, och behovsanpassade kontrollordningar som bidrar till säkerhet och hög kvalitet. Myndigheten ska i enlighet med 2 § särskilt svara för ordningar för bedömning av överensstämmelse/teknisk provning och kontroll, ackrediteringsverksamhet, anmälda och utsedda organ, samordning av marknadskontroll, reglerad mätteknik och ädelmetallkontroll, riksmätplatser samt i övrigt bevaka och delta i internationellt samarbete inom sina ansvarsområden och se till att de regelverk och rutiner som myndigheten ansvarar för är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag. SWEDAC ska enligt 3 § bistå regeringen med expertstöd genom underlag och yttranden samt vid behov genom deltagande i internationella möten och förhandlingsprocesser. För fullgörandet av sina uppgifter ska SWEDAC i enlighet med 5 § ha ett nära samarbete med berörda myndigheter och organ samt informera och lämna råd i frågor inom sina ansvarsområden.

Enligt 3 § förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor ska de myndigheter som bedriver marknadskontroll, samordna denna så långt det är möjligt och ändamålsenligt. Enligt 4 § denna förordning[44] gäller bl.a. att det inom ramen för SWEDAC:s verksamhet finns ett marknadskontrollråd som har till uppgift att fungera som ett nationellt samordningsorgan för marknadskontroll, stödja myndigheter som bedriver marknadskontroll och organisera erfarenhetsutbyte.

Enligt 15 § lagen (1992:1119) om teknisk kontroll fattar SWEDAC beslut om ackreditering för viss tid eller tills vidare. I beslutet ska anges vilka villkor som ska gälla för verksamheten. Vidare får SWEDAC återkalla en ackreditering, om det ackrediterade organet inte längre uppfyller fordringarna för ackreditering eller i något väsentligt hänseende bryter mot de villkor som gäller för verksamheten. Enligt 17 § samma lag utövar också SWEDAC tillsyn över verksamhet som avses i lagen. Enligt 11 § förordningen (2005:894) om teknisk kontroll ska den tillsyn som SWEDAC utövar över organ som ska anmälas enligt 3 § lagen (1992:1119) om teknisk kontroll äga rum med iakttagande av de krav som gäller för sådan tillsyn enligt bestämmelser inom Europeiska unionen.

[44] Jfr. även 8 § instruktionen för SWEDAC.

Särskilt om SWEDAC:s roll på standardiseringsområdet[45]

SWEDAC:s koppling till standardiseringsfrågorna sammanhänger med dess roll som organ för den nationella ackrediteringen, som bygger på standarder[46].

SWEDAC måste som ackrediteringsorgan följa standarden ISO/IEC 17011.

SWEDAC:s kunder, ackrediterade och anmälda organ, ska uppfylla relevanta standarder för laboratorier, certifieringsorgan eller kontrollorgan. Organens verksamhet går i stor utsträckning ut på att undersöka om en viss produkt, anläggning, tjänst, system etc. uppfyller kraven i en angiven standard.

Att SWEDAC och ackrediteringsorgan i olika länder arbetar enligt samma standarder underlättar ömsesidiga godtaganden av kompetensen hos ackrediterade organ. Detta i sin tur underlättar internationell handel eftersom certifikat som utfärdats av ett ackrediterat organ i ett land erkänns i ett annat land och ingen ytterligare kontroll behöver ske. Det är särskilt viktigt för små och medelstora företag eftersom dessa normalt har större svårigheter än större företag att hantera olika länders krav på teknisk kontroll.

6.11 Några myndigheter med sektoriellt ansvar på inremarknadsområdet

Utredningen har i uppdrag att göra en översyn av horisontella inremarknadsfrågor, men anser att det för en ökad förståelse är lämpligt att även ge exempel på myndigheternas sektorsansvar för inremarknadsfrågor. I det följande berörs Konsumentverket, Arbetsmiljöverket, Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen.

6.11.1 Konsumentverket

Konsumentverket är förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor med inriktning på att ta tillvara konsumenternas intressen.[47] Varor och tjänsters säkerhet, företagens reklam och avtalsvillkor, privat-

[45] Jfr här den s.k. Standardiseringsskrivelsen , skr. 2007/08:140, (Bilaga 1) s. 83 f.
[46] Standardserien EN 45000 omfattar olika typer av organ för överensstämmelsebedömning (certifieringsorgan, provningslaboratorier, kontrollorgan och ackrediteringsorgan), och de allmänna kriterierna för tillverkardeklaration om överensstämmelse specificeras i relation till internationella standarder i ISO/IEC 17050.
[47] Förordning (2007:1139) med instruktion för Konsumentverket.

ekonomi samt konsumentrelaterade handikapp- och miljöfrågor är några områden. Verket utbildar kommunernas konsumentvägledare, samhällsvägledare och budget- och skuldrådgivare. Det bevakar konsumenternas intressen inom EU. Det för ut aktuell och relevant information till konsumenterna på sin webbplats. Verket hör under Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Myndigheten har omfattande uppgifter i fråga om lagstiftning som anknyter till den inre marknaden, bl.a. konsumentkreditlagen (1992:830), marknadsföringslagen (2008:486), lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, lagen (1992:1672) om paketresor, produktsäkerhetslagen (2004:451), lagen (1992:1327) om leksakers säkerhet, lagen (1992:1326) om personlig skyddsutrustning för privat bruk, lagen (1997:218) om konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende, lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter och prisinformationslagen (2004:347).

Viktiga uppgifter följer av förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor och förordningen (1994:1169) om europeisk miljömärkning.

Konsumentverket ska inom sitt verksamhetsområde följa och analysera utvecklingen av konsumenternas förhållande och ställning på olika marknader och har ett samlat ansvar för konsumentrelaterade miljö- och hållbarhetsfrågor samt ett särskilt ansvar för miljömålsarbetet inom sitt verksamhetsområde.

Myndigheten är kontaktmyndighet för svenska myndigheters samarbete med myndigheter inom EES och med kommissionen i konsumentrelaterade frågor som rör informationssamhällets tjänster enligt lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster. Myndigheten är också kontaktmyndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen och fullgör uppgifter som behörig myndighet enligt samma förordning i fråga om efterlevnaden av regler som har tillsyn över.

På standardiseringsområdet är Konsumentverket aktivt såväl i tekniska kommittéer genom SIS, som i det europeiska arbetet, särskilt när det gäller leksakers säkerhet. Även konsumentorganisationer har en viktig roll att spela för att öka konsumentinflytandet inom standardiseringen och har vissa statliga medel till sitt förfogande för detta arbete.

Ledning m.m

Myndigheten leds av en generaldirektör som myndighetschef. Generaldirektören är konsumentombudsman (KO).

Konsumentverket finns i Karlstad där cirka 100 personer arbetar med konsumentfrågor av skiftande slag. Det har en särskild enhet med beteckningen Konsument Europa, vars verksamhet framgår nedan.

Nätverket Konsument Europa

Inom Konsumentverket finns funktionen *Konsument Europa*, som till en del finansieras av kommissionen. Det är ett rådgivningskontor som ingår i nätverket ”European Consumer Centre”. Konsument Europa har till uppgift att göra det enklare för konsumenterna att utnyttja fördelarna med den gemensamma europeiska marknaden. Kontoret ger information och råd till konsumenter i fråga om köp av varor och tjänster över nationsgränserna inom EU, främst via e-handel, och bistår dem vid anmälan till ett organ för alternativ tvistlösning, när en produkt är köpt utomlands.

Kontoret i Sverige inrättades genom beslut av regeringen efter en förfrågan från Europeiska kommissionen. Uppdraget gick till Konsumentverket och 2001 bildades Konsument Europa.

Konsumentverket har inrättat en *referensgrupp* kopplad till Konsument Europa bestående av bl.a. företrädare för Kommerskollegium, Konkurrensverket och Allmänna Reklamationsnämnden.

6.11.2 Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket är enligt instruktion[48] utfärdad den 15 november 2007 ansvarig förvaltningsmyndighet för arbetsmiljö och arbetstidsfrågor, med undantag för frågor som rör fartygsarbete. På verket ankommer bl.a. att ha tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen m.m. samt på miljölagstiftningens område enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

Arbetsmiljölagen är en ramlag. Arbetsmiljöverket meddelar föreskrifter och allmänna råd med stöd av arbetsmiljö- och arbets-

[48] Förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

tidslagstiftningen och i den utsträckning som följer av förordningen (2000:271) om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer, förordningen (2006:1010) om växtskyddsmedel och förordningen (2000:338) om biocidprodukter. Verket ansvarar för officiell statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Det ska vidare ansvara för ett informationssystem om arbetsskador, följa utvecklingen, sörja för information och ta initiativ på arbetsmiljöområdet samt främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsmiljöområdet och företagshälsovårdens utveckling (2 §). Det har ett samlat sektorsansvar för handikappfrågor inom arbetsmiljöområdet och ska inom ramen för detta vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter (3 §).

Arbetsmiljöverket är föreskrivande myndighet för maskiner, tryckbärande anordningar, utrustning för explosionsfarlig miljö, personlig skyddsutrustning, ergonomi, vibrationer, buller - mätstandarder, oförstörande provning, svetsteknik m.m. samt riskbedömning och arbetsmiljöstyrning.

Verket har särskilda samrådsskyldigheter i förhållande till bl.a. arbetsmarknadens parter och ska samråda med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer innan det beslutar föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting eller beslutar i förvaltningsärenden av större vikt. Med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen ska verket samverka för att uppnå en effektivare resursanvändning på rehabiliteringsområdet.

Arbetsmiljöverket är Sveriges förbindelsekontor på utstationeringsområdet. Utstationeringsdirektivet innehåller bestämmelser om vilka villkor som ska gälla för utstationerade arbetstagare, dvs. arbetstagare som vanligtvis arbetar i ett annat land, men under en begränsad tid arbetar i Sverige (utstationerad arbetskraft). I Sverige är Arbetsmiljöverket det "förbindelsekontor" som ska ge information om vilka arbets- och anställningsvillkor som gäller vid utstationeringar i Sverige.

Arbetmiljöverket deltar i betydande omfattning i EU-arbetet, bl.a. genom deltagande i kommittéer och grupper som arbetar med utformning av direktiv, tolkning och tillämpning av direktiv samt erfarenhetsutbyte och information om arbetsmiljörelaterade frågor. På arbetsmiljöområdet svarar det för svensk rapportering om praktisk tillämpning av gällande direktiv.

Arbetsmiljöverket är svensk kontaktpunkt i Europeiska arbetsmiljöbyrån, ett i Bilbao lokaliserat EU-organ som sprider information om arbetsmiljöfrågor. Verket samordnar här företrädare för regering, arbetsgivare och arbetstagare i ett trepartssammansatt nätverk. Strukturen återfinns även i sammansättningen av arbetsmiljöbyråns styrelse och nätverket.[49]

Arbetsmiljöverket representerar Sverige i den rådgivande kommittén för arbetsmiljöfrågor,[50] vilken bistår kommissionen med att förbereda, genomföra och utvärdera arbetsmiljöverksamheten. Kommittén yttrar sig om förslag till nya EU-regler och följer tillämpningen av direktiv i medlemsstaterna. Verket är också företrätt i kommitténs permanenta och tillfälliga arbetsgrupper. Vidare deltar Arbetsmiljöverket i Yrkesinspektörskommittén,[51] en rådgivande kommitté under kommissionen. Denna behandlar frågor om gemenskapslagstiftningen på arbetsmiljöområdet och verkar för kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan arbetsmiljömyndigheter i Europa. Verket brukar också ha företrädare i arbetsgrupper under kommittén.

Ledning och organisation

Arbetsmiljöverket hör under Arbetsmarknadsdepartementet. Det leds av en generaldirektör som myndighetschef. I ledningen ingår också en överdirektör samt avdelningschefer. Inom verket finns sex avdelningar, som är direkt underställda generaldirektören. Verket har tre regionala inspektionsavdelningar under var sin avdelningschef för huvudsakligen tillsyn enligt arbetsmiljölagstiftningen inom särskilda geografiska områden, var och en med tre eller fyra distrikt. I inspektion Syd ingår distrikten i Göteborg, Växjö och Malmö, i inspektion Mitt distrikten i Stockholm, Örebro och Linköping och i inspektion Nord distrikten i Luleå, Umeå, Härnösand och Falun. I inspektionsavdelningarnas uppgifter ingår att bl.a. göra inspektioner, utredningar och mätningar och genomdriva arbetsmiljökrav. De beslutar om tillstånd, medgivanden, undantag och dispenser m.m. De ska samverka med andra myndigheter och utöva marknadsövervakning.

[49] Trepartsstrukturen förekommer även inom ILO (International Labour Organization), där verket har liknande uppgifter.
[50] Advisory Committee on Safety and Health at Work, ACSH.
[51] Senior Labour Inspectors' Committee, SLIC.

I övrigt har verket en avdelning för juridik i vars uppgifter bl.a. ingår frågor om införlivande av direktiv, en avdelning för regelarbete och expertstöd, dit bl.a. standardiseringsfrågorna hör, samt en avdelning för administration och kommunikation.

6.11.3 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är enligt instruktion[52] utfärdad den 12 mars 2009 förvaltningsmyndighet på miljöområdet och ska vara pådrivande och samlande i miljöarbetet. Verkets arbete ska syfta till att främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. Verket ska bidra med underlag och expertkunskap för regeringens arbete på miljöområdet, nationellt och internationellt. Vägledande i dess arbete ska vara de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt och strategierna för att nå målen. I det arbetet har verket ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor, och det ansvarar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om sådana miljökvalitetsmål, vilka gäller klimatpåverkan, frisk luft, försurning, ozonskiktet, övergödning, hav, sjöar och vattendrag, kust, skärgård, våtmarker, fjällmiljö samt växt- och djurliv. Naturvårdsverket ansvarar för att samordna arbete för giftfria och resurssnåla kretslopp. (1–3 §§)

Till Naturvårdsverkets särskilda uppgifter hör horisontell vägledning, samordning, uppföljning och utvärdering av miljö- och tillsynsarbete i förhållande till myndigheter med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet samt andra centrala, regionala och lokala myndigheter och att vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Verket ska bevaka bl.a. att miljöaspekterna integreras inom alla sektorer. Till uppgifterna hör vidare att bevaka allmänna miljövårdsintressen i olika mål och ärenden och där följa hur miljöbalken tillämpas, att ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet och miljöutvecklingen. I fråga om avfallshantering ska verket bevaka och verka för effektivitet och enkelhet och för att denna är kapacitets- och metodmässigt godtagbar. Verket finansierar miljöforskning, följer olika styrmedels effektivitet, analyserar och väger in samhällsekonomiska, juridiska och internationella aspekter och bidrar med analys-, metod- och kompetensstöd i det regionala till-

[52] Förordningen (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket (senast ändrad 2009:169).

växt- och utvecklingsarbetet avseende miljöfrågor (4 §). Verksamhetsområdet omfattar aspekter på friluftsliv, frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen samt övergripande och samordnande ansvar i frågor om omgivningsbuller (5 §).

Internationellt ska Naturvårdsverket bl.a. medverka i det svenska miljöarbetet och svara för internationell rapportering inom sitt ansvarsområde (6 §). Miljöarbetet berörs till stor del av beslut inom EU. Naturvårdsverket är företrätt i ett hundratal olika expertgrupper och genomförandekommittéer. Verkets experter bistår också Miljödepartementet bl.a. i samband med förhandlingar i ministerrådet.

Naturvårdsverket deltar också i informella nätverk, t.ex. IMPEL, där de europeiska länderna utbyter erfarenheter av genomförande och tillämpning av regler inom ett hundratal EU-grupper, t.ex. när förslag bereds som utvecklar detaljregler och följer upp beslut om nya EU-regler.

Naturvårdsverket är knutpunkten[53] för Sveriges praktiska medverkan i Europeiska miljöbyrån, EEA, som följer miljöutvecklingen i Europa och effekterna av miljöpolitiken i syfte bl.a. att tillhandahålla beslutsunderlag för miljöpolitiska åtgärder. Inom Sverige medverkar här den svenska grenen av nätverket för EEA (EIONET) med ett drygt trettiotal experter från åtta myndigheter. Verket medverkar vidare i europeiskt forskningssamarbete genom nätverk och fördelar stöd till EU-projekt.

Ledning och organisation m.m.

Naturvårdsverket leds av en generaldirektör som myndighetschef. Det är organiserat på fem avdelningar, fyra sekretariat och en verksstab. Till generaldirektören är knutna fyra sekretariat; ett internationellt, ett för information, ett för forskning och ett för personal. De fem avdelningarna arbetar med verksamhetsstöd, klimat, miljöanalys, miljörätt och naturresurser. Verket har totalt cirka 550 anställda. Kontor finns i Stockholm, Östersund och Kiruna.

Till Naturvårdsverket är knutna ett flertal råd. Av dessa behandlar utredningen i annat sammanhang Tillsyns- och föreskriftsrådet, som är ett rådgivande organ för samråd och samverkan

[53] S.k. National Focal Point, NFP.

för myndigheternas arbete i frågors om rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken (se *avsnitt 6.12* nedan).

Andra särskilda rådgivande organ inom Naturvårdsverket är Rådet för havsmiljöfrågor, Rådet för tilldelning av utsläppsrätter, Rådet för rovdjursfrågor, Rådet för avfallsfrågor, Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald och Miljöforskningsnämnden.

Ett särskilt beslutsorgan som också har samråds- och samverkansuppgifter i miljökvalitetsarbetet är Miljömålsrådet. Rådet för investeringsstöd är ett särskilt beslutsorgan för att fullgöra verkets uppgifter enligt förordningar om statliga bidrag.[54] Friluftsrådet är ett särskilt beslutsorgan med uppgift bl.a. att fördela statsbidrag till friluftsorganisationer.[55]

6.11.4 Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen är enligt instruktion,[56] utfärdad den 22 november 2007 med reservation för att någon annan myndighet har uppgiften, förvaltningsmyndighet för ärenden om hälso- och miljörisker med kemiska produkter, varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt och biotekniska organismer. I fråga om sådana varor och deras hälsorisker ska inspektionen enligt instruktionens 3 § 1 särskilt följa utvecklingen, hålla regeringen informerad och vid behov föreslå åtgärder samt meddela föreskrifter enligt bestämmelser som meddelats med stöd av miljöbalken

Inspektionen ansvarar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljökvalitetsmålet Giftfri miljö och ska rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med detta om vilken rapportering som behövs (2 §). I fråga om samma miljökvalitetsmål hör det också till inspektionens särskilda uppgifter att bidra med kunskap för att främja forsknings- och utvecklingsarbete som har särskild betydelse för att nå målet (3 § 6).

Kemikalieinspektionen ska vidare särskilt pröva frågor om godkännande av bekämpningsmedel och svara för annan förhandsgranskning av kemiska produkter och biotekniska organismer, föra

[54] Förordningen (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället och förordningen (2003:262) om statliga bidrag till klimatinvesteringsprogram.
[55] Och i övrigt fullgöra uppgifter enligt förordningen (2003:133) om statsbidrag till friluftsorganisationer.
[56] Förordning 2007:1064 med instruktion för Kemikalieinspektionen.

och utveckla register över kemiska produkter och biotekniska organismer och informera, stödja och samverka med företag, myndigheter och andra berörda om kemikalier, biotekniska organismer, kemikaliesäkerhet och gällande regler samt i frågor som rör inspektionens verksamhet (3 § 2–4).

Utöver det som framgår av 7 § myndighetsförordningen[57] ska inspektionen särskilt medverka i samarbetet inom Europeiska unionen inom sitt ansvarsområde liksom i annat internationellt miljöarbete m.m. samt vara regeringens expert i det arbete som regeringen här bedriver (3 § 5).

Ledning och organisation m.m.

Kemikalieinspektionen hör under Miljödepartementet och leds av en generaldirektör som myndighetschef med en stab. Antalet anställda är cirka 200.

Inspektionen är organiserad med sekretariat för juridik, information, strategier och styrmedel, ett internationellt sekretariat samt fyra avdelningar; för tillsyn, industri- och konsumentkemikalier, bekämpningsmedel och biotekniska produkter samt administration.

Alla avdelningarna är verksamma med EU-samordning. Det internationella sekretariatet samordnar övrigt internationellt arbete, bl.a. med konventioner på kemikalieområdet.

Inom Kemikalieinspektionen finns bl.a. Rådet för Reach-frågor som är ett rådgivande organ med uppgift att vara ett råd för information och samverkan mellan näringsliv, myndigheter och andra berörda intressenter i informationsfrågor och andra frågor som rör den s.k. Reach-förordningen.[58] Förutom ordföranden har rådet högst tretton andra ledamöter som representerar myndigheter, näringsliv och andra berörda intressenter. Dessa utses efter förslag från de berörda.

[57] SFS 2007:515; av utredningen behandlad nedan under avsnitt 7.1.1.

[58] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG; EUT L 396, s. 1.

Kemikalieinspektionens område

Om Reach-förordningen, till vilken hör kompletterande direktiv,[59] kan här sägas att denna ersatt ett stort antal EG-rättsakter, i huvudsak direktiv som varit genomförda i svenska regler.[60] Därmed har en mängd svenska föreskrifter på kemikalieområdet ersatts av direktverkande EU-regler. Enligt Reach-förordningen faller dock tillsynen och sanktionsansvaret på medlemsstaterna. Den har trätt i kraft stegvis med början i juni 2007. Förordningen bygger på att tillverkare, importörer och användare i senare led bär ansvaret för att ämnen som på marknaden inte har skadliga hälso- och miljöeffekter. Industrin har därigenom fått tydligare undersökningsansvar för kemiska ämnen. Den ska svara för riskbedömningar och redovisa hur ämnena kan hanteras säkert. För särskilt farliga ämnen infördes ett nytt system för tillståndsprövning.

På skilda förordnings- och direktivområden inom sitt ansvarsområde bevakar och deltar Kemikalieinspektionen i EU-arbetet bl.a. inom ett antal arbetsgrupper m.m. inom rådet, där den biträder Miljödepartementet, samt inom kommissionen. Det finns också olika nätverk. På många områden är inspektionen ansvarig nationell myndighet och har i allmänhet också författningsansvar, i åtskilliga fall även ansvar för tillstånd och godkännanden m.m. Det gäller frågor inom tillämpningsområdet för ett antal rättsakter. Svensk genomföranderegelring på området sträcker sig i allmänhet från lagnivå (ofta miljöbalken) över regeringsförordningningar till detaljerade föreskrifter av Kemikalieinspektionen.

Rättsakter och områden som berör Kemikalieinspektionen omfattar bl.a. biocider[61], elektriska och elektroniska produkter[62],

[59] Främst konsekvensändringar i direktivet 67/548/EEG om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen. Europaparlamentets och rådet direktiv 2006/121/EU av den 18 december 2006 om ändring av rådets direktiv 67/548/EEG om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen för att anpassa det till förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) samt om inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, (EUT L 396, 30.12.2006, s. 850).

[60] Det rörde sig om 40 rättsakter på kemikalieområdet. Förordningstexten är mycket omfattande; 141 artiklar under 15 avdelningar. Förordningen kompletteras av 17 bilagor.

[61] Europaparlamentets och rådets direktiv 98/8/EG om utsläppande av biocidprodukter på marknaden samt förordning (EG) nr 2032/2003, ändrad genom förordning (EG) nr 1048/2005. Direktivet innebär att biocidprodukter ska vara godkända innan de sätts ut på marknaden, och förordningen avgränsar vilka ämnen det gäller.

[62] Det s.k. RoHS-direktivet 2002/95/EG förbjuder användningen av kvicksilver, kadmium, bly, sexvärt krom och vissa flamskyddsmedel i nya elektriska och elektroniska produkter. Avgränsningen av produktkategorier sammanhänger med det s.k. WEEE-direktivet 2002/96/EG om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter, vilket faller under Naturvårdsverkets ansvar.

flyktiga organiska ämnen (s.k. VOC)[63], genmodifierade organismer[64], preparat[65], tvätt och rengöringsmedel[66], växtskyddsmedel[67] och förpackning och märkning av farliga ämnen[68].

I fråga om export och import av farliga kemikalier finns bestämmelser i den s.k. Rotterdamkonventionen (RC) från 2004 samt i den mer långtgående och omfattande EG-förordningen 689/2008.[69] De innebär främst att vissa kemikalier inte får exporteras utan importlandets förhandsmedgivande, s.k. PIC (Prior Informed Consent) och ställer krav på förhandsanmälan och exportanmälan.

Kemikalieinspektionen deltar som utsedd nationell myndighet (Designated National Authority, DNA) i det EU-gemensamma arbetet att tillämpa Rotterdamkonventionens och förordningens regler.

[63] Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/42/EG om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa färger och lacker samt produkter för fordonsreparationslackering och om ändring av direktiv 1999/13/EG. Direktiv 2004/42/EG syftar till att ytterligare minska luftföroreningar och innebär ändring det mer övergripande direktivet 1999/13/EG, om utsläpp vid produktionsanläggningar.

[64] Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG jämte en rad råds- och kommissionsbeslut samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer.

[65] Det s.k. preparatdirektivet dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/45/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga preparat jämte tre kommissionsdirektiv; 2001/60/EG, 91/155/EEG och ändringsdir. 2001/58/EG. Preparatdirektivet trädde i kraft den 30 juli 2002 innebärande genomgripande förändringar av tidigare direktivföreskrifter.

[66] Den från gällande s.k. Detergentförordningen, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 om tvätt- och rengöringsmedel med ändringsförordning (EG) nr 907/2006 som gäller fr.o.m. den 8 oktober 2005 har mycket vid omfattning och avser alla medel som används till att rengöra fasta ytor, kläder, textilier och husgeråd. Den kräver i princip att tensider ska vara dokumenterat lätt nedbrytbara och skärper deklarationskrav m.m.för konsumentprodukter.

[67] Rådets direktiv 91/414/EEG (konsoliderad version) om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden, enligt vilket aktiva ämnen i bekämpningsmedel måste godkännas inom EU. Ett växtskyddsmedel ska godkännas av Kemikalieinspektionen innan det får sättas ut på den svenska marknaden.

[68] Rådets direktiv 67/548/EEG om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen, det s.k. ämnesdirektivet, med bilagor, senare ändringar bl.a. anpassningar till Reach-förordningen genom direktiv 2006/121/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 440/2008 om testmetoder enligt Reach-förordningen. Direktivet ersätts stegvis genom föreskrifter i förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar (CLP-förordningen), som börjat gälla den 20 januari 2009.

[69] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 689/2008 om export och import av farliga kemikalier, vilken trädde i kraft den 1 augusti 2008 och då ersatte förordningen (EG) 304/2003.

Härutöver har inspektionen bevakningsansvar beträffande gödselmedel med kadmiuminnehåll[70] samt leksaker[71] och byggprodukter.[72]

6.12 Organisationen av marknadskontroll och annan tillsyn

Av särskild betydelse för utredningens arbete är frågor kring organisation av marknadskontroll och annan tillsyn i Sverige. Det är ett område som inbegriper många statliga men också kommunala myndigheter.

6.12.1 Marknadskontroll

Begreppet marknadskontroll är som framgått ovan ett gemenskapsrättsligt begrepp som i Sverige infördes i samband med anslutningen till EES 1994.[73] Marknadskontroll syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och säkerhet samt främja fri rörlighet inom EU. Dessutom medför den ökade möjligheter att undvika oseriösa företag och illojal konkurrens på marknaden.[74] I och med införandet av den nya metoden har som nämnts tidigare marknadskontroll fått en mycket stor betydelse. Den nya metoden har medfört att den obligatoriska förhandskontroll av produkter som tidigare utfördes av myndigheter har avskaffats inom de berörda sektorerna. Denna har ersatts av ett system där huvudregeln är att tillverkare själva ska intyga att produkter uppfyller de krav som ställs upp. Myndigheterna har därmed övergått till att utföra marknadskontroll, dvs. stickprovskontroll av produkter efter att dessa släppts på marknaden, för att säkerställa att de uppfyller de krav som ställs på produkterna i de tillämpliga författningarna.[75]

[70] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2003/2003 om gödselmedel. Kommissionens beslut 2002/399/EG om de nationella bestämmelser som anmälts av Konungariket Sverige enligt artikel 95.4 i EG-fördraget beträffande högsta tillåtna kadmiumhalt i gödselmedel.
[71] Rådets direktiv 88/378/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om leksakers säkerhet.
[72] Rådets direktiv 89/106/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter.
[73] Se Prop. 1993/94:161, s. 4.
[74] Prop. 2004/05:98, s. 7.
[75] Prop. 2004/05:98, s. 9.

Direktiv enligt den nya metoden medför en skyldighet för medlemsstaterna att organisera och bedriva övervakning av marknaden på ett tillräckligt effektivt sätt och i en tillräcklig omfattning för att upptäcka produkter som inte uppfyller kraven. Marknadskontrollen är en central del av nya-metoden-direktivens förvaltning. De flesta nya-metoden-direktiv innehåller inte någon specifik bestämmelse om hur marknadskontroll ska bedrivas.[76] Kraven är generellt formulerade på så sätt att direktiven medför en skyldighet för medlemsstaterna att organisera och bedriva övervakning av marknaden på ett tillräckligt effektivt sätt och i tillräcklig omfattning för att upptäcka produkter som inte uppfyller ställda krav och ingripa mot sådana produkter, utan att några detaljer för detta preciseras.[77] Kommissionen har emellertid utvecklat riktlinjer för tillämpning av direktiv utformade enligt den nya metoden.[78] Genom beslut 768/2008/EG formaliseras dessa riktlinjer i ett särskilt beslut.

Marknadskontrollen bedrivs i två steg. I steg ett övervakar myndigheterna marknaden, direkt genom inspektion eller indirekt med hjälp av olika informationskällor. I steg två åtgärdas eventuellt upptäckta problem genom frivillig rättelse från berörda företags sida eller genom att myndigheter vidtar tvångsåtgärder.

6.12.2 Marknadskontroll och tillsyn

Det finns anledning att här beröra hur begreppet marknadskontroll förhåller sig till begreppet tillsyn.

I betänkandet ”Tillsyn – förslag om tydligare och effektivare tillsyn” (SOU 2004:100) föreslogs följande definition av begreppet ”tillsyn”:

> [Med tillsyn avses en] oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.[79]

I betänkandet Tillsyn för säkra varor och öppna marknader definieras marknadskontroll som ”myndigheternas kontroll och säker-

[76] SOU 2004:57, s. 39.
[77] Prop. 2004/05:98, s. 12.
[78] KOM(2003)240 slutlig.
[79] SOU 2004:100 s. 51.

ställande att produkter som släpps på marknaden eller tas i bruk för första gången uppfyller föreskrivna krav samt vidtagande av åtgärder då så inte är fallet" samt anges att "[m]arknadskontrollen utförs i regel genom stickprovsvisa undersökningar av produkter på marknaden".[80] Vidare anges att i "definitionen av marknadskontroll ingår inte kontroll i konstruktions- och tillverkningsskedet och inte heller återkommande kontroll eller besiktning för att kontrollera om en produkt i användning fortfarande uppfyller regelverket trots förslitning".[8182] Marknadskontrollen omfattar således inte bara själva kontrollåtgärderna utan en mängd åtgärder från myndigheternas sida som är avsedda att garantera att produkterna uppfyller de krav som ställs.

Marknadskontrollen skiljer sig enligt det ovan nämnda betänkandet från annan tillsyn "genom att det i princip är via stickprov på marknaden som myndigheterna kan kontrollera att varor uppfyller ställda krav inom de berörda regelområdena".[83] Vidare är viktigt att notera att marknadskontroll alltid äger rum efter det att produkten har satts på marknaden, vilket inte är fallet med tillsyn i allmänhet.

I förordning (EG) nr 765/2008 definieras marknadskontroll som "den verksamhet som bedrivs och de åtgärder som vidtas av de offentliga myndigheterna för att se till att produkterna överensstämmer med de krav som fastställs i relevant harmoniserad gemenskapslagstiftning och inte hotar hälsan, säkerheten eller andra aspekter av skyddet av allmänintresset".[84] Därav framgår att förordningens definition närmare specificerar endast vad som menas med marknadskontroll inom det harmoniserade området.

Marknadskontroll kan alltså sägas utgöra en särskild form av tillsyn.

6.12.3 Den svenska organisationen av marknadskontroll och tillsyn

I det följande redovisas exempel på hur den svenska marknadskontrollen och tillsynen kan vara organiserad på inremarknadsområdet. Det finns sektorsövergripande bestämmelser i den ovan

[80] SOU 2004:57, s. 31.
[81] SOU 2004:57, s. 32.
[82] Det finns även en definition i artikel 2.17 i förordning (EG) nr 765/2008.
[83] SOU 2004:57, s. 33.
[84] Artikel 2.17 i förordningen.

nämnda förordningen om marknadskontroll av varor som inrättar Marknadskontrollrådet. I huvudsak regleras dock marknadskontroll och tillsyn i sektorsspecifika tillsyn- och marknadskontroll-bestämmelser och i lagstiftning som införlivar särskilda produkt-direktiv. Att företa en uttömmande genomgång av lagstiftningen inom samtliga berörda sektorligger inte inom ramen för utred-ningens uppdrag eller resurser. I det följande tas emellertid upp tre harmoniserade ämnesområden samt fyra icke harmoniserade områden för att visa hur svensk marknadskontroll och tillsyn kan vara organiserad.

Elsäkerhet – Harmoniserade regler

Människor, egendom och husdjur ska vara skyddade från skada orsakad av elektriska produkter. Detta innebär skydd mot bl.a. elchock, brand och elektromagnetiska fält. EU-direktivet för ovan nämnda utrustningar benämns 2006/95/EG Lågspänningsdirektivet (LVD). Genom ellagen (SFS 1997:857), förordningen (SFS 1993:1068) och föreskriften ELSÄK-FS 2000:1 har Sverige infört ett regelverk anpassat efter detta direktiv. I 12 kap. 1 § ellagen stadgas att tillsynen över efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen utövas, såvitt avser frågor om elsäkerhet och driftsäkerheten hos det nationella elsystemet, av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer. I 14 § Förordning (1993:1068) om elektrisk materiel stadgas att Elsäkerhetsverket är tillsynsmyndighet i fråga om elsäkerheten hos elektrisk materiel enligt 12 kap. 1 § ellagen. Enligt 11 § samma förordning får myndigheten bl.a. utfärda närmare föreskrifter om förutsättningarna för att säkerhetskraven ska anses uppfyllda. Marknadskontrollen på elsäkerhetsområdet är följaktligen centraliserad till Elsäkerhetsverket. Den operativa tillsynen utförs av verkets fyra olika tillsynskontor som återfinns i olika delar av landet.

Maskiner – Harmoniserade regler

Maskiner omfattas av Arbetsmiljöverkets regler, AFS 1993:10, Maskiner och vissa andra tekniska anordningar.[85] Föreskrifterna utgör det svenska genomförandet av EG:s s.k. maskindirektiv

[85] Omtryckt som AFS 1994:48.

(98/37/EG). Reglerna gäller sedan 1 jan 1995. I 1 § förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket stadgas att verket är ansvarig förvaltningsmyndighet för arbetsmiljö och arbetstidsfrågor, med undantag för frågor som rör fartygsarbete. Av 2 § Förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket framgår bl.a. att Arbetsmiljöverket ska ha till särskild uppgift att ha tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljölagstiftningen. Detta inbegriper sålunda marknadskontroll avseende maskiner. I likhet med marknadskontrollen på elsäkerhetsområdet kan det konstateras att marknadskontrollen på arbetsmiljöområdet är koncentrerad till en myndighet som har inrättat regionala kontor. I detta fall till Arbetsmiljöverket. Myndigheten har vidare ett antal regionala operativa tillsynsenheter som återfinns i olika delar av landet.

Det ska noteras att dessa regler kommer att ändras[86] som en följd av det nya maskindirektivet[87]. Ändringarna förefaller dock lämna tillsynsorganisationen utan större modifikationer.

Leksaker – Harmoniserade regler

Enligt 4 § lag (1992:1327) om leksakers säkerhet ska tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller av ett bemyndigande enligt den utövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Lagen utgör ett genomförande av rådets direktiv 88/378/EEG. I 2 § förordning (2007:1139) med instruktion för Konsumentverket stadgas bl.a. att myndigheten särskilt ska svara för att de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens tillsynsansvar följs. Av 3 § samma förordning framgår att Konsumentverket är ansvarig tillsynsmyndighet på leksaksområdet. I likhet ovan redovisade myndigheter som bedriver marknadskontroll på det harmoniserade området är det endast Konsumentverket som har ett tillsynsansvar på leksaksområdet.

[86] Se Ds 2007:44, Genomförande av det nya maskindirektivet.
[87] Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/42/EG av den 17 maj 2006 om maskiner och om ändring av direktiv 95/16/EG, EUT L 157, 9.6.2006, s. 24.

Miljö – Icke harmoniserade regler

Enligt 26 kap. 3 § miljöbalken utgör Naturvårdsverket, generalläkaren, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommunerna tillsynsmyndigheter för efterlevnad av balken i den ordning som regeringen bestämmer. Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller tillämpningen av miljöbalken och EG-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde. Det är emellertid andra myndigheter som har ansvaret för tillsynsvägledningen inom särskilda områden.[88]

Naturvårdsverket har inrättat ett särskilt tillsyns- och föreskriftsråd, vilket har till uppgift att få myndigheter att samråda och samverka i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken. Rådet består av företrädare för myndigheter som har centralt ansvar. Därmed avses ansvaret för tillsynsvägledningen enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. I rådet ska dessutom finnas två ledamöter som företräder kommunerna och två som företräder länsstyrelserna. Rådet sammanträder fyra gånger årligen. Dess arbete är inriktat på att diskutera strategiska problem och erfarenheter som uppkommit genom arbete med tillsyn och på att ta fram gemensam metodik med enhetlig begreppsapparat och gemensam information om hur den operativa tillsynen bör bedrivas m.m. Rådet har således endast rådgivande, inte styrande funktioner.

Djurskydd – Icke harmoniserade regler

Enligt 24 § djurskyddslagen (1988:534) i nu gällande lydelse utövas offentlig kontroll av lagens efterlevnad, föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen samt beslut som har meddelats med stöd av dessa av länsstyrelserna och andra statliga myndigheter i enlighet med vad regeringen bestämmer. Den nu gällande lydelsen trädde i kraft den 1 januari 2009 och innebar att kommunerna fråntogs tillsynsansvaret. Enligt 24 a § djurskyddslagen som likaså trädde i kraft den 1 januari 2009 ska den kontrollmyndighet som regeringen bestämmer samordna övriga kontrollmyndigheters verksamhet och vid behov lämna råd och hjälp i denna verksamhet. Av 63 § djurskyddsförordningen framgår att Jordbruksverket fått regeringens

[88] Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

uppdrag att samordna verksamheten hos övriga kontrollmyndigheter och lämna dem stöd, råd och vägledning.

Det bör i sammanhanget noteras att förordningen (2007:1042) med instruktion för Statens jordbruksverk inte innehåller någon skyldighet att inrätta ett samverkansorgan liknande det som Naturvårdsverket har. Formerna för samordningen är alltså inte reglerade i samma utsträckning. För närvarande pågår ett gemensamt projekt mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna kallat ELOF (Enhetlig, likvärdig och offentlig kontroll). Arbetet syftar till att skapa en bättre tillsyn på nationell nivå. Även Sveriges kommuner och landsting (SKL) samt representanter från ett antal kommuner deltar i projektet. Den nya organisationen och de hjälpmedel som tas fram inom projektet ska även underlätta styrning, samordning och uppföljning av kontrollerna. Projektet beräknas vara avslutat till den 31 juni 2009.

Livsmedel – Icke harmoniserade regler

I 11 § livsmedelslagen (2006:804) stadgas att offentlig kontroll och efterlevnaden av livsmedelslagen utövas av livsmedelsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer. Det ankommer både på Livsmedelsverket och på länsstyrelserna att samordna övriga kontrollmyndigheters verksamhet samt lämna råd och hjälp i denna verksamhet, om inte regeringen föreskriver något annat. I 2 § tredje punkten förordningen (2007:1043) med instruktion för Livsmedelsverket anges att verket ska verka för en effektiv och likvärdig livsmedelskontroll i hela landet.

Tillsynsansvaret på livsmedelsområdet är delat mellan Livsmedelsverket och kommunerna. Det kan tilläggas att länsstyrelserna enligt 28 § i förordningen har ett samordningsansvar inom sina upptagningsområden ska bistå kommunerna med stöd, råd och vägledning. Ifråga om andra kontrollmyndigheter har Livsmedelsverket samordningsansvar enligt 29 § i förordningen.

Av redogörelsen ovan framgår att tillsynen på livsmedelsområdet i vissa delar är decentraliserad. Den operativa tillsynen utförs till betydande del inom kommunerna. Ifråga om samordning mellan kommuner finns det enligt gällande reglering bara en skyldighet för länsstyrelserna att inom sina upptagningsområden, sam-

ordna kommunernas verksamhet. Det finns alltså inget krav på en central samordning av tillsyn och marknadskontroll över hela linjen.

Alkohol – Icke harmoniserade regler

I 8 kap. alkohollagen (1994:1738) finns bl.a. bestämmelser om tillsyn. Enligt 8 kap. 1 § utövar Statens folkhälsoinstitut central tillsyn över lagens efterlevnad. Vidare utövar länsstyrelserna tillsyn inom länet. Den omedelbara tillsynen över lagens efterlevnad utövas enligt 1 § tredje stycket av kommunerna och polismyndigheterna. Länsstyrelsen har också till uppgift att biträda kommunerna i deras verksamhet. Kommunen utövar också tillsyn ifråga om marknadsföringen på serveringsställen gentemot den som har serveringstillstånd. Statens folkhälsoinstitut har det övergripande tillsynsansvaret på alkoholområdet.

Staten folkhälsoinstitut verkar sedan år 2004 för att till landets kommuner sprida metoden Ansvarsfull alkoholservering. Metoden utvecklades som en del inom det s.k. STAD-projektet[89] vilket bedrevs åren 1995–2004. Många kommuner har börjat tillämpa metoden, och det pågår för närvarande ett uppföljningsarbete. Metoden sprids genom länsstyrelserna vilket syftar till att metoden ska få en lokal förankring. Genom att metoden används av ett flertal kommuner kan högre kvalitet uppnås i tillsynen uppnås samtidigt som förutsättningarna för en enhetlig tillämplig ökar markant.

[89] Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem (STAD).

7 Kartläggning av horisontella bestämmelser som rör den inre marknaden i Sverige

Direktiven innehåller följande. Utredaren ska börja med att

> kartlägga och beskriva de svenska bestämmelser och administrativa förfaranden och procedurer som på ett horisontellt plan har betydelse för varors och tjänsters fria rörlighet på den inre marknaden. Utredaren ska särskilt uppmärksamma de olika funktioner som bestämmelserna och procedurerna har, deras inbördes förhållande, sammanhang samt eventuella överlappande funktioner. Utredaren ska även beskriva eventuella brister i regelverket såsom avsaknad av sådana bestämmelser och procedurer på de olika nivåerna i förvaltningen (statlig, regional och kommunal).

Syftet med detta avsnitt är att i enlighet med direktiven kartlägga och beskriva de svenska bestämmelser, administrativa förfaranden och procedurer som på ett horisontellt – dvs. ej sektorsspecifikt – plan har betydelse för varors och tjänsters fria rörlighet på den inre marknaden.

De olika avsnitten i det följande kommer att innehålla en del hänvisningar till beskrivningen i betänkandets föregående del eller där så krävs komplettering med ytterligare EG-rättslig bakgrund.

I gränssnitt mellan gemenskapsrätt och nationell rätt är svårt att finna något alldeles lämpligt sätt att disponera bredare översikter över gällande regelbestånd. Det beror i synnerhet på ofrånkomliga strukturella skillnader mellan gemenskapsrätten och medlemsstaternas nationella rättsystem. De strukturella skillnaderna framträder inte minst på den fria rörlighetens område. Gemenskapsrätten, som är transnationell och likformigt gällande inom unionen, bygger såsom tidigare redovisats främst på några i grunden vagt utformade fördragsbestämmelser, vilkas närmare innebörd preciseras i domstolens praxis. Just på den inre marknadens område uppvi-

sar de grundläggande fördragsbestämmelserna genomgående en direkt verkan som innebär att de på olika sätt kan läggas till grund för rättstillämpning oavsett innehållet i den nationella rätten. Liknande verkningar kan direktivbestämmelser som på detta område ofta angår enskilda rättssubjekt få efter utloppet av genomförandetiden. Härtill ska läggas att den sekundärrättsliga regleringen långt ifrån täcker hela den inre marknadens område. Det går redan av detta skäl inte att genomföra utredningsuppdraget med utgångspunkt från enbart det svenska författningsbeståndet. Det är snarare luckorna i detta som har betydelse, något som även återspeglas i utredningsuppdragets inriktning.

Fördragsbestämmelsernas genomslag ses tydligt i fråga om ett förbud sådant som det i fördragets artikel 28 EG på varuområdet mot åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner. Verkningarna av denna bestämmelse är så vittgående att det inte är möjligt att med någon nämnvärd precision avgränsa särskilda internrättsliga områden som inte skulle kunna påverkas av den. Principiellt förhåller det sig på liknande sätt på områdena för övriga friheter.

Vad sedan gäller bestämmelser i förordningar kan inte dessa med hänsyn till sina rättsverkningarna skiljas från svenska föreskrifter. De får inte heller införas i den nationella rätten, utan ska gälla och tillämpas i sin EG-rättsliga form. En annan sak är att det, liksom i fråga om direktiv, krävs att den nationella rätten tillhandahåller de institutionella och förfarandemässiga mekanismer som behövs för att ge bestämmelserna effekt. Därvid ska också sådana allmänna rättsprinciper som följer av EG-rätten och numera får sägas prägla inremarknadsområdet tillgodoses.

För utredningens ändamål ter det sig av dessa och andra skäl ofrånkomligt att i det följande redovisa det svenska regelsystemet tillsammans med det EG-rättsliga och att därvid inte göra åtskillnad mellan materiella bestämmelser i förordningar och svenska föreskrifter.

Det är dessutom enligt utredningens uppfattning nödvändigt att ta i betraktande inte bara den formella författningsstrukturen och författningarnas materiella innehåll. Man måste också se på den strukturella ramen kring författningsansvaret och tillämpningen.

Såsom påpekats i direktiven finns det också gränsdragningsproblem som komplicerar somliga frågor kring författningsstrukturen. Så utgår t.ex. viktiga regleringar, både gemenskapsrättsliga och nationella, från skillnader mellan rättsområden och

sektorer där harmonisering skett och där harmonisering inte skett. Det gör också grundläggande EG-rättslig domstolspraxis. Utredningen har tidigare berört att s.k. minimiharmonisering innebär att allmänna principer fortsätter att spela en betydelsefull roll även efter sådan harmonisering. De måste respekteras när en medlemsstat utnyttjar sitt utrymme för regelgivning utöver den av harmoniseringen satta nivån,[1] och den horisontella författningsregleringen bör utformas under hänsynstagande härtill.

Vid sin kartläggning av bestämmelserna på varuområdet och tjänsteområdet har utredningen funnit att detta område systematiskt kan uppdelas enligt följande:

- Allmänna skyldigheter till följd av medlemskapet i EU
- Bestämmelser avseende utformningen av nya regler som påverkar handeln med varor och tjänster
- Bestämmelser angående ackreditering och bedömning av överensstämmelse (teknisk provning och kontroll)
- Bestämmelser angående tillämpningen av regler som påverkar handeln med varor och tjänster
- Bestämmelser om marknadskontroll och informationsutbyte rörande produkters och tjänsters säkerhet
- Bestämmelser angående skyldigheten att undanröja faktiska hinder som påverkar handeln med varor.

7.1 Allmänna skyldigheter till följd av medlemskapet i EU

7.1.1 Myndighetsförordningen (2007:515)

Myndighetsförordningen (2007:515) ger övergripande föreskrifter för verksamheten vid förvaltningsmyndigheter under regeringen. I förordningen regleras bl.a. frågor kring myndighetens ledning samt ledningens ansvar och uppgifter, delegering, myndighetens allmänna uppgifter och medverkan i EU-arbetet och annat interna-

[1] Jfr mål 382/87, Buet v. Ministère Public, REG 1989, s. 1235, där domstolen uttalade att en fransk regel som gick längre än bestämmelserna i direktivet 85/577/EEG om hemförsäljning (EGT L 372, 31.12.1985, s. 31) varken var oförenlig med direktivet eller med artikel 30, trots dess handelshindrande effekt.

tionellt samarbete, myndighetens arbetsgivarpolitik, ärendenas handläggning, myndighetens rätt att föra talan vid domstol, m.m.

Författningen hör under Finansdepartementet. Dess bestämmelser är subsidiära i förhållande till avvikande bestämmelser i lag eller annan förordning. Förordningen har inte ändrats.

I fråga om myndighetsledningens ansvar föreskriver förordningen att ledningen inför regeringen ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (3 §).[2] Till myndighetens allmänna uppgifter hör att verka för att genom samarbete med andra myndigheter och andra ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet och att tillhandahålla information om myndigheten och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.

I fråga om medverkan i EU-arbetet och annat internationellt samarbete föreskrivs i 7 § att myndigheten ska ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen och i annat internationellt samarbete, ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär och fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet. Myndigheterna ska alltså stödja regeringen i det svenska EU-arbetet.

Innehållet i 7 § går med vissa tillägg och förändringar tillbaka på den tidigare verksförordningen och motsvarar 42 § i det reformförslag som lades fram av Utredningen om en översyn av verksförordningen i dess betänkande SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning.[3]

Av utredningens specialmotivering till bestämmelsen framgår vidare följande. Myndigheten är skyldig att ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär. Regeringen ska lämna den tjänsteman som ska representera regeringen en instruktion. Tjänstemannen ska i sin tur lämna regeringen en rapport inom ett dygn efter det att mötet avslutats. Det är också viktigt att myn-

[2] Utredningen vill i detta sammanhang framhålla att åtskillnaden i 3 § myndighetsförordningen mellan ”gällande rätt” och ”de förpliktelser som följer av” EU-medlemskapet kan te sig en aning besynnerlig. Från utredningens utgångspunkter utgör de avsedda förpliktelserna gällande rätt, och den valda formuleringen framstår från denna synpunkt som olycklig; ett annat uttryckssätt hade varit att föredra.

[3] Utredningen utgjorde ett led i regeringens då aktuella förvaltningspolitiska reformprogram för en förvaltning i demokratins tjänst. Utgångspunkter för arbetet var de riktlinjer för statsförvaltningens utveckling som hade angetts i prop. 1997/98:136, Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, och i regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram.

digheterna löpande håller regeringen informerad om förhållanden som har betydelse för regeringens och myndigheternas samarbete i EU-frågor. Utredningen hänvisar till betänkandets behandling av frågorna om Sveriges medlemskap i EU och påpekar att EU-samarbetet har inordnat den svenska statsförvaltningen i ett delvis nytt system av institutioner, regelverk och procedurer som förändrat villkoren för verksamheten. Den svenska statsförvaltningen påverkas också av Sveriges deltagande och agerande inom övriga internationella organisationer och verksamheter.

På samma sätt som gäller för delaktigheten i arbetet inom EU anges det i paragrafen att myndigheten på regeringens begäran ska medverka i annat internationellt samarbete. Som exempel på sådant annat internationellt samarbete anges Sveriges agerande inom OECD, FN och WTO.

7.1.2 Konsekvensutredningar; konsekvensutredningsförordningen m.m.

Den 1 januari 2008 trädde *förordningen (2007:1244, senast ändrad 2009:162) om konsekvensutredning vid regelgivning* i kraft. Förordningen, som ersatt den tidigare förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor[4] och 27–28 §§ verksförordningen (1995:1322) gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Författningen hör under Näringsdepartementet. Krav på konsekvensutredningar ställs också i *kommittéförordningen* (1998: 1474) och vad beträffar Regeringskansliet i riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet (2008-06-13).

I fråga om kravet på konsekvensutredningar enligt 2007 års förordning gäller allmänt att innan en myndighet beslutar föreskrifter eller allmänna råd, den så tidigt som möjligt ska i behövlig utsträckning utreda deras kostnadsmässiga och andra konsekvenser samt dokumentera utredningen. Den ska också bereda myndigheter och andra som på något betydande sätt berörs tillfälle att yttra sig.

Enligt de krav förordningen ställer på konsekvensutredningens innehåll, ska den bl.a. enligt 6 § femte punkten innehålla en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska

[4] Även benämnd SimpLexförordningen.

unionen.[5] Denna föreskrift är av väsentlig, för att inte säga central, betydelse med hänsyn till den inremarknadsrättsliga kontrollen av nationella åtgärder på harmoniserade resp. icke-harmoniserade områden, och det finns här gränsdragningsfrågor av ibland svårbedömd art, jfr. avsnitt om s.k. ”goldplating” och om införlivande av s.k. minimidirektiv (*avsnitt 4.5*).

Konsekvensutredningsförordningen innehåller särskilda bestämmelser som syftar till att klarlägga effekter av betydelse för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt (7 §). Har regleringen sådana effekter ska konsekvensutredningen innehålla en beskrivning av 1. antalet företag som berörs, vilka branscher de är verksamma deras storlek av företagen, 2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för deras administrativa kostnader, 3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som de kan behöva vidta till följd av regleringen, 4–5. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka företagens förhållanden i fråga om konkurrens eller i andra avseenden samt 6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid utformningen.

Sedan den 1 april 2009 gäller att Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket ska svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av förordningen, varvid Tillväxtverket har ett samordningsansvar.

Regelrådet och förordningen om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet

Regeringen har i maj 2008 beslutat att t.o.m. utgången av år 2010 inrätta ett *Regelråd* för granskning av nya och ändrade regler som påverkar företagens regelbörda (dir. 2008:57 och 142). Regelrådet ska granska utformningen av föreslagna regler som kan få sådana

[5] Den i anslutning till myndighetsförordningen ovan nämnda Utredningen om en översyn av verksförordningen lade i betänkandet SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning ,fram ett förslag också till förordning om konsekvensanalys vid regelgivning. Kraven på konsekvensanalys var här på visst sätt begränsade i fråga om ”föreskrifter som beslutats av en myndighet för att uppfylla Sveriges internationella förpliktelser och inte går utöver vad som följer av förpliktelserna”, nämligen vad gällde regeringens medgivande att besluta föreskrifterna, om dessa ledde till inte oväsentligt ökade kostnader för dem som berördes. Innehållet i den paragraf som innehöll begränsningen (4 §) angavs av utredningen vara hämtat från den då gällande verksförordningen. Förslaget berörde inte de internationella förpliktelserna på annat sätt.

effekter för företagen som omnämnts ovan. Rådet ska ta ställning till om föreskrivna konsekvensutredningar genomförts och om utformningen av reglerna uppnår syftet på ett enkelt sätt under rimliga administrativa belastningar för företagen. Regelrådet ska även bedöma konsekvensutredningarnas kvalitet, följa utvecklingen på området och lämna information och råd som kan främja en kostnadsmedveten och effektiv regelgivning. En del av bakgrunden är EU:s prioritering av regelförenkling som ett led i förverkligandet av Lissabonstrategin att stimulera Europas ekonomi. Regeringen har också kunnat konstatera att kraven på genomförande av konsekvensutredningar och på innehållet i dessa inte alltid följs.

Genom *förordningen (2008:530) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet* har förvaltningsmyndigheter under regeringen ålagts att ge Regelrådet tillfälle att yttra sig över föreskriftsförslag och konsekvensutredningar.

Angående konsekvensutredningar kan information erhållas genom Tillväxtverkets hemsida. Där tillhandahålls också ett webbverktyg för att göra en konsekvensutredning. I fråga om bedömningen av tilltänkta reglers överensstämmelse med Sveriges medlemskap i EU finns på hemsidan ett särskilt avsnitt, där den enskilda myndighetens ansvar för att EG-rätten följs understryks. Enligt där meddelade anvisningar bör av en konsekvensutredning framgå om åtgärden är förenlig med primärrätten, underliggande sekundärrätt och praxis från EG-domstolen, huruvida införlivande av direktiv sker långt i förväg samt huruvida förslaget innebär att myndigheten med stöd av minimidirektiv inför regler som är strängare än minimireglerna. Vidare ges hänvisning till Kommerskollegiums inremarknadsguide och finns en länk till denna. Från guiden återges en checklista i huvudsak motsvarande ett s.k. EG-rättstest (jfr *avsnitt 9.6*) Vidare erinras om anmälningsskyldigheten för tekniska regler.

7.1.3 Förordningen om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen (”Skyldighetsförordningen”)

Förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen (senast ändrad 2000:963) tillkom i sin ursprungliga utformning för att reglera föreskrivande myndigheters uppgifter i samband med EES-avtalets genomförande

i svensk rätt, närmast med avseende på införlivandet av de för avtalet anpassade rättsakterna i bilagorna till detta[6] och senare tillkommande rättsakter. I samband med Sveriges inträde i Europeiska unionen anpassades förordningen till medlemskapet[7]. Den undergick därvid endast smärre förändringar.

Införlivandet av sekundärrätt ankommer i stor utsträckning på myndigheter enligt bemyndiganden i svensk nationell rätt.

Allmänt om förordningen

Förordningen kan sägas reglera två slag av skyldigheter som följer av direktiv.

Det gäller för det första *meddelandet av föreskrifter* inom ramen för gällande bemyndiganden om direktivets materiella innehåll, t.ex. om förutsättningarna för att producera en viss vara eller tillahandahålla viss tjänst, skyldigheter som vanligtvis också innebär att de nyttigheter som producerats enligt direktivets bestämmelser ska godtas i samtliga medlemsländer.

För det andra gäller det att *utföra vissa uppgifter*, huvudsakligen i förhållande till kommissionen och övriga medlemsstater, bl.a. att lämna kommissionen information, t.ex. om hur direktivet införlivats, eller att konsultera eller samråda med den om särskilt angivna förhållanden m.m. Rättsakterna kan också ge rättigheter, t.ex. att erhålla information från kommissionen eller andra medlemsstater. Det kan finnas skyldighet att offentliggöra vissa uppgifter, t.ex. hänvisningar till nationella standarder.

Av rätten att meddela föreskrifter följer inte med automatik att myndigheten har att fullgöra sådana uppgifter enligt rättsakterna i förhållande till kommissionen m.fl. Förordningen innebär att myndigheterna i de fall rättsakterna faller under deras normgivnings- eller tillsynsområde ska fullgöra uppgifter av detta slag, vilka ankommer på Sverige såsom medlemsstat.

Förordningen gäller för statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. Den omfattar alltså inte domstolar eller myndigheter under riksdagen. Inte heller gäller den för kommunala myndigheter, oavsett om dessa har tillsynsansvar eller ej. Dess bestämmelser är subsidiära i förhållande till avvikande bestämmelser i lag eller annan förordning. Författningen hör under Statsrådsberedningen.

---

[6] Se Regeringens förordningsmotiv 1993:4.
[7] Se Regeringens förordningsmotiv 1994:2.

Förordningen ger myndigheterna i uppgift att inom sina verksamhetsområden utöva befogenheter och uppfylla skyldigheter som följer av Sveriges anslutning.

Regleringen enligt förordningen

Utgångspunkten för regleringen är att en myndighet har att inom sitt verksamhetsområde svara för införlivandet av rättsakter, särskilt direktiv, som beslutats av Europeiska gemenskaperna (1 §). Men den reglerar som sådan inte vilken myndighet som har införlivandeansvaret för en viss rättsakt.

Direktiv torde undantagslöst innehålla bestämmelser om skyldigheter att underrätta kommissionen angående det nationella genomförandet av direktivets bestämmelser. Denna uppgift har inte ansetts böra ankomma på myndigheterna, utan på regeringen. Underrättelse om införlivande av direktiv är föremål för reglering i 2 § under den särskilda rubriken Underrättelser om införlivande av EG-rättsakter, och 3 § om myndigheternas åtgärder inleds med ett uttryckligt förbehåll för bl.a. det fallet att annat framgår av bl.a. 2 §. Myndigheten ska enligt *2 § underrätta regeringen* om meddelade genomförandeföreskrifter och likaså när myndigheten har bedömt redan gällande föreskrifter motsvara rättsakternas krav. Föreskrifterna ska bifogas underrättelsen.[8]

Uppgifter till kommissionen m.m.

Med nyss nämnda undantag regleras uppgiftslämnande *till kommissionen* i förordningens 3 §. Där föreskrivs att myndigheter som inom sina verksamhetsområden införlivar direktiv ska 1. lämna uppgifter till kommissionen och 2. till andra *medlemsstater*, 3. offentliggöra vissa uppgifter om sakförhållanden, förfaranden eller liknande samt 4. i övrigt utöva de befogenheter och uppfylla de

[8] 2 § första och andra styckena har följande lydelse. ”Myndigheter som inom sina verksamhetsområden införlivar rättsakter som beslutats av Europeiska gemenskaperna ska underrätta regeringen om de föreskrifter som de har meddelat för att uppfylla Sveriges skyldigheter enligt sådana rättsakter.

Underrättelse ska lämnas till regeringen också i de fall då redan meddelade föreskrifter motsvarar gjorda åtaganden enligt sådana rättsakter. ”

3 § inleds med följande: ”3 § Om inte annat föreskrivits i lag eller förordning eller framgår av 2 § eller 4–6 §§, ska myndigheter som inom sina verksamhetsområden införlivar direktiv, i den utsträckning som följer av direktiven,
1. lämna uppgifter till EG-kommissionen...”

skyldigheter som gäller för Sverige som medlemsstat i den omfattning de innebär samråd, rapporteringsskyldighet, anmälningsskyldighet, lämnande eller mottagande av uppgifter eller liknande förfaranden. I konkret hänseende följer av EG-rättsakterna (direktiven) vilka särskilda befogenheter eller skyldigheter det är frågan om.

Förordningens 4 § – vars innehåll ursprungligen varit del av 3 § – gäller fall då en myndighet med stöd av någon särskild genomförandeförfattning beslutar om begränsningar eller återkallelse av produkter från marknaden eller vidtar åtgärder med detta syfte – alltså s.k. marknadsingripanden. Paragrafen omfattar även motsvarande åtgärder i fråga om verksamheter. Myndigheten ska då lämna uppgifter härom ”i den omfattning och till de mottagare som avses i 3 §” och tillställa regeringen kopia av underrättelsen.

Förhållandet centrala–lokala myndigheter

Behörighet att utöva tillsyn med befogenhet att vidta åtgärder (marknadsingripanden), såsom att förbjuda någon produkt kan tillkomma regionala eller lokala myndigheter. Det har inte ansetts lämpligt att dessa myndigheter lämnar information om detta i sådana hänseenden som regleras i de föregående paragraferna. Förordningen utgår från att dessa myndigheter lyder under en central tillsynsmyndighet. Som exempel nämns i 1993 års motiv förhållandet mellan de regionala yrkesinspektionsdistrikten och Arbetarskyddsstyrelsen. I förordningens 5 § – vars innehåll tidigare utgjort del av 3 § – föreskrivs sålunda att en myndighet som lyder under en annan myndighet ska fullgöra skyldigheterna enligt de tidigare paragraferna i förhållande till den överordnande myndigheten, som i sin tur ska fullgöra det som följer av dessa bestämmelser.

Rättsakter som griper över flera sektorer

En rättsakt kan beröra flera myndigheters verksamhetsområden, och föreskriftsrätten tillkomma olika myndigheter. Med hänsyn härtill har såsom *bilaga till förordningen* utformats en förteckning som anger vilka myndigheter som ska vara samordnande myndigheter i sådana fall.

Samordning genom centrala myndigheter

I förordningens 6 § föreskrivs att de skyldigheter för myndigheter som anges i de föregående paragraferna ska fullgöras i förhållande till sådan samordnande myndighet som i sin tur ska fullgöra det som följer av dessa bestämmelser.

Skriftväxling genom ständiga representationen

I syfte att koordinera skiftväxling med EG-kommissionen föreskrivs slutligen i 7 § att underrättelser, anmälningar och annan information som ställs till kommissionen ska lämnas till Sveriges ständiga representation i Bryssel och kopia lämnas till regeringen. Från bestämmelsen är uttryckligen undantagna sådana underrättelser till regeringen om rättsakters införlivande som avses i förordningens 2 § samt, enligt andra stycket, Konkurrensverket vid tillämpningen av konkurrensreglerna i EG-fördraget. Enligt andra stycket gäller bestämmelsen om korrespondens via ständiga representationen oavsett om uppgiftsskyldigheten följer av denna förordning eller annan författning. Slutligen föreskrivs att svenska språket bör användas.

7.2 Bestämmelser avseende utformningen av nya regler som påverkar handeln med varor

7.2.1 Anmälningsförfarandet i artikel 95 EG

Av utredningens tidigare redovisning av unionens inre marknad framgår att det enligt fördragets artikel 95 EG, som gäller harmonisering genom majoritetsbeslut för upprättande av den inre marknaden, har införts ett visst, begränsat utrymme för medlemsstaterna att med avvikelse från harmoniseringen upprätthålla nationella särregler som tillgodoser särskilda kategorier av skyddsintressen.[9]

Artikel 95.4 gäller bibehållande av nationella särregler som annars skulle ha ersatts av nya föreskrifter, enligt den regelharmonisering gemenskapen beslutat om. Anmälan om detta ska i så fall ske till kommissionen med angivande av skäl, och dessa skäl ska vara grundade antingen på regleringshänsyn som anges i fördragets

[9] Se betänkandets avsnitt 4.5.2.

artikel 30 eller avser skydd för miljö eller arbetsmiljö. Detta kallas ibland för miljögarantin.

Artikel 95.5 gäller införandet av nya nationella särregler efter att gemenskapen har beslutat om regelharmonisering. Särreglerna ska här anmälas till kommissionen redan på planeringsstadiet och med angivande av skäl, som bara får grundas på nya, dvs. efter harmoniseringen tillkomna vetenskapliga belägg rörande skydd för antingen miljö- eller arbetsmiljö[10]. Artikel 95.5 kräver vidare att medlemsstaten kan påvisa att särregleringen löser ett för den staten specifikt[11] problem som har uppkommit efter det att gemenskapen beslutade om harmoniseringen.

I båda dessa fall krävs enligt fördragets artikel 95.6 att kommissionen inom sex månader efter anmälan godkänner de nationella särreglerna. För sådant godkännande ska kommissionen ha förvissat sig om att de nationella föreskrifterna inte utgör medel för godtycklig diskriminering, dvs. att de är sakligt välgrundade, att de inte innebär förtäckta hinder för den fria rörligheten samt att de inte kommer att utgöra ett hinder för den fria rörlighetens funktion. För denna prövning har kommissionen sex månader på sig; om den inte fattar något beslut inom fristen anses de nationella föreskrifterna godkända. Är frågan komplex, får kommissionen förlänga tiden med ytterligare sex månader.

Härutöver ska noteras att det även finns en skyldighet i EG-fördraget för medlemsstaterna att underrätta Europeiska kommissionen om de meddelar nationella regler som går utöver minimiharmonisering på konsument- och miljöområdet (artikel 153.5 och 176 EG).

Svenskt genomförande

Särskilda horisontella bestämmelser med rutiner för den typ av anmälningar som regleras i EG-fördragets artikel 95, 153.5 och 176 har inte införts i Sverige. Inte heller inom Regeringskansliet torde

[10] Det är viktigt att det rör sig om just nya rön, det går inte att anföra redan kända omständigheter, se bl.a. EG-domstolens dom av den 13 september 2007 i förenade målen C-439/05 P och C-454/05 P, Land Oberösterreich mot kommissionen, och kommissionens beslut den 12 oktober 2007 att inte godkänna ett förslag till nya nationella regler på GMO-området från Polen (EUT nr L 16, 19.1.2008, s. 17).

[11] Här avses ett problem som är mycket speciellt just för medlemsstaten i fråga eller del av den. Ett problem som även förekommer i andra medlemsstater är inte specifikt, se t.ex. Förstainstansrättens dom av den 27 juni 2007 i mål T-182/06, Nederländerna mot kommissionen.

särskilda rutiner ha fastställts på området. Det finns därför skäl att överväga behovet av förordningsföreskrifter för dessa fall.

Förfarandet enligt artikel 95 EG är av särskilt intresse. Utredningen vill därför anföra några synpunkter på detta förfarande redan i detta sammanhang. Den svenska regleringsmodellen medför att författningsansvaret beträffande eventuella svenska särregler i många, kanske flertalet, fall torde ligga hos någon sektorsmyndighet under regeringen. I fallet Kortas rörande förbud mot visst färgämne i livsmedel, vilket utredningen tagit upp i det föregående,[12] fanns visserligen den grundläggande föreskriften om användningen av livsmedelstillsatser jämte blankettstraffbud i den dåvarande livsmedelslagen (1971:511), men den konkreta bestämmelse som målet specifikt gällde återfanns i en författning som meddelats av Statens livsmedelsverk.

Vid övervägandet av behovet av förordningsreglering finns skäl att skilja mellan anmälningar om bibehållande av nationella särregler när gemenskapen beslutar om harmonisering och anmälningar av efter harmoniseringen tillkomna nationella särregler.

Vad gäller anmälningar enligt artikel 95.4 om bibehållande av nationella särregler vid antagande av harmoniseringsdirektiv, måste enligt utredningens uppfattning förutsättas att hithörande frågor med viss automatik filtreras fram under de förhandlingar som utmynnar i rättsaktens antagande och därmed förs till regeringens kännedom så att regeringen kan vidta erforderliga åtgärder. Det är naturligtvis viktigt att behovet av anmälan uppmärksammas i god tid, men detta får närmast bedömas som en fråga som rör regeringens styrning av förhandlingsverksamheten samt återrapportering och om den interna samordningen inom Regeringskansliet.

Vad däremot gäller frågan om nya nationella särregler som införs efter att gemenskapen har beslutat om regelharmonisering, dvs. frågor som regleras utifrån artikel 95.5, kan man inte på samma sätt förutsätta att behovet av anmälan alltid uppmärksammas så att en sådan kommer till stånd. En sådan frågan kan uppkomma i skilda sammanhang. Den kan tänkas ej sällan ha samband med införlivandet av direktivbestämmelser. Då finns det, som utredningen tidigare varit inne på[13] emellanåt ett ofta svårbedömt gränsområde med visst utrymme för skönsmässiga bedömningar. Visserligen ska myndigheter som inom sina verksamhetsområden införlivar gemenskapsrättsakter

[12] Mål C-319/97, Kortas, REG 1999, s. I-3143.
[13] Se härom särskilt under rubriken Gold-plating i avsnittet 4.5.3.

enligt 2 § förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen underrätta regeringen om de införlivandeföreskrifter som de bedömt erforderliga, varefter det är regeringen som svarar för själva underrättelsen om införlivandet till kommissionen. Sådana fall kommer alltså att passera Regeringskansliet. Det är emellertid enligt utredningens mening i här avsedda fall av vikt att Regeringskansliets uppmärksamhet också särskilt riktas på frågan om hur införlivandeföreskriften förhåller sig till direktivet. Det måste nämligen antas att den föreskrivande myndigheten i allmänhet förfogar över den bättre sakkunskapen på det särskilda regleringsområdet.

En svensk särregel kan emellertid också aktualiseras helt fristående från införlivandet av en gemenskapsrättsakt. I sådana fall saknas en särskild mekanism för att rikta regeringens uppmärksamhet på frågan om föreskriftens förenlighet med den harmoniserande rättsakten och på huruvida den bör anmälas enligt artikel 95.

Många hithörande fall torde internrättsligt falla inom tillämpningsområdet för föreskrifterna i förordningen om tekniska regler (TBT-förordningen) som berörs längre fram. Detta kan dock inte gälla beträffande alla situationer, eftersom sistnämnda förordning endast omfattar s.k. tekniska regler på varuområdet och en motsvarande kategori av föreskrifter beträffande en del av tjänsteområdet. Sådana nationella särregleringar som avses i fördragets artikel 95 behöver inte vara – eller uppfattas som – tekniska regler i den mening som avses i TBT-förordningen. Som framgått, ställs också särskilda krav på ett hållfast regleringsunderlag i de fall som omfattas av artikel 95, och formen för underrättelse till kommissionen är inte samma som enligt det s.k. 98/34-direktivet, vilket den nuvarande förordningen om tekniska regler är uppbyggd kring. Även i den mån föreskrifter som är särregler enligt artikel 95 blir föremål för anmälan till Kommerskollegium, måste det i praktiken bli en uppgift för kollegiet att urskilja dessa fall och föra dem till regeringens särskilda kännedom.

Oavsett huruvida frågan om en svensk särregel sammanhänger med eller uppkommer fristående från införlivandet av sekundärrättsakter är bestämmelsen i 6 § femte punkten konsekvensutredningsförordningen, enligt vilken en sådan utredning ska innehålla en bedömning av om den tilltänkta regleringen överensstämmer med eller går

utöver de skyldigheter som följer av EU-medlemskapet, i detta sammanhang av särskild betydelse.[14]

I sina överväganden och förslag återkommer utredningen till här behandlade frågor i anslutning till behandlingen av förordningen om tekniska regler och ett förslag till ny sådan förordning (*avsnitt 9.5*).

7.2.2 Anmälningsförfarandet enligt artikel 15.2 i tjänstedirektivet

Nya krav av den typ som redogörs för i artikel 15.2 i tjänstedirektivet och som medlemsstaterna inför i lag eller annan författning från och med den 28 december 2006 måste anmälas till kommissionen. Medlemsstaten ska då redogöra för skälen till dem (artikel 15.7) och motivera varför de kan anses uppfylla kraven på allmänintresse, likabehandling och proportionalitet.

En anmälan till kommissionen hindrar inte medlemsstaten från att anta de aktuella bestämmelserna. Anmälan till kommissionen kan ske på gängse vis genom en skrivelse till kommissionen via Sveriges ständiga representation vid EU eller – för det fall det finns anledning att anta att anmälan enligt tjänstedirektivet också är aktuell vid notifiering av tekniska föreskrifter – enligt proceduren för direktiv 98/34/EG (se nedan *avsnitt 7.2.3*). Dessa anmälnings- och prövningsprocedurer skiljer sig åt när det gäller förfarandet hos kommissionen och i förhållande till medlemsstaterna.

De två procedurerna överlappar varandra i två fall. Dels kan ett förslag till reglering på varuområdet innehålla ett förslag som samtidigt kan anses som ett krav på tjänsteområdet, dels kan ett förslag till regel för informationssamhällets tjänster även röra tjänstedirektivet. Det finns då möjlighet att via direktiv 98/34/EG också anmäla krav under tjänstedirektivet. Detta förfarande förutsätter emellertid att kraven som avser tjänstedirektivet tydligt anges och motiveras i enlighet med vad som gäller enligt detta direktiv. Granskningsproceduren ska inte påverkas av anmälningssättet utan denna bedömning följer vad som sägs i rättsakten för det föreslagna kravet. En anmälan som avser tekniska föreskrifter eller föreskrifter rörande informationssamhällets tjänster och proceduren enligt direktiv 98/34/EG bör samordnas enligt förfarandet för tekniska

[14] Jämför betänkandets tidigare avsnitt 7.1.2.

regler om de samtidigt avser sådana krav på anmälan som föreskrivs i tjänstedirektivet (artikel 15.7).

De regler som rör krav på tjänsteutövning och som ska anmälas enligt 15.7 i tjänstedirektivet kan komma att antas genom lag, förordning eller myndigheternas föreskrifter. Av 20 § punkten 6 i förordningen med instruktion för Regeringskansliet framgår att Regeringskansliet ska anmäla förslag till författningar i enlighet med informationsförfaranden som följer av Sveriges medlemskap i EU. Innan författningarna antagits ska sålunda Regeringskansliet ta ställning till om de nya kraven är förenliga med artikel 15.2 och 3 i tjänstedirektivet och eventuellt anmäla dessa till kommissionen. Om föreslaget dessutom omfattas av direktiv 98/34/EG ska regeringen genom Kommerskollegiums försorg anmäla författningsförslaget enligt detta direktiv och se till att anmälan samordnas enligt vad som nämndes ovan.

Regeringen anger i propositionen om genomförandet av tjänstedirektivet[15] att det bör framgå av förordningen till lagen om tjänster på den inre marknaden att anmälningsskyldigheten även föreligger för myndigheterna i enlighet med tjänstedirektivet. Statliga myndigheterna är redan ålagda att iaktta förfarandet i direktiv 98/34/EG genom TBT-förordningen, vilket innebär att en parallell anmälan enligt tjänstedirektivet och direktiv 98/34/EG, vid behov är möjlig via Kommerskollegium. Behovet av samordning kan därför enligt regeringen utan större svårighet tillgodoses även på myndighetsnivå.

Utredningen tar upp frågan om anmälningar enligt tjänstedirektivet och direktiv 98/34/EG i *avsnitt 9.5*.

7.2.3 Anmälningar av tekniska föreskrifter och standarder genom direktiv 98/34/EG

S.k. tekniska handelshinder har berörts i det föregående (se särskilt *avsnitt 3.2.1*). Det uppstår genom att olika länder ställer varierande krav på varornas beskaffenhet – i vid mening, sålunda även i fråga om t.ex. märkning och paketering – på provning och kontroll mot sådana krav samt på bevis om att överensstämmelse med kraven föreligger. När sådana krav är olika i skilda länder leder detta till att tillverkaren kan tvingas göra olika versioner av en viss produkt och

[15] Prop. 2008/09:187, s. 79.

tillgodose skilda procedurer för att kunna avsätta produkterna i flera länder.

En vedertagen beteckning på sådana krav är *tekniska regler*. Det finns anledning att framhålla att uttrycket täcker inte bara föreskrifter i formell mening utan även andra specifikationer och administrativa rutiner. Benämningen kan även lätt leda till missförstånd på det sättet att den kan föra tankarna till specifikationer av utpräglat teknisk art. Utan tvivel förekommer det att myndigheter av detta skäl förbiser de procedurer som ska tillämpas i fråga om tekniska regler.

EG-rättsligt är här avsedda *s.k. tekniska handelshinder* att hänföra under fördragets artikel 28 och utgör alltså en typ av åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner, vilka alltså är förbjudna. För att kunna godtas måste kraven visas vara berättigade under fördragets artikel 30 eller på de ytterligare grunder som vuxit fram i EG-domstolens praxis.

I syfte främst att förebygga uppkomsten av tekniska handelshinder och skapa insyn i skilda länders krav har länge funnits internationella överenskommelser om utväxling av underrättelser rörande dessa. Redan 1980 tillkännagavs sålunda Sveriges anslutning till ett inom dåvarande GATT ingånget avtal om tekniska handelshinder. I Sverige har ordningar för internationella anmälningsförfaranden funnits reglerade förordningsvis sedan flera årtionden. Utredningen återkommer nedan till nu gällande s.k. TBT-förordning, vilken innehåller den huvudsakliga regleringen av hithörande område.

Inom EU finns ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och standarder reglerat i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG, som behandlats i *avsnitt 4.4* ovan. Det har utsträckts genom ändringsdirektivet 98/48/EG av den 20 juli 1998 till att omfatta” informationssamhällets tjänster”. Varje land har kontaktpunkter för de delar i 98/34-direktivet som gäller tekniska föreskrifter respektive standarder. Kommerskollegium är svensk kontaktpunkt beträffande föreskrifter och sköter kontakterna med kommissionen (generaldirektoratet för näringsliv och industri) på elektronisk väg. Kontaktpunkter för den del som gäller standarder är respektive lands nationella standardiseringsorgan dvs. för Sveriges del SIS, SEK och ITS.

Uppgifter om anmälningar m.m. hålls av kommissionen offentligt tillgängliga genom det s.k. Technical Information System, TRIS, med en särskild webbsida, som också har länkar till några nationella myndigheter, bl.a. Kommerskollegium, och till de

europeiska standardiseringsorganisationerna. Webbsidan ger olika sökmöjligheter för att erhålla närmare information om anmälda regler. Det går också att kostnadsfritt prenumerera på sådant material.

7.2.4 Förordningen (1994:2029) om tekniska regler

Det svenska införlivandet av anmälningsproceduren

Anmälningsförfarandet enligt direktiv 98/34/EG har i fråga om tekniska föreskrifter genomförts i svensk rätt genom bestämmelser i *förordningen (1994:2029) om tekniska regler*, ”TBT-förordningen”[16] (senast ändrad 2006:309), som också fyller vissa andra uppgifter. TBT-förordningens föreskrifter innebär att Kommerskollegium under regeringen fungerar som svensk anmälningsmyndighet beträffande direktivet. Kollegiet ska sålunda anmäla sådana regler som TBT-förordningen avser samt ta emot och bereda anmälningar och andra meddelanden enligt direktivet och de andra avtal TBT-förordningen omfattar. Angående anmälningsproceduren finns närmare bestämmelser i *Kommerskollegiums föreskrifter (KFS 2008:1) om tekniska regler*.

TBT-förordningen gäller bara myndigheter. Av 20 § punkten 6 i förordningen med instruktion för Regeringskansliet framgår emellertid som nämnts tidigare att Regeringskansliet ska anmäla förslag till författningar i enlighet med informationsförfaranden som följer av Sveriges medlemskap i EU. När det gäller direktiv 98/34/EG finns närmare bestämmelser beträffande anmälningar av utkast till tekniska regler i *Regeringskansliets cirkulär nr 8 – ”Informationsförfarande enligt direktiv 98/34/EG m.m.”*. Slutligen framgår av 18 a § andra stycket *författningssamlingsförordningen* (1976:725)[17] att om en ny eller ändrad författning har anmälts till kommissionen enligt direktiv 98/34/EG, ska en hänvisning till detta direktiv göras i författningssamlingen.

[16] TBT= Technical Barriers to Trade.
[17] Ny 18 a § införd genom SFS 1995:115, senast ändrad 1999:654.

TBT-förordningens syfte

I förordningen (1994:2029) om tekniska regler, TBT-förordningen, finns föreskrifter som statliga myndigheter under regeringen ska iaktta när det gäller tekniska regler om varor och föreskrifter om informationssamhällets tjänster. Författningarna innehåller föreskrifter för genomförande av direktiv 98/34/EG i denna del, liksom även av motsvarande bestämmelser enligt Världshandelsorganisationens (WTO) båda avtal om tekniska handelshinder och om sanitära och fytosanitära åtgärder.

Förordningen innehåller härutöver också *dels* till myndigheterna riktade föreskrifter med direktiv angående utformningen av tekniska regler, *dels* föreskrifter som syftar till att regeringen ska ha insyn i och kunna utöva kontroll över regelgivning som kan komma i konflikt med de internationella åtagandena på området.

TBT-förordningens tillkomst och funktioner

TBT-förordningen ”riktar sig till statliga myndigheter under regeringen och innehåller föreskrifter om vad dessa ska iaktta när det gäller tekniska regler om varor och föreskrifter om informationssamhällets tjänster. Författningen hör under utrikesdepartementet.

Förordningen går i betydande grad tillbaka till en äldre förordning med motsvarande benämning från 1990 (SFS 1980:986), vilken tillkom under pågående förhandlingar om EES-avtalet[18]. Denna författning försågs med utförliga motiv, vilka till väsentlig del fortfarande får anses vara vägledande.[19] Enligt föredragande statsrådet hade myndigheternas medvetenhet om de handelspolitiska konsekvenserna av teknisk regelgivning och deltagande i regelharmonisering förstärkts och denna utveckling borde ytterligare understödjas. En viss utbyggnad och skärpning av de tidigare föreskrifterna på området borde därför ske. Regeringens ansvar såväl för myndigheternas normgivning som för rikets internationella åtaganden på området borde komma till uttryck på ett klarare sätt än tidigare. Anspråken på de föreskrivande myndigheterna och på Kommers-

[18] Det har även tidigare funnits liknande författningar, liksom det funnits internationella åtaganden att notifiera tekniska regler. Före 1994 års förordning har gällt förordningar från 1973 och 1988.
[19] Regeringens förordningsmotiv 1990:2. Föredragande statsråd var dåvarande handelsministern Anita Gradin, sedermera Sveriges första EG-kommissionär.

kollegium i fråga om handelspolitiska konsekvenser och frågor om anmälningar enligt de internationella överenskommelserna borde preciseras och förtydligas.

Gällande TBT-förordning fyller samma funktioner som framgår av det föregående. Den innehåller direktiv för myndigheterna om hur dessa ska utforma sina föreskrifter, den ska tillförsäkra regeringen kontroll över regler som kan störa Sveriges handelspolitiska förbindelser och den ska tillgodose att landet uppfyller sina internationella åtaganden på området för tekniska regler. Förordningens 2 § innehåller i enlighet härmed definitioner av bl.a. tekniska regler, tekniska specifikationer, andra krav samt varor.

Regleringens räckvidd

Anmälningsproceduren enligt EG-direktivet omfattar bara regler som inte är gemensamma för EU och som utgör tekniska föreskrifter beträffande antingen varor[20] eller vad som betecknas såsom informationssamhällets tjänster. Sistnämnda uttryck åsyftar vad som utredningen i det föregående (*avsnitt 3.8*) beskrivit som det ”tredje fallet” av gränsöverskridande tjänsteomsättning, vilket kommer varuhandeln nära på så sätt att endast tjänsten som sådan utan särskild personförflyttning tillhandahålls över gränsen, nämligen i detta sammanhang på elektronisk väg.[21] Utanför proceduren faller sålunda nationell normgivning för införlivande av gemensamma EU-regler. Då innehåller den ifrågavarande rättsakten normalt de bestämmelser om genomföranderapportering m.m. som behövs.

Begränsningen till det ej harmoniserade området återfinns i TBT-förordningens 1 a §, första stycket, där det föreskrivs att förordningen inte gäller tekniska regler som enbart genomför bindande gemenskapsrättsakter. Det ska sägas att avgränsningen inte är fullt så klar som det kan verka. Bedömningen av vad som är ett korrekt genomförande kan bli föremål för delade meningar och i sista hand komma under domstolens bedömning. Förhållandena varierar betydligt på olika regleringsområden och med hänsyn till harmoniseringsdirektivens utformning.

[20] Alla industriellt framställa varor och jordbruksprodukter, inklusive fiskprodukter, artikel 1.1 i direktiv 98/34/EG och 2 § 5 p. TBT-förordningen.

[21] Tjänster som vanligtvis utförs mot ersättning på distans utan att parterna fysiskt är närvarande, på elektronisk väg (inte via automat, telefon eller fax) och på individuell begäran av en tjänstemottagare, dock ej radiosändningar eller TV-sändningar enligt artikel 1a i direktiv 89/552/EEG, artikel 1 p 2 och bilaga V direktiv 98/34/EG.

TBT-förordningens 1 a § innehåller också undantag beträffande vissa föreskrifter för informationssamhällets tjänster.[22]

Förordningen innehåller i 6–9 §§ föreskrifter om underrättelser till Kommerskollegium för anmälan och i 10–12 §§ föreskrifter om kollegiets åtgärder med avseende på bl.a. anmälningar till kommissionen. Vidare finns i 14–19 §§ föreskrifter om begränsningar i rätten att besluta tekniska regler. Föreskrifterna är avfattade så att anmälningsdirektivets bestämmelser om tidsfrister m.m. ska uppfyllas.

Av förordningens 20 § framgår att Kommerskollegium har tillsyn över förordningens tillämpning och bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter.

Begreppen tekniska regler och tekniska föreskrifter

Såsom påpekats i avsnittet *3.2* ovan har uttrycket *tekniska regler* sitt ursprung i den internationella handelsrätten, inte i EG-rätten. Att termen används i TBT-förordningen torde bl.a. sammanhänga med att förordningen genomför även andra internationella förpliktelser än gemenskapsrättsliga. Det kan också bero på att en del av förordningens innehåll går utanför ramen för vad själva anmälningsproceduren kräver. Som utredningen nyss påpekat syftar TBT-förordningen till att skapa utrymme för insyn och kontroll från regeringens sida. Det är då naturligt att den i vissa hänseenden ges ett tillämpningsområde som är bredare än vad gemenskapsrätten oundgängligen kräver.

Anmälningsproceduren utgår i stället från en term, *tekniska föreskrifter*, varmed i huvudsak avses[23]

- alla slags tvingande[24] dokument som fastställer krav på produkter, exempelvis produktens kvalitetsnivå, prestanda och säkerhet, produktionsmetoder eller produktprocedurer, provning eller provningsmetoder, varubeteckning, märkning och etikettering,

[22] Dessa undantag avser sådana föreskrifter för informationssamhällets tjänster som avser ljudradio- eller televisionssändningar som är riktade till allmänheten. Undantaget för televisionssändningar omfattar dock inte sådana kommunikationstjänster som tillhandahåller data eller andra meddelanden och som efterfrågas individuellt, t.ex. telefax, databaser och andra liknande tjänster.

[23] Utredningen går närmare in på definitionerna enlig förordningen och direktiv 98/34/EG under avsnitt 9.5.

[24] Faktiskt eller rättsligt, *de facto* eller *de jure*, se artikel 1 p 11 direktiv 98/34/EG samt 2 § 1 p a) TBT-förordningen.

- annat krav som ställs av skyddshänsyn, i synnerhet konsument- eller miljöhänsyn, som påverkar *dels* produktens livscykel efter det att har börjat säljas (t.ex. villkor för användning eller återvinning), *dels* produktens sammansättning, natur eller saluföring,
- tvingande föreskrifter för informationssamhällets tjänster, samt
- lagar och andra författningar som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en vara eller etablering av någon som tillhandahåller informationssamhällets tjänster.

Också regler som förbjuder användning av en produkt omfattas härav.

Eftersom uttrycket ”föreskrift” normalt är förbehållet för bindande rättsregler bör särskilt framhållas att i förevarande sammanhang även anses innehållet i sådana dokument som är faktiskt tvingande; det behöver alltså inte vara fråga om rättsligt tvingande regler. Påpekas kan även att den gemenskapsrättsliga avgränsning av begreppet ”teknisk regel” som numera kommit till stånd genom den nya förordningen (EG) nr 764/2008 om ömsesidigt erkännande synes vara något mer generellt avfattad än den ovan återgivna (jfr *avsnitt 3.2*).

TBT-förordningen upptar i 2 § tämligen vidlyftiga förklaringar till vad som däri avses med tekniska regler, tekniska specifikationer, andra krav, föreskrifter om informationssamhällets tjänster, varor samt med informationssamhällets tjänster, varvid den i andra stycket hänvisar till en vägledande förteckning som återfinns i bilaga V till direktiv 98/34.

Föreskrivande myndighets skyldigheter i fråga om reglernas utformning

Enligt TBT-förordningens 3 § ska en myndighet, när den utarbetar en teknisk regel, se till bl.a. att regeln utformas så att den inte hindrar handeln med andra länder mer än som behövs för att tillgodose syftet med regeln och säkerställer att sådana varor som uppfyller likvärdiga krav enligt regler som gäller i något annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller i Turkiet när

det gäller industriellt utformade produkter,[25] inte hindras tillträde till den svenska marknaden. När det kan finnas risk för att en teknisk regel får handelshindrande verkningar, ska myndigheten samråda med Kommerskollegium om utformningen av regeln enligt vad som sägs i det följande.

Föreskrivande myndigheters utrednings- och samrådsskyldighet m.m.

En myndighet som avser att ändra, upphäva eller utarbeta en ny teknisk regel enligt TBT-förordningens 4 § ska undersöka om det finns en internationell eller europeisk standard på området samt utreda möjligheten att anpassa regeln till den. Det gäller också förslag till sådana standarder. Myndigheten bör i ett sådant fall utforma regeln så att den är förenlig med standarden.

Av TBT-förordningens 5 § framgår vidare att myndigheten ska samråda med Kommerskollegium om utformningen av en teknisk regel, när det kan finnas risk för att denna får handelshindrande verkningar.

Kommerskollegiums verkställighetsföreskrifter[26] anger i 1 § att samrådet med kollegiet ska ske så snart som möjligt, om den tilltänkta regeln avviker från bindande gemenskapsrättsakter eller från sådana standarder som avses i TBT-förordningens 4 § eller annars saknar internationell motsvarighet.

TBT-förordningens 8 § rörande innehållet i underrättelser till kollegiet för anmälan innebär att den myndighet som lämnar underrättelse till kollegiet särskilt ska ange avvikelser från standarder och redovisa skälen för dessa. Utredningen noterar här för egen del att internationella och europeiska standarder givetvis inte behöver ha samma innehåll utan kan skilja sig åt.

De föreskrivande myndigheternas utredningsskyldighet har i vissa hänseenden preciserats i Kommerskollegiums verkställighetsföreskrifter (4 §). Enligt dessa preciseringar som ansluter till direktivets innehåll gäller följande.

Om avsikten med ett regelförslag framför allt är att *begränsa avsättningen eller användningen* av ett kemiskt ämne, ett preparat eller en produkt av hänsyn till folkhälsan eller av konsument- eller

[25] Regeln beträffande Turkiet inskjuten genom SFS 2006:309; dessförinnan har paragrafen haft samma lydelse sedan ändringsförfattningen SFS 1999:652 trädde i kraft den 5 augusti 1999.

[26] Kommerskollegiums föreskrifter (KFS 2008:1) om tekniska regler, beslutade den 28 januari 2008.

miljöskyddshänsyn, ska en underrättelse också innehålla antingen en sammanfattning av eller hänvisningar till alla *relevanta uppgifter* om ämnet, preparatet eller produkten och om kända och tillgängliga ersättningsprodukter, om sådana uppgifter finns tillgängliga, och ange *vilka effekter* åtgärden förväntas ha på folkhälsan och konsument- och miljöskyddet.

Underrättelsen ska även innehålla en *riskanalys* som utförts i enlighet med de allmänna principer för riskbedömning av kemiska ämnen som anges i artikel 10.4 i förordning (EEG) nr 793/93 om det gäller ett befintligt ämne eller i artikel 3.2 i direktiv 92/32/EEG om det gäller ett nytt ämne.

Därutöver gäller att till en underrättelse ska fogas *konsekvensutredning* enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244). Även annars tillgängliga uppgifter om regelns förväntade effekt på handeln med berörda varor och/eller tjänster ska enligt verkställighetsföreskrifterna bifogas (5 §).

Myndigheternas underrättelser till kollegiet för anmälan

Den s.k. frysningsperioden, under vilken en anmäld föreskrift inte får antas, innebär att ett förslag till föreskrift måste anmälas i så god tid, att beslut om att anta dem kan anstå till dess att frysningsperioden löpt ut.[27] Det är här att observera att frysningsperioden, såsom tidigare påpekats, i vissa fall kan förlängas till sex månader eller när harmoniseringsarbete inletts ännu längre.

Om en myndighet avser att besluta en teknisk regel ska den enligt TBT-förordningens 6 § första stycke i god tid underrätta Kommerskollegium om det förslag den har utarbetat och likaså enligt andra stycket om senare ändringar i förslaget, om inte dessa är obetydliga. Underrättelsen ska enligt 7 § innehålla texten till förslaget och, om det behövs för att bedöma dess innebörd, även texter till bakomliggande föreskrifter av betydelse. Kommerskollegium kan bestämma om ytterligare uppgifter som behövs med hänsyn till de internationella förpliktelserna.

Enligt Kommerskollegiums verkställighetsföreskrifter (2 §) ska en underrättelse till kollegiet enligt TBT-förordningens 6 § lämnas minst sexton veckor innan myndigheten avser att fatta beslut om den tekniska regeln, och den föreskrivande myndigheten bör beakta att tidpunkten när den får fatta beslut om den tekniska

[27] 14 § första stycket TBT-förordningen och artikel 9.1 direktiv 98/34/EG.

regeln kan skjutas fram i fall som avses i TBT-förordningens 14 § andra stycke 1–6. Formulär som kollegiet tillhandahåller på sin webbplats ska användas vid underrättelsen.

Samma paragraf i verkställighetsföreskrifterna innehåller den viktiga preciseringen av TBT-förordningens 6 § att en ändring av förslag till föreskrift inte är obetydlig, om den innebär att 1. tillämpningsområdet förändras i väsentlig grad, 2. den tid förkortas som ursprungligen tänkts för genomförandet, eller 3. krav läggs till eller skärps.

Enligt Kommerskollegiums verkställighetsföreskrifter (3 §) ska underrättelsen innehålla uppgift bl.a. om titel på den föreslagna regeln, vilka varor alternativt informationssamhällets tjänster den gäller, hur den förhåller sig till bindande gemenskapsrättsakter och huruvida den helt eller delvis motsvarar en internationell eller europeisk standard, i vilket fall hänvisning ska göras till standarden.

Kommerskollegiums handläggning av frågor om anmälningar

Efter att Kommerskollegium mottagit den föreskrivande myndighetens anmälan ska kollegiet enligt 10 § TBT-förordningen anmäla de regler som avses i denna samt ta emot och bereda anmälningar och andra meddelanden enligt direktiv 98/34 och de andra avtal förordningen avser.

TBT-förordningens undantag från anmälningsskyldigheten

I TBT-förordningens 11 § anges fall då Kommerskollegium inte behöver anmäla förslag till tekniska regler till kommissionen enligt 10 § första stycket. Undantagen gäller sådana förslag som

1. avser att uppfylla skyldigheter som följer av internationella avtal som leder till att enhetliga tekniska specifikationer eller föreskrifter om informationssamhällets tjänster införs inom EU,

2. innebär att skyddsklausuler i bindande gemenskapsrättsakter utnyttjas,

3. innebär att anmälan ska göras enligt förordningen (1993:1322) om informationsutbyte inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i fråga om farliga konsumentvaror eller enligt förordningen (1993:1535) om informationsutbyte inom Europeiska unionen i fråga om farliga livsmedel,

4. avser att uppfylla skyldigheter som följer av en dom som har meddelats av Europeiska gemenskapernas domstol, eller

5. bara ändrar en befintlig teknisk regel för att på begäran av EG-kommissionen undanröja ett handelshinder eller när det gäller föreskrifter om informationssamhällets tjänster, ett hinder för den fria rörligheten för sådana tjänster.

Det bör understrykas att denna bedömning enligt TBT-förordningen läggs på Kommerskollegium. Tanken är alltså inte att dessa undantag ska inverka på myndigheternas underrättelseskyldighet i förhållande till kollegiet.

Kommerskollegiums fortsatta åtgärder

När Kommerskollegium tagit emot den föreskrivande myndighetens underrättelse enligt 6 § och företagit erforderliga bedömningar ska kollegiet enligt TBT-förordningens 10 § första stycket utföra anmälningar i anslutning till de tillämpliga procedurerna. Den fortsatta handläggningen är beroende av dessa och av vilka reaktioner anmälan väcker.

Anmälan ska som tidigare framgått innehålla inte bara själva utkastet till den tänkta regeltexten utan även det bakomliggande material som är nödvändigt för att förstå och bedöma förslaget. Det torde emellanåt krävas ytterligare upplysningar för att tillgodose detta anspråk.

Det händer också att kommissionen efter att ha mottagit en anmälan skickar underhandsförfrågningar som inte är att uppfatta som kommentarer eller utgör detaljerade utlåtanden, men som ändå kan vara av betydelse, t.ex. som indikation på att det kan finnas skäl att anlägga synpunkter på den tilltänkta regleringen. Tidsutrymmet för besvarande av sådana förfrågningar är kort. Kollegiet brukar i sådana fall skicka ett brev till den författningsansvariga myndigheten och tillställa Regeringskansliet en kopia därav. Med hänsyn till tidspressen kan det hända att det vad beträffar Regeringskansliet stannar härvid, så att kansliet inte får vetskap om den följande handläggningen. Det har framkommit viss ovisshet huruvida situationer av detta slag omfattas av TBT-förordningens 10 § andra stycke om att regeringen ska hållas underrättad om meddelanden som kommit in i anledning av anmälan.

Om föreskriften innehåller bestämmelser rörande bedömning av överensstämmelse undersöker kollegiet rutinmässigt hos SWEDAC

huruvida samråd skett i enlighet med förordningen (2005:894) om teknisk kontroll.[28]

Den frysningsperiod, under vilken det anmälda föreskriftsförslaget inte får genomföras, kan påverkas av synpunkterna från kommissionen eller andra medlemsländer. Dessa har efter anmälan som huvudregel tre månader på sig att ge synpunkter på om anmält förslag kan ge upphov till handelshinder på den inre marknaden. Denna frysningsperiod förlängs till sex månader när anmälan möter allvarlig invändning från kommissionen eller en annan medlemsstat.[29] Det kan också hända att kommissionen avser att vidta eller föreslå vidtagande av harmoniseringsåtgärd på området eller att arbete härmed pågår, varvid perioden i stället förlängs med nio månader.[30]

Brådskande regleringsskäl

Endast om det finns brådskande skäl att genomföra regleringen på grund av någon allvarlig och oförutsebar händelse[31] får förslaget genomföras utan att utgången av en frysningsperiod måste avvaktas. Förslaget kan i så fall antas direkt efter det att anmälan har gjorts; anmälningsplikten som sådan föreligger sålunda även i sådana situationer. TBT-förordningens föreskrifter i denna del återfinns i 18 §.

Enligt TBT-förordningens 18 § första stycket får en myndighet fatta beslut utan att föreskrifterna om samråd, frysning eller inhämtande av regeringens godkännande (5, 14 och 19 §§) har följts, om det föreligger brådskande skäl på grund av

1. allvarliga och oförutsedda händelser som rör
   - skyddet för folkhälsan eller allmän säkerhet, djurskyddet eller skyddet av växter och som kräver att en teknisk regel omedelbart måste antas och sättas i kraft,
   - skyddet för den allmänna ordningen, särskilt skyddet av minderåriga, och som kräver att en föreskrift om informationssamhällets tjänster omedelbart måste antas och sättas i kraft, eller

[28] Se vidare betänkandets avsnitt 7.3.
[29] Artikel 9.2 direktiv 98/34/EG och 14 § andra stycket 1–3 p TBT-förordningen.
[30] Artikel 9.3-4 i direktiv 98/34 och 14 § andra stycket 4–5 punkterna TBT-förordningen.
[31] 18 § TBT-förordningen och Artikel 9.7 i direktiv 98/34/EG.

2. en allvarlig situation som rör skyddet för det finansiella systemets säkerhet och integritet, särskilt skyddet för sparare, investerare och försäkringstagare, och som kräver att en föreskrift om informationssamhällets tjänster omedelbart måste antas och sättas i kraft.

Enligt *andra stycket* ska myndigheten i underrättelsen enligt 6 § noga ange skälen för att de ifrågavarande åtgärderna brådskar.

Kommerskollegium har i sina verkställighetsföreskrifter (6 §) klargjort att vad kollegiet föreskrivit om underrättelse för anmälan, utredning till underlag för denna samt konsekvensutredning gäller även vid brådskande beslut. Vidare har kollegiet föreskrivit att i underrättelsen för anmälan ska ingående och tydligt anges de skäl som föranleder det brådskande beslutet, varvid särskild tonvikt ska läggas på oförutsebarheten och allvaret i den fara som myndigheten avser att avvärja och nödvändigheten att vidta omedelbar åtgärd.

Inkomna kommentarer

Kommissionen och övriga medlemsstater kan ge synpunkter på förslaget antingen genom att kommentera anmälan[32] eller i händelse av mera allvarlig invändning genom att avge ett s.k. detaljerat utlåtande.[33] Det är den senare formen av reaktion som förlänger frysningsperioden. Vissa andra förfrågningar har utredningen nyss berört under redogörelsen för Kommerskollegiums fortsatta åtgärder.

Om de kommentarer som inkommer ska Kommerskollegium hålla regeringen underrättad. Kollegiet lämnar regeringen underlag för dess svar och sänder i väg dessa. Detta följer av 10 § andra och tredje styckena TBT-förordningen.

Bestämmelser om frysning i direktiv 98/34/EG återspeglas i 14 § TBT-förordningen.

Enligt 15 § TBT-förordningen är den föreskrivande myndigheten skyldig att på begäran ge Kommerskollegium det underlag som behövs för att besvara kommentarer, och sådant underlag ska alltid lämnas om ett detaljerat utlåtande har avgetts.

[32] Artikel 8.2 i direktiv 98/34/EG.
[33] Artikel 9.2 i direktiv 98/34/EG.

Beslutet om de tekniska föreskrifterna

Enligt Kommerskollegiums verkställighetsföreskrifter (7 §) ska en myndighet före beslut om en teknisk regel hos kollegiet förvissa sig om att anmälningsförfarandet har fullgjorts och att det inte föreligger sådana hinder för beslut som anges i 14 § förordningen.

Anmälande medlemsstat ska så långt som möjligt ta hänsyn till de kommentarer som getts när den utarbetar det slutliga förslaget.[34] Kommerskollegium brukar erinra härom i brev till den anmälande myndigheten i fall då denna skyldighet följer av direktivet.

När förslaget resulterat i gällande föreskrifter, ska också den slutliga texten skickas till kommissionen.[35]

Regeringens kontroll; begränsningen i föreskrivande myndigheters rätt att besluta tekniska regler

Som tidigare anmärkts innehåller TBT-förordningen föreskrifter som är avsedda att tillförsäkra regeringen den yttersta handelspolitiska kontrollen över myndigheternas tekniska normgivning. Sålunda ska enligt 12 § första stycket kommerskollegium snarast anmäla till regeringen, om kollegiet finner att en föreslagen regel skulle inverka störande på Sveriges handelspolitiska förbindelser och får enligt andra stycket i sådant fall underställa regeringen frågan om anmälan ska äga rum. Den bestämmelsen behandlas särskilt längre fram. Även bestämmelsen i 10 § andra stycket om att kollegiet ska hålla regeringen underrättad om inkomna meddelanden i anledning av en anmälan ska ses i detta ljus.

Under rubriken Begränsningar i rätten att besluta tekniska regler m.m. återfinns en till föreskrivande myndigheter riktad föreskrift i 19 § TBT-förordningen, vilken har följande innehåll.

19 § Myndigheten skall inhämta regeringens godkännande innan en teknisk regel beslutas, om regeln avviker från vad som internationellt tillämpas på ett sådant sätt att handeln mellan Sverige och andra länder försvåras eller regeln på annat sätt kan störa Sveriges handelspolitiska förhållande till något annat land eller någon mellanfolklig organisation.

Om det är fråga om ett sådant fall som avses i 18 §, skall godkännande enligt första stycket begäras så snart det kan ske.

[34] Artikel 8.2 i direktiv 98/34/EG.
[35] Artikel 8.3 i direktiv 98/34/EG samt 9 § TBT-förordningen jämförd med 8 § i verkställighetsföreskrifterna KFS 2008:1.

Denna föreskrift kan betraktas som det kanske tydligaste uttrycket för förordningens funktion att ge regeringen möjlighet att kunna utöva kontroll över regelgivning som kan komma i konflikt med bl.a. de principer för fri rörlighet på inremarknadsområdet som faller under TBT-förordningens räckvidd.

Utredningens förslag till förändringar av TBT-förordningen redovisas i *avsnitt 9.5*.

7.2.5 Anmälningsförfarandet beträffande nya standarder

Som framgått tidigare (*avsnitt 4.4.2*) har utvecklingen av den s.k. nya metoden med dess på s.k. harmoniserade standarder baserade regleringsteknik inneburit genomgripande förändringar beträffande standardiseringssystemen inom Europa. Standarder har fått en central roll som komplettering till lagstiftningen. Kommissionens mandat om utarbetande av gemensamma europeiska standarder har medfört att tekniska kommittéer växt fram inom ett stort antal sektorer. I nästan samtliga länder finns numera enhetliga standardiseringssystem. Antalet obligatoriska regler har minskat, och detaljregleringen genom standarder har gett både flexibilitet och anpassningsmöjligheter i förhållande till den tekniska utvecklingen. Här är procedurerna enligt direktivet 98/34/EG av grundläggande betydelse.

Definition av standard i direktiv 98/34/EG

En standard är enligt direktivets art. 1.6 en teknisk specifikation som har fastställts av ett erkänt standardiseringsorgan för upprepad eller fortlöpande tillämpning, som inte är tvingande och som i egenskap av antingen internationell, europeisk eller nationell standard, är allmänt tillgänglig. I direktivets artikel 1.7–10 återfinns definitioner av begreppen standardiseringsprogram, utkast till standard samt europeiskt resp. nationellt standardiseringsorgan.

Bl.a. direktivartiklarna 2–4 och 7 innehåller på standardiseringsverksamhet specifikt inriktade bestämmelser.

Det är viktigt att lägga märke till att även standarder kommer att omfattas av bestämmelserna om anmälan, frister m.m. för föreskrifter i allmänhet i den mån de genom nationella föreskrifter ges någon form av bindande verkan genom s.k. hänvisning till standard.

Direktivet skiljer mellan icke-obligatoriska standarder som måste anmälas enligt artikel 2–4 i direktivet och obligatoriska tekniska föreskrifter som måste anmälas enligt förfarandet i artikel 8–10 i direktivet. När en medlemsstat vill göra en standard obligatorisk, måste detta enligt direktivets art. 7 anmälas på förslagsstadiet enligt samma förfarande som gäller för tekniska föreskrifter.

I direktivets bilaga I anges de europeiska standardiseringsorganen CEN, CENELEC och ETSI och i bilaga II ländernas nationella standardiseringsorgan, för Sveriges vidkommande SIS – Swedish Standards Institute, SEK Svensk Elstandard samt ITS Informationstekniska standardiseringen. För ändring i bilagan II krävas endast meddelande till kommissionen. Dessa organ är erkända europeiska och nationella standardiseringsorgan.

Kontaktpunkter m.m.

Varje land har kontaktpunkter för de delar i 98/34-direktivet som gäller tekniska föreskrifter respektive standarder. Kommerskollegium är svensk kontaktpunkt beträffande föreskrifter och sköter kontakterna med kommissionen (generaldirektoratet för näringsliv och industri) på elektronisk väg. Kontaktpunkter för den del som gäller standarder är respektive lands nationella standardiseringsorgan dvs. för Sveriges del SIS, SEK och ITS.

Informationsförfarandet

De nationella standardiseringsorganen ska tillhandahålla information om nya nationella initiativ som ska leda till standarder. Kommissionen och de europeiska standardiseringsorganen ska informeras om ett nationellt organ avser att ta fram en standard. Om t.ex. SIS planerar att ta fram en svensk standard måste detta anmälas innan arbetet sätts igång, för att kontrollera att inget motsvarande arbete redan pågår på europeisk nivå. Om så skulle vara fallet får inte det svenska arbetet sättas igång.

Av de erkända europeiska standardiseringsorganen har CEN uppgiften att samordna notifieringar om nya standardiseringsprojekt. CEN samordnar anmälningsförfarandet och upprätthåller databasen Infopro. CEN skickar också ut anmälda standardiseringsinitiativ till de övriga medlemmarna som får lämna synpunkter

och måste beredas tillfälle att delta i det arbete som är tänkt att startas. Förfarandet kan också leda till att man kommer fram till att ett arbete i stället ska sättas gång på europeisk nivå.

Den svenska TBT-förordningens bestämmelser på området för standarder

Direktivets bestämmelser angående standardisering återspeglas endast i ringa mån i den svenska förordningen (1994:2029) om tekniska regler, som har huvudsaklig inriktning på föreskrifter i egentlig mening.

TBT-förordningen ger emellertid direktiv till föreskrivande myndigheter om utformningen av tekniska regler med hänsyn till befintlig standard. Enligt dess 4 § ska som framgått en myndighet som avser att ändra eller upphäva en teknisk regel eller utarbeta en ny undersöka om det finns en tillämplig internationell eller europeisk standard på området samt utreda möjligheten att anpassa regeln till denna. Enligt andra meningen bör myndigheten i ett sådant fall utforma regeln så att den är förenlig med standarden. Bestämmelsen motsvarar väsentligen innehållet i 4 och 5 §§ 1990 års TBT-förordning

I anlutning till 4 § i 1990 års TBT-förordning, som motsvarade andra meningen i nu gällande TBT-förordnings 4 § ovan, framhöll föredragande statsrådet föreskriftens utformning som en bör-regel och uttalade bl.a. följande. ”Detta innebär att en teknisk regel ska utformas så, att den står i överensstämmelse med internationellt eller regionalt överenskomna standarder, om inte särskilda skäl föranleder annat.” Med tillämpliga standarder avses t.ex. internationella s.k. ISO- eller IEC-standarder eller standarder som fastställts av den europeiska standardiseringsorganen, t.ex. den europeiska kommittén för standardisering CEN, den europeiska kommittén för elektroteknisk standardisering CENELEC eller det europeiska institutet för telekommunikations- standardisering ETSI. Även nordiska s.k. INSTA-standarder kommer i betraktande. Det är att märka att det kan finnas standarder också beträffande förfaranden vid provning och kontroll m.m.

Den stående kommittén för tekniska standarder och föreskrifter; 98/34-kommittén

Direktivet inrättar ett rådgivande kommittéförfarande; den permanenta kommittén för tekniska standarder och föreskrifter (98/34-kommittén), vars ledamöter utses av medlemsstaterna.

För behandling av standardiseringsfrågor sammanträder den i särskild sammansättning med företrädare för de europeiska och nationella standardiseringsorganen och vissa andra intressenter.

Kommittén behandlar allmänna handelshinderfrågor, frågor om informationsförfarandet för tekniska föreskrifter samt problem som uppkommit genom anmälningar från olika medlemsstater. Det är i 98/34-kommittén som beslut fattas om att ge standardiseringsorgan i uppdrag, s.k. mandat, att ta fram standarder inom mer eller mindre avgränsade politikområden i EU. Även mandat avseende stora policyområden, t.ex. tjänsteområdet behandlas.

De mandat som beslutas av kommittén lämnas sedan till en eller flera av standardiseringsorganisationerna CENELEC, CEN eller ETSI. Syftar mandatet till att standarden ska användas i gemenskapslagstiftning enligt den nya metoden publicerar kommissionen en hänvisning till den färdiga standarden i EUT. Standarden är härigenom harmoniserad och får rättslig verkan enligt den gemenskapslagstiftning som finns i botten.

I 98/34-kommitten kan framställas s.k. formella invändningar mot standarder,[36] vilka invändningar kan ha stor betydelse för handeln. När en medlemsstat bedömer att en mandaterad standard, avsedd att användas i EG:s lagstiftning, inte uppfyller de grundläggande säkerhetskraven, kan den nämligen antingen före eller efter att hänvisningen till standarden publicerats göra en sådan formell invändning mot att standarden eller en del av standarden tillämpas. Proceduren tillämpas även vid revidering av standarder som sker fortlöpande. Formella invändningar ska för behandling i kommittén framställas genom ständiga representationen i Bryssel.

[36] En formell invändning innebär sålunda att medlemsstaten gör gällande att standarden är otillräcklig och inte kan användas i direktiv. En formell invändning inverkar inte på standarden som sådan eller dess giltighet, men innebär att den inte bör användas inom ramen i EG-lagstiftning, så att hänvisning till denna standard helt eller delvis ska utgå. Dessa invändningar kan ha stor inverkan på handeln. Se vidare under avsnitt 9.7. Förfarandet återfinns i de enskilda produktdirektiven och regleras närmare i ett Vademecum-dokument från kommissionen samt i det nya övergripande beslutet 768/2008/EG som ingår i varupaketet. Formella invändningar framförs genom ständiga representationen i Bryssel inför behandlingen i kommittén.

98/34-kommittén är sålunda en central, sektorsövergripande kommitté av central betydelse när det gäller standarder. Den sammanträder normalt fyra gånger per år, varav en eller två gånger i den särskilda sammansättningen. I 98/34-kommittén kommer svenska ståndpunkter och ställningstaganden till standardiseringsmandat på skilda harmoniseringsområden till uttryck, och detta även när frågan tidigare varit föremål för behandling i någon sektorskommitté, t.ex. den stående kommittén på byggområdet eller kommittén för produktsäkerhetsdirektivet.

Sverige representeras i 98/34-kommittén av utrikesdepartementet genom enheten UD/FIM som därvid bistås av Kommerskollegium.

Den svenska beredningen inför sammanträden i 98/34-kommittén m.m.

För beredningen av de svenska ståndpunkterna i 98/34-kommittén svarar enligt en länge etablerad ordning UD/FIMs inremarknadsgrupp i samarbete med Kommerskollegium. Det går till så att UD skickar ut dokument och instruktioner för synpunkter till kontaktpersoner på andra berörda departement medan kollegiet gör utskick till andra berörda, dvs. myndigheter, näringslivsorganisationer och standardiseringsorgan. Om förslag till mandat för utarbetandet av europeiska standarder behandlas av kommittén ska de på detta sätt nå ut till bl.a. berörda branscher. Inkomna synpunkter samordnas sedan och tillförs underlaget för de instruktioner som fastställs enligt etablerad ordning för sammanträdet i kommittén.

Inför kommittésammanträdena håller kollegiet också ett s.k. förmöte med berörda, då aktuella punkter diskuteras. Slutsatserna från förmötet ger ett kompletterande underlag till regeringsinstruktionen för Sveriges ståndpunkter på mötet.

7.3 Bestämmelser angående ackreditering och bedömning av överensstämmelse (teknisk kontroll)

7.3.1 Inledning

Systemet med bedömning av överensstämmelse är avsett att göra det möjligt att kontrollera en produkts överensstämmelse med en viss regel och syftar till att säkerställa att produkten uppfyller de krav som ställs på den. Ackreditering syftar till att säkerställa att den som utför bedömning av överstämmelse är kompetent för uppgiften.

Genom EES-avtalet förband sig Sverige bl.a. att anpassa den svenska lagstiftningen när det gällde teknisk provning och kontroll till avtalets innehåll, vilket innebar ett närmande till förhållandena inom EU. I stället för de tidigare använda riksprovplatserna skulle som huvudregel införas ett öppet system, där kompetensprövade offentliga och enskilda organ kunde konkurrera med varandra om provnings- och kontrolluppdrag.

Inslaget av konkurrens mellan kompetensprövade kontrollorgan ansågs skapa goda förutsättningar för ett effektivt system med förhandskontroll. Med ett öppet system ansågs också en bättre samordning kunna uppnås mellan frivillig och obligatorisk bedömning av överensstämmelse. Öppna kontrollsystem infördes även på områden som inte direkt berördes av EES-avtalet, det vill säga icke-harmoniserade områden, vilket innebar att Sverige gick längre än vad man hade skyldighet att göra enligt EES-avtalet.

De gällande svenska horisontella författningarna avseende ackreditering och bedömning av överensstämmelse utgörs av lagen (1992:1119) om teknisk kontroll och förordningen (2005:894) om teknisk kontroll. Dessa författningar utgör den rättsliga grunden för de sektorsövergripande inslagen i det svenska öppna systemet för provning och teknisk kontroll. Författningarna kompletteras av regelverken inom olika sektorer. Ansvarig myndighet är SWEDAC som bl.a. svarar för kompetensbedömning och utnämnande av anmälda och ackrediterade organ samt den kontinuerliga tillsynen över dessa organ. Därtill kommer lagen (1992:1534) om CE-märkning som innehåller bestämmelser om det särskilda märke som visar att en vara är tillverkad i enlighet med de krav som finns i harmoniserad gemenskapslagstiftning.

Den nuvarande svenska regleringen påverkas av förordning (EG) nr 765/2008 och beslut nr 768/2008/EG (se *avsnitt 4.4.3 och 4.4.4*). Utredningen lägger fram sina förslag till anpassningar i *avsnitt 9.3–9.4*.

7.3.2 Grundläggande begrepp m.m.

Ackreditering

Det finns olika sätt att bedöma en produkts överensstämmelse med en regel. Det enklaste – och för leverantören billigaste sättet – är att tillverkaren själv försäkrar att en produkt är tillverkad i överensstämmelse med reglerna i fråga (tillverkardeklaration). Nästa steg är att kräva att tillverkaren kan uppvisa ett intyg från en utomstående part, t.ex. ett laboratorium eller ett certifieringsorgan. Utfärdandet av sådana intyg är en tjänst som tillverkaren måste köpa. För att vara säker på att den utomstående parten också är oberoende och har nödvändig kompetens att utföra sin tjänst, kan slutligen krävas att den utomstående parten också uppvisar ett bevis/fullmakt på att så är fallet, dvs. att denne är ackrediterad.[37]

För att säkerställa att ackrediteringsorganet som utför ackrediteringstjänsten också är oberoende och kompetent att utföra ackreditering har ett antal internationella procedurer och standarder fastställs gemensamt av ackrediteringsorgan i olika stater.[38]

Ackreditering är således ett officiellt erkännande av att ett organ är oberoende och kompetent att bedöma överensstämmelse med en viss teknisk regel, dvs. att på ett korrekt sätt kunna genomföra oberoende analyser, provningar, kalibreringar, certifieringar eller kontroller. Ackrediterade organ kan vara laboratorier, certifieringsorgan och kontrollorgan.

Ett organ som vill bli ackrediterat måste lämna en ansökan därom till SWEDAC som prövar och bedömer om organet uppfyller de krav som ställs i lagen och förordningen om teknisk kontroll och de föreskrifter som SWEDAC har utfärdat för det aktuella området.

[37] Att ”ackreditera” betyder att ”ge fullmakt åt” någon, Svenska Akademins ordlista (2006). I artikel 2.10 i förordning (EG) nr 765/2008 definieras ackreditering enligt följande: ”en förklaring från ett nationellt ackrediteringsorgan om att ett organ för bedömning av överensstämmelse uppfyller kraven i harmoniserade standarder och, i förekommande fall, eventuella ytterligare krav, bl.a. de som fastställs i sektorsspecifika program, för att utföra specifika bedömningar av överensstämmelse”.

[38] Det svenska ackrediteringsorganet SWEDAC tillämpar internationell standard enligt ISO/IEC 17011 för sin egen verksamhet och i sitt ackrediteringsarbete tillämpas andra ISO, ISO/IEC eller SS-EN-standarder.

Organet måste även uppfylla de sektorsspecifika myndighetsföreskrifter eller andra krav vilka organet ska arbeta i enlighet med. Att ansöka om ackreditering är avgiftsbelagt. Avgörande för bedömningen är om sökanden uppfyller kraven avseende teknisk kompetens, oberoende m.m. i nämnda horisontella och sektorsspecifika krav.

Anmälda organ

I vissa fall ska tillverkaren själv intyga att produkten uppfyller kraven i ett nya-metoden-direktiv (se ang. CE-märkning nedan). För vissa produkter krävs dock en tredjepartscertifiering, som utförs av ett s.k. anmält organ. Det är organ som har bedömts kompetenta att utföra provning, kontroll eller certifiering under ett visst produktdirektiv och anmälts till Europeiska kommissionen för sådana uppgifter. De anmälda organen utses av respektive medlemsstat. När ett organ ansöker om att godkännas som anmält organ ska SWEDAC kontrollera om organet har den tekniska kompetens och kapacitet som krävs för att göra de aktuella bedömningarna av överensstämmelse. Vidare ska bedömas om organet kan garantera den nödvändiga nivån av oberoende, opartiskhet och integritet. Anmälda organ utför sin verksamhet på uppdrag av de tillverkande företagen, och alltså inte på medlemsstaternas uppdrag. En tillverkare kan vända sig till valfritt anmält organ inom EU. Ett anmält organ kan vara en myndighet (under vissa förutsättningar)[39], organisation eller ett företag och det kan – men behöver inte – vara ackrediterat. Flertalet svenska anmälda organ är dock ackrediterade.

Det finns drygt 3 000 ackrediterade organ i Sverige, varav ett 50-tal också är anmälda organ[40]. Exempel på områden där ackrediterade eller anmälda organ bedriver verksamhet är bilverkstäder som ”släcker 2:or” (dvs. åtgärdar anmärkningar från Svensk Bilprovning), kontroll av hissar och andra lyftanordningar, medicinska laboratorier, granskare vid handel med utsläppsrätter och certifieringsorgan enligt KRAV.

[39] Se 5 § andra stycket i förordningen om teknisk kontroll, varvid organet utnämns av regeringen.
[40] Vissa benämns ”godkända organ” eller ”behöriga organ” i stället för ”anmälda organ”.

7.3.3 Lagen och förordningen om teknisk kontroll

Bestämmelserna om ackreditering och bedömning av överensstämmelse återfinns i lagen (1992:1119) om teknisk kontroll (senast ändrad genom SFS 2009:452) och förordning (2005:894) om teknisk kontroll. Denna reglering tillkom år 1992 för att anpassa det svenska systemet till EES-avtalet.

I 1 § anges att lagen ska tillämpas i fråga om anmälda organ, riksmätplatser och ackreditering.

I 2 § anges att det är anmälda eller ackrediterade organ som får utföra bedömning av överensstämmelse eller annan teknisk kontroll.

I 3–5 §§ återfinns regler om anmälan av organ till EU och de regler som gäller för de anmälda organen. SWEDAC bedömer kompetensen hos dessa och utser de organ som ska anmälas. Det är emellertid regeringen som fattar beslut om att återkalla en anmälan (4 §). Dessa bestämmelser kompletteras av 2–7 §§ i förordningen om teknisk kontroll som innehåller uppgifter om de krav som ska ställas på organ som ansöker om att bli anmälda, ansökans innehåll samt SWEDAC:s samverkan med andra myndigheter avseende anmälan och återkallande av anmälan.

Riksmätplatser behandlas i 11–13 §§ i lagen och i 8 § i förordningen.

I 14–16 §§ definieras ackreditering som ”förklaring att ett organ är kompetent att utföra den verksamhet som ackrediteringen avser”. Vidare finns en uppräkning av olika typer av organ som SWEDAC kan ackreditera. SWEDAC bemyndigas i 15 § att återkalla ackrediteringar. I 9–10 §§ i förordningen finns också bestämmelser om ackreditering. I 9 § andra stycket föreskrivs, med hänvisning till 1 § i förordningen, en möjlighet för föreskrivande myndigheter att meddela särskilda föreskrifter inom sitt verksamhetsområde efter samråd med SWEDAC. I 10 § återfinns restriktioner som gäller för de fall en myndighet önskar att bli ackrediterad.

SWEDAC utövar tillsyn enligt 17–18 §§ i lagen. Tillsynen ska enligt 11–13 § i förordningen bl.a. överensstämma med tillsynsregler som finns på EU-nivå. I 23 § i lagen finns regler om överklagande av SWEDAC:s beslut eller åtgärder enligt 15, 18 och 20 §§ i lagen – dvs. säga beslut om ackreditering eller återkallande av ackreditering, beslut om avgifter och krav på tillträde till lokaler eller tillgång till handlingar – med hänvisning till förvaltningslagen.

Lagens 19–20 §§ samt 14–15 §§ i förordningen innehåller bestämmelser om avgifter och 22 § i lagen innehåller bestämmelser om sekretess.

Möjligheten att överklaga SWEDAC:s beslut om anmälan eller regeringens beslut om återkallelse, som regleras i 23 § i lagen, omfattar inte anmälda organ. Anmälda organ kan dock överklaga avgifter och vissa tillsynsåtgärder (23 §).

7.3.4 Lagen om CE-märkning

Lagen (1992:1534) om CE-märkning (senast ändrad genom SFS 1994:1588) utgör ett viktigt komplement till lagen och förordningen om teknisk kontroll.

CE-märkningen används på så sätt att tillverkaren, eller dennes representant, ska märka en vara, som är tillverkad i enlighet med de krav som anges i ett nya-metoden-direktiv, med ett CE-märke. Tillverkaren eller dennes representant garanterar på så sätt genom CE-märkningen att alla grundläggande hälso- och säkerhetskrav enligt direktivet i fråga är uppfyllda och att varan har genomgått föreskrivna förfaranden för bedömning av överensstämmelse.

I 2 § lagen om CE-märkning föreskrivs att CE-märket inte får användas på varor som inte är tillverkade i enlighet med ett nya-metoden-direktiv. Märken som kan förväxlas med CE-märket får inte användas enligt 6 §. Brott mot dessa bestämmelser är straffsanktionerat, jfr 5a och 7 §§ samma lag.

I lagen finns vidare bestämmelser om CE-märkets utformning (3 §) och placering (4 §).

7.3.5 Förordning (EG) nr 765/2008 och beslut nr 768/2008

Förordning 765/2008[41] innehåller som framgått (*avsnitt 4.4.4*) ett övergripande ramverk med regler och principer för ackreditering och marknadskontroll. Förordningen innehåller regler om de allmänna principerna för ackreditering, om hur ackreditering ska gå till, om förbud mot konkurrens mellan ackrediteringsorgan, om krav på ackrediteringsorganen, om ömsesidigt erkännande av ackrediteringsorgan samt om en europeisk ackrediteringsstruktur.

[41] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 (EUT L 218, 13.8.2008, s. 30).

Förordningen medför en utförligare reglering än tidigare, vilket i sin tur kommer att innebära att bestämmelser som tidigare fanns i svenska författningar bör lyftas ut då EG-förordningarna inte ska införlivas med nationell rätt utan gälla direkt.

Förordningen innehåller även krav på de ackrediterade organens oberoende och opartiskhet, vilket utgör en skillnad i förhållande till nuvarande svensk reglering på området (artikel 4–12). Dessa krav har inte tidigare reglerats genom författning men följer redan av de standarder som ackrediteringsorgan är skyldiga att följa. En viktig skillnad är att det nationella ackrediteringsorganet nu får legalt monopol samt att tydliga regler om förbud mot konkurrens mellan ackrediteringsorgan införs. Därutöver införs regler om gränsöverskridande samarbete och en huvudregel att ackreditering ska sökas hos ackrediteringsorganet i den medlemsstat där företaget som vill bli ackrediterat har sitt säte.

CE-märkning regleras i artikel 30 i förordningen och i bilaga II till förordningen finns en utförlig beskrivning av kraven på utformning av CE-märkningen.

Det poängteras i förordningen att det måste finnas lämpliga möjligheter att överklaga beslut som har fattats av behöriga myndigheter (skäl 39).

I förordningen anges också att det i nationell rätt bör föreskrivas sanktioner för överträdelse av förordningens bestämmelser (skäl 41).

Beslut 768/2008/EG är som framgått (*avsnitt 4.4.3*) tänkt att utgöra ett allmänt horisontellt ramverk för framtida lagstiftning om harmonisering av villkoren för saluföring av produkter. Det ska även utgöra referenstext för befintlig lagstiftning. Beslutet innehåller först och främst en hänvisning till bilagorna som innehåller referensbestämmelser vilka ska följas vid utarbetande av harmoniserad gemenskapslagstiftning. Dessutom innehåller det regler om den nivå som skyddet för allmänna intressen ska hålla och allmänna regler för bedömning av överensstämmelse.

Bl.a. finns i artikel 4.7 i beslutet en bestämmelse som innebär ett krav på möjlighet att överklaga beslut fattade av anmälda organ, vilket föranleder behov av ändring i den nuvarande svenska regleringen.

7.4 Bestämmelser angående tillämpningen av regler som påverkar handeln med varor och tjänster

7.4.1 Förordning (EG) nr 764/2008 om ömsesidigt erkännande

I juli 2008 antog Europaparlamentet och rådet en förordning om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG (Förordningen om ömsesidigt erkännande).[42] Förordningens övergripande syfte är att stärka den inre marknadens funktion genom att förbättra den fria rörligheten för varor (artikel 1.1). Den ska klargöra rättigheter och skyldigheter för både nationella myndigheter och företag som vill sälja produkter som är lagligen saluförda i en medlemsstat till en annan medlemsstat, i de fall där de behöriga myndigheterna vill införa restriktioner för produkten enligt nationella tekniska föreskrifter.

I ingressen till förordningen framhålls att det återstår många problem när det gäller den korrekta tillämpningen i medlemsstaterna av principen om ömsesidigt erkännande. Det är därför nödvändigt att inrätta förfaranden för att minimera risken för att tekniska regler leder till olagliga hinder för varornas fria rörlighet mellan medlemsstaterna.

Den nya EU-förordningen inför därför administrativa förfaranden som måste iakttas när en myndighet överväger att hindra marknadstillträde för en vara som är laglig i ett annat EU-land. Myndigheten måste i så fall förklara vilket allmänintresse som den stödjer sig på och även hur den nationella regel som åberopas förhåller sig till proportionalitetsprincipen. Det företag som riskerar att inte få saluföra sin vara måste ges tillfälle att framföra sina synpunkter och ska kunna klaga på beslut som går företaget emot. I förordningen betecknas detta som ett ”förfarandeskydd” för de ekonomiska aktörerna.

Kommissionen framhåller vidare i ingressen till förordningen att avsaknaden av sådana förfaranden i medlemsstaterna har bedömts orsaka ytterligare hinder för varornas fria rörlighet, eftersom bristerna avhåller företag från att sälja produkter som lagligen

[42] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG, EUT nr L 218, 13.8.2008, s. 21.

saluförts i en annan medlemsstat på territoriet i den medlemsstat som tillämpar de tekniska reglerna. Undersökningar har visat att många företag, särskilt små och medelstora, antingen anpassar sina produkter för att följa medlemsstaternas tekniska regler eller helt enkelt avstår från att saluföra dem i dessa medlemsstater.

Förordningen ska tillämpas på administrativa beslut som riktar sig till ekonomiska aktörer och som omfattas eller avses att omfattas på grundval av en teknisk regel, avseende alla produkter som lagligen saluförs i en annan medlemsstat (artikel 2.1). Förordningen är i så fall tillämplig om det aktuella beslutet har någon av följande direkta eller indirekta verkningar (artikel 2.1 a–c):

a) Förbud mot att produkten eller produkttypen släpps ut på marknaden.

b) Ändring eller ytterligare prövning av produkttypen innan den kan släppas ut på marknaden eller vara kvar där.

c) Återkallande av produkten.

Förordningen om ömsesidigt erkännande består av fyra kapitel. I kapitel 1 redogörs för dess syfte och tillämpningsområde. I kapitel 2 redogörs för de förfarandebestämmelser som ska iakttas vid tillämpning av tekniska regler. I kapitel 3 finns bestämmelser om att medlemsstaterna ska inrätta kontaktpunkter och vad dessa ska ha för uppgifter. I kapitel 4, som benämns ”Slutbestämmelser” återges rapporteringskrav m.m. Förordningen tillämpas från och med de 13 maj 2009. Bestämmelserna i förordningen behandlas närmare under *avsnitt 9.3.*

Kompletterande svenska bestämmelser

I förordningen (2009:52) om kontaktpunkt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter har det införts svenska bestämmelser som kompletterar ovan angivna EG-förordning. I den svenska förordningen pekas Kommerskollegium ut som svensk kontaktpunkt.

7.4.2 Förslag till lag om tjänster på den inre marknaden

Tjänstedirektivet[43] berörs på flera håll i denna utredning och även på flera ställen i denna kartläggning. Delar av direktivet tas sålunda upp under *avsnitt 7.2.2*, anmälningsförfarandet enligt artikel 15.2 i tjänstedirektivet och *avsnitt 7.5.4*, varningsprocedur för tjänster. I grunden innehåller emellertid tjänstedirektivet bestämmelser om tillämpning av regler som påverkar handeln med tjänster. Det syftar till att åstadkomma ökat genomslag få fördragsbestämmelserna om fri rörlighet för tjänster och etableringsfrihet (se *avsnitt 2.3.4*). Direktivet och den föreslagna svenska lagen bör därför omnämnas även i detta sammanhang. I proposition 2008/09:187 föreslås åtgärder för att genomföra tjänstedirektivet. Direktivet innehåller bestämmelser om administrativ förenkling, etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänsteleverantörer, tjänstemottagarnas rättigheter och tjänsternas kvalitet samt bestämmelser om administrativt samarbete mellan medlemsstaterna.

För att genomföra direktivet föreslås en ny horisontell lag om tjänster på den inre marknaden som tar upp bestämmelser om gemensamma kontaktpunkter, förfarandet vid tillståndsprövning, samarbete mellan myndigheter, information från tjänsteleverantörer, klagomålshantering samt diskriminerande villkor. Därutöver föreslås lagändringar eller nya bestämmelser inom de tjänsteområden som berörs av direktivets tillämpningsområde.

Lagen om tjänster på den inre marknaden föreslås träda i kraft den 27 december 2009.

7.5 Bestämmelser om marknadskontroll och informationsutbyte rörande produkters och tjänsters säkerhet

7.5.1 Informationsutbyte beträffande ingripanden mot farliga konsumentvaror

Inom Europeiska unionen har sedan lång tid[44] funnits system för informationsutbyte om produkter som kan medföra risk för människors hälsa och säkerhet. En medlemsstat som ingriper mot

[43] Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT, L 376, 27.12.2006, s. 36).
[44] Första rättsakt är Rådets beslut 84/133/EEG den 2 mars 1984.

marknadsföringen av en sådan produkt ska skyndsamt underrätta kommissionen, som i sin tur underrättar övriga medlemsstater. Inom medlemsstaterna utses ansvariga myndigheter (nationella kontaktpunkter). I Sverige är det Konsumentverket som är nationell kontaktpunkt. Systemet är numera reglerat inom ramen för produktsäkerhetsdirektivet[45].

Produktsäkerhetsdirektivet omfattar alla nya, begagnade eller renoverade produkter som är avsedda för eller annars rimligen kan komma att användas av konsumenter och som, vare sig mot betalning eller ej, tillhandahålls eller ställs till förfogande i kommersiell verksamhet. Direktivet gäller även produkter som tillhandahålls inom ramen för tjänsteproduktion.

Ett europeiskt nätverk med administrativt samarbete har upprättats mellan de myndigheter i medlemsstaterna som ansvarar för produktsäkerhet. Detta är samordnat med andra befintliga gemenskapsförfaranden främst för att underlätta informationsutbyte om risker och faror samt provning, och annat som har betydelse för kontrollverksamhet. Ett uttalat syfte är att förbättra samordningen på gemenskapsnivå när det gäller att spåra, dra tillbaka och återkalla farliga produkter.

Av direktivets artikel 12 följer skyldighet för medlemsstaterna att omedelbart underrätta kommissionen om obligatoriska eller frivilliga åtgärder som kommer till stånd för att hindra, inskränka eller villkora saluföring eller användning av produkter på grund av någon allvarlig risk och om ändringar i åtgärderna. Den ska även utan dröjsmål underrätta kommissionen om varje ändring eller upphävande av sådana åtgärder eller ingripanden. Det ska ske genom det s.k. RAPEX-systemet för skyndsamt informationsutbyte beträffande farliga konsumentprodukter, som regleras närmare i bilagan II till direktivet.

Bilagan innehåller närmare föreskrifter om vad underrättelserna (enligt artikel 12) ska innehålla. Förutom redovisningen av vidtagna åtgärder gäller det särskilt information som syftar till att identifiera produkten och dess saluföring och distribution på den inre marknaden samt om riskerna och underlag för bedömningen av dessa. När en medlemsstat mottar information enligt RAPEX ska den i sin tur svara med motsvarande uppgifter. Särskild föreskrifter finns om kemiska ämnen och preparat. Kommissionen utövar kontroll över vidtagna åtgärder och kan genomföra egna

[45] Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95 av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet.

undersökningar. Information om underrättelserna publiceras fortlöpande varje vecka och är offentligen tillgänglig på webben.

Kommissionen ska i enlighet med artikel 15.3 under ett särskilt kommittéförfarande bl.a. utarbeta och regelbundet uppdatera särskilda kriterier för att identifiera allvarliga risker.

Svenska bestämmelser för genomförandet av produktsäkerhetsdirektivet i hithörande delar finns i förordningen (1993:1322) om informationsutbyte om informationsutbyte inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i fråga om farliga konsumentvaror. Förordningen är senast ändrad och omtryckt 2004:1322. Den hör under Integrations- och jämställdhetsdepartementet och är subsidiär i förhållande till andra föreskrifter om sådant informationsutbyte. Enligt förordningens 3 § ska en myndighet som beslutar om åtgärder för att hindra, begränsa eller föreskriva särskilda villkor för tillhandahållande eller användning av en vara på den grunden att varan kan föra med sig en allvarlig risk för konsumenters hälsa eller säkerhet vid normal eller rimligen förutsebar användning, genast underrätta Konsumentverket om sitt beslut och om varje ändring eller upphävande av sådana åtgärder eller ingripanden. Verket ska enligt 5 § genast underrätta Europeiska gemenskapernas kommission om sådana beslut och åtgärder.

7.5.2 Förordning (EG) nr 765/08 om ackreditering och marknadskontroll

Förordning 765/2008[46] innehåller som framgått ett övergripande ramverk med regler och principer för ackreditering och marknadskontroll.

I förordning definieras marknadskontroll som

> den verksamhet som bedrivs och de åtgärder som vidtas av de offentliga myndigheterna för att se till att produkterna överensstämmer med de krav som fastställs i relevant harmoniserad gemenskapslagstiftning och inte hotar hälsan, säkerheten eller andra aspekter av skyddet av allmänintresset.[47]

[46] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 (EUT L 218, 13.8.2008, s. 30).
[47] Artikel 2.17 i förordningen.

Därav framgår att marknadskontroll enligt EG-rätten endast avser det harmoniserade området. Vissa svenska myndigheter[48] använder dock begreppet även inom områden som inte är harmoniserade.

För att säkerställa likvärdig och konsekvent tillämpning av harmoniserad gemenskapslagstiftning införs genom denna förordning en gemenskapsram för marknadskontroll, där det fastställs minimikrav för de mål medlemsstaterna ska uppnå och en ram för administrativt samarbete, inbegripet informationsutbyte mellan medlemsstaterna. Befintliga bestämmelser ska stärkas och kompletteras. Förordningen tillämpas dock endast i den mån det inte finns mer specifika regler enligt principen om *lex specialis*. I den mån produktsäkerhetsdirektivet[49] är tillämpligt äger dess bestämmelser företräde framför förordningens bestämmelser. Förordningen ska vara tillämplig endast i den mån det inte finns några särskilda bestämmelser med samma syfte, av samma natur eller med samma verkan som dem i annan, befintlig eller framtida, harmoniserad gemenskapslagstiftning.

I förordningen anges de allmänna krav som ska ställas på medlemsstaternas marknadskontroll.[50] Det anges att medlemsstaterna ska:

- Informera allmänheten om marknadskontrollen och hur denna fungerar.
- Inrätta lämpliga mekanismer för kommunikation och samordning mellan marknadskontrollmyndigheterna.
- Inrätta förfaranden för marknadskontrollmyndigheternas agerande.
- Tillföra tillräckliga befogenheter, resurser och kunskaper.
- Tillförsäkra att proportionalitetsprincipen efterlevs.
- Inrätta, genomföra och uppdatera program för marknadskontroll.
- Regelbundet se över marknadskontrollverksamheten.

Vidare finns mer precisa bestämmelser om hur myndigheterna ska förfara vid marknadskontroll samt hur informationsutbytet och

[48] Exempelvis Arbetsmiljöverket och Konsumentverket.
[49] Direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet, EGT L 11, 15.1.2002, s. 4.
[50] Artiklarna 17 och 18.

samarbetet i övrigt ska genomföras.[51] Det finns även specifika bestämmelser om förfarandet för marknadskontroll vid införande av produkter på den inre marknaden och samarbetet med tullmyndigheter.[52]

Marknadskontrollen kan sägas bedrivas i två steg. Myndigheterna övervakar i det första steget marknaden, direkt genom inspektion eller indirekt med hjälp av olika informationskällor. I ett andra steg åtgärdas eventuellt upptäckta problem genom frivillig rättelse från berörda företags sida eller genom att myndigheter vidtar tvångsåtgärder.

I sådana fall där ekonomiska aktörer förfogar över provningsrapporter och intyg som intygar överensstämmelse, vilka utfärdats av ett ackrediterat organ för bedömning av överensstämmelse och där relevant harmoniserad gemenskapslagstiftning inte kräver sådana rapporter eller intyg, bör marknadskontrollsmyndigheterna ta vederbörlig hänsyn till dessa rapporter och intyg när de kontrollerar produkters egenskaper.

Vid riskbedömningen bör alla relevanta uppgifter beaktas, inklusive tillgängliga uppgifter om risker som uppstått i anslutning till produkten i fråga. Alla åtgärder som den ekonomiska aktören kan ha vidtagit för att reducera risken bör också beaktas.

Samarbete nationellt och över gränserna mellan behöriga myndigheter avseende informationsutbyte, undersökningar av överträdelser och åtgärder för att få dem att upphöra är nödvändigt för att skydda konsumenternas hälsa och säkerhet och för att den inre marknaden ska kunna fungera på ett smidigt sätt.

I harmoniserad gemenskapslagstiftning ingår särskilda förfaranden för att fastställa huruvida en nationell åtgärd som begränsar en produkts fria rörlighet är berättigad eller ej (skyddsklausulsförfaranden). Dessa förfaranden tillämpas efter ett snabbt informationsutbyte om produkter som utgör en allvarlig risk.

7.5.3 Den svenska förordningen om marknadskontroll av varor

Bestämmelserna i Förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor utgör de gällande horisontellt tillämpliga svenska reglerna om marknadskontroll. Förordningen innehåller även bestämmelser

[51] Artikel 19–26.
[52] Artikel 27–29.

avseende Marknadskontrollrådet och dess verksamhet samt organisation.

Marknadskontrollförordningen antogs på grundval av det arbete som redovisats av Marknadskontrollutredningen i betänkandet Tillsyn för säkra varor och öppna marknader (SOU 2004:57). I betänkandet betonas den ökade betydelsen av marknadskontroll på grund av det svenska medlemskapet i EU och användningen av den s.k. ”nya metoden” vid utformningen av nya författningar på EU-nivå. Utredningen betonar i betänkandet även de ökade kraven på en effektiv marknadskontroll och utvecklingen mot en allt tydligare reglering av denna inom EU. Det ansågs föreligga ett behov av horisontella regler för att undvika glapp mellan olika vertikala områden och produktkategorier.

Genom förordning (EG) nr 765/2008 införs gemensamma bestämmelser som i viss utsträckning redan motsvaras av bestämmelser i den svenska marknadskontrollförordningen. Det finns emellertid också bestämmelser som som ställer ytterligare krav på genomförande av marknadskontrollåtgärder och på organisation av den nationella marknadskontrollverksamheten. Utredningen lägger fram sina förslag till förändringar i förordningen (2005:893) om marknadskontroll i *avsnitt 9.3.*

7.5.4 Varningsprocedur för tjänster

Samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter är väsentligt för att den inre marknaden för tjänster ska fungera väl. I artiklarna 28–36 i tjänstedirektivet[53] fastställs bestämmelser om administrativt samarbete mellan medlemsstaterna. Syftet med bestämmelserna är att säkerställa en effektiv tillsyn av tjänsteleverantörer på grundval av korrekt och fullständig information. Motivet för tjänstedirektivets utförliga bestämmelser om samarbete mellan myndigheter är att förbättra förtroendet för det rättsliga systemet och tillsynen i andra medlemsstater.

Medlemsstaterna ska samarbeta effektivt och bistå varandra i tillsynen av tjänsteleverantörer och deras tjänster. Skyldigheten att ge ömsesidigt bistånd är långtgående och inbegriper åligganden att ”vidta alla tänkbara åtgärder som behövs för ett effektivt samarbete”. Medlemsstaterna kan inte vägra att samarbeta med andra

[53] Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT, L 376, 27.12.2006, s. 36).

medlemsstater, t.ex. med hänvisning till att aktuella risker eller problem inte finns på det egna utan på någon annan medlemsstats territorium.

Behov av samarbete mellan myndigheter kan uppstå i flera situationer. Om en tjänsteleverantör exempelvis tillfälligt förflyttar sig till en annan medlemsstat än etableringsmedlemsstaten är det nödvändigt att dessa båda medlemsstater inleder ett samarbete, så att den förra kan genomföra kontroller, inspektioner och utredningar på etableringsmedlemsstatens begäran.

Etableringsfriheten grundar sig särskilt på principen om likabehandling enligt vilken inte endast diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden, utan även all indirekt diskriminering på andra grunder som kan leda till samma resultat. EG-domstolen har i sin rättspraxis fastställt att folkhälsan, konsumentskyddet, djurhälsan och skyddet av stadsmiljön utgör tvingande hänsyn till allmänintresset som kan motivera tillämpningen av tillståndsförfaranden och andra restriktioner. Sådana tillståndsförfaranden eller restriktioner bör dock inte innebära någon diskriminering på grund av nationalitet. Dessutom bör nödvändighets- och proportionalitetsprinciperna alltid respekteras.

Medlemsstaterna måste dock ges möjlighet att, under särskilda omständigheter och i enskilda fall, av hänsyn till tjänsternas säkerhet, göra undantag från bestämmelsen om friheten att tillhandahålla tjänster för en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat. Denna möjlighet bör endast utnyttjas om harmonisering saknas på gemenskapsnivå.

Begränsningar av den fria rörligheten för tjänster som företas i strid med direktivet kan bero dels på åtgärder som vidtas gentemot tjänsteleverantören, dels på en rad olika hinder för tjänstemottagarnas, särskilt konsumenternas, möjlighet att utnyttja tjänsterna.

I syfte att säkerställa en effektiv tillsyn och i synnerhet tillbörligt skydd för tjänstemottagarna, är det viktigt att medlemsstaterna snabbt underrättas om tjänsteverksamheter som kan medföra allvarliga skador på människors hälsa, säkerhet eller på miljön. Artiklarna 32 och 29.3 i tjänstedirektivet innehåller därför bestämmelser om att medlemsstaterna snabbt ska underrätta övriga medlemsstater och kommissionen om sådana risker för allvarliga skador som räknas upp i artiklarna. Bestämmelserna syftar alltså inte direkt till att t.ex. förbjuda en tjänst, utan snarast till förebyggande åtgärder genom samarbete. Behöriga myndigheter i andra medlemsstater tillåts med hjälp av informationen att reagera

snabbt, göra en nära övervakning av tjänsteleverantören i fråga och i förekommande fall vidta förebyggande åtgärder, särskilt i enlighet med artiklarna 16–18 och 30–31 i tjänstedirektivet.

I artikel 32 i tjänstedirektivet fastställs ett särskilt förfarande i de fall en medlemsstat får kännedom om allvarliga specifika händelser som har samband med en tjänsteverksamhet och som skulle kunna orsaka allvarlig skada för människors hälsa, säkerhet eller på miljön inom det egna eller andra medlemsstaters territorier. Medlemsstaten ska i sådana fall, så snart som möjligt, underrätta etableringsmedlemsstaten, övriga berörda medlemsstater och kommissionen.

I artikel 29.3 i tjänstedirektivet anges att etableringsmedlemsstaten så snart som möjligt ska underrätta alla andra medlemsstater och kommissionen om den får kännedom om att en tjänsteleverantör, som är etablerad på dess territorium och tillhandahåller tjänster i andra medlemsstater, har uppträtt på ett sätt som skulle kunna orsaka allvarlig skada på människors hälsa eller säkerhet eller på miljön.

Även om det är vanligast att ett behov av varning uppstår i ett land där en tjänst utövas har ett medlemsland också ett ansvar för att varna andra medlemsstater i de fall en i den egna staten etablerad tjänsteleverantör utövar farlig verksamhet i en annan medlemsstat. Detta ansvar kan sägas vara mer långtgående då direktivet har ålagt etableringsstaten en mer långtgående skyldighet att varna andra medlemsstater för sådan verksamhet.

För att snabbt kunna vidta adekvata åtgärder och undanröja de risker som farliga tjänster kan medföra för människors hälsa eller säkerhet eller på miljön föreslås i den nya lagen om tjänster på den inre marknaden bestämmelser som innehåller skyldigheter för behöriga myndigheter i Sverige att underrätta behöriga myndigheter i andra länder inom EES och kommissionen om sådan farlig tjänsteverksamhet. Denna skyldighet gäller oavsett om tjänsteleverantören är etablerad här eller endast tillfälligt bedriver verksamhet här, så snart som behörig myndighet får kännedom om förhållandena. Varningsskyldigheten gäller såväl för etableringslandet som för det land som berörs av en tillfällig verksamhet.

Varningsmekanismen regleras i 14 § förslaget till lag om tjänster på den inre marknaden.[54]

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreslås meddela närmare föreskrifter om samarbetet avseende

[54] Prop. 2008/09:187.

varningsmekanismen. Av dessa bestämmelser ska framgå bl.a. inom vilken tidsfrist underrättelsen ska ske och till vilka medlemsländer den ska sändas.

Samarbete mellan medlemsstaterna kräver ett väl fungerande elektroniskt informationssystem, så att behöriga myndigheter lätt kan identifiera sina relevanta samarbetspartner i andra medlemsstater och kommunicera på ett effektivt sätt.

IMI är ett datasystem som omfattar hela EU, där alla frågor och svar automatiskt översätts till användarens språk. Från år 2009 kommer IMI också användas för informationsutbyte enligt tjänstedirektivet. IMI kommer att innehålla en funktion genom vilken underrättelser enligt direktivets bestämmelser ska ske. Kommissionen har i samråd med medlemsstaterna antagit riktlinjer för förfarandet. Enligt dessa ska varningar sändas via s.k. varningskoordinatorer, som kommer att kunna se varningen och vid behov inleda dialog med den myndighet som har initierat den. Därefter vidarebefordrar varningskoordinatorn varningen till andra medlemsstater och kommissionen. Medlemsstaterna ska själva kunna besluta huruvida varningskoordinatorn ska kunna vägra att vidarebefordra en varning.

Genom införandet av en varningskoordinator vill man försäkra sig om att en varning uppfyller direktivets krav innan den skickas till ett annat medlemsland och kommissionen. Varningen mottas även av en varningskoordinator i det land till vilket varningen sänds. Varningskoordinatorn ska därefter vidarebefordra varningen till rätt behörig myndighet.

7.5.5 Lagen (2002:562) om elektronisk handel

Grunden för bestämmelserna i lagen om elektronisk handel finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden.[55] I direktivet finns särskilda bestämmelser i främst artiklarna 3.4–5 och 19 om samarbete mellan medlemsstaterna.

Ursprungslandsprincipen utgör den viktigaste delen av direktivet (se *avsnitt 2.3* ovan). Syftet med principen är att en tjänsteleverantör som är etablerad inom gemenskapen ska kunna erbjuda sina tjänster i hela gemenskapen, utan att behöva ta reda på eller beakta

[55] EUT L 178, 17.7.2000, s. 1.

de krav som ställs på verksamheten eller tjänsterna i alla medlemsstaterna. Det ska räcka med att tjänsteleverantören i dessa frågor iakttar lagen i den stat där han är etablerad. Det är varje medlemsstats sak att sörja för övervakningen av de tjänsteleverantörer som är etablerade på deras territorium. Övervakningsansvaret ankommer på etableringsstaten, även om tjänsteleverantörens verksamhet enbart riktar sig till andra medlemsstater.

I lagen (2002:562) om elektroniska handel finns bestämmelserna om samarbetet med andra medlemsstater på området i §§ 3 och 4.

Lagens huvudsakliga innebörd är att tjänster som har sitt ursprung i andra EES-stater fritt får tillhandahållas här i landet, utan hinder av svenska regler inom det samordnade regelområdet. Åtgärder som begränsar den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster får som huvudregel inte vidtas enbart på den grunden att tjänsten inte uppfyller krav enligt svensk lagstiftning. Detta innebär dock inte något förbud för mottagarlandets myndigheter att övervaka tjänster med ursprung i en annan EES-stat. Tvärtom är ömsesidigt förtroende och samarbete mellan länderna en förutsättning för att direktivet ska få den effekt som eftersträvas. Mottagarlandets myndigheter kan, exempelvis via de kontaktpunkter som direktivet anger, informera och uppmana ursprungslandet att vidta åtgärder mot en tjänsteleverantör. I vissa fall kan även den mekanism som etablerats genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/27/EG av den 19 maj 1998 om förbudsföreläggande[56] utnyttjas.

En domstol eller annan myndighet får i undantagsfall med stöd av lag vidta åtgärder för att skydda vissa angivna intressen. Åtgärden ska ske med stöd av befintliga bestämmelser i annan lagstiftning.

Åtgärden måste vara riktad mot en bestämd tjänst som skadar eller riskerar att skada något av de intressen som anges i andra stycket.

När ett ingrepp är tillåtet får bedömas mot bakgrund av EG-domstolens avgöranden om när medlemsstaterna får vidta åtgärder som hindrar den fria rörligheten enligt EG-fördraget. Mot bakhrund av den för direktivet grundläggande ursprungslandsprincipen bör inte begränsande åtgärder kunna tillgripas annat än vid tungt vägande skäl.

[56] EGT L 166, 11.6.1998, s. 51.

En särskild procedur måste följas för att vidta åtgärder enligt 3 § andra och tredje stycket. En svensk myndighet kan vidta åtgärder först om etableringsstaten inte inom rimlig tid ingriper alls eller om myndigheten bedömer att de av etableringsstaten vidtagna åtgärderna är otillräckliga. De kontaktpunkter som ska etableras i varje land torde ofta vara en lämplig kanal för underrättelser till andra stater.

I brådskande fall kan en åtgärd vidtas utan att resultatet av en underrättelse avvaktas. I dessa fall ska åtgärden omedelbart anmälas till Europeiska kommissionen och etableringsstaten. Att kommissionen ska underrättas beror på att den har en skyldighet att snarast undersöka om anmälda åtgärder är förenliga med gemenskapsrätten. Om så inte är fallet kan kommissionen uppmana medlemsstaten att inte vidta eller att avbryta åtgärderna. Kommissionen har dock inte några sanktionsmöjligheter. Däremot kan kommissionen enligt gällande regler väcka en talan mot medlemsstaten vid EG-domstolen.

3 § lagen (2002:562) om elektroniska handel ska inte tillämpas i samband med domstolsförfaranden och brottsutredningar. Polis och åklagare kan således genomföra förundersökning och väcka åtal, inom ramen för 3 §, utan att underrätta etableringsstaten eller kommissionen. Detsamma gäller för exempelvis Marknadsdomstolens beslut.

7.5.6 Särskilda tullregler som rör produktsäkerhet

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll har nya bestämmelser införts i artikel 27–29 som ersätter bestämmelserna i Rådets förordning (EG) nr 339/93 av den 8 februari 1993 om kontroll av att produkter som importerats från tredje land är i överensstämmelse med reglerna för produktsäkerhet.[57]

Vid införsel vid de yttre gränserna kan produkter som inte är säkra och som inte uppfyller kraven eller produkter som försetts med falsk eller vilseledande CE-märkning upptäckas innan de släpps ut på den inre marknaden. Skyldigheten för de myndigheter som är ansvariga för kontroll av produkter som förs in på gemenskapsmarknaden att utföra kontroller i lämplig omfattning bidrar därför väsentligt till en inre marknad med säkrare produkter. För

[57] EGT L 159, 1.7.1993, s. 139.

att kontrollerna ska bli effektivare bör tullmyndigheterna i god tid få all nödvändig information från marknadskontrollsmyndigheterna om farliga produkter som inte uppfyller kraven.

I rådets förordning (EEG) nr 339/93 av den 8 februari 1993 om kontroll av att produkter som importeras från tredje land är i överensstämmelse med reglerna för produktsäkerhet, som ersätts av tillämpliga bestämmelser i förordning 765/2008, fastställs regler om uppskjutande av en produkts övergång till fri omsättning efter att tullmyndigheterna beslutat om detta, och det föreskrivs vidare åtgärder, bl.a. hur marknadskontrollsmyndigheterna ska involveras.

Svenska bestämmelser som är avsedda att komplettera förordning nr 339/93 finns i §§ 66 och 66a i Tullförordning (2000:1306).

Den grundläggande rättsakten när det gäller tullmyndigheters medverkan vid marknadskontroll har med avseende på de gällande svenska reglerna varit rådets förordning (EEG) 339/93. Det är med stöd av denna förordning som Tullverket har kunnat hålla kvar produkter som misstänks vara farliga eller annars inte uppfyller kraven enligt lagstiftningen om produktsäkerhet.

Tullmyndigheterna ska under vissa förhållanden uppskjuta övergången till fri omsättning av produkter eller partier av produkter och genast underrätta den nationella myndigheten med ansvar för marknadskontroll. Övergången till fri omsättning skjuts upp om tullmyndigheterna vid kontroll av produkter som har anmälts för övergång konstaterar antingen att produkterna uppvisar egenskaper som ger upphov till misstanke om allvarlig och akut fara för hälsa och säkerhet vid användning, eller att produkten saknar medföljande dokument eller märkning enligt tillämpliga regler om produktsäkerhet.

Det är de nationella myndigheterna med ansvar för marknadskontroll som efter att tullmyndigheten beslutat om kvarhållande av produkterna ska göra en bedömning av om produkterna medför en allvarlig eller akut risk eller annars bryter mot tillämpliga regler om produktsäkerhet.

Om myndigheterna som ansvarar för marknadskontroll bedömer att produkterna inte medför en sådan risk ska produkterna tillåtas övergång till fri omsättning. Detsamma ska gälla om tullmyndigheterna inom tre arbetsdagar från beslutet om kvarhållande inte har underrättats av myndigheterna med ansvar för marknadskontroll om att några åtgärder har vidtagits.

Om produkterna däremot anses medföra en allvarlig och akut risk ska myndigheterna med ansvar för marknadskontroll förbjuda

att produkterna släpps ut på marknaden och se till att produkterna märks med en upplysning om att de är farliga. Står produkterna på annat sätt i strid med reglerna om produktsäkerhet ska dessa myndigheter vidta lämpliga åtgärder, vilka kan innebära ett förbud mot att släppa ut produkten på marknaden, och se till att produkterna märks med information om att de inte är i överensstämmelse med föreskrivna krav.

En väl fungerande informationsöverföring från Tullverket till de berörda myndigheterna är av stor betydelse för att åstadkomma en effektiv marknadskontroll. Detta gäller såväl vid tillämpningen av gällande bestämmelser på EU-nivå i samband med införandet av produkter från tredjeland som beträffande marknadskontrollmyndigheternas möjligheter att i ett senare skede spåra produkter som redan har släppts ut på marknaden. En marknadskontrollmyndighet kan t.ex. behöva få importen från ett visst land eller av en viss produktkategori klarlagd. Med utgångspunkt i en sådan kartläggning kan marknadskontrollmyndigheten och Tullverket t.ex. göra en riskanalys av olika produkter och vid behov besluta om fysisk undersökning av produkter.

Marknadskontrollmyndigheterna kan även behöva få information som gör att särskilda produkter eller importörer kan spåras. I vissa fall kan myndigheterna behöva få tillgång till uppgifter om produkters ursprung för att kunna tillämpa regler om ömsesidigt erkännande, såväl beträffande produkter från andra EES-länder som från tredjeland.

Utredningen föreslår anpassningar av de nuvarande svenska regleringen under *avsnitt 9.11*.

7.6 Bestämmelser angående skyldigheten att undanröja faktiska hinder som påverkar handeln med varor

Principen om fri rörlighet för varor inom en medlemsstat kan komma att överträdas genom att åtgärder av enskilda orsakar allvarliga störningar av den inre marknadens funktion med stora förluster för andra enskilda till följd. Sådana störningar kan t.ex. bestå i leveransavbrott till följd av vilda strejker eller oroligheter.

Såsom redovisats tidigare i betänkandet (*avsnitt 3.2*) utgör det ett brott mot EG-fördragets artikel 28 EG om en medlemsstat förehåller sig passiv och inte vidtar åtgärder då enskilda individer

genom sitt agerande skapar handelshinder. Det är samtidigt ett brott mot lojalitetsförpliktelsen enligt artikel 10 EG, vari föreskrivers att medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att deras skyldigheter enligt fördraget fullgörs.

Det är de enskilda medlemsstaternas skyldighet att inom sina territorier upprätthålla ordning och skydda säkerheten, och fördraget ger dem skyldighet att i sådana situationer agera för att återställa den fria rörligheten för varor inom sina territorier och undvika att störningen består eller förvärras så att avtal därför inte kan fullgöras. Samtidigt ska den legitima rätten att vidta kollektiva arbetsmarknadsåtgärder vara skyddad.

Mot denna bakgrund har rådet antagits *förordning (EG) nr 2679/98 av den 7 december 1998 om den inre marknadens sätt att fungera i samband med den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna.* Bestämmelserna i denna förordning syftar till att inom EU sprida information om redan uppkomna eller befarade akuta fysiska hinder för varuhandeln vid införsel till, utförsel från eller transport genom en medlemsstat och om de åtgärder den berörda medlemsstaten vidtar eller planerar för att undanröja det akuta hindret. Förordningen är antagen med stöd av den fördragsutfyllande dåvarande artikel 235.[58] Den tillkom mot bakgrund av händelser som redovisats närmare tidigare i betänkandet (*avsnitt 3.2*).

Enligt EG-förordningen är medlemsstaterna skyldiga att vidta alla nödvändiga och proportionerliga åtgärder för att tillse att den fria rörligheten för varor inte hindras fysiskt eller på annat sätt. Medlemsstaterna ska omedelbart informera kommissionen om existerande eller befarade hinder för den fria rörligheten. Reglerna tillämpas inte i situationer, där normala arbetsrättsliga åtgärder, såsom t.ex legitima strejker, utövas; ”de grundläggande rättigheter, inklusive strejkrätt eller frihet att strejka, så som de erkänns i medlemsstaterna”. Däremot är den tillämplig vid vilda strejker eller andra liknande åtgärder som leder till att leveranser blockeras. Förordningen brukar kallas för ”Jordgubbsförordningen” med hänsyftning på den händelse som utlöste regleringen.[59]

Svenska bestämmelser som kompletterar EG-förordningen finns i *förordningen (1999:762) om informationsskyldighet vid hinder för den*

[58] Jfr även en samfälld resolution samma dag av rådet och företrädare för medlemsstaterna om den fria rörligheten för varor, EUT 12.12.1998, L 337/10, om den fria rörligheten för varor med kongruent innehåll.
[59] Eller, efter den då ansvarige kommissionären, för ”Montiförordningen”.

fria rörligheten för varor. Den informationsskyldighet för Sverige såsom medlemsstaterna som anges i EG-förordningen (artiklarna 3–5) ska fullgöras av Kommerskollegium som även har att för Sveriges räkning ta emot information enligt EG-förordningen (artiklarna 4.2 och 5.1). Kommerskollegium är sålunda svensk kontaktpunkt för tillämpning av förordningen i förhållande till EU. Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna, Tullverket och Kustbevakningen ska utan dröjsmål underrätta Kommerskollegium om hinder som avses i EG-förordningen (artikel 1) och som de får kännedom om i sin verksamhet, samt om de åtgärder som har vidtagits eller planeras för att undanröja hindret.

Regeringsförordningen hör under Utrikesdepartementet. Den har inte ändrats sedan tillkomsten. Utredningen tar upp förslag med anledning av förordningen under *avsnitt 9.3.*

8 Tillämpningen av inremarknadsreglerna i Sverige

Mot bakgrund av utredningens resurser, sammansättning och tidsramar har det inte varit aktuellt att företa några omfattande studier av hur den inre marknaden fungerar i Sverige genom t.ex. enkätundersökningar, intervjuer eller liknande. Utredningen har för detta ändamål istället utgått från de utredningar, skrivelser, rapporter och undersökningar m.m. som har gjorts tidigare i andra sammanhang. Utredningen har också dragit nytta av den omfattande erfarenhet och kunskap som utredningens expertgrupp sammantaget besitter. Slutligen har utredningen fortlöpande sökt och inhämtat information från myndigheter och organisationer genom informella konsultationer.

Det har skrivits mycket om de svårigheter som svenska myndigheter och företag möter vid tillämpningen av inremarknadsreglerna. Det handlar både om strukturella problem vid genomförande och tillämpning av reglerna i Sverige och brister i den konkreta rättstillämpningen. Inremarknadsutredningen har till uppgift att ta hänsyn till redan gjorda utredningar, rapporter m.m. av betydelse för uppdraget. I direktiven till utredningen räknas flera sådana studier upp.[1] Utredningen har bedömt att det för dess arbete är av stor vikt att så mycket som möjligt av de tankar och förslag som redan har presenterats beaktas. Utredningen har därför inte bara genomfört en kartläggning av horisontella regler och förfarande avseende varor och tjänster[2] utan också en kartläggning

[1] I direktiven anges följande (dir. 2008:24, s. 13-14): ”Utredaren ska följa och beakta den fortsatta beredningen av Tillsynsutredningens (Ju 2006:06) förslag. Utredaren ska hålla sig informerad om det arbete som pågår inom Utrikesdepartementet med den s.k. Standardiseringsskrivelsen. Vidare ska rapporter, skrivelser och betänkanden som på ett horisontellt plan har betydelse för varors och tjänsters fria rörlighet på den inre marknaden, särskilt Statskontorets rapport (2006:16), och slutsatserna i betänkandet Öppna system för provning och kontroll- en utvärdering (SOU 2006:113) beaktas.”

[2] Se kap. 6 och 7 i betänkandet.

av tidigare gjorda studier som har betydelse för tillämpningen av de horisontella bestämmelserna för varor och tjänster vilken redovisas i *bilaga 7*. I detta avsnitt görs en sammanfattning eller syntes av de uppgifter som härrör från de olika rapporter, utredningar m.m. som redovisas närmare i denna bilaga.

Syftet med detta avsnitt är att återge uppgifter och synpunkter avseende tillämpningen av inremarknadsreglerna i Sverige som framkommit i andra utredningar m.m. Det ger en översikt av den allmänna problembilden. Utredningen lämnar dock inga kommentarer eller synpunkter i detta sammanhang utan återkommer med överväganden och förslag i kapitel 9.

8.1 EG-fördragets grundprinciper

Det har framkommit att myndigheter vid sin tillämpning av nationella regler och i vissa fall EG-regler inte beaktar de inremarknadsaspekter som är relevanta. Det är i regel övergripande principer som härrör direkt från EG-fördraget som inte beaktas. Den svenska förvaltningen förefaller sålunda främst ha svårigheter att upprätthålla det regelverk som gäller för den del av den inre marknaden för varor och tjänster som inte har blivit föremål för gemenskapsrättslig harmonisering.[3]

Det finns också exempel på att myndigheter underlåtit att tillämpa t.ex. principen om ömsesidigt erkännande genom att lösa de problem som uppkommit genom informella kontakter med företag och därmed låtit bli att fatta beslut i dessa ärenden.[4]

I flera utredningar påpekas att det råder en allmän brist på medvetenhet och kunskap om EG-fördraget och EG-domstolens rättspraxis i den svenska förvaltningen. Det framhålls att det finns behov av att göra myndigheter mer medvetna om att regelverket

[3] Se Kommerskollegiums attitydrapporter från år 2005, ”Europa – ja, men när” – uppfattningen om EU:s inre marknad hos svenska domstolar (2005-03-30),”Visst är EU vår hemmamarknad – nästan all vår export går dit.” – Svenska företags uppfattning om EU:s inre marknad (2005-03-30), ”Europa – ja, men hur” – svenska intressenters uppfattning om EU:s inre marknad (2005-03-30), ”Europa – ja, men hur” – svenska myndigheters uppfattning om EU:s inre marknad (2005-04-01), ”Bättre överblick och samstämmighet!” – Inremarknadsfrågor hos svenska myndigheter (2005-09-29) samt Statskontorets rapport 2006:16 - Förvaltning för fri rörlighet.

[4] Se Statskontorets rapport 2006:16.

för den inre marknaden är en viktig fråga som berör hela förvaltningen och som inte utgör utrikes- utan inrikespolitik.[5]

8.2 Informationsförfarandet för tekniska regler

Det har framkommit att många myndigheter inte anser att de berörs av anmälningsförfarandet enligt direktiv 98/34/EG, eftersom deras område är harmoniserat i stor utsträckning. Det föreligger dock anmälningsskyldighet enligt direktivet när en föreskrift inte omfattas av de harmoniserade kraven eller går utöver dessa. Förfarandet enligt direktiv 98/34/EG anses vidare av många föreskrivande myndigheter vara krångligt och utgöra en stor administrativ börda. Ytterligare informations- och utbildningsinsatser bedöms därför nödvändiga när det gäller direktiv 98/34/EG och den svenska förordningen (1994:2029) om tekniska regler.[6]

8.3 Regler om ackreditering och marknadskontroll

Det har påpekats att alla marknadskontrollmyndigheter inte har erforderliga befogenheter, t.ex. när det gäller att besluta om återkallelse, förstöring av produkter, ersättning för provningskostnader m.m. Sådana befogenheter föreslås införas antingen i sektorslagstiftningen eller i en horisontell rättsakt som t.ex. den svenska marknadskontrollförordningen.[7]

På området för provning och teknisk kontroll har framkommit att det bör utarbetas stödmaterial för olika typsituationer. Av sådant material bör det framgå hur myndigheterna ska behandla olika frågor om teknisk kontroll eller nya krav inom harmoniserat eller icke-harmoniserat område.[8]

När det gäller principen om ömsesidigt erkännande inom området provning och kontroll har konstaterats att denna princip i vissa fall inte tillämpas av myndigheterna, vilket kan medföra krav på dubbelt godkännande av vissa produkter. Vissa föreskrivande myndigheter, som i och för sig tillämpar öppna system, anger inte

[5] Se Kommerskollegiums attitydrapporter från år 2005, Förvaltningskommitténs betänkande (SOU 2008:118) – Styra och ställa samt Konkurrensverkets rapport Åtgärder för bättre konkurrens (2009:4).
[6] Se Kommerskollegiums attitydrapporter från år 2005.
[7] Se Öppna system för provning och teknisk kontroll – En utvärdering (SOU 2006:113) samt Statskontoret – En översyn av teknisk kontroll (2006/46-5).
[8] Se SOU 2006:113.

explicit i sina föreskrifter att principen om ömsesidigt erkännande gäller. Istället ger föreskrifterna intryck av att endast organ som ackrediterats av SWEDAC kan komma ifråga för kontrolluppdrag. Det har påpekats att explicit formulerade ömsesidighetsklausuler skulle kunna underlätta tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande. Dels visar myndigheten därmed att den faktiskt är medveten om att principen om ömsesidigt erkännande måste iakttas. Dels får berörda kunder till kontrollorganen bättre information om att principen om ömsesidigt erkännande tillämpas.[9]

Det har också föreslagits att det i lagen om teknisk kontroll bör införas en regel om att beslut om utnämnande av anmälda organ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. På så sätt skulle den ovisshet som nu råder undanröjas och förutsebarheten i systemet öka. En uttrycklig överklagandemöjlighet skulle också utgöra en möjlighet att komma till rätta med eventuella felaktiga beslut. Det skulle slutligen leda till den fördelen att likformiga villkor i detta hänseende skapas för beslut om anmälda och ackrediterade organ. Ofta är nämligen anmälda organ även ackrediterade, och en anmälan bygger i många fall på en ackreditering. Det har också föreslagits att SWEDAC borde anförtros uppgiften att återkalla anmälningar av anmälda organ.[10]

8.4 Organisationen för tillsyn och marknadskontroll

Behovet av en tydligare politisk styrning av marknadskontrollen har påpekats. För att uttrycka ambitionsnivån för marknadskontrollen har föreslagits en generell målformulering som är giltig för samtliga berörda myndigheter.[11]

Det har framhållits att ett fungerande samarbete mellan marknadskontrollmyndigheterna och Tullverket är en viktig del av en effektiv marknadskontroll, eftersom en stor mängd produkter förs in till Sverige från tredjeland. Ett sådant samarbete förutsätts också i rådets förordning (EG) nr 765/2008.[12]

De har påpekats att de nya EG-reglerna för marknadskontroll innebär ett behov av att ge marknadskontrollmyndigheterna de ytterligare befogenheter, resurser och kunskaper som krävs. Det finns

[9] Se SOU 2006:113.
[10] Se SOU 2006:113 samt Statskontorets rapport 2006/46-5.
[11] Se betänkandet Tillsyn för säkra varor och öppna marknader (SOU 2004:57).
[12] Se SOU 2004:57 samt Swedac:s promemoria av den 7 juli 2008 ”Krav på marknadskontroll i den nya EU-förordningen om ackreditering och marknadskontroll”.

vidare även en skyldighet, som anges i artikel 25 i förordning (EG) nr 765/2008, att säkerställa att marknadskontrollmyndigheterna deltar i de program för utbildning, tjänstemannautbyte, utbyte av erfarenheter, information och bästa praxis, gemensamma projekt, informationskampanjer och gemensamma besöksprogram, vilket anges utgöra en förutsättning för en effektiv marknadskontroll.[13]

8.5 Effektivare hantering av inremarknadsfrågor i statsförvaltningen

Det har föreslagits att Kommerskollegium ska ges en tydligare stödjande roll som generell inremarknadsmyndighet och därmed i ökad utsträckning kunna bidra med information till såväl myndigheter som företag.[14]

Det har framkommit att rollfördelningen mellan de olika myndigheter i Sverige som ska tillämpa reglerna om den inre marknaden är otydlig. Detta gäller såväl var i Regeringskansliet ansvaret för den inre marknaden ska ligga som under vilket departement de centrala myndigheterna på området ska ligga.[15]

Vad beträffar hänskjutandet av frågor till EG-domstolen för förhandsavgörande ha framkommit att svenska domstolar i vissa fall avstår från att begära förhandsavgörande för att förfarandet anses för tungrott samt för att domstolarna upplever en press på sig från flera håll att inte ställa frågor till EG-domstolen i onödan.[16]

8.6 Tydligare roll och ansvar för kommuner

Det är svenska staten som är ytterst ansvarig för all EG-rättslig tillämpning, vare sig den sker på central, regional eller lokal nivå. Det har mot denna bakgrund påpekats att staten bör ha förutsättningar att bl.a. styra kommunernas tillsynsverksamhet. Bristande möjligheter att styra kommunerna gör att det är svårt för staten att

[13] Se Swedac:s promemoria.
[14] Se Statskontorets rapport 2006:16 och Konkurrensverkets rapport 2009:4.
[15] Se Kommerskollegiums attitydrapporter från år 2005, Förvaltningskommitténs betänkande (SOU 2008:118) samt Statskontorets rapport 2006:16.
[16] Se Kommerskollegiums attitydrapporter från år 2005.

garantera att viss tillsyn utförs på det sätt som Sverige som EU-medlem har åtagit sig.[17]

Det har anförts att det är viktigt att tillförsäkra en effektiv kommunikation mellan centrala myndigheter och kommunerna, och att kommunerna har möjligheter att utföra tillsynsinsatser som behöver ske omedelbart. Det har påpekats att det på vissa områden kan krävas att den centrala myndigheten ges utökade möjligheter att styra kommunerna så att den samlade svenska tillsynsorganisationen blir tillförlitlig och effektiv.[18]

Det har påpekats att det finns behov av utökat samarbete mellan centrala myndigheter och kommuner. Det anges t.ex. att inom konsumentskyddsområdet skulle personal vid Konsumentverket som mer koncentrerat ägnar sig åt marknadskontroll kunna förmedla sakkunskap och utgöra specialiststöd för kommunens personal i marknadskontrollarbetet. På detta vis skulle kommunerna, som ofta har att tillämpa de regler Konsumentverket ansvarar för som central förvaltningsmyndighet, få en specialiserad och uppdaterad information som är relevant för dem.[19]

Det har slutligen konstaterats att det allt mer långtgående samarbetet mellan EU-ländernas tillsynsmyndigheter i Sverige kan bli särskilt påtagligt på de områden där kommunerna utför tillsynen. Svenska tillsynsmyndigheter kan behöva agera snabbt som svar på begäran från andra medlemsstater, vilket i vissa fall kan vara svårt för kommunerna. Kraven kan också höjas på att kommunerna i sin tillsyn ska kunna tillämpa gällande EG-rätt och hantera tillsyn på andra språk än svenska.[20]

8.7 Tydligare roll- och ansvarsfördelning inom standardiseringsområdet

När det gäller arbetsformer avseende standardiseringsfrågor har påpekats att det finns ett behov av nätverk för olika sektorsfrågor. Dessa nätverk behöver kompletteras med övergripande samarbete i Regeringskansliet med deltagande av representanter för de olika departementen. Det har påpekats att kontakter mellan det övergripande nätverket och standardiseringens huvudmän i näringslivet,

[17] Se Tillsynsutredningens betänkanden (SOU 2002:14 och 2004:100) samt i viss mån Svensk livsmedelspolitik i EU (Sieps 2008:10).
[18] Se SOU 2004:57.
[19] Se SOU 2004:57.
[20] Se SOU 2002:14 och 2004:100.

liksom med frivilligorganisationer och andra aktörer är nödvändigt.[21]

8.8 Webbportal för den inre marknaden

Det har framkommit att det finns ett behov – hos såväl myndigheter som företag och enskilda – av att få tillgång till information om den inre marknaden på ett ställe. Det har därför föreslagits att en svensk webbportal för den inre marknaden bör upprättas.[22]

8.9 Kompetens hos tjänstemän som berörs av den inre marknaden

Det har konstaterats att den svenska förvaltningen i vissa fall haft svårigheter att på ett korrekt sätt tillämpa det regelverk som gäller för den inre marknaden. I första hand gäller detta det icke harmoniserade området men i viss utsträckning även på områden som är harmoniserade.[23]

Som framkommit tidigare behöver kunskapen om anmälningsproceduren enligt direktiv 98/34/EG och principen om ömsesidigt erkännande förbättras. Tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande är förknippad med språksvårigheter och behov av kontaktnät mellan myndigheter och ställer därför stora krav på myndigheters kompetens. Dessutom har framkommit att inställningen från myndigheternas sida till dessa bestämmelser och förfaranden i vissa fall är negativ och att myndigheterna ofta är beroende av enskilda tjänstemän för bedömningar av denna typ av frågor.[24]

Vad tjänstedirektivet beträffar har ett flertal instanser påpekat att detta kommer att medföra större behov av kunskap i EG-rätt. Det kommer att ställa högre krav på att medlemsstaternas myndigheter verkligen kan tillämpa gällande EG-rätt och bl.a. innebära höjda krav på att kommunala inspektörer ska kunna tillämpa EG-rätt. Medvetandegörande framhålls dock vara en långsiktig process,

[21] Se Standardiseringsskrivelsen (Skr. 2007/08:140).
[22] Se Kommerskollegiums attitydrapporter från år 2005 samt Kommerskollegiums yttranden Problem för fri rörlighet på den inre marknaden (2002 respektive 2008).
[23] Se Statskontorets rapport 2006:16 samt Kommerskollegiums attitydrapporter från år 2005.
[24] Se Kommerskollegiums attitydrapporter från år 2005 samt dess yttranden från år 2002 och 2008.

inte minst när det gäller kunskap om horisontella funktioner och sammanhang.[25]

Det har vidare påpekats att tillsynsmyndigheterna behöver kunna agera snabbare än i dag och ha ett nära samarbete med näringsidkare samt med nationella myndigheter och med myndigheter i andra EU-länder. Kompetens inom EG-rätt och språkkunskaper blir allt viktigare för svenska myndigheter. Både muntligen vid kontrollbesök och skriftligen i förelägganden kommer myndigheternas anställda att behöva använda åtminstone engelska.[26]

Det har framhållits att det allt mer långtgående samarbetet mellan EU-ländernas tillsynsmyndigheter i Sverige kan bli särskilt kännbart på de områden där kommunerna utför tillsynen. Svenska tillsynsmyndigheter kan inom ramen för EU-samarbetet behöva agera snabbt som svar på begäran från andra medlemsstater, vilket i vissa fall kan vara svårt för kommunerna. Kraven kan också höjas på att kommunerna i sin tillsyn ska kunna tillämpa gällande EG-rätt och hantera tillsyn på andra språk än svenska.[27]

Enligt de undersökningar som gjorts förefaller det finnas en medvetenhet hos myndigheter om behovet av utbildning. Det finns en utbredd uppfattning inom t.ex. domarkåren att det finns stora behov av såväl grundläggande utbildning i EG-rätt som vidareutbildning och fortlöpande, omfattande och tydlig information. Det har emellertid också framkommit att det finns myndigheter som inte ser något utbildningsbehov, vilket anses kunna bero på att de inte är medvetna om EG-rättens tillämplighet eller att de inte känner till omfattningen av reglerna för den inre marknaden.[28]

8.10 Företag

Företagens behov av kunskap och information samt deras kunskapsnivå skiljer sig från myndigheternas. Det har framkommit att företagen i stor utsträckning saknar kunskap och behöver mer och bättre information om inremarknadsreglerna. Kunskap om t.ex. principen om ömsesidigt erkännande är bristfällig hos marknadens

[25] Se SOU 2004:100.
[26] Se SOU 2004:57.
[27] Se SOU 2004:100 samt Statskontorets rapport EU:s påverkan på kommuner och landsting (2005:12).
[28] Se Kommerskollegiums attitydrapporter från år 2005.

aktörer vilket hindrar dem från att hävda sina rättigheter gentemot de nationella myndigheterna.[29]

Det har föreslagits att Marknadskontrollrådet bör pröva hur marknadskontrollinsatser mer systemmässigt kan samordnas så att det blir en tydligare struktur för företagen och att dessa ges en bättre kunskap om systemet. Det har påpekats att uppdraget att se till att allmänheten har kunskap om vilka marknadskontrollmyndigheterna är och vilka ansvarsområden de har är omfattande. Det krävs informationskampanjer, inklusive skapandet av en myndighetsgemensam webbportal.[30]

Det har konstaterats att informationen om tillämpliga regler och tillståndsförfaranden samt om ansvariga myndigheterna i allmänhet är svårtillgänglig och svår att överblicka. Det har mot denna bakgrund föreslagits att informationskampanjer bör genomföras.[31]

Det har slutligen påpekats att företagen behöver ett utökat rättsskydd. En långsam och överdrivet byråkratisk förvaltning sägs utgöra ett inte obetydligt hinder mot en väl fungerande inre marknad. Det framhålls att svensk förvaltningsprocess i dag saknar regler som kan förmå en förvaltningsmyndighet att fatta beslut i ett ärende, såsom en dröjsmåls- eller passivitetstalan.[32]

Frånvaro av effektiva rättsmedel har särskilt uppmärksammats vid kommunal verksamhet. Det har påpekats att rekommendationer från kommunerna kan påverka utländska aktörer och produkter negativt och därmed försvåra förverkligandet av den inre marknaden. Möjligheterna till en rättslig prövning av denna typ av åtgärder sägs vara ytterst begränsad, eftersom det inte finns något förvaltningsbeslut som är överklagbart i inom svensk rätt vedertagen mening. Det finns vidare situationer där kommuner ingår avtal med enskilda företag. Möjligheten till laglighetsprövning enligt kommunallagen med avseende på denna typ av åtgärder har inte ansetts tillfredsställande mot bakgrund av denna prövnings specifika natur.[33]

[29] Se Kommerskollegiums attitydrapporter från år 2005 samt FAR SRS – Är EU vår hemmamarknad? – en studie av svenska företags kunskaper och attityder till den inre marknadens möjligheter (2009).
[30] Se SOU 2004:57 samt Kommerskollegiums attitydrapporter från år 2005.
[31] Se Kommerskollegiums attitydrapporter från år 2005, FAR SRS studie från år 2009, Statskontorets rapport 2006:16.
[32] Se Konkurrensverkets rapport 2009:4, Kommerskollegiums attitydrapporter från år 2005 och Statskontorets rapport 2006:16.
[33] Se Statskontorets rapport 2006:16 och Kommerskollegiums attitydrapporter från år 2005.

9 Överväganden och förslag

9.1 Inledande synpunkter

Utredningen har vid sin genomgång av svenska bestämmelser som på ett horisontellt sätt berör varu- och tjänsteområdet funnit att det samlade svenska regelverket ger ett splittrat och oenhetligt intryck. Man kan se att författningarna tillkommit vid skilda perioder, både före och efter medlemskapet i EU. Många ändringar har skett i äldre författningar och det successiva införlivandet av tillkommande EG-rättsakter har bidragit till den rådande splittringen. Detta gäller särskilt författningar som på ett horisontellt plan rör den fria rörligheten för varor. Utredningen anser därför att det finns ett behov att föra samman skilda bestämmelser i en ny, mer övergripande författning på detta område.

Det är lämpligt att detta sker just nu, eftersom införandet av EU:s s.k. varupaket annars riskerar att leda till en ännu mer svåröverskådlig situation. Som framgått innehåller varupaketet två förordningar och ett beslut. Förordning (EG) nr 764/2008 har till syfte att få principen om ömsesidigt erkännande att fungera i praktiken och innehåller processuella bestämmelser om vad en myndighet ska iaktta när den hindrar eller begränsar marknadstillträdet för en vara. Förordning (EG) nr 765/2008 anknyter till direktiv utformade enligt den nya metoden, dvs. harmoniserad gemenskapslagstiftning och inför gemensamma bestämmelser om ackreditering, bedömning av överensstämmelse, CE-märkning och marknadskontroll. Beslut 768/2008/EG anknyter också till direktiv enligt nya metoden men riktar sig i huvudsak till gemenskapslagstiftaren och talar om vad framtida direktiv enligt nya metoden ska innehålla.

9.1.1 Ett svenskt varupaket?

Varupaketet innebär en genomgripande förändring av EU:s regelverk när det gäller den fria rörligheten för varor. Det medför också att principiellt viktiga och omfattande förändringar måste ske i det svenska horisontella regelverk som anknyter till den fria rörligheten för varor på EU:s inre marknad. Vi står alltså inför ett mycket lämpligt tillfälle att modernisera det svenska regelverket särskilt på varuområdet och skapa en struktur som bättre överensstämmer med den gemenskapsrättsliga systematiken och begreppsapparaten.

Vid sin kartläggning av bestämmelserna på varuområdet har utredningen funnit att detta område systematiskt kan uppdelas enligt följande:

- Bestämmelser om utformningen av nya regler som påverkar handeln med varor
- Bestämmelser om ackreditering och bedömning av överensstämmelse (teknisk kontroll)
- Bestämmelser om tillämpningen av regler som påverkar handeln med varor
- Bestämmelser om marknadskontroll
- Bestämmelser om skyldigheten att undanröja faktiska hinder som påverkar handeln med varor.

Denna systematik bör enligt utredningens mening beaktas, om man vill skapa en tydligare och enklare struktur för det svenska regelverket på varuområdet.

Utredningen anser att det inte går att samla alla delar av regelverket i en och samma författning, men kommer i det följande att lämna förslag som går ut på att, med de anpassningar som behöver göras till följd av varupaketet, samla de aktuella bestämmelserna i två huvudsakliga delar. Det handlar om en ny förordning om varor på den inre marknaden och en ny lag om ackreditering och teknisk kontroll med tillhörande förordning. Om övergripande bestämmelser rörande varuområdet förs samman och tydliggörs på detta sätt kan enligt utredningens mening myndigheter och företag få en helhetsbild som idag saknas. Genom dessa förslag skapas också en tydlig koppling till tjänsteområdet, där förslag till en ny lag om

tjänster på den inre marknaden med tillhörande förordning har lagts fram.

Härutöver anser utredningen att förordningen (1994:2029) om tekniska regler bör moderniseras och anpassas till den nya regelstrukturen. Utredningen föreslår att en ny förordning om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden ska ersätta nuvarande förordningen om tekniska regler och lägger fram ett sådant förslag.

9.1.2 Nytt sätt att genomföra EG-förordningar

Vid tiden för den första genomgripande anpassningen av svensk rätt till gemenskapsrätten var det nästan undantagslöst direktiv som användes som styrmedel på inremarknadsområdet. Ett direktiv lämnar ett, låt vara varierande, utrymme för nationellt anpassade lösningar, och för att det ska få rättslig effekt krävs i princip att det genomförs genom nationella föreskrifter. Det kan i dag konstateras att direktverkande förordningar har tagits i bruk på den fria rörlighetens område på ett sätt som knappast hade kunnat förutses. Dessutom framträder vad gäller nya rättsakter, både direktiv och förordningar, en tydlig tendens att genom uttryckliga och detaljerade regler uttrycka sådant som i grunden endast följer av EG-fördragets bestämmelser och EG-domstolens tolkningar av dessa. Detta kännetecknar bl.a. tjänstedirektivet. Varupaketet kan sägas ge uttryck för samma utvecklingstendens, framför allt vad gäller förordningen om ömsesidigt erkännande. De rättsakter som ingår i paketet ska inte i egentlig mening införlivas, eftersom detta inte innehåller direktiv. Utredningen anser dock att svensk rätt omsorgsfullt bör anpassas för att fungera i samklang med de direktverkande EG-förordningar som ingår i paketet och att hänsyn bör tas även till det beslut som ingår. Annars kan syftet med den reform som varupaketets genomförande på europeisk nivå förfelas. Detta kräver en annan regleringsteknik än som hittills använts när man har kompletterat EG-förordningar i Sverige.

9.1.3 En effektivare organisation för inremarknadsfrågor

Utredningen kan också urskilja tydliga utvecklingstendenser i den europeiska förvaltningsorganisationen. För inte särskilt länge sedan kunde sägas att det inom gemenskapen inte förekom annan förvalt-

ning än den som kommissionen svarade för. Detta innebar att gemenskapen hade tämligen begränsade egna resurser att genomföra den europeiska politiken. Den stod i utpräglat beroende av de nationella förvaltningarna. I dagsläget existerar det redan ett betydande antal nya gemenskapsrättsliga byråer och organ, vilka i daglig verksamhet samverkar med de nationella förvaltningarna. På skilda marknadsområden har det också vuxit fram ett efter hand allt mer svåröverskådligt system av europeiska nätverk och samverkansorgan, inom vilket nationella tjänstemän i stigande omfattning samverkar med varandra och med företrädare för gemenskapen, särskilt kommissionen. Att direktkontakter med kommissionen blivit ett förhållandevis normalt inslag i central nationell förvaltning torde utan vidare kunna konstateras.

Det kan i detta sammanhang nämnas att även t.ex. enskilda företag, sammanslutningar av företag och andra från medlemsstaterna formellt fristående organisationer på ett mångskiftande och ofta svåröverskådligt sätt medverkar i den europeiska integrationen, i synnerhet på den inre marknadens område. Att så ska vara fallet utgör ofta ett centralt inslag i gemenskapens politik, något som tydligt framträder i fråga om harmonisering enligt nya metoden. Inte minst på standardiseringsområdet framträder emellertid problem att överblicka sådan medverkan och att urskilja och effektivt tillgodose nationella samordningsintressen.

Det är enligt utredningens uppfattning ett rimligt antagande att de tendenser som sålunda avtecknar sig på det hela taget förblir bestående. En bidragande faktor måste antas vara de problem med att upprätthålla en intakt inre marknad som följer med upptagandet av många nya medlemsstater som har kortvarig rätts- och förvaltningstradition.

I fråga om den svenska modellen, saknar utredningen anledning till annan bedömning än den som oftast kommer till uttryck; nämligen att denna på det hela taget visat sig fungera väl i den europeiska miljön. En förhållandevis fristående och självständig myndighetsorganisation ger rimligen goda förutsättningar för smidig anpassning till gemenskapsrättens anspråk. Det går dock inte att blunda för att det samtidigt i detta system finns en inbyggd risk för att en utveckling som den ovan skisserade kan leda till bristande överblick och sämre förutsättningar för den nödvändiga politiska styrningen. Detta kan i förlängningen också medföra risker i fråga om ett effektivt tillgodoseende av väsentliga nationella samordningsintressen.

En viktig skillnad i förhållande till andra länder är att det svenska Regeringskansliet, som svarar för den centrala samordningen och är länk till den politiska ledningen är förhållandevis resurssvagt jämfört med de operativa organen, myndigheterna. Genom den rådande departementsorganisationen, där myndigheterna lyder under skilda departement kan komplicerande faktorer på myndighetsnivån komma att utöva verkan också på den politiskt ansvariga och samordnande nivån. Vid bedömningar på inremarknadsområdet måste sektoriella intressen ofta vägas mot och ibland stå tillbaka för det övergripande intresset av fri rörlighet. Inom Regeringskansliet tillgodoses behovet av sådan avvägning inom ramen för den gemensamma beredningen. Inom en sektorsmyndighet finns det ingen riktig motsvarighet till denna mekanism. Intresseavvägningen måste normalt göras av myndigheten själv. Det finns då alltid en risk för att sådana sektoriella regleringsintressen som myndigheten i sin verksamhet främst ska tillgodose kan komma att överbetonas på bekostnad av de horisontella aspekterna.

Mot denna bakgrund anser utredningen inte att det räcker att förenkla och modernisera den svenska regelstrukturen som på ett horisontellt plan rör den fria förligheten för varor och tjänster. För att skapa bättre förutsättningar för fri rörlighet krävs därutöver överväganden av organisatorisk art. Den verksamhet som bedrivs av svenska myndigheter med ett övergripande ansvar för den inre marknaden måste bli tydligare och få ett större genomslag. De som har behov av stöd och hjälp måste också veta vem de ska vända sig till. De myndigheter det framför allt rör sig om är Kommerskollegium och SWEDAC. Även rollfördelningen dessa myndigheter emellan samt i förhållande till andra myndigheter måste tydliggöras.

9.1.4 En synligare inremarknadsmyndighet

Att medlemsstaterna bör ha särskilda inremarknadsmyndigheter eller inremarknadsfunktioner hos existerande myndigheter är något som betonas av Europeiska kommissionen. I Sverige har Kommerskollegium en nyckelroll när det gäller att sprida kunskap om inremarknadsreglerna, inte minst när det gäller tjänstedirektivet och varupaketet. Det är av stor betydelse för inremarknadsreglernas

genomslag i Sverige att den ansvariga myndigheten blir mer synlig och känd i samhället.

Ett nära samarbete mellan UD och Kommerskollegium är också av stor vikt. Kommerskollegium bör som inremarknadsmyndighet utgöra en kanal för regeringens styrning i inremarknadsfrågor. Regeringen måste uppmärksammas på fall där det behövs en övergripande politisk bedömning, t.ex. när något särskilt regleringsintresse står emot det allmänna inremarknadsintresset av fri rörlighet. Bedömningar av sådant slag ska ankomma på statsmakterna, särskilt regeringen. Det bör också beaktas att den svenska ståndpunkten i sådana fall slutligen kan komma under EG-domstolens judiciella bedömning. Den svenska ståndpunkten måste då bygga på välöverlagd politisk prioritering och hållfast rättslig argumentation.

9.1.5 Kompetenshöjande åtgärder

Utredningen har också kunnat konstatera att det fortfarande, efter snart 15 års medlemskap i EU, på många håll finns bristande medvetenhet och kunskap om EU:s inre marknad. Detta inger bekymmer, eftersom Sverige är ett litet land med begränsad hemmamarknad och starkt internationellt beroende. Att lyfta kunskapsnivå och medvetandegöra betydelsen av den inre marknaden framstår också som i högsta grad angeläget, när så betydelsefulla förändringar som tjänstedirektivet och varupaketet nu står för dörren. Den snabbt växande europeiska förvaltningsorganisationen ställer också krav på kunskaper om EU:s organisation, institutioner och regelverk samt på bl.a. kunskaper i utländska språk och insikter i utländska förhandlingstraditioner.

Utredningen föreslår att det läggs fram en strategi för kompetensförsörjning och för kompetenshöjande åtgärder beträffande tjänstemän som berörs av den inre marknaden. Vad utredningen här är inne på är inte primärt en fråga om tillförande av ytterligare personella eller ekonomiska resurser, även om det av andra skäl kan behövas, utan snarare om ett annorlunda ianspråktagande och utnyttjande av resurser som redan finns. Tillgången på välutbildad expertis och kvalificerad erfarenhet är begränsad. Det handlar i grunden om en annorlunda och, som utredningen anser, mer realistisk syn på förutsättningarna för Sveriges medverkan i den europeiska marknadsintegrationen, grundad på vunna erfarenheter. Vad

som bl.a. krävs är ett målmedvetet och systematiskt tillvaratagande av personliga erfarenheter av arbete inom EU.

9.1.6 Tydligare roll och ansvar för kommuner

Utredningen har också kunnat konstatera att kommunala myndigheter behöver axla ett större ansvar i EU-frågor i allmänhet och inremarknadsfrågor i synnerhet. Från gemenskapsrättslig utgångspunkt omfattas medlemsstaternas lokala och regionala offentliga organ fullt ut på samma sätt som de centrala, både av de allmänna fördragsförpliktelserna och av övriga för dem tillämpliga regler. Kommuner och landstings tillämpning av reglerna, inte minst på den inre marknadens område är därför viktig. Från utredningens utgångspunkter är kommunerna av särskild betydelse med hänsyn till tillsynsuppgifter som de anförtrotts, bl.a. i fråga om marknadskontroll.

9.1.7 Effektivare marknadskontroll

Utredningen har också funnit anledning att ta upp frågor som har med marknadskontrollen att göra. I och med införandet av den nya metoden har marknadskontrollen fått en avgörande betydelse som ytterligare stärks till följd av varupaketet. I Sverige har utvecklingen gått starkt framåt på senare tid, med bl.a. ökad samordning inom ramen för Marknadskontrollrådet. Det finns dock ytterligare samordnings- och effektivitetsvinster att hämta.

9.1.8 Gemensam webbportal

Det krävs också insatser för att förbättra och förenkla informationsinhämtningen kring inremarknadsreglerna. Utredningen bedömer att väsentliga förbättringar skulle kunna uppnås genom inrättandet av en gemensam webbportal för den inre marknaden där information från alla berörda myndigheter och aktörer skulle kunna samlas. Ett sådant förslag ansluter även till det arbete som drivs av Europeiska kommissionen inom ramen för kommissionens rekommendation av den 29 juni 2009 om åtgärder för att förbättra den inre marknadens funktion (2009/524/EG).

9.1.9 Bättre villkor för företag

Det är i det ekonomiska livet som välfärdseffekterna skapas. I denna mening är de enskilda ekonomiska aktörerna – företagen – den inre marknadens primära aktörer. Kan inte företagen ta till vara sina möjligheter på grundval av de rättigheter som reglerna om den inre marknaden ger dem, så uteblir i stor utsträckning den förväntade gränsöverskridande verksamheten, och den inre marknaden förverkligas inte enligt EG-fördragets intentioner. Det är därför av största vikt att se till att företagen är medvetna om sina möjligheter och rättigheter på den inre marknaden, så att de utifrån dessa kan formulera och uppfylla sina egna mål och därigenom samtidigt bidra till att samhället i stort får del av de välfärdsvinster den inre marknaden syftar till.

Mot denna bakgrund framstår det oroväckande att det har kunnat konstateras att svenska företag inte känner sig tillräckligt involverade i utvecklingen av den inre marknaden.

Utredningen finner därför anledning att lägga fram förslag som har till syfte att förbättra villkoren för företag. Flera av de förslag som berörts i det föregående kan ses också i detta ljus. Tydligare och enklare regelstruktur leder till färre bestämmelser med tydligare funktion och till bättre överskådlighet, vilket underlättar för företag. Företag ska helst bara behöva vända sig till en myndighet och bara gå till en webbsida, och de gynnas av att det finns en myndighet med tydligt ansvar för inremarknadsfrågor.

Härutöver förordar utredningen ett överlag utökat och förbättrat samarbete på inremarknadsområdet mellan myndigheter och näringslivsorganisationer. En tidigare och mer omfattande medverkan av representanter för företagen och deras organisationer skulle kunna bidra till att vidga kunskapsunderlaget för tjänstemän vid framtagandet av nya eller ändrade regler både under arbetet med frågorna på EU-nivå och vid utformningen av nationella svenska föreskrifter.

9.1.10 Utredningens förslag

Utredningen lägger fram följande förslag:

- Ett sammanhållet och förenklat horisontellt regelverk för varor och tjänster, som består av:
  - En ny förordning om varor på den inre marknaden

  - En ny lag om ackreditering och teknisk kontroll
  - En ny förordning om ackreditering och teknisk kontroll
  - En ny förordning om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden.
- Ökat genomslag för EG-fördragets grundprinciper
- Bättre samordning och intressebevakning inom standardiseringsområdet
- Effektivare hantering av inremarknadsfrågor i statsförvaltningen
- En synligare svensk inremarknadsmyndighet
- Tydligare roll och ansvar för kommuner och landsting
- Effektivare och mer samordnad marknadskontroll
- Gemensam webbportal för den inre marknaden
- Kompetensförhöjningsstrategi för tjänstemän som berörs av den inre marknaden
- Bättre villkor för företag.

9.2 Ett sammanhållet och förenklat horisontellt regelverk för varor och tjänster

Utredningens förslag: Svenska horisontella bestämmelserna om den fria rörligheten för varor bör med de anpassningar som krävs till följd av varupaketet samlas i:

- En ny förordning om varor på den inre marknaden
- En ny lag om ackreditering och teknisk kontroll
- En ny förordning om ackreditering och teknisk kontroll

Därutöver bör förordningen (1994:2029) om tekniska regler ersättas av en ny förordning om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden.

Utredningens bedömning: Genom att övergripande bestämmelser rörande varuområdet tydliggörs och förs samman i färre författningar med tydligt inbördes sammanhang kan myndigheter och företag få en helhetsbild som i dag saknas.

Utredningens anser att det samtidigt bör skapas bättre förutsättningar för regeringens övergripande styrning och kontroll vad gäller reglering av frågor om den fria rörligheten för varor och tjänster på den inre marknaden.

De föreslagna författningarna bör slutligen innebära en tydlig parallell till tjänsteområdet, där en ny lag om tjänster på den inre marknaden med tillhörande förordning har föreslagits.

En väsentlig uppgift för Inremarknadsutredningen är enligt direktiven att mot bakgrund av den gjorda regelinventeringen, uppmärksamma överlappande funktioner och eventuella brister i det svenska regelverk som rör horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. Förslag ska lämnas på förenklingar, förbättringar och kompletteringar av regelverket för att säkerställa den fria rörligheten för varor och tjänster.

Det är utredningens uppfattning att inremarknadsreglernas bristande genomslag delvis sammanhänger med brist på klarhet och struktur i det svenska regelverk som avser att säkerställa fri rörlighet för varor och tjänster.

Utredningen ska också göra en analys av och lämna förslag på de förändringar av regelverket som behövs med anledning av förordningen (EG) nr 765/2008 om ackreditering och marknadskontroll samt ta hänsyn till de övriga förändringar som det s.k. varupaketet föranleder i svenska författningar.

Det är utredningens bedömning att ett helhetsgrepp är nödvändigt för att säkerställa ett ökat genomslag för de horisontella bestämmelserna om varor och tjänster. Ett sådant helhetsgrepp är i högsta grad angeläget om anpassningarna till varupaketet ska kunna införas på ett ändamålsenligt sätt.

9.2.1 Behovet av svenska föreskrifter

Inledningsvis bör något allmänt sägas om behovet av svenska regler som rör EU:s inre marknad. Det hävdas ofta att det saknas skäl att reglera och upplysa om sådant som redan följer av direktverkande bestämmelser i EU:s fördrag samt förordningar och annan sekundärrätt som inte förutsätter införlivande med svensk rätt. De som har att tillämpa reglerna bör och ska söka vägledning direkt i dessa regler. Det är helt enkelt omotiverat och kan många gånger

vara vilseledande att utfärda svenska regler som återger innehållet i redan tillämpliga EG-regler.

Denna grundsyn delas av utredningen. Utredningen vill emellertid framhålla den förändring i synsätt som kan urskiljas på EU-nivå när det gäller förhållandet mellan fördragsbestämmelser och sekundärrätt. Förordningar och direktiv används i allt större utsträckning för att tydliggöra innehållet i EG-fördraget och EG-domstolens rättspraxis. Som utredningen har varit inne på gäller detta inte minst tjänstedirektivet och förordning (EG) nr 764/2008 om ömsesidigt erkännande. Det kan alltså hävdas att en form av dubbelreglering växer fram på EU-nivå i syfte att få genomslag för den inre marknadens grundläggande principer. Det är utredningens övertygelse att arbetet med att införa tydligare principbestämmelser och förenkla det befintliga regelverket bör följas upp på nationell nivå och att en bredare ansats i detta arbete både är rationell och ger långsiktiga fördelar. Utan en sådan ansats finns det risk att fördragsreglernas innebörd skyms bort av detaljregler och att de förbises eller sätts åsido i förlitan på att den mer specifika regleringen är uttömmande. Om det finns mer övergripande föreskrifter underlättas också infogandet i det svenska föreskriftsbeståndet av föreskrifter för genomförande av tillkommande rättsakter. Det kan alltså i vissa fall vara motiverat att utfärda svenska regler som återger eller åtminstone erinrar om innehållet i redan tillämpliga EU-regler.

Ett skäl till att den fria rörligheten för varor och tjänster inte fungerar tillfredsställande i Sverige är att den regelmassa som har till syfte att säkerställa den fria rörligheten är alltför komplex och svåröverskådlig. Det övergripande syftet står inte alltid klart för dem som har att tillämpa reglerna.

En särskild fråga i sammanhanget är hur en sådan pedagogiskt betonad ansats överensstämmer med den svenska lagstiftningstraditionen. Denna bygger i hög grad på grundtanken att lagform bara ska användas när det är nödvändigt enligt bestämmelserna i 8 kapitlet Regeringsformen. Utöver EU-lagen som endast ger uttryck för att EU-rätten gäller här i landet,[1] återges de förpliktelser som följer av EG-fördraget inte alls i lag eller annan författning. Vid genomförande av direktiv används lagform i mycket liten utsträckning. I stället fördelas vanligen det mesta av direktivens innehåll på förordnings- och myndighetsnivå, varvid det ofta förekommer att

[1] Lag (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, se §§ 2 och 3.

materiella bestämmelser införlivas av flera olika myndigheter. Detta är naturligtvis i enlighet med grundlagens bestämmelser och den svenska statsförvaltningens organisation. Men en oundviklig konsekvens är samtidigt många gånger att regelsystemet framstår som splittrat och otydligt och att särskilt de ekonomiska aktörerna uppfattar det som krångligt.

Utredningen noterar att det föreslagna införlivandet av tjänstedirektivet genom en övergripande tjänstelag utgör en kompromiss mellan vad grundlagen fordrar ska ges lagform och vad som av andra skäl framstår som passande. Tjänstelagens s.k. upplysningsbestämmelser är t.ex. inte strikt motiverade av grundlagsskäl.

Enligt utredningen är det nödvändigt att i vissa fall införa denna typ av informativa bestämmelser, om de EG-rättsliga reglerna ska få eftersträvat genomslag, även om det naturligtvis kan sägas att detta leder till i juridisk mening onödiga bestämmelser eller kanske till och med dubbelreglering med hänsyn till att de övergripande skyldigheterna redan följer av EG-fördraget eller annan direktverkande EG-rätt.

Att den svenska regleringen av EU-medlemskapet behöver bli tydligare och mer överskådlig framhålls också av Förvaltningskommittén i dess betänkande *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:118). Kommittén anför att EU-medlemskapets genomgripande följder för den svenska statsförvaltningen och för det svenska samhället borde få genomslag i de författningar som ska reglera hur statsförvaltningen fungerar. Lagar och förordningar måste reglera och ge vägledning om hur EU-arbetet går till, och riktlinjer kunna kopplas till en relevant grund i författningstext.[2]

Inremarknadsutredningen menar att arbetet med att reformera det svenska regelverk som på ett horisontellt sätt rör den fria rörligheten för varor och tjänster bör präglas av en ambition att åstadkomma klara och överskådliga horisontella regler för varors och tjänsters fria rörlighet.

[2] SOU 2008:125, s. 89.

9.2.2 Behövs en lag om varor på den inre marknaden?

Den till följd av tjänstedirektivet (2006/123/EG) föreslagna nya lagen om tjänster på den inre marknaden[3] måste tas i beaktande när möjligheter till en tydligare regelstruktur övervägs. Inremarknadsutredningen måste därför till att börja med överväga om det är lämpligt att komplettera tjänstelagen med en ny lag om varor på den inre marknaden. Detta kunde te sig naturligt med hänsyn till att man inom EU har kompletterat tjänstedirektivet med det s.k. varupaketet som ställer krav på att medlemsstaterna ska anpassa sina författningar till de nya EG-regler som införs.

Utredningen har övervägt detta alternativ men av flera skäl kommit fram till att det inte är lämpligt. För det första ser EU:s sekundärrättsliga reglering olika ut i fråga om varor och tjänster. På varuområdet finns det redan ett stort antal horisontella EG-rättsakter, vilka nu genom varupaketet kompletteras med två förordningar och ett beslut. Tidigare horisontella bestämmelser om varor är redan införlivade med svensk rätt och finns, bl.a. på grund av skillnader i funktion, syfte och innehåll, utspridda i olika författningar, såsom framgår av utredningens kartläggning i det föregående. Det är bestämmelser som till allra största del har placerats på förordnings- och myndighetsnivå. Lagform har bara använts undantagsvis. EU:s sekundärrätt på varuområdet består inte heller enbart av direktiv, vilka i princip ger relativt stor frihet för medlemsstaterna i fråga om sättet att reglera. Där finns också direktverkande förordningar som inte på samma sätt ska införlivas med svensk rätt. Detta gäller som framgått även varupaketet. När rättsakterna i paketet kompletteras med svenska föreskrifter, bör det emellertid enligt utredningens uppfattning ske på ett sätt som håller ihop regleringen och gör den begriplig.

Tjänstedirektivets bestämmelser rör vidare i stor utsträckning tillstånd eller andra krav för etablering för enskilda, och reglerar innebörden av tillstånd och kriterier för tillståndsförfarandet. Sålunda kräver tjänstedirektivet lagreglering enligt 8 kap. Regeringsformen. Det rör sig i dessa delar om föreskrifter som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller annars avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållande. Så är inte fallet med de bestämmelser på varuområdet som hittills införlivats med svensk rätt.

[3] Se Ds 2008:75 och prop. 2008/09:187, Genomförandet av tjänstedirektivet.

Utredningen föreslår därför att genomförandet av varupaketet främst sker på förordningsnivå. Lagbestämmelser föreslås bara i de fall de bestämmelser som behöver anpassas redan finns i lag.

9.2.3 Varupaketet i svensk rätt

Som framgått innehåller varupaketet två förordningar och ett beslut. Förordning (EG) nr 764/2008 har till syfte att få principen om ömsesidigt erkännande att fungera i praktiken och innehåller processuella bestämmelser om vad en myndighet ska iaktta om den hindrar eller begränsar marknadstillträdet för en vara. Förordning (EG) nr 765/2008 anknyter till direktiv utformade enligt den nya metoden, dvs. harmoniserad gemenskapslagstiftning, och inför gemensamma bestämmelser om ackreditering, bedömning av överensstämmelse, CE-märkning och marknadskontroll. Beslut 768/2008/EG anknyter också till direktiv enligt nya metoden, men riktar sig i huvudsak till gemenskapslagstiftaren och talar om vad framtida direktiv enligt nya metoden ska innehålla. I det följande förklaras i korthet vad de olika delarna i varupaketet syftar till. När man betraktar varupaketet i ett sammanhang framträder en rad delområden för vilka det för närvarande i viss utsträckning finns bestämmelser i svensk rätt. Såväl varupaketets innehåll som anknytande svenska bestämmelser har berörts i kapitel 7. Det finns dock anledning att översiktligt ta upp varupaketets olika delar samt de huvudsakliga förändringar som åsyftas även i detta sammanhang.

Principen om ömsesidigt erkännande

I ingressen till förordning (EG) nr 764/2008 framhålls att det återstår många problem när det gäller den korrekta tillämpningen i medlemsstaterna av principen om ömsesidigt erkännande och att det därför är nödvändigt att inrätta förfaranden för att minimera risken för att tekniska regler leder till olagliga hinder för varornas fria rörlighet mellan medlemsstaterna.

Genom den nya EG-förordningen införs administrativa förfaranden som måste iakttas när en myndighet överväger att hindra marknadstillträde för en vara som är laglig i ett annat EU-land. Myndigheten måste i så fall förklara vilket allmänintresse som den stödjer sig på och även hur dess beslut förhåller sig till propor-

tionalitetsprincipen. Det företag som riskerar att inte få saluföra sin vara måste ges tillfälle att framföra sina synpunkter och ska kunna klaga på beslut som går företaget emot. I förordningen betecknas detta som ett ”förfarandeskydd” för de ekonomiska aktörerna.

Avsaknaden av sådana förfaranden i medlemsstaterna har bedömts orsaka ytterligare hinder för varornas fria rörlighet, eftersom bristerna avhåller företag från att sälja produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat på territoriet i den medlemsstat som tillämpar de tekniska reglerna. Undersökningar har visat att många företag, särskilt små och medelstora, antingen anpassar sina produkter för att följa medlemsstaternas tekniska regler eller helt enkelt avstår från att saluföra dem i dessa medlemsstater.

I svensk rätt har tidigare inte funnits övergripande processuella regler för tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande, men förordning (EG) nr 764/2008 har tillämpats sedan den 13 maj 2009 och har kompletterats genom förordningen (2009:52) om kontaktpunkt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter.

Marknadskontroll

I ingressen till förordning (EG) nr 765/2008 om ackreditering och marknadskontroll betonar Europaparlamentet och rådet att det är nödvändigt att se till att produkter som omfattas av den fria rörligheten för varor inom gemenskapen uppfyller krav som tillgodoser en hög skyddsnivå för allmänna intressen som hälsa och säkerhet i allmänhet, hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, konsumentskydd, miljöskydd och säkerhet, samtidigt som det säkerställs att den fria rörligheten för varor inte begränsas mer än vad som tillåts enligt harmoniserad gemenskapslagstiftning eller annan relevant gemenskapslagstiftning.

Marknadskontrollen är alltså en väsentlig del av EU:s samlade regelverk om fri rörlighet för varor.

Övergripande svenska bestämmelser om marknadskontroll finns i förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor. Dessa föreskrifter ligger relativt väl i linje med intentionerna i förordning (EG) nr 765/2008 men viss anpassning behövs. Föreskrifternas funktion förändras när det finns en direktverkande EG-förordning.

Ackreditering och bedömning av överensstämmelse

För att den fria rörligheten för varor ska fungera är det vidare angeläget att EU:s medlemsländer har förtroende för och erkänner varandras system för provning och kontroll. Genom förordning (EG) nr 765/2008 införs gemensamma principer för ackreditering och bedömning av överensstämmelse i hela EU. I ingressen till förordningen poängteras att ackreditering ingår i ett övergripande system, som också omfattar bedömning av överensstämmelse och marknadskontroll och syftar till att bedöma och säkerställa att tillämpliga krav uppfylls. Det konstateras att systemet med ackreditering används i samtliga medlemsstater men att det hittills inte har reglerats på gemenskapsnivå. Bristen på gemensamma bestämmelser har lett till olika tillvägagångssätt och system inom gemenskapen, vilket har fått till följd att olika medlemsstater har ställt upp olika krav vid ackreditering. Det har därför bedömts nödvändigt att utveckla en heltäckande ram för ackreditering och att på gemenskapsnivå fastställa principer för hur ackrediteringen ska organiseras och genomföras.

I beslut 768/2008/EG finns närmare bestämmelser om ackreditering och bedömning av överensstämmelse som avses gälla i hela EU men ska genomföras genom framtida sektorsregleringar.

I Sverige regleras ackreditering och bedömning av överensstämmelse i lagen (1992:1119) om teknisk kontroll, med tillhörande förordning (2005:894). Denna lagstiftning utgör den rättsliga grunden för de sektorsövergripande inslagen i det svenska systemet för provning och teknisk kontroll och kompletterar regelverken inom olika sektorer. Det svenska systemet är tämligen väl anpassat till de krav som ställs i förordning (EG) nr 765/2008. Vissa förändringar måste dock göras och lagstiftningen måste överlag anpassas till den nya situation som inträder när övergripande bestämmelser finns i en direktverkande EG-förordning. Det finns också anledning att ta hänsyn till innehållet i beslut 768/2008 som på flera punkter innehåller mer detaljerade bestämmelser än förordning (EG) nr 765/2008 .

CE-märkning

Produkter som omfattas av ett direktiv som har utformats enligt nya metoden ska normalt vara CE-märkta. Genom märkningen försäkrar tillverkaren/importören att produkten uppfyller alla krav enligt tillämpliga direktiv och att produkten genomgått föreskrivna förfaranden för bedömning av överensstämmelse. I förordning (EG) nr 765/2008 anges att CE-märkningen indikerar det synliga resultatet av en hel process av bedömning av överensstämmelse i vid bemärkelse. Förordningen innehåller därför allmänna principer för CE-märkningen. Det understryks att CE-märkningen bör vara den enda märkning om överensstämmelse som anger att produkten överensstämmer med harmoniserad gemenskapslagstiftning. Andra typer av märkning kan emellertid användas, förutsatt att de bidrar till ökat konsumentskydd och inte omfattas av harmoniserad gemenskapslagstiftning.

Bestämmelser om CE-märkning finns i lagen (1992:1534) om CE-märkning. Lagens betydelse minskar när det finns bestämmelser om CE-märkning i en EG-förordning. Vissa kompletterande bestämmelser behövs dock.

9.2.4 Övriga svenska horisontella bestämmelser för varor

Utredningen efterlyser en helhetssyn när det gäller författningsregleringen av de horisontella bestämmelserna på varuområdet. En sådan helhetssyn bör som framgått inte stanna vid de delar som ingår i varupaketet utan också omfatta nära sammanhängande regler i det svenska rättssystemet. Genomförandet av varupaketet erbjuder i själva verket ett gott tillfälle att konsolidera och öka överskådligheten av det svenska regelverket på i synnerhet varuområdet.

De delar av det nuvarande svenska horisontella regelverk som utredningen har redovisat i kapitel 7 och som blir aktuella i förevarande sammanhang är för det första vissa bestämmelser i förordningen (1994: 2029) om tekniska regler. Utöver bestämmelser om anmälningar av tekniska regler återfinns i den förordningen föreskrifter om vad myndigheter ska iaktta i sin föreskrivande verksamhet för att principen om fri rörlighet ska respekteras (se *avsnitt 7.2.4* ovan). Närmare bestämt åläggs myndigheterna att iaktta principen om ömsesidigt erkännande samt proportion-

alitetsprincipen. Detta ligger nära syftet med förordning (EG) nr 764/2008 som är att ge dessa principer genomslag i myndigheternas tillämpning. För det andra bör hänsyn tas till förordning (EG) nr 2679/98 om den inre marknadens sätt att fungera i samband med den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna (se *avsnitt 7.6* ovan). I den EG-förordningen finns bestämmelser om skyldighet att undanröja faktiska hinder för den fria rörligheten för varor. Till EG-förordningen finns kompletterande svenska bestämmelser i förordningen (1999:762) om informationsskyldighet vid hinder för den fria rörligheten för varor.

9.2.5 Överväganden

Utredningen anser inte att det är möjligt att samla alla delar av det horisontella regelverket i samma författning. Regelverket rörande ackreditering, bedömning av överensstämmelse och annan teknisk kontroll, är trots sin horisontella natur tämligen specifikt och skiljer sig från de andra svenska horisontella reglerna på varuområdet genom att de främst riktar sig till s.k. anmälda och ackrediterade organ. Bestämmelserna om CE-märkning har en annan inriktning, eftersom de riktar sig direkt till tillverkarna, men de har ändå en tydlig koppling till systemet med bedömning av överensstämmelse. Därtill kommer att det krävs lagbestämmelser både avseende ackreditering, bedömning av överensstämmelse och CE-märkning i Sverige. Av dessa skäl anser utredningen att den nuvarande sammanhållna regleringen i lagen och förordningen om teknisk kontroll inte bör brytas upp. Däremot bör de svenska bestämmelser som behövs i fråga om CE-märkning kunna infogas i samma reglering. Utredningen föreslås mot denna bakgrund att det införs en ny lag om ackreditering och teknisk kontroll med tillhörande förordning som ersätter nuvarande lag och förordning om teknisk kontroll. Den nya författningarna ska vara anpassade till förordning (EG) nr 765/2008 och i viss utsträckning till beslut 768/2008 och innehålla de svenska bestämmelser som behövs i fråga om CE-märkning.

Övriga delar av det horisontella regelverket för varor bör emellertid kunna samlas i en särskild förordning om varor på den inre marknaden, i vilken grundläggande bestämmelser om fri rörlighet för varor och marknadskontroll förs in. Den särskilda varuförordningen bör alltså komplettera förordningarna (EG) nr 764/2008

samt (EG) nr 765/2008, såvitt avser marknadskontroll. Det innebär att förordningen (2009:52) om kontaktpunkt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter och förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor kan upphävas. Därutöver bör den särskilda förordningen innehålla liknande bestämmelser som i dag finns i förordningen (1994: 2029) om tekniska regler angående utformning av nya föreskrifter som kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor. Den särskilda förordningen bör också innehålla kompletterande bestämmelser till förordningen (EG) nr 2679/98 om den inre marknadens sätt att fungera i samband med den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna, vilka i dag återfinns i förordningen (1999:762) om informationsskyldighet vid hinder för den fria rörligheten för varor. Den nya svenska förordningen bör också erbjuda en överblick över samtliga horisontella bestämmelser som finns i svensk rätt på varuområdet. Genom att övergripande bestämmelser på varuområdet förs samman i en författning kan myndigheter och företag få en helhetsbild som i dag saknas.

Den horisontella reglering på varuområdet som därutöver återstår skulle i så fall bli förordningen (1994:2029) om tekniska regler (TBT-förordningen) som införlivar EG-direktivet 98/34 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster samt WTO:s bägge avtal om tekniska handelshinder och sanitära och fytosanitära åtgärder. Utredningen anser inte att den nya förordningen om varor på den inre marknaden bör innehålla bestämmelser om dessa anmälningsförfaranden men däremot hänvisa till dessa. De föreskrifter som finns i TBT-förordningen bör emellertid anpassas för att passa in i den nya regelstruktur som skapas. Utredningen föreslår att den nuvarande TBT-förordningen ersätts av en ny förordning om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden.

Som framgått i det föregående anser Inremarknadsutredningen att utvecklingen inom EU riskerar att leda till bristande överblick och sämre förutsättningar för nödvändig politisk styrning. Utredningens förslag bygger mot denna bakgrund genomgående på tanken att det behövs ett starkare inslag av övergripande styrning och kontroll vad gäller reglering av frågor om den fria rörligheten för varor och tjänster på den inre marknaden. Som kommer att framgå i det följande anser utredningen därutöver att Kommers-

kollegiums upplysande och rådgivande verksamhet i frågor kring den inre marknaden bör förstärkas, liksom dess tillsynsfunktioner. Det är slutligen lämpligt att det horisontella ansvar som åvilar särskilda myndigheter framgår direkt av författningarna. Därigenom tydliggörs inremarknadsmyndigheternas funktioner och underlättas verksamheten både för företagen och för övriga myndigheter.

Utredningen föreslår följaktligen:

- En ny förordning om varor på den inre marknaden
- En ny lag om ackreditering och teknisk kontroll
- En ny förordning om ackreditering och teknisk kontroll
- En ny förordning om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden.

Genom de föreslagna författningarna skapas också en tydlig parallell till tjänsteområdet, där det finns förslag om en ny lag om tjänster på den inre marknaden med tillhörande förordning.

9.3 Ny förordning om varor på den inre marknaden

Utredningens förslag: En övergripande förordning om varor på den inre marknaden bör införas. Den bör innehålla merparten av de svenska horisontella bestämmelserna om varors fria rörlighet och komplettera EU:s förordningar (EG) nr 2679/98 och 764/2008 samt 765/2008, såvitt avser marknadskontroll. Den nya förordningen bör innehålla bestämmelser om:

- Förslag till nya regler som kan hindra eller begränsa handeln med varor
- Principen om ömsesidigt erkännande
- Marknadskontroll
- Åtgärder för att undanröja faktiska hinder som påverkar handeln med varor

Utredningens bedömning: Genom att övergripande bestämmelser på varuområdet förs samman i en författning med hänvisningar till övriga horisontella bestämmelser på området ges myndigheter och företag en överblick över hela det horisontella regelverket för varor. Förslaget innebär också eftersträvansvärd regelförenklig.

Som framgått av föregående avsnitt anser utredningen att huvuddelen av de svenska horisontella bestämmelserna om den fria rörligheten för varor på EU:s inre marknad bör samlas i en övergripande förordning om varor på den inre marknaden. Denna förordning bör komplettera förordningarna (EG) nr 2679/98 och 764/2008 samt 765/2008, såvitt avser marknadskontroll. Därutöver bör den innehålla bestämmelser som ger möjlighet att överblicka övriga horisontella bestämmelser som finns i svensk rätt på varuområdet. Genom att övergripande bestämmelser på varuområdet förs samman i en författning kan myndigheter och företag få en helhetsbild som i dag saknas.

Eftersom det inte blir fråga om lagstiftning kommer ingen proposition eller utskottsbetänkande att bli aktuellt som förarbete. Utredningen vill av denna anledning framhålla att om regeringen väljer att besluta en sådan förordning, det är viktigt att det utarbetas vägledande förordningsmotiv för att underlätta dess tillämpning.

9.3.1 Förordningens tillämpningsområde

Förordningen bör innehålla föreskrifter som statliga och kommunala myndigheter ska iaktta när de vidtar åtgärder som kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor. Som framgått är det inte bara statliga förvaltningsmyndigheter som fattar beslut som påverkar den fria rörligheten för varor. Även kommunala myndigheter kan fatta sådana beslut. Förordningen bör därför omfatta såväl statliga som kommunala myndigheter som kan fatta beslut som rör den fria rörligheten för varor.

Förordningen bör omfatta varor som omfattas av EU:s regelverk, vilket genom EES-avtalet har utsträckts till att omfatta EES. I vissa avseende bör förordningen också gälla industriellt framställda varor från Turkiet. Detta bör dock inte vara det generella tillämpningsområdet för förordningen, utan bör preciseras i särskilda

bestämmelser. Det bör vidare framgå att förordningen kompletterar förordningarna (EG) nr 2679/98 och 764/2008 samt 765/2008, såvitt avser marknadskontroll.

9.3.2 Definitioner

I vissa delar av förordningen finns det anledning att anknyta till uttrycket ”behörig myndighet”, vilket används i förordning (EG) nr 764/2008 och har definierats i den svenska kompletteringsförordningen (2009:52) om kontaktpunkt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter som ”statliga och kommunala myndigheter som i enlighet med gällande författningar har behörighet att beslut om åtgärder som omfattas av förordning (EG) nr 764/2008”. Den nu föreslagna förordningen bör innehålla samma definition. Även begreppet ”samordnande myndigheter” som också återfinns i förordningen 2009:52 utnyttjas i den föreslagna förordningen. Innebörden härav förklaras längre fram. Det bör också definieras vad som avses med föreskrivande myndigheter i förordningens mening.

Som förordningens rubrik antyder används genomgående uttrycket varor. Avsikten är dock inte att begreppet ”varor” ska skilja sig från begreppet ”produkter” som återfinns i EG-förordningarna. Begreppet varor bör därför definieras.

9.3.3 Allmän erinran om grundläggande principer

Enligt utredningens mening bör det i inledningen till förordningen erinras om vilka grundläggande EG-rättsliga principer förordningen bygger på och syftar till att säkra tillämpningen av. Grundtanken med den nya förordningen är att statliga och kommunala myndigheter ska verka för att principerna om fri rörlighet för varor, om icke-diskriminering, om ömsesidigt erkännande samt om nödvändighet och proportionalitet får genomslag i Sverige. Detta liknar 1 § i förslaget till lag om tjänster på den inre marknaden (prop. 2008/09:187).

9.3.4 Kommerskollegiums horisontella ansvar på inremarknadsområdet bör framgå

Kommerskollegium kommer att tilldelas särskilda uppgifter enligt förordningarna (EG) nr 2679/98 och 764/2008. Mest övergripande blir uppgiften att vara kontaktpunkt enligt artikel 9 i förordning (EG) nr 764/2008. Det är utredningens uppfattning att denna nya uppgift bör framgå tydligt av den nya regeringsförordningen. Samtidigt bör förordningen ge uttryck för att Kommerskollegium har ett samlat ansvar för regelverket kring den inre marknaden.

Särskilt viktigt är att markera den roll Kommerskollegium bör ha när det gäller informationsspridning och kunskapshöjande insatser rörande regelverket för den inre marknaden m.m. Enligt kommissionens rekommendation av den 29 juni 2009 om åtgärder för att förbättra den inre marknadens funktion (2009/524/EG)[4] bör medlemsstaterna säkerställa att det finns en samordningsfunktion för den inre marknaden inom deras nationella förvaltningar och stärka denna. Denna rekommendation ligger väl i linje med vad som framkommit tidigare i denna utredning om behovet av information och kunskapshöjande åtgärder (se även *avsnitt 9.13*). Kommerskollegium är den myndighet som lämpligen bör anförtros denna uppgift. Även om uppgiften också kan uttryckas i instruktionen för kollegiet och kanske även i andra sammanhang finns det skäl att låta Kommerskollegiums samlade roll komma till tydligt uttryck även i den övergripande förordningen om varor på den inre marknaden. Instruktionen har en jämförelsevis intern karaktär.

De mer specifika uppgifter enligt EG-förordningarna (EG) nr 764/2008 och (EG) nr 2679/98 som läggs på Kommerskollegium bör istället anges i sina sammanhang under särskilda avsnitt i förordningen.

9.3.5 Förslag till nya regler som kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor

I förordningen (1994:2029) om tekniska regler (TBT-förordningen) finns föreskrifter som statliga myndigheter under regeringen ska iaktta när det gäller tekniska regler om varor och föreskrifter om informationssamhällets tjänster. Föreskrifterna ansluter till Sveriges internationella förpliktelser enligt WTO men framför allt till EU:s

[4] EGT L 176, s. 17.

direktiv 98/34/EG om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Den svenska förordningen har behandlats under *avsnitt 7.2.4* och får sägas i viss mån fortfarande vara präglad av att den går tillbaka på en äldre förordning som tillkommit före Sveriges anslutning till EU. Den innehåller i huvudsak förfaranderegler för anmälningar av tekniska regler.

TBT-förordningen innehåller för närvarande också under rubriken utformning och samråd vissa allmänna instruktioner om hur tekniska regler ska utformas. Det föreskrivs sålunda att en myndighet ska utreda om det finns en internationell eller europeisk standard på området eller förslag till sådan standard samt utreda möjligheten att anpassa föreskriften till standarden. Det föreskrivs också att en teknisk regel inte får hindra handeln med andra länder mer än som behövs för att tillgodose syftet med regeln. Slutligen föreskrivs där en skyldighet att säkerställa att sådana varor eller informationssamhällets tjänster som uppfyller likvärdiga krav enligt regler som gäller i något annat land inom EES, eller i Turkiet när det gäller industriellt framställda produkter, inte hindras tillträde till den svenska marknaden.

Skyldigheten att beakta EG-fördragets grundläggande principer om fri rörlighet för varor i föreskrivande verksamhet bör enligt utredningens uppfattning framgå av den föreslagna, mer övergripande förordningen om den fria rörligheten för varor på den inre marknaden. Sådan skyldighet bör gälla för både statliga och kommunala myndigheter och inte bara som för närvarande enligt TBT-förordningen för statliga myndigheter under regeringen. Det är emellertid mindre lämpligt att i en ny varuförordning ta upp även informationssamhällets tjänster. Utredningen föreslår sålunda att de allmänna bestämmelserna om hur tekniska regler för varor ska utformas flyttas till den nya förordningen och ges en mer allmän formulering. En särskild samrådsskyldighet med Kommerskollegium bör föreligga om utformningen av en föreskrift kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor. Innehållet i den nuvarande TBT-förordningen bör anpassas i konsekvens härmed. Utredningens förslag i denna del behandlas i *avsnitt 9.5* nedan där utredningen också tar upp andra frågor kring TBT-förordningen och dess tillämpning, vilka har aktualiserats under utredningsarbetet.

9.3.6 Principen om ömsesidigt erkännande

De brister som har kunnat konstateras när det gäller tillämpningen av inremarknadsreglerna gäller som framgått framför allt de övergripande principer som följer direkt av EG-fördraget och EG-domstolens rättspraxis. Den princip som har uppmärksammats mest i olika rapporter och utredningar är principen om ömsesidigt erkännande. Det påpekas i många sammanhang att denna inte vinner tillräckligt beaktande. Av denna anledning efterlyser t.ex. utredningen om provning och teknisk kontroll (SOU 2006:113) explicit formulerade ömsesidighetsklausuler i relevanta författningar för att ge kontrollorganens kunder bättre information om att principen ska tillämpas.

Inom EU har kommissionen länge drivit frågan om att införa uttryckliga ömsesidighetsklausuler i nationella föreskrifter som påverkar den fria rörligheten för varor (se *avsnitt 2.3.4* ovan). Att på detta sätt återspegla en grundläggande princip i de sammanhang där den aktualiseras har ansetts öka genomslaget och har säkert också bidragit till en bättre tillämpning. Emellertid är det utredningens uppfattning att detta inte är tillräckligt. Det kan nämligen antas att införandet av ömsesidighetsklausuler emellanåt skett på ett tämligen mekaniskt sätt utan tillräcklig eftertanke och att klausulerna i praktiken inte alltid förstås utifrån sitt rätta sammanhang, vare sig i föreskrivande verksamhet eller i tillämpning. Det är också uppenbart att man på EU-nivå av sådana skäl nu väljer ett annat och mer ingripande sätt att förbättra tillämpningen av denna princip i medlemsstaterna.

Principen om ömsesidigt erkännande kan sägas vara ett direkt utflöde av – eller en formel för tillämpning av – de grundläggande frihetsreglerna för varor. Utgångspunkten är fördragets regel om fri rörlighet, tolkad som ett principiellt förbud mot nationella hinder som kan hindra eller begränsa marknadstillträdet. Principen kan sägas vara en syntes av praxis rörande de undantag från huvudregeln som kan upprätthållas med tyngdpunkt på att bevisbördan härför åvilar medlemsstaten. Undantagen ska kunna motiveras utifrån av gemenskapsrätten erkända regleringsintressen (hänsyn till ”allmänintresset”) och kan bara upprätthållas under förutsättningen att den fria rörligheten inte begränsas mer än regleringsintresset motiverar.

Syftet med förordning (EG) nr 764/2008 är att få ökat genomslag för principen om ömsesidigt erkännande. Principen som sådan

är som framgått inte ny. Det som är nytt med förordning (EG) nr 764/2008 är att den inför ett s.k. förfarandeskydd i syfte att förbättra tillämpningen av principen (se *avsnitt 7.4.1* ovan). Alla beslut om att avslå en ansökan på grundval av en teknisk regel ska handläggas i enlighet med de förfaranderegler och allmänna villkor som den nya EG-förordningen preciserar. Motsvarande bestämmelser har genom tjänstedirektivet införts på tjänsteområdet och föreslås komma till uttryck i lagen om tjänster på den inre marknaden med tillhörande förordning.

Att gemenskapsrätten nu alltmer lägger tonvikten på bindande förfaranderegler kan sägas återspegla en längre tids rättsutveckling i EG-domstolens praxis.[5] Utredningen anser att det finns skäl att i Sverige ta fasta på denna utveckling. De nu närmast aktuella EG-reglerna är förvisso redan bindande för alla svenska myndigheter, eftersom de har utfärdats i förordningsform. Sådana bestämmelser ska inte i egentlig mening införlivas med nationell rätt, eftersom de i sig själva är direkt bindande och det finns risk för att deras rättsliga natur och allmänna giltighet då blir otydlig.

Det finns emellertid anledning att befara att det kommer att uppstå tillämpningsproblem, om inte förordning (EG) nr 764/2008 om ömsesidigt erkännande kompletteras med svenska bestämmelser, vilka bättre än som tidigare varit fallet knyter an till befintliga regler kring den fria rörligheten för varor. Skyldigheten att beakta den aktuella förordningens syfte och värna om dess effektiva genomslag i Sverige följer av den allmänna lojalitetsprincipen i artikel 10 EG. Det är mot denna bakgrund viktigt att centrala bestämmelser i EG-förordningen upplysningsvis förs in i och blir en tydlig och fungerande del av det svenska regelverket. Genomförandet av varupaketet erbjuder som framgått ett gott tillfälle att konsolidera och öka överskådligheten av det svenska regelverket på varuområdet. Om däremot förordningsbestämmelserna ställs vid sidan av det samlade svenska regelverket, och utan tydligt samband med detta, kan de redan konstaterade problemen förvärras ytterligare. Under den tidigare angivna förutsättningen, att inte de gemenskapsrättsliga bestämmelsernas innehåll förvanskas till följd av de kompletterande nationella bestämmelserna, ligger en svensk reglering med sådan inriktning helt i linje med intentionerna bakom varupaketet.

[5] Jfr Hettne, J., *Rättsprinciper som styrmedel – Allmänna rättsprinciper i EU:s domstol*, Norstedts Juridik 2008, kap. 4.

Mot denna bakgrund anser utredningen att huvudregeln om ömsesidigt erkännande bör komma till klart och tydligt uttryck i förordningen. Det bör sålunda framgå att en myndighet som har att tillämpa svenska föreskrifter med krav på varor inte ska hindra eller begränsa tillträdet till den svenska marknaden för varor som uppfyller krav som föreskrivs i bestämmelser i annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Det bör likaså framgå att tillträde till den svenska marknaden endast får hindras eller begränsas med stöd av tvingande hänsyn som anges i artikel 30 i fördraget om Europeiska gemenskapen eller med stöd av andra tvingande hänsyn som erkänns inom Europeiska unionen och under förutsättning att hindret eller begränsningen står i proportion till det syfte som eftersträvas.

Principen om ömsesidigt erkännande återges inte i någon specifik artikel i förordning (EG) nr 764/2008, utan enbart i ingressen till förordningen. Det framstår emellertid som angeläget att principen återges i den svenska förordningen om varor på den inre marknaden. För det första ska principen om ömsesidigt erkännande iakttas *vid utformningen av en föreskrift* enligt vad som anförts tidigare. Mot denna bakgrund ter det sig naturligt att även ange att principen ska iakttas vid *tillämpningen* av nationella föreskrifter, vilket är principens huvudsakliga innebörd. För det andra har det som sagts framkommit i flera utredningar m.m. att principen om ömsesidigt erkännande inte tillämpas korrekt i Sverige. Genom att principen kommer till uttryck i detta sammanhang minskar också behovet av särskilda ömsesidighetsklausuler inom ett stort antal berörda sektorsområden, såsom även framhållits av utredningen om provning och teknisk kontroll (SOU 2006:113). För det tredje blir den svenska regleringen naturligtvis mer begriplig om den grundläggande regel, till vilken flera andra regler knyter an, kommer till uttryck. De förfaranden som föreskrivs i artiklarna 6 och 7 i förordning (EG) nr 764/2008 och som den svenska förordningen bör erinra om utgår från principen om ömsesidigt erkännande och blir svårare att förstå, om inte den grundläggande regeln återges.

Artikel 6 innehåller de mest centrala bestämmelserna i förordning (EG) nr 764/2008. Där föreskrivs att en behörig myndighet som avser att fatta ett beslut som innebär att en varas tillträde till den svenska marknaden hindras eller begränsas ska underrätta den som berörs av beslutet om de regler som beslutet kan komma att grundas på och om de tekniska eller vetenskapliga beläggen för att detta är motiverat av något av de allmänintressen som förtecknas i

artikel 30 EG eller av ett annat tvingande hänsyn av allmänintresse. Myndigheten ska också visa att beslutet är ändamålsenligt för att det eftersträvade målet ska uppnås och att det inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå det målet. Den som berörs av beslutet ska ges tillfälle att lämna synpunkter enligt närmare bestämmelser i samma artikel. Avslutningsvis föreskrivs att produkten ska anses lagligen saluförd i landet, om myndigheten underlåter att följa nämnda förfarande.

Utredningen anser att den svenska författningen bör innehålla en uttrycklig hänvisning till artikel 6 i förordning (EG) nr 764/2008. Det är för det första viktigt att berörda myndigheter har klart för sig vilket förfarande som gäller och vilka följderna blir om det inte följs. För det andra är en rad informationsskyldigheter kopplade till det förfarande i artikel 6 i EG-förordningen som måste regleras i den svenska förordningen. Föreskrifterna om dessa informationsförfaranden blir svårbegripliga om det inte också anges vad artikel 6 innebär.

I artikel 7 i förordning (EG) nr 764/2008 anges de exceptionella fall då en behörig myndighet får fatta beslut om att tillfälligt hindra eller begränsa en varas tillträde till den svenska marknaden. Det är viktigt att den svenska författningen erinrar härom. Även till denna artikel finns kopplade informationsskyldigheter vilka framstår på ett tydligare sätt genom en erinran om innehållet i artikel 7.

9.3.7 Underrättelser enligt förordning (EG) nr 764/2008

Medlemsstaternas myndigheter ska underrätta kommissionen om de åtgärder som vidtas enligt artiklarna 6 och 7 i förordning (EG) nr 764/2008. Den svenska förordningen bör reglera hur denna underrättelseskyldighet ska fullgöras.

I den svenska förordningen (2009:52) om kontaktpunkt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter har det införts föreskrifter som kompletterar förordning (EG) nr 764/2008. Underrättelseskyldigheten enligt EG-förordningen har här reglerats med hänsyn till den sektoriella uppdelning som kännetecknar den svenska förvaltningen. Statliga förvaltningsmyndigheter har inom sina sektorer särskilt ansvar när det gäller beslut om ingripande mot varor i EG-förordningens mening. Inom sina respektive områden har de statliga myndigheterna också kontakt med ansvariga myndigheter

på regional och lokal nivå. Förvaltningsmyndigheterna ska informera Kommerskollegium om de beslut som fattas i enlighet med artikel 6 i EG-förordningen, men i fråga om de lokala och regionala myndigheterna har det inte bedömts lämpligt att de lokala och regionala myndigheterna informerar Kommerskollegium direkt, utan i stället föreskrivits att de ska vända sig till ansvarig sektorsmyndighet som i sin tur ska vidarebefordra informationen till Kommerskollegium. Orsaken till detta torde vara att det kan vara svårt, åtminstone i början, för myndigheter på lokal och regional nivå att identifiera vilken procedur som är tillämplig vid ett myndighetsbeslut om ett ingripande mot en vara.

Kommerskollegium ska i sin tur underrätta Europeiska kommissionen om beslut som fattats i enlighet med artikel 6 i förordning (EG) nr 764/2008.

När flera sektorsmyndigheter blir inblandade förutsätts alltså att det går att urskilja en samordnande myndighet. I förordningen definieras samordnande myndigheter som statliga myndigheter som, i enlighet med gällande författningar, har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning eller samordning inom ett visst sakområde. I fall där flera statliga myndigheter är inblandade ankommer det på den samordnande myndigheten att underrätta Kommerskollegium om de beslut som fattats. Det är också till den samordnande myndigheten som en myndighet på lokal eller regional nivå i förekommande fall ska vända sig.

När det gäller tillfälliga förbud enligt artikel 7 i förordning (EG) nr 764/2008 ska dock kommissionen informeras direkt av den myndighet som beslutar om förbudet. Kommerskollegium och, i tillämpliga fall, samordnande myndighet ska då samtidigt underrättas.

Utredningen ser ingen anledning att frångå den ordning som har etablerats genom förordningen (2009:52) om kontaktpunkt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter. I den föreslagna förordningen om varor på den inre marknaden följer därför underrättelseskyldigheten med anledning av förordning (EG) nr 764/2008 samma ordning.

9.3.8 Ömsesidigt erkännande av intyg och provningsrapporter m.m.

Som diskuterats ovan anser utredningen att systemet med ackreditering, bedömning av överensstämmelse och annan teknisk kontroll ska regleras i särskilda författningar. Emellertid innehåller förordning (EG) nr 764/2008 bestämmelser om ömsesidigt erkännande av intyg och provningsrapporter m.m. som hänför sig till detta system. Behöriga myndigheter ska erkänna intyg och provningsrapporter som utfärdats av organ för bedömning av överensstämmelse som är ackrediterade för bedömning av överensstämmelse av ett ackrediteringsorgan i annat land inom Europeiska unionen. Det är lämpligt att erinra om dessa bestämmelser i EG-förordningen och samtidigt hänvisa till de föreskrifter om ackreditering, bedömning av överensstämmelse och annan teknisk kontroll som för närvarande finns i lagen och förordningen om teknisk kontroll, men som enligt utredningens förslag ska föras till en ny lag och förordning om ackreditering och teknisk kontroll.

En motsvarande bestämmelse om ömsesidigt erkännande av ackrediteringsintyg m.m. finns i artikel 11.2 i förordning (EG) nr 765/2008. Till denna bestämmelse återkommer utredningen i sitt förslag till förordning om ackreditering och teknisk kontroll (*avsnitt 9.4*).

I artikel 5 i förordning (EG) nr 764/2008 anges vidare att en behörig myndighet inte får ifrågasätta kompetensen hos ett organ för bedömning av överensstämmelse när den erhållit intyg eller provningsrapporter från ett sådant organ. Detta följer av principen om ömsesidigt erkännande, som förutsätter ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna även i sådana frågor. Det sagda hindrar dock inte att den behöriga myndigheten, om den likväl skulle finna skäl att ifrågasätta kompetensen hos ett sådant organ, anmäler detta förhållande till SWEDAC, som via sitt internationella nätverk har möjlighet att kontrollera om det föreligger något missförhållande och i så fall föra upp frågan på lämplig nivå. Utredningen anser att förordningen bör innehålla en bestämmelse med sådant innehåll.

9.3.9 Allmänna bestämmelser om marknadskontroll

Såsom tidigare berörts får marknadskontrollen ses som en väsentlig del av EU:s samlade regelverk kring principen om fri rörlighet för varor. Marknadskontrollen utgör ett led i en kedja av förfaranden som tillsammans ska säkra att den nya metoden fungerar som det är tänkt och bidra till att upprätthålla ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna på den inre marknaden. Enligt utredningens mening är det mot denna bakgrund lämpligt att även de övergripande bestämmelserna om marknadskontroll i förordning (EG) nr 765/2008 kommer till uttryck i den svenska förordningen om varor på den inre marknaden.

Den svenska förordningen bör förutom hänvisningar till förordning (EG) nr 765/2008 innehålla bestämmelser som förtydligar svenska myndigheters skyldigheter enligt den EG-förordningen och enligt EG-rätten i allmänhet.

Marknadskontroll och marknadskontrollmyndigheter bör definieras genom hänvisning till förordning (EG) nr 765/2008. Detta innebär en skillnad i förhållande till nuvarande reglering i förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor, som innehåller en särskild definition för svenska förhållanden av begreppet marknadskontroll och en snävare avgränsning i fråga om marknadskontrollmyndigheter än vad förordning (EG) nr 765/2008 innehåller.

Det bör vidare införas en uppräkning av de bestämmelser i förordning (EG) nr 765/2008 som innebär förpliktelser för myndigheterna avseende deras marknadskontrollåtaganden och utövandet av marknadskontroll. Det är nödvändigt att utarbeta en sådan katalog av förpliktelser för myndigheterna, även om det endast rör sig om hänvisningar till förordning (EG) nr 765/2008, för att i möjligaste mån tillförsäkra att berörda myndigheter är medvetna om sina skyldigheter enligt EG-förordningen. Likaså är det av betydelse för företag och andra enskilda att kunna kontrollera vilka skyldigheter som åvilar myndigheterna och vilka regler som i övrigt gäller.

I författningen bör också införas en särskild bestämmelse som hänvisar till skyldigheten att samarbeta med Tullverket. En motsvarande bestämmelse finns sedan tidigare i Tullförordningen. Det är lämpligt att denna regel och de skyldigheter som följer av den återspeglas även i det regelverk som gäller för marknadskontrollmyndigheter. Det blir på detta sätt tydligare för myndigheterna att

de har denna skyldighet, och förutsättningarna för ett samarbete i enlighet med förordning (EG) nr 765/2008 förbättras (se närmare om detta under *avsnitt 9.11* nedan).

Bestämmelserna om marknadskontroll i förordning (EG) nr 765/2008 avser enbart det harmoniserade området. Det är emellertid viktigt att reglera marknadskontrollen även för det icke harmoniserade området, för att i möjlig mån uppnå önskvärd likformighet. Den nuvarande svenska regleringen berör både det harmoniserade och icke harmoniserade området. Det vore olyckligt om horisontella regler för marknadskontroll skulle behöva införas i skilda författningar beroende på om de avser harmoniserade områden eller inte. En sådan oenhetlig reglering skulle inte stå i överensstämmelse med utredningens ambition att skapa större tydlighet och överblick över de horisontella reglerna om fri rörlighet för varor på den inre marknaden, utan i stället försvåra myndigheters och enskildas förståelse och tillämpning av dessa. Mot denna bakgrund finns det all anledning att reglera även det icke harmoniserade området i förordningen om varor på den inre marknaden. Inom ramen för förordningen kan vissa övergripande regler om marknadskontrollen och dess organisation i EG-förordningen (EG) nr 765/2008 göras tillämpliga både på harmoniserade och icke-harmoniserade områden, och andra gälla enbart på det förra området.

Mot bakgrund av att övergripande bestämmelser om marknadskontroll föreslås föras in i den nya förordningen om varor på den inre marknaden är det lämpligt att integrera även övriga bestämmelser i förordningen om marknadskontroll i denna förordning, förutsatt att de fortfarande är av relevans med hänsyn till innehållet i förordning (EG) nr 765/2008. Det handlar främst om bestämmelser rörande ansvaret för Marknadskontrollrådet. Nuvarande föreskrifter härom kan i huvudsak införas oförändrade i den nya förordningen. De ändringar som utredningen föreslår innebär preciseringar i fråga om uppgifter som redan i dag utförs av Marknadskontrollrådet eller tillägg av nya uppgifter till följd av bestämmelserna i förordning (EG) nr 765/2008.

Utredningen har inte haft möjlighet att i övrigt analysera det befintliga svenska regelverket rörande marknadskontroll inom enskilda sektorer mot bakgrund av bestämmelserna i förordning (EG) nr 765/2008. Emellertid har utredningen erfarit att det nuvarande systemet med sanktionsavgifter till följd av marknadskontroll

enligt Miljöbalken,[6] inte överensstämmer med grunderna för marknadskontroll i förordning (EG) nr 765/2008. Den nya EG-förordningen förutsätter att ett samarbete kan äga rum mellan marknadskontrollmyndigheter och de ekonomiska aktörerna på marknaden. Skyldigheten för marknadskontrollmyndigheter att ta ut sanktionsavgifter även i fall då en överträdelse har skett utan uppsåt eller oaktsamhet motverkar denna form av marknadskontroll. Utredningen anser därför att systemet med tillsyn enligt miljöbalken bör ses över i vissa delar. Frågan bör dock utredas i särskild ordning.

9.3.10 Åtgärder för undanröjande av faktiska hinder som påverkar handeln med varor

Förordning (EG) nr 2679/98 om den inre marknadens sätt att fungera i samband med den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna har kompletterats genom förordningen (1999:762) om informationsskyldighet vid hinder för den fria rörligheten för varor. I ingressen till EG-förordningen, som har berörts i *avsnitten 3.2.2* och *7.6*, anges att den avser ”enskildas åtgärder”. Bakgrunden är situationer sådana som den som var under EG-domstolens bedömande då Frankrike som medlemsstat ansågs ha förhållit sig alltför passiv, när franska fruktodlare olovligen hindrade transporter med bl.a. spanska jordgubbar att komma in i Frankrike. Det som föreskrivs i förordningen är att se som ett utflöde också av den övergripande lojalitetsförpliktelsen i EG-fördragets artikel 10. En medlemsstat på vars territorium ett hinder för den fria rörligheten uppstår ska sålunda enligt förordningens ingress vidta alla nödvändiga och proportionerliga åtgärder för att så snart som möjligt återställa den fria rörligheten för varor inom sitt territorium. I artikel 4 i förordningen föreskrivs att, när ett hinder enligt förordningen uppstår och inte annat följer av bestämmelserna i artikel 2, där grundläggande rättigheter såsom t.ex. strejk omnämns, den berörda medlemsstaten ska vidta alla nödvändiga och proportionerliga åtgärder, så att fri rörlighet för varor garanteras på dess territorium i enlighet med fördraget, samt informera kommissionen om de åtgärder som dess myndigheter har vidtagit eller avser att vidta.

[6] MB 30 kap. Miljösanktionsavgifter, med förordning (1998:950) om miljösanktionsavgifter.

I den nya förordningen om varor på den inre marknaden behövs det en erinran om EU-förordningens innehåll tillsammans med vissa kompletterande bestämmelser, bl.a. angående Kommerskollegiums uppgifter till följd av förordningen. Utredningen föreslår att de nuvarande bestämmelserna i förordningen (1999:762) om informationsskyldighet vid hinder för den fria rörligheten för varor förs över till den nya förordningen.

9.3.11 Underrättelse till regeringen

Utredningen har tidigare varit inne på att regeringen måste ha insyn i den verksamhet som bedrivs av myndigheterna när de meddelar föreskrifter, fattar beslut eller vidtar andra åtgärder som kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor. Denna fråga berörs närmare i *avsnitt 9.5*. Utredningen anser mot denna bakgrund att det i förordningen om varor på den inre marknaden bör finnas en bestämmelse om att Kommerskollegium ska anmäla till regeringen när de meddelas föreskrifter, fattas beslut eller vidtas andra åtgärder som kan antas hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor i strid med Sveriges förpliktelser till följd av medlemskapet i EU. Det som behövs är att Kommerskollegium skyndsamt till regeringen anmäler sakförhållandet, dvs. förekomsten av föreskrifter, beslut eller andra åtgärder som kan vara oförenliga med Sveriges förpliktelser till följd av medlemskapet i EU. Det föreslås inte att Kommerskollegium i detta sammanhang åläggs att analysera om det förhåller sig så eller visa att det föreligger en överträdelse av EG-rätten.

En motsvarande underrättelseskyldighet bör gälla när Kommerskollegium får kännedom om att föreskrifter avviker från en europeisk standard, t.ex. i samband med att samråd äger rum. Mot bakgrund av skyldigheten för myndigheter att utforma föreskrifter så att de är förenliga med europeisk eller internationell standard om det inte finns särskilda skäl (*avsnitt 9.3.5*) kunde man tänka sig att underrättelse till regeringen borde ske när avvikelser sker från europeisk eller internationell standard. Utredningen föreslår emellertid inte att Kommerskollegium ska ha en skyldighet att underrätta regeringen i samtliga fall då det framkommer att svenska föreskrifter avviker från en internationell standard. Detta skulle kunna bli en alltför omfattande och oprecis skyldighet. Syftet med underrättelseskyldigheten är att göra regeringen uppmärksam på fall som

leder till begränsningar av den fria rörligheten för varor på den inre marknaden. Om avvikelse från en internationell standard får denna innebörd bör sålunda kollegiet underrätta regeringen men inte i andra fall. Underrättelseskyldigheten bör mot denna bakgrund begränsas till fall där föreskrifter avviker från europeiska standarder.

Syftet med att det införs en bestämmelse om att regeringen ska underrättas är att öka regeringens insyn i myndigheternas verksamhet när det är fråga om åtgärder som kan beröra Sverige som medlem av Europeiska unionen. Den är inte avsedd att inverka på regeringens eller myndigheternas befogenheter.

9.3.12 Samråd och bemyndigande

Avslutningsvis bör införas en allmän samråds- och bemyndigandebestämmelse av samma slag som i förordningen (2009:52) om kontaktpunkt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter. I marknadskontrolldelen är det emellertid SWEDAC som myndigheterna bör samråda med och SWEDAC som bör ges bemyndigande att meddela närmare föreskrifter.

9.4 Ny lag och förordning om ackreditering och teknisk kontroll

Utredningens förslag: En ny lag om ackreditering och teknisk kontroll med tillhörande förordning bör ersätta nuvarande lag och förordning om teknisk kontroll. De nya författningarna bör anpassas till EU:s nya regelverk på området och säkerställa att detta fungerar i Sverige. Bestämmelserna om ackreditering bör få en mer framträdande plats i lagen och dess rubrik med hänsyn till dess förstärkta ställning i EU:s regelverk. Lagen bör vidare tillföras de bestämmelser om CE-märkning som fortfarande behövs, varigenom den nuvarande lagen därom kan upphävas. Ett nytt sanktionssystem bör införas för företag som utan att ha undergått kompetensprövning utger sig för att vara eller agerar som ackrediterat eller anmält organ eller agerar på sådant sätt trots att det inte längre är ackrediterat eller har ställning som anmält organ. Slutligen bör införas utökade möjligheter att klaga på beslut som fattas av SWEDAC och anmälda organ.

Utredningens bedömning: Med den nya lagstiftningen moderniseras det svenska regelverket för provning och kontroll och görs till fullo förenligt med EU:s nya regelverk på området samt anpassas även för den förväntade framtida utvecklingen.

Lagen (1992:1119) om teknisk kontroll med tillhörande förordning (2005:894) innehåller övergripande bestämmelser om det svenska systemet för provning och teknisk kontroll. Till följd av förordning (EG) nr 765/2008 måste dessa författningars funktioner förändras, så att de framdeles främst kompletterar EG-förordningen såvitt avser ackreditering och bedömning av överensstämmelse. Som nämnts tidigare (*avsnitt 9.2*) bör även bestämmelserna om CE-märkning kunna tas in i lagen.

I beslut 768/2008/EG finns närmare bestämmelser om ackreditering och bedömning av överensstämmelse som ska gälla i hela EU. Beslutet är riktat till gemenskapslagstiftaren och ska inverka på utformningen av sektorslagstiftning på skilda områden. Det finns ändå anledning att beakta innehållet i beslutet när den nuvarande svenska regleringen anpassas till det nya regelverket inom EU. I det följande berörs de förändringar som följer av förordning (EG) nr 765/2008 och beslut 768/2008/EG och behovet av svenska författningsändringar till följd härav. En mer detaljerad beskrivning av ändringarna ges i författningskommentarerna till den nya lagen och förordningen.

En mer genomgripande analys av det förväntade innehållet i de nya EG-reglerna och en bedömning av vad detta skulle medföra för det svenska systemet har gjorts av utredningen om provning och teknisk kontroll (SOU 2006:113). Den utredningen föreslog också vissa andra ändringar i lagen om teknisk kontroll som bedömdes nödvändiga. Bl.a. föreslogs att SWEDAC skulle kunna ta ut sanktionsavgift av den som utan att ha kompetensprövats såsom ackrediterat eller anmält organ utger sig för att ha blivit det eller agerar på det sättet. Inremarknadsutredningen ansluter sig i huvudsak till de förslag som har lagts fram av utredningen om provning och teknisk kontroll och beaktar dessa vid sina överväganden om behövliga ändringar i den nuvarande författningsregleringen till följd av förordning (EG) nr 765/2008 och beslut 768/2008/EG. Utredningsarbetet har i denna del bedrivits i nära samverkan med SWEDAC.

9.4.1 Förstärkt roll för ackreditering

Med ackreditering avses som framgått ett formellt erkännande att ett organ är kompetent att utföra vissa specificerade tjänster, t.ex. provningar. Genom förordning (EG) nr 765/2008 och beslut 768/2008/EG ges ackrediteringen en tydligare och förstärkt roll inom EU. De nya EG-bestämmelserna skapar en mer enhetlig och transparent procedur för medlemsstaternas kompetensprövning av de aktörer som önskar bli anmälda organ, dvs. organ som ska utföra provning, kontroll eller certifiering under ett visst produktdirektiv. I de nya reglerna anges att ackreditering som huvudregel ska ligga till grund för utnämning av anmälda organ. Ackreditering har också allmänt sett fått en starkare ställning och utgör i de nya reglerna ett stöd för kompetensprövning av organ som utför bedömning av överensstämmelse inom såväl det harmoniserade som det icke-harmoniserade området, avseende såväl obligatorisk som frivillig provning och teknisk kontroll. Ackreditering blir därför sammantaget den allmänna metoden för att säkerställa teknisk kompetens, kapacitet och oberoende hos organ för bedömning av överensstämmelse.

Det krävs vidare att varje medlemsstat måste ha ett nationellt ackrediteringsorgan, som ska handha ackreditering avseende såväl obligatorisk som frivillig provning och kontroll. Den nationella ackrediteringen ska vara fri från kommersiell konkurrens och bedrivas som en icke-vinstdrivande aktivitet. Detta gäller oberoende av om ackrediteringen sker på harmoniserade eller icke-harmoniserade områden. Ackrediteringsorganen får inte bedriva verksamhet som konkurrerar med de organ som ackrediteras. Inte heller ska olika länders nationella ackrediteringsorgan aktivt konkurrera med varandra.

Också på europeisk nivå skapas en effektivare samordning. En europeisk infrastruktur för ackreditering inrättas genom att verksamheten inom samarbetsorganet European co-operation for Accreditation (EA) får en EG-rättsligt erkänd status. Inom det europeiska ackrediteringssystemet organiseras de behöriga nationella ackrediteringsorganen i ett nätverk för att främja en effektiv ackreditering inom EU.

Enligt utredningens bedömning uppfyller SWEDAC redan i dag flertalet av de krav som de nya reglerna ställer på nationella ackrediteringsorgan. Eftersom det bara får finnas ett nationellt ackrediteringsorgan i varje land, vilket ska handha ackreditering avseende

såväl obligatorisk som frivillig provning och kontroll, behöver dock vissa förtydliganden göras i den svenska lagstiftningen. Det bör anges i den nya svenska lagen att SWEDAC är nationellt ackrediteringsorgan och handhar ackreditering enligt förordning (EG) nr 765/2008. Det bör också införas vissa andra preciseringar som följer av EG-förordningen. Det bör t.ex. framgå att SWEDAC i enlighet med artikel 5.4 i förordning (EG) nr 765/2008 ska begränsa eller, tillfälligt eller slutgiltigt, återkalla ett ackrediteringsintyg, om de förutsättningar föreligger som anges i den nämnda artikeln.

Utredningen anser också att det mot denna bakgrund är lämpligt att ändra lagens rubrik så att denna ska stämma bättre med författningens nya funktion och syfte. Utredningen har övervägt att föreslå att lagen ska kallas ”lag om ackreditering och bedömning av överensstämmelse” som från ett EU-terminologiskt perspektiv framstår som den mest adekvata benämningen. Utredningen stannar dock för att föreslå ”Lag om ackreditering och teknisk kontroll”. Bedömning av överensstämmelse är ett oprecist uttryck som passar mindre väl i svensk juridisk terminologi. Det som åsyftas har vid tillkomsten av den nuvarande lagen om teknisk kontroll ansetts kunna inrymmas under begreppet teknisk kontroll. I de delar lagen behandlar riksmätplatser m.m. för mätning reglerar den också teknisk kontroll som faller utanför begreppet bedömning av överensstämmelse. Också detta motiverar den något vidare rubriken.

Utredningen anser också att det är lämpligt att ge bestämmelserna om ackreditering en mer framträdande plats än de har i den nuvarande regleringen.

9.4.2 Konsekvenser för utnämnandet av anmälda organ

Enligt de nya reglerna ska som huvudregel formell ackreditering ligga till grund för utnämning av anmälda organ. Detta överensstämmer väl med den modell som Sverige har valt för utseende av anmälda organ. Enligt denna ligger som regel redan ackreditering till grund för den tekniska bedömningen av svenska anmälda organ, vilket SWEDAC ansvarar för. Utredningen anser dock att det tydligt bör framgå att det är SWEDAC som fattar beslut om att utse anmälda organ och svarar för själva anmälan till Europeiska kommissionen, vilket redan är fallet i dag. Utöver vad som tidigare

gällt bör SWEDAC också kunna fatta beslut om att återkalla en anmälan av ett anmält organ som inte längre uppfyller de krav som gäller för uppgiften.

9.4.3 Avtal om ömsesidigt erkännande i samband med bedömning av överensstämmelse som Europeiska gemenskapen träffat med tredje land

Europeiska gemenskapen ingår med tredje länder avtal om ömsesidigt erkännande i samband med bedömning av överensstämmelse. Organ som ska anmälas till Europeiska kommissionen för uppgifter i samband med sådan bedömning av överensstämmelse, s.k. utsedda organ, omfattas i dag av 3–5 §§ lagen (1992:1119) om teknisk kontroll. I samband med att lagen anpassas till beslut 768/2008/EG och därmed också till de bestämmelser som förväntas finnas i EU:s framtida sektorslagstiftning, finns det anledning att i lagtexten göra skillnad mellan anmälda organ och utsedda organ, eftersom de senare inte omfattas av samma krav enligt gemenskapslagstiftningen.

9.4.4 CE-märkning

Utöver lagen om teknisk kontroll, påverkas som framgått lagen (1992:1534) om CE-märkning av förordning (EG) nr 765/2008. Den lagen innehåller allmänna bestämmelser om CE-märkning, t.ex. hur CE-symbolen ska se ut och anbringas, samt bestämmelser om förbud mot märkning med andra märken som lätt kan förväxlas med CE-märket. CE-märkning sammanhänger med s.k. bedömning av överensstämmelse, även om märkningen utförs av tillverkaren själv. Även lagen om CE-märkning får en ny funktion till följd av förordning (EG) nr 765/2008, eftersom de övergripande bestämmelserna om CE-märkning finns i EG-förordningen. Lagen om CE-märkning skulle därför huvudsakligen behöva innehålla kompletterande bestämmelser till förordning 765/2008. Mot denna bakgrund anser utredningen att det finns skäl att överföra bestämmelserna om CE-märkning till lagen om ackreditering och teknisk kontroll. Vissa anpassningar behöver också göras av de nuvarande bestämmelserna och den svenska lagen bör erinra om att regler om CE-märkning också finns i förordning (EG) nr 765/2008 samt i

sådan sektorslagstiftning som genomför harmoniserad gemenskapslagstiftning.

9.4.5 Bestämmelser om sanktionsavgift

Utredningen föreslår att SWEDAC ska kunna ta ut sanktionsavgift av den som utan att ha kompetensprövats såsom ackrediterat eller anmält organ utger sig för att ha blivit det eller agerar som om den har blivit det. Sanktionsavgift ska även kunna tas ut av den som inte längre är ackrediterad eller har ställning som anmält organ. Förslaget överensstämmer med vad utredningen om provning och teknisk kontroll (SOU 2006:113) föreslagit, och Inremarknadsutredningen hänvisar här till den utredningens betänkande. Det ska dock framhållas att förslaget också ligger väl i linje med de nya EG-bestämmelserna om ackreditering, vilka förutsätter att medlemsstaterna själva utformar lämpliga sanktionsbestämmelser.

Utgångspunkterna för förslaget är att systemet med sanktionsavgift ska vara snabbt, effektivt och proportionerligt och leda till ett omedelbart upphörande av eller avhållande från olovligt åberopande. För att sanktionsavgift ska påföras är det därför tillräckligt att en överträdelse rent objektivt kan konstateras ha skett. Avgift kan påföras även om inte SWEDAC:s ackrediteringsmärke har använts. Även sådana situationer där någon genom sitt agerande gett sken av att vara ackrediterad eller vara ett anmält organ omfattas av sanktionsmöjligheten. Systemet med sanktionsavgift är så utformat att det omfattar inte bara områden där ackreditering är föreskriven utan även det frivilliga området. De situationer i vilka olovligt åberopande av ackreditering eller ställning som anmält organ kan förekomma kan variera åtskilligt, liksom omfattningen av åberopandet, förtjänsten härav samt betalningsförmåga eller ekonomisk förmåga i övrigt. Närmare bestämmelser om sanktionsavgifter bör meddelas av regeringen.

9.4.6 Bestämmelser om överklagande

Utredningen föreslår att SWEDAC:s beslut om utnämnande av och om ackreditering av organ samt beslut om återkallelse av sådana beslut bör kunna överklagas. Dessa beslut är uttryck för myndighetsutövning och har betydelse för den fria rörligheten på

den inre marknaden. Det följer både av Europakonventionen och allmänna EG-rättsliga principer att den som drabbas negativt av ett sådant beslut ska kunna överklaga det (se *avsnitt 5.6.3*). I artikel 5.5 i förordning (EG) nr 765/2008 anges dessutom att medlemsstaterna ska fastställa förfaranden för att behandla överklaganden av ackrediteringsbeslut, inbegripet rättsmedel, om det är lämpligt, eller som avser frånvaron av beslut. Inremarknadsutredningen föreslår emellertid inte särskilda rättsmedel avseende fall då beslut inte kommer till stånd (s.k. passivitetstalan), utan hänvisar i detta avseende till den pågående översynen av förvaltningslagen (se *avsnitt 5.6.5*). En sådan allmän förvaltningsrättslig konstruktion som ett rättsmedel för fall av uteblivet beslut kan knappast utformas särskilt för ett så speciellt ändamål som det nu aktuella.

Utredningen anser också att beslut av anmälda organ ska kunna överklagas, men förordar här en ordning, där ärendet först hänskjuts till behörig sektorsmyndighet för beslut. Såvitt utredningen har kunnat konstatera har det hittills inte i Sverige förekommit något fall där ett beslut av anmält organ blivit prövat vid domstol. Det skulle kunna bero på osäkerhet om i vad mån sådana beslut över huvud taget innebär myndighetsutövning, vilket torde krävas för överklagbarhet enligt förvaltningslagens allmänna bestämmelser. Av förarbetena till lagen (1992:1119) om teknisk kontroll framgår att beslut av anmälda organ inte bedömts innebära myndighetsutövning utan ansetts vara en rent teknisk verksamhet.

Oavsett hur det förhåller sig härmed anser utredningen att beslut av anmälda organ bör kunna överklagas. Stora ekonomiska värden kan stå på spel för det företag som vill få sina produkter godkända för försäljning. Dessutom följer skyldighet att införa möjlighet till överklagande såväl av gällande sekundärrätt på olika sektorsområden som av allmänna EG-rättsliga principer. Detta framgår nu av artikel 4.7 i beslut 768/2008/EG som föreskriver att det ska finnas ett förfarande för överklagande av det anmälda organets beslut.

Den sektorsvisa EG-regleringen är emellertid ännu inte enhetlig, och detsamma gäller för den svenska reglering som utformats till följd av de olika direktiven. Inom vissa sektorer framgår inte alls om det går att överklaga beslut av anmälda organ och inom andra har myndigheterna enbart återgivit de krav på möjlighet till överprövning som ställs i tillämpligt EG-direktiv utan att ha anvisat något sådant förfarande. Dock har Läkemedelsverket i fråga om tvister mellan en tillverkare och ett anmält organ i Sverige rörande

tillämpningen av klassificeringskriterierna för läkemedel valt att i sina föreskrifter om medicintekniska produkter (LVFS 2003:11) ange att klagomål ska hänskjutas till verket för beslut (6 §).

En lösning som innebär att tvistiga ärenden hänskjuts till behörig myndighet för prövning tycks överensstämma med de ursprungliga intentionerna bakom lagen om teknisk kontroll. Anmälda organ fattar beslut baserade på tekniska utvärderingar vilka det i normalfallet finns begränsat utrymme att ifrågasätta. I allmänhet torde det dessutom ligga både i företagets och det anmälda organets bästa intresse att en processuell lösning inte onödigtvis tillgrips. Ett hänskjutande till den behöriga myndigheten bör följaktligen vara den lösning som i första hand ska komma i fråga. I samma riktning talar hänsyn till kostnadseffektivitet och resurshushållning.

För att klargöra att det inte handlar om en överprövning av den tekniska bedömning som ett anmält organ har gjort bör preciseras att överklagandet ska röra tolkningen av en författningsregel. Myndighetens beslut bör i sin tur kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, varigenom kravet på domstolsprövning tillgodoses.

Av artikel 9.4 i förordning (EG) nr 765/2008 framgår att de nationella ackrediteringsorganen ska förfoga över de förfaranden som krävs för att kunna hantera klagomål riktade mot de organ för bedömning av överensstämmelse som de har ackrediterat. En sådan ordning för klagomål finns redan inom SWEDAC i dag. Någon ytterligare reglering av möjligheten att klaga på beslut som fattas av ackrediterade organ torde därför inte erfordras.

9.4.7 Förslag till förordning om ackreditering och teknisk kontroll

Utredningen föreslår också att regeringen beslutar en ny förordning i anslutning till den nya lagen. Denna bör ha en ny benämning i konsekvens med att lagens rubrik ändras. Bestämmelserna om ackreditering bör på motsvarande sätt som i lagen ges en mer framträdande plats. Vissa andra anpassningar med anledning av de förändringar som görs i lagen och pga. innehållet i förordning (EG) nr 765/2008 och beslut 768/2008/EG föreslås också. Det bör t.ex. framgå att ett anmält organ ska vara etablerat i Sverige, såsom följer av beslut 768/2008/EG. Utredningen anser vidare att det bör införas en särskild bestämmelse om ömsesidigt erkännande av

ackrediteringsintyg m.m. Bestämmelser om ömsesidigt erkännande av tjänster som tillhandahålls av ackrediteringsorgan och dessa organs ackrediteringsintyg samt om intyg som utfärdats av de organ för bedömning av överensstämmelse som de ackrediterat finns i artikel 11.2 i förordning (EG) nr 765/2008. Det är viktigt att den svenska förordningen erinrar om denna princip om ömsesidigt erkännande. En motsvarande bestämmelse om ömsesidigt erkännande av intyg och provningsrapporter som utfärdats av organ för bedömning av överensstämmelse finns som framgått i artikel 5 i förordning (EG) nr 764/2008, och i förslaget till förordning om varor på den inre marknaden har införts en erinran därom (se *avsnitt 9.3.8*). Som utredningen förut varit inne är det lämpligt att i svenska författningar erinrar om bägge dessa förpliktelse, men de hålls lämpligen i sär i avvaktan på klargörande rättsutveckling inom EU.

Slutligen bör nuvarande samrådsskyldighet i 1 § förordningen (2005:894) om teknisk kontroll vidgas genom förordningen. Bakgrunden härtill är att systemet med bedömning av överensstämmelse har kommit att tas i anspråk även för annat än renodlad provning och kontroll av krav beträffande tekniska egenskaper hos fysiska föremål, exempelvis för kontroll av ledningssystem för kvalitet eller av arbetsmiljö. Statliga myndigheter meddelar mot denna bakgrund föreskrifter om bedömning av överensstämmelse avseende sådana krav. Den tidigare samrådsbestämmelsen bör följaktligen vidgas till att också omfatta krav på personer eller ledningssystem. Det är lämpligt att en samrådsskyldighet för myndigheter föreskrivs beträffande samtliga fall där de meddelar föreskrifter om bedömning av överensstämmelse.

9.5 Ny förordning om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att en ny förordning om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden ska ersätta den nuvarande förordningen (1994:2029) om tekniska regler (TBT-förordningen), vilken genomför 98/34-direktivets anmälningsförfarande för förslag till tekniska regler och regler för informationssamhällets tjänster

och motsvarande skyldigheter enligt WTO:s avtal om tekniska handelshinder och om sanitära och fytosanitära åtgärder.

Den nya förordningen ska täcka vad som i dag regleras genom TBT-förordningen, men vidga myndigheternas skyldighet att underrätta Kommerskollegium om förslag till nya regler som kan hindra den fria rörligheten. Underrättelser ska även lämnas beträffande förslag till föreskrifter för genomförande av harmoniserande gemenskapsrättsakter, om förslaget går utöver vad som krävs för genomförandet. Förfarandet ska också kunna tas i anspråk för anmälningar enligt tjänstedirektivet.

Utredningens förslag innebär att Kommerskollegium liksom för närvarande ska handha anmälningsrutinerna enligt förordningen, men kollegiets uppgifter preciseras. Författningens funktion att vara ett instrument för regeringens kontroll och styrning av myndigheternas normgivning och frågor om anmälan till kommissionen ges en fastare konstruktion. Kommerskollegium ska till regeringen överlämna ärenden där anmälan till kommissionen ska ske enligt bestämmelser i EG-fördraget eller där det annars krävs mer övergripande överväganden.

9.5.1 Inledning

Direktiv 98/34/EG om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster[7] har berörts under *avsnitt 3.2.3* ovan och det svenska genomförandet behandlats utförligt i *avsnitt 6.2.4*.

Informationsförfarandet enligt direktivet och dess svenska införlivande är centralt för denna utredning, vars uppdrag är att se över den svenska horisontella inremarknadsregleringen. Anmälningsproceduren enligt direktiv 98/34/EG spelar en utomordentligt betydande roll i det gemenskapsrättsliga systemet för att upprätthålla och utveckla en fungerande inre marknad på icke harmoniserade områden. Förfarandet omfattar primärt s.k. tekniska föreskrifter på varuområdet[8] men har sedan utsträcks långt in på tjänsteområdet genom att tjänster som hör till kategorin

[7] Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster; EGT L 204, 21.7.1998, s. 37, med ändringar.
[8] I detta sammanhang bortses från procedurerna avseende standardiseringen, i den mån det inte är fråga om s.k. hänvisning till standard i föreskriftsform.

informationssamhällets tjänster tagits med. Utvecklingen mot utsträckt användning av anmälningssystemet på den inre marknaden kan förmodas gå vidare. Viktiga kopplingar finns också till det icke formaliserade standardiseringsarbete som är av sådan väsentlig betydelse för företagande, teknikutveckling och för samhällsutvecklingen i stort.

Syftet med anmälningsförfarandet är i första hand att säkerställa att det inte tillkommer några nya nationella regler som ger upphov till handelshinder och inte kan motiveras enligt artikel 30 EG. Det ger kommissionen och övriga medlemsstater tillfälle att på ett tidigt stadium ingripa mot uppkomsten av sådana regler, och fyller därigenom ett preventivt syfte. Alternativt kan kommission, om den finner att det föreligger ett legitimt regleringsbehov, förebygga att det leder till handelshinder genom att själv ta initiativ till en gemenskapsrättslig harmonisering. Förfarandets ändamål är sålunda långtifrån bara av formell natur. Syftet är inte bara att skapa kontrollmekanismer beträffande medlemsstaternas tekniska normgivning, utan vad systemet i grunden syftar till är att effektivisera den inre marknaden och förbättra företagens villkor.

Eftersom anmälningsproceduren ger kommissionen, övriga medlemsstater och marknadsoperatörer möjlighet att ge synpunkter på förslag till nationella särregler, kan den liknas vid ett slags europeiskt remissförfarande. Den stärker diskussionerna mellan medlemsstaterna och kommissionen om handelshinder och den inre marknaden och förbättrar företagens planeringsmöjligheter. Informationsförfarandet omfattar inte bara planerade utan också slutligen beslutade regler, vilka likaså ska anmälas. Här kan det fungera som en informationskälla till gagn även för marknadsaktörerna. Som en sidoeffekt kan risken för överreglering minskas, varigenom förfarandet också bidrar till arbetet med att minska företagens administrativa bördor. Utredningen vill betona informationsförfarandets potential när det gäller att bidra till att exportinriktade svenska små och medelstora företags verksamhet på den inre marknaden fullt ut tas till vara. Detta skulle kunna ske genom aktiv och systematisk intressebevakning i fråga om inkommande underrättelser.

Ett effektivt svensk genomförande och en god tillämpning av anmälningsproceduren enligt direktivet 98/34/EG är sålunda av stor vikt från flera synpunkter. Om rörlighetshindrande regler utfärdas i strid med gemenskapsrätten eller utan att skyldigheterna enligt direktivet iakttagits kan Sverige bli föremål för fördrags-

brottsförfarande. Dessutom kan med hänsyn till direktivets direkta verkningar (se *avsnitt 5.4*) underlåtenhet att iaktta dess bestämmelser leda till allvarliga konsekvenser i form av rättsosäkerhet kring utfärdade föreskrifter och deras tillämpbarhet, ibland till skadeståndsskyldighet för staten. I praktiken har sådan rättsosäkerhet visat sig kunna orsaka högst betydande kostnader för enskilda och företag och synnerligen resurskrävande insatser vid svenska domstolar och myndigheter. Företagens konkurrenssituation kan påverkas. Det ska påpekas att sådana konsekvenser kan uppstå redan vid ovisshet huruvida en föreskrift tillkommit i korrekt ordning, och detta oavsett om det senare vid slutligt rättsligt avgörandet – vilket kan dröja åtskilliga år – visar sig att invändningar som rests mot föreskrifterna saknat fog. Verkningar av detta slag kan vara särskilt kännbara för mindre och medelstora företag med sämre ekonomiska och juridiska resurser än större konkurrenter.

Utöver anmälningsproceduren enligt direktivet föreskriver gemenskapsrätten i flera fall genom bestämmelser i EG-fördraget att anmälan till kommissionen ska ske beträffande nationella föreskrifter som kan hindra den fria rörligheten utanför det harmoniserade område.

Utredningen har särskilt tagit upp anmälningsskyldighet i fråga om nya regler som avviker från harmoniserade krav på miljö- och arbetsmiljöområdet, vilket följer av artikel 95.5 EG.[9] Därutöver finns bestämmelser om anmälningsskyldighet i artikel 176 EG avseende miljöskyddsföreskrifter och i artikel 153 EG avseende konsumentskyddsföreskrifter för det fall sådana föreskrifter går utöver gemenskapsrättslig minimiharmonisering. Utredningen återkommer till dessa anmälningsförfaranden i det följande.

9.5.2 Förordningen (1994:2029) om tekniska regler

Förordningen (1994:2029) om tekniska regler (TBT-förordningen) genomför 98/34-direktivets bestämmelser om anmälningsförfarandet i svensk rätt men har härutöver andra funktioner.

Nu gällande förordning går som framgått i betydande grad tillbaka på en motsvarande äldre författning som tillkom under förhandlingarna om EES-avtalet och försågs med utförliga motiv.[10]

[9] Den s.k.”miljögarantin”, som emellertid gäller annat än bara miljöfrågor.
[10] Förordningen (1990:986) med samma namn. Regeringens förordningsmotiv 1990:2.

Den syftade som förut redovisats (se *avsnitt 7.2*) till att ge klarare uttryck för regeringens ansvar för myndigheternas tekniska normgivning och för internationella handelspolitiska åtaganden och höja myndigheternas medvetenhet om konsekvenser av teknisk regelgivning och deras engagemang i regelharmonisering. För att precisera och förtydliga anspråken på de föreskrivande myndigheterna och på Kommerskollegium tillfördes författningen föreskrifter om hur tekniska regler ska utformas och samråd ske med Kommerskollegium, om underrättelse till regeringen om förslag till föreskrifter i vissa fall och möjlighet för kollegiet att underställa regeringen frågan om ett förslag skulle anmälas enligt tillämplig procedur. Slutligen ålades de föreskrivande myndigheterna att före beslut om tekniska regler i vissa fall inhämta regeringens godkännande.

I nu gällande TBT-förordning kvarstår innehållet i dessa föreskrifter i huvudsak oförändrat. Utöver vad som krävs för att tillgodose anmälningsprocedurerna innehåller förordningen sålunda också i 3–5 §§ föreskrifter med direktiv till myndigheterna om utformningen av tekniska regler och samråd samt i 12 och 19 §§ föreskrifter som syftar till att ge regeringen insyn i och kontroll över regelgivning som kan stå i konflikt med de internationella åtagandena på området. Utredningen tar längre fram i detta avsnitt särskilt upp de senare frågorna med utgångspunkt från sina tidigare överväganden om behovet av övergripande kontroll och fast styrning från regeringens sida på inremarknadsområdet (se *avsnitten 9.1–9.3*) och föreslår en delvis annorlunda reglering. I dessa frågor har utredningen förfogat över ett yttrande från Kommerskollegium vilket redovisas närmare i det följande. Kommerskollegium har i yttrandet även lämnat synpunkter på förordningens innehåll i övrigt.

Förutom den gemenskapsrättsliga anmälningsproceduren enligt 98/34-direktivet genomför TBT-förordningens föreskrifter motsvarande förfaranden enligt avtal inom WTO. Dess föreskrifter om underrättelser och anmälningar för direktivets ändamål tillgodoser också vad som fordras för att uppfylla förplikter enligt dessa internationella avtal.

En ny författning

Vad gäller TBT-förordningens föreskrifter om myndigheternas skyldighet vid utformningen av tekniska regler har utredningen föreslagit sådana regler i en ny förordning om varor på den inre marknaden, vars tillämpningsområde täcker även tekniska regler för varor (se *avsnitt 9.3*). Till följd härav krävs att vissa anpassningar görs i det nuvarande förordningsinnehållet. Även genomförandet av det nya tjänstedirektivet medför behov av anpassning.

I fråga om grundläggande definitioner och begrepp kan gällande TBT-förordning konstateras uppvisa vissa brister. Författningens innehåll är i dessa delar, som är av väsentlig betydelse för ett korrekt införlivande med den svenska rätten av direktivets anmälningsprocedur, synnerligen svåröverskådligt och inte alldeles fullständigt. Författningen representerar här enligt utredningens uppfattning en mindre god teknik för införlivande av EG-direktiv.

Utredningen kan också konstatera att en del föreskrifter som i dag endast återfinns i form av verkställighetsföreskrifter som utfärdats av Kommerskollegium (KFS 2008:1) bör tillföras själva förordningsinnehållet.

Av dessa skäl och med hänsyn till behovet av en översyn för att foga in förordningsinnehållet i den mer övergripande författningsreglering på inremarknadsområdet som utredningen föreslår lägger utredningen fram förslag till en *ny förordning om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden* att ersätta den nuvarande TBT-förordningen. Den nya förordningen bör utformas under hänsynstagande till behovet av övergripande styrning och kontroll på inremarknadsområdet, till den tydligare funktion som Kommerskollegium här bör ges och till vikten av tydliga föreskrifter till ledning för myndigheterna och deras tjänstemän. Den nuvarande författningens allmänna uppbyggnad och struktur kan emellertid i huvudsak läggas till grund vid utformningen av den nya förordningen.

9.5.3 Definitioner och begreppsapparat

Direktivet

Direktivet 98/34/EG om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter samt beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster återfinns i en s.k. konsoliderad version i *bilaga 14* till detta betänkande.

Direktivet tillkom år 1998 och baserades då på ett äldre motsvarande direktiv.[11] Det avsåg vid tillkomsten bara varuområdet. Där omfattar direktivet alla industriellt framställda produkter och alla jordbruksprodukter, inklusive fiskprodukter. I det följande använder utredningen ordet *vara* i stället för produkt. Vad direktivet här riktar in sig på är en särskild kategori av handelsrestriktioner, innebärande s.k. teknisk reglering, vilken avgränsas genom synnerligen detaljerade bestämmelser i direktivet. Det är från EG-fördragets perspektiv fråga om åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importbegränsningar, vilka omfattas av förbudet i fördragets artikel 28.

Nästan omgående efter direktivets tillkomst ändrades det genom direktivet 98/48/EG, varigenom dess tillämpningsområde utsträcktes till vissa kategorier av restriktioner på tjänsteområdet. Härvid ändrades artikelnumreringen i vissa delar och skilda bestämmelser tillfördes eller ändrades. På tjänsteområdet täcker direktivet vad som med en föga beskrivande term kallas för ”informationssamhällets tjänster.” Vad det i grunden är fråga om är gränsöverskridande tjänsteutbyte som sker med elektroniska hjälpmedel utan att innefatta personförflyttningar över gränsen. Denna form av tjänsteutbyte har en hel del beröringspunkter med varuhandel.

När direktivets omfattning vidgades till området för informationssamhällets tjänster infogades där preciseringar för direktivets ändamål av begreppen *tjänst* och *föreskrift för tjänster*. I definitionerna av begreppen teknisk föreskrift respektive av förslag till teknisk föreskift sidoställdes sedan genomgående föreskrifter och förbud beträffande tjänster med tekniska specifikationer och andra krav samt förbud avseende varor. På samma sätt sidoställdes tillhandahållandet av tjänster med saluföring av varor. I direktivet täcker termen teknisk föreskrift både varu- och tjänsteområdena.

Direktivet är ett typiskt exempel på en för transnationellt genomförande avsedd rättsakt. Det präglas av hög detaljeringsgrad och kasuistisk avfattning med förtydliganden i form av exempel samt hänvisningar till andra rättsakter. I fråga om tillämpningsområde, använda termer och enskilda bestämmelsers tillämpning innehåller det en lång rad undantag. Självfallet överensstämmer inte terminologin med svensk juridisk begreppsbildning. Språket i den svenska versionen kan heller inte sägas hålla hög standard.

[11] Rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter; EGT L 109, 26.4.1983 (med senare ändringar genom kommissionens beslut).

Ett direktiv av detta slag är inte ägnat att ord för ord överföras till nationella författningar. Något sådant kräver inte heller EG-rätten. Tvärtom måste genomförandet av ett direktiv ske under särskilt hänsynstagande till nationella förhållanden, såsom vilken juridisk terminologi som är vedertagen och hur skilda samhällsfunktioner fördelas internt. Vad som måste iakttas är att genomförandet inte får utformas alltför snävt eller bygga på tolkningar av direktivet som gör att dess anspråk inte blir fullt tillgodosedda. Det finns heller ingenting som hindrar medlemsstaten att i en och samma författning på en gång tillgodose behovet av genomförandeföreskrifter och andra nationella regleringsbehov som är förenliga med gemenskapsrätten.

Direktivets operativa text inleds i artikel 1 med en lång rad begreppsavgränsningar, vilka i betydande grad återspeglas i den gällande svenska TBT-förordningen.

Såvitt gäller varor är främst följande av betydelse. Begreppet teknisk föreskrift, som enligt direktivet täcker inte bara rättsligt bindande föreskrifter utan också faktiskt tvingande åtgärder, är i sin tur uppbyggt på begreppen teknisk specifikation och annat krav. Med *teknisk specifikation* (art. 1.2, senare 1.3) menas i huvudsak ”en i ett dokument intagen” specifikation med krav på varans egenskaper i ordets mest vidsträckta bemärkelse, på dess provande och på förfaranden för bedömning av överensstämmelse. Också krav på produktionsmetoder och processer omfattas av termen, när det är fråga om jordbruksprodukter, konsumtionsvaror för människor och djur eller läkemedel eller kraven annars påverkar varuegenskaper. *Annat krav* (art. 1.3, senare 1.4) avgränsas som krav, vilka utan att vara tekniska specifikationer ställs på en vara och ”påverkar dess livscykel efter att den har släppts ut på marknaden” om ”dessa föreskrifter” på ett väsentligt sätt kan påverka varans ”sammansättning, natur eller saluföringen av den”. I avgränsningen ingår exempel på skyddshänsyn, ”i synnerhet” miljö- och konsumentskydd, som kan ligga bakom kraven. Med *teknisk föreskrift* (art. 1.9, senare 1.11) avses slutligen ”tekniska specifikationer och andra krav, inbegripet tillämpliga administrativa bestämmelser, som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring, eller användning i en medlemsstat eller en större del därav, samt – med vissa undantag beträffande sådant som enligt senare bestämmelser inte behöver anmälas – medlemsstaternas ”lagar och andra författningar” som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en produkt. I anslutning härtill ges utförliga

beskrivningar av vad som – åter med vissa undantag – avses med *faktiskt tvingande* tekniska föreskrifter

Såvitt gäller tjänster är begreppsbildningen mindre komplicerad. I direktiv 98/34/EG definieras vad som menas med informationssamhällets tjänster och vad som menas med regler om informationssamhällets tjänster.

Brister i förordningens definitioner

TBT-förordningens 2 § innehåller i anslutning till direktivet tämligen vidlyftiga förklaringar till vad som däri avses med tekniska regler, tekniska specifikationer, andra krav, föreskrifter om informationssamhällets tjänster, varor samt informationssamhällets tjänster, varvid den i andra stycket upptar en utförlig hänvisning till den vägledande förteckning som återfinns i direktivets bilaga V.

Kommerskollegium har i sitt yttrande påpekat att det finns vissa brister i fråga om definitioner samt undantag från anmälningsplikten. Enligt kollegiet återges definitionerna inte korrekt i förordningen om tekniska regler, varför kollegiet i sina yttranden alltid brukar hänvisa till artikel 1 i direktiv 98/34/EG.

För utredningen ter sig förordningens begreppsapparat onödigt svårtillgänglig. Dess definitioner får sägas redan tangera gränsen för vad som i tolkningshänseende bör begäras av myndigheterna.

Avgränsningarnas funktion i den svenska författningen

Liksom den nuvarande TBT-förordningen innebär att Kommerskollegium anförtrotts att urskilja vilka av myndigheternas underrättelser om upprättade regelförslag som inte behöver föranleda anmälan enligt 98/34-direktivet eller de internationella avtalen, ska det enligt utredningens förslag i princip ankomma på kollegiet att avgöra när direktivet eller de övriga gemenskapsrättsliga och internationella förpliktelser som omfattas av förordningsinnehållet medför anmälningsskyldighet för Sverige. Kollegiet är väl förtroget med de aktuella bestämmelserna och därmed sammanhängande praxis. Det är viktigt att tillämpningen av direktivets undantagsbestämmelser handhas av kollegiet.

I utredningens förslag ska förordningens inledande avgränsningar framför allt tjäna syftet att ge myndigheterna tydliga anvis-

ningar om vilka förslag till regler som ska omfattas av de förfaranden och den kontroll som styrs av författningen. De ska alltså styra deras skyldighet att underrätta Kommerskollegium om förslag till regler för anmälan till EG-kommissionen och för de andra ändamål som föreskrifterna ska tillgodose. Att direktivets begreppsapparat troget återspeglas i författningen är inte något självändamål.

Regler eller föreskrifter?

Som diskuterats i *avsnitt 7.2.3* utgår TBT-förordningen vad gäller varor från begreppet tekniska regler och inte från begreppet tekniska föreskrifter som används i direktiv 98/34/EG. Vid sidan härav har emellertid förordningen i fråga om tjänster tillförts termen föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

Det är enligt utredningens uppfattning helt olämpligt att i svensk författningstext använda uttrycket föreskrift i någon annan mening är den hävdvunna, dvs. i betydelsen av rättsligt förpliktande regler av allmän tillämplighet. Uttrycket tekniska regler är på varuområdet inarbetat som benämning på hithörande åtgärder, vare sig de är rättsligt eller faktiskt tvingande. Utredningen anser att termen *regel* även i fortsättningen bör användas som samlande benämning, oavsett direktivets beteckningar. I konsekvens härmed bör termen användas också för att ange vad som för närvarande går under benämningen föreskrifter om informationssamhällets tjänster. Även här innefattas nämligen annat än föreskrifter i egentlig mening. Det är i enlighet härmed lämpligt att i skilda paragrafer uppta erforderliga avgränsningar av de tre begreppen *tekniska regler*, *informationssamhällets tjänster* och *regler om informationssamhällets tjänster*. Därmed läggs en grund för den närmare utformningen av det övriga förordningsinnehållet.

Vid begreppsavgränsningarna bör i övrigt eftersträvas en så långt möjligt efter svenska förhållanden anpassad terminologi som visserligen måste anknyta någorlunda väl till direktivet men som framför allt på ett enklare och tydligare sätt än för närvarande klargör räckvidden av författningen och den däri föreskrivna underrättelseskyldigheten för myndigheterna. Enligt gällande principer för författningstolkning kan vid behov direktivets text tas i anspråk som vägledning vid tolkningen av författningsföreskrifterna.

Utrymmet för förenkling kan tas i anspråk bl.a. på så sätt att de krav som avses i direktivet knyts direkt till begreppsbestämningen i fråga om tekniska regler utan att författningen tyngs med termen tekniska specifikationer. Det är ingen mening med att i författningen föra in uttryck som ”specifikationer intagna i ett dokument”. Den särskilda termen ”annat krav” kan också avvaras. Motsvarande förenklingar kan göras i fråga om reglerna för tjänster. Om föreskriftsinnehållet dessutom rensas från en del övertydligheter läggs enligt utredningens uppfattning en bättre grund för den framtida tillämpningen.

9.5.4 Utformning och samråd

Eftersom utredningens förslag innebär att innehållet i de nuvarande föreskrifter i TBT-förordningen som ger anvisningar om hur föreskrivande myndigheter ska utforma tekniska regler ska motsvaras av föreskrifter i en ny förordning om varor på den inre marknaden bör förslaget till ny förordning om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden anpassas i konsekvens härmed. Den senare förordningen får på det sättet ett vidare tillämpningsområde än den föreslagna varuförordningen genom att den ska täcka inte bara varor utan också informationssamhällets tjänster och omfatta även regler som inte utgör föreskrifter i egentlig mening. Den bör följaktligen innehålla en erinran om de nu aktuella föreskrifterna i varuförordningen och därutöver utsträcka tillämpningen av dessa till samtliga föreskrifter och andra regler som omfattas. De i förslaget till varuförordning upptagna föreskrifterna om att den fria rörligheten inte får hindras oproportionerligt, att principen om ömsesidigt erkännande ska tillgodoses och att möjligheter till anpassning av regler till europeisk eller internationell standard bör tas till vara, bör sålunda ges motsvarande tillämning i fråga om regler om informationssamhällets tjänster samt i fråga om tekniska regler som inte utgör föreskrifter. Det bör också föreskrivas att en myndighet som utarbetar en regel som omfattas av förordningen alltid ska samråda med Kommerskollegium, när det finns risk att den fria rörligheten på den inre marknaden hindras eller begränsas.

Med tekniska regler och regler om informationssamhällets tjänster nära förknippade är också frågorna om bedömning av överensstämmelse avseende krav på produkter, anläggningar, per-

soner och ledningssystem. När sådana föreskrifter meddelas ska enligt 2 § utredningens förslag till förordning om ackreditering och teknisk kontroll samråd äga rum med SWEDAC. Det är viktigt att SWEDAC:s sakkunskap tas till vara i fråga om sådana föreskrifter. Utredningen har därför funnit att behovet av samråd med SWEDAC när förslag till nya regler utformas bör tillgodoses genom en uttrycklig föreskrift därom i den nya förordningen om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden (se i denna del *avsnitt 9.4.7* ovan).

9.5.5 Konsekvensutredning

Nuvarande TBT-förordning upptar inte något särskilt krav på konsekvensutredning i fråga om de regler den omfattar. Däremot anges i verkställighetsföreskrifterna att till en underrättelse till kollegiet enligt förordningens 6 § ska fogas konsekvensutredning enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (5 § KFS 2008:1). Enligt verkställighetsföreskrifterna ska detta iakttas även vid underrättelse om brådskande beslut (6 § KFS 2008:1). Kollegiets föreskrifter i dessa delar ansluter bl.a. till direktiv 98/34/EG som i artikel 8.1 innehåller bestämmelser om att medlemsstaterna ska till kommissionen redovisa skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en föreslagen teknisk föreskrift, om dessa inte redan framgår av förslaget. Särskilt viktigt är att en föreskrivande myndighet alltid noga prövar i vad mån en tilltänkt reglering överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. En föreskrift som motsvarar verkställighetsföreskriften bör enligt utredningens uppfattning införas i själva förordningen.

Utredningen anser dock att en ny förordning om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden måste innehålla vissa anpassningar för att konsekvensutredningsförordningens föreskrifter ska fungera inom dess tillämpningsområde.

Allmänna råd, vilka omfattas av konsekvensutredningsförordningen, är enligt utredningens uppfattning av den karaktären att de klart faller inom räckvidden för den nya förordningen enligt utredningens förslag. Den senare ska emellertid också omfatta en del faktiskt tvingande tekniska regler och regler om informationssamhällets tjänster som varken är föreskrifter eller allmänna råd. Detta bör beaktas vid föreskrifternas utformning.

Enligt 4 § första stycket konsekvensutredningsförordningen ska utredningen göras så tidigt som möjligt. Det bör därför i detta sammanhang för tydlighetens skull klargöras att utredningen ska färdigställas innan underrättelse till Kommerskollegium sker.

Konsekvensutredningsförordningen medger vidare i 4 § andra stycket att utredningen vidtas efter beslutet om en föreskrift, om det innebär fara för miljön, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada, ifall den inte beslutas. Direktiv 98/34/EG medger i motsvarande brådskande fall att en föreskrift antas utan att annars tillämpliga frister iakttas, men befriar inte medlemsstaten från anmälningsskyldigheten som sådan. Mot denna bakgrund bör i den nya förordningen i stället föreskrivas att en konsekvensutredning i brådskande fall får anpassas efter vad förhållandena medger. Beroende på hotets art kan det då räcka med ytterst kortfattade uppgifter, eller så får den utredning som inte oundgängligen behövs anstå till senare.

9.5.6 Myndigheternas underrättelseskyldighet till Kommerskollegium

Den nuvarande TBT-förordningen ger Kommerskollegium ställning av svensk kontaktpunkt för handhavande av anmälningsförfarandena enligt 98/34-direktivet och de internationella avtalen under WTO. Av 6 § TBT-förordningen följer att en myndighet som avser att fatta beslut om en teknisk regel, varmed här avses även regler för informationssamhällets tjänster, i god tid före beslutet ska underrätta Kommerskollegium om det förslag den har utarbetat.[12] Kollegiet sörjer härefter för att anmälan sker.

Utredningen anser att Kommerskollegium även fortsättningsvis bör handha de anmälningsrutiner som omfattas av förordningen, men föreslår att dess uppgifter både vidgas och preciseras.

Utredningen har funnit att det behövs en skärpt uppsikt inte bara i fråga om tekniska regler på det icke harmoniserade området utan också i fråga om sådan myndighetsreglering som går utöver gemensamt överenskomna harmoniseringsåtgärder i fråga om varor och tjänster, särskilt i fall där det föreligger anmälningsskyldighet i fråga om nya regler som avviker från harmoniserade krav på miljö-

[12] Innebörden av att underrättelsen ska lämnas i god tid preciseras i verkställighetsföreskrifterna till minst sexton veckor , varvid dessa erinrar om att tiden kan skjutas fram i fall som avses i förordningens 14 § angående gällande frister (2 § KFS 2008:1).

och arbetsmiljöområdet, vilket följer av artikel 95.5 EG, eller i fråga om föreskrifter som går utöver gemenskapsrättslig minimiharmonisering på miljö- respektive konsumentskyddsområdet enligt artikel 176 EG och 153.5 EG (se *avsnitt 4.5.2*). Som tidigare påpekats kan det visserligen förmodas att flertalet fall, i synnerhet där anmälan enligt artikel 95.5 kan behöva övervägas, i alla händelser täcks in av TBT-förordningens föreskrifter. Utredningen anser emellertid att myndigheterna ska vara skyldiga att underrätta Kommerskollegium i samtliga de fall på varu- och tjänsteområdena, där fördraget föreskriver särskild anmälningsskyldighet till kommissionen. I dessa fall ankommer beslutet att anmäla de nya reglerna till kommissionen på regeringen. Det ska noteras att anmälningsskyldighet enligt artikel 153.5 och 176 EG föreligger för *beslutade* föreskrifter till skillnad mot anmälningsskyldigheten i övriga fall som gäller förslag. Utredningen anser dock inte att detta förhållande bör påverka beredningen i Sverige.

Det bör enligt utredningens uppfattning ankomma på Kommerskollegium att efter mottagandet av underrättelse från berörda myndigheter urskilja sådana fall som ska avgöras av regeringen och efter beredning med eget yttrande överlämna dessa ärenden till regeringen.

Myndigheternas nuvarande underrättelseskyldighet till Kommerskollegium föreslås alltså vidgas till att omfatta föreskrifter på områden utanför den tekniska regelgivning som nuvarande TBT-förordning är begränsad till. Det skulle vara möjligt att begränsa denna underrättelseskyldighet till de fall som omnämnts ovan, i vilka EG-fördraget föreskriver särskild anmälningsskyldighet till Europeiska kommissionen. Utredningen anser dock att denna avgränsning är alltför snäv. Som framhålls i utredningens direktiv händer det att krav fastställs i nationell rätt som går längre än som föreskrivs i ett direktiv, s.k. goldplating (se *avsnitt 4.5.3* ovan) och att detta medför gränsdragningssvårigheter mellan det harmoniserade och icke-harmoniserade området, vilket i sin tur kan påverka valet av underrättelseform till kommissionen. Utredningen anser att det är lämpligt att Kommerskollegium, i sin egenskap av horisontell inremarknadsmyndighet, får kännedom om föreskrifter på varu- och tjänsteområdet som meddelas för att genomföra bindande gemenskapsrättsakter men som går utöver vad som krävs för genomförandet. Kommerskollegium ges härigenom möjlighet att i samråd med den föreskrivande myndigheten reda ut om det föreligger anmälningsskyldighet i den gråzon som kan uppstå mellan

det harmoniserade och icke-harmoniserade området. Detta måste också ligga i linje med grunderna för föreskriften i 6 § femte punkten konsekvensutredningsförordningen, som kräver en bedömning av om en reglering överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av EU-anslutningen, noga har iakttagits.

Utredningen anser sålunda att en myndighet under regeringen generellt bör vara skyldig att till Kommerskollegium lämna underrättelse om upprättade förslag till föreskrifter på varu- och tjänsteområdena också när det finns gemensamt överenskomna bestämmelser om harmonisering, men där dessa lämnar kvar ett utrymme för nationell reglering, t.ex. därför att det är fråga om s.k. minimiharmonisering, och myndighetens förslag innebär att ett sådant kvarstående regleringsutrymme utnyttjas. Underrättelseskyldigheten bör sålunda i princip omfatta samtliga fall där bestämmelser på varu- eller tjänsteområdena i bindande gemenskapsrättsakter genomförs genom myndighetsföreskrifter och dessa därvid går utöver vad som krävs för genomförandet av dessa rättsakter.

Nuvarande TBT-förordning täcker liksom 98/34-direktivet bara det icke harmoniserade området. I den nuvarande förordningen föreskrivs i 1 a §, första stycket, att denna inte gäller tekniska regler som enbart genomför bindande gemenskapsrättsakter. När författningsregleringen tas i anspråk också för andra syften än att genomföra anmälningsförfarandena på det icke harmoniserade området, kan den tidigare avgränsningen inte längre upprätthållas.

Myndigheternas underrättelseskyldighet bör enligt utredningens mening i stället begränsas på det sättet att någon underrättelse inte behöver lämnas *när det står klart* att den tilltänkta myndighetsföreskriften inte går utöver vad som krävs för att genomföra en bindande rättsakt.

Den föreskrivande myndigheten förfogar i allmänhet över den bästa sakkunskapen för att avgöra om en regel håller sig inom ramen för vad en gemenskapsrättsakt kräver och kan på eget ansvar bedöma frågan om underrättelse till Kommerskollegium därför kan underlåtas. Det är dock härvidlag av stor vikt att den ovannämnda föreskriften i 6 § femte punkten konsekvensutredningsförordningen noga har iakttagits.

9.5.7 Anmälningar enligt tjänstedirektivet

Enligt regeringens proposition 2008/09:187 Genomförande av tjänstedirektivet bör det finnas en möjlighet för myndigheterna att i vissa fall förena en anmälan på tjänsteområdet som faller under bestämmelserna i 98/34-direktivet med anmälan av andra föreskrifter på tjänsteområdet. Den nya författningen bör alltså ge myndigheterna möjlighet att med tillämpning av förordningens förfarande ombesörja anmälningar av föreskriftsförslag på hela det område som regleras av tjänstedirektivet.

Informationsförfarandet enligt tjänstedirektivet har redovisats under *avsnitt 7.2.2* ovan. I korthet innebär det att när medlemsstaterna inför nya krav som begränsar den fria rörligheten för tjänster eller etableringsrätten enligt artikel 15.2 i tjänstedirektivet ska dessa anmälas till kommissionen och de andra medlemsstaterna enligt artikel 15.7 i direktivet. Medlemsstaten ska då redogöra för skälen till att reglerna införs. Däri ingår att motivera hur dessa tillgodoser kraven på allmänintresse, likabehandling och proportionalitet. Anmälan till kommissionen kan ske på gängse vis genom en skrivelse till kommissionen via Sveriges ständiga representation vid EU eller – för det fall en anmälan också är aktuell enligt direktiv 98/34/EG – enligt detta direktiv.

En anmälan till kommissionen enligt tjänstedirektivet hindrar inte medlemsstaten från att anta de tilltänkta reglerna, men kommissionen kan vid behov besluta att begära att medlemsstaten avstår från att anta, eller upphäver, de aktuella bestämmelserna. Förfarandet vid kommissionen vid en anmälan enligt tjänstedirektivet skiljer sig därför från förfarandet enligt 98/34/EG-direktivet, där s.k. frysningsperioder kan inträda efter att den första tremånadersfristen har löpt ut.

I tjänstedirektivet anges att ”anmälan om ett utkast till nationell lag i enlighet med direktiv 98/34/EG ska innebära uppfyllande av den anmälningsskyldighet som föreskrivs i detta direktiv.” Det omvända kan dock inte gälla. En anmälan enligt tjänstedirektivet befriar inte från att iaktta mer långtgående skyldigheter som kan följa av bestämmelserna i direktiv 98/34/EG.

I propositionen om genomförandet av tjänstedirektivet sägs (prop. 2008/09:187; s. 79) att de två förfarandena överlappar varandra endast i två fall. Dels kan ett förslag till reglering på varuområdet innehålla ett förslag som samtidigt kan anses som ett krav på tjänsteområdet, dels kan ett förslag till regel för infor-

mationssamhällets tjänster även röra tjänstedirektivet. Regeringen påpekar här möjligheten att via direktiv 98/34/EG också anmäla krav enligt tjänstedirektivet. Det förutsätter dock att de krav som faller under tjänstedirektivet tydligt anges och motiveras i enlighet med vad som gäller enligt det direktivet. Granskningsproceduren ska inte påverkas av anmälningssättet utan bedömningen följa tillämplig procedur. Enligt regeringen bör en anmälan som avser tekniska föreskrifter eller föreskrifter rörande informationssamhällets tjänster och procedurer enligt direktiv 98/34/EG samordnas enligt förfarandet för tekniska regler, om det samtidigt avser sådan anmälan som tjänstedirektivet föreskriver. Råder oklarhet om skyldigheten att anmäla ett krav enligt såväl tjänstedirektivet som direktiv 98/34/EG, kan anmälan alltså ske i formuläret för 98/34/EG och i så fall samordnas av Kommerskollegium. Enligt regeringen krävs inte någon särskild lagreglering.

Det påpekas vidare i propositionen att regler som rör krav på tjänsteutövning och som ska anmälas enligt artikel 15.7 i tjänstedirektivet kan komma att antas genom lag, förordning eller myndighetsföreskrift. Av 20 § punkten 6 i förordningen med instruktion för Regeringskansliet framgår att Regeringskansliet ska anmäla förslag till författningar i enlighet med informationsförfaranden som följer av Sveriges medlemskap i EU. Innan författningarna antagits ska sålunda Regeringskansliet ta ställning till om de nya kraven är förenliga med artikel 15.2 och 3 i tjänstedirektivet och eventuellt anmäla dessa till kommissionen. Omfattas föreslaget dessutom av direktiv 98/34/EG, ska regeringen genom Kommerskollegiums försorg anmäla författningsförslaget enligt det direktivet och se till att anmälan samordnas enligt vad som nämnts ovan.

Regeringen anger i propositionen att det bör framgå av förordningen till lagen om tjänster på den inre marknaden att anmälningsskyldigheten även föreligger för myndigheterna i enlighet med tjänstedirektivet.

Genom TBT-förordningen är föreskrivande myndigheter ålagda att iaktta förfarandet i direktiv 98/34/EG. Att det ska kunna ske en parallell anmälan via Kommerskollegium enligt tjänstedirektivet och direktiv 98/34/EG framstår som både rationellt och möjligt.

Med hänsyn till regeringens uttalade önskemål om att samordningsmöjligheterna i här avsedda situationer tas till vara bör den av utredningen föreslagna författningen tillföras en föreskrift av den innebörden att en myndighet som underrättar Kommerskollegium om förslag till en teknisk regel eller regel för informationssam-

hällets tjänster för anmälan enligt 98/34-direktivet samtidigt också ska anmäla ett därmed sammanhängande förslag som omfattas av anmälningsskyldighet enligt artikel 15.7 i tjänstedirektivet, om inte särskilda skäl talar däremot.

Utredningen vill i anslutning härtill framhålla behovet av en hänvisning till myndigheternas särskilda anmälningsskyldighet i fråga om regler för informationssamhällets tjänster i förordningen till lagen om tjänster på den inre marknaden.

9.5.8 Kommerskollegiums åtgärder med anledning av en underrättelse

Utredningens förslag bygger genomgående på tanken att det behövs ett starkare inslag av övergripande styrning och kontroll vad gäller reglering av frågor om den fria rörligheten för varor och tjänster på den inre marknaden samt på att Kommerskollegiums upplysande och rådgivande verksamhet i frågor kring den inre marknaden också bör förstärkas, liksom dess tillsynsfunktioner. När det gäller de anmälningsprocedurer som regleras i förordningen har kollegiet redan enligt nu gällande TBT-förordning en tillsynsuppgift. Utredningen anser att denna funktion ska finnas kvar och i viss grad förstärkas. Som framgått ovan avses förordningen också tas i anspråk för ökad insyn i sådan regelgivning som kan leda till att anmälan måste ske till Europeiska kommissionen enligt EG-fördragets bestämmelser.

I fråga om Kommerskollegiums åtgärder efter mottagen underrättelse om ett förslag till teknisk reglering innehåller nuvarande TBT-förordning i 11 § undantag från skyldigheten att göra anmälan till kommissionen. Dessa undantag avser sådana situationer där de föreslagna reglerna innebär uppfyllande av skyldigheter som följer av gemenskapsrätten. Liksom i fråga om de andra föreskrifter utanför det harmoniserade området som enligt utredningens nyss gjorda överväganden under *avsnitt 9.5.6* bör omfattas av en utsträckt underrättelseskyldighet för de föreskrivande myndigheterna, kan det naturligtvis i sådana fall tänkas finnas utrymme för olika uppfattningar huruvida den tilltänkta regleringen går utöver vad som krävs för att tillgodose de gemenskapsrättsliga kraven.

Utredningen anser att det även fortsättningsvis bör ankomma på Kommerskollegium att tillämpa de ifrågavarande undantagen, till vilka utredningen återkommer under *avsnitt 9.5.10*.

Nuvarande föreskrifter gör klart att det ankommer på kollegiet att efter mottagen underrättelse om förslag till nya regler pröva om förslaget är förenligt med Sveriges gemenskapsrättsliga och internationella förpliktelser. Enligt den nuvarande TBT-förordningen ska Kommerskollegium snarast anmäla till regeringen om en föreslagen regel kan komma att inverka störande på Sveriges handelspolitiska förbindelser. Denna föreskrift, som utredningen tar under särskilt övervägande i betänkandets följande avsnitt, förutsätter uppenbarligen att kollegiet underkastar föreslagna regler en oberoende bedömning. TBT-förordningen måste också i andra fall anses förutsätta att kollegiet gör en mer ingående bedömning av föreslagna regler än som uttryckligen föreskrivs. Det kan exempelvis inte antas att tanken varit att kollegiet utan vidare ska vidarebefordra föreskriftsförslag till kommissionen eller andra mottagare som enligt dess bedömning inte alls omfattas av anmälningsskyldighet enligt direktivet eller WTO-avtalens bestämmelser.

Särskilt med hänsyn till de nya uppgifter som enligt utredningens förslag i det föregående ska ankomma på Kommerskollegium och till utredningens överväganden i det följande *avsnittet 9.5.9* om överlämnande av ärenden till regeringen också i andra fall än de förut behandlade anser utredningen att en ny författning bör innehålla en närmare precisering av de bedömningar och åtgärder som ska ankomma på kollegiet i anledning av en myndighets underrättelse om ett upprättat förslag till regel.

Utredningen anser att kollegiets uppgifter enligt den föreslagna förordningen om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden bör preciseras på så sätt att det av förordningen uttryckligen bör framgå att Kommerskollegium i anledning av en mottagen anmälan med förslag till nya föreskrifter eller andra regler ska pröva om förslaget är förenligt med Sveriges gemenskapsrättsliga och internationella förpliktelser och härvid fästa särskilt avseende vid principen om att den fria rörligheten inte får hindras oproportionerligt, att principen om ömsesidigt erkännande är tillgodosedd samt att möjligheterna till anpassning till standard tagits till vara. Kollegiet bör i beslut ta ställning till om anmälningsskyldighet föreligger och vilken procedur för anmälan som är tillämplig.

Om det behövs för den självständiga prövning som kollegiet bör göra i fråga om förslagets förhållande till Sveriges förpliktelse bör kollegiet kunna begära erforderliga klargöranden från den myndighet som lämnat underrättelsen.

Det ska framhållas att förtydligandet att Kommerskollegium ska företa en oberoende bedömning inte innebär annat än att en föreskrivande myndighet i sin underrättelse till kollegiet bör ange om underrättelsen åsyftar anmälan enligt direktiv 98/34/EG, tjänstedirektivet, EG-fördraget eller Sveriges åtaganden enligt WTO. Kommerskollegium ska emellertid oberoende härav företa en självständig bedömning som också är inriktad på om ärendet ska överlämnas till regeringen.

9.5.9 Överlämnande av ärenden till regeringen i vissa fall

Utredningen har i det föregående föreslagit att TBT-förordningens nuvarande system med underrättelser från myndigheterna till Kommerskollegium angående förslag till nya regler som kan påverka den fria rörligheten för varor och tjänster, vilket för närvarande är inriktat på att tillgodose 98/34-direktivets krav på anmälan till kommissionen, ska byggas ut och tas i anspråk för att skapa en fastare ram för regeringens kontroll av myndigheternas normgivning på den inre marknadens område. Ställningstagandena innebär att underrättelse ska lämnas inte bara utanför det harmoniserade området utan även på det harmoniserade, om de tilltänkta föreskrifterna går utöver vad som krävs för harmoniseringens genomförande. Ett huvudsyfte härmed är sådana ärenden som kräver horisontell genomlysning och påkallar mer övergripande politiska bedömningar ska filtreras fram. I sådana fall ska Kommerskollegium enligt utredningens förslag med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande.

Även den nuvarande TBT-förordningen förutsätter att Kommerskollegium i vissa fall ska vidta en sådan åtgärd.

Nuvarande reglering

Den nuvarande TBT-förordningen föreskriver i 12 § att om Kommerskollegium finner att en föreslagen regel skulle inverka störande på Sveriges handelspolitiska förbindelser, ska kollegiet snarast anmäla detta till regeringen. I sådant fall får kollegiet också enligt andra stycket underställa regeringen frågan om förslaget ska anmälas till Europeiska kommissionen.[13]

[13] Liksom WTO-sekretariatet.

Föreskriften motsvarar en bestämmelse som tillkom genom 1990 års TBT-förordning.[14] Vid tillkomsten uttalades att kollegiet skulle uppmärksamma regeringen på situationer som kunde leda till handelspolitiska komplikationer och anmäla saken till regeringen med angivande av skäl. Det skulle röra sig om situationer där det är uppenbart olämpligt att anmäla ett förslag som medför tekniska handelshinder. I förordningsmotiven anfördes också att om Kommerskollegium skulle finna att det från andra parter kunde finnas kraftiga invändningar mot en föreslagen regel fick kollegiet underställa regeringen frågan huruvida anmälan ska äga rum.[15]

Utredningen, som i ett tidigt skede av utredningsarbetet uppmärksammade att föreskriften under en följd av år utnyttjats mycket sparsamt, har hemställt om särskilt yttrande från Kommerskollegium avseende tillämpningen av TBT-förordningens 12 §.

Yttrande från Kommerskollegium

Av kollegiets yttrande framgår i huvudsak följande.

Kollegiet har gjort underrättelser enligt 12 § endast i ett fåtal fall under åren 2001 och 2003. I dessa fall befarade kollegiet att förslagen skulle kunna ge upphov till detaljerade utlåtanden. Kollegiet saknar statistik för åren 1995–2000, men enstaka underrättelser lär ha förekommit.

Kollegiet har inte ansett att förslag som skulle kunna ge upphov till kommentarer omfattas av paragrafen. Kommentarer avges när ett anmält förslag, även om det överensstämmer med gemenskapslagstiftningen, väcker frågor om tolkning eller kräver ytterligare information om bestämmelserna kring förfarandet.

Utöver nämnda fall har kollegiet inte tagit informella kontakter med regeringen och inte heller fått signaler om att regeringen efterlyser sådana kontakter.

I de två fall då kollegiet tillämpat bestämmelsen underställde det regeringen frågan om föreskriftsförslagen skulle anmälas till kommissionen. Dessa ärenden rörde förslagens överensstämmelse med sekundärrätten respektive den korrekta utformningen av en klausul om ömsesidigt erkännande. Regeringen beslutade i båda fallen att anmäla förslagen i oförändrad utformning, och det visade sig att dessa inte ådrog sig några detaljerade utlåtanden.

[14] Nämligen i 13 §.
[15] Förut anmärkta förordningsmotiv s. 17.

Kollegiet uttrycker uppfattningen att det oftast är omöjligt att förutsäga om ett förslag kan ådra sig detaljerade utlåtanden. Detta gäller framför allt i samband med bristande överensstämmelse med sekundärrätten. Kollegiets statistik visar att 30 av 188 svenska anmälningar under åren 2002–2006 resulterade i detaljerade utlåtanden. Sammanlagt 12 av dessa 30 ärenden rörde detaljerade utlåtanden från kommissionen och andra medlemsstater rörande bristande överensstämmelse med sekundärrätten. Värt att notera är också att andelen klagomål från kommissionen rörande bristande överensstämmelse med sekundärrätten har mer än fördubblats sedan 2002. Detta framgår av kollegiets utredning dnr. 159-0204-2008; Problem för fri rörlighet på den inre marknaden.

Kollegiets granskning av föreskriftsförslag avser inte förslagens överensstämmelse med sekundärrätten, eftersom kollegiet saknar den specialistkompetens som krävs och anser sådan granskning ligga utanför kollegiets uppdrag. Kollegiet kan ha kunskap om problem på vissa områden genom de handelshinder som anmäls till SOLVIT, men detta är snarare undantaget. När det gäller förslagens överensstämmelse med sekundärrätten borde förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning underlätta arbetet, eftersom förenligheten ska framgå av konsekvensutredningen.[16]

Kollegiet bedömer att dess samarbete med myndigheterna i samband med anmälningsförfarandet allmänt sett fungerar bra. Myndigheterna rättar sig för det mesta efter kollegiets synpunkter, och kollegiet har endast i ett fåtal fall behövt påpeka att möjligheten till en 12 §-underrättelse till regeringen finns. Enligt kollegiet bör man tänka på att frågan om tillämpning av paragrafen vanligtvis kommer mycket sent i processen. Myndigheten planerar normalt sitt föreskriftsarbete, och det kan finnas strama tidsramar. En sådan åtgärd främjar därför knappast ett bra samarbete med myndigheterna. Dessutom kan myndigheten göra en annan juridisk bedömning än kollegiets. De kan också vara beredda att ta risken och se om deras förslag passerar anmälningsförfarandet utan reaktioner. Enligt kollegiets uppfattning har dialogen mellan kommissionen och myndigheterna också en pedagogisk effekt, varför kollegiet inte anser att man ska arbeta för att undvika detaljerade utlåtanden under alla omständigheter.

[16] Utredningen hänvisar här till betänkandets avsnitt om konsekvensutredningar och vad detta innehåller angående tilltänkta reglers förenlighet med sekundärrätten (avsnitt 7.1.2) samt till övervägandena under 9.5.5 ovan.

Kollegiet framhöll sammanfattningsvis att det haft svårigheter med tillämpningen av förordningens 12 § och att det inte var givet att dess tolkning, att paragrafen var tillämplig i fall då förslag kunde ge upphov till detaljerade utlåtanden, var riktig. Denna tolkning var en av anledningarna till att fler underrättelser enligt paragrafen inte hade kommit till stånd. Kollegiet ansåg därför att det var positivt om utredningen närmare övervägde behovet och eventuella kriterier för tillämpningen av 12 §.

Utredningens synpunkter i anslutning till Kommerskollegiums yttrande

Utredningen kan konstatera att kollegiets tillämpning av 12 § i dagsläget präglas av betydlig restriktivitet. Samtidigt framgår emellertid av yttrandet att paragrafen såtillvida fyller en funktion, som det tydligen förekommer att kollegiet åberopar föreskriftens innehåll vid sin dialog med föreskrivande myndigheter.

Utredningen har under sina tidigare överväganden gjort bedömningen att det finns ett behov av att stärka regeringens övergripande styrning och kontroll på den inre marknadens område och att härvid också Kommerskollegium bör ges en tydligare roll.

Det är dock inte utredningens tanke att anmälningsförfarandet ska underkastas sådan kontroll och styrning att detaljerade utlåtanden under alla omständigheter ska förebyggas. Utrymme ska självfallet finnas för den dialog mellan berörda parter som anmälningsförfarandet syftar till. Såtillvida delar alltså utredningen den inställning som kollegiet gett uttryck för. Delvis i anslutning till de av kollegiet framförda synpunkterna vill utredningen vidare ge uttryck för följande överväganden i frågan om vilka bedömningar som kollegiet bör inrikta sig på och vilka ärenden som bör överlämnas till regeringens avgörande.

Det kan säkert vara riktigt, såsom anförs i kollegiets yttrande till utredningen, att kommissionens reaktion på gjorda anmälningar kan vara svår att förutsäga. Det kan hända att kommissionens agerande i det särskilda fallet beror av förhållanden som ligger utanför ett rent rättsligt bedömande. Ibland kan det tänkas röra sig om policybetonade överväganden. Det kan också vara så att en reaktion från kommissionen återspeglar att det i ärendet har förekommit framställningar underhand, t.ex. från utländska marknads-

operatörer som haft konkurrensintressen att bevaka. Skilda andra faktorer kan tänkas inverka.

Detaljerade utlåtanden från kommissionen kommer under alla förhållanden till regeringens kännedom. Bestämmelsen i nuvarande 12 § TBT-förordningen syftar inte till att ge Regeringskansliet längre tid att förbereda en respons på ett förväntat detaljerat utlåtande. Motiven är i utpräglad grad inriktade på att regeringen ska äga det bestämmande inflytandet över myndigheternas normgivning och i en del fall utöva detta på ett stadium då ett anmälningsförfarande ännu inte inletts. Det är också utredningens egen inställning i frågan.

Den granskning som Kommerskollegium med sin särskilda sakkunskap kan och bör företa ska enligt utredningens uppfattning framför allt vara av gemenskapsrättslig karaktär och i synnerhet gälla vilka regleringsskäl som anförs för regleringen och den intresseavvägning mot vikten av fri rörlighet som krävs. Ett huvudsyfte är att filtrera ut de ärenden som kräver särskild horisontell genomlysning och kan innefatta politiska lämplighetsbedömningar.

I den dialog med den föreskrivande myndigheten som förutsätts äga rum redan vid samrådet är det naturligt att kollegiet framhåller betydelsen av den fria rörligheten på den inre marknaden och den tyngd den inre marknadens funktion tillmäts vid rättsliga bedömningar på området.

Det är enligt utredningen alldeles legitimt och kan säkerligen emellanåt vara väl påkallat att kollegiet framhåller sin tillsynsroll på inremarknadsområdet och möjlighet att förelägga eller underställa regeringen frågan om en tilltänkt handelshindrande reglering ska anmälas till kommissionen enligt 98/34-proceduren. Utredningen vill emellertid ånyo understryka att den i likhet med kollegiet inte anser att det kan vara fråga om att undantagslöst söka avstyra varje myndighetsåtgärd som kan leda till restriktioner för den fria rörligheten.

Som utredningen i flera sammanhang framhållit bygger gemenskapsrätten i fråga om den fria rörligheten på den inre marknaden på en balans mellan motstående intressen, som i en del fall ytterst beror på en judiciell avvägning. Vid avvägningen äger intresset av fri rörlighet företräde på så sätt att bevisbördan för att en handelshindrande åtgärd är befogad vilar på det enskilda medlemslandet. Det är av väsentlig betydelse att det regleringsändamål som uppbär en tilltänkt rörlighetshindrande reglering är klart och tydligt preciserat.

Om kollegiets granskning av ett förslag till nya regler leder till att det på goda grunder kan förväntas en reaktion från kommissionen, bör detta självfallet tillmätas betydelse. Det bör emellertid inte vara det enda eller det avgörande kriteriet för om regeringens prövning kan vara påkallad. Vad det bör handla om är, som utredningen redan varit inne på, snarare att urskilja fall där frågan om anmälan av ett förslag bör beredas inom Regeringskansliet och beslut fattas på regeringsnivå i syfte att tillgodose ett behov av horisontella överväganden och politiska överväganden av mer övergripande natur. Dessa aspekter måste enligt utredningens uppfattning finnas med i kollegiets överväganden från början.

Något allmänt kriterium som kan tillämpas i alla uppkommande situationer kan enligt utredningens uppfattning i själva verket inte uppställas. Härför är de frågor som kan uppkomma med anledning av en underrättelse till kollegiet av alltför olikartad karaktär.

Utredningen har all förståelse för att kollegiet inte i allmänhet kan gå in i en närmare bedömning av sakfrågor som det faller under den föreskrivande myndighetens särskilda kompetens att bedöma. Det kan t.ex. knappast bli fråga om att kollegiet ska kontrollera hållfastheten av medicinsk eller teknisk dokumentation som åberopas till stöd för en föreskrift till skydd för människors liv eller hälsa. Sådana regleringsskäl väger för övrigt tungt vid en gemenskapsrättslig bedömning I många fall får kollegiets granskning i huvudsak gå ut på att myndigheten tillhandahållit ett tillräckligt robust underlag som möjliggör en bedömning av skälens vikt. I kollegiets uppdrag bör alltså anses ingå att noga undersöka det till stöd för den föreslagna regleringen åberopade regleringsintresset och se efter att de sakskäl och vetenskapliga argument som kan förebringas till stöd för åtgärden kommer till tydligt uttryck. Frågan om förslaget kan ge upphov till ett detaljerat utlåtande eller reaktioner är i dessa fall inte nödvändigtvis utslagsgivande.

Om en rent rättslig bedömning av ett författningsutkast utfaller så, att det står klart att utkastet inte kan hålla vid prövning och att en reaktion i form av ett detaljerat utlåtande från kommissionen av detta skäl kan påräknas ifall utkastet anmäls i föreliggande skick, finns det naturligtvis goda skäl att föra anmälningsärendet under regeringens bedömande.

Det skulle kunna röra sig om öppen diskriminering, t.ex. i form av dubbelkontroll. Det skulle kunna tänkas att en myndighet vill låta en importvara som är legitim inom en annan del av gemenskapen och som måste förutsättas där ha varit föremål för kontroll

undergå ett utdraget provningsförfarande enligt egna närmare föreskrifter. Det kan också tänkas vara fråga om att en importvara beläggs med någon särskild avgift. I sådana fall finns knappast någon utsikt att med framgång försvara den föreslagna regleringen.

Ett annat exempel skulle kunna vara att en myndighet med stöd av regleringshänsyn som hänför sig till miljö- eller djurskydd i mer allmän mening eller med stöd av något annat regleringsskäl som inte är upptaget i fördragets artikel 30 insisterar på anmälan av ett förslag till en föreskrift som är öppet särbehandlande.

Vad gäller principen om ömsesidigt erkännande kan ofta uppstå svårbedömda frågor om likvärdig skyddsnivå, vilka kan tänkas ha missbedömts av den myndighet som lämnat underrättelse.

Leder i sådana fall inte kollegiets dialog med den föreskrivande myndigheten till en lösning som är förenlig med gemenskapsrättens krav bör enligt utredningens uppfattning frågan överlämnas till regeringens avgörande.

I andra fall kan rättsläget vara mindre tydligt.

Det skulle t.ex. kunna röra sig om en tilltänkt svensk särregel på ett område där samstämmighet föreligger om relevanta skyddsaspekter och en minimiharmonisering föreligger. I sådana fall kan utrymmet för en handelshindrande föreskrift behöva prövas med särskild eftertanke och därmed också frågan om anmälan av regelförslaget till kommissionen.

En reglering som inte kan stödjas på något regleringshänsyn som erkänns i fördraget och i fråga om vilket det inte genom tidigare praxis står klart att EG-domstolen godtar en reglering som den tilltänkta, tillhör ytterligare en annan kategori. En fråga av detta slag ska enligt utredningens uppfattning inte drivas på det gemenskapsrättsliga planet av en enskild myndighet.

I fråga om den fria rörligheten på den inre marknaden bygger visserligen det gemenskapsrättsliga systemet på en avvägning mellan motstående intressen, där intresset av fri rörlighet har företräde på så sätt att bevisbördan för att en handelshindrande åtgärd är befogad vilar på det enskilda medlemslandet. Det ska dock finnas utrymme att föra fram specifika svenska lösningar som motiveras av säkerhets- eller skyddsaspekter som ges hög prioritet här i landet. Det skulle t.ex. kunna tänkas finnas specifika miljö- eller djurskyddsintressen, vilka inte ägnas samma uppmärksamhet i andra delar av Europa.

Det bör emellertid i sådana fall handla om att tillgodose väsentliga svenska samhällsintressen och finnas en politisk vilja att pröva

utrymmet för att tillgodose ett sådant intresse även på bekostnad av den fria rörligheten på den inre marknaden. Bedömningar av detta slag bör enligt utredningens uppfattning göras av regeringen. Det bör inte ankomma på enskilda myndigheter att på egen hand driva frågor av detta slag. Den svenska ståndpunkten kan ytterst komma att underkastas domstolsprövning. Om det redan från början står klart att en mer profilerad svensk ståndpunkt kan förväntas komma under EG-domstolens judiciella bedömning, måste den bygga på välöverlagd politisk prioritering och en hållfast rättslig argumentation.

Överväganden om när ett ärende bör överlämnas till regeringen

Det framgår av tidigare avsnitt att i det fall Kommerskollegium vid sin prövning finner att ett förslag till tekniska regler eller föreskrifter bör anmälas till Europeiska kommissionen enligt EG-fördraget ska kollegiet med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen. Det är här fråga om föreskrifter som går utöver gemensamt överenskomna harmoniseringsåtgärder i fråga om varor och tjänster, där regeringen blir skyldig att anmäla föreskrifterna enligt artikel 95 EG, 176 EG eller 153.5 EG.

Därutöver bör enligt utredningen ett ärende som annars kan handläggas på myndighetsnivå överlämnas till regeringen om det vid en rättslig bedömning kan antas att den tilltänkta regleringen inte är förenlig med gemenskapsrätten eller någon annan internationell förpliktelse eller att förslaget bygger på en avvägning mellan intresset av fri rörlighet för varor och tjänster och ett motstående regleringsintresse som bör bli föremål för särskilt övervägande. Likaså bör regeringen uppmärksammas på fall där det behövs en övergripande politisk bedömning.

Utslagsgivande bör däremot inte vara huruvida kommissionen kan antas välja att prioritera en svensk anmälan enligt förfarandet under direktiv 98/34/EG och göra den till föremål för ett detaljerat utlåtande. Samma gäller reaktioner och invändningar från andra parter i anmälningsförfarandet. Härtill ska dock samtidigt framhållas att det kan finnas ett behov av politiska överväganden, t.ex. om det av särskilda skäl i något visst fall på förhand står klart att en stat med vilken Sverige har viktiga handelsförbindelser kan förväntas reagera mot ett förslag.

I fråga om överlämnande av ärenden till regeringen bör slutligen ytterligare tillfogas att det bör finnas en möjlighet för en föreskrivande myndighet att påkalla regeringens prövning, om Kommerskollegium funnit att ett av myndigheten utarbetat förslag inte omfattas av anmälningsskyldighet. Att en myndighet i något gränsfall skulle vilja mot kollegiets uppfattning genomdriva en anmälan av sitt förslag är i och för sig osannolikt, men särskilt i betraktande av att följden av underlåten anmälan kan bli att en föreskrift inte får tillämpas, bör myndigheten ges denna möjlighet.

Bestämmelserna i den föreslagna förordningen bör slutligen bereda Kommerskollegium möjlighet att oavsett vad som annars föreskrivs efter eget bedömande underställa regeringen frågan om anmälan av ett förslag.

Mot bakgrund av utredningens olika överväganden i det föregående anser utredningen att den nuvarande föreskrift i TBT-förordningens 19 § kan avvaras, enligt vilken den föreskrivande myndigheten är ålagd att i vissa fall inhämta regeringens godkännande innan en teknisk regel beslutas.

9.5.10 Undantag från anmälningsplikten

Undantag från anmälningsskyldigheten enligt direktivet eller de internationella avtalen anges i den nuvarande TBT-förordningens 11 §, som det i princip ankommer på Kommerskollegium att tillämpa. Utredningen föreslår att till undantagen tillfogats en hänvisning till den föreslagna förordningen om varor på den inre marknaden med hänsyn till att de marknadsingripanden som där åsyftas ska anmälas enligt de förfaranden som omfattas av denna förordning och inte är anmälningspliktiga enligt direktiv 98/34/EG. Detta gäller redan för motsvarande marknadsingripanden enligt förordningen (1993:1322) om informationsutbyte inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i fråga om farliga konsumentvaror och förordningen (1993:1535) om informationsutbyte inom Europeiska unionen i fråga om farliga livsmedel, vilka sedan tidigare omnämns i TBT-förordningen.

9.5.11 Inkomna utlåtanden och kommentarer, m.m.

Sedan tidigare har gällt att Kommerskollegium ska hålla regeringen och berörda myndigheter underrättade om meddelanden och kommentarer som kommit in till kollegiet med anledning av en anmälan till kommissionen eller enligt de internationella avtalen. Kommerskollegium ska dessutom lämna regeringen underlag för svar till kommissionen och andra berörda parter, sända iväg de svar som regeringen beslutar samt ombesörja publicering av notiser och sköta annan informationsverksamhet.

Den myndighet som anmält regelförslaget till Kommerskollegium ska på kollegiets begäran tillhandahålla ett underlag för besvarande av kommentarer. Har kommissionen avgett ett detaljerat utlåtande med anledning av förslaget, ska sådant underlag alltid lämnas.

Utredningen vill här framhålla att s.k. detaljerade utlåtanden från kommissionen i anmälningsärenden är ställda direkt till regeringen. Enligt direktiv 98/34/EG kan detaljerade utlåtanden avges också av medlemsstaterna.

Enligt utredningens uppfattning bör utgångspunkten för regleringen vara att det ankommer på kollegiet att till den myndighet som lämnat underrättelsen vidarebefordra detaljerade utlåtanden som kommit in till kollegiet i anhängiga anmälningsärenden, även om kollegiet mottar dessa från Regeringskansliet. Beträffande Regeringskansliets handläggning härvidlag kan det finnas utrymme för närmare reglering i de föreskrifter och cirkulär som reglerar verksamheten där.

Av övriga meddelanden och kommentarer som omfattas av kollegiets skyldigheter enligt första stycket bör särskilt framhållas sådana meddelanden från kommissionen som inverkar på de tidsfrister inom vilka en myndighet inte får meddela föreskriften. Försummar en myndighet vid utfärdandet av en föreskrift eller annan regel att iaktta dessa frister utgör det ett fördragsbrott. Till undvikande av fel föreslår utredningen att myndigheten uttryckligen åläggs att före beslut hos Kommerskollegium förvissa sig om att inget sådant hinder föreligger.

Kommentarer som inte utgör detaljerade utlåtanden medför ingen annan rättslig verkan än en skyldighet att så långt det är möjligt ta hänsyn till synpunkterna. Synpunkter kan naturligtvis också tänkas komma fram i andra former än dem som regleras i direktivet.

9.5.12 Myndighetens beslut och underrättelse därom

Vid det slutliga utarbetandet av en regel eller föreskrift som varit föremål för anmälan enligt direktiv 98/34/EG ska myndigheten eftersträva att så långt möjligt tillgodose sådana synpunkter som kommissionen eller medlemsstaterna lämnat i anledning av myndighetens förslag, där det kan ske utan att syftet med regeln eller föreskriften förfelas. Utredningen anser att det bör införas en föreskrift om att myndighet före beslut om antagande och utfärdande av en regel ska förvissa sig hos Kommerskollegium att det inte föreligger hinder att besluta regeln eller föreskriften.

9.6 Ökat genomslag för EG-fördragets grundprinciper

Utredningens bedömning och förslag: Inremarknadsutredningen anser att det är viktigt att en tydlig skillnad görs mellan EU-samarbetet och annat internationellt samarbete när det gäller alla författningar som hänvisar eller anknyter till de bägge samarbetsformerna. EU bör inte betraktas som en utomstående organisation, utan som den politiska och rättsliga gemenskap som vi är en del av.

Starka skäl talar för att övergripande principer som är gemensamma för varor och tjänster förs in i en grundläggande lagreglering som avser Sveriges skyldigheter till följd av medlemskapet i EU. Svårigheten att tillämpa EG-rätten korrekt i Sverige beror till stor del på att de som har att tillämpa reglerna känner sig obekväma med att direkt lägga fördragsbestämmelser och praxis kring dessa till grund för sin rättstillämpning. Svenska upplysningsbestämmelser åtföljda av klargörande lagmotiv skulle sannolikt underlätta tillämpningen.

Förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen bör omarbetas i grunden. Utredningen föreslår emellertid vissa tillägg och förändringar i den nuvarande författningstexten.

9.6.1 Inledning

Hittills har förslag till regleringar presenterats som riktar sig till myndigheter och i några fall också rör enskilda. Det har i huvudsak handlat om vilka skyldigheter den svenska statsförvaltningen har till följd av EU:s regler om fri rörlighet för varor. Det har kunnat konstateras att statliga myndigheter har ett omfattande ansvar på inremarknadsområdet. Detta gäller såväl föreskrivande verksamhet som marknadskontroll och annan regeltillämpning. Det måste dock framhållas att de EG-rättsliga skyldigheterna självfallet inte bara riktar sig till myndigheter. Det rör sig om skyldigheter som åvilar Sverige som medlemsstat. Hur dessa ska genomföras nationellt är i princip en fråga som varje medlemsstat får avgöra, så länge skyldigheterna genomförs effektivt och regelverket respekteras.

Naturligtvis omfattas regeringens och riksdagens föreskrivande verksamhet i lika hög grad som myndigheternas av de skyldigheter som följer av det EG-rättsliga regelverket. När det gäller utformning av regler som kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor eller tjänster gäller sålunda precis samma krav som har redovisats i det föregående beträffande myndigheterna. De anmälningsskyldigheter som gäller för tekniska föreskrifter, föreskrifter rörande informationssamhällets tjänster och tjänster i allmänhet gäller fullt ut också för regeringen och riksdagen. Det är dock regeringen som får ta ansvar för anmälningar av förslag till författningar som ska beslutas av riksdagen.

Härtill kommer att kommuner och landsting i flera avseenden också omfattas av det samlade regelverket om EU:s inre marknad. Utredningen har emellertid konstaterat att flertalet horisontellt inriktade svenska författningar inom utredningens område riktar sig till statliga myndigheter under regeringen, vilket innebär att kommunala myndigheter står utanför systemen (*avsnitt 6.5*). Utredningen har mot denna bakgrund föreslagit att kommunala myndigheter ska omfattas av den övergripande förordningen om fri rörlighet för varor på den inre marknaden. Detta kan dock inte anses vara en fullgod lösning.

Mot denna bakgrund finner utredningen anledning att ta upp frågan om behovet av övergripande lagregler som ger entydig vägledning för alla som berörs av de EG-rättsliga reglerna. Som berörts tidigare kan det i vissa situationer vara lämpligt med både upplysningsbestämmelser och viss dubbelreglering, även om det inte stämmer med svensk lagstiftningstradition. Det är viktigt att

bevarandet av en tradition inte tillmäts så avgörande betydelse att detta går ut över de aktuella reglernas genomslag och effektiva tillämpning. Som framgått tidigare har Sverige mycket att vinna på att de EG-rättsliga reglerna tillämpas korrekt. Det är inte, vilket ibland hävdas, enbart en fråga om lojal regelanpassning till följd av medlemskapet i EU. Det handlar i grunden om att tillvarata en outnyttjad ekonomisk potential som den inre marknaden erbjuder.

9.6.2 Fördelar med lagform

När lagform används innebär detta att föreskrifterna blir gällande för alla som på något sätt berörs av dem. De blir sålunda tillämpliga t.ex. inom Regeringskansliet och för kommunerna. Kommunala myndigheter berörs inte av regeringsförordningar, om det inte är särskilt föreskrivet. Det är av denna anledning som kommunernas skyldigheter i dagsläget inte omfattas av den större delen av inremarknadsregleringen, även om några av utredningens förslag i det föregående i viss utsträckning syftar till att ändra på detta förhållande. Utredningen anser mot denna bakgrund att lagform bör tillgripas även i fall då det inte är strikt motiverat av grundlagsskäl, om det behövs för att klargöra och tydliggöra de huvudregler som följer av EU:s regelverk och är grunden och utgångspunkten både för vägledande praxis och för den närmare sekundärrättsliga reglering som måste införlivas med svensk rätt. Det medför också den fördelen att de regler som bildar grundstruktur synliggörs och kan förklaras i allmänt tillgängliga förarbeten. Motivuttalanden i förarbeten kan visserligen inte på det EG-rättsliga området betraktas som annat än på fakta och erfarenhet grundade bedömningar om hur frågorna kan komma att bedömas av i sista hand EG-domstolen.[17] Det får emellertid ankomma på de rättstillämpande myndigheterna och i sista hand domstolarna att värdera tyngden av sådana motivuttalanden eller begära förhandsavgöranden.[18]

[17] Prop. 1994/95:19, s. 529 om Sveriges medlemskap i EU.
[18] Se Lagrådets yttrande av den 20 februari 2002 över den lagrådsremiss som låg till grund för regeringens prop. 2001/02:121 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om mönsterskydd, m.m.

9.6.3 Lagreglering av EU-medlemskapet

Mot denna bakgrund bör övervägas om det inte finns anledning att införa några av de övergripande principer som är gemensamma för varor och tjänster i en grundläggande lagreglering som avser Sveriges skyldigheter till följd av medlemskapet i EU. Det är utredningens uppfattning att svårigheten att tillämpa EG-rätten korrekt i Sverige till stor del beror på att de som har att tillämpa reglerna inte känner sig bekväma med att direkt lägga fördragsbestämmelserna och EG-domstolens tillhörande rättspraxis till grund för sin rättstillämpning. Grundläggande principer såsom principen om ömsesidigt erkännande och proportionalitetsprincipen följer direkt av EG-fördraget och EG-domstolens rättspraxis och ska tillämpas av nationella domstolar och andra myndigheter. Både tjänstedirektivet och varupaketet signalerar att tillämpningen av dessa principer inte har fungerat tillfredsställande i EU:s medlemsländer hittills. Svenska upplysningsbestämmelser med klargörande lagmotiv skulle sannolikt underlätta tillämpningen väsentligt.

Förvaltningskommittén har understrukit att det i lag bör framgå vem som tar ställning och vem som företräder Sverige i beslut om EG-lagstiftning. Kommittén föreslår att en grundläggande lagreglering om beslut i EU-ärenden bör införas i en särskild lag om den statliga förvaltningen, eller i ”EU-lagen” (1994:1500) som samtidigt bör få ändrad rubrik till ”lag om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen”.[19] Förvaltningskommittén utvecklar inte sitt resonemang om regleringen i EU-lagen ytterligare och lämnar inte heller några lagförslag.

Det är Inremarknadsutredningens mening att starka skäl talar för att sådana mer allmänna regler som här berörts skulle kunna tas upp i en övergripande författning och instämmer därmed i Förvaltningskommitténs förslag att en grundläggande lagreglering om beslut i EU-ärenden bör införas. Förvaltningskommittén föreslog att sådana regler skulle införas antingen i en särskild lag om den statliga förvaltningen eller i EU-lagen. Utredningen diskuterar i det följande i vad mån en sådan reglering även skulle kunna innehålla regler som tar direkt sikte på skyldigheter som följer av den inre marknaden. Först ska dock den nuvarande övergripande regleringen av Sveriges medlemskap i EU kommenteras.

[19] SOU 2008:118, s. 89.

9.6.4 Nuvarande reglering av EU-medlemskapet

Utredningen har i *avsnitt 6.7* kortfattat berört den svenska grundlagsregleringen av EU-medlemskapet. Det framgår där att år 2004 tillsattes en ny utredning för en samlad översyn av regeringsformen, däribland bestämmelserna avseende medlemskapet. Utredningen lade fram sitt betänkande (SOU 2008:125) En reformerad grundlag i december 2008. Enligt denna utredningen är vårt medlemskap i EU det internationella samarbete som har störst direkt inverkan på det svenska samhället, något som bl.a. kommer till uttryck genom den omfattande överlåtelse som har skett av svensk beslutanderätt från riksdag och regering till EU:s institutioner.[20] En stor andel av de bestämmelser som svenska medborgare har att följa har numera sin grund i regler meddelade på EU-nivå, inte enligt regeringsformens bestämmelser om normgivning. De grundläggande bestämmelserna meddelas i dessa fall inte av riksdag eller regering utan av organ på EU-nivå.

Gemenskapsrätten har på de områden som den reglerar företräde framför konkurrerande nationella bestämmelser, däribland i princip även regeringsformen och våra andra grundlagar. Den slutliga uttolkningen av sådana bestämmelser görs av EG-domstolen och inte av de domstolar som i regeringsformen utpekas som högsta dömande instanser, dvs. Högsta domstolen och Regeringsrätten.

På de områden som berörs av en överlåtelse kan Sverige inte längre på egen hand ingå internationella överenskommelser med andra stater eller med internationella organisationer.

En grundtanke vid införandet av regeringsformen var att denna borde spegla de faktiska politiska förhållandena i landet. Enligt grundlagsutredningen kan regeringsformen knappast anses leva upp till denna målsättning på EU-området. Hänvisningarna till EU sker i fyra spridda och mer funktionellt inriktade bestämmelser. Ur dessa går medlemskapet bara indirekt att utläsa. Enligt grundlagsutredningen bör emellertid EU-medlemskapet tydligt framgå för den som tar del av regeringsformen. Grundlagsutredningens förslag är därför att det förhållandet att Sverige är medlem i EU bör anges redan i 1 kap. om statsskickets grunder. Grundlagsutredningen finner dock inte anledning att låta medlemskapets konsekvenser framgå av var och en av de särskilda bestämmelser i regeringsformen som på något sätt påverkas.

[20] SOU 2008:153, s. 493.

Grundlagsutredningen har föreslagit följande bestämmelse:

10 § Sverige är medlem i Europeiska unionen. Sverige deltar även inom ramen för Förenta nationerna och Europarådet samt i andra sammanhang i internationellt samarbete.

Olämpligt att jämställa EU-samarbetet med annat internationellt samarbete

Inremarknadsutredningen välkomnar den ändring som föreslås av grundlagsutredningen, men anser att det finns skäl som talar mot att i första kapitlet i Regeringsformen jämställa eller koppla samman EU-samarbetet med annat internationellt samarbete.

För det första överensstämmer inte detta med hur EU-samarbetet regleras i regeringsformens 10 kap. Såsom Förvaltningskommittén påpekat i sitt betänkande, gör den svenska regeringsformen en åtskillnad mellan å ena sidan hur överenskommelser sluts med andra stater och mellanfolkliga organisationer i allmänhet och å andra sidan hur beslutandet inom EU ska gå till (RF 10:2 och RF 10:5).[21]

För det andra finns det starka pedagogiska skäl att skilja mellan EU-medlemskapet och annat internationellt samarbete. Såsom Förvaltningskommittén har betonat kan beslut på unionsnivå ha direkta verkningar för medborgare och företag i unionen. EU-samarbetet bör inte jämställas med traditionellt folkrättsligt samarbete som bedrivs utanför landets gränser och därmed blir förknippat med utrikespolitik i allmänhet. Att unionen framstår som en utomstående organisation, i stället för den politiska och rättsliga gemenskap som vårt land är en integrerad del av, kan i sig utgöra ett problem, eftersom det kan inverkar negativt på förvaltningens förmåga att inse EU-medlemskapets följder för den egna verksamheten och därmed även kan minska incitamentet till kunskapsinhämtning. Enligt kommittén ses EU i alltför hög grad som en företeelse utanför Sverige, vilket kan bidra till att delar av förvaltningen inte anser sig berörda, bl.a. genom att de inte fullt ut beaktar att EG-rätten är en integrerad del av den svenska rätten – och har företräde framför denna. Enligt kommittén kan detta vara en förklaring till att de kunskapsbrister hos myndigheterna, inte minst om den inre marknaden, som Kommerskollegium och Statskontoret har påvisat fortfarande kvarstår, trots att nu mer än

[21] SOU 2008:118, s. 96.

femton år har förflutit sedan medlemskapsförhandlingarna inleddes. Kommittén föreslår därför att det i författningar och i regeringens styrinstrument, såsom myndighetsinstruktioner och regleringsbrev, liksom i andra sammanhang där regeringen behandlar EU, framgår att det finns en betydelsefull och grundläggande skillnad emellan EU-arbetet och internationellt samarbete i allmänhet.[22]

Inremarknadsutredningen anser att det är viktigt att en tydlig skillnad görs mellan EU-samarbetet och annat internationellt samarbete när det gäller alla författningar som hänvisar eller anknyter till de bägge samarbetsformerna. EU bör inte betraktas som en utomstående organisation, utan i stället som den politiska och rättsliga gemenskap som vi är en del av. Det finns mot denna bakgrund anledning att i samband med en förändring av grundlagen försöka tydliggöra EU-samarbetets särdrag i förhållande till annat internationellt samarbete. Den föreslagna grundlagsändringen syftar till att komplettera regeringsformen med ett stadgande som bättre speglar de faktiska politiska förhållandena i landet till följd av medlemskapet i EU. Inremarknadsutredningen anser att en bestämmelse om medlemskap i EU blir mer rättvisande om den står för sig själv. Den av grundlagsutredningen föreslagna paragrafen i regeringsformens första kapitel skulle därför på det sätt som anges nedan kunna delas upp i två paragrafer, en som specifikt rör EU-medlemskapet och en som rör internationellt samarbete i övrigt. (Paragrafindelningen ansluter till grundlagsutredningens förslag).

10 § Sverige är medlem i Europeiska unionen.

11 § Sverige deltar inom ramen för Förenta nationerna och Europarådet samt i andra sammanhang i internationellt samarbete.

Lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Om man bortser från regeringsformen, finns den mest övergripande och horisontella författningsregleringen av EU-medlemskapet i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (EU-lagen eller anslutningslagen). Utredningen har tagit upp denna lag under *avsnitt 6.8*. Denna tillkom

[22] SOU 2008:118, s. 98.

med hänsyn till Sveriges dualistiska synsätt på förhållandet mellan folkrätt och nationell rätt. Mot denna bakgrund bedömdes det nödvändigt att genom någon form av nationell lagstiftning införliva det svenska anslutningsfördraget med svensk rätt. I EU-lagen görs en åtskillnad mellan det regelverk som redan gällde inom unionen vid tiden för Sveriges anslutning (2 §) och framtida beslut med giltighet inom Sverige till följd av de till EU överförda beslutsbefogenheterna (3 §). I bägge fallen anges att beslut som fattas av EU gäller här i landet med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som räknas upp i lagen (4 §). I lagen anges sålunda att EU-rätten gäller här i landet. Däremot preciserar inte lagen innebörden härav eller vad ansvaret för genomförandet ligger.

Förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen

Förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen (EU-förordningen eller skyldighetsförordningen) infördes i samband med EES-avtalet och har sedan anpassats till medlemskapssituationen. Förordningen är avsedd att fånga upp skyldigheter som följer av olika EG-direktiv, men som det finns risk att myndigheterna inte känner ett ansvar för. Förordningen är sålunda enligt 1 § en horisontell författning som ger förvaltningsmyndigheter under regeringen i uppgift att inom sina verksamhetsområden utöva befogenheter och uppfylla skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Utredningen har behandlat förordningen i *avsnitt 7.1.3*.

Förordningen innehåller bestämmelser om att myndigheter ska underrätta regeringen om föreskrifter som avser att införliva rättsakter som beslutats av Europeiska gemenskapen (2 §). Därutöver ska myndigheter lämna uppgifter direkt till Europeiska kommissionen och till andra medlemsstater samt uppfylla en rad skyldigheter angående samråd, rapportering, anmälningar, lämnande eller mottagande av uppgifter eller liknande (3 §). I 4 § föreskrivs vidare att myndigheter som meddelar förbud, beslutar om begränsningar eller återkallelse av produkter från marknaden eller vidtar åtgärder med detta syfte, ska lämna uppgifter om detta till kommissionen och andra medlemsstater. Kopior av underrättelser ska lämnas till regeringen. I 7 § anges att utom i fall som avses i 2 § ska underrättelser, anmälningar och annan information som ställs

till kommissionen lämnas till Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen i Bryssel. Därutöver innehåller förordningen bestämmelser om samordnande myndigheter (6 §) och en lista på sådana samordnande myndigheter.

I utredningens direktiv framhålls att skyldighetsförordningen innehåller generella bestämmelser som rör statliga förvaltningsmyndigheters ansvar till följd av medlemskapet i Europeiska unionen och att bestämmelserna tillämpas bl.a. när myndigheterna underrättar kommissionen om genomförande av direktiv eller då de lämnar invändningar mot standarder. Det påpekas att när en myndighet gör ett ingripande mot en produkt genom att tillämpa en s.k. skyddsklausul eller då den ifrågasätter en standard genom att lämna en s.k. formell invändning till kommissionen detta ofta ska meddelas enligt procedurer som i Sverige regleras i den förordningen.

Utredningen kan konstatera att skyldighetsförordningen reglerar ansvaret för och utförandet av myndighetsuppgifter av central betydelse för utredningsuppdraget. Författningen har vid sin tillkomst varit särskilt inriktad på just inremarknadsförhållanden. Genom Sveriges inträde i unionen har den fått en avsevärt större räckvidd än den ursprungligen haft, eftersom andra politikområden förts in i bilden. Vid bedömningen av förordningen är det viktigt att ha i åtanke perspektivförskjutningen från de mellanstatliga förhållandena kring EES-avtalet som stod i fokus när förordningen utformades, till det gemenskapsrättsliga samarbetet inom unionen. Tekniken för nationellt genomförande och frågeställningarna däromkring skiljer sig väsentligt åt.

Skyldighetsförordningen anger inte var ansvaret för det materiella genomförandet av gemenskapsrätten ligger, utan utgår från att detta är reglerat i andra föreskrifter. Ett problem härvidlag är att en rättsakt kan beröra flera myndigheters verksamhetsområden, i vissa fall mångas. Det torde i sådana fall krävas särskilda regeringsbeslut varigenom ansvaret för att genomföra sådana rättsakter regleras. Det finns indikationer på att det kan uppstå dröjsmål med utfärdandet av sådana beslut, vilket då blir till förfång för arbetet med genomförandet.

Här bör man beakta ytterligare en aspekt; vikten av att det svenska inflytandet för att göra sig effektivt gällande bör utövas på ett så tidigt stadium som möjligt i unionens beslutsprocesser. Mot denna bakgrund bör beslut om var huvudansvaret eller koordineringsansvaret för genomförandet av en rättsakt ska ligga komma till

stånd på ett så tidigt stadium som möjligt, helst då denna är under utarbetande.

Utredningen kan konstatera flera oklarheter i förordningen. I fråga om dess 4 § kan anmärkas att rätten att företa marknadsingripanden inte tycks med någon automatik följa av eller vara kopplat till författningsansvaret. I den mån marknadsingripanden företas av annan myndighet måste frågan om underrättelse tydligen regleras i annan ordning. Knytningen just till genomförandeförfattningar, ”författning som har meddelats för att uppfylla skyldigheter i rättsakter som beslutats av Europeiska gemenskaperna” kan diskuteras även från en annan synpunkt. Man frågar sig nämligen hur det ställer sig med det fallet att någon särskild genomförandeåtgärd inte bedöms vara erforderlig.

Samma 4 § om marknadsingripanden m.m. är begränsad till fall då det finns särskilda genomförandeföreskrifter och kan följaktligen i princip endast täcka harmoniserade områden. Den tillhandahåller inte någon motsvarande reglering beträffande ingripanden på icke harmoniserade områden. Vid ingripanden utanför det harmoniserade området synes den knappast ge stöd för eller anvisningar om några särskilda underrättelser, vare sig till regeringen eller någon överordnad eller samordnande myndighet eller än mindre till kommissionen och andra medlemsstater. Sådana fall måste alltså finnas reglerade i annan ordning.

I fråga om 5 § skyldighetsförordningen får det nog bedömas som ovisst i vad mån föreskriften ens vid tillkomsten grundats på en närmare undersökning av befogenheterna att företa t.ex. ingripanden som avses i 4 §, eller av myndighetsstrukturen i sådana fall. Med hänsyn till att förordningen endast avser statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen torde regleringen i denna föreskrift inte omfatta de kommunala myndigheterna.

Vid jämförelse mellan 2 § om underrättelse till regeringen och 3 § som ger befogenheter att utöva rättigheter och uppfylla skyldigheter enligt direktiv, ser man att 2 § uttryckligen omfattar fallet att svensk rätt bedöms motsvara direktivets krav utan att särskild genomförandeåtgärder meddelas. Det gör däremot inte 3 §. Detta skulle kunna tänkas innebära en regleringslucka .

Det står inte heller riktigt klart hur nationella åtgärder som krävs för att ge effekt åt andra rättsakter än direktiv är att bedöma enligt förordningen. Även förordningar kräver ju ofta kompletterande föreskrifter. Den bestämmelse (3 §) som ger myndigheterna skyldigheter och befogenheter enligt det närmare inne-

hållet i rättsakten är begränsad till direktiv. Den har från början gällt rättsakter i allmänhet. Det är här att märka att EES-avtalet medförde behov av nationellt införlivande vad beträffar avtalsbilagor som motsvarade förordningar. Skillnaden i förhållande till direktiv var att de skulle införlivas ordagrant, dvs. inkorporeras, i den svenska rätten. De överväganden som då krävdes var inte alldeles desamma som vid införlivande av direktivtexter eller vid regleringar kring numera direktverkande förordningar.

7 § ter sig i flera hänseenden i behov av översyn. Genom att den har ett vidare tillämpningsområde än förordningens övriga paragrafer faller den i viss mån utanför förordningens ram. En annan placering av motsvarande föreskrifter borde övervägas. Undantaget beträffande underrättelser till regeringen enligt 2 § är inte alldeles klart, eftersom 7 § enligt ordalydelsen reglerar meddelanden till kommissionen. Slutligen förekommer beträffande konkurrensområdet en hänvisning till fördraget om upprättande av Europeiska kol- och stålunionen som rimligen måste antas vara obsolet.

Det har under utredningsarbetet slutligen framkommit att den till förordningen hörande förteckningen över myndigheter som ska vara samordnande myndigheter, när en rättsakt berör flera myndigheters verksamhetsområden, inte har hållits a jour.

Det allmänna intrycket är att förordningen behöver revideras i grunden. Det kan hända att det praktiska behovet av dess föreskrifter i själva verket har avtagit efter den första intensiva fasen av svensk internrättslig anpassning till gemenskapsrätten genom att det efterhand på andra vägar etablerats fasta rutiner för en del frågor som omfattas av regleringens subsidiära föreskrifter. Samtidigt är det tydligt att en reglering av detta slag fyller en viktig funktion och inte torde kunna avvaras.

Det är Inremarknadsutredningens bedömning att en horisontell EU-förordning skulle kunna fylla en viktig funktion för att öka medvetenheten om och på ett klarare sätt reglera de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU och i synnerhet till följd av den inre marknaden. Skyldighetsförordningen skulle i detta syfte kunna tillföras bestämmelser om både varor och tjänster och likaså bestämmelser som avser den inre marknaden i allmänhet (jfr utredningens förslag under *avsnitt 9.3.4*).

Om skyldighetsförordningen ska kunna fylla en sådan funktion måste den dock omarbetas i grunden. Utredningen lägger inte fram ett sådant förslag, vilket skulle avse medlemskapet i EU i stort och alltså falla utanför detta utredningsuppdrag. Det bör också noterats

att Förvaltningskommittén har föreslagit att skyldighetsförordningen kan upphävas och ingå i myndighetsförordningen.[23]

Utredningen vill dock i detta sammanhang föreslå att den gällande skyldighetsförordningen ändras i två avseenden.

Som framgått följer av 4 § att om en myndighet, med stöd av lag eller någon annan författning som har meddelats för att uppfylla skyldigheter i rättsakter som beslutats av Europeiska gemenskaperna, meddelar förbud, beslutar om begränsningar eller återkallelse av produkter från marknaden eller vidtar åtgärder med detta syfte, så ska myndigheten lämna uppgifter om detta i den omfattning och till de mottagare som avses i 3 § (EG-kommissionen och i förekommande fall andra medlemsstater). Kopia av sådan underrättelse ska lämnas till regeringen.

För att Kommerskollegium ska kunna fungera som inremarknadsmyndighet och fylla sin funktion som kontaktpunkt enligt förordning (EG) nr 764/2008 anser utredningen att en kopia av sådan underrättelse även bör lämnas till kollegiet. Det är angeläget att kollegiet har en samlad överblick över vilka marknadsingripanden som sker på varuområdet.

Utredningen anser vidare att det bör följa av förordningen att det föreligger en skyldighet att underrätta Kommerskollegium när en myndighet ifrågasätter en standard genom att framställa en s.k. formell invändning till kommissionen. Detta förslag tas upp under *avsnitt 9.7.2.*

Därutöver bör övervägas att ta bort den till förordningen hörande förteckningen över myndigheter som ska vara samordnande myndigheter, när en rättsakt berör flera myndigheters verksamhetsområden. Det är svårt att hålla en sådan förteckning a jour och det framstår därför som lämpligare att införa en definition av samordnande myndighet i likhet med vad som har föreslagits i förslaget till förordning om varor på den inre marknaden (se *avsnitt 9.3.2*).

9.6.5 Finns det behov av bestämmelser om fri rörlighet i svensk lag?

I den övergripande svenska regleringen av medlemskapet i EU finns som framgått inte några bestämmelser som anknyter till EG-fördragets materiella bestämmelser om den inre marknaden. Mot

[23] SOU 2008:118, s. 93.

bakgrund av Förvaltningskommitténs förslag till en övergripande reglering av medlemskapet i EU finns här anledning att diskutera det eventuella behovet av lagbestämmelser som återspeglar innebörden av sådana bestämmelser. En tänkbar placering av sådana bestämmelser skulle kunna vara i en utbyggd EU-lag i enlighet med Förvaltningskommitténs förslag eller i annan lag, t.ex. en särskild lag om EU:s inre marknad med tillhörande förordning.

Tanken att EU-lagen skulle kunna fylla en bredare och mer upplysande funktion än att enbart erinra om att EU-rätten gäller här i landet kan inte sägas vara alldeles ny. I fråga om de fria varurörelserna anfördes t.ex. redan inför EES-avtalets införande i Sverige av den s.k. Cassisutredningen att det borde övervägas att i lag lägga fast ytterligare riktlinjer för den svenska rättstillämpningen. Enligt den utredningen skulle det kunna hävdas att en så fri rättstillämpning som återspeglades i EG-domstolens tolkning av förbudet i Romfördragets artikel 30 (nu artikel 28 EG) inte skulle passa så väl för svensk rättstradition. Vad som skulle krävas vore då sådana närmare föreskrifter som å ena sidan gav en tydlig ledning i fråga om det grundläggande tankemönstret men å andra sidan lämnade rättstillämpningen tillräckligt fritt spelrum. Bl.a. med hänsyn till att EES-avtalet under Cassisutredningens arbete ännu ej var framförhandlat lade denna inte fram något författningsförslag. I stället redovisade utredningen i mer allmänna termer sin syn på hur sådana särskilda ytterligare föreskrifter skulle kunna te sig. Den anförde att mycket talade för att sådana närmare föreskrifter borde ingå i EES-lagen.[24]

Det ska här inskjutas att det folkrättsliga EES-avtalet hade en annan innebörd än EU-medlemskapet. Det förhållandet att den rättsliga konstruktionen var en annan torde emellertid snarast ha accentuerat betydelsen av frågan om en lagreglering av de grundläggande bestämmelserna kring den inre marknaden. Att det fortfarande är fråga om samma grundläggande rättsliga modell är enligt Inremarknadsutredningen ställt utom allt tvivel, och det torde förbli på samma sätt under en överskådlig framtid. Behovet av att låta vissa grundläggande principer om t.ex. den fria rörligheten för varor och tjänster komma till uttryck i svensk lagstiftning tycks inte vara mindre i dag. Det tycks inte heller ha minskat under de år som förflutit sedan Sverige blev medlem av EU. Samtliga studier, utredningar och rapporter om tillämpningen av EU:s bestämmelser

[24] Ds 1990:76, Romfördragets artikel 30 – Om EG-rättens s.k. Cassis de Dijon-princip, s. 151.

om varor och tjänster som utredningen har tagit del av pekar entydigt på svårigheter inom den svenska förvaltningen och inom rättstillämpningen överlag att korrekt tillämpa EG-rättens grundläggande principer på det icke harmoniserade området. Detta gäller i synnerhet principerna om likabehandling och ömsesidigt erkännande samt det allmänna kravet på att alla åtgärder som inkräktar på den fria rörligheten måste vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset samt vara nödvändiga och stå i proportion till syftet. Dessa krav har i arbetet med att genomföra tjänstedirektivet betecknats som ”EG-rättstestet”[25] och sammanfattats som att nationella åtgärder som påverkar den inre marknaden ska vara icke-diskriminerande, nödvändiga och proportionerliga.

Dessa principer är som framgått centrala och får betydelse vid nästan all EG-rättslig tillämpning. De följer av EG-fördraget, men de har inte fått ett tillfredsställande genomslag i det svenska rättssystemet, eftersom fördragsbestämmelserna är vaga och EG-domstolens utfyllande rättspraxis ofta inte varit tillräckligt väl känd. Det kan därmed på goda grunder hävdas att sådana övergripande principer bör komma till uttryck, t.ex. i en utbyggd och moderniserad EU-lag.

För att införa sådana bestämmelser som här avses på lämplig nivå i författningssystemet talar också utvecklingen inom EU med horisontella rättsakter som tydliggör skyldigheter som redan följer av EG-fördraget. Detta gäller i synnerhet när de grundläggande fördragsbestämmelserna inte bedöms få avsett genomslag i praktiken, vilket ju har visat sig vara fallet även inom Sverige. I artikel 16 i tjänstedirektivet upptas t.ex. den grundläggande regeln att medlemsstaterna ska respektera tjänsteleverantörernas rätt att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat än den där de är etablerade. I direktivet framhålls att den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls därför ska garantera rätten att fritt få tillträde till och utöva tjänsteverksamhet inom dess territorium. De grundläggande principer som medlemsstaterna är skyldiga att följa och därmed införa är följande:

a) Icke-diskriminering: krav får varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, i fråga om juridiska personer, etableringsmedlemsstat.

[25] Se Ds 2008:75, Genomförande av tjänstedirektivet, s. 146, 177, 178 och 219 och prop. 2008/09:187, s. 71.

b) Nödvändighet: krav ska motiveras med skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd.

c) Proportionalitet: krav ska vara lämpliga för att uppnå det mål som eftersträvas och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet.

Som framgått rör det sig här om det tidigare omtalade EG-rättstestet. De angivna principerna har emellertid inte fått något tydligt uttryck i den föreslagna lagen.

På varuområdet kan situationen sägas vara likartad. Genom rådets förordning (EG) nr 764/2008 utvecklas samma princip om ömsesidigt erkännande på varuområdet, som följer direkt av EG-fördragets bestämmelser och EG-domstolens rättspraxis. Förordningen ska dock till skillnad från tjänstedirektivet inte införlivas med svensk rätt, utan gäller direkt här i landet sedan den 13 maj 2009. Sverige har emellertid en skyldighet att säkerställa att förordningen verkligen får avsett genomslag.

9.6.6 Överväganden om grundläggande lagreglering

Mot denna bakgrund är det utredningens mening att övergripande principer som är gemensamma för varor och tjänster som nyss berörts bör beaktas om det införs en grundläggande lagreglering som avser Sveriges skyldigheter till följd av medlemskapet i EU enligt Förvaltningskommitténs förslag. Det är utredningens övertygelse att svårigheten att tillämpa EG-rätten korrekt i Sverige till stor del beror på att de som har att tillämpa reglerna känner motstånd mot tanken på att direkt lägga fördragsbestämmelser och praxis kring dessa till grund för sin rättstillämpning.

Grundläggande principer som principen om ömsesidigt erkännande och proportionalitetsprincipen följer direkt av EG-fördraget och EG-domstolens rättspraxis och ska tillämpas av nationella domstolar och andra myndigheter samt iakttas i all föreskrivande verksamhet. Både tjänstedirektivet och varupaketet signalerar att tillämpningen av dessa principer inte har fungerat tillfredsställande i EU:s medlemsländer hittills. Svenska upplysningsbestämmelser åtföljda av klargörande lagmotiv skulle sannolikt underlätta tillämpningen. Följande grundläggande principer är särskilt centrala mot bakgrund av tjänstedirektivet och varuförordningen.

1. Fri rörlighet för varor och tjänster gäller som utgångspunkt.
2. Inskränkningar i dessa friheter måste grunda sig på tvingande hänsyn av allmänintresse och vara icke-diskriminerande samt nödvändiga och proportionerliga i förhållande till sitt syfte.
3. En åtgärd som begränsar den fria rörligheten för varor och tjänster ska motiveras och kunna överklagas till domstol eller annan instans för överklagande.

En lag av allmän räckvidd borde naturligen omfatta samtliga EG-fördragets fyra grundläggande friheter: varor, personer, tjänster och kapital. I den fria rörligheten för personer inbegrips både fri rörlighet för arbetskraft och etableringsrätt för fysiska och juridiska personer. Det är de fyra friheterna som tydligast griper in i den svenska förvaltningens verksamhet och de tillhör alla fördragets kärninnehåll. Principerna inverkar särskilt på och begränsar utrymmet för nationell normgivning.

Utredningen anser att en övergripande bestämmelse som erinrar om de skyldigheter som följer av de fyra friheterna även skulle fylla en funktion i förhållande till den föreslagna lagen om tjänster på den inre marknaden. Tillämpningsområdet för denna lag är noggrant avgränsat i enlighet med tjänstedirektivet. Det finns – här liksom i fråga om andra specialförfattningar – en fara att reglerna bidrar till att skapa ett felaktigt intryck av att principen om fri rörlighet för tjänster inte gäller utanför lagens och direktivets tillämpningsområde. Från denna synpunkt skulle en bestämmelse i en särskild lag vara ett viktigt komplement till genomförandet av tjänstedirektivet. En sådan bestämmelse skulle dessutom tjäna till erinran om den grundläggande princip om frihet att tillhandahålla tjänster som uttrycks i tjänstedirektivets artikel 16 men saknar direkt motsvarighet i den föreslagna lagen om tjänster på den inre marknaden.

Utredningen finner alltså skäl att lyfta fram grundprinciperna för EU:s inre marknad upplysningsvis inom ramen för en grundläggande reglering av medlemskapet i EU. Att föreslå en sådan grundläggande reglering, som avser medlemskapet i EU i stort, faller emellertid utanför detta utredningsuppdrag som begränsar sig till en översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet.

9.7 Bättre samordning och intressebevakning inom standardiseringsområdet

Utredningens förslag: Utredningen anser att det bör införas en bestämmelse i förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen med innebörd att en myndighet som har för avsikt att framställa en formell invändning mot en harmoniserad standard ska underrätta Kommerskollegium om detta.

Utredningens bedömning: För ett förhållandevis litet och exportberoende land som Sverige är det viktigt att bevaka nya initiativ till standardisering, vare sig de ligger på nationell, europeisk eller global nivå. Att delta och utöva inflytande i arbetet med framtagande av standarder har blivit allt viktigare för att tillgodose angelägna samhällsintressen och säkerställa att standardiseringsarbetet i möjligaste mån stämmer överens med svenska intressen och prioriteringar. Det bör övervägas att i detta syfte inrätta ett till Kommerskollegium knutet samrådsorgan med företrädare för Regeringskansliet, statliga förvaltningsmyndigheter samt näringslivet och andra berörda intressen.

9.7.1 Inledning

Som framgått tidigare (*avsnitt 4.4.2*) har utvecklingen av den s.k. nya metoden med dess på s.k. harmoniserade standarder baserade regleringsteknik inneburit genomgripande förändringar beträffande standardiseringssystemen inom Europa.[26] Standarder har fått en central roll som komplettering till lagstiftningen. Kommissionens mandat om utarbetande av gemensamma europeiska standarder har medfört att tekniska kommittéer växt fram inom ett stort antal sektorer. I nästan samtliga länder finns numera enhetliga standardiseringssystem. Antalet obligatoriska regler har minskat, och att detaljregleringen sker genom standarder har medgett både flexibilitet och möjlighet till anpassning i förhållande till den tekniska utvecklingen.

[26] Jfr Vademecum on European Standardisation, Part I General Framework, 2003, sid. 8.

Standardiseringsområdet är av många skäl av stor och tilltagande betydelse. Området har starka likheter med området för tekniska regler men kännetecknas av att strukturerna är privaträttsliga i stället för offentligrättsliga, av dess utpräglade komplexitet, sakligt och organisatoriskt, samt av den framträdande roll som enskilda eller sektoriella ekonomiska särintressen spelar även utanför det område som omfattas av den europeiska harmoniseringspolitiken. Att urskilja och söka tillgodose relevanta svenska intressen och skapa förutsättningar för styrning där så behövs och är möjligt, innebär att övergripande överväganden och prioriteringar av delvis politisk natur måste komma till stånd. Att överlämna åt tillfälligheter vilka frågor som kommer under politisk bedömning och ägnas politisk styrning framstår från vissa synpunkter som äventyrligt.

Det är säkerligen så att regeringen borde ges väsentligt bättre förutsättningar att samordna och styra den svenska medverkan i skilda standardiseringsaktiviteter som kan bedömas ha betydelse för svenskt näringsliv eller som annars kan vara av politisk relevans. För att svenska intressen ska kunna påverka inriktningen av standardiseringsverksamhet på europeisk nivå krävs här som på andra regleringsområden att de tidigt kan kanaliseras in i de europeiska processerna. Det är följaktligen fråga om att skapa mekanismer som ger tidig information om svenska behov av åtgärder och omvänt att identifiera sådana utanför landet initierade åtgärder och projekt som kan inverka på svenska intressen av betydelse.

Det ankommer inte på denna utredning att lämna övergripande förslag i de mycket komplexa frågor som har att göra med hur man tillgodoser relevanta svenska intressen och skapar förutsättningar för styrning i den mån det behövs och är möjligt inom den europeiska och internationella standardiseringsverksamheten. Standardiseringsfrågor har varit föremål för flera andra utredningar och rönt ett ökat intresse på senare tid. Regeringen presenterade sin syn på standardiseringens betydelse i skrivelsen 2007/08:140, Standardiseringens betydelse i en globaliserad värld. Vissa frågor rörande standardisering ligger emellertid inom ramen för utredningsuppdraget och utredningen finner därför anledning att här ta upp dessa. Först berörs frågor som har kopplingar till standardisering till följd av direktiv utformade enligt nya metoden och därefter frågor kring standardiseringsverksamhet på det icke harmoniserade området, i synnerhet informationsförfarandet för nya standarder enligt direktiv 98/34/EG.

9.7.2 Standardiseringsverksamhet till följd av direktiv enligt nya metoden

Som framgått används s.k. harmoniserade standarder, dvs. standarder som hänger samman med EG-direktiv enligt nya metoden, för att produkter som uppfyller standardernas krav och specifikationer, ska presumeras överensstämma med EG-direktivens krav. Företagen väljer själva om de vill följa standarderna. De kan alltså visa att en produkt på annat sätt uppfyller de föreskrivna kraven. I praktiken har dock standarden en i hög grad normerande roll. Den lagstiftningsmodell, där föreskrivna krav kompletteras med standarder, kallas för standardreceptiv och anses tillåta en snabbare anpassning till den tekniska utvecklingen än när kraven i deras helhet tas upp i föreskrifter, såsom var fallet inom EU innan den nya metoden infördes. Standarderna blir gällande genom att de offentliggörs i EUT.

Inom EU används standarder även på andra regleringsområden. På t.ex. livsmedels- och miljöområdena hänvisas ofta till provmetoder som återfinns i standarder. I dessa fall är emellertid tillämpningen av standarderna tvingande.

De s.k. mandaten att utarbeta standarder behandlas i den s.k. 98/34-kommittén (se *avsnitt 7.2.5*). Mandat att utarbeta standarder ges inom sektorer som är föremål för harmoniserad gemenskapslagstiftning eller där det finns en uttalad policy från gemenskapens sida. Nationellt standardiseringsarbete måste upphöra, när det europeiska inleds.

Det bör observeras att standarder kan förlora sin presumptionsverkan. Detta kan inträffa om en nationell myndighet eller kommissionen med hänsyn till någon säkerhetsrisk utlöser en formell invändning mot standarden (se *avsnitt 7.2.5*). Sådana ärenden behandlas i 98/34-kommittén, och kommissionen tar därefter ställning till om en standard eller en del av en standard ska förklaras sakna den presumtionsverkan den haft.

Förfarandet med formella invändningar finns beskrivet i beslut 768/2008/EG om en gemensam ram för saluföring av produkter. I artikel R9 anges följande, vilket sålunda avses återges i direktiv som utformas enligt nya metoden:

> Formell invändning mot en harmoniserad standard
>
> 1. När en medlemsstat eller kommissionen anser att en harmoniserad standard inte helt uppfyller de krav som den omfattar och som fastställs i ... [hänvisning till relevant bestämmelse], ska kommissionen

eller den berörda medlemsstaten ta upp frågan i den kommitté som inrättats genom artikel 5 i direktiv 98/34/EG och redovisa sina skäl för detta. Kommittén ska, efter att ha hört de relevanta europeiska standardiseringsorganen, yttra sig utan dröjsmål.

2. Mot bakgrund av kommitténs yttrande ska kommissionen besluta att offentliggöra, inte offentliggöra, offentliggöra med begränsningar, behålla, behålla med begränsningar eller dra tillbaka hänvisningarna till den berörda harmoniserade standarden i eller från Europeiska unionens officiella tidning.

3. Kommissionen ska underrätta det berörda europeiska standardiseringsorganet om detta och vid behov begära en översyn av de berörda harmoniserade standarderna.”

I 98/34-kommittén kommer svenska ståndpunkter och ställningstaganden till standardiseringsmandat på skilda harmoniseringsområden till uttryck, och detta även när frågan redan tidigare varit föremål för behandling i någon sektorskommitté, t.ex. den stående kommittén på byggområdet eller kommittén för produktsäkerhetsdirektivet. Sverige representeras i 98/34-kommittén av utrikesdepartementet genom enheten UD/FIM som därvid bistås av Kommerskollegium. För beredningen av de svenska ståndpunkterna i 98/34-kommittén svarar som framgått UD/FIM:s inremarknadsgrupp i samarbete med Kommerskollegium. UD skickar ut dokument och instruktioner för synpunkter till kontaktpersoner på andra berörda departement, medan kollegiet gör utskick till andra berörda, dvs. myndigheter, näringslivsorganisationer och standardiseringsorgan. Inkomna synpunkter samordnas sedan och tillförs underlaget för de instruktioner som regeringen fastställer för sammanträdet i kommittén.

Inför kommittésammanträdena håller kollegiet också ett s.k. förmöte med berörda, då aktuella punkter diskuteras. Slutsatserna från förmötet ger ett kompletterande underlag till regeringsinstruktionen för Sveriges ståndpunkter på mötet.

Utredningen har emellertid erfarit att samordningen i vissa fall har brustit när det gäller formella invändningar mot harmoniserade standarder. Det har förekommit att UD och Kommerskollegium informerats mycket sent eller i något fall inte alls om att en svensk myndighet har framställt en invändning mot tillämpningen av en harmoniserad standard eller tagit upp en sådan fråga till behandling i någon sektorskommitté.

Om utrymmet för att ta tillvara svenska intressen ska kunna utnyttjas på bästa sätt, är det enligt utredningens uppfattning av

mycket stor vikt att det svenska agerandet är sammanhållet och tydligt. Utredningen anser därför att berörda myndigheter under regeringen som avser att framställa en formell invändning mot en harmoniserad standard ska vara skyldiga att informera Kommerskollegium om detta. Utredningen föreslår att en bestämmelse av denna innebörd förs in i förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen och lägger fram ett sådant förslag.

9.7.3 Standardiseringsverksamhet på det icke harmoniserade området

Utredningen vill också framhålla att det även på det icke harmoniserade området förekommer standardiseringsverksamhet av stor betydelse. Där kan skillnader i nationella standarder orsaka handelshinder. Antalet nationella standarder minskar till följd av det europeiska samarbetet, men de nationella standardförslagen uppgår fortfarande till ca 1 500 per år.[27] Genom särskilda röstningsförfaranden kan emellertid nationella initiativ lyftas till europeisk nivå och från europeisk nivå till den globala.

Av intresse på det icke harmoniserade området är informationsförfarandet för standarder i direktiv 98/34/EG. Genom detta förfarande ska Europeiska kommissionen och europeiska och nationella standardiseringsorgan informeras om alla nya nationella standardiseringsinitiativ. Förslag till nya standarder omfattas dessutom av bestämmelserna om anmälan, frister m.m. för tekniska föreskrifter i allmänhet i den mån standarderna genom nationella föreskrifter ges någon form av bindande verkan genom s.k. hänvisning till standard.

För ett förhållandevis litet och exportberoende land som Sverige är det viktigt att bevaka nya initiativ till standardisering, vare sig dessa ligger på nationell, europeisk eller global nivå. Som nämnts kan nationella initiativ lyftas till europeisk nivå och från europeisk nivå till den globala. Att delta och utöva inflytande i arbetet med framtagande av standarder har blivit allt viktigare för att tillgodose angelägna samhällsintressen, och det är också viktigt, vilket påpekas i standardiseringsskrivelsen till riksdagen, att standardiseringsarbetet i vår omvärld inte motverkar svenska intressen och prioriteringar.

[27] Skr. 2007/08:140, Standardiseringens betydelse i en globaliserad värld, s. 9.

De är främst de svenska standardiseringsorganen som ska tillvarata svenska intressen i europeiskt och internationellt standardiseringsarbete. Det är dessa organ som har uppgiften att anmäla nationella standardiseringsförslag enligt direktiv 98/34/EG, att hantera informationsproceduren för standarder och att dra tillbaka motstridig standard. Den rådande utvecklingen förutsätter dock att andra intressegrupper, t.ex. konsumenter, importörer och även myndigheter engagerar sig mer i standardiseringsverksamheten för att påverka krav på produkternas säkerhet. År 2006 lade SSR (Sveriges Standardiseringsråd) fram en rapport benämnd ”Strategi för främjande av svenskt inflytande i internationell standardisering”. Där identifieras en växande hotbild mot svensk standardisering och mot svenskt inflytande i den internationella standardiseringen. SSR anser att insikten i fråga om standardiseringens betydelse har minskat på högre nivåer inom näringsliv och förvaltning och att standardiseringens relevans kan ifrågasättas när representationen från små- och medelstora företag och icke-offentliga organisationer (*non-governmental organisations*) i standardiseringsarbetet blir alltför svag. Det förhåller sig på det sättet att inte alla intressegrupper är representerade även om de äger rätt därtill.

Det får naturligtvis konstateras att Sveriges politiska och ekonomiska inflytande i ett globalt perspektiv är begränsat.[28] Det ska emellertid sägas att det inte kan uteslutas att andra länders strategiska intressen kan inverka snedvridande på standardiseringen så att deras industri därigenom får konkurrensfördelar. Risk finns också att angelägna samhällsintressen, där Sverige vill verka pådrivande, kan komma att försummas i den europeiska och globala standardiseringsverksamheten.

I en marknadsekonomi bör visserligen i princip standardiseringen vara en privaträttslig angelägenhet, men som framgått finns det aspekter av verksamheten som rör andra intressen än enskilda, i fråga om vilka det offentliga och olika andra intressegrupper bör äga inflytande. Regeringens skrivelse upptar i fråga om det offentliga ansvaret följande huvudpunkter.

- ansvar för standardisering när den berör myndighetsutövning och

[28] Jfr Global normbildning genom internationell standardisering, underlagsrapport nr 35 till Globaliseringsrådet (Mattias Ganslandt 2009), s. 48.

- ansvar för prioriteringar som påverkar konkurrenskraft, sysselsättning och hållbar utveckling och uppmärksamma när andra stater driver politiska och kommersiella hänsyn som kan stå i strid med svenska intressen.

Att finna lämpliga vägar till insyn i och inflytande över standardiseringsverksamheten är emellertid inte lätt. För att bedöma konsekvenserna av viss standardiseringsverksamhet eller av initiativ härtill fordras god överblick och förtrogenhet med skilda ekonomiska faktorer, liksom ingående kunskaper om tekniska förhållanden, som ofta är av mycket specialbetonad natur. Tillgången till bedömningsunderlag blir i realiteten ofta beroende av personkännedom och väl fungerande nätverk. Vad gäller utomlands ifrån kommande information kan bilden kompliceras ytterligare av språkliga och strukturella faktorer.

Möjligheten finns att med viss effektivitet styra informationsflöden genom föreskrifter, avtal och instruktioner av varierande slag. De problem som utredningen uppfattar som mest allvarliga är av strukturell natur. Frågan är med andra ord vart information ska styras och hur relevanta frågor ska kunna filtreras fram, bedömas och vid behov föras till beslut på rätt nivå.

Enligt utredningens uppfattning är det en uppenbart omöjlig uppgift för en horisontellt verkande enhet sådan som UD/FIM inom Utrikesdepartementet eller någon annan sådan enhet inom Regeringskansliet att ta emot och bearbeta den information som här måste kunna hanteras. Frågan är om de erforderliga resurserna i nuläget finns hos Kommerskollegium eller någon annanstans på central myndighetsnivå.

Resonemanget ovan kan ha viss bärkraft även utöver standardiseringsområdet i snäv mening, i första hand kanske beträffande tekniska föreskrifter som nära sammanhänger med standardiseringsverksamheten. Två lösningslinjer kan från dessa utgångspunkter diskuteras. Man kunde överväga att på central myndighetsnivå för dessa ändamål inrätta ett särskilt, specialiserat organ med erforderlig kompetens och personal. Därifrån skulle till Regeringskansliet inrapporteras frågor av tillräcklig dignitet. Man kunde också försöka i generella föreskrifter ålägga myndigheterna en väl reglerad skyldighet att med egna motiverade bedömningar anmäla frågor av sådan karaktär. Det är med hänsyn till standardiseringsområdets särart troligt att sådana föreskrifter skulle behöva kompletteras med civilrättsliga arrangemang i stadgor eller

avtal. Förmodligen skulle krävas en lösning som bygger på bägge linjerna.

Vad utredningen för sin del kan konstatera är att Kommerskollegium idag har ett omfattande ansvar för standardisering (se *avsnitt 6.10.1*). Utredningen har också föreslagit att kollegiet ska underrätta regeringen om det får kännedom om att föreskrifter avviker från en europeisk standard (*avsnitt 9.3.11*). Kollegiet förbereder svenska ståndpunkter inför möten i de centrala kommittéerna 98/34-kommittén, SOGS, och WTO/TBT-kommittén. Kommerskollegium inhämtar tillsammans med UD svenska synpunkter avseende föreslagna standardiseringsmandat. I sin roll som central förvaltningsmyndighet för utrikeshandel och handelspolitik yttrar sig kollegiet även om tekniska handelshinder/standardiseringsaspekter i andra handelspolitiska sammanhang. Här kan nämnas sådant som rör UN/ECE, OECD, näringslivsdialoger såsom Asem, EU:s arbete gentemot olika regioner och länder samt EU:s marknadstillträdesstrategi m.m. Vidare är Kommerskollegium kontaktpunkt och upplysningscentral i centrala handelshinderprocedurer, bl.a. s.k. Enquiry Point enligt WTO:s TBT-avtal.

På området för tekniska regler och handelshinder har kollegiet vidare som framgått utvecklat sitt samarbete med näringsliv och myndigheter genom att inrätta en särskild informell kontaktgrupp, som bl.a. är avsedd att i myndighetens inremarknads- och handelshinderarbete hjälpa till att fånga upp synpunkter från myndigheter, näringsliv och konsumentorganisationer. I gruppen deltar förutom Regeringskansliet (UD) statliga förvaltningsmyndigheter och representanter från näringslivet. För att effektivisera granskningen av utländska anmälningar i procedurerna enligt WTO/TBT-avtalet och 98/34-direktivet har också bildats ett särskilt nätverk med representanter för kollegiet, andra myndigheter och näringsliv. Slutligen finns vid kollegiet även ett forum, benämnt SWEPRO, som har till uppgift att sammanföra relevanta representanter för offentlig och privat sektor för diskussioner och informationsutbyte om arbetet på handelsprocedurområdet.

Utredningen kan inte avgöra om någon av dessa grupper är en lämplig plattform eller utgångspunkt för att försöka ta tillvara svenska intressen i den internationella standardiseringsverksamheten. Det bör framhållas att internationell standardisering är en mycket krävande verksamhet. Påverkan förutsätter förberedelser, aktivt deltagande, kunskap och uthållighet. Tillräcklig kapacitet och betydande resurser är ofta nödvändigt för att nå framgång. Detta

kan vara problematiskt, särskilt för små och medelstora företag. Ett strategiskt intresse för Sverige torde därför vara att genom privat-offentliga partnerskap upprätthålla en tillräcklig kompetens och kapacitet för att delta i internationellt standardiseringsarbete och ta tillvara svenska intressen.[29] Det är utredningens bedömning att Kommerskollegium är den myndighet som bör ha ansvaret för att organisera en sådan verksamhet.

9.8 Effektivare hantering av inremarknadsfrågor i statsförvaltningen

Utredningens förslag: Regeringens handläggning av frågor enligt artikel 95, 153.5 och 176 i EG-fördraget samt EU:s sekundärrätt bör preciseras i den övergripande instruktionen för Regeringskansliet och inte bara i interna cirkulär. Förordningsregleringen av frågor om anmälan av tekniska regler bör i tillämpliga delar ges giltighet för Regeringskansliets verksamhet och samråd vid utformning av sådana regler äga rum med Utrikesdepartementet.

Utredningens bedömning: Det är viktigt att det finns ett departement inom Regeringskansliet som driver intresset av fri rörlighet som ett särskilt sakområde, eftersom ansvaret för detta intresse inte självklart ankommer på något fackdepartement. Intresset av fri rörlighet på EU:s inre marknad är bredare och mer komplext än det allmänna intresset att främja handeln som typiskt sett har förknippats med handelsområdet.

9.8.1 Den svenska förvaltningsmodellen

Som framgått i det föregående (kap. 6) skiljer sig den svenska förvaltningsmodellen från de flesta övriga medlemsstater i EU. Den modell med fristående myndigheter och relativt litet regeringskansli som bildar grunden för den svenska statsförvaltningen har knappast motsvarigheter på annat håll, Finland möjligen undantaget. Allt sedan Sveriges inträde i EU har frågan om den svenska

[29] Jfr Global normbildning genom internationell standardisering, underlagsrapport nr 35 till Globaliseringsrådet (Mattias Ganslandt 2009), s. 49.

förvaltningsmodellens lämplighet i ett EU-perspektiv diskuterats. En kärnfråga har varit hur regeringen ska kunna ta ansvar för förvaltningsmyndigheternas agerande. Två aspekter har framförts. Den ena rör regeringens ansvar i förhållande till EU. Det är i detta perspektiv viktigt att förvaltningsmyndigheter inte vidtar åtgärder som kan innebära överträdelse av EG-rätten, t.ex. då genomförandet av direktiv faller inom området för en myndighets föreskriftsverksamhet eller en myndighet annars har befogenhet att meddela föreskrifter som kan innebära en konfliktrisk.[30] Den andra frågan berör regeringens möjlighet att styra och vägleda förvaltningsmyndigheterna när dessa representerar Sverige vid förhandlingar inom EU.[31]

En särskild fråga är hur regeringens arbete med beredning av EU-frågor inför EU:s lagstiftningsarbete ska klassificeras. Är det fråga om regeringsärenden, där enligt RF 7:3 beslut måste fattas av regeringen kollektivt? I utredningar inför medlemskapet konstaterades att så inte var fallet, även om reglerna i RF 7:2 med krav på beredning likväl ansågs böra vara vägledande.[32] Denna tolkning medför att ansvaret för att ta fram Sveriges ståndpunkt inför beredningsarbetet inom EU kan läggas på respektive departement, vilket har fördelen att arbetet kan bedrivas i mer flexibla och effektiva former.[33] Regeringskansliet har i cirkulärform tagit fram riktlinjer för beredning av EU-ärenden inför möten i EU:s institutioner.[34]

I de utredningar av den svenska förvaltningsmodellen som företagits sedan Sverige inträdde i EU, har modellen i stort ansetts vara ändamålsenlig. Det har inte bedömts vara en nackdel för Sverige att det i jämförelsevis stor utsträckning överlåts åt de inom sakområdena större och resursstarkare förvaltningsmyndigheterna att bedriva förhandlingsarbete å Sveriges vägnar.

---

[30] Jfr härvidlag även föreskriften i 10 kap 8 § RF om underrättelseskyldighet, när det uppkommer fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller mellanfolklig organisation, vars syfte i detta sammanhang torde vara att ge förutsättningar för erforderlig samordning inom regeringskansliet, se Grundlagsutredningens inför EG betänkande (SOU 1993:14) EG och våra grundlagar, s. 152.

[31] Se SOU 1993:14, s. 170 ff samt 1993:80 Statsförvaltningen och EG, s. 194. Se även Statskontoret 2000:20A Den svenska förvaltningsmodellen i EU-arbetet, s. 12 ff. Frågor om regeringens styrning och koordinering av EG-politiken behandlades också i Regeringens proposition 1994/95:19 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (Del 1 s. 454 ff).

[32] Se SOU 1993:80 Statsförvaltningen och EG, s. 197 f.

[33] Enligt 20 § 2 förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet har befogenheten att utse svenska regeringsföreträdare vid förhandlingar inom ramen för EU delegerats till departementen.

[34] Se Statsrådsberedningens cirkulär nr 3, riktlinjer för beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m.

Vissa behov av förbättringar har dock påtalats. I de fall där det är en förvaltningsmyndighet som företräder Sverige i EU-samarbetet krävs att myndigheten och departementet har en nära kontakt rörande vad som ska vara Sveriges ståndpunkt vid förhandlingarna. Även om frågan uppmärksammades tidigt i Sveriges arbete inom EU[35], har bl.a. Statskontorets utredning ”Fem år i EU” påvisat att det under de första åren rådde viss osäkerhet hur detta samarbete mellan departement och förvaltningsmyndighet skulle bedrivas.[36] Statskontoret pekade på att departementens instruktionsgivning till förvaltningsmyndigheter var alltför informell, med stora inslag av muntliga eller oprecisa instruktioner till myndigheterna. Vidare konstaterades att Regeringskansliet ofta hade svårt att få en samlad bild av förvaltningsmyndigheternas EU-arbete och att underlag ofta saknades. Likaså underströks i utredningsarbetet inför antagandet av den nya myndighetsförordningen vikten av att Regeringskansliet i god tid ger förvaltningsmyndigheterna tydliga instruktioner samt att myndigheterna håller Regeringskansliet informerat om utvecklingen. Utredningen fann dock att regleringen av ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna var väl avvägd och föreslog inte någon ändring av denna.[37]

Även Ansvarskommittén har haft i uppdrag att granska frågan.[38] I delbetänkandet 2003 konstaterades att de tidigare farhågorna om att det tudelade ansvaret inom staten med dels regeringen och dess kansli, dels fristående myndigheter skulle innebära problem av formell eller strukturell karaktär, synes ha varit överdrivna.[39] Likväl har utvecklingen inom EU inneburit att den svenska förvaltningen ställs inför nya utmaningar. I ansvarskommitténs slutbetänkande anges att orsaken till uppkommande problem snarare är att söka i EU:s komplexa förvaltningsorganisation än i faktorer som beror på organisationen av den svenska förvaltningen.[40]

[35] Se SOU 1993:80 Statsförvaltningen och EG, s. 199.
[36] Se Statskontoret 2000:20 Fem år i EU – en utvärdering av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet, s. 13 f, liksom delrapporten 2000:20C Genomförandekommittéer: svenska myndigheters och departements ansvar för antagande av gemenskapslagstiftning, s. 52 f.
[37] Se SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning, s. 204 f.
[38] Se kommittédirektiv 2003:10 Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen.
[39] Se SOU 2003:123 Ansvarskommittén, utvecklingskraft för hållbar välfärd, s. 119.
[40] Se SOU 2007:10 Ansvarskommitténs slutbetänkande: Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, s. 74 f.

9.8.2 Ansvarsfördelningen för inremarknadsfrågor

Den organisatoriska och ansvarsmässiga uppdelningen mellan regering och förvaltning har alltså i sig inte ansetts utgöra ett problem i EU-sammanhang. Den bild som framträder beträffande den inre marknaden är emellertid mindre positiv, särskilt om man tar förhandlings-, genomförande- och tillämpningsfaserna under bedömning som en helhet. I sådan riktning uttalar sig tydligast Förvaltningskommittén i betänkandet (SOU 2008:118) *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Förvaltningskommittén hänvisar särskilt till Kommerskollegiums ovan redovisade intervjuundersökning från 2005 där kollegiet drog ett antal slutsatser (se *kapitel 8 och bilaga 7*):

- Kunskaperna om och attityder till EU:s inre marknad varierar stort mellan och inom myndigheterna. Ibland beror attityden på enstaka tjänstemäns inställning.
- EU-strategier saknas över lag hos myndigheterna; tydligare riktlinjer och strategiska mål för EU-arbetet behövs.
- Det finns problem med samordning och styrning: samordningen måste bli bättre såväl myndigheterna emellan, som med Regeringskansliet.
- EU-kompetensen varierar, men man är medveten om behovet av kompetensutveckling.
- Förslagen från tidigare utredningar om den svenska förvaltningsmodellen har inte följts upp.
- Införlivandet av EU:s rättsakter kommer ofta i gång sent.
- Inom enstaka områden finns uppfattningen att EU-regler bör kringgås, vilket upplevs som sanktionerat från högsta nivå.

Enligt Förvaltningskommittén ger Kommerskollegiums undersökning en komplex bild, med stora variationer både mellan och inom myndigheter. Kommittén menar också att den bild som tecknats fyra år tidigare fortfarande har sin giltighet, samtidigt som mycket har förbättrats. Den samlade bedömningen är dock enligt kommittén att Sverige fortfarande går miste om betydande möjligheter som medlemskapet i EU erbjuder, i synnerhet på inremarknadsområdet.

Inremarknadsutredningen har bl.a. mot denna bakgrund anledning att ta upp vissa frågeställningar som har med den svenska statsförvaltningens organisation att göra. Först ska regeringens hantering av inremarknadsfrågor behandlas och därefter i följande avsnitt myndigheternas hantering av motsvarande frågor.

9.8.3 Regeringens hantering av inremarknadsfrågor

Utredningen har i kapitel 6 redogjort för regeringens roll vad gäller inremarknadsfrågor. Regeringen företräder enligt regeringsformen Sverige inom EU. Det är därför viktigt att EU-arbetet fullt ut integreras i regeringens och Regeringskansliets arbete. EU-frågor som kräver ställningstagande av statsråden bör därför, vilket understryks av Förvaltningskommittén, behandlas som regeringsärenden i samma omfattning som andra frågor.

Förvaltningskommittén har funnit att rutinerna för EU-arbetet skiljer sig åt mellan departementen och att de ofta inte finns dokumenterade. I många fall ”lagar man efter läge”, vilket kan leda till osäkerhet om arbetssätt, arbetsfördelning och ansvarsförhållanden. Gällande riktlinjer tillämpas dessutom inte fullt ut. Inte minst gäller detta i fråga om meddelande av förordnanden. De grundläggande reglerna för EU-arbetet bör därför enligt kommittén tydliggöras och ges en högre status, vilket kan uppnås genom att de viktigaste delarna av gällande RK-cirkulär förs in i instruktionen för Regeringskansliet.

Enligt Förvaltningskommittén bör denna instruktion tillföras följande delar av de interna riktlinjerna:

1. *Samråd med riksdagen*. Samrådet regleras i regeringsformen och riksdagsordningen, men tillämpningsföreskrifter saknas. Ansvarigt departement ska skriftligen informera riksdagen om kommissionsförslag av väsentlig betydelse. Detsamma gäller viktigare initiativ och förslag inom de rent mellanstatliga samarbetsområdena. Riksdagen ska ha underlaget inom fem veckor från det att förslaget överlämnades till rådet.
2. *EU-arbetet i Regeringskansliet*. Berörda statsråd ansvarar för att departementens EU-frågor bereds på ett ändamålsenligt sätt och att organisationen anpassas till de krav som ställs. Varje departement ansvarar inom sitt sakområde för att det på ett så tidigt stadium som möjligt finns gemensamt beredda, politiskt för-

ankrade ståndpunkter och instruktioner i alla viktiga EU-frågor. Varje departement ska vid behov informera och samråda med den kommunala sektorn och intresseorganisationer om EU-förslag inom sitt sakområde. En skriftlig rapport ska ställas samman snarast efter varje möte där Sverige som medlemsstat har företrätts.

3. *Riktlinjer för myndigheterna i EU-arbetet*. Varje departement ska ha skriftliga rutiner för myndigheternas medverkan i EU-frågorna inom departementets ansvarsområde. Rutinerna tas fram gemensamt med myndigheterna och beslutas av regeringen.
4. *Krav på förordnanden för myndighetstjänstemän*. Svenska företrädare i rådets arbetsgrupper och kommissionens genomförandekommittéer som inte är anställda i Regeringskansliet ska vara förordnade. Antingen ska en myndighet bemyndigas att förordna en medarbetare, eller också ska tjänstemannen förordnas direkt av regeringen (Regeringskansliet).
5. *Genomförandekommittéer*. Inom sina ansvarsområden ska departementen efter gemensam beredning och i enlighet med tillämpliga regeringsbeslut lämna instruktioner till företrädare i kommissionens genomförandekommittéer. Förutom behövliga särskilda instruktioner inför ett möte ska, när så är nödvändigt, ges en allmän instruktion för det svenska deltagandet i genomförandekommittén.

9.8.4 Överväganden

Utredningen har vid sin genomgång av departementens ansvarsområden (se *avsnitt 6.9* och *bilaga 4*) konstaterat att frågor om den fria rörligheten på den inre marknaden uppkommer eller kan uppkomma i samtliga departements verksamhet. Alla departement berörs alltså av de horisontella frågeställningarna kring den inre marknaden, låt vara i varierande grad.

Anmälningsskyldigheter

Inremarknadsutredningen anser liksom Förvaltningskommitten att det finns skäl att samla de olika cirkulären i en övergripande instruktion. Detta skulle tydliggöra och underlätta hanteringen av

EU-ärenden. Utredningen vill här särskilt ta upp frågan huruvida regeringens skyldighet att anmäla förslag till regler som påverkar den fria rörligheten är reglerad på ett tydligt sätt. Av 20 § punkten 6 i förordningen med instruktion för Regeringskansliet framgår att Regeringskansliet ska anmäla förslag till författningar i enlighet med informationsförfaranden som följer av Sveriges medlemskap i EU. Därutöver regleras informationsskyldigheten i interna cirkulär, särskilt cirkulär nr 8, Informationsförfarande enligt direktiv 98/34/EG m.m.

Av kartläggningen i kapitel 7 framgår att till följd av Sveriges medlemskap i EU föreligger en rad anmälnings- och informationsskyldigheter som Sverige som medlemsstat ska uppfylla gentemot kommissionen och i vissa fall gentemot övriga medlemsstater. Dessa anmälnings- och informationsskyldigheter syftar till att förebygga uppkomsten av handelshinder och ska samtidigt upplysa om risker för t.ex. konsumenters och människors hälsa som den fria rörligheten för vissa varor och tjänster kan leda till. Skyldigheterna härrör från EG-fördraget eller rättsakter som antagits med stöd av fördraget. Av särskild betydelse för regeringens verksamhet är direktiv 98/34/EG om informationsförfaranden för standarder och tekniska föreskrifter m.m. som regleras i förordningen (1994:2029) om tekniska regler och den anmälningsskyldighet för förslag till nya regler på tjänsteområdet enligt tjänstedirektivet.

Utredningen anser att det finns anledning att tydligare än i dag markera regeringens ansvar när det gäller dessa anmälningar. Regeringen har motsvarande skyldighet som myndigheter att anmäla författningsförslag. Skillnaden är att det blir fråga om förslag till förordningar och lagar istället för förslag till föreskrifter. De aktuella EG-direktiven riktar sig till Sverige som medlemsstat och naturligtvis inte bara till myndigheter. Samma frysningsperioder m.m. som redovisats när det gäller anmälningar enligt direktiv 98/34/EG ska sålunda iakttas, när detta direktiv är tillämpligt.

Utredningen har erfarit att trots flera försök att höja medvetenheten om inremarknadsreglerna kvarstår brister i tillämpningen inom Regeringskansliet, och utredningen anser sig ha viss grund för att ifrågasätta om bestämmelser i cirkulär alltid får det eftersträvade genomslaget. Under utredningens arbete har diskuterats i vad mån detta är ett problem och hur ett sådant problem skulle kunna lösas. Det har framkommit att Utrikesdepartementet har drivit frågan om att skyldigheterna enligt cirkulär nr 8 borde

kompletteras med en skyldighet att vid framtagande av nya regler obligatoriskt ange om dessa påverkar den inre marknaden, dvs. måste anmälas enligt direktiv 98/34/EG.

Det ska understrykas att konsekvenserna av en utebliven anmälan kan bli mycket allvarliga (se *avsnitt 5.4*). Som utredningen varit inne på kan försummelsen leda till rättsosäkerhet kring föreskrifterna och deras tillämpbarhet. Staten kan också ådra sig skadeståndsansvar för att de anmälningsförfaranden som föreskrivs i EG-rätten inte har iakttagits. Justitiekanslern har medgett skadestånd vid utebliven anmälan i ett fall rörande taxametrar där taxiföretag ersattes för skada som bolaget ansåg sig ha lidit p.g.a. att investeringar för taxameterutrustning som anskaffats vid visst tillfälle och som istället hade kunnat skjutas på framtiden då Vägverkets aktuella föreskrift om krav på taxametrar inte hade anmälts till kommissionen enligt 98/34-proceduren.[41]

Detta talar för att anmälningsskyldigheten bör preciseras tydligare i den övergripande instruktionen för Regeringskansliet och inte bara förklaras i interna cirkulär. Ett lämpligt sätt att hantera frågan är att i instruktionen förklara att bestämmelserna i förordningen om tekniska regler, eller i utredningens förslag till sådan förordning, förklaras tillämpliga i den utsträckning de är av relevans för Regeringskansliets verksamhet. Enligt utredningen bör även förordningsregleringen av frågor om utformningen av tekniska regler och sammanhängande utredningsskyldighet göras tillämplig för Regeringskansliet. När det gäller samråd bör dock i sådana fall Utrikesdepartementet fullgöra de funktioner som annars ankommer på Kommerskollegium. I Regeringskansliet är som framgått UD/FIM horisontellt ansvarig för bl.a. anmälningsförfarandet i direktiv 98/34/EG.

Utöver redan redovisade anmälningsförfaranden berörs regeringen även av EG-fördragets artikel 95.4 och 95.5 som ska tillämpas då medlemsstaterna anser att det finns berättigade skäl att avvika från harmoniserade regler inom EU. Utredningen har tidigare behandlat detta förfarande i *avsnitten 4.5.2* och *7.2.1*. Fördraget ger här medlemsstaterna en möjlighet att tillämpa strängare nationella regler än de som har beslutats av EG, om de grundas på viktiga samhällshänsyn, bl.a. miljöskyddet. Bestämmelserna kallas därför ofta för ”miljögarantin”. En förutsättning för att bibehålla eller införa sådana strängare regler är att kommissionen lämnar sitt

[41] JK beslut den 19 september 2001 i ärende nr 4243-99-40.

medgivande. Det finns också bestämmelser om att medlemsstaterna ska anmäla skyddsåtgärder till kommissionen, om åtgärderna är strängare än den miniminivå som har beslutats av EU på konsument- och miljöområdet (artikel 153.5 och 176 EG).

Anmälningsförfarandena enligt artikel 95, 153.5 och 176 EG är för närvarande inte särskilt reglerade i svensk rätt. Utredningen föreslår (*avsnitt 9.5*) att en del hithörande fall ska omfattas av en ny förordning om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden på så sätt att en underrättelseskyldighet införs för myndigheterna vid införlivande av sekundärrätt som går utöver genomförandet av gemenskapsrätten. Det finns emellertid också ett behov av att närmare reglera dessa frågor såvitt avser Regeringskansliets verksamhet. Dessa anmälningsskyldigheter följer av EG-fördraget, och även om de inte används särskilt ofta av medlemsstaterna är de av grundläggande betydelse. Särskilt när det gäller frågan om nya nationella särregler som införs efter att gemenskapen har beslutat om regelharmonisering, dvs. frågor som regleras utifrån artikel 95.5 EG, bör behovet av anmälningsskyldighet uppmärksammas på ett systematiskt sätt. En sådan fråga kan uppkomma i skilda sammanhang, och den behöver inte sammanhänga med införlivandet av direktivbestämmelser. Det finns då, som utredningen tidigare varit inne på, emellanåt ett ofta svårbedömt gränsområde med visst utrymme för skönsmässiga bedömningar (se *avsnitten 7.2.1 och 9.5.6*).

Samordning av inremarknadsfrågor i Regeringskansliet

Utredningen anser att det därutöver finns anledning att något kommentera hur samordningen av horisontella inremarknadsfrågor idag hanteras inom Regeringskansliet. För närvarande är ansvaret uppdelat mellan Statsrådsberedningen, som svarar för den allmänna beredningen av EU-frågor, och Utrikesdepartementet, vilket under handelsministern som framgått har en särskild grupp för arbete med och samordning av inremarknadsfrågor inom UD/FIM. Sedan Sverige blev medlem av EU har samordningsansvar för EU-frågor successivt samlats i Statsrådsberedningen. Utredningen finner denna utveckling naturlig, eftersom EU-frågorna numera har en omfattande spännvidd och därför behöver samordnas på samma sätt som inrikespolitiska frågor. Det är också viktigt att bred och

kvalificerad kompetens i EG-rättsliga frågor finns samlad på ett ställe.

För inremarknadsfrågor kan en särskild ordning vara befogad. Utredningen har konstaterat att dessa frågor uppkommer eller kan uppkomma i samtliga departements verksamhet och att de måste innefatta avvägningar mellan å ena sidan sektorsspecifika intressen och å den andra den fria rörlighetens intresse. Under utredningsarbetet har därför inom utredningen och dess expertgrupp diskuterats den interna beredningen inom Regeringskansliet av där uppkommande frågor av denna karaktär. Därvid har framhållits värdet av att de motstående intressena hålls tydligt fram och får brytas mot varandra under den interna beredningsprocessen inom kansliet. I första hand bör det äga rum en dialog mellan ansvarigt fackdepartement såsom företrädare för det sektorsspecifika intresset och UD/FIM som inom utrikesdepartementet under handelsministern bär ansvaret för inremarknadsfrågor. Under ett sådant utbyte av synpunkter kan de olika enheternas företrädare på tjänstemannanivå enas om jämkningar. Om dessa löser den föreliggande motsättningen, kan förslag till regeringsbeslut läggas fram. I den mån processen däremot inte leder till någon lösning kommer i stigande grad överväganden av mer övergripande juridisk eller politisk natur in i bilden.

Det värde som utredningen uppfattat att det tidiga utbytet av synpunkter mellan fackdepartementen och en på inremarknadsfrågor särskilt inriktad enhet på många håll tillmäts talar emot en organisatorisk centralisering av dessa frågor.

Med nuvarande ordning är det av största vikt att det finns ett departement som verkligen driver fri rörlighetsintresset som ett sakområde, trots att intresseområdet traditionellt inte har haft någon självklart plats i Regeringskansliet. Intresset av fri rörlighet på EU:s inre marknad är bredare och mer komplext än de allmänna intresset att främja handeln som typiskt sett har förknippats med handelsområdet. Bedömningarna kräver ingående kunskaper om EU-systemet i allmänhet och EG-rätten i synnerhet. För att Sverige ska kunna dra fördel av den inre marknadens potential har därför med nuvarande ordning UD/FIM en nyckelroll.

Mot denna bakgrund kan det vara naturligt att Statsrådsberedningen – i vart fall i det inledande skedet – inte tar tydligt ställning i inremarknadsfrågor. Fackdepartementen bör först ha tillfälle att utveckla sin inställning och forma sina positioner. Det är dock uppenbart att inremarknadsfrågor i en del fall tenderar att

skapa spänningar mellan departementen och påkallar aktiv medverkan av Statsrådsberedningens kansli för EU-samordning. Enligt utredningens uppfattning bör vid det slutliga ställningstagandet i frågor kring den inre marknaden ej sällan mer övergripande europapolitiska överväganden vara utslagsgivande. Överväganden av det senare slaget måste länkas till lämplig politisk nivå och den roll EU-samordningen inom statsrådsberedningen har är central härvidlag.

9.9 En synligare svensk inremarknadsmyndighet

Utredningens bedömning: Kommerskollegiums roll som inremarknadsmyndighet bör bli tydligare. Kollegiet bör arbeta för att göra sin verksamhet på inremarknadsområdet känd i bredare kretsar. Det är av stor betydelse för inremarknadsreglernas genomslag i Sverige att den ansvariga myndigheten blir mer synlig och känd utåt.

Det är angeläget att samarbetet mellan Utrikesdepartementet och Kommerskollegium förstärks och görs till en effektiv kanal för regeringens styrning i inremarknadsfrågor. Intressemotsättningar på myndighetsnivå kan indikera behov av mer övergripande europapolitiska överväganden, och bedömningen i sådana fall bör länkas till lämplig politisk nivå, genom Utrikesdepartementet och vid behov EU-samordningen inom statsrådsberedningen.

Kommerskollegium bör ges ett särskilt ansvar för bevakning av standardiseringsfrågor, både vad gäller varor och tjänster.

9.9.1 Kommerskollegiums uppgifter på inre marknadsområdet

Utredningen har redogjort för Kommerskollegiums nuvarande uppgifter i *avsnitt 6.10.1*. Av redogörelsen framgår att kollegiet har ett övergripande ansvar för horisontella inremarknadsfrågor och är kontaktpunkt enligt den nya EG-förordning om ömsesidigt erkännande av varor, som ingår i varupaketet. Kommerskollegium har också i uppdrag att tillsammans med Tillväxtverket och Konsumentverket utveckla en svensk kontaktpunkt för tjänster. Utredningen har i sina motiv till en ny förordning om varor på den

inre marknaden framhävt den roll som Kommerskollegium bör ha när det gäller informationsspridning och kunskapshöjande insatser rörande regelverket för den inre marknaden m.m. I kommissionens rekommendation av den 29 juni 2009 om åtgärder för att förbättra den inre marknadens funktion (2009/524/EG)[42] understryks att medlemsstaterna bör säkerställa att det finns en samordningsfunktion för den inre marknaden inom deras nationella förvaltningar och stärka den. Denna rekommendation ligger väl i linje med vad som framkommit tidigare i denna utredning om behovet av information och kunskapshöjande åtgärder. Kommerskollegium är den myndighet som lämpligen bör anförtros denna uppgift.

9.9.2 Kommerskollegiums roll som inremarknadsmyndighet

Kommerskollegiums roll som inremarknadsmyndighet är idag inte särskilt tydlig, särskilt inte utåt. Av instruktionen för Kommerskollegium framgår att kollegiets verksamhet är mycket omfattande. Kommerskollegiums ansvar enligt instruktionens 1 § sträcker sig över hela fältet för utrikeshandel och handelspolitik. Som utredningen påpekat i flera andra sammanhang är det inte helt adekvat att betrakta frågor rörande EG-rätt i allmänhet och den fria rörligheten i synnerhet som utrikeshandelspolitiska. Ej sällan är de av helt annan karaktär.

Att inremarknadsfrågorna ligger under Kommerskollegium som så tydligt förknippas med allmän handelspolitik är sålunda inte problemfritt. Som tidigare diskuterats är inremarknadsfrågor komplexa och rymmer ofta kompromisser mellan olika samhällsintressen. Det kan i vissa fall vara en nackdel om den myndighet som har det sakliga ansvaret för inremarknadsfrågor uppfattas som en företrädare för det renodlade handelsintresset. Det finns en risk att detta medför bristande tyngd och trovärdighet vid diskussioner med andra myndigheter som har till uppgift att förvalta sådana intressen som t.ex. hälsa och säkerhet, konsumentskydd eller miljö. Eftersom inremarknadsfrågor ofta griper över flera politikområden och emellanåt resulterar i intressemotsättningar mellan myndigheter, är det emellertid viktigt att det finns en myndighet som företräder intresset av fri rörlighet såsom tidigare berörts i fråga om handläggningen av sådana frågor inom Regeringskansliet.

[42] EGT L 176, s. 17.

Utredningen anser inte att det för närvarande finns någon annan myndighet än Kommerskollegium, till vilken ansvaret för inremarknadsfrågor lämpligen kan föras. Framför allt är det nödvändigt att ta till vara den breda kompetens i inremarknadsfrågor som under lång tid byggts upp inom kollegiet. Det som möjligen kunde övervägas vore att inrätta en ny, särskild myndighet för inremarknadsfrågor till vilken personal skulle föras över. Det går emellertid inte att komma ifrån att inremarknadsfrågorna också har en hel del kopplingar till andra frågor som handläggs inom kollegiet. Att försöka lösgöra inremarknadsfrågorna från kollegiet skulle bl.a. med hänsyn härtill sannolikt innebära en olycklig uppsplittring och medföra slöseri med resurser, särskilt personella resurser. Det skulle också rimma mindre väl med den rådande utvecklingen att avskaffa småmyndigheter. Utredningen föreslår därför ingen förändring av den nuvarande ordningen, där det övergripande ansvaret för inremarknadsfrågor ligger hos Kommerskollegium.

Detta innebär dock inte att kollegiets roll som inremarknadsmyndighet inte kan bli tydligare. Det kan i sammanhanget anmärkas att den i Danmark nyligen inrättade inremarknadsenheten, vilken utredningen har besökt, har tilldelats ett mycket brett uppdrag, vilket innefattar både Kommerskollegiums och UD:s nuvarande funktioner på området. Den danska inremarknadsenheten har haft samordningsansvaret för genomförandet både av varupaketet och tjänstedirektivet och även deltagit i förhandlingarna avseende dessa rättsakter. Enheten är involverad i alla skeden i utvecklingen av inremarknadsreglerna, dvs.:

- förhandling om nya regler inom EU
- genomförande av EG-regler i dansk rätt
- tillämpning av reglerna i Danmark.

Det ska särskilt påpekas att den danska inremarknadsenheten på det sätt som är vanligt i Danmark är integrerad i Økonomi- og Erhvervsministeriet. Vid besöket hade den ansvariga ministern förutom posten som näringsminister också ställning som vice statsminister. Det kan förmodas att denna koppling kan bidra till att ge inremarknadsfrågorna en särskild tyngd i det nuvarande danska regeringsarbetet.

Den närmare arbetsfördelningen mellan UD/FIM och Kommerskollegium faller utanför utredningsuppdraget, men utred-

ningen finner det uppenbart att till de frågor som måste prioriteras inom både UD och Kommerskollegium hör horisontella frågor och i synnerhet frågor om fördragsefterlevnad. De svenska tillämpningsproblem som har identifierats vid olika undersökningar har till allra största delen gällt frågor om den direkta tillämpningen av EG-fördragets bestämmelser.

Kopplingen mellan UD och Kommerskollegium är enligt utredningens uppfattning central på så sätt att samarbetet mellan Regeringskansliet och myndigheten bör vara kanal för regeringens styrning i horisontella inremarknadsfrågor.

Inom det svenska systemet kan det vara svårt att tänka sig att en myndighet ges övervaknings- och beslutsbefogenheter i förhållande till andra myndigheter. Kommerskollegium kan inte fungera som ”inremarknadspolis”. Dess verksamhet är mer inriktad på konsultation och på att i vissa fall lämna rekommendationer. Ansvaret för inremarknadsfrågor i Sverige vilar naturligtvis inte heller på en myndighet utan ska delas av hela den offentliga förvaltningen. EG-rätten måste precis som svensk lag respekteras av alla.

Det kan emellertid även inom ramen för lojal fördragsuppfyllelse förekomma intressemotsättningar mellan myndigheter i inremarknadsfrågor. Det torde t.ex. inte vara ovanligt att Kommerskollegium företräder en annan syn i en inremarknadsfråga än någon myndighet som bär sektoriellt ansvar. Hur de avvägningar som ska göras mellan intresset av fri rörlighet och andra intressen bör utfalla är sällan givet på förhand.

Som framgått ligger det i den EG-rättsliga konstruktionen att bedömningen av en handelshindrande åtgärds tillåtlighet vilar på en intresseavvägning mellan å ena sidan ett särskilt skydds- eller regleringsintresse, som erkänns av EG-rätten, och å andra sidan intresset av fri rörlighet, varvid det senare presumeras äga företräde. Vid tvister mellan medlemsstaterna inbördes eller mellan en medlemsstat och kommissionen såsom företrädare för gemenskapsintresset ankommer det på den medlemsstat som vill införa eller upprätthålla en handelshindrande åtgärd att visa att denna är nödvändig och proportionerlig i förhållande till ifrågavarande regleringsintresse. Hindret för den fria rörligheten måste kunna berättigas med sakligt grundade skäl, där argumenten blir beroende av regleringsintressets art och betydelse och på hur pass ingripande störningen är. Det krävs alltid ett övertygande faktaunderlag.

På det nationella planet föreligger en motsvarande situation. Det ligger i den svenska modellens natur att initiativet till den reglering

som står i motsats till intresset av fri rörlighet normalt kommer från någon föreskrivande myndighet med visst sektorsansvar. Det blir då närmast Kommerskollegium som får bevaka intresset av fri rörlighet. Detta gäller särskilt inom ramen för den procedur som regleras i förordningen (1994:2029) om tekniska regler. Kollegiet har till utredningen framfört att dess synpunkter oftast vinner gehör hos de föreskrivande myndigheterna. I sista hand kan kollegiet emellertid enligt nuvarande ordning hissa frågan om man ska gå vidare med den tilltänkta regleringen till regeringen. Handlar det inte om ett förslag till myndighetsföreskrift utan i stället om ett förslag till regeringsförordning äger som framgått motsvarande utbyte av synpunkter och samma överväganden rum inom ramen för den beredningsprocedur som tillämpas inom Regeringskansliet. I dessa fall kommer regleringsinitiativet normalt från ett fackdepartement. Även här kan den slutliga avvägningen komma att ske på politisk nivå.

Enligt utredningens mening kan det hända att inslaget av övergripande politisk bedömning vid sådana intresseavvägningar tenderar att undanskymmas eftersom frågan vid en första anblick kan tyckas angå teknikaliteter. Det är emellertid i sådana fall som EG-fördragets grundläggande bestämmelser och principer gör sig konkret gällande. Som utredningen varit inne på tidigare, kan vid intresseavvägningen ofta finnas behov av europapolitiska överväganden av mer övergripande natur. Då kan även strategiska intressen för Sverige som medlemsstat i EU komma med i bilden, och bedömningen bör därför länkas till en lämplig politisk nivå genom förmedling av de horisontella funktionerna inom UD och i sista hand EU-samordningen inom statsrådsberedningen. I den nya förordning om informationsförfaranden och kontroll av regler som föreslås ersätta förordningen (1994:2029) om tekniska regler och i förslaget till förordning om varor på den inre marknaden har utredningen av dessa skäl föreslagit mer specifika regler om skyldighet att informera regeringen eller till regeringen hänskjuta vissa kategorier av ärenden. Kollegiet ges enligt utredningen härigenom de instrument som behövs för att kunna fungera som kanal för regeringens styrning i horisontella inremarknadsfrågor.

Det är slutligen Inremarknadsutredningens uppfattning att Kommerskollegium på motsvarande sätt som den danska inremarknadsenheten bör ha ett särskilt och uttalat ansvar för standardiseringsfrågor, både vad gäller varor och tjänster. Standarderna har en central roll i genomförandet och tillämpningen av inremarknads-

reglerna och ansvaret för bevakningen av dessa bör med hänsyn härtill ligga på den myndighet som har huvudansvaret för inremarknadsfrågor. Som framgått tidigare har Kommerskollegium redan ett horisontellt ansvar när det gäller bevakningen av standardiseringsarbetet både i EU- och globalt. Utredningens överväganden kring standardiseringsfrågor har tagits upp i *avsnitt 9.7* ovan. Utredningen har också anfört att det bör övervägas att inrätta ett till Kommerskollegium knutet organ, bestående av representanter från regeringskansli, statliga förvaltningsmyndigheter samt näringsliv och andra berörda intressenter, vilket ska ha till övergripande uppgift att tillvarata svenska intressen och prioriteringar i den europeiska och internationella standardiseringsverksamheten.

9.9.3 Kommerskollegiums utåtriktade verksamhet

Utredningen har också kunnat konstatera att det fortfarande, efter snart 15 års medlemskap i EU, på många håll finns bristande medvetenhet och kunskap om EU:s inre marknad. Detta är otillfredsställande, så mycket mera som Sverige är ett litet land med begränsad hemmamarknad och starkt internationellt beroende. Problemet accentueras när så betydelsefulla förändringar står för dörren som nu föranleds av tjänstedirektivet och varupaketet. I detta läge förordar utredningen att en särskild insats kommer till stånd för att höja den allmänna kompetensnivån och medvetenheten i fråga om principerna för den fria rörligheten. Med tanke på Kommerskollegiums uppdrag och samlade kompetens, när det gäller inremarknadsfrågor i allmänhet och tjänstedirektivet och varupaketet i synnerhet, är kollegiet väl lämpat att axla ett större ansvar för kompetenshöjande insatser i dessa avseenden inom den offentliga förvaltningen. I ett sådant uppdrag bör även SWEDAC involveras, eftersom SWEDAC har ett övergripande ansvar för ackreditering och marknadskontroll, som är viktiga komponenter i varupaketet. I ett sådant arbete framstår det som naturligt att de bägge myndigheterna samarbetar med Kompetensutvecklingsrådet för staten (KRUS). Utredningen kommer att ta upp kompetensförsörjningsfrågor särskilt senare i betänkandet (se *avsnitt 9.13*).

I sammanhanget ska vikten av Kommerskollegiums uppsökande verksamhet framhållas. Svenska myndigheter är idag i ej ringa utsträckning spridda över hela landet och som tidigare framgått

ligger en viktig del av tillämpningen av inremarknadsreglerna på kommunal nivå. Med tanke på det stora antal kommuner som finns i landet bör länsstyrelserna involveras som samarbetspartners i verksamheten. Detta ligger i linje med utredningens förslag om länsstyrelsernas ökade ansvar för inremarknadsfrågor (se *avsnitt 9.10.3* nedan). Skäl talar för att det anordnas regionala utbildningsinsatser. Kommerskollegiums Inremarknadsguide, som riktar sig till alla myndigheter, kan vara en lämplig utgångspunkt för regionala eller lokala utbildningsinsatser för personal som är särskilt berörd av reglerna.

Utbildningsinsatserna kan tänkas bygga på eller ske med utnyttjande av den nya webbportal med information om den inre marknaden och länkar till berörda myndigheter och organ som Kommerskollegium föreslås få ansvaret för (*avsnitt 9.12*) och kan med fördel utformas så att deltagarna lär sig att utnyttja portalen i arbetet.

Utbildningsinsatserna och den nya webbportalen erbjuder slutligen goda möjligheter att marknadsföra Kommerskollegium som inremarknadsmyndighet och göra denna verksamhet känd i bredare kretsar, t.ex. genom att en särskild logga utformas för verksamheten. Det är av stor betydelse för inremarknadsreglernas genomslag i Sverige att den ansvariga myndigheten blir mer synlig och känd i samhället.

9.10 Tydligare roll och ansvar för kommuner och landsting

Utredningens förslag: Kommunernas och landstingens roll och ansvar i genomförandet och tillämpningen av EG-rätten bör förtydligas och kompetenshöjande åtgärder vidtas i synnerhet på inremarknadsområdet. Länsstyrelserna bör ges resurser att på ett effektivare sätt än hittills kunna bistå kommunerna i deras EG-rättsliga tillämpning. Det är betydligt mer resursekonomiskt att bygga upp expertkompetens inom länsstyrelserna än att låta varje kommun oavsett storlek själv skaffa tillräcklig kompetens. Det bör därför avsättas resurser för att inrätta en eller flera tjänster som inremarknadshandläggare vid varje länsstyrelse.

Utredningen har beskrivit kommunernas roll och ansvar med inriktning på inremarknadsområdet i *avsnitt 6.5* ovan. Det konstaterades där att kommunala myndigheter har en viktig roll i tillämpningen av EU-regler i Sverige. Detta gäller i synnerhet tillsynen över efterlevnaden av regelverket. Frågan om kommunal tillsyn behandlas särskilt av utredningen i avsnittet om tillsyn och marknadskontroll (avsnitt 9.11). Här behandlas kommuner och landstings roll vid genomförande och tillämpning av EG-rätt i allmänhet.

9.10.1 EU-medlemskapets påverkan på kommunal nivå

Frågan om EU-medlemskapet påverkan på den svenska kommunala nivån har varit föremål för flera utredningar. År 1994 gjorde EU-konsekvensutredningen om kommuner och landsting en analys av hur kommunernas och landstingens verksamhet kunde komma att påverkas av ett svenskt EU-medlemskap.[43] Bedömningen var att kommunernas och landstingens verksamhet i mycket begränsad utsträckning skulle påverkas av EG-rätten. EU-konsekvensutredningen ansåg t.ex. att EU:s regelverk om fri rörlighet för personer och arbetstagare inte generellt sett kunde förväntas få några mer betydande konsekvenser för verksamheterna i kommuner och landsting. Även på hälso- och sjukvårdsområdet kunde ett svenskt EU-medlemskap endast komma att få vissa indirekta konsekvenser för landstingen, främst genom informations- och erfarenhetsutbyte, eftersom medlemsländernas hälso- och sjukvårdslagstiftning inte var föremål för gemenskapsrättslig harmonisering. Dock påpekades att EG:s regler om offentlig upphandling av varor och tjänster skulle inverka på all offentlig verksamhet, inklusive den kommunala.

Efter sex års svenskt EU-medlemskap gav Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet en helt annan bild av vad EU-samarbetet inneburit för kommunerna och landstingen.[44] Förbunden menade att EU-lagstiftningen fått betydande följder för många kommunala verksamheter. Kommunala kärnområden hade påverkats av medlemskapet, trots att dessa områden inte omfattades av EU:s befogenheter att anta bindande lagstiftning. Särskilt framhölls reglerna för offentlig upphandling som påverkar

[43] SOU 1994:2 (*Kommunerna, landstingen och Europa*).
[44] *Sex år i EU* (Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, 2001).

förutsättningarna att lägga ut kommunal verksamhet på entreprenad med hänsyn till kraven på formell upphandling vid överskridande av tröskelvärdena. Ett annat exempel som angavs var principen om fri rörlighet. Förbunden pekade bl.a. på att de sociala rättigheterna gäller inom hela EU och inte bara i hemlandet, bl.a. i fråga om rätten att få planerad vård i utlandet betald via den nationella sjukförsäkringen.

I rapporten *EU:s påverkan på kommuner och landsting*[45] visade Statskontoret att utvecklingen av EU:s inre marknad har påverkat kommuner och landsting på ett sätt som inte fullt ut kunde förutses före medlemskapet. EU har fördjupat samarbetet på flera samarbetsområden och nya områden har tillkommit, vilket ytterligare har påverkat den kommunala nivån. Påverkan sker också genom att EU börjat använda nya samarbetsformer, såsom den öppna samordningsmetoden. Statskontoret konstaterar att EU-samarbetet därmed har utvecklats till att omfatta stora delar av det kommunala samhällsuppdraget. EU påverkar förutsättningarna för den kommunala nivåns huvuduppgifter i fråga om tillsyn och kontroll, samhällsplanering och kommunal basservice, produktion av välfärdstjänster, regional och lokal utveckling samt för deras arbetsgivarroll.

Av Statskontorets rapport framgår att områden som kommuner och landsting typiskt berörs av är upphandling och statsstöd. Svenska förvaltningsdomstolar har fått behandla tusentals mål som gällt överklagan av kommunal upphandling, och mål med statsstödsrättsliga komplikationer är en växande målgrupp. Bl.a. har ordningen med kommunala allmännyttiga bostadsföretag ifrågasatts mot bakgrund av EU:s statsstödsregler. Ett viktigt område är vidare kommunernas livsmedels- och djurskyddstillsyn, som i stor utsträckning består i kontroll av att EU:s bestämmelser efterlevs på ett korrekt sätt på lokal nivå. Också EU:s omfattande miljölagstiftning, där bl.a. vattenfrågor, avfallshantering, luftutsläpp och buller regleras, har stor betydelse för kommunal tillsyn och kontroll enligt miljöbalken. EG-rättens regler påverkar även den kommunala samhällsplaneringen genom att de innebär att högre krav ställs på miljökonsekvensbeskrivningar och miljöbedömningar i kommunala planeringsprocesser. I sin egenskap av arbetsgivare berörs kommuner och landsting också av olika EG-rättsliga arbetsmiljöregler och arbetsrättsliga regler, t.ex. arbetstidsdirektivet.

[45] Rapport 2005:12.

Det bör noteras att även grundläggande regler om varor och tjänster kan ha betydelse. Trots att t.ex. hälso- och sjukvård inte är något utpekat samarbetsområde, påverkas vården av EG-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor och tjänster. EG-domstolen har förklarat att gränsöverskridande sjukvård är en tjänst och att en tjänstemottagare som utgångspunkt har rätt till ersättning för kostnader för öppen hälso- och sjukvård (se *avsnitt 3.8.4*). Ett exempel på hur fri rörlighet för varor påverkar den svenska kommunala nivån är EU:s centrala och decentraliserade procedurer för att godkänna läkemedel, vilka har bidragit till att fler läkemedel kommer ut på marknaden.

Svenska kommuner och landsting påverkas slutligen också av EU:s regler om fri rörlighet för personer. Bl.a. hälso- och sjukvårdspersonal har enligt fördraget rätt att praktisera och arbeta i andra EU-länder. För att främja sådan personalrörlighet har EU antagit direktiv om ömsesidigt erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis (se *avsnitt 2.3.4*).

9.10.2 Överväganden

Utredningen anser inte att den kommunala självstyrelsen i sig utgör ett problem i ett medlemskapsperspektiv. Detta överensstämmer med den analys Grundlagsutredningen redovisade inför medlemskapet.[46] Men även om denna bedömning är riktig är det helt klart att EU-medlemskapets inverkan på kommuner och landsting kraftigt underskattades i samband med inträdet i EU. En bevis på detta är också att såväl svenska kommuner som andra regionala aktörer påtagligt har ökat sin aktivitet med avseende på EU sedan inträdet 1995 och funnit egna kanaler till inflytande i EU:s lagstiftningsprocess.[47]

Utredningen anser att det är angeläget att kommunernas roll och ansvar i genomförandet och tillämpningen av EG-rätten förtydligas. Detta gäller i synnerhet på inremarknadsområdet. Erfarenheter inom EU visar att det är ett generellt problem att nationella, regionala och lokala myndigheter inte alltid fullgör sitt genomförandeansvar på ett enhetligt och effektivt sätt.[48] Kommissionen har mot denna bakgrund inlett åtskilliga överträdelseförfaranden

[46] SOU 1993:14 (*EG och våra grundlagar*).
[47] Se Linda Berg och Rutger Lindahl, *Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel Subnationella nivåers försök att påverka EU:s policyprocess* (Sieps 2007:7).
[48] Se Statskontorets rapport 2005:12, *EU:s påverkan på kommuner och landsting*, s. 102.

mot medlemsländer som har försummat sina skyldigheter. Utredningen har konstaterat att denna problembild även äger giltighet i Sverige. Det framgår av de utredningar, rapporter och andra studier som utredningen har tagit del av och redovisat i *kapitel 8* samt *bilaga 7* att det i vissa fall har förekommit brister i den EG-rättsliga tillämpningen på regional och lokal nivå.

Utredningen har för sin del framhållit att det är viktigt för att det ska råda goda förutsättningar för de svenska kommunernas utövande av sitt utrymme för självstyre, och med hänsyn till de väsentliga uppgifter de annars anförtrotts, att de på ett synligt vis fullt ut omfattas av det samlade regelverket för den inre marknaden och att deras roll i genomförandet och tillämpningen av gemenskapsrätten är tydlig (*avsnitt 6.5*). Utredningen har konstaterat att flertalet horisontellt inriktade svenska författningar inom utredningens område riktar sig till statliga myndigheter under regeringen, varför kommunerna för det mesta står utanför systemen.

Utredningen har bl.a. av denna anledning anfört att en reglering i lag skulle vara det enklaste och tydligaste sättet att klargöra att även kommuner omfattas av inremarknadsregelverket, även om den direktverkande EG-rätten naturligtvis redan gäller för den kommunala verksamheten (*avsnitt 9.6*). Utredningen har också föreslagit att kommunala myndigheter ska omfattas av den övergripande förordningen om varor på den inre marknaden (se *avsnitt 9.3*). Detta gäller för övrigt även förslaget till lag om tjänster på den inre marknaden.

Ett tydligare ansvar för kommuner och landsting förutsätter att det skapas goda förutsättningar för ett ökat engagemang. Utredningen kommer mot denna bakgrund att lämna förslag om riktade informations- och utbildningsinsatser för tjänstemän på kommunal och regional nivå (se *avsnitt 9.13*).

Det bör vidare observeras att samhällets föränderliga karaktär som präglar många områden gör att tjänster av icke-ekonomiskt intresse lätt kan övergå till att bli tjänster av ekonomiskt intresse. Kommunala verksamheter kommer då på ett annat sätt in under EU:s regelverk och EG-domstolens uttolkningar. Det är viktigt att öka medvetenheten om denna dynamiska karaktär hos EG-rätten. Inte minst rättsutvecklingen när det gäller tjänster av allmän ekonomiskt intresse måste följas noga (jfr *avsnitt 2.4*).

Utöver kommuner och landsting finns det anledning att i högre grad än för närvarande involvera länsstyrelserna i tillämpningen av inremarknadsreglerna. Utredningen har berört denna fråga i

avsnitt 6.4. Länsstyrelserna besitter i dagsläget god saklig kompetens på EG-rättsliga områden. Det kan emellertid finnas utrymme för att hos dem bygga upp en mer övergripande kompetens särskilt på inremarknadsområdet. Sådant utrymme kan finnas bl.a. på tillsynsområdet och på områden som nu omfattas av reglerna i tjänstedirektivet och varupaketet. I den mån gemenskapsrättslig expertkompetens behövs för sådana uppgifter på den kommunala nivån kan det vara effektivt och resursekonomiskt att detta behov tillgodoses genom förstärkningar på regional nivå hos länsstyrelserna i stället för på den kommunala nivån.

Utredningen föreslår därför att det avsätts resurser för att inrätta en eller flera tjänster som inremarknadshandläggare vid varje länsstyrelse.

Förslag i linje härmed har tidigare framförts av Förvaltningskommittén, som ansett att länsstyrelserna bör få i uppdrag att ge råd till och utöva tillsyn över kommunerna i frågor som gäller den inre marknaden samt vad gäller statsstöd och konkurrens. Enligt kommittén borde länsstyrelserna i dessa frågor fungera som en regional ”tillsynsarm” för Kommerskollegium och Konkurrensverket.[49]

Utredningen vill slutligen påpeka att brister kan konstateras i företagens rättsskydd på kommunal nivå med hänsyn till att det inte finns effektiva rättsmedel i alla situationer (se *avsnitt 5.6.4*). Särskilt kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning är olämpliga i ett EG-rättsligt perspektiv. Det skulle mot denna bakgrund kunna övervägas att införa möjlighet till överklagande av kommunala beslut i förvaltningslagen. Utredningen lämnar inga förslag i detta avseende utan hänvisar till den översyn som pågår av förvaltningslagen (dir. 2008:2008:36 En ny förvaltningslag).

[49] SOU 2008:118, s. 155.

9.11 Effektivare och mer samordnad marknadskontroll

Utredningens förslag: Följande åtgärder föreslås för att uppnå en effektivare marknadskontroll:

- Det bör ske en utvärdering av de områden som omfattas av marknadskontroll på den inre marknaden för att avgöra på vilken/vilka nivåer tillsynsverksamheten bör ligga, där en sådan utvärdering inte redan har genomförts.
- Det bör ske en genomgång av de områden som innefattar en vertikal marknadskontrollorganisation i syfte att organisera och samordna tillsynen.
- Det kan övervägas att involvera fler myndigheter och organisationer i Marknadskontrollrådets arbete.
- Tillsyn avseende tjänster bör samordnas av Konsumentverket och ett råd bör inrättas efter samma modell som Marknadskontrollrådet.
- Samarbetet mellan å ena sidan marknadskontroll- och tillsynsmyndigheter och å andra sidan tullmyndigheter bör regleras och underlättas.

I *avsnitt 9.3* och *9.4* har författningsförslag presenterats med anledning av den nya förordningen (EG) nr 765/2008 om ackreditering och marknadskontroll. I förevarande avsnitt behandlas frågor om marknadskontroll mer allmänt, eftersom dessa frågor är centrala för utredningen och förtjänar att diskuteras i ett särskilt sammanhang. Betydelsen av marknadskontroll understryks i utredningens direktiv där det bl.a. anges att utredaren ska beakta behovet av en effektiv marknadskontroll av varor, inklusive konsumentprodukter, och en effektiv tillsyn av tjänsteverksamheter, när författningsändringar eller andra åtgärder föreslås.

9.11.1 Marknadskontrollens funktion och betydelse

Begreppet marknadskontroll är som framgått ovan ett gemenskapsrättsligt begrepp som i Sverige infördes i samband med anslutningen till EES 1994.[50] Skillnaden mellan begreppen tillsyn och marknadskontroll har behandlats tidigare i betänkandet (*avsnitt 6.12.1*).

Det finns ett antal författningar som reglerar tillsyn på inremarknadsområdet. Såsom påpekas i direktiven för Inremarknadsutredningen finns sektorsövergripande bestämmelser om myndigheter som utövar marknadskontroll i den ovan nämnda förordningen om marknadskontroll av varor, vilken kompletterar de tillsynsbestämmelser som finns i lagstiftning rörande vissa typer av varor och tjänster och införlivar särskilda produktdirektiv. Därutöver finns ett flertal övergripande bestämmelser rörande informationsprocedurer som utlöses av myndigheters marknadskontrollåtgärder, vilka till stor del har sin grund i gemenskapsrätten.[51]

I förordning (EG) nr 765/2008 anges avseende marknadskontroll bl.a. att en ram för denna verksamhet ska inrättas. Befintliga bestämmelser avses stärkas och kompletteras. Förordningen tillämpas dock endast i den mån det inte finns mer specifika regler enligt principen om *lex specialis*. I den mån produktsäkerhetsdirektivet[52] är tillämpligt äger dess bestämmelser därför företräde framför förordningens bestämmelser.

I förordningen anges de allmänna krav som ska ställas på medlemsstaternas marknadskontroll.[53] Dessa krav avser främst information till allmänheten, kommunikation och samordning myndigheter emellan, förfaranden, organisation och rättssäkerhetsaspekter.

I mer precisa bestämmelser anges hur myndigheterna ska förfara vid marknadskontroll samt hur informationsutbytet och samarbetet i övrigt ska genomföras[54] samt regleras förfarandet för marknadskontroll vid införande av produkter på den inre marknaden och samarbetet med tullmyndigheter.[55]

---

[50] Se Prop. 1993/94:161, s. 4.
[51] Se avsnitt 7.5, ovan.
[52] Direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet, EGT L 11, 15.1.2002, s. 4.
[53] Artiklarna 17 och 18.
[54] Artikel 19-26.
[55] Artikel 27-29.

Marknadskontrollen bedrivs i två steg. I steg ett övervakar myndigheterna marknaden, direkt genom inspektion eller indirekt med hjälp av olika informationskällor. I steg två åtgärdas eventuellt upptäckta problem genom frivillig rättelse från berörda företags sida eller genom att myndigheter vidtar tvångsåtgärder.

De ovan nämnda kraven på medlemsstaternas organisation avseende marknadskontroll är de som är av störst relevans inom ramen för detta avsnitt av betänkandet. De mer specifika reglerna om förfarandet och olika aspekter av detta omfattas av andra delar av betänkandet.[56]

I tjänstedirektivet, som är tillämpligt på ekonomiska aktiviteter inom det stora flertalet tjänstesektorer, finns bestämmelser om tillsyn av tjänsteleverantörers verksamhet och en varningsprocedur när medlemsstaterna får kännedom om tjänsteverksamhet som allvarligt kan skada människors hälsa och säkerhet eller miljön. Det finns bestämmelser i artikel 18 i direktivet som avser möjligheter att vidta åtgärder avseende tjänster som inte omfattas av harmoniserade regler och som bedöms utgöra en fara för tjänstemottagaren. Sådana åtgärder får vidtas endast om den samrådsskyldighet som stipuleras i artikel 35 i direktivet har efterlevts. I Propositionen 2008/09:187 Genomförande av tjänstedirektivet (s. 133f och 144) föreslås att produktsäkerhetslagens bestämmelser om tjänsters säkerhet ska omfattas av tjänstedirektivets tillämpningsområde och att det i denna lag ska införas en bestämmelse som reglerar en tillsynsmyndighets möjligheter att ingripa mot en tjänst som tillhandahålls av en näringsidkare som är etablerad i en annan EES-stat i enlighet med artiklarna 18 och 35 i tjänstedirektivet. Produktsäkerhetslagen görs dessutom uttryckligen tillämplig även på tjänster från Sverige som tillhandahålls i andra länder inom EES när en behörig myndighets fullgör sin skyldigheter enligt tjänstedirektivet.

Liknande bestämmelser finns i yrkeskvalifikationsdirektivet.[57]

Det förtjänar härvid att poängteras att det finns ett behov av och ett krav på tillsyn även på det icke harmoniserade området som baseras antingen på produktsäkerhetsdirektivet eller på fördragets regler om fri rörlighet och lojalt samarbete i enlighet med EG-domstolens rättspraxis.

Förordning (EG) nr 764/2008 innehåller inga särskilda bestämmelser avseende marknadskontroll, utan reglerar medlemsstaternas

[56] Se främst kapitel 9.3
[57] Dir. 2008:24, s. 6-7.

möjligheter att tillämpa nationella tekniska regler på det icke-harmoniserade området i allmänhet.[58] Förordningen sätter därmed ramar för medlemsstaternas möjlighet att bedriva tillsyn på det icke harmoniserade området.

I det allmänna produktsäkerhetsdirektivet, som har genomförts i svensk rätt genom produktsäkerhetslagen,[59] föreskrivs en uttrycklig skyldighet att utöva marknadskontroll. Med direktivet infördes strängare krav på marknadskontroll än vad som tidigare var fallet.[60] Direktivets bestämmelser tillämpas på alla aspekter hos alla konsumentvaror, utom när motsvarande krav med samma syfte finns i annan EU-lagstiftning beträffande den särskilda risken. Det betyder att både områden som omfattas av andra rättsakter och det område som regleras genom rent nationella regler, dvs. det icke harmoniserade området, kan beröras av direktivet. Icke harmoniserade områden, även då de inte rör produkter avsedda för konsumenter, föranleder ibland tillsyn i form av marknadskontroll.[61] Direktivet kan även tillämpas med avseende på tjänster. Direktivet innehåller uttryckliga och specifika regler om hur medlemsstaterna ska organisera och utföra marknadskontroll. De ska:

- Utse myndigheter med uppgift att övervaka att produkter på marknaden uppfyller ställda krav.
- Se till att myndigheterna har tillräckliga befogenheter att kontrollera produkter, att begära in nödvändiga upplysningar från näringsidkare och att göra stickprovkontroller.
- Se till att myndigheterna kan kräva att produkten förses med varningar och att förhandsvillkor ställs innan en produkt släpps ut på marknaden samt besluta om att särskilda varningar ska utfärdas.
- Se till att myndigheterna kan förbjuda att en farlig produkt släpps ut på marknaden och vidta åtgärder som krävs för att ett sådant förbud ska efterlevas.
- Införa lämpliga metoder för kontroll, såsom exempelvis sektoriella övervakningsprogram.

[58] Även om de bestämmelser i förordningen som avser frister för dialog med operatörer vid förbud mot tillhandahållande av produkter och bestämmelser om statistik kan anses ha med marknadskontroll att göra.
[59] SFS 2004:451.
[60] Prop. 2004/05:98, s. 7.
[61] SOU 2004:57, s. 32, och prop. 2004/05:98, s. 14.

Direktivet innehåller vidare krav på ett visst informationsutbyte avseende produktsäkerhetsingripanden samt inför RAPEX-systemet för informationsutbyte då en produkt utgör en allvarlig risk.[62]

Mot denna bakgrund bör det befintliga svenska systemet med marknadskontroll diskuteras. Med hänsyn till vad som framkommit av andra betänkanden, rapporter och studier (se *bilaga 7* och *kapitel 8*) förtjänar särskilt frågor om rollfördelning och samordning mellan myndigheter som bedriver marknadskontroll att tas upp.

Vidare bör diskuteras tillsyn som avser varor som inte omfattas av harmoniserade regler samt tillsyn avseende tjänster.

Det råder brist på uppgifter om den marknadskontroll som bedrivs i Sverige, dvs. såväl hur den bedrivs som omfattningen av den, bl.a. på grund av avsaknad av återrapporteringskrav för myndigheter som bedriver marknadskontroll. Detta gör det inte bara svårare för Inremarknadsutredningen och andra utredningar samt för regeringen att bedöma hur den svenska marknadskontrollen fungerar, utan gör det också svårt att uppfylla de krav på rapportering till Europeiska kommissionen som följer av förordning (EG) nr 765/2008. Det framstår därför som nödvändigt att se till att sådana uppgifter samlas in och sammanställs. Tydliga direktiv bör ges till de myndigheter som bedriver marknadskontroll att rapportera sektorsspecifika marknadskontrollprogram till regeringen.

Det ska i detta sammanhang påpekas att det framstår som att det rent allmänt finns ett behov av en utökad marknadskontroll för att uppfylla de skyldigheter och syften som följer av de nya reglerna på varuområdet. Mot bakgrund av de uppgifter som utredningen har tagit del av framstår det som att den marknadskontroll som bedrivs för närvarande inte räcker för att uppfylla de krav som ställs i de gällande EG-rättsakterna. Det framstår därför som angeläget att berörda myndigheter ges öronmärkta medel för marknadskontroll och att detta sammankopplas med lämpliga återrapporteringskrav.

[62] Se ovan, kapitel 7.5.

9.11.2 Rollfördelning

Tidigare utredningar

I propositionen Marknadskontroll för produktsäkerhet m.m.[63] gjordes bedömningen att ”ansvaret för marknadskontrollen skulle fördelas på befintliga myndigheter och fastställas för varje myndighet i författningar som styr dess verksamhet. Behovet av ett samordnings- och kontaktorgan sågs som en naturlig följd av den decentraliserade organisationen av marknadskontrollen. Eftersom kontakterna inom varje sektorsområde med t.ex. tillsynsmyndigheter i andra medlemsstater måste skötas av respektive myndighet ansågs det viktigt med en samordningsfunktion som hade överblick över samtliga sektorer. Syftet var dock inte att skapa en övervakningsmyndighet i förhållande till sektorsmyndigheterna utan att skapa ett fungerande rådgivande samarbete.”[64]

Vidare konstateras i den ovan nämnda propositionen[65] att det alltjämt råder oklarhet om ansvaret för marknadskontroll inom vissa produktområden. Vissa myndigheter har av olika skäl inte etablerat en struktur för regelbunden marknadskontroll. Det kan enligt vad som anges i propositionen bero på att områdena nyligen reglerats och standarder saknas, att resurser saknas, att tillsynen tillgodoses på annat sätt eller att myndigheterna inte anser eller har bristande kännedom om att marknadskontroll ska, kan eller behöver bedrivas inom området.

I Statskontorets rapport om EU:s översyn av teknisk kontroll poängteras att för att Sverige på ett effektivt sätt ska kunna delta i de europeiska administrativa nätverken är det viktigt att ansvarsfördelning mellan svenska berörda myndigheter är ändamålsenligt utformade.

Det finns enligt Statskontoret vidare ett principiellt behov av att väga olika uppgifters närmare utformning mot varandra. Det är viktigt att det finns en klar gränsdragning mellan uppgifterna att samordna och verka för en effektiv svensk marknadskontroll respektive att utse och utöva tillsyn över anmälda organ.

Förvaltningskommittén föreslår i sitt betänkande[66] att statens tillsynsverksamhet ska koncentreras till länsstyrelserna. Endast tillsyn som kräver högt specialiserad kompetens bör enligt Förvalt-

[63] Prop. 1993/94:161.
[64] Prop. 2004/05:98, s. 19.
[65] Se s. 25.
[66] Styra och ställa – förslag till effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118).

ningskommittén utföras av separata tillsynsmyndigheter. Varje tillsynsområde måste dock utredas för sig, innan en förändring genomförs. Härvid bör i första hand sådan tillsyn som redan idag är regionalt organiserad föras till länsstyrelserna, liksom tillsyn över verksamhet som i hög grad utförs av kommunerna.

Centraliserad, regional eller lokal tillsyn

Utredningen har granskat rollfördelningen avseende tillsyn och marknadskontroll på inremarknadsområdet samt försökt utröna i vilken grad det finns en fungerande samordning mellan de operativa tillsynsmyndigheterna och de centrala förvaltningsmyndigheterna. Utredningens granskning har redovisats i *avsnitt 6.12*. I detta sammanhang finns anledning att föra fram vissa allmänna överväganden angående principerna för rollfördelningen vid tillsyn och marknadskontroll.

I den svenska sektorslagstiftningen finns olika lösningar för att åstadkomma en intern samordning av tillsynsverksamheten. Ibland har en central förvaltningsmyndighet det övergripande tillsynsansvaret medan den operativa tillsynen i huvudsak utförs av kommunerna. På vissa områden utför även Länsstyrelserna operativ tillsyn. Länsstyrelsernas centrala uppgift är dock i regel att samordna verksamheten och bistå kommunerna inom deras respektive verksamhetsområden. Själva samordningen av tillsynen ligger sålunda i de flesta fall på centrala förvaltningsmyndigheter och länsstyrelserna.

Det finns för- och nackdelar med en centraliserad respektive en regional eller lokal tillsynsorganisation.

En centraliserad tillsyn skapar sannolikt bättre förutsättningar för en likvärdig och mer rättssäker tillsyn i hela landet. En sådan organisation gör det lättare att upprätthålla kompetensen hos de behöriga tillsynsmyndigheterna och ger bättre förutsättningar för en effektiv styrning och samordning av myndigheterna både inom en sektor och mellan olika sektorer.

Fördelen med en lokal eller regional tillsyn är framför allt den högre grad av närhet till kontrollobjekten som detta innebär samt ökad lokalkännedom, vilket kan vara viktigt när t.ex. akuta ingripanden behövs. En lokal tillsyn kan också innebära synergi-

effekter genom kopplingen till andra verksamheter som kommunen bedriver.[67]

Ett intressant exempel, som ansluter till marknadskontrollen, är utvecklingen av tillsynen på djurskyddsområdet, där kommunerna från den 1 januari 2009 inte längre har kvar något tillsynsansvar. Skälet till förändringen var att regeringen ansåg att den tidigare tillsynen var behäftad med en del brister och att det ansågs alltför omständligt att samordna verksamheten vid drygt 300 kontrollmyndigheter. Dessutom ansågs att det kommunala självstyret försvårade samordningen och styrningen av den kommunala djurskyddskontrollen. Från regeringens sida framhölls att förutsättningarna för den svenska förvaltningen, inte minst ifråga om tillsyn på djurskyddsområdet, hade förändrats väsentligt till följd av EG-rättens inverkan. Genom att minska antalet kontrollmyndigheter och koncentrera arbetet till färre men större kontrollenheter skulle förutsättningarna öka för en effektiv styrning, samordning och uppföljning av den offentliga djurskyddskontrollen. Med ett färre antal kontrollmyndigheter antogs också förutsättningarna för en ökad kompetens i själva tillsynsarbetet förbättras.

I valet mellan att skapa en organisation med kontrollenheter inom Jordbruksverket eller vid länsstyrelserna stannade regeringen för det senare alternativet.[68]

Överväganden

En grundläggande fråga är hur många nivåer i tillsynsorganisationen det är ändamålsenligt att ha på inremarknadsområdet.

På de flesta områden förefaller tillsynsorganisationen bestå av såväl en lokal och regional nivå som en central nivå.

På djurskyddsområdet valde regeringen som nyss framgått att avskaffa den lokala, dvs. kommunala tillsynsnivån, varvid regeringen stannade för att skapa en organisation med kontrollenheter vid länsstyrelserna.

En annan lösning som förekommer är att låta en central myndighet med omfattande regional verksamhet, som t.ex. Arbetsmiljöverket, bedriva tillsyn över hela fältet.

[67] För en utveckling se SOU 2007:11 s. 269 ff.
[68] Prop. 2007/08:63 s. 26 ff. Resonemangen bygger i hög utsträckning på ansvarskommitténs slutsatser om vilka krav i synnerhet EG-rätten ställer på en effektiv och samordnad tillsyn, se SOU 2007:11 s. 273 f.

Det är att märka att kritik riktats mot den tidigare organisationen för tillsyn över djurskydd.[69] Omorganisationen på djurskyddsområdet bör ses mot bakgrund av denna kritik.[70]

Ytterligare tillsynsområden har beskrivits i utredningens kartläggning ovan (*avsnitt 6.1.2*). Det kan konstateras att flera av dessa tillsynsområden för närvarande är föremål för översyn eller diskussion. Utgångspunkten är att det på alla områden ska säkerställas en enhetlig, rättssäker och transparent tillsyn som inte påverkar företagens kärnverksamhet mer än nödvändigt och som är konkurrensneutral.

Det ska framhållas att en decentraliserad tillsynsorganisation självfallet inte i sig omöjliggör en enhetlig, rättssäker och transparent tillsyn. Följden av att en tillsynsuppgift förläggs till regional eller kommunal nivå blir emellertid att antalet kontrollmyndigheter ökar avsevärt. Det är bl.a. detta som kan försvåra en enhetlig tillämpning av reglerna. Om en decentraliserad tillsynsorganisation ska fungera krävs att den centrala förvaltningsmyndigheten har möjlighet att kvalitetssäkra verksamheten. Genom en väl organiserad samordning måste vidare ett kvalitetssäkringsarbete bedrivas fortlöpande. Detta gäller inte bara inom en sektor, utan även mellan olika sektorer. Om en väl fungerande tillsyn med klara och förutsebara villkor för tillsynsobjekten ska kunna uppnås, måste samtliga tillsynsmyndigheter delta aktivt i samordningsarbetet och där utbyta erfarenheter.

Hänsyn måste också tas till hur tillsynsverksamheten ser ut på olika områden. En decentraliserad organisation med en fast förankring på lokal nivå kan vara viktigare på somliga tillsynsområden. På en del områden är utrymmet för kommunal tillsyn så begränsat att det inte är försvarbart att kommunen ägnar resurser åt tillsynsverksamhet. Ibland kan sambandet mellan olika tillsynsområden vara så utpräglat att skilda tillsynsorganisationer skulle försämra möjligheterna till samordning. I sådana fall bör samordningsmöjligheterna tas noga tillvara.

Mot denna bakgrund kan konstateras att det inte finns en lösning som kan användas på alla områden där tillsynsverksamhet bedrivs. Tvärtom är det nödvändigt att titta på en mängd faktorer för att avgöra vilka organ som bör vara inblandade i tillsynen på varje enskilt område. Detta överensstämmer i huvudsak med

[69] Av kommissionen, se prop. 2007/08:63 där kritiska rapporter från Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor (FVO) omnämns, s. 23, samt i Statskontorets rapport 2006:16.
[70] Se prop. 2007/08:63, s. 21 ff.

Förvaltningskommitténs ovan nämnda förslag att varje tillsynsområde måste utredas för sig innan förändringar genomförs. Det överensstämmer likaledes med slutsatserna i propositionen om riktlinjer för marknadskontroll.[71] Exempel på faktorer som kan beaktas är följande:

- Nyttan av närhet till tillsynsobjekten
- Behovet av geografisk samordning
- Behovet av samordning mellan olika områden
- Tillsynsverksamhetens omfattning i praktiken
- Möjligheten att säkra tillräcklig kompetens vid de myndigheter som utöver tillsyn

Det finns enligt utredningen anledning att göra en utvärdering av detta slag på samtliga tillsynsområden av relevans för den inre marknaden, särskilt de områden som omfattas av marknadskontroll. Därvid bör beaktas att ju större ”tillsynsnätverk” som finns tillgängliga, desto viktigare är det att säkra en väl fungerande samordning. Frågor om samordning och förslag på hur den kan förbättras behandlas i det följande.

9.11.3 Samordning

Diskussionen om rollfördelning påvisar ett tydligt samordningsbehov. En förbättrad samordning framstår som den enskilt viktigaste åtgärden för att skapa bättre tillsyn och marknadskontroll på inremarknadsområdet.

I detta avsnitt redogörs inledningsvis för resultat och synpunkter från tidigare studier. Därefter redovisas överväganden och förslag.

Tidigare utredningar

I Statskontorets rapport om EU:s översyn av teknisk kontroll sägs att för att Sverige på ett effektivt sätt ska kunna delta i de europeiska administrativa nätverken är det viktigt att samråds-

[71] Prop. 2004/05:98, 28.

förfaranden mellan svenska berörda myndigheter är ändamålsenligt utformade.

Marknadskontrollutredningen framhåller i sitt betänkande Tillsyn för säkra varor (SOU 2004:57) behovet av tydligare politisk styrning. Det behövs enligt marknadskontrollutredningen en generell målformulering för ambitionsnivån för marknadskontrollen på varuområdet, vilken är giltig för samtliga berörda myndigheter. I betänkandet föreslås att målet ska anges i en ny förordning om marknadskontroll. Därmed skulle det kunna kopplas till övriga gemensamma bestämmelser. Samtidigt säkerställs att målformuleringen blir lika för samtliga berörda myndigheter.

Marknadskontrollutredningen påpekar vidare att det inte är ovanligt att ett direktivområde berör flera myndigheters regler eller att det uppstår glapp i kontrollinsatserna. Det finns därför ett behov av att finna flexibla former för samarbete i sådana frågor.

I propositionen Riktlinjer för marknadskontroll av produkter, m.m.[72] anges att det finns behov av att stärka samordningen av marknadskontroll mellan sektorsmyndigheterna. Det finns enligt vad som anges i propositionstexten för närvarande oklarheter om marknadskontrollansvaret för vissa produktområden samt problem avseende ojämn marknadskontrollaktivitet, överlappande ansvarsområden och brist på kontroll inom vissa områden.

Ansvarskommittén har i sitt betänkande ”Den offentliga tillsynsorganisationen” (SOU 2007:11) framhållit att dagens tillsyn i stor utsträckning är sektoriserad. Många verksamheter är föremål för tillsyn av flera tillsynsmyndigheter och utifrån flera regelverk. Samordningen mellan sektorerna är emellertid ofta bristfällig ifråga om såväl regelverk som ansvariga myndigheter. Till följd härav kan olika myndigheter ge tillsynsobjektet skilda besked om vad som är rätt och fel. Ansvarskommittén pekade likväl på att det på vissa områden förekommer långtgående samverkan mellan tillsynsmyndigheter.[73]

Överväganden

Av dessa utredningar och den granskning som inremarknadsutredningen har genomfört (se *avsnitt 6.12*, *kapitel 8* samt *bilaga 7*) framgår att samordningen av marknadskontroll och annan tillsyn i

[72] Prop. 2004/05:98, s. 28.
[73] SOU 2007:11 s. 263 ff.

Sverige inte fungerar helt tillfredsställande. Vissa åtgärder har redan vidtagits eller förbereds just nu. Likafullt framstår ytterligare åtgärder som nödvändiga för att se till att den svenska marknadskontrollen fyller den funktion som krävs vid genomförandet av den inre marknaden.

Samordningen av marknadskontrollen behöver enligt Inremarknadsutredningen förbättras på flera plan:

- Vertikalt, mellan centrala, regionala och lokala marknadskontrollmyndigheter,
- horisontellt mellan olika sakområden och
- särskilt mellan marknadskontrollmyndigheter och tullmyndigheter.

Vertikal samordning

Som framgått finns tungt vägande skäl för en central samordning. Frånvaron av sådan samordning kan leda till betydande skillnader i den faktiska tillämpningen av regelverket. För enskilda som är etablerade i olika delar av landet kan det medföra att kraven som ställs på dem varierar. En sådan ordning medför onödiga kostnader för såväl företag som för myndigheterna själva. Att marknadskontrollen inte är samordnad kan också medföra att tillsynen utövas på olika sätt (t.ex. olika checklistor, förfaranden och övrig metodik). Förutom att en sådan ordning kan medföra onödigt krångliga förfaranden är det också möjligt att en fungerande marknadskontroll inte kan säkerställas. Marknadskontrollen skulle också bli mer förutsebar genom att ett mer enhetligt och standardiserat förfarande infördes. Det är också viktigt att värna om åtgärdernas konkurrensneutralitet. På grund av att en åtgärd måste riktas mot alla berörda tillverkare m.m. vidtas åtgärden ofta på central nivå, även om själva övervakningen bedrivs lokalt.

Tillsyn eller marknadskontroll på det harmoniserade området bedrivs i flera fall av den centrala myndigheten, i förekommande fall med hjälp av lokalkontor, viket framgår av den ovan gjorda genomgången av elsäkerhets-, maskin- och leksaksområdet (*avsnitt 6.12*). Konsumentverket samarbetar t.ex. med kommunernas konsumentvägledare vad gäller marknadskontroll genom särskilda

avtal. Verket har avtal med cirka 40 kommuner.[74] De centrala myndigheter som saknar en lokal organisation kan få problem att bedriva marknadskontrollen effektivt över hela landet. Samordningen horisontellt bör i de fall det finns en lokal organisation fungera väl, mot bakgrund av att berörda tjänstemän arbetar inom samma myndighet.

Vad gäller tillsyn på andra områden än det harmoniserade kan den reform av ordningen för tillsyn på djurskyddsområdet som beskrivits i det föregående ge anledning till frågan om det finns principiella skäl att överväga förändringar av tillsynsverksamheten även på andra områden. Det skulle t.ex. i vissa fall kunna finnas skäl att inrätta särskilda sektorsorgan för att säkerställa samordning och enhetlig regeltillämpning. Det kan också behövas andra mer ingripande organisatoriska förändringar för att garantera en bättre, tydligare och enklare tillämpning för såväl myndigheter som för företag. Slutligen kan det finnas skäl till mer övergripande åtgärder för att skapa en mer enhetlig tillsyn mellan sektorer.

Det i *avsnitt 6.12* beskrivna arbetet på miljöområdet med stöd av Tillsyns- och föreskriftsrådet är inriktat på tillsyn enligt miljöbalken. Det är ett exempel på ett helhetsgrepp över en mycket komplicerad tillsynslagstiftning och tillsynsorganisation. Att de centrala förvaltningsmyndigheterna och representanter för länsstyrelser och kommuner möts inom ett forum kan förbättra förutsättningarna för en rättssäker, tydlig och effektiv tillsyn. Utredningen har dock i det föregående noterat att valet av sanktionsavgifter vid tillsyn enligt miljöbalken inte överensstämmer med intentionerna bakom förordning (EG) nr 765/2008 som förutsätter att ett samarbete kan äga rum mellan tillsynsmyndigheter och tillsynsobjekt och rekommenderat att denna fråga ses över i särskild ordning (se *avsnitt 9.3.9*).

I fråga om samordning inom sektorerna visar såväl tillsynen på djurskyddsområdet, där länsstyrelserna är operativa tillsynsmyndigheter, som tillsynen inom miljöbalken, där kommunerna har motsvarande funktion, att det krävs en tydlig organisation om en fungerande operativ tillsyn ska kunna säkerställas. Detta torde i synnerhet gälla på de områden där regelverken är mycket omfattande och svårgenomträngliga för de operativa tillsynsmyndigheterna.

Enligt utredningen framstår det som nödvändigt att det tas initiativ till förbättrad samordning inom alla vertikala sakområden

[74] Se Prop. 2004/05:98, s. 22.

där flera nivåer är inblandade i marknadskontrollen eller tillsynen. Inrättandet av Tillsyns- och föreskriftsrådet kan vara en modell, eftersom det är ett sätt att skapa en fast struktur för samordning. Även ELOF-projektet på djurskyddsområdet kan förmodas leda till nya grunder och former för samordning på området.

Projekt av den typ som på alkoholområdet representeras av projektet STAD kan också medföra en förbättrad samordning mellan tillsynsmyndigheter. I detta projekt saknas likväl den övergripande funktion som de andra nämnda initiativen har och förefaller inte att på samma sätt som dessa skapa fasta former för regelbundet utbyte av erfarenheter och samråd. Sådana projekt som STAD-projektet kan emellertid vara goda komplement till mer övergripande samordningsformer, eftersom de är avsedda att uppnå ett gemensamt forum för en viss typ av tillsyn, vilket torde vara en uppgift som t.ex. Tillsyns- och föreskriftsrådet kan vara lämpat för.

Horisontell samordning

Som angivits ovan finns det emellertid utöver behovet av vertikal samordning ett behov av horisontell samordning mellan de olika vertikala områdena. Genom utökad horisontell samordning uppnås ökad transparens och förutsägbarhet för enskilda och företag samt effektivitetsvinster både för myndigheterna och för tillsynsobjekten.

Ett exempel på ett område där gränsdragningen mellan olika myndigheters tillsynsansvar framstår som oklar är produktsäkerhetsområdet. Här förefaller det hos myndigheterna råda en viss osäkerhet avseende vilken lagstiftning (lagstiftning som genomför det allmänna produktsäkerhetsdirektivet eller sektorsregleringen) som ska tillämpas och vilken myndighet som har att tillämpa den. I sådana fall är behovet av samordning utpräglat.

Samordning av tillsyn av varor på det harmoniserade området i form av marknadskontroll

Som framkommit tidigare finns det redan idag genom Marknadskontrollrådet ett organ som har till syfte att samordna marknadskontrollen mellan olika vertikala sektorer. Enligt 3 § förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor ska de myndigheter som

bedriver marknadskontroll, så långt det är möjligt och ändamålsenligt, samordna marknadskontrollen. Enligt 4 § i samma förordning ska det inom ramen för SWEDAC:s verksamhet finnas ett marknadskontrollråd som bl.a. har till uppgift att fungera som ett nationellt samordningsorgan för marknadskontroll, stödja myndigheter som bedriver marknadskontroll och organisera erfarenhetsutbyte. Marknadskontrollrådets verksamhet innefattar i praktiken marknadskontroll av varor på både det harmoniserade och icke-harmoniserade området.

Förteckningen över de myndigheter som ska anses utöva marknadskontroll som idag återfinns i en bilaga till förordningen om marknadskontroll bör kontinuerligt ses över, eftersom det annars finns en risk att myndigheter utesluts som faktiskt utövar marknadskontroll men som inte finns upptagna i förteckningen.

Marknadskontrollrådet bör vara öppet för fler deltagare för att tillförsäkra en så bred och djup kunskapsbas som möjligt och möjligheter att förankra ställningstaganden så brett som möjligt. Vidare kan de som deltar enklare använda sig av det arbete som bedrivs i Marknadskontrollrådet. Det är också viktigt att sådana samordningsorgan med vertikalt ansvar, som exempelvis Tillsyns- och föreskriftsrådet, deltar i marknadskontrollrådets arbete för att dra nytta av de olika deltagarnas erfarenheter och undvika divergerande praxis.

Dessa slutsatser stöds av vad som anges i den ovan nämnda propositionen Riktlinjer för marknadskontroll av produkter, m.m. I propositionen anges att Marknadskontrollrådet ska få en förstärkt samordnande roll och utvecklas till att få en mer operativt vägledande funktion. Vidare ska kravet på samverkan inom detta forum utsträckas till att gälla samtliga berörda myndigheter. Rådet ska enligt vad som anges i propositionen på olika sätt stödja marknadskontrollmyndigheterna i deras arbete, t.ex. genom att pröva hur marknadskontrollinsatser kan samordnas, organisera erfarenhetsutbyte och se till att informationskanaler mellan berörda myndigheter, näringslivet och allmänheten fungerar. En utökad användning av s.k. bench-marking inom ramen för samarbetet i Marknadskontrollrådet skulle enligt Inremarknadsutredningens mening också kunna bidra till effektivitetsvinster.

Samordning av tillsyn avseende tjänster

Tillsynen avseende tjänster på den inre marknaden, eller närmare bestämt gränserna för denna, regleras i artikel 18 i tjänstedirektivet. I proposition 2008/09:187 Genomförande av tjänstedirektivet anges förutsättningarna för att tillämpa produktsäkerhetslagens bestämmelser inom tjänstedirketivets tillämpningsområde men inte huruvida någon samordning av denna tillsyn ska äga rum. Det föreslås i den nämnda propositionen ändringar i produktsäkerhetslagen för genomförandet av artiklarna 18 och 35 i tjänstedirektivet samt tillsynen i gränsöverskridande ärenden (artikel 31). Enligt 3 § produktsäkerhetsförordningen ska en statlig myndighet som enligt någon annan författning har tillsyn över efterlevnaden av särskilda bestämmelser om produktsäkerhet också vara tillsynsmyndighet enligt produktsäkerhetslagen. I annat fall ankommer tillsynen på Konsumentverket.

För att ytterligare förstärka samordningen mellan olika sektorer kunde ett alternativ vara att utvidga Marknadskontrollrådets verksamhet till att även avse tillsyn avseende tjänster. Denna förändring skulle emellertid innebära att rådet måste utökas med ett relativt stort antal nya myndigheter, vilket riskerar att göra arbetet mer tungrott.

Det framstår istället som mest lämpligt att behålla ansvaret för samordning av tillsynsfrågor avseende tjänster hos Konsumentverket.

Denna slutsats baseras främst på den omständigheten att tillsynen inom detta område skiljer sig till sin natur och med avseende på de regler som sätter ramarna för tillsynen. Tillsyn av tjänster skiljer sig av praktiska skäl ofta i form och utförande från tillsynen av varor. Samordningsfördelarna kan därför antas bli relativt små, även om man räknar med att det i vissa fall finns ett nära samband mellan försäljningen av en viss vara och en viss tjänst.

Konsumentverket bör samordna tillsynen avseende såväl tjänster inom det harmoniserade området som inom det icke harmoniserade området. Om den samordning av tillsynen som ska göras av Konsumentverket ska ge eftersträvad effekt bör emellertid verksamheten organiseras på ett ändamålsenligt sätt. Eventuellt kan ett organ av samma slag som Marknadskontrollrådet inrättas; Ett tjänstetillsynsråd. Ett sådant organ kan spela en viktig roll vid den, som det framstår, nödvändiga definitionen av de krav som gäller. Vidare anser utredningen att det är av stor betydelse att goda och

täta kontakter etableras mellan olika områden. Representanter för de olika råden på varu- och tjänsteområdet bör delta i varandras möten och i vissa fall göras delaktiga i arbete som bedrivs i arbetsgrupper eller i vissa projekt för att förebygga eventuella överlappningar.

Samordning mellan marknadskontrollmyndigheter och tullmyndigheter

En specifik fråga som bör behandlas i sammanhanget är samarbetet mellan marknadskontrollmyndigheter och tullmyndigheter. Detta samarbete har utvecklats och förbättrats avsevärt sedan införandet av förordning 2005:893 om marknadskontroll av varor, men förtjänar likafullt att uppmärksammas här, särskilt mot bakgrund av regleringen i förordning (EG) nr 765/2008.

Av EG-förordning 765/2008[75] som ersatt EG-förordning 339/1993[76] följer att tullmyndigheterna under vissa förhållanden ska skjuta upp övergången till fri omsättning av produkter och genast underrätta den nationella myndigheten med ansvar för marknadskontroll. De nationella myndigheter som har ansvar för marknadskontroll ska sedan tullmyndigheten beslutat om kvarhållande av en produkt göra en bedömning av om produkten utgör en allvarlig risk för hälsa eller säkerhet, miljön eller andra allmänna intressen, åtföljs av nödvändig dokumentation, är märkt på ett korrekt sätt eller har försetts med falsk CE-märkning. Om produkten anses medföra en sådan allvarlig risk m.m. ska myndigheterna med ansvar för marknadskontroll vidta lämpliga åtgärder, som t.ex. att förbjuda att produkten släpps ut på marknaden eller se till att den märks med en upplysning om att den är farlig i enlighet med förordningen.

Det har framförts att marknadskontrollmyndigheterna saknar tillräcklig kunskap om detta samarbete, och att tullmyndigheterna inte själva kan vidta de åtgärder som behövs, eftersom de inte utgör marknadskontrollmyndigheter. I betänkandet ”Tillsyn för säkra varor” anges att förordning (EG) nr 339/93 aldrig tycks ha kommit

[75] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 (EUT L 218, 13.8.2008, s. 30), artikel 27-29.
[76] Rådets förordning (EEG) nr 339/93 av den 8 februari 1993 om kontroll av att produkter som importeras från tredje land är i överensstämmelse med reglerna för produktsäkerhet (EGT L 40, 17.2.1993, s. 1, Svensk specialutgåva Område 15, Volym 12, s. 81).

att tillämpas i Sverige. Anledningen synes enligt betänkandet främst vara bestämmelser om sekretess hos Tullverket, vilka nu har åtgärdats. Det har vidare inom ramen för Marknadskontrollrådet utarbetats en modell för samverkan mellan Tullverket och marknadskontrollmyndigheterna med syfte att förbättra samarbetet på denna punkt.

I förordning (EG) nr 765/2008 finns särskilda bestämmelser angående tullmyndigheternas roll i samband med marknadskontrollarbetet.[77] Bestämmelserna avser samarbetet mellan tullmyndigheter och marknadskontrollmyndigheter samt vissa processuella garantier. Genom förordningen upphävs förordning (EG) nr 339/1993.

Det finns enligt Inremarknadsutredningen därför anledning att i förordningen om varor på den inre marknaden införa en bestämmelse som klargör skyldigheten för marknadskontrollmyndigheter att samarbeta med tullmyndigheterna (se *avsnitt 9.3.9*).

Eventuellt kan det i relation till de enskilda myndigheterna även finnas behov av förtydligande av dessa förpliktelser i myndigheternas instruktioner.

Det bör också införas en föreskrift i tullförordningen[78] i detta avseende, för att tydliggöra tullmyndigheternas roll och skyldigheter i dessa situationer. I tullförordningen finns redan en hänvisning till förordning (EG) nr 339/1993 som bör ersättas av en hänvisning till förordning (EG) nr 765/2008.

Ett förtydligande i myndigheternas instruktioner avseende frågan huruvida de utgör marknadskontrollmyndigheter, i enlighet med vad som anges i proposition 2004/05:98[79], skulle slutligen ytterligare bidra till att främja dessa myndigheters samarbete med Tullverket.

Dessa förslag ligger i stort i linje med vad som föreslås i betänkandet Tillsyn för säkra varor och i proposition 2004/05:98. I nämnda betänkande anges dessutom möjligheten att som i Finland ge tullmyndigheterna behörighet att verka som marknadskontrollmyndighet, vilken dock inte behandlas vidare i det betänkandet. Enligt Inremarknadsutredningen skulle en sådan reform ställa stora krav på tullmyndigheternas kompetens när det gäller allmän tillsyn vilket skulle leda till ökade resursbehov och sannolikt organisatoriska förändringar inom ramen för tulladministrationen. Inre-

[77] Artikel 27-29.
[78] SFS 2000:1306.
[79] Se s. 36 i propositionen.

marknadsutredningen anser inte att de effektivitetsvinster som detta skulle kunna leda till står i proportion till de insatser som skulle krävas, varför en sådan ordning inte förordas.

Däremot bör det införas ett system för regelbundet samråd mellan marknadskontrollmyndigheter och tullmyndigheter. Tullverket deltar förvisso redan i arbetet i Marknadskontrollrådet, men det finns anledning att ägna denna fråga särskild uppmärksamhet. Det bör även finnas utförlig och uppdaterad information och möjligheter att utbyta upplysningar avseende tullrelaterade aspekter via Marknadskontrollrådet och dess webbsida som för närvarande är under utveckling.

9.12 Webbportal för den inre marknaden

Utredningens förslag: Det har ovan konstaterats att det råder brist på kunskap och lättillgänglig information om den inre marknaden. Ett effektivt sätt att förmedla information är att utnyttja de möjligheter som erbjuds via Internet.

Inremarknadsutredningen föreslår följande åtgärder:

- Upprättandet av en Inremarknadsportal som omfattar den inre marknadens alla aspekter.
- Kommerskollegium bör utses som ansvarig för Inremarknadsportalen samt få samordningsansvar för de webbplatser som hör under sektorsmyndigheter och som har en direkt koppling till Inremarknadsportalen.
- Möjligheterna till utvidgad och samordnad e-förvaltning bör utredas och följas upp för varuområdet samt även för den inre marknaden som helhet.

Av utredningens direktiv framgår att utredaren ska lämna förslag på hur kunskapen om den inre marknadens funktion och regelverket kan ökas hos berörda myndigheter. Direktiven hänvisar till ett antal tidigare studier, vilka redovisats i det föregående.[80]

Den bild som förmedlas främst i rapporterna från Kommerskollegium[81] och Statskontoret[82], visar att det råder brist på både

[80] Se kapitel 8 och bilaga 7.
[81] Från 2002, 2005 (4 st) och 2008.
[82] 2006:16.

medvetenhet och kunskap om inremarknadsreglerna hos många av de myndigheter och andra organ som ska tillämpa dem eller som annars berörs av dem. Självfallet varierar dock förtrogenheten med reglerna och hos många myndigheter finns ingående kunskap och insikter.

I det följande tar utredningen upp de konkreta behov, slutsatser och förslag som har framkommit samt egna överväganden och förslag avseende upprättandet av en webbportal för den inre marknaden.

I *avsnitt 9.13* behandlas frågor som gäller behovet av baskunskaper, informationsinsatser samt slutligen frågor om kompetensförsörjning m.m.

9.12.1 Informationsbehov enligt tidigare granskningar

Kommerskollegium konstaterar i sina rapporter från 2005 att behovet av löpande och lättillgänglig information är stort vid många förvaltningsmyndigheter. Vad gäller domstolarna framkommer att det är en utbredd uppfattning inom domarkåren att det finns stora behov av vidareutbildning och fortlöpande, omfattande och tydlig information.

I rapporter från 2002 och 2008 framhåller Kommerskollegium att det för att den inre marknaden ska uppnå sin fulla potential är av central betydelse att marknadsaktörerna – företag och konsumenter – har full tillgång till relevant information. Från dessa håll framhålls ofta vikten av information om vad EU och den inre marknaden har att erbjuda. Det gäller information om harmoniserad lagstiftning, rent nationell lagstiftning och om de organ man kan vända sig till inom medlemsländerna.

Kommerskollegium bedömer att huvudproblemet snarare är bristfällig samordning mellan alla de myndigheter, privata organisationer och webbplatser som informerar om EU och den inre marknaden än egentligen brist på information. Helheten saknas, och företag och konsumenter kan bli osäkra på vart de kan vända sig med sin specifika fråga.

Mot bakgrund härav föreslår Kommerskollegium att åtgärder vidtas för att inom Sverige förbättra samordningen mellan dem som tillhandahåller information om den inre marknaden. Med ökad kunskap om varandras verksamheter kan dessa aktörer bli bättre på att förmedla kontakter till varandra. För att göra denna infor-

mation lättillgänglig för marknadens aktörer kan en broschyr tas fram och en gemensam webbplats skapas.

SWEDAC anger i sin promemoria från 2008 att det är svårt att förmedla kunskap till allmänheten om vilka marknadskontrollmyndigheterna är och vilka ansvarsområden de har. Att se till att allmänheten har denna kunskap är en långtgående skyldighet, som emellertid för närvarande inte är uttryckligen reglerad. Liksom Kommerskollegium anser SWEDAC att en myndighetsgemensam webbportal är nödvändig.

Det bör här nämnas att det inom ramen för EU-samarbetet pågår ett arbete med att kartlägga hur medlemsstaternas myndigheter tillämpar reglerna för den inre marknaden och hur kunskapsläget ser ut i syfte att hitta lösningar på de brister som konstateras. Arbetet med att ta fram fakta och utbyta erfarenheter mellan medlemsstaterna bedrivs inom ramen för den s.k. IMAC-arbetsgruppen.[83] Det har här framkommit att det inom medlemsstaterna föreligger stora kunskapsbrister såväl hos domare som hos tjänstemän vid andra myndigheter.

Enligt en enkätundersökning som gjorts i medlemsstaterna anser en stor del av domarna att det behövs både en bättre EG-rättslig grundutbildning för jurister och adekvat kontinuerlig uppdatering och vidareutbildning för domare.

För domare och åklagare tillhandahålls redan ett utbytes- och utbildningsprogram *European Judicial Training Network* (EJTN), vilket finansieras av Europeiska kommissionen.

Vid mötena inom IMAC har det konstaterats att utbildnings- och informationsbehovet är stort. Kommissionen har föreslagit medlemsstaterna att samla alla sina webblänkar med inremarknadsrelaterad information på ett enda ställe. Kommissionen kommer själv att vidta motsvarande åtgärder. Dess egna informationskanaler, som vid det här laget är många,[84] kommer att samlas på en gemensam webbportal.[85]

[83] Detta är en arbetsgrupp med företrädare för de nationella förvaltningarna, inrättad under Advisory Committee for coordination in the Internal Market som ger kommissionen råd och svarar för koordinering med medlemsstaterna och utbyte av erfarenheter (kommissionsbeslut 93/72 den 23.12.1992, EGT L 26 s. 18-19.)

[84] Europe direct, Your Europe, Eurojus, Citizens Signpost Service, SOLVIT, Eures, European Consumer Centres och Enterprise Europe Network.

[85] Single Market Assistance Service (SMAS).

9.12.2 Arbetet med genomförande av tjänstedirektivet

Nationell kontaktpunkt

Genomförandet av tjänstedirektivet medför att under benämningen kontaktpunkt kommer att inrättas en samordnings- och servicefunktion som ska ingå som svensk länk i ett europeiskt kontaktpunktssystem.

Under arbetet med att införliva direktivet med svensk rätt[86] har det föreslagits att Kommerskollegium tillsammans med Tillväxtverket (tidigare Nutek) och Konsumentverket ska utveckla den svenska kontaktpunkten.

En obligatorisk uppgift för kontaktpunkten är att tillgodose marknadsoperatörernas rätt till information genom att tillhandahålla lättillgängliga upplysningar om bl.a. gällande krav, förfaranden och formaliteter, kontaktuppgifter till behöriga myndigheter, information om och förutsättningar för tillgång till vissa offentliga uppgifter, anvisningar om rättslig prövning vid förvaltningsmyndigheter och domstolar samt om ställen där praktisk hjälp kan erhållas.

Det ska tillses att tjänsteleverantörer kan ansöka om tillstånd och fullgörs andra formaliteter elektroniskt genom kontaktpunktssystemet.

Till tjänstemottagare ska ges stöd som omfattar allmän information och vägledning om andra medlemsländers krav, möjligheter till rättslig prövning av tvister och kontaktuppgifter för praktisk hjälp åt de ekonomiska aktörerna och vid behov ska motsvarande organ i annat land kontaktas.

Den information och service som ges ska kunna utnyttjas elektroniskt via en interaktiv webbportal. Tillväxtverket ges det operativa ansvaret för ta fram en sammanhållen webbportal för det område som omfattas av tjänstedirektivet. Denna portal ska vara den svenska kontaktpunktens främsta kommunikationskanal. Till kontaktpunkten knyts en servicefunktion (helpdesk) för att ge allmänna upplysningar till tjänsteleverantörer som Kommerskollegium ska svara för. Konsumentverket/Konsument Europa föreslås svara för funktionen enligt tjänstedirektivets artikel 21 med avseende på bistånd till tjänstemottagare som är konsumenter. Kontaktpunktsfunktionen har ett visst samband med upprättandet av ett informationssystem för den inre marknaden (IMI) för infor-

[86] Se prop. 2008/09:187, Genomförande av tjänstedirektivet.

mationsutbyte mellan myndigheter. Den webbfunktion som nu utvecklas bygger på den interaktiva webbportalen www.verksamt.se som bedrivs av Tillväxtverket, Bolagsverket och Skatteverket som innehåller vissa företagsinriktade e-tjänster. Genom medverkan av Tillväxtverket och Konsumentverket har deras redan befintliga elektroniska servicefunktioner för rent interna svenska förhållanden kunnat användas vid tillskapandet av den svenska kontaktpunkten för tjänstedirektivet.

Kontaktpunkten kommer att tillhandahålla information både på både svenska och engelska för att vara till nytta för relevanta målgrupper.

9.12.3 Överväganden och förslag om en gemensam webbportal för den inre marknaden

Arbetet med upprättandet av kontaktpunkt enligt tjänstedirektivet innebär en systematisk och detaljerad inventering av föreskrifter angående krav och procedurer, ansvarsområden, tillsynsfunktioner m.m. Uppgifter måste fortsättningsvis hållas aktuella. Primärt är detta inriktat på tjänstesektorns ekonomiska operatörer och deras behov.

De konstaterade behoven och skälen för informationsinsatser i fråga om tjänster som regleras i tjänstedirektivet gäller enligt utredningens uppfattning också för varuområdet, med det nyligen antagna s.k. varupaketet, och i övrigt för hela den inre marknaden. Det är i många avseenden samma funktioner som bör tillgodoses.

Både med hänsyn till de grundläggande fördragsreglernas juridiska struktur och innehåll och med hänsyn till marknadsaktörernas behov av information och service är problemställningar och informationsbehov likartade över hela den inre marknadens fält. Det som skiljer är att den tydliga och omfattande struktur och handlingsplan som följer av tjänstedirektivet inte har någon motsvarighet i varupaketets rättsakter.

Det skulle enligt Inremarknadsutredningen ha varit önskvärt ur ett principiellt perspektiv att inrätta en webbportal som omfatta information om såväl varor, tjänster och etablering som kapital och arbetskraft.

Inremarknadsutredningen har dock kommit fram till slutsatsen att skillnaderna mellan regleringen av tjänsteområdet och varuområdet och mellan de skyldigheter som åligger medlemsstaterna

enligt dessa rättsakter samt slutligen den omständigheten att utvecklingen på tjänsteområdet redan har nått så långt talar för en tudelad lösning, med en tjänsteportal i enlighet med proposition 2008/09:187 och en inremarknadsportal för övriga delar av den inre marknaden i vilken det refereras till tjänsteportalen i form av lämpliga länkar.

Utredningen anser att det är ändamålsenligt att i den mån det är möjligt anknyta till det arbete som redan har uträttats med anledning av genomförandet av tjänstedirektivet[87] för att vid en senare tidpunkt kunna dra nytta av detta arbete och för att kunna bygga vidare på de lösningar som har valts för tjänstedirektivets genomförande.

Inom Kommerskollegium finns stor ackumulerad erfarenhet av frågor rörande handelshinder och annat som rör varors fria rörlighet. Kollegiet är också delaktigt i arbetet med en webbportal på tjänsteområdet. Det ligger därför närmast till hands att Kollegiet anförtros uppgiften att utveckla en webbplats som omfattar samtliga relevanta områden på den inre marknaden men som med avseende på tjänster hänvisar till den särskilda webbplatsen för mer specifika frågor. Det kan vara lämpligt att samarbete sker med Tillväxtverket och Konsumentverket på samma sätt som sker på tjänsteområdet. Enligt utredningens uppfattning bör Kommerskollegium också anförtros ansvaret för den centrala webbplatsens drift, utformning och innehåll även i ett längre perspektiv. I uppdraget bör ingå att samråda med andra myndigheter avseende innehållet på andra relaterade webbplatser som dessa myndigheter ansvarar för. Utredningen återkommer till detta.

9.12.4 Webbinformation om inre marknaden i dagsläget

En viktig del av den ovan föreslagna webbplatsens funktion blir att erbjuda länkar till de olika myndigheter som är behöriga på skilda områden för dem som behöver information utöver den grundläggande och horisontella information som erbjuds på webbplatsen. Även dessa myndigheters webbplatser måste uppfylla grundläggande krav på utformning och innehåll samt användbarhet och användarvänlighet. Annars kan varken dessa webbplatser eller

[87] Se Kommerskollegiums slutrapport den 10 april 2008, Dnr 159-0116-2008, Utformningen av kontaktpunkter för fri rörlighet för varor och tjänster inom EU.

systemet i dess helhet fylla funktionen att underlätta enskildas tillgång till den inre marknaden.

I syfte att översiktligt kartlägga hur olika myndigheters och andra organs information ser ut i dagsläget har Inremarknadsutredningen granskat den information som myndigheter nu tillhandahåller på sina webbplatser. En sådan granskning kan ge underlag för bedömningen av vilken roll den ansvariga inremarknadskontaktpunkten bör ha och hur omfattande denna ska vara

Utredningen har granskat 17 myndigheters eller andra organs information.[88] Till grund för granskningen har den information som dessa har på sina webbplatser använts,[89] eftersom det måste antas vara den väg som de flesta använder för att snabbt få information. Vid granskningen har följande punkter uppmärksammats särskilt:

- Allmän information om EU och om EU-relaterade frågor i myndighetens eller organets verksamhet.
- Information om horisontella respektive vertikala regler.
- Information på andra språk än svenska.
- Tillgång till relevanta regler och handledningar för tillämpning av dessa.
- Länkar till andra myndigheter samt information om delat eller samordnat ansvar.

Vad beträffar den allmänna information som tillhandahålls framgår att det i flera fall inte uttryckligen hänvisas till EG-rätten i den information som ges, trots att de regler som resp. myndighet ansvarar för är anpassade till den inre marknaden och i betydande utsträckning genomför EG-direktiv. I vissa fall finns beskrivningar av vad som gäller i gränsöverskridande situationer.[90] I andra fall nämns EU och gemenskapsrätten inte överhuvudtaget.

EU-informationen kan vara relativt omfattande och väl uppdaterad. Utmärkande för flera av de granskade webbplatserna är dock att den information om EG-rättsliga regler som faktiskt finns är svårtillgänglig. Ibland ter sig informationen svårbegriplig för

[88] Advokatsamfundet, Arbetsmiljöverket, Elsäkerhetsverket, Fastighetsmäklarnämnden, Högskoleverket, Jordbruksverket, Kammarkollegiet, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Naturvårdsverket, Skatteverket, Socialstyrelsen, Tullverket och Vägverket.
[89] Den information som granskats är den som fanns tillgänglig per den 1 mars 2009.
[90] Se t.ex. Skatteverkets webbplats.

enskilda, och förklaringar av tekniska begrepp och specialiserad terminologi tillhandahålls inte alltid. Graden av aktualitet varierar.

Mängden information om EU och den inre marknaden samt kvaliteten på denna varierar sålunda kraftigt.

Vad beträffar information om horisontella respektive vertikala regler förefaller tendensen vara att myndigheter med ett tydligt sektorsansvar tillhandahåller mer omfattande och tydligare information om båda slagen av regler. Överlag förekommer det dock förhållandevis mager information avseende horisontella regler, såsom EG-fördragets regler, rättsprinciper, rättspraxis eller övergripande sekundärrätt. Där ansvaret för frågorna är fördelat på olika myndigheter återspeglas detta i den information som tillhandahålls. Det kan som exempel nämnas att reglerna i miljöbalken, om CE-märkning och om arbetsmiljö behandlas på flera olika webbplatser.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att mängden information står i omvänt förhållande till de behandlade reglernas vikt och ställning i regelhierarkin. Det finns alltså mindre information ju mer generella reglerna är. Det förefaller som om myndigheter som har ett specifikt sektorsansvar i allmänhet tillhandahåller förhållandevis god information om generella inremarknadsregler.[91] Myndigheter som bara behöver tillhandahålla information om horisontella regler förefaller i regel ge mindre innehållsrik information.[92]

Endast ett fåtal av de granskade webbplatserna har information på engelska som i någon mån motsvarar den information som finns på svenska. Frågan om tillhandahållande av information på andra språk än svenska är emellertid betydelsefull ur ett inremarknadsperspektiv. Om kunskaper i svenska utgör ett krav för att få kännedom om svenska regler riskerar man att utestänga en hel del potentiella aktörer från den svenska marknaden. Enskilda ges inte tillfälle att tillvarata sina rättigheter enligt den inre marknadens regler. Frågan om information på andra språk förefaller sålunda alltför lågt prioriterad när man ser på det granskade materialet.

Information om innehållet i gällande regler och om deras tillämpning tillhandahålls i varierande grad. Vissa webbplatser innehåller huvuddelen av de relevanta reglerna jämte handböcker som beskriver regelverkens funktion och tillämpning. I andra fall finns endast myndighetens eller organets egna regler att tillgå, eller så

[91] Exempelvis Kemikalieinspektionen.
[92] Exempelvis Skatteverket.

hänvisas användaren till andra webbplatser.[93] Sammantaget framstår den dokumentation som erbjuds i flertalet fall som otillräcklig för att ge enskilda och företag möjlighet att tillvarata sina rättigheter på den inre marknaden.

Då samordningen mellan myndigheter och avgränsningen av deras respektive ansvar har framstått som bristfällig i de undersökningar av myndigheternas hantering av inremarknadsreglerna som har gjorts är det av betydelse att se på den information angående funktionsfördelningen mellan myndigheterna som ges på deras webbplatser. Bestämmelsen i 6 § myndighetsförordningen uppställer en skyldighet för myndigheter att samarbeta med varandra. Ett effektivt genomslag för inremarknadsreglerna förutsätter inte bara att samarbetet mellan myndigheter fungerar ändamålsenligt utan också att det blir tydligt för dem som berörs hur uppgifterna är fördelade. Vissa av de granskade myndigheternas webbplatser[94] har tydlig information om ansvarsfördelning mellan myndigheter och länkar till andra relevanta webbplatser. Då kan företag och enskilda få kunskap om t.ex. delat ansvar för tillsyn och tillståndsgivning. Det förekommer emellertid att förekomsten av uppdelat ansvar, t.ex. för tillsyn, bara framgår nätt och jämt eller inte alls. I synnerhet när horisontella EG-regler har genomförts genom flera vertikala rättsakter kan detta hos ansvarig myndighet leda till en avskärmad syn på det egna området. Det kan också finnas fall där en viss typ av näringsverksamhet[95] omfattas av tillståndskrav i flera olika hänseenden, varvid tillståndsgivningen ankommer på skilda myndigheter, vilka kanske annars har få naturliga beröringspunkter. Detta leder i många fall till en brist på heltäckande information till nackdel för enskilda och näringsidkare.

Sammantaget framgår det av den granskning som har genomförts att det förekommer relativt stora brister på ett flertal plan i den information som tillhandahålls på myndigheters och andra organs webbplatser, även om vissa av de granskade webbplatserna är föredömligt uppbyggda och skötta.

Det finns enligt såväl svenska[96] som EG-rättsliga[97] regler en skyldighet för myndigheter att tillhandahålla information. Brist på lättillgänglig och lättbegriplig information skapar allvarliga problem

[93] T.ex. till EUR-Lex, Europeiska kommissionens hemsida för dokument med EU-ursprung.
[94] T.ex. Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket.
[95] Exempelvis restaurangverksamhet kräver tillstånd från polismyndigheter, hälsovårdsmyndigheter, arbetsmiljömyndigheter med flera.
[96] Ovan nämnda myndighetsförordning samt förvaltningslagen.
[97] Artikel 10 EG, tjänstedirektivet och förordning (EG) nr 765/2008.

för den inre marknadens funktion, eftersom myndigheterna kan komma att mista överblicken över regelmassan och företag och enskilda kan komma att stå utan den kunskap om sina rättigheter som krävs för att de ska kunna dra nytta av de fördelar som den inre marknaden erbjuder. Därav följer effektivitets- och välfärdsförluster.

9.12.5 Överväganden och förslag om Webbportalens informationsinnehåll och utformning

En webbportal hos Kommerskollegium enligt den modell utredningen förordar bör innehålla hänvisningar till och viss information om samtliga de myndigheter som har ett ansvar för någon del av den inre marknaden i Sverige. Den bör innehålla vissa förklaringar avseende de övergripande aspekterna av den inre marknaden och ha länkar till webbplatser för de myndigheter som företagen kan behöva komma i kontakt med på samma sätt som den enligt ovan bör sammankopplas med tjänsteportalen. Länkar till andra aktörer än myndigheter kan också vara lämpliga att tillfoga för att användare ska kunna få en så heltäckande bild som möjligt.

I fråga om generella och horisontella aspekter bör portalen ge utförlig och pedagogisk information. Det är väsentligt att portalen tillhandahåller väl genomtänkt, bred information om tanken bakom EU:s inre marknad och de bärande principerna för denna. Därutöver bör finnas förklaringar av vissa grundläggande ekonomiska koncept och handelsbegrepp, i viss mån frikopplat från reglerna som sådana, eventuellt med olika exempel på hur de används och vilken betydelse de har i praktiken. Kommerskollegium bör vara bäst placerat att tillhandahålla information av detta slag. Det är inte ändamålsenligt utan tvärtom eventuellt förenat med viss risk för att det uppstår oklarheter att söka formulera information av detta slag även på andra myndigheters webbplatser. Det är då lämpligare att där ge hänvisningar och tillhandahålla länkar till den övergripande information som ska finnas på den centrala webbplatsen.

I den mån inte annat följer av särskilda föreskrifter, finns det däremot inte anledning för Kommerskollegium att tillhandahålla information om vertikala regler och förhållanden i större utsträckning än vad som behövs för att webbplatsens besökare ska kunna förstå var sådan information tillhandahålls av andra myndigheter eller organ och kunna gå vidare till dessa.

9.12.6 Övergripande ansvar för övrig webbinformation

Utredningen har som framgått stannat för att förorda att Kommerskollegium anförtros uppgiften att ansvara för en central webbplats för den inre marknaden, vilken ska innehålla information avseende horisontella aspekter och erbjuda länkar till de olika myndigheter som är behöriga på sina respektive områden.

Utredningen har vidare konstaterat att samtliga myndigheters webbplatser måste uppfylla bestämda grundläggande krav för att systemet som helhet ska kunna fylla funktionen att underlätta informationshämtning om den inre marknaden. Den information som finns tillgänglig inom systemet som helhet måste vara heltäckande och bygga på en enhetlig terminologi och ett sammanhållet synsätt. Luckor, oklarheter och motstridigheter motverkar syftet att främja den inre marknadens funktion.

Det är av dessa skäl väsentligt med en god samordning i fråga om informationsutbudet. Utredningens granskning av dagens utbud av webbinformation tyder på att behovet härav är relativt omfattande. Enligt utredningens mening är det naturligt att behovet av samordning tillgodoses genom att den myndighet som ansvarar för den centrala webbplatsen också anförtros samordningsansvaret.

Kommerskollegium bör sålunda enligt utredningens uppfattning ha ett övergripande ansvar i dessa avseenden och bör i samarbete med andra intressenter utarbeta riktlinjer för vilket basutbud som bör finnas på webbplatserna. Kommerskollegium bör även kunna påpeka brister och föreslå förbättringar på andra myndigheters webbplatser. Kommerskollegium ska givetvis huvudsakligen ses som ett stöd för de andra myndigheterna, varvid dess roll som central inremarknadsmyndighet med kunskap om de horisontella aspekterna och goda överblick, gör att kollegiet kan bidra med ytterligare insikter och kunskaper.

9.12.7 E-förvaltning

Som utredningen tidigare varit inne på i detta betänkande sammanhänger kontaktpunktsfunktionen enligt tjänstedirektivet nära med upprättandet av ett informationssystem för den inre marknaden och med ett stegvis införande av elektronisk ärendehantering.

Regeringen förstärkte år 2009 sin prioritering av e-förvaltningsfrågorna genom att skapa en operativ e-delegation inriktad på att genomföra regeringens handlingsplan för e-förvaltning. E-delegationen ska stödja både regeringens och myndigheternas utvecklingsarbete samt öka samspelet mellan regeringen, myndigheterna, kommunerna, landstingen och näringslivet. Utvecklingen av elektronisk förvaltning ska göra det enklare för medborgare och företag att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service.

Inremarknadsutredningens förslag om en webbportal för den inre marknaden, med all relevant allmän information om den inre marknaden och länkar till tjänsteportalen samt till relevanta webbplatser för mer specifika frågor, som fungerar som central knutpunkt för kontakter med de myndigheter som är behöriga och genom vilken hantering av ärenden kan göras elektroniskt utgör ett steg i den utstakade riktningen.

En webbportal av det slag som utredningen föreslår, som kan kopplas till elektroniska tjänster när detta är möjligt, är enligt Förvaltningskommittén också ett viktigt instrument för regelförenkling. Tjänsterna kan bidra till effektivisering hos såväl offentliga myndigheter som hos företagen. Staten bör därför enligt Förvaltningskommittén uppmuntra företag att använda elektronisk kommunikation och elektroniska tjänster för att öka tillgängligheten till viktig samhällsservice och stärkt tillväxt och utveckling i hela landet.

Inremarknadsutredningen instämmer i Förvaltningskommitténs slutsatser och föreslår därför att den planering för utökad elektronisk ärendehantering som utvecklas pga. tjänstedirektivet tas tillvara och läggs till grund för en granskning av om systemet i framtiden kan utökas med sikte på att även omfatta varuaspekter.[98]

Arbetet med att utöka användningen av elektronisk ärendehantering är, i vart fall i fråga om gränsöverskridande ärenden, beroende av utvecklingen på EU-nivå. Arbetet med EU-gemensamma system bedrivs huvudsakligen utifrån det s.k. IMI-systemet.[99] Detta system är konstruerat som ett horisontellt verktyg för att fullgöra samarbetsskyldigheter på den inre marknaden. När tjänstedirektivet är genomfört kommer alla behöriga myndigheter

[98] Se SOU 2008:118.

[99] IMI har inrättats som ett elektroniskt stödverktyg i det administrativa samarbetet mellan medlemsländernas myndigheter enligt tjänstedirektivet. Jfr betänkandet Ds 2008:75 om tjänstedirektivets införlivande s. 316 ff.

enligt tjänstedirektivet, i Sverige ca 300 myndigheter, att ha skyldighet att utbyta information genom informationssystemet. Även myndigheter och andra organ inom yrkeskvalifikationsområdet använder nu IMI. Planen är emellertid att användningen av IMI-systemet ska utökas successivt, med tillvaratagande av de erfarenheter som vinns under den inledande användningen av systemet. Enligt Inremarknadsutredningen är detta en utveckling som Sverige bör välkomna och verka för att utveckla och utvidga.

9.12.8 Tidsaspekter

Eftersom det inte finns någon skyldighet att upprätta en webbportal för alla delar av den inre marknaden finns det heller ingen angiven tidsgräns för när en webbportal med en sådan omfattning bör finnas tillgänglig. Då det finns potentiella synergieffekter mellan tjänsteområdet och resterande delar av den inre marknaden bör dock vid utarbetandet av en inremarknadsportal ett sådant arbetssätt som tar helheten i beaktande användas i största möjliga utsträckning. Detta torde främjas av utredningens förslag att samma myndigheter som ansvarar för utvecklingen av tjänsteportalen ska ansvara för utvecklingen av inremarknadsportalen.

Det är under rådande förhållanden inte realistiskt att förvänta sig ett genomförande av elektronisk ärendehantering på hela inremarknadsområdet i en nära framtid. Genomförande av elektronisk ärendehantering bör som framgått ske successivt. Arbetet bör emellertid redan från början vara inställt på målet att sådan hantering ska införas, och planeringen härför bör inte heller begränsas till tjänste- och varusektorerna utan omfatta hela området för den inre marknaden. Det finns enligt utredningens mening annars risk för fördyring och effektivitetsförluster i ett längre perspektiv. Sverige ligger också vid internationell jämförelse väl framme vad gäller datorisering, och de konkurrensfördelar detta kan ge bör tas väl till vara.

9.13 Kompetensförhöjningsstrategi för tjänstemän som berörs av den inre marknaden

Utredningens förslag:

- Kunskaper i EG-rätt samt språk bör ges större betydelse vid rekrytering av handläggare. Särskilda riktlinjer för förvaltningen som helhet bör tas fram.
- Introduktions- och vidareutbildning bör ges avseende EG-rätten och dess utveckling.
- Utbytestjänstgöring bör ske i större utsträckning, organiseras mer ändamålsenligt och ses som en kompetenshöjande och meriterande erfarenhet som kommer såväl individen som myndigheten tillgodo.
- En översyn av EG-rättens behandling inom svensk juristutbildning och andra utbildningar bör genomföras för att på sikt uppnå en kompetenshöjning inom framför allt den svenska juristkåren, särskilt med avseende på EU-rättslig metod.
- Forskning bör främjas i större utsträckning och kontakterna mellan dem som är praktiskt verksamma på den inre marknaden och forskare bör förbättras.

Av utredningens direktiv framgår att utredaren ska lämna förslag på hur kunskapen om den inre marknadens funktion och regelverket kan ökas hos berörda myndigheter. Direktiven hänvisar till ett antal tidigare studier, vilka redovisas i betänkandet.[100]

Den bild som förmedlas främst i rapporterna från Kommerskollegium[101] och Statskontoret[102], visar att det råder brist på både medvetenhet och kunskap om inremarknadsreglerna hos många av de myndigheter och andra organ som ska tillämpa dem eller som annars berörs av dem. Självfallet varierar dock förtrogenheten med reglerna och hos många myndigheter finns ingående kunskap och insikter.

Utredningen tar upp de konkreta behov, slutsatser och förslag som har framkommit samt egna överväganden och förslag. De

[100] Se kapitel 8 samt bilaga 7.
[101] Från 2002, 2005 (4 st) och 2008.
[102] 2006:16.

förslag som har förts fram går främst ut på ökad information både i form av särskilda utbildningsinsatser och av mer löpande natur. Utredningen går i detta avsnitt in på frågor som gäller behovet av grundläggande kunskaper, informationsinsatser samt slutligen frågor om kompetensförsörjning m.m.

9.13.1 Informationsbehov och informationsinsatser

Allmänt

I de utredningar och rapporter om den inre marknaden som ingår i underlaget för utredningsuppdraget och har redovisats i det föregående (se *kapitel 8* och *bilaga 7*) behandlas i vissa fall utförligt frågorna om behovet av information för såväl myndigheter som företag och enskilda samt av behovet en allmän kompetenshöjning hos myndigheterna. Det handlar också om behovet av uppdaterad löpande information för myndighetsspecifika ändamål.

Det står enligt utredningens mening klart att det finns tämligen utbredda kunskapsbrister hos myndigheterna i fråga om såväl allmän EG-rättskunskap som vissa horisontella aspekter av inremarknadsregleringen.

Utredningen kommer i det följande att först uppehålla sig vid olika uttalanden i utredningsunderlaget för att därefter redovisa överväganden och förslag om hur skilda informationsbehov som är aktuella kan tillgodoses. Övervägandena är främst inriktade på myndigheters informationsbehov. En allmän förhöjning av kunskaps- och kompetensnivån inom den offentliga sektorn ger emellertid omedelbara effekter i form av en förbättrad verksamhet och får med stor sannolikhet ett bredare genomslag därutöver hos allmänhet och företag.

Utredningsunderlaget

Kommerskollegium redovisar i sina rapporter att personal såväl vid domstolar som vid förvaltningsmyndigheter i många fall anser att det föreligger ett behov av mer löpande och lättillgänglig information avseende både allmänna EG-rättsliga regler och horisontella inremarknadsregler. Som exempel anges reglerna om ömsesidigt erkännande och om anmälningsproceduren enligt direktiv 98/34/EG.

Statskontoret kommer i sin rapport till slutsatser som i stort sett överensstämmer med vad Kommerskollegium redovisar.

Såväl Marknadskontrollutredningen i betänkandet SOU 2004:57 som Tillsynsutredningen i sitt slutbetänkande SOU 2004:100 anger att det finns behov av ytterligare information till de myndigheter som utövar marknadskontroll. Samma förhållande påpekas i en promemoria från SWEDAC (se *bilaga 7*). Det framgår att informationsbehovet avser såväl allmänna EG-rättsliga regler som mer specifika regler om marknadskontroll, t.ex. avseende marknadskontroll av varor som ska övergå till fri omsättning.

SWEDAC nämner i sin promemoria även de krav på upprättande av marknadskontrollprogram som följer av den nya förordningen om ackreditering och marknadskontroll. Programmen måste enligt SWEDAC göras sektorsspecifika och detaljerade för att kunna ge marknadskontrollmyndigheterna tillräcklig information och vägledning. Allmänhetens behov av relevant information om hur marknadskontrollen bedrivs måste tillgodoses genom att ett annat marknadskontrollprogram upprättas.

I Standardiseringsskrivelsen efterlyses en kommunikationsplan för bättre förståelse för standardisering och dess betydelse.

Genomgående föreslås att särskilda informationsinsatser ska genomföras.

Sålunda framhåller Statskontoret i sin rapport till Tillsynsutredningen (SOU 2004:100) att genomförandet i svensk rätt av tjänstedirektivet gör det nödvändigt med en informationskampanj inte bara beträffande det område som täcks av direktivet utan även avseende EG-rättsliga regler i allmänhet.

Kommerskollegium anger i sina rapporter att information visserligen har getts i form av punktinsatser, men att det krävs fortlöpande informationsinsatser och uppdateringar av informationen som följer rättsutvecklingen.

Bl. a. SWEDAC tar upp sådant utbyte av erfarenheter och så kallad bästa praxis mellan myndigheter, som kan ske inom särskilda fora.

Allmänna överväganden om informationsbehov rörande den inre marknaden

Inremarknadsutredningen kan överlag instämma i och för egen del understryka de ovan återgivna synpunkterna vad avser åtgärder för att förbättra informationen om den inre marknaden.

I samband med upprättande av EES-området, som i synnerhet omfattar inremarknadsregler, och den kort därpå följande svenska anslutningen till EU skedde en intensiv och omfattande anpassning av det svenska författningsbeståndet. I detta arbete var stora delar av personalen inom Regeringskansliet och den centrala förvaltningen engagerad. Även utbildning i central EG-rätt, inte minst rörande frågor kring den inre marknaden, anordnades i betydande omfattning. Aktningsvärda utbildningsinsatser genomfördes på många håll, inte minst på domstolsområdet, där bl.a. under några år den övervägande delen av den svenska domarkåren undergick tämligen kvalificerad flerdagarsutbildning, samt inom delar av rättsväsendet i övrigt. Den allmänna kunskapsnivån i EG-frågor vid tiden kring Sveriges anslutning får bedömas ha hållit jämförelsevis god standard.

I betraktande av den tid Sverige nu tillhört Europeiska unionen och den fortlöpande inverkan av ett ständigt ökande bestånd av gemenskapsrättslig sekundärrätt kan det förvåna att kunskapsbehoven ändå i dagens läge framstår som så förhållandevis omfattande. Utan tvekan har den snabba utvecklingen dessa år inom EU varit en bidragande orsak. Särskilt för tjänstemän som inte fortlöpande arbetar med EG-rättsliga frågeställningar har det helt enkelt varit svårt att följa utvecklingen och hålla baskunskaperna aktuella. Inte minst har återkommande fördragsrevisioner satt sin prägel på utvecklingen, för övrigt redan vid tiden för EES-avtalets genomförande. Den omstrukturering av fördragsregler som skett har skapat en del svårigheter som kanske underskattas. Det kan emellertid också hända att svårigheterna att förena det EG-rättsliga angreppssättet med en specifikt svensk rättstradition och andra särdrag i det svenska samhället har underskattats. Det är emellanåt svårt att helt frigöra sig från intrycket att EG-rätten och övriga konsekvenser av medlemskapet inte förmått att riktigt nå det genomslag som kanske hade kunnat förväntas i betraktande av den tid Sverige nu tillhört unionen.

Det låter sig naturligtvis sägas att mer eller mindre framträdande utbildningsbehov låter sig konstateras inte bara i Sverige utan även i

andra medlemsländer. För Sverige, som liten men högutvecklad nation med begränsad hemmamarknad och starkt internationellt beroende, är emellertid intresset av integration med den inre marknaden av hög prioritet. Att ligga väl framme i detta arbete ger också de bästa förutsättningarna att lämna bidrag till och på andra sätt inverka på den fortsatta integrationsprocessen.

Redan i det anförda ligger enligt utredningens uppfattning goda skäl att genomföra kraftfulla satsningar i kunskapshöjande syfte. Det talar också för att breda utbildningsinsatser med avseende på innehållet i Lissabonfördraget är påkallade om detta fördrag träder i kraft.

Särskilda överväganden om det aktuella informationsbehovet och hur detta kan tillgodoses

En betydande informationsansträngning är omedelbart påkallad med anledning av genomförandet av tjänstedirektivet i Sverige. Samtidigt medför även varupaketet behov av informationsinsatser av till väsentlig del motsvarande art. En samordning av dessa informationsansträngningar erbjuder såväl pedagogiska som organisatoriska och resursmässiga fördelar.

Informationen på varu- och tjänsteområdena måste enligt utredningens uppfattning oundgängligen baseras på upplysning om de allmänna principerna för den inre marknaden och för EG-rätten i allmänhet, eftersom det handlar om sammanhang som är helt nödvändiga för att förstå de två nu aktuella reformerna på EU-nivå och därigenom även för att de fördelar dessa erbjuder fullt ska kunna tas till vara.

En sådan bredare insats skulle kunna bidra till en vidgad och förbättrad helhetssyn och därmed hos myndigheter reducera risken för ett sektoriellt präglat ”stuprörstänkande”. Ett sådant tänkande representerar ofta en felsyn som erfarenhetsmässigt leder till fel i föreskrivande och rättstillämpande verksamhet och vid annan handläggning. De som informerar om de nu aktuella reformerna skulle få en möjlighet att samtidigt bygga upp en behövlig grundläggande förståelse för den inre marknaden som helhet hos såväl myndigheter som företrädare för näringsliv.

Informationen skulle mycket schematiskt kunna struktureras enligt följande:

- Allmänna EU-regler och grundläggande tankesätt (EU-rättslig metod).
- Allmänna regler för den inre marknaden – de fyra friheterna – ”inremarknadstänkande”.
- Den nya regleringen på varu- och tjänsteområdet.

Informationsinsatsen bör inledas så snart det är möjligt och riktas mot breda målgrupper.

Det saknas enligt utredningens uppfattning anledning att invänta att genomförandet av tjänstedirektivet och eventuella kompletteringar av varupaketet träder i kraft. Det huvudsakliga innehållet i reformerna står fast redan idag och att det för närvarande föreligger olika genomförandealternativ hindrar inte att informationsåtgärderna planeras och inleds snarast. Ett igångsättande under senare delen av 2009 skulle stå i överensstämmelse med den allmänna tidtabell som föreslås för genomförandet av tjänstedirektivet där informationsinsatser mot ett mycket stort antal myndigheter planeras under hösten 2009.

En så bred krets som möjligt måste nås av informationskampanjen. Alla nivåer i förvaltningen bör delta. Såväl myndigheter med generella uppdrag som myndigheter med mer specialiserade uppdrag bör bli föremål för informationen. En noggrann genomgång av vilka myndigheter som berörs måste göras inledningsvis, för att inte någon myndighet med uppenbart informationsbehov förbises. Det bör finnas en skyldighet för vissa särskilt berörda myndigheter att ta del av och tillgodogöra sig informationen.

I viss mån kan och bör informationsinsatserna även anpassas till specifika målgrupper. Det bör därför finnas både mer allmän och mer specialiserad information. Områden som marknadskontroll respektive provning och teknisk kontroll bör t.ex. omfattas av specifika och specialiserade informationsåtgärder. På dessa områden inträder som framgått betydelsefulla förändringar till följd av förordning (EG) nr 765/2008 om ackreditering och marknadskontroll och sammanhängande beslut 768/2008/EG.

Vad gäller organisationen av denna informationskampanj, finns det anledning att engagera olika aktörer. Inremarknadsutredningens förslag är att Kommerskollegium, i egenskap av svensk

inremarknadsmyndigheten, bör samordna informationskampanjen. Kommerskollegium bör anlita experter från Regeringskansliet, SWEDAC, Konsumentverket och andra myndigheter med särskilt ansvar och kompetens på området. Naturligtvis ska myndigheter inom ramen för denna informationskampanj ha ansvar för sina specialområden. När det gäller marknadskontroll respektive provning och teknisk kontroll bör t.ex. SWEDAC informera om de nyheter som följer av förordning (EG) nr 765/2008 och beslut 768/2008/EG.

För att i så stor utsträckning som möjligt uppnå en helhetssyn och för att få in andra perspektiv på inremarknadsfrågorna bör även externa experter anlitas, för att på så sätt skapa en övergripande ram till den specialistkompetens som finns inom myndigheterna samt naturligtvis för att avlasta dessa i personalhänseende.

Det framstår som lämpligt att informationskampanjen planeras och genomförs i samarbete med Kompetensrådet för utveckling i staten (KRUS).

Uppföljning

Såsom har påpekats av Kommerskollegium i dess rapporter krävs det att information ges kontinuerligt och hålls uppdaterad. Som Förvaltningskommittén påpekar i sitt betänkande[103] är det mycket bra med breda allmänna informationsinsatser av det slag som genomfördes vid Sveriges inträde i EU år 1995 samt inför Sveriges ordförandeskap år 2001, men det krävs även att dessa insatser följs upp och kontinuerligt uppdateras med aktuell information.

För att den kunskap som har erhållits genom större informationsinsatser inte ska falla i glömska krävs kontinuerliga uppdateringar, som både kan tjäna som påminnelser om tidigare information och ge en uppdatering avseende senare utveckling på inremarknadsområdet.

De myndigheter som har ansvar för inremarknadsfrågor, främst Kommerskollegium, bör ha ansvar för att upprätta en plan inte bara för en informationsinsats med anledning av tjänstedirektivet och varupaketet, utan också kontinuerlig information. Denna typ av arbete har i viss utsträckning redan inletts genom att Kommerskollegium utgett sin Inremarknadsguide. Med guiden som utgångspunkt bör det vara möjligt att bedriva en kontinuerlig informa-

[103] SOU 2008:118.

tionsspridning, som kan utvecklas och byggas på med mer ingående information om den senaste utvecklingen på inremarknadsområdet. Informationsspridningen skulle också kunna riktas till en vidare krets än de myndigheter som Inremarknadsguiden är avsedd för.

Den ovan föreslagna webbportalen för den inre marknaden kan beskrivas som ett passivt tillhandahållande av information som alltid kan tas i anspråk vid behov. Detta är givetvis ett nödvändigt komplement till en kontinuerlig aktiv information genom t.ex. seminarier och nyhetsbrev.

Speciella målgrupper

I utredningens direktiv anges att det särskilt på lokal nivå kan vara svårt för berörda myndigheter att tillämpa olika procedurer samt att utredaren ska lämna förslag på hur kunskapen om den inre marknadens funktion och regelverket kan ökas hos berörda myndigheter”[104] Vidare beskrivs schematiskt de tillämpningsproblem som har konstaterats på lokal nivå. Detta innebär att utredningen särskilt ska uppmärksamma behovet av åtgärder i det avseendet.

Ovan föreslagna informationsåtgärder bör därför inte minst inriktas mot myndigheter på lokal nivå. Vidare bör de informationsinsatser som ska planeras av bland andra Kommerskollegium, och som avser generella EG-regler samt inremarknadsregler, kompletteras med information som är särskilt anpassad för kommunernas behov. Informationsinsatsen kan t.ex. avse vissa specifika ämnesområden som kommuner har ansvar för. Sådan information bör ges under medverkan av berörda centrala myndigheter. Det är även angeläget att länsstyrelserna deltar (jfr *avsnitt 9.10*).

Det finns på samma sätt anledning att särskilt uppmärksamma myndigheter som verkar inom områden, där det har konstaterats att det finns kunskapsbrister eller där tjänstedirektivet och varupaketet förväntas medföra särskilt stora förändringar. Det kan också finnas en del myndigheter som har ett behov av mycket specifik information.

Även för sådana myndigheter bör information skräddarsys, så att de områden som är relevanta och som täcker det största behovet belyses särskilt.

Informationsåtgärderna bör kompletteras med ökade möjligheter för myndigheter att utbyta erfarenheter inbördes. Sådant

[104] Dir. 2008:24.

erfarenhetsutbyte kan avse särskilda fackområden eller någon viss typ av myndighetsutövning.

Särskilt tydliga behov förekommer på marknadskontrollområdet. Där finns redan vissa plattformar för utbyte av erfarenheter. Dessa skulle kunna breddas och kompletteras för att öka tillgängligheten. Särskilt lokala och regionala tillsynsorgan förefaller, mot bakgrund av det utredningsunderlag som utredningen tagit del av, vara i påtagligt behov av denna typ av stöd.

Åtgärder för utbyte av erfarenheter bör vidtas såväl centralt, av de centrala myndigheterna, som regionalt, av länsstyrelser i samarbete med centrala myndigheter. På detta sätt kan man nå en vidare krets och samtidigt hantera ett större antal frågor på flera olika nivåer.

Den marknadskontrollwebbplats med vilken arbete enligt uppgift från Marknadskontrollrådet kommer att inledas under år 2009 kan bidra till såväl information som erfarenhetsutbyte om tillräckliga medel avsätts. Arbetet med denna webbplats bör samordnas med det arbete som bedrivs inom ramen för andra samarbeten avseende marknadskontroll.[105] Vidare bör ytterligare medel tillskjutas för att webbplatsen ska kunna upprättas snarast möjligt och få bredast möjliga omfattning.

9.13.2 Bättre kompetensförsörjning på inremarknadsområdet i allmänhet

Bakgrund

Som framgått uttrycker anställda inom såväl domstolar som förvaltningsmyndigheter själva att det föreligger utbildningsbehov. Det står klart att den efterfrågade utbildningen under alla förhållanden skulle behöva inrymma moment avseende allmän EG-rätt och allmänna inremarknadsregler, eftersom grundläggande principer såsom principen om ömsesidigt erkännande inte förefaller vara kända och förstådda i tillräcklig utsträckning. Det framgår av underlaget[106] och är utredningens egen bedömning att det finns behov av regelbunden utbildning, för vidmakthållande av kunskap samt komplettering med information om senare rättsutveckling. Som angetts ovan anses de förvisso omfattande punktinsatser som

[105] Se t.ex. Naturvårdsverket och Konsumentverket.
[106] Främst Kommerskollegium och Förvaltningskommittén.

gjordes kring åren 1995 och 2001 inte vara tillräckliga. Inte minst tjänstedirektivet ställer höga krav på kunskaper i allmän EG-rätt.

Det har också påpekats att kravet på språkkunskaper vid alla myndigheter har ökat och att de nya reglerna på varu- och tjänsteområdet medför ett behov av att kunna hantera kontakter med såväl utländska myndigheter som enskilda från andra EU-medlemsstater.

Vidare anges att det vid de olika myndigheterna ofta är enskilda tjänstemän som har stor kännedom och förhållandevis lång erfarenhet av inremarknadsfrågor i synnerhet och EU-frågor i allmänhet. Myndigheterna förlitar sig på dessa personer och deras kunskap och blir därmed sårbara. Det kan behövas åtgärder i syfte att stimulera myndigheterna att göra satsningar för att få en större spridning på kunskapen och därmed minska sårbarheten samt höja de långsiktiga ambitionerna.

Såsom SWEDAC påpekar i sin ovan nämnda promemoria finns det skyldigheter för myndigheterna enligt de nya sekundärrättsakterna på varuområdet – närmast förordningen om ackreditering och marknadskontroll[107] – att sörja för bl.a. information, utbildning och tjänsteutbyte.

Överväganden

Mot bakgrund av vad som framkommit ovan konstaterar utredningen att det finns behov av en allmän översyn i syfte att ta tillvara den kompetens som i nuläget finns inom myndigheter och främja uppbyggnaden av ny kompetens.

Till en början bör kunskaper i EG-rätt i allmänhet och i inremarknadsrätt i synnerhet prioriteras upp såsom urvalskriterium vid antagning av personal till myndigheter som har att tillämpa regler om den inre marknaden. För närvarande synes inte stor vikt fästas vid sådana kunskaper, även om de i vissa fall nämns i platsannonser. Sådana kunskaper bör få större tyngd och värderas på samma sätt som expertkunskaper inom den nationella rätten.

Likaså måste dokumenterat goda språkkunskaper premieras vid anställningsförfaranden, om myndigheterna ska kunna möta de krav på utökade kontakter med myndigheter och andra aktörer från andra EU-länder som följer av EG-rätten. Dessa krav förstärks till följd av tjänstedirektivet och varupaketet.

[107] Förordning (EG) nr 765/2008.

Det kan tänkas att någon form av gemensamma riktlinjer i detta avseende skulle kunna utformas, efter utredning av t.ex. Statskontoret.[108]

Även i samband med anställningsintroduktionen kan det vara lämpligt att uppmärksamma här berörda frågor för att på ett tidigt stadium uppmärksamma såväl kompetenstillskott som tänkbara fortbildningsbehov. Det kan vara lämpligt att i sådana sammanhang särskilt fästa den nyanställdes uppmärksamhet på sådana arbetsuppgifter som kan kräva EG-rättslig reflektion. Vid handledning efter anställning bör de för arbetet nödvändiga kunskaperna i EG-rätt förmedlas på samma sätt som andra kunskaper som behövs i tjänsten. Medvetenhet om allmänna fördragsregler och EG-rättspraxis krävs i allt högre utsträckning och på allt fler områden och det kan vara svårt för den enskilde tjänstemannen att på eget initiativ tillgodogöra sig erforderliga kunskaper.

All personal som handlägger ärenden och som direkt eller indirekt kan komma att beröras av EG-rättsliga regler bör regelbundet få vidareutbildning. Detta kan vara nödvändigt pga. nya sekundärrättsakter eller ny rättspraxis från EG-domstolen. Men det är också nödvändigt för att handläggare ska kunna hålla kontakten med EG-rätten i de fall då de inte regelbundet handlägger ärenden som inbegriper tillämpning av EG-rättsliga regler.

Utbildning av det slag som har nämnts ovan bör bedrivas av centrala förvaltningsmyndigheter eller flera sådana myndigheter i samverkan, eventuellt med stöd av länsstyrelser eller Regeringskansliet. Det kan därutöver vara av intresse att samarbeta med sådana organ som handelskamrar eller näringslivsorganisationer, för att få en inblick i hur situationen ser ut för dem som eventuella beslut eller ställningstaganden kommer att beröra.

Den informationsplan som föreslagits ovan bör åtföljas av utbildning avseende de mer specifika aspekterna av varupaketet och tjänstedirektivet, för att handläggare som kommer att beröras på ett direkt sätt av de nya reglerna ska få konkret vägledning avseende framför allt handläggning av nya typer av förfaranden.

Av intresse i sammanhanget är de förändringar som är på gång avseende vidareutbildning av domare och andra yrkesverksamma jurister inom ramen för verksamheten i Domarakademin. Domar-

[108] I detta avseende ska det nämnas att det i regeringens proposition ”Rekrytering av domare” (prop. 2007/08:113) öppnas för helhetsbedömningar vid domarrekryteringar och hänsyn till de krav som ställs för den aktuella domaranställningen, vilket enligt inremarknadsutredningen utgör ett steg i den riktning som föreslås i detta betänkande.

akademin anordnar seminarier och ska ge ut handböcker i detta syfte. En förstärkt satsning på inremarknadsfrågor skulle utgöra ett bra komplement till andra utbildningsåtgärder och te sig naturlig mot bakgrund av den stora mängd nya sekundärrättsakter som nyligen har antagits på EU-nivå.[109]

Vidare bör utbildningsåtgärder sättas in för att höja nivån på handläggarnas språkkunskaper och sedan upprätthålla denna nivå. Utbildningen måste föregås av en prövning av behoven, mot bakgrund av såväl den nivå som föreligger som de behov som arbetsuppgifterna kräver. Med allt mer omfattande kontakter med myndigheter och enskilda från andra medlemsstater framstår det som nödvändigt att vidta dessa åtgärder.

Särskilda utbildningsinsatser

Av vad Inremarknadsutredningen har kunnat konstatera utifrån tidigare utredningar och rapporter finns det kunskapsbrister som är särskilt uppenbara och allvarliga. Det rör sig om kunskapen om principen om ömsesidigt erkännande samt om kunskaper som behövs för ett gott samarbete mellan marknadskontrollmyndigheter och tullmyndigheter.

Vad gäller principen om ömsesidigt erkännande vill utredningen framhålla, vilket tidigare har påpekats, att denna är ett direkt utflöde av – eller formel för tillämpning av – de grundläggande frihetsreglerna för varor. Den illustrerar därmed en specifik EG-rättslig angreppsmetod även utanför varuområdet (se *avsnitt 9.3.6*).

Utbildning på detta område är väl ägnad att skapa fördjupad förståelse för centrala EG-rättsliga frågeställningar rörande den inre marknaden. Om inte kravet på införande av ömsesidighetsklausuler i nationella författningar förstås i sitt sammanhang är risken utpräglad att det missuppfattas och att klausulerna både av föreskrivande myndigheter och i tillämpningen kan komma att ses som påtvingade och skäligen innehållslösa författningspåhäng vilka kommer i skymundan för sådana specifika regler som normalt står i fokus för sektorsmyndigheternas uppmärksamhet.

[109] Behovet av ytterligare utbildning för nationella domare understryks också i Europaparlamentets resolution av den 9 juli 2008 om den nationella domarens roll i det europeiska rättssystemet. Behovet av utbildning inom den svenska domarkåren understryks i Sieps rapport 2009:3, Empowering national courts in EU law.

Undervisning om ömsesidighetsprincipen är av dessa skäl av särskild betydelse för tjänstemän som arbetar med utformning av föreskrifter eller med rättstillämpning.

Undervisning rörande samverkan mellan marknadskontrollmyndigheter och tullmyndigheter torde komma att fylla en allt viktigare överbryggande funktion för att skapa praktiska förutsättningar för en aktiv marknadskontroll, inte minst på lokal nivå.

Åtminstone i fråga om de två nu nämnda områdena finns det anledning att organisera särskild utbildning för berörda myndigheters handläggare. Sådana utbildningsinsatser kan med viss extern hjälp anordnas internt men även centralt för flera berörda myndigheter.

Eftersom ett stort antal myndigheter berörs bör åtminstone viss utbildning anordnas centralt. Denna utbildningsform ger särskilda fördelar genom att personal från olika myndigheter träffas, vilket ger tillfälle till utbyte av praktiska erfarenheter. Den kan också bidra till uppkomsten av personliga kontaktnät, t.ex. mellan personal vid marknadskontrollmyndigheter respektive tullmyndigheter eller mellan olika marknadskontrollmyndigheter vilket är värdefullt för fortsatt och förbättrat samarbete.

Personalutbyte

Som Förvaltningskommittén framhållit, finns det anledning att uppmuntra utbyte av personal mellan myndigheter. Erfarenhet av en tids arbete vid en annan myndighet leder till förbättrade kunskaper och därmed högre kompetens och bättre förmåga att utföra arbetet inom ramen för den ordinarie tjänsten.

Sådana utbyten bör äga rum mellan alla nivåer i förvaltningen, och omfatta tjänstemän vid lokala, regionala, centrala och även europeiska myndigheter. Det kan vara lika viktigt för en tjänsteman vid en central myndighet att få bättre kännedom om arbetet på lokal nivå som för en regionalt anställd tjänsteman att få erfarenhet av arbetet vid en central myndighet.

Innan ett utbyte inleds är det av stor betydelse att det klargörs mellan tjänstemannen och myndighetens ledning vad utbytet kan förväntas ge för fördelar. Det kan, eventuellt i samverkan med den mottagande myndigheten, göras upp en plan för vad tjänstemannen ska få erfarenhet av under utbytet samt vilket det förväntade resultatet är.

Det är enligt utredningens mening viktigt att denna typ av utbyten följs upp, så att nyttan med den erfarenhet som erhållits kommer myndigheten tillgodo. Det kan vara lämpligt att tjänstemän som har deltagit redogör för erfarenheterna skriftligen eller i seminarieform, för att även kollegor som inte har deltagit ska få del av dem. Deltagande i utbyte bör anses meriterande, så att det framstår som attraktivt. Ett intresse för samarbete med andra myndigheter och deltagande i utbyten bör tillmätas betydelse vid befordring och lönesättning.

Det är i detta sammanhang av intresse att nämna den utveckling som har ägt rum inom ramen för arbetet med att ändra reglerna för domarrekryteringen, vilken ligger i linje med vad som anförts ovan. I regeringens proposition ”Rekrytering av domare”[110] anges bl.a. att möjligheterna för etablerade jurister att adjungera som ledamot i domstol ska öka. Det påpekas att en sådan möjlighet är värdefull sett ur flera synvinklar. Domstolarna tillförs specialistkunskap och de jurister som adjungerar får inblick i domstolsarbetet. Vidare föreslås en utvidgning av möjligheten att fullgöra en del av notarieutbildningen hos andra statliga arbetsgivare än domstolar. Detta anses ge dem som söker domaranställning en bredare erfarenhet av juridiskt arbete, möjlighet att skapa kontakter och inblick i andra verksamhetsområden.

Det finns här anledning att särskilt betona betydelsen av att tillvarata kunskaper i EG-rätt i denna verksamhet. Det borde vara möjligt att använda adjungeringsmöjligheten och utbytestjänstgöringen på ett sådant sätt att domstolarna tillförs ökad specialistkunskap i EG-rätt.

Juristutbildningen

Något som behöver beröras i detta sammanhang är frågan om EG-rättens och inremarknadsrättens plats i svensk juristutbildning. Även om utredningens uppdrag inte uttalat omfattar denna fråga kan det i detta sammanhang inte bortses från frågans betydelse. Ju bättre och mer omfattande undervisningen i EG-rätt är inom juristutbildningen desto bättre rekryteringsbas får både företag och myndigheter med avseende på den kompetens som behandlas i detta avsnitt. Även på en del andra utbildningsområden borde för övrigt behovet av EG-rättsliga kunskaper uppmärksammas.

[110] Prop. 2007/08:113.

Juristutbildningen förefaller inte helt ha följt med i utvecklingen av den nya kunskapsgren som EG-rätten utgör. Det faktum att EG-rätten omfattar en egen metod, ett helt eget institutionellt och processuellt system samt dessutom regler som griper in på ett mycket stort antal områden i nationell rätt förefaller vara svårt att arbeta in i juristutbildningen. Detta har diskuterats i olika sammanhang och även i rättsvetenskapliga kretsar. Härvid förtjänar Ewa Edvardssons artikel *EU-rätten och juristutbildningen* att nämnas särskilt, då den innehåller en genomgång av den utbildning som erbjuds vid de olika juridiska fakulteterna i Sverige samt en diskussion om orsak, verkan och tänkbara åtgärder.[111] I artikeln betonas också skillnaden mellan EG-rättslig metod och vanlig svensk juridisk metod. Den omständigheten att många svenska jurister inte är förtrogna med den EG-rättsliga metoden begränsar deras förmåga att analysera och lösa EG-rättsliga problem särskilt på sakområden som de inte behärskar i detalj. Detta kan leda till osäkerhet inför EG-rättsliga problemställningar och en tendens att undvika tillämpning och tolkning av EG-rättsliga regler.

Sådana kunskapsbrister som utredningen här uppehållit sig vid är inte begränsade till Sverige. Även i arbetet inom EU:s IMAC-arbetsgrupp har det framkommit att grundutbildningen för jurister i många fall är bristfällig vad EG-rätten beträffar, vilket upplevs som ett problem av domare i de nationella domstolarna.

Vilka åtgärder som ska vidtas för att komma till rätta med situationen ankommer det inte på denna utredning att föreslå, utan detta bör utredas i ett annat sammanhang. Frågan bör utredas brett och såväl praktiserande jurister inom olika delar av yrket som jurister verksamma inom den akademiska världen bör involveras.

Forskning

I den mån det är möjligt bör insatserna för att främja forskning avseende den inre marknaden utökas. Forskningen kan användas som bakgrund till myndigheternas egna studier vid utarbetandet av nya regler eller riktlinjer. Forskningen leder dessutom allmänt till en bättre belysning av ett område vilket enligt Inremarknadsutredningen är till nytta för alla aktörer på den inre marknaden. För forskare kan det få positiva konsekvenser att ha direkt kontakt med dem som förväntas ha omedelbar nytta av den forskning som

[111] Europarättslig tidskrift – Tio år, jubileumsnummer, 2008, s. 21.

bedrivs, vilket kan leda till att forskningen kan baseras på mer omfattande material, uppgifter och insikter.

Forskningsrapporter rörande den inre marknaden och dess regelverk ges ut av bl.a. Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps). Därutöver erbjuder för närvarande vissa myndigheter, som exempelvis Konkurrensverket, stipendier för forskning eller liknande. Inremarknadsutredningen ser det som önskvärt att denna typ av initiativ tas av fler myndigheter med ansvar på inremarknadsområdet. En sådan utveckling skulle främja myndigheternas egen kunskap och bidra till det allmänna syftet att göra den inre marknadens funktion och regelverk mer känt. Det är också viktigt att kompetens inom universitet och högskolor tas till vara.

Det finns även goda exempel på hur forskning avseende den inre marknaden kan främjas inom den privata sektorn. Svensk handel stimulerar forskning inom en rad områden genom Handelns utvecklingsråd (HUR). Även den forskning som är resultatet av detta arbete är av intresse för alla som är verksamma på den inre marknaden. Det är betydelsefullt att denna typ av möjligheter att bedriva forskning avseende den inre marknaden uppmärksammas och tas tillvara såväl av forskare som av dem som kan ha användning av forskningsresultaten.

9.14 Bättre villkor för företag

Utredningens förslag: Följande åtgärder bör vidtas för att förenkla för företagen att få information, agera på den inre marknaden och samverka med myndigheter som tillämpar regler för den inre marknaden.

- Förtydliga och förenkla strukturen för inremarknadsreglerna, vilket leder till färre bestämmelser med tydligare funktioner och en bättre överskådlighet.
- Företagen ska helst bara behöva vända sig till en myndighet och bara gå till en webbsida. Ur företagens perspektiv är det viktigt att det upprättas en allmän webbportal för inremarknadsfrågor som bygger på det arbete som redan utförs i samband med genomförandet av tjänstedirektivet.
- En tydligare roll för Kommerskollegium som inremarknadsmyndighet.

- Utökat och bättre samarbete mellan centrala myndigheter och näringslivets organisationer. Dessa ska i sin tur hålla kontakt med den regionala och lokala nivån. Kontakt mellan lokala respektive regionala tjänstemän och företagare ska främjas genom gemensamma verksamheter för t.ex. utbildning och information. I möjligaste mån ska de instanser som företagen vanligtvis har kontakt med involveras i denna verksamhet.
- En mer omfattande och tidigare närvaro av företag eller företagarrepresentanter i anslutning till utarbetande av nya eller ändrade regler leder till förbättrat samarbete mellan deltagarna överlag och bättre ömsesidig förståelse för olika parters situationer.
- Myndigheterna bör samverka i större omfattning så att de kan samordna sina åtgärder bättre. Detta gäller myndigheternas normala verksamhet samt utbildnings- och informationsverksamhet.
- Det krävs attitydförändring hos myndigheter när det gäller förståelse för den inre marknadens funktion och företagens situation. Tydligare signaler i förarbeten och ett tidigare och vidare konsultationsförfarande vid framtagande av nya EU-regler kan också bidra till denna ökade förståelse.
- Regeringskansliets samverkan med näringslivet vid arbetet med att ta fram nya eller ändrade regler bör regleras på ett tydligare sätt. För myndigheter utanför Regeringskansliet som bedriver sådant arbete skulle en samrådsskyldighet kunna följa av myndighetsförordningen eller konsekvensförordningen.

9.14.1 Företagens betydelse

Grundtanken med den inre marknaden är såsom tidigare har påpekats[112] att frigöra handelsutbytet mellan medlemsstaterna för att genom en bättre resursallokering och större möjligheter att dela kostnader, t.ex. för forskning, öka effektiviteten på marknaden med en generell välfärdsökning i samhället i stort som följd.

[112] Se ovan avsnitt 2.1.

Genomförandet av den inre marknaden är ett övergripande mål, vari hela samhället är delaktigt. Myndigheter och företag bidrar på olika sätt till den inre marknadens funktion. Enligt utredningens uppfattning är deras insatser av ömsesidigt kompletterande natur och inremarknadsreglernas genomförande bör präglas av syftet att minska riskerna för friktioner och uppresandet av hinder för den inre marknadens funktion.

I myndigheternas verksamhet, som innefattar regeltillämpning och kontroll, tillgodoses allmänna intressen och upprätthålls ramen för de ekonomiska aktörernas verksamhet. En effektiv och likformig tillämpning av regelsystemet kring den inre marknaden bidrar till goda konkurrensbetingelser mellan företagen. Inom sina respektive ansvarsområden har myndigheterna att balansera allmänna intressen mot det övergripande intresset av en fungerande inre marknad.

Det är emellertid i det ekonomiska livet som välfärdseffekterna skapas. I denna mening är de enskilda ekonomiska aktörerna – företagen – de primära aktörerna på den inre marknaden.

Kan inte företagen på grundval av de rättigheter som reglerna om den inre marknaden ger dem ta till vara de möjligheter dessa erbjuder, så uteblir den gränsöverskridande verksamheten i stor utsträckning och den inre marknaden förverkligas inte enligt intentionerna i EG-fördraget.

Det är därför av största vikt att se till att företagen är medvetna om de möjligheter och rättigheter som följer av den inre marknaden, så att de kan agera i enlighet med dessa för att uppfylla och utvidga sina egna mål, men också för att bidra till att samhället i stort får del av de välfärdsvinster den inre marknaden syftar till.

I detta perspektiv är det ingen överdrift att säga att det är nedslående att läsa Kommerskollegiums yttrande från 2005 om svenska företags uppfattning om EU:s inre marknad.[113] Av de i Kommerskollegiums enkät deltagande företagen svarade 40 procent att de inte kände till någon instans som informerar om EU, bara 53 procent angav att de visste vad den inre marknaden var för någonting och cirka 80 procent angav att det fanns små eller stora brister i deras kunskaper om den inre marknaden.[114] Vidare framgår av yttrandet att samarbetet med myndigheter inte upplevs som tillfredsställande.

[113] Kommerskollegium, yttrande 2005-03-30, Dnr 100-172-2004, ”Visst är Europa vår hemmamarknad – nästan all vår export går dit.”
[114] Frågorna ställdes till ett urval av 1 450 företag som ansågs representera 59 000 företag.

Utredningen instämmer i vad som sägs i yttrandet avseende företagens skyldighet att själva söka information och förbättra sin kunskap. Det ligger naturligtvis i företagens eget intresse att söka denna information. Likväl finns även ett allmänt intresse att förbättra denna kunskap. Att den gränsöverskridande verksamheten äger rum och att den inre marknaden förverkligas är som sagt till fördel för samhället i stort. Myndigheterna bör därför aktivt verka för att den inre marknaden fungerar effektivt inom sina verksamhetsområden. I detta ligger också ett nära samarbete med företagen. Myndighetsförordningen[115] ålägger myndigheterna att samarbeta med företagen

Mot bakgrund av vad som framkommit av främst Kommerskollegiums yttrande, men även av andra rapporter och betänkanden,[116] framstår det som angeläget att ta fram ett åtgärdspaket som kan göra företagen mer medvetna om den inre marknaden samt de regler som gäller och de möjligheter som finns.

Utredningen föreslår åtgärder under tre rubriker:

- Förbättring av informationen till företagen om den inre marknaden och dess funktion.
- Förbättring av företagens möjlighet att påverka nya regler.
- Utvidgade möjligheter för företagen att tillvarata sina rättigheter.

Vissa hithörande åtgärder behandlas även under andra avsnitt i betänkandet.[117] Åtgärdskategorierna tas här upp i syfte att tydliggöra deras betydelse för just företagen och påvisa vilka effekter de kan förväntas ge i ett företagarperspektiv.

9.14.2 Förbättring av informationen till företagen om den inre marknaden och dess funktion

En mycket viktig åtgärd för att förbättra företagens möjligheter att utnyttja den inre marknaden är utan tvivel att förbättra informationen och öka kunskapen hos dessa.

[115] Myndighetsförordning (2007:515), 3 och 6 §§.
[116] Förvaltningskommittén SOU 2008:118, Statskontoret 2006:16.
[117] Se avsnitt 9.2, 6, 8 och 11 .

Information och kunskap kan emellertid röra olika aspekter och uppnås på olika sätt. Fyra huvudgrupper av åtgärder har identifierats under utredningens arbete:

- Tydligare struktur i regelverket
- Tydligare ansvarsfördelning mellan myndigheter
- Mer lättillgänglig information
- Bättre kontakter mellan företag och myndigheter

Tydligare struktur i regelverket

Uppgiften att se över strukturen för det horisontella författningsbestånd som gäller den inre marknaden är central för utredningens hela arbete. En klar och överskådlig författningsstruktur är ägnad att tydliggöra reglernas innebörd och öka förutsebarheten i tillämpningen. För företagen är tydliga regler av betydelse inte bara för att klargöra innebörden av deras rättigheter utan också för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan de myndigheter vars avgöranden de är beroende av och vars service de behöver. En tydlig regelstruktur gör det på så sätt lättare för dem att ta tillvara de möjligheter den inre marknaden erbjuder och därmed bidra till dess förverkligande.

En mängd rapporter och andra studier pekar på behovet av ökad tydlighet och förenklingar i lagstiftningen som ett medel att öka företagens möjligheter att sätta sig in i regelverket och därigenom göra det lättare för dem att ta tillvara de möjligheter som ges på den inre marknaden.

Kommerskollegium anger t.ex. i sin rapport från 2005[118] att dess allmänna slutsats är att företagen saknar kunskap och behöver mer och bättre information om inremarknadsreglerna. Detta tar kollegiet som ett tecken på att de i Sverige tillämpliga reglerna för den inre marknaden uppfattas som svåröverskådliga och svårtillämpade. Statskontoret konstaterar för sin del i promemorian från 2006[119] att informationen om tillämpliga regler och tillståndsförfaranden samt behöriga myndigheter är svårtillgänglig och svår

[118] ”Visst är EU vår hemmamarknad – nästan all vår export går dit.” – Svenska företags uppfattning om EU:s inre marknad, 2005-03-30, Dnr 100-172-2004.
[119] Statskontorets rapport Förvaltning för fri rörlighet (2006:16).

att överblicka. Av den anledningen bör enligt Statskontoret informationskampanjer genomföras.

Vidare anges i Teknikföretagens skrift *Kortaste vägen till målet*[120] att ”dåliga regler och krångliga regelverk är kostsamma för företagen” och därmed leder till ineffektivitet, ökade kostnader för företagen och tappade marknadsandelar, vilket ytterst är till nackdel för hela samhället genom att det leder till utebliven tillväxt och förlorade arbetstillfällen.

Som framgått anses strukturen för de svenska inremarknadsreglerna vara otydlig och svåröverskådlig. Detta försvårar för företagen att ta tillvara de möjligheter som finns på den inre marknaden samt att bevaka sina rättigheter på denna.

En förbättrad regelstruktur skulle göra det enklare för det enskilda företaget att identifiera de föreskrifter som är relevanta för dess verksamhet och tillgodogöra sig deras innehåll. Företagen skulle därmed behöva lägga ner mindre tid på att reda ut vilka regler som gäller och i större utsträckning våga ta initiativ på den inre marknaden på grundval av förbättrad kunskap.

Inremarknadsutredningen diskuterar i *avsnitt 9.2–9.6* ett antal förslag som syftar till att förtydliga och förenkla strukturen på inremarknadsreglerna. Resultatet blir ett mer sammanhängande regelverk med bättre överskådlighet. Utredningen föreslår bl.a. att det utöver den föreslagna lagen om tjänster på den inre marknaden ska finnas en övergripande förordning om varor på den inre marknaden.

Tydligare ansvarsfördelning mellan myndigheter

Kommerskollegium anger i sina rapporter från 2002 och 2008[121] att det för att den inre marknaden ska uppnå sin fulla potential är av central betydelse att de ekonomiska aktörerna på den inre marknaden har tillgång till all relevant information. Kollegiet anser emellertid inte att det är själva bristen på information som utgör det huvudsakliga problemet, utan att det snarare är fråga om bristfällig samordning mellan alla de myndigheter, privata organisationer och webbplatser som informerar om EU och den inre

[120] ”Teknikföretagens syn på morgondagens produktregler – Kortaste vägen till målet”.
[121] Problem för fri rörlighet på den inre marknaden, 2002-09-16, Dnr 100-111-2002 samt 2008-02-28, Dnr 159-0204-2008.

marknaden. Helheten saknas, och företag och konsumenter kan bli osäkra på vart de kan vända sig.

I Förvaltningskommitténs betänkande[122] anges att den statliga förvaltningen har blivit svåröverskådlig, både för företagare och för dem som är verksamma inom stat, kommun och landsting, vilket i sin tur försvårar samverkan mellan myndigheter och företag.

Inremarknadsutredningen anser att ett väl fungerande samarbete mellan företag och myndigheter är avgörande för att företagen ska kunna ta tillvara de möjligheter som ges genom den inre marknaden. Om samarbetet fungerar illa, eller företagen kanske inte ens vet vilka myndigheter de ska vända sig till, är risken att färre initiativ tas och att förverkligandet av den inre marknaden därigenom motverkas.

Det krävs därför en tydligare rollfördelning mellan myndigheter. Bäst hade varit om företagen bara behövde vända sig till en myndighet och bara gå till en webbsida på Internet. Den tid som går åt att hitta kontaktinformation och komma i kontakt med rätt myndighet och befattningshavare skulle då avsevärt reduceras och företagens utrymme att ägna sig åt sin kärnverksamhet öka. En tydligare roll för Kommerskollegium som inremarknadsmyndighet som utredningen föreslår i *avsnitt 9.9* skulle bidra till detta.

Utredningen anser likväl inte att allt informations- och utbildningsansvar på inremarknadsområdet bör ligga på Kommerskollegium. Detta skulle leda till kompetensförluster på andra håll och riskera att lägga en alltför stor börda på myndigheten och dess inremarknadsenhet. De myndigheter eller andra organ som har nyckeluppgifter på inremarknadsområdet bör dock ha ett nära samarbete med Kommerskollegium.[123]

Slutligen skulle en samordning av marknadskontrollåtgärder mellan myndigheterna leda till större effektivitet för såväl företag som myndigheter. Denna fråga tas upp i *avsnitt 9.11*.

[122] Styra och ställa (SOU 2008:118).
[123] Se vidare avsnitt 9.9.

Mer lättillgänglig information

Inledningsvis ska påpekas att det i EU:s förordning om ömsesidigt erkännande som ingår i varupaketet[124] anges att det ska säkerställas att företag kan få tillgång till information på ett öppet och korrekt sätt. Detta ska förhindra förseningar, ökade kostnader och motverka den avskräckande verkan som kan följa av nationella tekniska särregler. Detta anges som skäl för att inrätta en central kontaktpunkt för varor i varje medlemsland.

Statskontoret konstaterar i sin promemoria från 2006 att information om tillämpliga regler och tillståndsförfaranden samt om vilka myndigheter som är behöriga myndigheter är både svårtillgänglig och svår att överblicka. Av den anledningen bör enligt Statskontoret informationskampanjer genomföras och olika möjligheter till tvistlösning ”marknadsföras”. Enligt Inremarknadsutredningens uppfattning måste det här vara fråga om att främja både upplysning och mer informella metoder för att lösa problem som uppkommer i det ekonomiska livet till följd av tillämpning av regler som kan begränsa marknadstillträdet.

Kommerskollegium föreslår att en kartläggning görs av myndigheter och andra aktörer och att det görs en sammanställning över vilken sorts information och hjälp dessa kan bistå med.[125] Med ökad kunskap om varandras verksamheter kan aktörerna bli bättre på att förmedla kontakter sinsemellan. För att göra sammanställningen lättillgänglig för marknadens aktörer kan man sedan med gemensamma resurser ta fram en broschyr samt skapa en gemensam webbplats.[126] Såväl broschyren som webbplatsen skulle sedan kunna marknadsföras genom redan befintliga kanaler och på så sätt nå en bred krets av intressenter.

Utredningen anser att det finns anledning att följa upp samtliga de förslag som det har redogjorts för ovan. Det är viktigt att det inte stannar vid engångsinsatser, utan att informationen fortlöpande hålls aktuell och att ansvaret för detta regleras.

Informationskampanjer och utbildning är enligt utredningens mening viktiga åtgärder, även om de måste kompletteras med annat.

---

[124] Se här 29:e övervägandet i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG; EUT L 218, 13.8.2008, s. 21.

[125] Riksdagens EU-upplysning, Konsument Europa, Exportrådet, CSN, AMS, Jordbruksverket, Branschorganisationer, Euro Info Centers, Handelskammare m.fl.

[126] Se som exempel Sverige Direkt (www.sverigedirekt.se).

De utbildningsåtgärder som ska vidtas måste ligga på rätt nivå och vara av hög kvalitet. De måste vidare nå ut till de företag som bäst behöver dem. Ett sätt att uppnå detta kan vara att stärka samarbetet mellan centrala myndigheter och näringslivsorganisationer. Dessa myndigheter och organisationer bör även arbeta med informations- och utbildningsinsatser på regional och lokal nivå. Utbildning av lokala och regionala tjänstemän samt företagare bör helst äga rum samtidigt för att främja närmare inbördes kontakt och förståelse mellan dem.

Det är vidare lämpligt att i största möjliga utsträckning involvera de instanser som företagen vanligtvis har kontakt med i denna typ av frågor. Enligt Kommerskollegiums yttrande från 2005 om svenska företags uppfattning om EU:s inre marknad är det framför allt Exportrådet och handelskamrarna som företagen brukar vända sig till. Företagen torde ha förtroende för dessa instanser och dessa å sin sida god kännedom om företagens situation liksom goda kontakter på såväl central och regional som lokal nivå.

Informationen måste också bli tydligare och mer lättillgänglig. Detta skulle med fördel kunna ske genom upprättande av en allmän webbportal för inremarknadsfrågor.[127] Arbetet med att upprätta en sådan portal borde underlättas av det arbete som redan utförs i samband med genomförandet av tjänstedirektivet. Webbportalen bör som framgått innehålla en förteckning över de myndigheter som har ansvar för olika delar av inremarknadsregelverket i Sverige. Den bör innehålla vissa förklaringar avseende de övergripande aspekterna av den inre marknaden samt länkar till webbplatser för de myndigheter som företagen kan behöva komma i kontakt med.

Genom en sådan portal får företagen information eller anvisningar om var ytterligare information kan hämtas. De skulle i utgångsläget bara behöva känna till en myndighet och en webbadress. Utredningen diskuterar behovet av och möjligheterna med en gemensam webbportal mer ingående i *avsnitt 9.12*.

Bättre kontakter mellan företag och myndigheter

Utredningen har inledningsvis i denna del anfört att genomförandet av den inre marknaden är ett övergripande mål, vari hela samhället är delaktigt och att de insatser för den inre marknadens välfärdsfrämjande funktion som myndigheter och företag bidrar

[127] För en utförligare redogörelse se avsnitt 9.12.

med är av ömsesidigt kompletterande natur. Utifrån ett sådant perspektiv är det naturligt att eftersträva bättre samverkan mellan myndigheter och företag på basis av en gemensam förståelse för de grundläggande inremarknadsreglerna och betydelsen av dessa.

På EU-nivå har framförts att de myndigheter som utför marknadskontroll ska ges information om de allmänna fördragsregler som gäller för marknaden samt om tvistlösningsmekanismer och möjligheter att utverka en överprövning av beslut.[128]

I betänkandet Tillsyn för säkra varor[129] har angetts att Marknadskontrollrådet bör pröva hur marknadskontrollinsatser mer systematiskt kan samordnas så att det blir en tydligare struktur för företagen och att dessa ges en bättre kunskap om systemet.

Det finns också ett krav i förordning (EG) nr 765/2008 på att ”[d]e nationella ackrediteringsorganen ska skapa och upprätthålla lämpliga strukturer för att säkerställa en effektiv och balanserad inblandning av alla intressegrupper inom både sina organisationer och [det europeiska ackrediteringsorganet]”.[130]

SWEDAC nämner också i sin promemoria (se *bilaga 7*) den skyldighet att utarbeta marknadskontrollprogram som anges i artikel 18.5 i den nya EG-förordningen om ackreditering och marknadskontroll. Därmed följer enligt SWEDAC ökade krav på kvaliteten på myndigheternas marknadskontrollprogram.

I Almegas rapport om offentlig upphandling tas frågor upp som är relevanta för tillämpningen av EU-regler i allmänhet inom Sverige.[131] Bl.a. efterlyses en bättre förståelse för företagens situation från myndigheternas sida. Samma uppgifter ska t.ex. inte begäras in flera gånger, och enbart relevanta uppgifter ska inkrävas.

Slutligen anges i Kommerskollegiums yttrande avseende principen om ömsesidigt erkännande[132] att vägen till en för företagen tillfredsställande lösning inte så mycket går genom ökade möjligheter till domstolsprövning, som i stället genom att myndigheter och företag arbetar i samma riktning och genom större acceptans av principen om ömsesidigt erkännande från myndigheternas sida.

---

[128] Se skälen till förordningarna 764/2008 och 765/2008.
[129] SOU 2004:57.
[130] Artikel 4.11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93; EUT L 218, 13.8.2008, s. 30.
[131] Offentlig upphandling – En bra affär för alla. En rapport om hur en offentlig upphandling kan bli bättre.
[132] Kommerskollegiums yttrande 2000-03-31, Dnr 1003-2374-99, ”Principen om ömsesidigt erkännande – en fallstudie”.

Vissa av de åtgärder som skulle förbättra kontakten mellan myndigheter och företag har utredningen redan diskuterat i det föregående. Sammantaget handlar det om följande åtgärder, vilka ligger väl i linje med vad Kommerskollegium föreslagit.

- Information till företagen kompletterad med goda exempel på hur företag har utnyttjat de möjligheter som den inre marknaden medför.
- Kurser för företagen.
- Utökat samarbete mellan myndigheter och företag och dessas organisationer.
- En webbportal för den inre marknaden.[133]

Informationen och kurser bör i huvudsak organiseras av de myndigheter som är ansvariga för tillämpningen av de regler som informationen eller utbildningen avser. Detta skulle inte bara garantera att de uppgifter som lämnas är nära kopplade till den faktiska verksamheten, utan också generera kontakter på rätt nivå mellan myndigheter och företag.

Ett utökat samarbete skulle också kunna åstadkommas genom de förslag om samråd vid framtagande av nya regler som presenteras längre fram. Om regelbundna möten hålls avseende framtagandet av nya regler skulle detta sannolikt även leda till förbättrat samarbetet mellan myndigheter och företag på ett senare stadium, vid tillämpningen av dessa regler.

Vidare skulle myndigheterna i större omfattning kunna samverka i syfte att bättre samordna sina åtgärder både vad gäller deras reguljära verksamhet och deras utbildnings- och informationsverksamhet. Ett exempel är myndigheternas marknadskontrollaktiviteter. En effektivisering av dessa genom närmare samordning skulle vara till gagn för såväl företag som myndigheter. Detta har även framförts av Marknadskontrollutredningen i betänkandet *Tillsyn för säkra varor*.

Ett organ med ett mer övergripande ansvar som med fördel skulle kunna ges ansvaret för sådan samverkan och samordnande verksamhet är Marknadskontrollrådet. Om utbildnings- och informationsverksamhet inte ryms inom ramen för rådets nuvarande uppdrag, skulle detta kunna utvidgas.

---

[133] Se avsnitt 9.11.

Utvecklingen av elektronisk förvaltning ska enligt regeringens prioriteringar göra det enklare för medborgare och företag att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service. Den i detta betänkande utstakade utvecklingen att tillskapa en webbportal för den inre marknaden, med all relevant allmän information om den inre marknaden samt länkar till webbsidor för mer specifika frågor ligger i linje med detta. Samtidigt skulle portalen fylla funktionen att vara central knutpunkt för kontakter med de myndigheter som är behöriga och genom vilken hantering av ärenden kan göras elektroniskt.

Enligt Förvaltningskommittén skulle en sådan webbportal, kopplad till elektroniska tjänster, också bli ett viktigt instrument för regelförenkling. Tjänsterna kan bidra till effektivisering hos såväl offentliga myndigheter som hos företagen (se *avsnitt 9.12*).

Det krävs slutligen härutöver att myndigheternas attityder förändras. Kommerskollegium påpekar i sina rapporter att det är vanligt att myndigheter som är verksamma på inremarknadsområdet inte ser det som sin skyldighet att bistå företagen i deras verksamhet på den inre marknaden. Ett sådant synsätt måste anses vara felaktigt. Den inre marknadens potential förverkligas i stor utsträckning genom företagens aktivitet på marknaden. Enligt utredningens mening kan myndigheterna inte begränsa sig till att övervaka efterlevnaden av den inre marknadens regler. De måste också se till att reglerna görs kända och att de förstås av dem som ska verka inom deras ram. Med en sådan inställning och ett sådant arbetssätt reduceras sannolikt också i längden antalet problem kring tillämpningen av reglerna, vilket leder till effektivitetsvinster även för myndigheterna.

För att uppnå den behövliga attitydförändringen krävs det hos varje myndighet inte bara kunskap om innehållet i de regler som ligger närmast dess eget primära verksamhetsområde, utan också en förståelse för den samlade bilden av den inre marknadens regelverk och EU-medlemskapets konsekvenser i stort. Det är dessutom så att en sådan fördjupad insikt i allmänhet är ett villkor för en korrekt tillämpning av bestämmelser även på myndighetsspecifik nivå. Den erforderliga förståelsen kan uppnås genom informations- och utbildningsåtgärder riktade till de berörda myndigheterna och genom tydligare signaler i förarbeten. Den kan ytterligare befrämjas genom ett tidigare och mer utbrett konsultationsförfarande vid framtagande av nya EU-regler.

9.14.3 Förbättring av företagens möjlighet att påverka nya regler

I sina kontakter med företrädare för svenska företag har utredningen konstaterat att det finns en utbredd uppfattning om att företagen borde involveras mer och på ett tidigare stadium än för närvarande i arbetet med framtagandet av nya regler för den inre marknaden. I allmänhet kommer företagen in i bilden i ett skede då det är svårt att påverka innehållet i de nya reglerna.

Förhållandet framhålls bl.a. i en rapport från Teknikföretagen,[134] där det anges att det är av stor betydelse för företagen att följa arbetet med utarbetande av ny lagstiftning.

Det är viktigt att tänka på att små och medelstora företag, i motsats till de största företagen, saknar tillräckliga egna resurser för att själva påverka olika förfaranden. De är beroende av olika branschorganisationer i detta avseende.

Teknikföretagen har i den tidigare nämnda skriften *Kortaste vägen till målet* även betonat vikten av att myndigheter med ansvar för utveckling och främjande av handel ska vara aktivt involverade redan från början i arbetet med nya regler.

Detta vinner även stöd i Kommerskollegiums rapporter, av vilka framgår att i beslutsprocesserna på unionsnivån grundläggs besluten tidigt i vad som kallas ”europeiska nätverk”. Viktiga överväganden och beslut formas i nätverk mellan byråkratier, expertis och företag vilket kräver flexibilitet i myndigheternas arbete. För att Sverige ska kunna dra nytta av den inre marknaden krävs att myndigheterna kan agera i dessa nätverk. Det krävs att regeringen utnyttjar sina styrinstrument på ett sätt som främjar detta sätt att arbeta.

Dessa slutsatser stöds även i viss mån av Förvaltningskommitténs betänkande,[135] vari det anges att tidiga initiativ ska tas vid utarbetandet av nya regler på EU-nivå samt att utredningar kan tillsättas redan i ett tidigt skede.[136]

En mer omfattande och tidig medverkan från företagens sida i samband med utarbetandet av nya eller ändrade regler skulle således ge

[134] Administrative burdens in three EC directives (2007).
[135] SOU 2008:118.
[136] Betydelsen av tidig, aktiv medverkan i harmoniseringsarbetet och bred nationell samordning under medverkan ej endast av berörda myndigheter samt av kontakter genom intereuropeiska nätverk togs under hänvisning till föreliggande forskningsrapporter upp och utvecklades redan i den första mer genomgripande svenska studien av anpassningsproblem kring den inre marknaden, vilken genomfördes inför EES-avtalets ingående. Se Ds 1990:76 Romfördragets artikel 30. Om EG-rättens s.k. Cassis de Dijon-princip; sid. 138 ff.

företagen möjlighet att vidga kunskapsbasen för dem som arbetar med frågorna på EU-nivå och därmed påverka reglerna på ett sådant sätt att företagen kan dra mesta möjliga fördel av den inre marknaden och därmed bidra till att de grundläggande syftena med denna förverkligas.

En annan effekt av ett ökat deltagande av företagen är att dessa själva skulle känna till reglerna bättre och vara i stånd att agera i enlighet med dem och föra en dialog med myndigheter på ett mer ändamålsenligt sätt vilket sannolikt skulle leda till ett bättre utnyttjande av de möjligheter som följer av den inre marknaden.

I det inom Regeringskansliet gällande cirkuläret nr 3[137] sägs att departementen ”ska informera och samråda med intresseorganisationer inom sitt sakområde”. Detta kan enligt vad som anges i cirkuläret ske ”t.ex. genom ett traditionellt remissförfarande och/eller i referensgrupp”. Det betonas även att berörda parter ska kontaktas i ett tidigt skede och ges regelbundna uppdateringar. Formerna för samrådet har departementen i princip full frihet att fastställa.

Det är positivt att frågan om samråd finns reglerad och konsekvent beaktas av Regeringskansliet. Emellertid skulle rutinerna enligt cirkuläret kunna skärpas. Det framgår av vad som har framförts i de rapporter och andra studier som utredningen har tagit del av samt av vad som angetts av företagarrepresentanter att samråden inte har gett den effekt som företagen efterfrågar för att kunna ta tillvara fördelarna av den inre marknaden. De formuleringar som nu finns i cirkuläret skulle kunna ändras och göras tydligare genom att departementen t.ex. ges en skyldighet att inrätta referensgrupper och att det preciseras när i processen detta ska ske. Alternativt skulle det kunna föreskrivas en skyldighet för departementen att skicka kommissionens förslag eller underlag till de egna arbetsgrupperna på remiss. Vidare skulle det tydligare kunna framgå av cirkuläret vad som avses med ”intresseorganisationer”, så att företagen inte riskerar att förbigås.

En annan fråga är huruvida den styrning som sker genom cirkuläret är tillräcklig, t.ex. med tanke på de fall då det är myndigheter och inte Regeringskansliet som deltar i arbetet med att ta fram nya eller ändrade regler på EU-nivå. Det förefaller inte finnas någon tydlig reglering av denna fråga. Samrådsskyldigheten

[137] Cirkulär 3 – Riktlinjer för framtagande och beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m. Utredningen stödjer Förvaltningskommitténs förslag att detta cirkulär bör föras in i instruktionen för Regeringskansliet, se avsnitt 9.8.3.

skulle kunna föreskrivas t.ex. i myndighetsförordningen,[138] som en allmän skyldighet, eller i konsekvensförordningen,[139] som en skyldighet som ingår som ett led i utredningen av konsekvenser för företagen av nya regler.

9.14.4 Utvidgade möjligheter för företagen att tillvarata sina rättigheter

Det har i flera utredningar och rapporter konstaterats att det finns brister i företagens rättsskydd, eftersom inte alla beslut som påverkar möjligheterna att agera på den inre marknaden kan överprövas på företagens initiativ.

Detta är inte tillfredsställande ur ett allmänt perspektiv, då felaktiga beslut som inte kan överklagas riskerar att leda till och befästa hinder för genomförandet av en väl fungerande inre marknad med välfärdsförluster till följd.

Det innebär dessutom att företagens rättssäkerhet åsidosätts på ett sätt som strider mot EG-rättens grundläggande rättsprinciper. Även om huvudregeln är att medlemsstaterna själva bestämmer över sina processuella ordningar, gäller också att nationella processuella bestämmelser inte får hindra EG-rättens effektiva genomslag på nationell nivå, om det inte är berättigat av hänsyn till allmänintresset. Av såväl Europakonventionen som EG-rätten följer att en ”rättighet” förutsätter ett rättsmedel. En enskild individ som gör gällande ett anspråk grundat på EG-rätten ska sålunda tillerkännas en processuell möjlighet att föra talan. Vidare gäller att talefrister och andra processuella bestämmelser inte får leda till att det blir i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att föra talan. Om det saknas rimliga förutsättningar att väcka talan lever sålunda Sverige inte upp till sina åtaganden vare sig enligt EG-rätten eller enligt Europakonventionen (se *kapitel 5*).

Utredningen är medveten om att möjligheten till överprövning bara utgör en sista utväg för många företag, vilken de sällan använder och kanske till och med undviker även när ett överklagande skulle vara väl befogat. Förfarandet är resurs- och kostnadskrävande och utfallet riskerar att bli verkningslöst p.g.a. tidsutdräkten. Begränsningarna drabbar i synnerhet mindre och medelstora företag. Slutligen är företag ofta ovilliga att riskera att skada

[138] SFS 2007:515.
[139] Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

sin relation till en myndighet genom att inleda och driva förfaranden varigenom myndighetens beslut sätts i fråga. Företagen är beroende av goda relationer med myndigheten även efter ett judiciellt förfarande. Utredningen anser emellertid att möjlighet till överklagande fyller en preventiv funktion som inte bör underskattas. Det måste nämligen antas att en myndighet är mer öppen för att ompröva sina handläggningsrutiner och sin praxis när en överprövning kan bli aktuell.

I tidigare avsnitt har följande fyra aspekter som avser förbättringar av företagens möjligheter att tillvarata sina rättigheter behandlats:

- Dröjsmålstalan mot förvaltningsmyndigheter.
- Utvidgade möjligheter att ifrågasätta kommunala beslut.
- Ökade möjligheter att överklaga SWEDAC:s beslut och beslut fattade av anmälda organ.
- Skadeståndsansvar vid överträdelse av EG-rätten.

Såsom framgår av redogörelserna i nämnda avsnitt lägger utredningen fram konkreta förslag endast avseende de ökade möjligheterna att överklaga SWEDAC:s beslut och beslut fattade av anmälda organ, då denna aspekt enligt utredningen tydligt hör under uppdraget. Sådana ökade möjligheter till överklagande leder till större rättsäkerhet för företagen och bidrar till att reducera eventuella hinder för företagens initiativ på den inre marknaden.

Vad de tre andra förfarandena beträffar anser Inremarknadsutredningen, såsom redovisats ovan, att de fyller en mycket viktig funktion rent allmänt samt för företagens möjligheter att agera på den inre marknaden i synnerhet. Emellertid är det enligt utredningen lämpligt att dessa frågor utreds i särskild ordning,[140] eftersom de får anses avse frågor som ligger utanför denna utredningens uppdrag.

[140] Som t.ex. förvaltningslagsutredningen (Dir. 2008:36).

10 Konsekvensutredning

Det anges i direktiven till Inremarknadsutredningen (Dir. 2008:24)[1] att ”utredaren ska presentera en konsekvensutredning av de effekter som förslagen kan medföra samt att konsekvenserna ska kostnadsberäknas och om kostnaderna ökar ska förslag på finansiering presenteras.”

Skyldigheten att utarbeta en konsekvensutredning följer i grunden av konsekvensutredningsförordningen[2] samt av kommittéförordningen[3].

Utredningen har inte förfogat över sådana medel som skulle ha möjliggjort en djupare studie av de ekonomiska effekterna för samhälle och företag av olika förslag till ändringar avseende regleringen och administrationen av den inre marknaden i det svenska rättssystemet och den svenska förvaltningen. Istället har utredningen använt statistik och övriga fakta som har funnits tillgängliga. Utredningen vill emellertid i detta sammanhang påpeka att det vore värdefullt att göra en studie av hur den inre marknaden fungerar i Sverige, till exempel av samma typ som den som har gjorts i Danmark av Copenhagen Economics på uppdrag av Indre Marked Center vid Økonomi- og Erhvervsministeriet. Utredningen rekommenderar därför att en sådan studie utförs.

[1] I enlighet med den skyldighet som följer av 16§ Kommittéförordning (1998:1474).
[2] Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, främst 6 och 7 §§.
[3] Främst dess 14–15a §§.

10.1 Allmänt

Den inre marknadens betydelse

Det har redan tidigare i detta betänkande redogjorts för omfattningen av den svenska handeln inom den inre marknaden och dess betydelse och potential.[4] Som en bakgrund till konsekvensanalysen i detta kapitel görs i detta avsnitt en kort sammanfattning av huvudlinjerna i ovan nämnda redogörelse. I huvudsak kan konstateras att Sveriges handel med andra länder på den inre marknaden är omfattande, att den främjas av reglerna för den inre marknaden samt att den inre marknaden leder till ökad handel. Hinder kvarstår dock som reducerar denna handel. Undanröjs dessa hinder så finns potential för ökad handel och därmed ökande tillväxt och välstånd i EU:s medlemsstater.

Betydelsen av den inre marknaden för Sverige poängterades tidigt efter Sveriges anslutning till EU. I skrivelse 1996/97:83 redogjorde regeringen för fördelarna med en inre marknad och de utmaningar som ansågs föreligga. Det konstaterades att den inre marknaden utgör en hemmamarknad för Sverige, en marknad i huvudsak utan diskriminering och med gemensamma regler. Den inre marknadens betydelse för främjande av handeln, både vad gäller export och import, är stor med avseende på syftet att uppnå en positiv utveckling av konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning i det svenska näringslivet.

Sveriges beroende av utrikeshandeln medför att en väl fungerande inre marknad kan fungera som en accelerator för såväl svensk export som import. Därmed ligger det enligt vad som anges i den ovan nämnda skrivelsen i hög grad i Sveriges intresse att arbeta för en effektivisering och ett fullbordande av den inre marknaden.

En väl fungerande inre marknad är också av betydande intresse för hela det svenska folket. De möjligheter som den inre marknaden skapar leder bland annat till nya arbetstillfällen. En väl fungerande inre marknad medför också att svenska konsumenter får bättre och billigare varor och tjänster, vilket i sin tur inverkar på hushållens ekonomi. Den fria rörligheten för personer innebär möjligheter för svenskar att för en längre eller kortare tid studera, arbeta eller bo i en annan medlemsstat.

Såsom också har nämnts äger huvuddelen av den svenska importen och exporten av varor och tjänster rum med andra länder

[4] Se kapitel 2, ovan.

inom den inre marknaden. Den rent kvantitativa och ekonomiska betydelsen av den inre marknaden kan således knappast överskattas.

Av tillgänglig statistik, för vilken det har redogjorts på annan plats i betänkandet[5], framgår att Sveriges handel med EU-stater ökade signifikativt med inträdet i EU år 1995. Det framgår vidare att Sveriges handelsutbyte med EU-staterna har ökat med den inre marknaden och dess successiva genomförande. Vidare har effekterna av så kallad ”trade diversion”, som anses följa av bildandet av tullunioner som EU, beräknats uppgå till endast 1 till 2 procent av EU-ländernas totala handel. Det framstår därmed som att den ökade handeln inom den inre marknaden väsentligen inte har ägt rum på bekostnad av handel med tredje land.[6]

Det har beräknats att cirka 8 procent av medlemsstaternas export och import av varor och 5 procent av dessas export och import av tjänster utgör en direkt följd av förekomsten av en inre marknad inom EU.[7]

Det har dock beräknats att handeln inom den inre marknaden, som är av så stor betydelse för såväl Sverige som för andra medlemsstater, begränsas på olika sätt. Nationella tekniska regler anges, i avsaknad av harmoniserade regler, leda till handelshinder för produkter som lagligen har saluförts i andra medlemsstater vilket uppskattades reducera varuhandeln på den inre marknaden med upp till 10 procent år 2000.[8] Det finns således anledning att se över både EU-bestämmelser och de nationella systemen i syfte att ytterligare stimulera handeln på den inre marknaden.

Potentialen för ökad handel i allmänhet framstår som stor.

Exempelvis beräknas tjänstesektorn i Europa stå för cirka 75–80 procent av den samlade produktionen, men än så länge endast för 20–25 procent av den totala handeln mellan EU-länderna.[9]

Det finns andra beräkningar avseende den inre marknadens potential. Internationella studier visar exempelvis att tjänstedirektivet kan förväntas leda till att Sveriges BNP ökar med cirka 0,2–0,4 procent och sysselsättningen i Sverige med cirka 0,1–0,7 procent. [10]

[5] Se kapitel 2, ovan.
[6] Straathof, Linders, Lejour, Möhlmann, CPB nr 168, The Internal market and the Dutch economy – Implications for trade and economic growth, september 2008, s. 14.
[7] Straathof, Linders, Lejour, Möhlmann, CPB nr 168, The Internal market and the Dutch economy – Implications for trade and economic growth, september 2008.
[8] Se Europeiska kommissionens ovan nämnda konsekvensutredning SEC(2007)113.
[9] Lennert Hjalmarsson, Tjänstesektorn i ett effektivare Europa ur Europaperspektivs årsbok 2009: Hur gemensam är den Europeiska gemenskapen?, Santérus förlag 2009.
[10] Se Genomförande av tjänstedirektivet, Prop. 2008/09:187.

De handelsfrämjande effekterna av den inre marknaden totalt har beräknats resultera i en BNP-ökning inom hela EU på cirka 3 procent fram till och med år 2007. Vidare anses endast en del av de potentiella vinsterna med den inre marknaden ha uppnåtts hittills, vilket leder till att den slutliga vinsten med den inre marknaden beräknas kunna komma att uppgå till en BNP-ökning inom hela EU på totalt 10 procent när väl den inre marknaden är fullbordad.[11] Europeiska kommissionen anger i sin ovan nämnda konsekvensanalys avseende nya regler för tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande att om man skulle kunna tillförsäkra att denna princip fungerar perfekt så skulle detta ensamt leda till en engångsökning av EU:s totala BNP med 1,8 procent.[12]

Den inre marknaden kan förväntas generera positiva ekonomiska effekter på både kort och lång sikt. På kort sikt skulle vinster uppstå genom att leverantörer inte behöver lägga resurser på att försöka överkomma onödiga handelshinder. På längre sikt skulle en ökad marknadsintegration komma att leda till att konkurrensen mellan leverantörerna ökar och att mindre effektiva leverantörer slås ut eller köps upp av mer konkurrenskraftiga företagare. En ökad konkurrens leder också till fler investeringar och innovationer. Konsumenterna skulle därigenom generellt sett kunna få tillgång till ett billigare och bredare utbud av varor och tjänster. En annan positiv effekt kan förväntas bli ett ökat utbyte av idéer och kunskaper.

Problemet

Ett antal utredningar och rapporter visar genom generella undersökningar eller genom fallstudier på att reglerna för den inre marknaden inte fungerar tillfredsställande i Sverige.

Inremarknadsutredningen har funnit att ett skäl till att den fria rörligheten för varor och tjänster inte fungerar tillfredsställande i Sverige är att den regelmassa som har till syfte att säkerställa den fria rörligheten är alltför komplex och svåröverskådlig. Det övergripande syftet står inte alltid klart för dem som har att tillämpa reglerna.

[11] Straathof, Linders, Lejour, Möhlmann, CPB nr 168, The Internal market and the Dutch economy – Implications for trade and economic growth, september 2008.
[12] SEC(2007)113.

Den organisatoriska och ansvarsmässiga uppdelningen mellan regering och förvaltning har inte i sig ansetts utgöra ett problem i EU-sammanhang. Vad särskilt beträffar frågorna rörande den inre marknaden framträder emellertid en mindre positiv bild. Kunskaperna om och attityder till EU:s inre marknad varierar stort mellan och inom myndigheterna. Ibland beror attityden på enstaka tjänstemäns inställning. EU-strategier saknas överlag hos myndigheterna; tydligare riktlinjer och strategiska mål för EU-arbetet behövs. Det finns problem med samordning och styrning: samordningen måste bli bättre såväl myndigheterna emellan, som med Regeringskansliet. EU-kompetensen varierar, men man är medveten om behovet av kompetensutveckling. Inom enstaka områden finns uppfattningen att EU-regler till och med bör kringgås, vilket upplevs som sanktionerat från högsta nivå.

Utredningens slutsatser stöds av Europeiska kommissionens arbete. I den andra tvåårsrapporten om tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande på den inre marknaden[13] anges bland annat att det har framkommit att de berörda aktörerna är mycket osäkra på hur det ömsesidiga erkännandet ska tillämpas i praktiken. Denna osäkerhet tar sig uttryck i mycket olika tolkningar från såväl de nationella myndigheternas som de ekonomiska aktörernas sida. Dessa slutsatser stöds även av kommissionens konsekvensanalys som utarbetades som underlag för dess förslag till den rättsakt som slutligen antogs som förordning (EG) nr 764/2008.[14] I denna rättsakt betonas betydelsen av de processuella aspekterna såsom bevisbördans fördelning och förutsägbarheten i förfarandet vid nationella myndigheter.

Europeiska kommissionen anger i en annan av sina konsekvensanalyser, som föregick förordning (EG) nr 765/2008, att marknadskontroll är ett vikigt instrument för att förhindra illojal konkurrens. Kommissionen menade i sin analys att det förelåg ett behov av tydligare regler och bättre samordning av marknadskontrollen. På så sätt kan såväl företag och andra enskilda som myndigheter bättre känna till sina rättigheter och skyldigheter.[15]

Vad gäller regelverket på varuområdet betonar kommissionen vidare i den ovan nämnda konsekvensanalysen[16] behovet av ett

[13] Rapport från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén – Andra tvåårsrapport om tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande på den inre marknaden, 23.7.2002, KOM 2002)419.
[14] SEC(2007)112 och 113.
[15] SEC 2007)173 och 174.
[16] SEC 2007)173 och 174.

antal horisontella regler avseende de gemensamma principerna och grunderna som är tillämpliga på alla de vertikala områdena. Detta skulle avsevärt förenkla för företagen, andra enskilda och myndigheter att tillämpa regler, som annars ofta är svåra att förstå och tillämpa samt inte sällan överlappar varandra och leder till dubbelt arbete. Även rättssäkerheten skulle förbättras av den typen av åtgärder. Kommissionens analys av regelverket på EU-nivå överensstämmer i stort med den analys som har gjorts av Inremarknadsutredningen avseende det svenska regelverket.

Den bild som förmedlas främst i rapporterna från Kommerskollegium[17] och Statskontoret[18], visar att det råder brist på både medvetenhet och kunskap om inremarknadsreglerna hos många av de myndigheter och andra organ som ska tillämpa dem eller som annars berörs av dem.

Av Kommerskollegiums yttrande från 2005 om svenska företags uppfattning om EU:s inre marknad[19] framgår att 40 procent av de deltagande företagen inte kände till någon instans som informerar om EU, bara 53 procent angav att de visste vad den inre marknaden var för någonting och cirka 80 procent angav att det fanns små eller stora brister i deras kunskap om den inre marknaden.[20] Vidare framgår av yttrandet att samarbetet med myndigheter inte upplevs som tillfredsställande. Dessa uppgifter stöds av den av FAR SRS nyligen presenterade rapporten ”Är EU vår hemmamarknad”[21] som bygger vidare på Kommerskollegiums tidigare rapporter.

Alternativa lösningar

Inremarknadsutredningen föreslår i detta betänkande att det ska införas vissa bestämmelser som klargör de allmänna EG-rättsliga principerna, för att öka dessas genomslag.[22]

Som en alternativ lösning kunde övervägas att i stället utarbeta handböcker eller komplettera existerande handböcker. Enligt utredningen är risken emellertid stor att sådana åtgärder inte får samma genomslag, då dessa förändringar inte är lika tydliga och inte upp-

[17] Från 2002, 2005 (4 st) och 2008.
[18] 2006:16.
[19] Kommerskollegium, yttrande 2005-03-30, Dnr 100-172-2004, ”Visst är Europa vår hemmamarknad – nästan all vår export går dit.”
[20] Frågorna ställdes till ett urval av 1 450 företag som ansågs representera 59 000 företag.
[21] Är EU vår hemmamarknad? – en studie av svenska företags kunskaper och attityder till den inre marknadens möjligheter, FAR SRS 2009.
[22] Se ovan, avsnitt 9.2 och 9.6.

fattas som tvingande på samma sätt. Det är tveksamt om till exempel kommuner skulle beröras av sådana åtgärder. Handböcker utgör dock ett viktigt komplement till författningarna och motiven till dessa.[23] Även aktörer vilka handböckerna inte är direkt avsedda för kan med fördel använda dem vilket kan bidra till en enhetligare och mer rättssäker tillämpning.

Inremarknadsutredningen förslår i betänkandet vidare att ett antal författningar ska slås ihop så att regelverket blir tydligare och mer lättöverskådligt.[24]

Det är naturligtvis möjligt att behålla nuvarande regelstruktur med ett stort antal författningar som inte har något uttalat samband. Man skulle kunna argumentera för att myndigheter och företag nu har tillgodogjort sig denna struktur och att den inte längre utgör något problem, utan att det tvärtom skulle leda till förvirring med stora förändringar av den föreliggande strukturen. En sådan syn skulle emellertid leda till att man inte uppnår de syften som anges för utredningen i dess direktiv, nämligen att förenkla det föreliggande regelverket. Behovet av en förenkling och en tydligare struktur med en bättre logik framgår dessutom tydligt av de ovan nämnda rapporterna från Kommerskollegium och FAR SRS. Inremarknadsutredningen ser det därför som oundgängligt och som en väsentlig del av huvudtanken bakom dess uppdrag att vidta en sådan revidering av regelstrukturen som föreslås i detta betänkande.

Regelverket ska också enligt de förslag som Inremarknadsutredningen för fram i detta betänkande anpassas till varupaketet.[25]

En komplettering av de rättsakter som ingår i Varupaketet genom nya bestämmelser i svenska författningar är en skyldighet som följer av EG-rätten och som den svenska regeringen är skyldig att uppfylla. Det finns inga alternativ till att komplettera varupaketet, men det finns flera alternativa vägar för hur man väljer att göra detta. Som framgått av det ovan förda resonemanget om regelstrukturen föreslår utredningen lösningar som är hållbara på längre sikt och som, förutom att innehålla nödvändiga anpassningar till varupaketet, ökar överskådligheten i det horisontella svenska regelverket för varor. Utredningens förslag knyter också an till den utveckling som sker på tjänsteområdet med genomförandet av

[23] Enligt Inremarknadsutredningen finns det anledning att i högre utsträckning än vad som brukas använda sig av möjligheten att publicera förordningsmotiv avseende författningar på inremarknadsområdet.
[24] Se ovan, avsnitt 9.2.
[25] Se ovan, avsnitt 9.3 och 9.4.

tjänstedirektivet och skapar en tydligare koppling mellan varu- och tjänsteområdena.

Inremarknadsutredningen föreslår i detta betänkande vidare omfattande informations- och utbildningsinsatser samt satsningar på webb-baserade lösningar (se avsnitt 9.12–14).

Europeiska kommissionen har i sin ovan nämnda rapport[26] uttalat att när det gäller nätverkssamarbetet mellan förvaltningarna har nätverket av kontaktpunkter för medborgare och för företag inte givit särskilt positiva resultat beträffande varor. Den mekanism som finns på området för ömsesidigt erkännande av yrkesbehörighet framhålls som mer framgångsrik. Även Kommerskollegium har framfört liknande åsikter och i stället framhållit vikten av en förbättrad samordning mellan myndigheter.[27]

Trots dessa uttalanden anser alltså Inremarknadsutredningen att lösningar som bygger på förbättrad information, såväl vad gäller tillgänglighet som vad gäller innehåll, spelar en viktig roll (se avsnitt 9.13–14). Det är emellertid viktigt att i enlighet med vad kommissionen antyder ta som utgångspunkt sådana mekanismer som har visat sig inte bara fungera utan också har visat sig vara effektiva. I det avseende är det Inremarknadsutredningens åsikt att införandet av en helhetssyn på den inre marknaden, som inte bara omfattar varor och tjänster, och tillvaratagande av de erfarenheter som redan finns med avseende på tjänstedirektivet och yrkeskvalifikationsdirektivet och dess användning av exempelvis IMI-systemet utgör en god grund för att uppnå resultat över hela linjen.

Alternativen att helt avstå från att tillhandahålla information eller att till exempel inskränka sina informationsåtgärder till att tillhandahålla information via en webbportal anser Inremarknadsutredningen är riskabla. Utredningen anser att ambitionen måste vara att försöka uppnå största möjliga spridning på informationen om den inre marknaden. Alla aktörer måste nås och ett så stort antal områden som möjligt måste omfattas. För att uppnå detta är det enligt utredningen nödvändigt att använda flera olika informationsvägar och att anpassa informationen efter behoven som mottagarna har. Till exempel har olika företag olika förutsättningar att tillgodogöra sig information. Ett mindre företag kanske behöver en riktad informations- och utbildningsinsats medan det för ett större företag kan vara tillräckligt med ett tydligare regelverk och en mer ändamålsenligt

[26] KOM(2002)419.
[27] Se Kommerskollegiums yttrande 2002-09-16, Problem för fri rörlighet på den inre marknaden, Dnr 100-111-2002, s. 13.

utformad myndighetsorganisation med därtill knuten webb-baserad information. Enligt inremarknadsutredningen behövs således en kombination av olika informationsinsatser i enlighet med vad som föreslås i betänkandet för att uppnå de effekter som är nödvändiga för att den inre marknaden ska fungera (se avsnitt 9.14).

Vem berörs?

Ett stort antal aktörer berörs av utredningens uppdrag enligt utredningsdirektiven samt därmed av de förslag som läggs fram av utredningen.

Utredningen syftar i första hand till en förbättring av regleringen samt av tillämpning av och organisation kring denna. Därmed framstår det som naturligt att det främst är centrala, regionala och lokala myndigheter samt domstolar som berörs då det är dessa som i enlighet med sina befogenheter deltar i utformningen och tillämpningen av reglerna. Det är också dessas organisation och planering som främst berörs av de förslag som utredningen lägger fram

Företag och andra enskilda berörs också, eftersom förslagen syftar till förbättringar och förenklingar som dessa drar nytta av. Ett mer systematiskt, lättöverskådligt och uttryckligt regelverk gör det lättare att hitta de regler som gäller och att förstå hur dessa ska tillämpas. Mer lättillgänglig information och en tydligare rollfördelning myndigheter emellan gör det också enklare att få svar på frågor och att få vetskap om vilka myndigheter som ska kontaktas. En utökad användning av e-administration gör det enklare och snabbare att sköta kontakter med myndigheter.

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Avsikten med många av de föreslagna åtgärderna är att genomföra och komplettera EU-regler, främst varupaketet[28] men även tjänstedirektivet[29] och andra rättsakter, vilket leder till en bättre överensstämmelse mellan svensk rätt och gällande EU-regler.

I vissa delar går förslagen utöver vad som krävs specifikt av sekundärrätten, men som utredningen bedömer saken inte utöver vad som krävs för att genomföra den inre marknaden mot bak-

[28] Förordning 764/08 och 765/08 samt beslut 768/08.
[29] Direktiv 2006/123/EG.

grund av de grundläggande reglerna i EG-fördraget och i EG-domstolens rättspraxis. Denna breddning är enligt utredningen oundgänglig för att råda bot på den bristande kunskap och ojämna tillämpning som råder i Sverige avseende inremarknadsregler i dag.

Ikraftträdande m.m.

Det genomförande och de kompletteringar som krävs enligt tjänstedirektivet och förordningen om ackreditering och marknadskontroll ska träda i kraft senast den 1 januari 2010, varför bestämmelser som avser dessa bör antas och träda ikraft senast detta datum.

När det gäller nämnda förordning är emellertid inte situationen helt motsvarande den som gäller i fråga om tjänstedirektivet, eftersom förordningens bestämmelser blir gällande utan att några svenska föreskrifter meddelas. Ett försenat genomförande kan dock leda till en oklar situation för dem som berörs av bestämmelserna i förordningen. För det fall det finns svenska bestämmelser som är oförenliga med bestämmelserna i EG-förordningen har de senare företräde. Ett försenat genomförande kan dock till viss del kompenseras av informationsåtgärder.

Varuförordningen har redan kompletterats genom förordning 2009:52, som trädde i kraft den 13 maj 2009 i enlighet med den frist som följer av förordning (EG) nr 764/2008. Utredningen bedömer att denna förordning formellt sett är tillräcklig, men att den inte är tillfredsställande i ett vidare och mer långsiktigt perspektiv och föreslår därför att ytterligare bestämmelser införs, samt att bestämmelserna i förordningen infogas i en mer övergripande författning.[30] Detta har inte kunnat genomföras före den 13 maj 2009, men bör genomföras samtidigt med de övriga åtgärder som föreslås.

Mot bakgrund av de syften som denna utredning eftersträvar – att främja den inre marknadens funktion inom ramen för det svenska regelverket – finns anledning att eftersträva att de åtgärder man anser nödvändiga för bästa möjliga effekt av varupaketet vidtas i anslutning till dettas ikraftträdande eller snarast möjligt efter detta.

Såsom har påpekats i *avsnitt 9.13–14* i betänkandet anser utredningen att det därutöver krävs en omfattande informationsinsats. Denna ska omfatta såväl tjänstedirektivet som varupaketet och

[30] Se avsnitt 9.3, ovan.

övergripande regler för den inre marknaden. Informationsinsatsen bör inledas redan innan de nya reglerna träder i kraft för att en så korrekt tillämpning som möjligt ska kunna uppnås redan den 1 januari 2010.

Vidare är det nödvändigt att olika strukturer som en webbportal (se *avsnitt 9.12*) och en kontaktpunkt anpassad efter de förslag som görs av utredningen finns på plats och fungerar så snart som möjligt efter den 1 januari 2010. Åtminstone de grundläggande behoven av information och stöd ska kunna mötas och de krav som ställs i de relevanta EG-rättsakterna ska uppfyllas.

10.2 Ekonomiska konsekvenser inom den offentliga sektorn

Kostnader och andra konsekvenser

Inom förvaltningen som helhet kommer den ökade samordning som föreslås att å ena sidan ställa krav på viss regelbunden information till Kommerskollegium och SWEDAC samt eventuellt till andra myndigheter som Konsumentverket. Det kommer troligen genom inrättandet av en central kontakt- och informationspunkt att komma fler förfrågningar från andra myndigheter, företag och enskilda, med en ökad arbetsbelastning som följd. Å andra sidan kommer vissa frågor att kunna besvaras redan av Kommerskollegium eller genom dess Inremarknadsportal. Likaledes kommer en periodisk spridning av inremarknadsinformation att innebära färre frågeställningar. Samtidigt kan myndigheterna själva få mer hjälp på ett enklare sätt.

För Kommerskollegium innebär förslagen på ett tydligare inremarknadsuppdrag och en förstärkt roll i inremarknadsfrågor sannolikt en ökad arbetsbelastning. Inremarknadsutredningen föreslår som framgått av *avsnitt 9.3, 9.5, 9.7* och *9.9* att Kommerskollegium får ett utökat ansvar i dessa frågor, inte minst när det gäller kontroll av tekniska regler och standarder samt informationsinsatser. Det är utredningens uppfattning att Kommerskollegium delvis bör kunna hantera detta genom prioriteringar inom ramen för sin nuvarande organisation. Om personalförstärkningar bedöms nödvändiga bör emellertid förslag om detta och skäl härför läggas fram av kollegiet. Som tas upp längre fram bör också Kommerskollegium tillskjutas medel för informationsinsatser.

Följden av arbetet med en inremarknadsportal blir utan tvekan en större resursåtgång. Inremarknadsutredningen bedömer att vissa av de resurser som redan nu används främst vid Kommerskollegium med avseende på arbete med tjänsteportalen kommer att behöva tas i anspråk i ytterligare upp till ett år utöver vad som redan har planerats inom ramen för genomförandet av tjänstedirektivet. Vidare kan personal med teknisk kompetens behöva kontrakteras eller rekryteras av Kommerskollegium för uppbyggnadsfasen, men eventuellt även för underhåll av systemet.

Samordning av främst marknadskontroll kommer inledningsvis att leda till ökad belastning för de organisationer som deltar i Marknadskontrollrådet. Efterhand bör arbetsbelastningen minska i takt med att gemensamma standarder och ökat samarbete införs på marknadskontrollområdet. För Marknadskontrollrådet kommer förslagen att innebära en väsentligt större arbetsbelastning, ett större kompetensområde och kontakter med ett större antal aktörer. Marknadskontrollrådets sekretariat – vilket formellt sett innebär SWEDAC – bör tillföras ökade personalresurser. För närvarande arbetar en person på deltid med rådet, vilket för att de eftersträvade syftena ska kunna uppnås bör utökas.

Enligt Europeiska kommissionens uppskattningar skulle en förstärkt tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande inte nödvändigtvis medföra ökade kostnader för marknadskontrollverksamheten, eftersom principen redan omfattas av denna verksamhet.[31] Vidare skulle ett ökat samarbete avseende marknadskontrollen på ett europeiskt plan visserligen leda till ökade kostnader, men dessa skulle kompenseras av effektivitetsvinster med avseende på själva kontrollerna och med avseende på gemensamt utnyttjande av resurser.[32] Dessa slutsatser torde enligt Inremarknadsutredningen i viss mån vara överförbara på rent svenska förhållanden.

Inremarknadsutredningen föreslår att Kommerskollegium tillsammans med Regeringskansliet och ett antal myndigheter som till exempel SWEDAC ska göra en omfattande och ambitiös informationsinsats avseende såväl de nya rättsakterna för varors och tjänsters fria rörlighet som allmänna regler för den inre marknaden och regler för de övriga friheterna. Informationsinsatsen är avsedd att rikta sig till såväl myndigheter och domstolar som till företag och enskilda. Denna informationsinsats kan förväntas ta personal i anspråk samt medföra ökade kostnader för t.ex. anlitande av

[31] SEC(2007)112 och 113.
[32] SEC(2007)173 och 174.

externa konsulter. Kommerskollegium bör ha det övergripande ansvaret för denna informationsverksamhet och arbetet bör därför finansieras av ett utökat anslag till Kommerskollegium.

För de myndigheter vars personal har behov av information samt utbildning kommer vissa kostnader att uppstå samt en viss del av deras personal vara frånvarande under kortare perioder. Detta bör dock inte vara så omfattande att bortfallet lämnar några nämnvärda spår i myndigheternas verksamhet. I stället kan de tidsvinster som följer av den förbättrade kunskapen leda till att vissa resurser frigörs och kapaciteten utökas efter genomgångna utbildningar eller motsvarande.

Sammantaget kan det förväntas att de förändringar som föreslås initialt leder till en viss ökad arbetsbörda för alla berörda myndigheter. Därefter kan emellertid den nya regelstrukturen, organisationen och de nya arbetssätten förväntas medföra en lägre arbetsbelastning och därmed mindre resursåtgång på grund av den förbättrade informationen, de ökade kunskaperna samt det utökade och förbättrade samarbetet.

Finansiering

De förslag som utredningen lägger fram är bland annat avsedda att förenkla handläggningen av inremarknadsärenden genom en tydligare reglering och organisation. Dessa typer av förenklingar kommer tillsammans med en förbättrad kompetens hos myndigheter att leda till effektiviseringar som i sin tur förväntas leda till besparingar för myndigheterna.

Det fokus på marknadskontroll som följer av förordning (EG) nr 765/2008 kommer i sig att leda till högre kostnader för de berörda myndigheterna. Dessa kostnader är dock inte en följd av utredningens förslag i detta betänkande. Utredningens förhoppning är att dess förslag i kombination med tidigare framförda förslag tvärtom ska leda till en effektivare marknadskontroll, det vill säga mer marknadskontroll för pengarna.

Företag som använder sig av t.ex. elektroniska tjänster kan eventuellt åläggas att betala vissa avgifter för att finansiera ett sådant system, vilket på sikt innebär att införandet och driften av systemet kan finansieras på så sätt. Sådana avgifter skulle kunna utformas så att de motsvarar de belopp som sparas genom avsaknaden av pappershantering.

Vissa utbildningsinsatser kan avgiftsbeläggas i den mån de kan anses gå utöver vad som utgör ren information. Eventuellt kan detta dock motverka den positiva effekt för den inre marknadens funktion som avses uppnås genom att vissa aktörer avstår från att ta denna extra kostnad trots de potentiella ekonomiska fördelarna med en ökad kompetens i ett längre perspektiv.

En ökad ekonomisk aktivitet och handelsutbyte på grund av en effektivare inre marknad ger ökad omsättning och därmed ökade intäkter för staten och kommunerna via skatter och avgifter. Sysselsättningen kan även förväntas påverkas positivt av bättre möjligheter för företagen att utveckla sina verksamheter och ett ökat nyföretagande på grund av enklare regler och ett mer förutsägbart handlande från myndigheternas sida. En sådan ökad sysselsättning ger också ökade skatteintäkter för staten och kommunerna.

10.3 Ekonomiska konsekvenser för företagen

Berörda företag

Det faktum att den inre marknaden berör så många delar av samhället gör att Inremarknadsutredningen utgår ifrån att företag av alla storlekar och verksamma i en mängd olika branscher berörs av de förslag till ändringar och åtgärder som utredningen presenterar i detta betänkande.

Det finns anledning att precisera detta något genom hänvisning till tillgänglig statistik avseende storlek på företag som bedriver handel med andra länder samt i vilka branscher dessa är verksamma. Det har inte varit möjligt att få tillgång till specifik information avseende handel med EU- och EES-länderna beträffande dessa aspekter, utan den tillgängliga statistiken avser export- och importföretag som bedriver verksamhet även i förhållande till tredje land. Fördelningen kan dock enligt Inremarknadsutredningen antas vara i princip likvärdig för handel inom den inre marknaden som för handel med tredje länder.

Som framgår av tillgängliga uppgifter har det under 2008 beräknats finnas 38 570 exportföretag och 76 718 importföretag.[33] Det måste noteras att vissa företag bedriver såväl import som export och därmed får antas finnas upptagna under bägge dessa kategorier.

[33] Källa: SCB.

Den enda slutsats som med säkerhet kan dras av uppgifterna ovan är att det finns företag av alla storlekar som bedriver utrikeshandel. Det är dock noterbart hur många förhållandevis små företag som bedriver utrikeshandel.

Av de ovan redovisade uppgifterna framgår emellertid inte hur betydelsefull handeln är för de företag som omfattas av statistiken, utan endast att de i någon mån har bedrivit utrikeshandel. Därför är det av intresse att konstatera att det av undersökningar som gjorts nyligen framgår att cirka 45 procent av de företag som bedriver utförsel till den inre marknaden är ”ganska eller mycket beroende” av detta.[34] Det innebär enligt den undersökningen att cirka 11 000 av totalt cirka 82 000 svenska företag var beroende av utförsel till den inre marknaden för sin verksamhet år 2008.

Som nämnts ovan berörs enligt Inremarknadsutredningens bedömning de flesta branscher av inremarknadsreglerna. Det kan emellertid vara av intresse att se vilka branscher som har störst exponering mot den inre marknaden vad gäller varor respektive tjänster.

Bland svenska tjänsteexporterande företag är det[35] företag som exporterar transporter[36], resor[37], data- och informationstjänster[38] samt ”övriga affärstjänster”[39] som är de största sett till andelen av den totala tjänstehandeln. Vad tjänsteimporten beträffar är det samma tjänster som dominerar.[40] Dessa siffror avser handel med hela världen, då siffror inte finns tillgängliga avseende tjänstehandeln med enbart EU och EES.

Av de grupper av varor som utfördes från Sverige till EU och Norge 2007[41] var de största maskiner och apparater samt transportmedel[42], bearbetade varor[43] samt produkter av kemiska och närstående industrier[44]. De varugrupper som var störst bland de varor som infördes var desamma.[45]

Även andra företag än export- och importföretag kan beröras. Nämligen när de verkar nationellt under de harmoniserade regler

[34] Är EU vår hemmamarknad?, FAR SRS, Ewa Fallenius, januari 2009.
[35] Ekonomifakta 2008.
[36] 82,8 mdkr, 17,6 %.
[37] 82,3 mdkr, 17,4 %.
[38] 50,7 mdkr, 10,7 %.
[39] 177,1 mdkr, 37,5 %.
[40] 59,6 mdkr, 16,7 %; 100,3 mdkr, 28,1 %; 21,5 mdkr, 6 %; 130,4 mdkr, 36,5 %.
[41] SCB, Statistisk årsbok 2009.
[42] 315 274 mdkr.
[43] 187 821 mdkr.
[44] 87 593 mdkr.
[45] 323 752 mdkr, 139 134 mdkr samt 97 317 mdkr.

som har fastställts på EU-nivå. Företag som berörs av reglerna om teknisk kontroll kan tas som ett av de främsta exemplen på sådana. De flesta av de företag som är medlemmar i Teknikföretagen – 3 400 stycken[46] – kan förmodas beröras av ändringar i dessa bestämmelser.

Vidare berörs en mängd företag indirekt av en bättre fungerande inre marknad om de t.ex. är underleverantörer till exporterande företag.

Tidsåtgång och företagens administrativa kostnader

Inremarknadsutredningen gör bedömningen att det främst är den föreslagna regelförenklingen, ökad samordning av marknadskontrollen och en ökad elektronisk hantering av ärenden som påverkar företagens administrativa kostnader.

De administrativa kostnaderna kopplade till tillsyn kan enligt Nuteks rapport Näringslivets administrativa kostnader på arbetsrättsområdet[47] uppkomma av olika anledningar. Dels med anledning av den tid som företaget lägger ner på att närvara och informera tillsynsmyndigheten i samband med besök som görs på arbetsplatsen, dels den tid företag lägger på att kopiera eller skicka dokument som ska vara upprättade enligt lag eller att skriftligt besvara frågor i samband med tillsyn. En bättre och mer lättillgänglig information förväntas leda till förbättringar i kostnadshänseende för företagen.

De förslag som Inremarknadsutredningen lägger fram i betänkandet är ägnade att avhjälpa denna typ av problem.

Det finns lite eller inga direkta uppgifter om administrativa kostnader för företagen som följer av de författningar som utredningen har kartlagt. Det hade naturligtvis varit bra om den typen av specifika uppgifter kunde belysa behovet av de förändringar som föreslås. I huvudsak måste därför slutsatser dras av mer allmänna uppgifter i rapporter från framför allt Nutek.[48]

Det finns specifika poster i Tillväxtverkets databas för företagens administrativa kostnader[49] avseende lagen om elektronisk handel[50], produktsäkerhetslagen[51] och produktsäkerhetsförordningen[52] samt

[46] Teknikföretagens hemsida, www.teknikforetagen.se.
[47] R 2006:03.
[48] Vars uppgifter som tidigare nämnts numera till stor del har övertagits av Tillväxtverket.
[49] Databasen Malin: http://www.nutek.se/malin.
[50] SFS 2002:562.
[51] SFS 2004:451.
[52] SFS 2004:469.

tullagen[53] och tullförordningen[54]. Dessa poster innehåller dock enligt Inremarknadsutredningens bedömning inte sådana uppgifter som gör det möjligt att bedöma effekterna av de förslag som utredningen framför.

Mer allmänt anges i Nuteks rapporter avseende olika reglerade områden uppgifter om administrativa kostnader och företagens egna förslag till regelförenklingar. Det finns emellertid få konkreta exempel som är relevanta inom ramen för detta betänkande.

I till exempel den rapport som avser näringslivets administrativa kostnader på produkt- och konsumentområdet[55] har det beräknats att den omständigheten att författningar från tre olika myndigheter[56] på mätinstrumentområdet har upphört att gälla och ersatts av regler från en myndighet[57] har medfört att de administrativa kostnaderna har sjunkit från sammanlagt 2 629 176 kr till 1 763 880 kr. Det finns dock i samma rapport också exempel på sammanslagningar av författningar som inte har lett till sänkta administrativa kostnader.

De förslag som framförs i detta betänkande avseende sammanslagning av olika författningar (se avsnitt 9.2–5) leder enligt Inremarknadsutredningen med största sannolikhet till den typen av besparingar som har konstaterats i vissa tidigare fall enligt ovan. Följande sammanslagningar föreslås i detta betänkande:

- Förordningen (2009:52) om kontaktpunkt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter, förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor och förordningen (1999:762) om informationsskyldighet vid hinder för den fria rörligheten för varor föreslås slås samman till en övergripande varuförordning.
- Lagen (1992:1119) om teknisk kontroll och lagen (1992:1534) om CE-märkning föreslås slås samman till en lag om ackreditering och teknisk kontroll.

De fem ovan nämnda författningarna slås därmed samman till två författningar. En schablonmässig bedömning av vilka tidsbespa-

[53] SFS 2000:1281.
[54] SFS 2000:1306.
[55] Näringslivets administrativa kostnader på produkt- och konsumentområdet, R 2008:22, Nutek.
[56] Boverket, Energimyndigheten och Vägverket.
[57] SWEDAC och genomförandet av direktiv 2004/22/EG.

ringar detta medför kan leda till följande resultat om man räknar med att detta är en engångstidsvinst[58]:

- Varuförordningen kan antas beröra alla de företag som bedriver införsel eller utförsel i förhållande till den inre marknaden, vilket om man räknar med företag som var ganska eller mycket beroende av sådan verksamhet leder till att cirka 11 000 företag som bedriver utförsel[59] och cirka 22 000 företag som bedriver införsel[60]. Att hitta och tolka en författning och dess bestämmelser antas här ta en person på varje företag 10 minuter. Istället för att gå igenom 3 författningar kan den person som är ansvarig på företaget gå igenom 1 författning, vilket leder till en besparing om 20 minuter. Om 33 000 företag gör denna besparing leder detta således till en årlig tidsvinst på 660 000 minuter, dvs. 11 000 timmar. Vid en timkostnad på 280 kr blir kostnadsbesparingen 3 080 000 kr.
- Lagen om ackreditering och teknisk kontroll kan åtminstone antas beröra ett antal företag som motsvarar antalet medlemsföretag i Teknikföretagen, det vill säga 3 400 företag. Enligt samma beräkningsmetod som ovan skulle detta leda till en tidsbesparing på 34 000 minuter, när företagen lägger ned 10 minuter på en författning i stället för 20 minuter på 2 författningar, dvs. cirka 567 timmar. Vid en timkostnad på 280 kr blir kostnadsbesparingen 158 667 kr.

Eftersom Inremarknadsutredningen anser att effekterna med största sannolikhet sträcker sig över fler än ett tillfälle får beloppen ovan anses utgöra en miniminivå.

Enligt Nuteks rapport R 2006:03 om näringslivets administrativa kostnader på arbetsrättsområdet har relativt få förbättringar föreslagits av de intervjuade företagen, vilket främst anses bero på att arbetsmiljölagstiftningen är en skyddslagstiftning och att en stor del av de administrativa kraven ändå skulle genomföras oberoende av om lagstiftningen fanns eller inte. De förbättringsförslag som har identifierats i Nuteks undersökning gäller i huvudsak antingen en minskning av den frekvens som gäller för ett specifikt krav på företagen, eller att företagen upplever att det finns en

[58] Enligt uppgift räknas den tid det tar att leta rätt på relevanta regler och tolka dem endast en gång och antas därefter inte ta någon tid alls i anspråk. Utredningen ställer sig tvivlande till detta, men följer vedertagen praxis.
[59] Se den ovan nämnda rapporten från FAR SRS.
[60] Uppskattat utifrån de ovan nämnda uppgifterna från SCB.

dubbelreglering gentemot annan lagstiftning vilken borde avskaffas.

Inremarknadsutredningens förslag avseende regelförenkling och ökad samordning och standardisering av tillsyn avses bidra till sänkta kostnader för företagen i enlighet med vad som efterlyses av företagen i nämnda Nutek-rapport.

I Nuteks rapport Näringslivets administrativa kostnad på miljöområdet[61] anges beträffande företagens anmärkningar och förslag avseende tillsyn på miljöområdet att i vissa fall förekommer krav från den myndighet som utför tillsynen på kompletterande information som inte kan sägas vara nödvändig för den tillsyn som genomförs. Detta kan exempelvis vara krav från tillsynsmyndigheten om att få en detaljerad beskrivning av en viss produktionsprocess eller teknisk beskrivning av mätutrustning osv., vilket redan har godkänts av tillståndsmyndigheten.

En samordning av tillsyn och marknadskontroll samt gemensamma riktlinjer för sådan verksamhet (se avsnitt 9.11) leder enligt Inremarknadsutredningen till sänkta kostnader för företagen. Eftersom utredningens förslag i detta avseende är av allmän karaktär är det inte möjligt att här beräkna de eventuella tidsbesparingar som kan uppstå av åtgärder som de föreslagna.

Som ett annat exempel avseende tillsyn anges det i den ovan nämnda rapporten avseende det arbetsrättsliga området[62] att det finns en överlappande funktion i 9 § AFS 2001:1 och 18a § årsredovisningslagen[63], vilken medför rapportering av (samma uppgifter om) anställdas frånvaro till olika myndigheter.

Inremarknadsutredningens förslag på förbättrad struktur för tillsyn och utökad samordning av denna (se avsnitt 9.11) är avsedd att begränsa denna typ av problem och resursförluster för företagen.

På livsmedelsområdet har företagen angett att de anser att alla kontrollmoment som myndigheterna har skyldighet att utföra skulle kunna ingå i ett och samma kontrollbesök. Detta sker emellertid ofta inte, vilken innebär en onödig ökning av de administrativa kostnaderna.[64] Vidare anges att företagen anser att en mer specialiserad och effektiv kontroll skulle kunna uppnås genom en centraliserad tillsyn i stället för tillsyn som utförs av kommunerna,

[61] R 2006:01.
[62] Se s. 161 i rapporten.
[63] SFS 1995:1554.
[64] Näringslivets administrativa kostnader på livsmedelsområdet, R 2007:03, Nutek, s. 45.

vilket skulle bespara företagen ytterligare administrativa kostnader.[65]

En sådan specialiserad tillsyn som efterlyses av företagen skulle kunna uppnås exempelvis i de fall då tillsynen centraliseras eller då samordningen av tillsynen förbättras i enlighet med vad Inremarknadsutredningen föreslår (se avsnitt 9.11).

Av Nuteks rapport om administrativa kostnader på miljöområdet framgår också att företagen anser att det skulle leda till kostnadsbesparingar om miljörapporten kunde redovisas elektroniskt hos tillsyns- eller tillståndsmyndigheten. De grunddata som är kopplade till tillståndet samt företagsuppgifter borde enligt företagen kunna finnas lagrade hos myndigheten. Företagen skulle därför endast behöva på en särskild hemsida fylla i eller föra över information och emissionsdata.[66]

Inremarknadsutredningens förslag avseende en utökad användning av e-administration som omfattar även varuområdet skulle enligt utredningens mening bidra till en reducering av företagens administrativa kostnader (se avsnitt 9.12.7). Eftersom utredningens förslag även i detta avseende är av allmän karaktär är det dock inte möjligt att här beräkna de eventuella tidsbesparingar som kan uppstå av åtgärder som de föreslagna.

Vad gäller den utökade och förbättrade informationsinsats som föreslagits av Inremarknadsutredningen (se avsnitt 9.13) anges det i den ovan nämnda rapporten från Nutek avseende administrativa kostnader på miljöområdet att svårigheten att sätta sig in i vilken lagstiftning som berör den egna verksamheten, samt vilka praktiska konsekvenser det innebär för företaget utgör ett problem som leder till ökade administrativa kostnader. Företagen uttryckte önskemål om bättre information från myndigheter som är mer verksamhetsanpassad. En sådan tydligare och mer verksamhetsanpassad information skulle enligt de tillfrågade företagen bespara företagen mycket tid.

Ett annat exempel på krav på bättre information avser det förfarande som tillämpas vid CE-märkning och framgår av Nuteks rapport Näringslivets administrativa kostnader för bygg- och fastighetsrätt.[67] Tillverkare och anmälda organ menar att den bristande informationen leder till försämrad konkurrenskraft för dem.

[65] Se s. 46 i den ovan nämnda rapporten.
[66] Se s. 76 i rapporten.
[67] R 2007:02, Nutek.

Tillverkarna får ägna tid åt att ta reda på vilka bestämmelser som gäller och i praktiken leder detta enligt dem till handelshinder.[68]

Inremarknadsutredningens förslag om utökad och förbättrad information och om en tydligare regelmassa är enligt utredningen ägnad att åtminstone delvis råda bot på dessa problem. Även avseende denna aspekt är de av utredningen föreslagna åtgärderna inte tillräckligt specifika för att kunna kvantifieras.

Andra kostnader och förändringar till följd av regleringen

Många av de förslag som lämnas av Inremarknadsutredningen i detta betänkande har redan behandlats under närmast föregående avsnitt. Det kan emellertid tilläggas att en bättre samordning av marknadskontroll rent allmänt torde leda till färre störningar i verksamheten vilket innebär att produktionen kan hållas på en konstant nivå utan inkomstbortfall. Även detta måste anses utgöra en reduktion av administrativa kostnader. En utvidgning av användningen av elektronisk hantering efterfrågas av företagen då detta innebär tidsvinster och sänkta administrativa kostnader. Det kan enligt Inremarknadsutredningen inte heller uteslutas att en elektronisk handläggning som ligger nära den företagsinterna hanteringen i de flesta företag bör leda till tidsvinster, och därmed lägre administrativa kostnader, på grund av de mer strömlinjeformade strukturer som uppstår sett över hela linjen inom företaget.

Påverkan på konkurrensförhållanden

Förenklingen av de administrativa delarna av regleringen av den inre marknaden samt tydligare information och lättillgänglig vägledning leder sannolikt till att företagen lättare kan etablera sig och agera på andra marknader. En utökning av de processuella möjligheterna samt tydligare och enklare regler samt snabbare förfaranden kan leda till att företagen i större utsträckning agerar och tar vara på sina rättigheter (se avsnitt 9.6). Detta gäller i synnerhet för små företag, som har svårt att få kunskap om huruvida de kan agera, t.ex. överklaga ett beslut, och sedan hur de ska gå tillväga. De har varken kunskapen eller de ekonomiska möjligheterna till detta.

[68] Se s. 70 i rapporten.

Större företag har i allmänhet bättre kunskap och större ekonomiska möjligheter att ta tillvara sina rättigheter. Inte desto mindre bör sannolikt även större företag gynnas av de föreslagna åtgärderna.

Sådana bättre möjligheter för svenska företag att saluföra sina produkter såväl i Sverige som på resten av den inre marknaden samt för utländska aktörer och produkter att komma in på den svenska marknaden leder till ett ökat utbud. Det ökade utbudet bör i sig utgöra en fördel för dem som efterfrågar varor eller tjänster, eftersom fler olika produkter blir tillgängliga samt helt nya produkter introduceras. Detta ökade utbud bör även innebära att priserna på den svenska marknaden kan pressas nedåt.

Dessa slutsatser stöds av slutsatserna i Konkurrensverkets rapport *Åtgärder för bättre konkurrens*.[69] I denna rapport anges bland annat att internationell handel med öppna marknader och ett fritt flöde av varor och tjänster leder till ökad konkurrens. Brister och okunskap kring utrikeshandeln i allmänhet och på den inre marknaden i synnerhet, gör att företag inte kan utnyttja marknaden optimalt för export och import av varor och tjänster. I rapporten anges vidare att om proceduren för handel på den inre marknaden förenklas kommer detta leda till att fler ger sig in på den varvid mångfalden kommer att öka med ett större utbud av varor och tjänster vilket leder till ökad konkurrens och lägre priser.

Slutsatserna stöds även av vad som anges i Europeiska kommissionens ovan nämnda konsekvensanalys avseende tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande.[70] I detta dokument anges att en mer effektiv tillämpning av principen skulle främja konkurrensen genom en ökad handel.

Övrig påverkan på företagen

Inremarknadsutredningen har i detta betänkande tagit upp behovet av större förståelse och allmän attitydförändring hos myndigheter i förhållande till företag och dessas situation. De förslag som utredningen lägger fram i detta avseende avser mer rutinartade och tydligt reglerade kontakter mellan myndigheter och företag under utarbetande av nya regler. Vidare föreslås att myndigheterna själva ska informera företagen, företrädesvis i samarbete med näringslivs-

[69] Åtgärder för bättre konkurrens, Konkurrensverkets rapportserie 2009:4, mars 2009.
[70] SEC(2007)112 och 113.

organisationerna, samt delta i kurser tillsammans med företagen. På detta sätt är det utredningens förhoppning att myndigheterna ska få större kunskap om och förståelse för företagens situation, samtidigt som även företagen får en bättre inblick i myndigheternas organisation och rutiner. På så sätt bör företagen kunna få mer och bättre hjälp samt hantering av ärenden vid myndigheterna bli mer effektiv och ändamålsenlig.

Särskilda hänsyn till små företag

Små företag gynnas mer av den typ av regelförenklingar som föreslås än större företag. Detta beror på att de inte har resurser till att hantera alla regler. Varje minskning av regelmassan eller förtydligande av denna och varje ökning av tillgängligheten av information ökar de små företagens möjligheter att driva sin verksamhet effektivt och expandera. Stora företag däremot har ofta kapacitet att hantera även mer omfångsrik och komplicerad reglering.

En samlad och samordnad tillsyn (se avsnitt 9.11), som också är självständig och oberoende, bör också vara en fördel för småföretagen. En förstärkt tillsyn kan förväntas leda till bättre efterlevnad och därmed minska osund konkurrens. Dessutom bör en samordning gentemot tillsynsobjekten leda till förenklingar som leder till effektivitetsvinster för såväl företag som myndigheter. Ett litet företag tvingas ägna proportionellt sett mer tid, i förhållande till omfattningen av deras totala verksamhet, till kontakter med myndigheter avseende bland annat tillsynsfrågor. En samordning och effektivisering av tillsynen som leder till att mindre tid behöver ägnas åt detta är därför förhållandevis mer märkbar för mindre företag än för större företag.

Bättre möjligheter att överklaga beslut samt tydligare information om när och hur detta kan göras kan förväntas leda till att små företag i större utsträckning inser vilka rättigheter de har och hur de kan försvara dessa (se avsnitt 9.6). Det kan även sänka de potentiella kostnaderna för företagen och därigenom göra att tröskeln för att överklaga beslut sänks. På så sätt kan de små företagen ta tillvara sina rättigheter bättre och öka sina chanser till expansion och överlevnad.

I Europeiska kommissionens ovan nämnda konsekvensanalys, som föregick antagandet av förordning (EG) nr 764/2008, anges att kostnaderna för inträde på en ny marknad är dubbelt så stor för

små och medelstora företag som för stora företag beräknat som andel av företagets totala omsättning. Detta innebär att små och medelstora företag drabbas särskilt hårt av brister i tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande. I många fall kan sådana företag besluta att inte försöka komma in på nya marknader, eftersom risken för misslyckande åtföljt av slutliga kostnader är för stor för dem. En fungerande tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande skulle därmed leda till ökad gränsöverskridande aktivitet från små och medelstora företag och därmed en ökad handel totalt.[71]

10.4 Övriga konsekvenser

Prövning av offentliga åtaganden

Det offentliga åtagande som enligt Inremarknadsutredningen möjligen kan diskuteras i detta sammanhang är tillhandahållandet av information. Vad gäller de krav som följer av EG-rättens regler åligger en mängd skyldigheter staten direkt beträffande tillhandahållande av information om den inre marknaden. Andra delar som ligger utanför de krav som följer av EG-rätten skulle sannolikt kunna tillgodoses av privata aktörer som exempelvis branschorganisationer. Enligt Inremarknadsutredningen är de olika delarna av denna informationsförsörjning dock så nära knutna till varandra att det inte vore ändamålsenligt att skilja dem åt. Däremot bör staten och t.ex. branschorganisationer samarbeta för bästa möjliga effekt. På så sätt kan man uppnå en större spridning av informationen och säkerställa att den information som ges också är den som efterfrågas av enskilda.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslaget innebär ett krav på ökad och fortlöpande information om den inre marknaden riktad till kommunerna. Detta medför ökad tidsåtgång för denna information och eventuellt ökade resurskrav. Framför allt innebär det dock en kompetenshöjning för kommunernas anställda. Det innebär också att den part som ska erbjuda denna information, förslagsvis Kommerskollegium i samarbete

[71] SEC(2007)112 och 113.

med länsstyrelser samt organisationen Sveriges kommuner och landsting, kommer att behöva ökade resurser.

En samlad och mer samordnad statlig tillsyn bör innebära en fördel för kommunerna. Kraven bör bli tydligare och tillsynsobjekten får en samlad kontaktpunkt. Det avses också bli lättare för kommunerna att få stöd i utövandet av tillsynsverksamheten.

De förslag som Inremarknadsutredningen för fram innebär allmänt sett större krav på kunskaper om den inre marknaden och allmän EG-kunskap. Följden av de ökade kraven blir rekryterings- och/eller vidareutbildningsbehov för kommunerna. De utökade krav på informationsutbyte med myndigheter i andra av EU:s medlemsstater som följer av tjänstedirektivet och av varupaketet kommer också att ställa ökade krav på förmågan att samarbeta internationellt, vilket bland annat innebär krav på tillräckliga språkkunskaper. Även i detta avseende kommer det därmed att behövas vidareutbildning av personal samt eventuellt nyrekrytering. I den mån rekrytering och/eller utbildning inte kan äga rum blir kommunerna beroende av främst länsstyrelser och centrala statliga myndigheter för ledning och stöd.

Konsekvenser för brottsligheten

Förbättrad organisation och samordning av myndigheternas verksamhet – i synnerhet avseende marknadskontroll och annan tillsyn – och bättre och mera information leder till färre misstag och större kapacitet att förhindra t.ex. felaktig märkning eller felaktiga uppgifter i allmänhet från tillverkare, återförsäljare och leverantörer. Det kan, såsom anges i betänkandet *Tillsyn för säkra varor och öppna marknader*[72], inte uteslutas att sådana företeelser har koppling till ekonomisk brottslighet. Åtgärderna som föreslås av Inremarknadsutredningen kan få effekten att de genom en minskning av sådana företeelser reducerar eventuell illojal konkurrens på marknaden.

[72] SOU 2004:57.

Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Viss omflyttning av tjänster kan komma att behöva ske. Till exempel kan en sådan omflyttning ske från kommuner till länsstyrelser, främst i den mån organisationen av marknadskontrollen ses över och det bedöms lämpligt att låta länsstyrelserna ta över allt eller en del av ansvaret som kommunerna har haft hittills. En sådan omorganisation kan därmed leda till att ett mindre antal tjänster flyttas in centralt i länen. Det är emellertid sannolikt att en stor del av de behov som uppkommer på grund av eventuella åtgärder av det slaget kräver nyrekrytering vid länsstyrelserna, då det sällan finns specifika tjänster för marknadskontroll i kommunernas administration som kan flyttas utan oftast sköts som en av många uppgifter knutna till en viss tjänst. Mest sannolikt blir det därmed fråga om ett mindre antal nya tjänster vid landets länsstyrelser.

Ett antal nya tjänster inrättas främst centralt inom myndigheter som Kommerskollegium och SWEDAC. Även regionalt, t.ex. inom länsstyrelser och eventuellt inom större kommuner kommer eventuellt förstärkningar att behövas för att tillgodose de krav som följer av tjänstedirektivet och varupaketet samt ett ökat fokus på inremarknadsfrågor och EU-frågor i allmänhet.

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

De reformer som föreslås av Inremarknadsutredningen avses underlätta särskilt för småföretag och för nyföretagande. Det har konstaterats[73] att kvinnor är underrepresenterade bland såväl företagare totalt som bland nyföretagare. Skillnaderna mellan kvinnor och män är dock större då vi ser på könsfördelningen bland företagare totalt sett (25 % kvinnor 2007) än då vi ser till könsfördelningen inom nyföretagandet (34 % kvinnor 2007) och bland andelen unga som är positiva till företagande (67 % av kvinnor och 80 % av män i åldrarna 18–30 år 2006). Detta anses tyda på en pågående utveckling mot en jämnare könsfördelning i företagandet. Mot den bakgrunden, samt med beaktande av att det har konstaterats att regelsystemen tillsammans med finansieringen

[73] Se rapporten Att främja kvinnors förtagande, Programförslag 2007–2009, Nutek, Infonr 021-2007.

utgör de största hindren för kvinnors nyföretagande[74], skulle ett underlättande av företagande och nyföretagande av det slag som föreslås av Inremarknadsutredningen sannolikt kunna bidra till en ökande andel kvinnor bland företagare i allmänhet. Dessutom har det konstateras att en större andel av det totala antalet kvinnliga företagsledare är verksamma på området handel än vad som är fallet för manliga företagsledare, vilket således påverkas av en tydligare reglering och förbättrad myndighetsorganisation för inremarknadsfrågor.[75]

Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

En förenkling och ett tydliggörande av möjligheterna att göra gällande en yrkesutbildning skulle sannolikt gynna EU- och EES-medborgare som vill arbeta i Sverige på grundval av sådana kvalifikationer och därmed bidra till en ökad integration. Detta skulle sannolikt även kunna få spridningseffekter för integrationen av personer med yrkesutbildning som kommer från ett land utanför EES om myndigheternas rutiner och organisation ses över. Att åstadkomma detta ligger inte direkt i Inremarknadsutredningens uppdrag men förutsättningarna förbättras till följd av de övergripande informationsinsatser och webblösningar som utredningen föreslår.

Ser man till hela den sysselsatta befolkningen i arbetsför ålder är det något vanligare att vara företagare bland personer födda utomlands än bland personer födda i Sverige.[76] Ungefär 11 procent av de sysselsatta födda utomlands är företagare. För sysselsatta födda i Sverige är siffran knappt 10 procent.[77] År 2006 startades 6 886 nya företag av utlandsfödda. Det innebär att nästan ett av sex nya företag startades av en person född utomlands år 2006.[78] Utmärkande för småföretagare födda utomlands är att de i högre grad än svenskfödda vänder sig till den internationella marknaden. 22 procent av de utlandsfödda jämfört med 15 procent av de svenskfödda

[74] Båda dessa frågor är centrala för företagande i allmänhet, men några aspekter av dessa frågor verkar vara av särskild stor betydelse för kvinnors företagande (se Nuteks ovan nämnda rapport, s. 22).
[75] Se rapporten Att främja kvinnors förtagande, s. 15.
[76] Se Invandrares företagande – En studie av utlandsföddas företagande i Sverige 2007, Nutek, R 2007:22 som i stor utsträckning baseras på Institutet för tillväxtpolitiska studiers (ITPS) nyföretagandestatistik och uppföljningsstatistik.
[77] Se ovan nämnda rapport R 2007:22, s. 40.
[78] Se ovan nämnda rapport R 2007:22, s. 44.

småföretagarna riktar sina produkter och/eller tjänster huvudsakligen till en internationell marknad, eller åtminstone en kombination av en nationell och internationell marknad.[79] Den administrativa bördan i form av lagar, myndighetsföreskrifter, tillståndskrav och så vidare upplevdes däremot som ett större hinder för tillväxt av svenskfödda företagare jämfört med utlandsfödda företagare år 2005. År 2002 var dock förhållandet det omvända och utlandsfödda tyckte att den administrativa bördan var tyngre än de svenskfödda.[80] Sedan länge erbjuder ett flertal aktörer information och rådgivning till såväl potentiella, nya som etablerade företagare. Vissa aktörers verksamhet är inriktad på företagare med utländsk bakgrund. 2005 års undersökning visar dock att en mindre andel av småföretagarna födda utomlands än företagarna födda i Sverige känner till att det finns hjälp och stöd att få. När småföretagare tillfrågas om de har tillgång till den rådgivning och information som de behöver för att driva och utveckla företaget svarar nämligen 67 procent av de utlandsfödda jämfört med 81 procent av de svenskfödda ”ja”.[81]

Inremarknadsutredningens förslag kommer sannolikt att underlätta den verksamhet som bedrivs av små företag och företag som vänder sig till andra marknader än Sverige genom att göra Inremarknadsregleringen mer överskådlig, samlad och logiskt utformad (se avsnitt 9.1–5). Införandet av en gemensam kontaktpunkt, som kopplar samman alla andra kontaktpunkter och informationskällor kan på samma sätt förväntas förenkla för dessa företag (se avsnitt 9.12). Då personer som inte är födda i Sverige är överrepresenterade i de kategorier som berörs positivt av Inremarknadsutredningens förslag, bedömer utredningen att förslagen i viss mån bidrar till att nå de integrationspolitiska målen.

[79] Se ovan nämnda rapport R 2007:22, s. 73.
[80] Se ovan nämnda rapport R 2007:22, s. 75.
[81] Se ovan nämnda rapport R 2007:22, s. 77.

Konsekvenser för personlig integritet

I det ovan nämnda betänkandet (SOU 2004:57) *Tillsyn för säkra varor och öppna marknader* nämns marknadskontrollmyndigheternas åtkomst till information som innehas av Tullverket som en del av effektiviseringen av samarbetet mellan dessa. I betänkandet tas frågan upp om detta kan få konsekvenser för den personliga integriteten. Det föreslås att sekretess för uppgifter från Tullverket ska gälla även vid den mottagande myndigheten. Regeringen föreslås i förordning upprätta en förteckning över de myndigheter som ska kunna få information från Tullverket utan föregående prövning.

En eventuell utökning av den förteckning över marknadskontrollmyndigheter som kan ges tillgång till uppgifter från Tullverket (tullagen 11 kap. 6 §) kan eventuellt anses leda till viss påverkan av den personliga integriteten på samma sätt som diskuterades i ovan nämnda betänkande. Då sekretess gäller i samma omfattning hos den mottagande myndigheten som hos tullverket torde denna påverkan kunna anses som ringa i överensstämmelse med vad som framgår av SOU 2004:57.

11 Författningskommentar

11.1 Förslag till förordning om varor på den inre marknaden m.m.

Tillämpningsområde och inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter som kompletterar följande EG-förordningar:

1. rådets förordning (EG) nr 2679/98 av den 7 december 1998 om den inre marknadens sätt att fungera i samband med den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna

2. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av rådets beslut (EG) nr 3052/95

3. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/9, såvitt avser marknadskontroll.

I denna förordning finns också föreskrifter som statliga och kommunala myndigheter ska iaktta när de utarbetar regler som kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Av 1 § framgår att förordningen kompletterar förordningarna (EG) nr 2679/98, (EG) nr 764/2008 och, såvitt avser marknadskontroll, förordning (EG) nr 765/2008. Det framgår också att förordningen innehåller andra föreskrifter som statliga och kommunala myndigheter ska iaktta när de utarbetar regler som kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Det avsnitt som inte alls omfattas av EG-förordningarna är bestämmelser som rör utformningen av föreskrifter som kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor 5–7 §§. Som förklarats i avsnitt 9.3 anser utredningen att dessa

bestämmelser har en viktig funktion i en övergripande förordning om varor på den inre marknaden och på ett tydligt sätt hänger samman med nämnda EG-förordningar. Som förordningens rubrik antyder används uttrycket varor genomgående. Skälet till detta är att förordningen syftar till att öka genomslaget för den fria rörligheten för varor enligt EG-fördraget. Avsikten är dock inte att begreppet ”varor” ska skilja sig från begreppet ”produkter” som återfinns i EG-förordningarna. Definitionen av varor tas upp under 4 § nedan. (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.3.1.)

2 § Statliga och kommunala myndigheter ska verka för att principerna om fri rörlighet för varor, om icke-diskriminering, om ömsesidigt erkännande samt om nödvändighet och proportionalitet enligt denna förordning samt i förordningarna (EG) nr 2679/98, (EG) nr 764/2008 och (EG) nr 765/2008 får genomslag i Sverige.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.3.3 ovan, har haft sin förebild i 1 § i förslaget till lag om tjänster på den inre marknaden (prop. 2008/09:187). Förordningarna (EG) nr 2679/98, (EG) nr 764/2008 och (EG) nr 765/2008 innehåller bestämmelser som anknyter till EG-fördragets principer om fri rörlighet för varor. Dessa förordningar har beslutats på EU-nivå i syfte att förhindra att utländska varor diskrimineras i förhållande till inhemska varor, få genomslag för principen om ömsesidigt erkännande och säkerställa att alla former av marknadsingripande respekterar kraven på nödvändighet och proportionalitet. Utredningen har därför funnit det motiverat att införa en bestämmelse i förordningen om varor på den inre marknaden motsvarande den som har föreslagits i lagen om tjänster på den inre marknaden.

3 § Kommerskollegium ska verka för

1. en väl fungerande inre marknad som kännetecknas av fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital,
2. spridning av lättillgänglig och praktisk information till allmänhet och näringsliv om fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital på den inre marknaden,
3. en höjning av kunskapsnivån hos statliga och kommunala myndigheter om det regelverk och de grundläggande principer som gäller för den inre marknaden.

Kommerskollegium ska utföra de uppgifter som framgår av denna förordning.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.3.4 ovan, anges upplysningsvis Kommerskollegiums samlade ansvar för inremarknadsregelverket. Bestämmelsen går därmed utanför övriga bestämmelsers materiella tillämpningsområde. Det är mot denna bakgrund som förordningens rubrik har försetts med ett ”med mera”. Utredningen har funnit anledning att i det sammanhang som en övergripande varuförordning erbjuder, markera vilken roll Kommerskollegium bör ha när det gäller informationsspridning och kunskapshöjande insatser rörande regelverket för den inre marknaden m.m. I kommissionens rekommendation av den 29 juni 2009 om åtgärder för att förbättra den inre marknadens funktion (2009/524/EG) framhålls att medlemsstaterna bör säkerställa att det finns en samordningsfunktion för den inre marknaden inom deras nationella förvaltningar och stärka den. Detta bör även komma till uttryck i annat sammanhang, men utredningen anser att kollegiets samlade roll bör tydliggöras även här. I andra stycket anges att Kommerskollegium ska utföra de uppgifter som framgår förordning. Det är framför allt uppgifterna i 6, 19–21, 38 och 40–41 §§ som avses.

Definitioner

4 § Med behöriga myndigheter avses i denna förordning statliga och kommunala myndigheter som i enlighet med gällande författningar har behörighet att beslut om åtgärder som omfattas av förordning (EG) nr 764/2008.

Med samordnande myndigheter avses i denna förordning statliga myndigheter som, i enlighet med gällande författningar, har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning eller samordning inom ett visst sakområde.

Med föreskrivande myndigheter avses i denna förordning statliga och kommunala myndigheter som får besluta om föreskrifter som kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor.

Med varor avses i denna förordning alla industriellt framställda produkter och alla jordbruksprodukter, inklusive fiskprodukter.

Uttrycket behörig myndighet används i förordning (EG) nr 764/2008 och har definierats i den svenska kompletteringsförordningen (2009:52) om kontaktpunkt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter. Definitionen som där återges är: ”statliga och kommunala myndigheter som i enlighet med gällande författningar har behörighet att besluta om åtgärder som omfattas

av förordning (EG) nr 764/2008". Utredningen föreslårs samma definition i denna förordning.

Med "samordnande myndigheter" avses statliga myndigheter som, i enlighet med gällande författningar, har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning eller samordning inom ett visst sakområde. Denna definition återfinns också i förordning 2009:52. Skälet till att det behövs statliga samordnande myndighet är att det kan vara svårt, åtminstone inledningsvis, för myndigheter på lokal och regional nivå att identifiera vilken procedur som är tillämplig vid ett myndighetsbeslut om ett ingripande mot en vara. De bör därför understödjas av sektorsmyndigheter med vana att hantera EU-ärenden och gemenskapsrättsliga informationsförfaranden.

Föreskrivande myndigheter definieras som "statliga och kommunala myndigheter som får besluta om föreskrifter som omfattas av denna förordnings tillämpningsområde". Det är en vidsträckt definition, vilken täcker alla föreskrifter som kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor.

Slutligen preciseras att med "varor" avses alla industriellt framställda produkter och alla jordbruksprodukter, inklusive fiskprodukter. Definitionen av varor anses nödvändig, eftersom det i förordningen bara talas om "varor" medan det i EG-förordningarna talas om både varor och produkter. Den formulering som valts överensstämmer med 2 § 5 förordningen (1994:2029) om tekniska regler. Det som avses är i själva verket tillämpningsområdet för artikel 28 i EG-fördraget. I förordning (EG) nr 764/2008 talas om produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och som omfattas av artikel 28 i EG-fördraget (artikel 1.2) och i artikel 2.1 "alla produkter, inklusive jordbruks- och fiskeriprodukter". (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.3.2.)

Utformning av föreskrifter som kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor

5 § Vid utarbetande av en föreskrift som kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ska en föreskrivande myndighet:

1. undersöka om det finns en internationell eller europeisk standard på området eller förslag till sådan standard som kan förväntas antas samt utreda möjligheten att anpassa föreskriften till denna. En föreskrift bör ansluta till internationell eller europeisk standard, om det inte finns särskilda skäl för annat.

2. se till att föreskriften utformas så att den inte hindrar handeln med andra länder mer än som behövs för att tillgodose syftet med föreskriften, och

3. säkerställa att sådana varor som uppfyller likvärdiga krav enligt föreskrifter som gäller i något annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller, i fråga om industriellt framställda varor Turkiet, inte hindras tillträde till den svenska marknaden.

Paragrafen, som behandlas i avsnitten 9.3.5 och 9.3.6 ovan, bygger på 3 och 4 §§ förordningen (1994:2029) om tekniska regler, men är mer generellt formulerad och får ett mer vidsträckt tillämpningsområde än dessa paragrafer. Den ger instruktioner till både statliga och i förekommande fall kommunala myndigheter att inte uppställa hinder eller begränsningar i den fria rörligheten, om detta inte är helt nödvändigt med hänsyn till syftet med föreskriften. De ska också undersöka om det finns en internationell eller europeisk standard på området eller förslag till sådan standard som kan förväntas antas samt utreda möjligheten att anpassa föreskriften till denna. Det anges att en föreskrift bör ansluta till internationell eller europeisk standard, om det inte finns särskilda skäl för annat. I bestämmelsen anges även att föreskrivande myndigheter vid utarbetandet av föreskrifterna ska se till att varor som uppfyller likvärdiga krav enligt föreskrifter som gäller i något annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller i fråga om industriellt framställda varor Turkiet, inte ska hindras tillträde till den svenska marknaden. Det sist sagda innebär att myndigheten ska se till att dess föreskrifter tillåter att principen om ömsesidigt erkännande kan fungera när möjligheten att saluföra varor som uppfyller likvärdiga krav ska bedömas. Detta kan ske genom att en s.k. ömsesidighetsklausul införs i myndighetens föreskrifter.

6 § Den föreskrivande myndigheten ska samråda med Kommerskollegium om utformningen av en föreskrift som kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.3.7 ovan, anges att samråd med Kommerskollegium ska äga rum då en föreskrift kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor. Bestämmelsen har en motsvarighet i 5 § förordningen (1994:2029) om tekniska regler. Den senare förordningen omfattar dock inte kommunala myndigheter och det gör inte heller utredningens förslag till ny förordning

om informationsförfaranden och kontroll av regler. Mot denna bakgrund bör samrådsskyldigheten, utöver sin allmänna funktion, kunna fylla en funktion om Kommerskollegium vid samråd med en kommunal myndighet skulle finna att en kommunal föreskrift omfattas av anmälningsskyldighet enligt en EG-rättslig procedur. Kollegiet bör då verka för att en anmälan genomförs. Valet av underrättelseform beror på vilken EG-rättslig procedur som är tillämplig. Utredningen diskuterar de olika procedurer som gäller inom EU på varu- och tjänsteområdet i avsnitt 9.5 ovan. Det ska dock betonas att EG-rättslig anmälningsskyldighet när det gäller förslag till föreskrifter på kommunal nivå endast kan antas förekomma i mycket sällsynta fall.

7 § I förordningen (201X:XX) om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden finns föreskrifter som myndigheterna under regeringen ska iaktta beträffande regler som kan inskränka den fria rörligheten för varor och tjänster på den inre marknaden och som begränsar myndigheternas rätt enligt andra författningar att meddela föreskrifter.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.3.5 ovan, upplyses om att det finns skyldigheter för myndigheter att respektera de informationsförfaranden som omfattas av utredningens förslag till förordningen om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden, vilken föreslås ersätta förordningen (1994:2029) om tekniska regler.

Principen om ömsesidigt erkännande

8 § En behörig myndighet som har att tillämpa svenska föreskrifter med krav på varor ska inte hindra eller begränsa tillträdet till den svenska marknaden för varor som uppfyller krav som föreskrivs i bestämmelser i annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller, i fråga om industriellt framställda varor, Turkiet, utom i fall som avses i andra stycket.

Tillträde till den svenska marknaden för varor som avses i första stycket får hindras eller begränsas endast med stöd av tvingande hänsyn som anges i artikel 30 i fördraget om Europeiska gemenskapen eller med stöd av andra tvingande hänsyn som erkänns inom Europeiska unionen samt då hindret eller begränsningen står i proportion till det syfte som eftersträvas.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.3.6 ovan, återges principen om ömsesidigt erkännande som är bakgrunden till bestämmelserna i förordning (EG) nr 764/2008. Principen återges inte i någon specifik artikel i förordning (EG) nr 764/2008, utan enbart i ingressen till denna förordning. Det finns emellertid anledning att återge principen i förordningen. För det första ska principen om ömsesidigt erkännande iakttas *vid utformningen av en föreskrift* enligt 6 §. Mot denna bakgrund faller det sig naturligt att även ange att principen ska iakttas vid tillämpningen av nationella föreskrifter. För det andra har det framkommit i flera utredningar och undersökningar att principen om ömsesidigt erkännande inte tillämpas korrekt i Sverige. Det får därför anses lämpligt att det erinras om principen i detta sammanhang. För det tredje blir regleringen totalt sett mer begriplig om dess grundläggande regel kommer till uttryck. De förfaranden som föreskrivs i artikel 6 och 7 i förordning (EG) nr 764/2008 och erinras om i 9 och 10 §§ nedan utgår från principen om ömsesidigt erkännande och blir svårare att förstå om grundregeln saknas.

9 § Bestämmelser om vilket förfarande en behörig myndighet ska iaktta när den avser att fatta ett beslut som innebär att en varas tillträde till den svenska marknaden hindras eller begränsas samt bestämmelser om vilka följderna blir för det fall förfarandet inte iakttas finns i artikel 6 i förordning (EG) nr 764/2008.

I artikel 6 i förordning (EG) nr 764/2008 anges att en behörig myndighet som avser att fatta ett beslut som innebär att en varas tillträde till den svenska marknaden hindras eller begränsas ska underrätta den som berörs av beslutet om de regler som beslutet kan komma att grundas på och om tekniska eller vetenskapliga belägg för att det är motiverat av något av de allmänintressen som förtecknas i artikel 30 i fördraget om Europeiska gemenskapen eller av ett annat tvingande hänsyn av allmänintresse. Myndigheten ska också visa att beslutet är ändamålsenligt för att det eftersträvade målet ska uppnås och att det inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå det målet. Den som berörs av beslutet ska ges tillfälle att lämna synpunkter enligt närmare bestämmelser i samma artikel. Avslutningsvis anges att om myndigheten underlåter att följa nämnda förfarande anses produkten lagligen saluförd i landet. Utredningen anser att en explicit hänvisning bör finns till artikel 6 i

förordning (EG) nr 764/2008 i den svenska förordningen. Det är för det första viktigt att berörda myndigheter har klart för sig vilket förfarande som gäller och vilka följderna blir om det inte följs. För det andra finns en rad informationsskyldigheter som är kopplade till förfarandet i artikel 6 i EG-förordningen, vilka måste regleras i den svenska förordningen. Dessa informationsförfaranden blir svårbegripliga, om det inte anges vad artikel 6 innebär. (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.3.6–7.)

10 § Bestämmelser om när en behörig myndighet får fatta beslut om att tillfälligt hindra eller begränsa en varas tillträde till den svenska marknaden finns i artikel 7 i förordning (EG) nr 764/2008.

I artikel 7 i förordning (EG) nr 764/2008 anges de exceptionella fall då en behörig myndighet får fatta beslut om att tillfälligt hindra eller begränsa en varas tillträde till den svenska marknaden. Det är viktigt att det erinras om detta i den svenska förordningen. Dessutom finns informationsskyldigheter kopplade till artikel 7 som framstår som svårbegripliga om det inte erinras om innehållet i artikel 7. (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.3.6–7.)

11 § En behörig statlig myndighet som lämnar meddelanden och underrättelser till berörda ekonomiska aktörer enligt artikel 6 i förordning (EG) nr 764/2008 ska samtidigt lämna information om detta till Kommerskollegium.

Länsstyrelser ska dock lämna sådan information till den samordnande myndigheten. Denna ska informera Kommerskollegium om den mottagna informationen.

Paragrafen motsvarar 5 § förordningen (2009:52) om kontaktpunkt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter. Innehållet har dock förenklats något. (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.3.7.)

12 § En behörig kommunal myndighet som lämnar meddelanden och underrättelser till berörda ekonomiska aktörer enligt artikel 6 i förordning (EG) nr 764/2008 ska samtidigt lämna information om detta till den samordnande myndigheten. Informationen behöver inte samtidigt lämnas till länsstyrelser. Den samordnande myndigheten ska informera Kommerskollegium om den mottagna informationen.

Paragrafen, som behandlas under avsnitt 9.3.7, motsvarar 6 § förordningen (2009:52) om kontaktpunkt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter. Innehållet har dock förenklats något.

13 § En behörig myndighet som beslutar om tillfälligt förbud enligt artikel 7 i förordning (EG) nr 764/2008 ska i samband med att den underrättar den ekonomiske aktören och Europeiska gemenskapernas kommission även underrätta Kommerskollegium och, i tillämpliga fall, den samordnande myndigheten.

Paragrafen, som behandlas ovan under avsnitt 9.3.7, motsvarar 7 § förordningen (2009:52) om kontaktpunkt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter. Innehållet har dock förenklats något.

14 § Information enligt 11, 12 och 13 § ska lämnas utan dröjsmål.

Paragrafen motsvarar 8 § förordningen (2009:52) om kontaktpunkt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter.

15 § Bestämmelserna om underrättelseskyldighet för myndigheter som meddelar förbud, beslutar om begränsningar och andra liknande åtgärder finns också i 4 § förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen.

I syfte att knyta an till relevanta bestämmelser som rör den fria rörligheten för varor erinras om att det finns bestämmelserna om underrättelseskyldighet för myndigheter som meddelar förbud, beslutar om begränsningar och andra liknande åtgärder också i 4 § förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen.

Ömsesidigt erkännande av intyg och provningsrapporter m.m.

16 § Bestämmelser om ackreditering, bedömning av överensstämmelse och annan teknisk kontroll finns i lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll samt förordningen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll.

I paragrafen, som behandlas under avsnitt 9.3.8 ovan, anges att bestämmelser om ackreditering, bedömning av överensstämmelse och annan teknisk kontroll finns i lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll samt förordningen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll. Upplysningen är nödvändig, eftersom i nämnda författningar även finns definitioner av bl.a. sådana organ för bedömning av överensstämmelse som anges i nästa paragraf.

17 § Behöriga myndigheter ska erkänna intyg och provningsrapporter som utfärdats av organ för bedömning av överensstämmelse inom ett särskilt område vilka är ackrediterade för bedömning av överensstämmelse av ett ackrediteringsorgan i annat land inom Europeiska unionen enligt de förutsättningar som anges i artikel 5 i förordning (EG) nr 764/2008.

I paragrafen, som behandlas under avsnitt 9.3.8 ovan, erinras om skyldigheten i artikel 5 i förordning (EG) nr 764/2008 att erkänna intyg och provningsrapporter som utfärdats av organ för bedömning av överensstämmelse som är ackrediterade för bedömning av överensstämmelse av ett ackrediteringsorgan i annat land inom Europeiska unionen. Det är viktigt att i den svenska förordningen erinra om denna särskilda bestämmelse om ömsesidigt erkännande. En motsvarande bestämmelse om ömsesidigt erkännande av ackrediteringsintyg m.m. finns i 5 § förslaget till förordning om ackreditering och teknisk kontroll. Den senare bestämmelsen anknyter till artikel 11.2 i förordning (EG) nr 765/2008. Det är utredningens mening att de båda författningarna bör innehålla erinran om dessa två likartade förpliktelser. I avvaktan på klargörande rättsutveckling inom EU bör de ännu inte regleras gemensamt.

18 § Om en behörig myndighet finner skäl att ifrågasätta kompetensen hos ett ackrediterat organ eller ett organ som avses i 7 eller 11 §§ lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll, ska myndigheten underrätta Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

I artikel 5 i förordning (EG) nr 764/2008 anges att en behörig myndighet inte får ifrågasätta kompetensen hos ett organ för bedömning av överensstämmelse när den erhållit intyg eller provningsrapporter från ett sådant organ. Detta följer av principen om ömsesidigt erkännande, som förutsätter ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna. Det sagda hindrar dock inte att den behöriga myndigheten, om den likväl skulle finna skäl att ifrågasätta kompetensen hos ett sådant organ, anmäler detta förhållande till SWEDAC, som via sitt internationella nätverk har möjlighet att kontrollera om det föreligger något missförhållande och i förekommande fall föra upp frågan på lämplig nivå. (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.3.8.)

Kommerskollegiums uppgifter enligt förordning (EG) nr 764/20008

19 § Kommerskollegium är kontaktpunkt enligt artikel 9 i förordning (EG) nr 764/2008.

Paragrafen, som behandlas under avsnitt 9.3.4 ovan, motsvarar 2 § förordningen (2009:52) om kontaktpunkt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter.

20 § Kommerskollegium ska

1. utföra de uppgifter som ankommer på kontaktpunkten enligt artikel 10 i förordning (EG) nr 764/2008,
2. meddela Europeiska gemenskapernas kommission om fattade beslut enligt artikel 6.2 i förordningen,
3. fullgöra den årliga rapportering till Europeiska gemenskapernas kommission som följer av artikel 12.1 i förordningen, och
4. hålla regeringen och behöriga myndigheter underrättade om statistik samt om information av betydelse som kollegiet får i anledning av tillämpningen av förordningen.

Paragrafen, som behandlas under avsnitten 9.3.4 och 9.3.7 ovan, motsvarar 3 § förordningen (2009:52) om kontaktpunkt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter.

21 § Behöriga myndigheter och samordnande myndigheter ska till Kommerskollegium lämna den information som behövs för att kollegiet ska kunna fullgöra de uppgifter som följer av artikel 10 i förordning (EG) nr 764/2008.

Paragrafen, som behandlas under avsnitt 9.3.7 ovan, motsvarar 10 § förordningen (2009:52) om kontaktpunkt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter.

Marknadskontroll

22 § Med marknadskontroll avses i denna förordning

1. sådan marknadskontroll som omfattas av förordning (EG) nr 765/2008 och i den förordningen definieras som den verksamhet som bedrivs och de åtgärder som vidtas av en myndighet för att se till att en vara överensstämmer med de krav som fastställs i relevant harmoniserad gemenskapslagstiftning och inte hotar hälsan, säkerheten eller andra aspekter av skyddet av allmänintresset och
2. den verksamhet som bedrivs och de åtgärder som vidtas av en myndighet för att se till att en vara som gjorts tillgänglig på marknaden uppfyller krav som fastställs i annan lagstiftning än sådan som avses i 1.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.3.9 i detta betänkande, innehåller en definition av begreppet marknadskontroll för tillämpningen av förevarande förordning.

I första punkten hänvisas till definitionen i förordning (EG) nr 765/2008, vilken innehåller en definition av marknadskontroll som är bindande för svenska förhållanden.

I andra punkten vidgas definitionen för att innefatta fler tillsynsåtgärder i marknadskontrollen än vad som uttryckligen föreskrivs i förordning (EG) nr 765/2008, såsom hittills varit fallet i Sverige. Detta gäller i synnerhet varor på det icke harmoniserade området. Det vore olyckligt om inte all marknadskontroll omfattades av förevarande förordning, det vill säga marknadskontroll såväl på det harmoniserade området som på det icke-harmoniserade området. Det är dock viktigt att dessa båda former av marknadskontroll hålls isär i de följande paragraferna.

23 § Med marknadskontrollmyndighet avses en statlig eller kommunal myndighet som ansvarar för att genomföra marknadskontroll enligt 22 §.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.3.9 i detta betänkande, innehåller en definition av de myndigheter som omfattas av förevarande förordnings bestämmelser om marknadskontroll.

I paragrafen anges en generell definition av myndigheter som omfattas av förordningens bestämmelser. Såväl statliga som kommunala myndigheter omfattas, om de bedriver sådan verksamhet som definierats i 22 §. Det är av betydelse att det tydligt framgår att även kommunala myndigheter samt myndigheter som bedriver marknadskontroll på det icke-harmoniserade området (22 § 2) omfattas.

Utredningen föreslår inte att det föreskrivs att de myndigheter som anges i bilagan till förordningen utövar marknadskontroll, vilket är fallet enligt nu gällande reglering, eftersom detta skulle kunna ge intrycket av att förteckningen är uttömmande. Utredningen föreslår istället att de myndigheter som ingår i Marknadskontrollrådet återges i bilaga till förordningen. Se nedan under 34 §.

24 § En marknadskontrollmyndighet som utövar sådan marknadskontroll som avses i 22 § 1 ska uppfylla kraven i artikel 20.1 i förordning (EG) nr 765/2008 på att återkalla, dra tillbaka eller förbjuda varor som utgör en allvarlig risk och som kräver ett snabbt ingripande.

När myndigheten fattar beslut som avses i första stycket ska de hänsyn som föreskrivs i artikel 20.2 i förordning (EG) nr 765/2008 beaktas.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.3.9 i detta betänkande, utgör en erinran om innehållet i artikel 20 i förordning 765/2008. Avsikten är att förtydliga att de bestämmelser avseende åtgärder för marknadskontroll som återfinns i nämnda artikel gäller direkt för de myndigheter som bedriver marknadskontroll i enlighet med den förordningen.

Sådan marknadskontroll som avses i 22 § andra stycket omfattas således inte av bestämmelserna i artikel 20 i förordningen.

25 § En marknadskontrollmyndighet som utövar sådan marknadskontroll som avses i 22 § 1 ska iaktta bestämmelserna i artikel 21 i förordning (EG) nr 765/2008 när den vidtar åtgärder som avses i samma bestämmelse.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.3.9 i detta betänkande, utgör en hänvisning till de skyldigheter som följer av artikel 21 i förordning 765/2008. Myndigheterna måste bl.a. säkerställa att de åtgärder som vidtas är proportionella, och de måste ange exakt vilka grunder ett beslut att vidta åtgärder grundas på. Det är nödvändigt att precisera att dessa skyldigheter, som följer direkt av förordning 765/2008, åligger de marknadskontrollmyndigheter som utövar sådan marknadskontroll som avses i 22 § 1. I EG-förordningen anges enbart att det är skyldigheter som ankommer på medlemsstaterna.

Eftersom artikel 21 i förordning 765/2008 är av central betydelse, bör det erinras om de skyldigheter som följer av denna bestämmelse i en fristående paragraf i den svenska förordningen. Det framstår som mindre lämpligt att införa dessa skyldigheter i den katalogliknande uppräkning som finns i efterföljande 26 §.

26 § En marknadskontrollmyndighet som utövar sådan marknadskontroll som avses i 22 § 1 ska uppfylla kraven enligt förordning (EG) nr 765/2008 på att

1. informera allmänheten om sin marknadskontrollverksamhet och sina kontaktuppgifter enligt artikel 17.2,
2. ta emot klagomål, följa upp dessa och rapportera om risker relaterade till varor enligt artikel 18.2 a),
3. bevaka olyckor och hälsoskador som varorna misstänks ha orsakat enligt artikel 18.2 b),
4. kontrollera att korrigerande åtgärder har vidtagits i samband med olyckor och hälsoskador enligt artikel 18.2 c),
5. följa upp vetenskaplig och teknisk kunskap i säkerhetsfrågor enligt artikel 18.2 d),
6. utarbeta ett program för marknadskontroll för den sektor inom vilken myndigheten utför marknadskontroll och göra det tillgängligt enligt artikel 18.5 samt redovisa det årligen till regeringen,
7. utvärdera och se över sin marknadskontrollverksamhet och göra en redogörelse om denna tillgänglig för allmänheten enligt artikel 18.6, samt lämna redogörelse om verksamheten till regeringen vart fjärde år,
8. underrätta Europeiska gemenskapernas kommission om åtgärder som myndigheten vidtar eller avser att vidta samt ändring eller upphävande av sådan åtgärd som avses i artikel 22.1,

9. tillhandahålla Europeiska gemenskapernas kommission information om en ekonomisk aktörs frivilliga åtgärder enligt artikel 22.2,

10. tillhandahålla Europeiska gemenskapernas kommission sådan information som avses i artikel 23.2 och

11. tillhandahålla Europeiska gemenskapernas kommission och andra medlemsstater sådan information som avses i artikel 24.4.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.3.9 i detta betänkande, utgör en hänvisning till de skyldigheter som följer av bestämmelserna i artiklarna 17.2, 18.2 a)–d), 18.5, 18.6, 22.1, 22.2 23.2 och 24.4 i förordning 765/2008. Paragrafen utgör en sorts katalog med olika förpliktelser som följer för de myndigheter som är marknadskontrollmyndigheter enligt definitionen i 22 § 1 utöver de centrala förpliktelser som följer av §§ 24 och 25.

Paragrafen behövs för att förtydliga de förpliktelser som åligger marknadskontrollmyndigheterna enligt förordning 765/2008. Utan ett sådant förtydligande finns det risk för att myndigheterna tolkar förordningen felaktigt eller att inte alla myndigheter tolkar sina skyldigheter enligt förordningen på samma sätt. Det ger även berörda ekonomiska aktörer samt konsumenter bättre insyn i vad som åligger marknadskontrollmyndigheterna enligt EG-förordningen och den svenska förordningen.

När det gäller underrättelse till Europeiska kommissionen enligt artikel 22.1 i förordning 765/2008 (26 § 9) bör sådan underrättelse kunna göras via Konsumentverket som redan är ansvarigt för systemet för informationsutbyte inom EES i fråga om farliga konsumentvaror (RAPEX). Genom artikel 22 i förordning (EG) nr 765/2008 kan detta förfarande sägas utsträckas till att avses alla farliga produkter, dvs. inte bara farliga konsumentprodukter.

27 § Myndigheter som utövar marknadskontroll enligt 22 § 1 ska samverka med Tullverket enligt artikel 27–29 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008.

Paragrafen, som behandlas i avsnitten 9.3.9 och 9.11.4 i betänkandet, avser att behandla det förhållandet att tullmyndigheter enligt förordning 765/08 under vissa förhållanden ska uppskjuta övergången till fri omsättning av produkter och genast underrätta den nationella myndigheten med ansvar för marknadskontroll. De nationella myndigheter som har ansvar för marknadskontroll ska, sedan tullmyndigheten beslutat om kvarhållande av en produkt,

göra en bedömning av om produkten utgör en allvarlig risk för hälsa eller säkerhet, miljön eller andra allmänna intressen, åtföljs av nödvändig dokumentation, är märkt på ett korrekt sätt eller har försetts med falsk CE-märkning. Om produkten anses medföra en sådan allvarlig risk m.m. ska myndigheterna med ansvar för marknadskontroll vidta lämpliga åtgärder, till exempel att förbjuda att produkten släpps ut på marknaden eller se till att den märks med en upplysning om att den är farlig i enlighet med förordningen.

I förordning (EG) nr 765/2008 finns specifika bestämmelser angående tullmyndigheternas roll i samband med marknadskontrollarbetet i artikel 27–29. Bestämmelserna avser samarbetet mellan tullmyndigheter och marknadskontrollmyndigheter samt vissa processuella garantier.

Det krävs i denna förordning en bestämmelse som klargör skyldigheten för marknadskontrollmyndigheter att samarbeta med tullmyndigheterna.

28 § Bestämmelserna i 26 § 1 och 4 ska gälla även för marknadskontrollmyndigheter som utövar sådan marknadskontroll som avses i 22 § 2.

Vissa av skyldigheterna i 26 § bör gälla även för myndigheter som bedriver marknadskontroll på det icke harmoniserade området. De bör informera allmänheten om sin marknadskontrollverksamhet och sina kontaktuppgifter, vilket är en skyldighet som följer av artikel 17.2 i förordning (EG) nr 765/2008, och de bör kontrollera att korrigerande åtgärder har vidtagits i samband med olyckor och hälsoskador. (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.3.9.)

29 § En marknadskontrollmyndighet som utövar sådan marknadskontroll som avses i 22 § 2 ska bedöma behovet av marknadskontroll särskilt för varje varukategori. Vid bedömningen ska, om inte annat är föreskrivet, hänsyn tas till varornas egenskaper och risker med varorna, rapporterade skador, effekter av tidigare marknadskontroll, förekomst på marknaden och det förväntade användningsområdet. Vidare ska hänsyn tas till kontrollinsatser av andra myndigheter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.3.9 i detta betänkande, avser endast det icke-harmoniserade området. Den är avsedd att ge marknadskontrollmyndigheterna anvisningar om hur de ska genomföra

sin kontroll och säkra att tillräckliga hänsyn tas till relevanta faktorer och åtgärder som har vidtagits i andra stater inom EES.

Bestämmelsen behövs inte för varor inom det område som omfattas av förordning (EG) nr 765/2008, där det finns bestämmelser som kan sägas ha samma funktion. Inom det icke-harmoniserade området, det vill säga det som omfattas av § 22.2 i förevarande förordning, finns det däremot behov av anvisningar av sådant slag. Paragrafen motsvaras av 2 § förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor.

Det ska anmärkas att det finns regler för det icke-harmoniserade området även i andra författningar, framför allt i produktsäkerhetslagen och produktsäkerhetsförordningen, vilka ska tillämpas i situationer som motsvarar dem som regleras i förordning 765/2008. Det finns därför ingen anledning att i förevarande förordning införa ytterligare bestämmelser som ska gälla på det området.

30 § Marknadskontrollmyndigheter som utövar sådan marknadskontroll som avses i 22 § 2 ska samordna sina åtgärder så långt det är möjligt och ändamålsenligt.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.3.9 i detta betänkande, avser endast det icke-harmoniserade området och motsvaras av 3 § förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor. Bestämmelserna är avsedda att garantera att samråd och samordning äger rum även inom det icke-harmoniserade området, eftersom bestämmelserna i förordning (EG) nr 765/2008 då inte är tillämpliga. I praktiken ska dock samordningen enligt denna paragraf ske i samma ordning som den samordning som föreskrivs i artikel 24 i förordning 765/2008, dvs. inom ramen för Marknadskontrollrådet. Detta förenklar för såväl myndigheterna, vilka ska samordna sin marknadskontroll, som för de ekonomiska operatörerna och enskilda.

31 § Inom Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC) finns Marknadskontrollrådet.

Rådet ska

1. fungera som nationellt samordningsorgan i frågor om marknadskontroll,

2. stödja myndigheter som utövar marknadskontroll i syfte att främja effektivitet och balans i kontrollen på olika områden,

3. organisera kontinuerligt erfarenhetsutbyte,

4. utarbeta ett sådant allmänt program för marknadskontroll som åligger medlemsstaterna enligt artikel 18.5 i förordning (EG) nr 765/2008 och som ska följas upp och redovisas årligen till regeringen,

5. ansvara för förteckningen över ansvariga myndigheter och deras kontaktpersoner samt lämna denna information till Europeiska gemenskapernas kommission enligt artikel 17.1 i förordning (EG) nr 765/2008,

6. ansvara för att spridning av allmän information om marknadskontroll fungerar väl samt

7. underlätta allmänhetens och näringslivets kontakter med berörda marknadskontrollmyndigheter.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.3.9 i detta betänkande, avser Marknadskontrollrådets uppgifter. De uppgifter som omfattas avser såväl det harmoniserade som det icke-harmoniserade området, utom bestämmelserna i 33 § 4 och 5, vilka bara avser det område som regleras i förordning (EG) nr 765/2008. Bestämmelsen motsvarar 4 § förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor men har anpassats till de nya uppgifter som följer av förordning 765/2008.

32 § Generaldirektören för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll är rådets ordförande.

Paragrafen motsvarar 5 § förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor.

33 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll ansvarar för sekretariatsfunktionen i rådet.

Paragrafen fastställer att SWEDAC ska ansvara för sekretariatsfunktionen i rådet. Detta skiljer sig inte från vad som är fallet enligt 6 § förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor.

34 § Rådet ska bestå av myndigheter som utövar marknadskontroll samt Kommerskollegium och Tullverket. De myndigheter som ingår i rådet anges i bilagan till denna förordning.

Rådets ordförande utser representanter för de myndigheter som ska ingå i rådet efter förslag från myndigheterna i fråga.

I paragrafen anges att rådet ska bestå av myndigheter som utöver marknadskontroll samt Kommerskollegium och Tullverket. Med hänsyn till den vida definition av marknadskontrollmyndigheter som finns i 23 § kommer inte alla svenska marknadskontrollmyndigheter att ingå i rådet, men däremot bör de mest centrala marknadskontrollmyndigheterna vara representerade. Genom att de myndigheter som ingår i rådet anges i en bilaga till förordningen skapas en förteckning över vilka de centrala svenska marknadskontrollmyndigheterna är, vilket har ett informativt värde. Utredningen föreslår dock som framgått inte att det i likhet med nuvarande ordning bör föreskrivas att de myndigheter som anges i bilagan till förordningen utövar marknadskontroll, eftersom detta kan ge intryck av att förteckningen är uttömmande. Utredningen anser att nuvarande bilaga med tillägg av Kommerskollegium och Tullverket kan användas som utgångspunkt för en uppdaterad bilaga till den föreslagna förordningen.

I paragrafens andra stycke regleras hur representanterna för de myndigheter som deltar i Marknadskontrollrådets arbete ska utses.

Första stycket motsvarar med viss förändring 7 § och andra stycket 8 § förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor.

35 § Rådet ska samråda med representanter för andra myndigheter samt med företrädare för näringsliv, konsumenter och andra intressenter i syfte att inhämta synpunkter av betydelse för marknadskontroll.

Paragrafen är avsedd att reglera möjligheterna för Marknadskontrollrådet att samarbeta med och inhämta synpunkter från andra än de marknadskontrollmyndigheter som avses i 23 §. Denna möjlighet är viktig för att Marknadskontrollrådet ska kunna få största möjliga bredd och kvalitet på sin verksamhet. Bestämmelsen motsvarar 9 § förordningen(2005:893) om marknadskontroll av varor.

36 § Rådet ska upprätta en arbetsordning.

Paragrafen innebär ett krav på att rådet ska upprätta en arbetsordning för sitt arbete.

Bestämmelsen motsvarar 10 § förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor.

Åtgärder för undanröjande av faktiska hinder som påverkar handeln med varor

37 § I förordning (EG) nr 2679/98 finns bestämmelser som medlemsstaterna är skyldiga att uppfylla när det uppstår faktiska hinder för den fria rörligheten för varor.

I paragrafen, som behandlas under avsnitt 9.3.10 ovan, lämnas en upplysning om förordning (EG) nr 2679/98 och dess huvudsakliga innehåll. En sådan upplysning är nödvändig för att det ska vara möjligt att förstå den svenska förordningens systematik och de följande paragraferna.

38 § Kommerskollegium ska för Sveriges räkning

1. fullgöra den informationsskyldighet för medlemsstaterna som anges i artiklarna 3–5 i förordning (EG) nr 2679/98 och
2. ta emot sådan information som anges i artiklarna 4.2 och 5.1 i förordning (EG) nr 2679/98.

Paragrafen motsvarar 2 § förordningen (1999:762) om informationsskyldighet vid hinder för den fria rörligheten för varor.

39 § Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna, Tullverket och Kustbevakningen ska utan dröjsmål underrätta Kommerskollegium om

1. sådana hinder som avses i artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 2679/98 och som de får kännedom om i sin verksamhet och
2. de åtgärder som har vidtagits eller planeras för att undanröja hindret.

Paragrafen motsvarar 3 § förordningen (1999:762) om informationsskyldighet vid hinder för den fria rörligheten för varor.

Underrättelse till regeringen

40 § Om Kommerskollegium finner att det kan antas att föreskrifter, beslut eller andra åtgärder kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor i strid med Sveriges förpliktelser till följd av medlemskapet i EU, ska kollegiet snarast anmäla förhållandet det till regeringen.

Kommerskollegium ska även underrätta regeringen om kollegiet finner att föreskrifter avviker från en europeisk standard.

Genom paragrafen, som behandlas under avsnitt 9.3.11 ovan, åläggs Kommerskollegium att anmäla till regeringen när föreskrifter, beslut eller andra åtgärder kan hindra eller begränsa den fria rörligheten för varor i strid med Sveriges förpliktelser till följd av medlemskapet i EU. Det som krävs är att Kommerskollegium skyndsamt till regeringen anmäler sakförhållandet, dvs. förekomsten av föreskrifter, beslut eller andra åtgärder som kan vara oförenliga med Sveriges förpliktelser till följd av medlemskapet i EU. Det föreslås inte att Kommerskollegium i detta sammanhang åläggs att analysera om det förhåller sig så eller visa att det föreligger en överträdelse av EG-rätten.

En motsvarande underrättelseskyldighet bör gälla när Kommerskollegium får kännedom om att föreskrifter avviker från en *europeisk standard*, t.ex. i samband med att samråd äger rum en föreskrivande myndighet. Syftet med underrättelseskyldigheten är att göra regeringen uppmärksam på fall som leder till begränsningar av den fria rörligheten för varor och tjänster på den inre marknaden. Om avvikelse från en *internationell standard* får denna innebörd bör sålunda kollegiet underrätta regeringen även i detta fall.

Samråd

41 § Statliga och kommunala myndigheter får samråda med Kommerskollegium angående frågor som regleras i denna förordning, utom i 22–36 §§ samt i förordningarna (EG) nr 2679/98 och (EG) nr 764/2008. Myndigheterna får samråda med Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll i frågor som regleras i 22–36 §§ i denna förordning samt i förordning (EG) nr 765/2008.

Genom paragrafen, som behandlas under avsnitt 9.3.12 ovan, införs en allmän samrådsmöjlighet som kan utnyttjas av berörda myndigheter. Kommerskollegium svarar för samråd när det gäller merparten av förordningen, liksom i fråga om EG-förordningarna (EG) nr 2679/98 (EG) och 764/2008. SWEDAC svarar dock för samråd avseende marknadskontroll och frågor som rör dessa delar i förordning (EG) nr 765/2008.

Bemyndigande

42 § Kommerskollegium får meddela de föreskrifter som behövs för verkställighet av denna förordning med undantag av 22–36 §§. Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll får meddela de föreskrifter som behövs för verkställighet av 22–36 §§ i denna förordning.

Enligt paragrafen, som behandlas under avsnitt 9.3.12 ovan, ges såväl Kommerskollegium som SWEDAC behörighet att vid behov utfärda egna föreskrifter inom de respektive ansvarsområden som förordningen tilldelar dem.

11.2 Förslag till lag om ackreditering och teknisk kontroll

Ändring av lagens namn

Lagen (1992:1119) om teknisk kontroll med tillhörande förordning (2005:894) innehåller övergripande bestämmelser om det svenska systemet för provning och teknisk kontroll. Lagstiftningen kompletteras av särskilda regelverk inom olika sektorer. Till följd av införandet av förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter förändras funktionen hos denna lag. Dess huvudsakliga innehåll kommer framdeles att bestå av bestämmelser som kompletterar nämnda EG-förordning såvitt avser ackreditering och bedömning av överensstämmelse. EG-förordningens definitioner blir därmed gällande inom ramen för lagens tillämpningsområde.

Utredningen anser att det mot denna bakgrund är lämpligt att ändra lagens rubrik för att denna bättre ska överensstämma med författningens nya funktion och syfte. Utredningen har stannat för att föreslå ”Lag om ackreditering och teknisk kontroll”. (Frågan behandlas ovan i avsnitt 9.4.1.)

Tillämpningsområde och definitioner

1 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93, såvitt avser ackreditering och CE-märkning.

Denna lag tillämpas också i fråga om

1. organ som anmäls till Europeiska gemenskapernas kommission och de andra medlemsstaterna för uppgifter i samband med bedömning av överensstämmelse enligt harmoniserad gemenskapslagstiftning,

2. organ som anmäls till Europeiska gemenskapernas kommission för uppgifter i samband med bedömning av överensstämmelse enligt avtal om ömsesidigt erkännande i samband med bedömning av överensstämmelse som Europeiska gemenskapen träffat med tredje land, och

3. riksmätplatser m.m. för mätning.

Av 1 § framgår att lagen kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 såvitt avser ackreditering och CE-märkning. Härutöver fyller emellertid lagen vissa andra med detta sammanhängande funktioner som också följer av 1 §. Lagen tillämpas också i fråga om organ som anmäls till Europeiska kommissionen och de andra medlemsstaterna för uppgifter i samband med bedömning av överensstämmelse enligt harmoniserad gemenskapslagstiftning på skilda områden (s.k. anmälda organ) samt enligt avtal om ömsesidigt erkännande i samband med bedömning av överensstämmelse som Europeiska gemenskapen träffat med tredje land (s.k. utsedda organ), och slutligen i fråga om riksmätplatser m.m. för mätning. (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.4.1.)

2 § För denna lag gäller de definitioner som finns i förordning (EG) nr 765/2008.

I 2 § preciseras att för lagen gäller de definitioner som finns i förordning (EG) nr 765/2008. Detta är en viktig precisering eftersom ett av syftena med förordning (EG) nr 765/2008 är att införa enhetliga begrepp och definitioner när det gäller bl.a. ackreditering, bedömning av överensstämmelse och CE-märkning i alla medlemsstater. (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.4.1.)

3 § Bedömning av överensstämmelse och annan teknisk kontroll utförs enligt denna lag av eller under medverkan av organ som avses i 1 § 1 eller ackrediterade organ om kontrollen är

1. föreskriven i lag eller annan författning,
2. har ålagts någon genom beslut av en myndighet, eller
3. annars har särskilda rättsverkningar enligt föreskrift i lag eller annan författning.

Paragrafen motsvaras av 2 § i lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

Ackreditering genom Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll

4 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll är nationellt ackrediteringsorgan och handhar ackreditering enligt förordning (EG) nr 765/2008.

Enligt förordning (EG) nr 765/2008 ska varje medlemsstat utse ett ”nationellt ackrediteringsorgan” (artikel 4.1). Ett nationellt ackrediteringsorgan är enligt samma förordning (artikel 2.11) ”det enda organet i en medlemsstat som har statligt bemyndigande att genomföra ackrediteringar”. Mot denna bakgrund preciseras i 4 § att SWEDAC är nationellt ackrediteringsorgan i Sverige. (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.4.1.)

5 § Beslut om ackreditering meddelas av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll. Beslut varigenom ackreditering beviljas meddelas genom utfärdande av ackrediteringsintyg. Sådant intyg gäller för viss tid eller tills vidare.

Ackrediteringsintyget ska ange de villkor som gäller för den ackrediterade verksamheten och som det ackrediterade organet är skyldigt att uppfylla.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll ska i enlighet med artikel 5.4 i förordning (EG) nr 765/2008 begränsa eller, tillfälligt eller slutgiltigt, återkalla ett ackrediteringsintyg om de förutsättningar som anges i den nämnda artikeln föreligger.

Av 5 § framgår att beslut om ackreditering meddelas av SWEDAC och att detta sker genom beviljande av ackrediteringsintyg som gäller viss tid eller tills vidare. Det framgår också att SWEDAC i

enlighet med artikel 5.4 i förordning (EG) nr 765/2008 ska begränsa eller, tillfälligt eller slutgiltigt, återkalla ett ackrediteringsintyg om de förutsättningar som anges i den nämnda artikeln föreligger. I den svenska språkversionen av förordning 765/2008 står ”helt” i stället för ”slutgiltigt”, men slutgiltigt har valts för den svenska lagen. I artikel 5.4 i förordning (EG) nr 765/2008 anges att ”om ett nationellt ackrediteringsorgan bedömer att ett organ för bedömning av överensstämmelse som erhållit ett ackrediteringsintyg inte längre har nödvändig kompetens för att bedriva specifik verksamhet inom bedömning av överensstämmelse, eller allvarligt underlåtit att uppfylla sina skyldigheter, ska ackrediteringsorganet inom rimligt tid vidta alla lämpliga åtgärder för att begränsa, eller tillfälligt helt återkalla ackrediteringsintyget.” Det är viktigt att det erinras om denna skyldighet i lagen. (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.4.1–2.)

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter som behövs för utförandet av ackreditering enligt förordning (EG) nr 765/2008.

Genom § 6 bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela de föreskrifter som behövs för utförandet av ackreditering enligt förordning (EG) nr 765/2008. SWEDAC bemyndigas att meddela föreskrifter i förordningen om ackreditering och teknisk kontroll. (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.4.1.)

Organ som ska anmälas till Europeiska gemenskapernas kommission

7 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll fattar beslut om att utse de organ som ska anmälas till Europeiska gemenskapernas kommission och de andra medlemsstaterna för uppgifter i samband med bedömning av överensstämmelse enligt harmoniserad gemenskapslagstiftning.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll anmäler de organ som har utsetts samt underrättar Europeiska gemenskapernas kommission och de andra medlemsstaterna om alla relevanta ändringar av anmälan.

Paragrafen motsvarar gällande 3 § lagen om teknisk kontroll, men SWEDAC:s roll har även förtydligats i förhållande till denna.

Istället för ”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer” anges klart och tydligt att det är SWEDAC som fattar beslut om att utse anmälda organ samt utför själva anmälan till Europeiska kommissionen. Det görs också skillnad på uppgiften att utse och anmäla sådana organ, eftersom man skiljer på dessa båda uppgifter i det EG-rättsliga regelverket. (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.4.1–2.)

8 § De organ ska anmälas som begär det och som uppfyller de krav som ställs på de organ som ska utföra den uppgift anmälan avser.

Innan organet anmäls ska Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll i samråd med berörda myndigheter ha gjort en bedömning om organet uppfyller dessa krav.

De organ som ska anmälas enligt 7 § ska vara ackrediterade enligt denna lag. Organen ska anses uppfylla kraven i motsvarande utsträckning för den uppgift anmälan avser.

Tredje stycket ska inte tillämpas i den mån annat är föreskrivet i detta avseende i någon annan författning.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 4 § lagen (1992:1119) om teknisk kontroll. Ett nytt tredje stycke tillförs dock som anger att de organ som ska anmälas enligt 4 § ska vara ackrediterade enligt lagen, såvida inte annat föreskrivas annan författning. Att kräva ackreditering som grund för bedömningen av anmälda organ har tidigare föreslagits inom ramen för SOGS (Senior Officials Group on Standards and Conformity Assessment Policy) och EA (The European co-operation for Accreditation). Syftet med detta är att uppnå en mer enhetlig bedömning av anmälda organ med hänsyn till att bedömningen av kompetensen hos anmälda organ har varierat mycket mellan medlemsstaterna. Även SWEDAC har förespråkat ett sådant system. Möjligheten för medlemsstaterna att ställa krav på ackreditering för anmälda organ följer av artikel R14.2 i beslutet 768/2008/EG om en gemensam ram för saluföring av produkter, vari anges att medlemsstaterna får bestämma att den bedömning och kontroll som ska göras av organ som ska anmälas ska utföras av ett nationellt ackrediteringsorgan i den betydelse som anges i och i enlighet med förordning (EG) nr 765/2008. Av artikel 5.2 i förordningen 765/2008 framgår vidare att ackreditering är det huvudsakliga sättet att säkerställa kompetensen hos anmälda organ, även om medlemsstaterna ges möjlighet att använda ett annat system. (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.4.2.)

9 § Ett organ som utsetts och anmälts i enlighet med 7 § får bedriva sådan verksamhet endast om Europeiska gemenskapernas kommission eller de andra medlemsstaterna inte har rest invändningar inom den tid som anges i författning som är tillämplig på det område anmälan avser.

Endast ett sådant organ ska anses vara ett anmält organ i enlighet med den gemenskapsrättsakt som anmälan avser.

Paragrafen är ny och anger att ett organ som utsetts och anmälts i enlighet med 4 § får bedriva sådan verksamhet endast om Europeiska kommissionen eller de andra medlemsstaterna inte har rest invändningar inom den tid som anges i författning som är tillämplig på det område anmälan avser. Endast ett sådant organ ska anses vara ett anmält organ i enlighet med den gemenskapsrättsakt som anmälan avser.

Det är viktigt att det framgår av lagen att det inte är tillräckligt att ett organ blir utsett och anmält för att det ska kunna verka som anmält organ. Det ska nämligen i framtida sektorsdirektiv finnas en s.k. stand-still period som ska löpa ut innan organet får börja verka som anmält organ. Detta följer av artikel R23.5 i beslut 768/2008/EG. I denna bestämmelse föreskrivs att det berörda organet får bedriva verksamhet som anmält organ endast om kommissionen eller de andra medlemsstaterna inte har rest invändningar inom två veckor efter anmälan, i de fall då ett ackrediteringsintyg används, eller inom två månader efter anmälan, i de fall då ackreditering inte används. Endast ett sådant organ ska anses vara ett anmält organ i enlighet med den rättsakt som är tillämplig beträffande den aktuella produktkategorin. Införandet av detta förfarande sker successivt i sektorslagstiftningen, varför det hänvisas till ”författning som är tillämplig på det område anmälan avser”. Om det saknas föreskrifter om detta förfarande i den sektorslagstiftning som gäller på produktområdet ifråga, behöver sålunda inte hänsyn tas till denna paragraf.

10 § Om ett anmält organ inte längre uppfyller de krav som gäller för uppgiften eller underlåter att fullgöra sina skyldigheter, ska anmälan, beroende på hur allvarlig underlåtelsen att uppfylla kraven eller fullgöra skyldigheten är, begränsas eller, tillfälligt eller slutgiltigt, återkallas. Beslut om begränsning och återkallelse fattas av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

I paragrafen anges att om ett anmält organ inte längre uppfyller de krav som gäller för uppgiften eller underlåter att fullgöra sina skyldigheter, ska anmälan, beroende på hur allvarlig underlåtelsen att uppfylla kraven eller fullgöra skyldigheten är, begränsas eller, tillfälligt eller slutgiltigt, återkallas. Beslut om begränsning och återkallelse fattas av SWEDAC. Bestämmelsen är ny och har föreslagits av utredningen om provning och teknisk kontroll (SOU 2006:113). Som framgått ansvarar SWEDAC i dag för att utse de organ som ska anmälas till Europeisk kommissionen för uppgifter i samband med bedömning av överensstämmelse enligt bestämmelser som gäller inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (anmälda organ). Den föreslagna ändringen syftar till att möjliggöra att SWEDAC på motsvarande sätt även ska kunna återkalla anmälan för organ som inte längre uppfyller de krav som gäller för uppgiften. Eftersom det även föreslås (se under 33 § nedan) att beslut om anmälan respektive återkallelse ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol, bör det redan av lagen framgå att beslut i sådana ärenden fattas av SWEDAC.

11 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll fattar beslut om att utse de organ som ska anmälas till Europeiska gemenskapernas kommission för uppgifter i samband med bedömning av överensstämmelse enligt avtal om ömsesidigt erkännande i samband med bedömning av överensstämmelse som Europeiska gemenskapen träffat med tredje land.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll anmäler de organ som har utsetts till Europeiska gemenskapernas kommission samt underrättar denna om ändringar i anmälan.

Organ som ska anmälas till Europeiska kommissionen för uppgifter i samband med bedömning av överensstämmelse enligt avtal om ömsesidigt erkännande i samband med bedömning av överensstämmelse som Europeiska gemenskapen har träffat med tredje land (s.k. utsedda organ eller Conformity Assessment Bodies, CAB) omfattas i dag av 3–5 §§ lagen (1992:1119)om teknisk kontroll. I samband med att lagen anpassas till beslut 768/2008/EG och därmed också till de bestämmelser som förväntas finnas i EU:s framtida sektorslagstiftning, finns det anledning att skilja på anmälda organ och utsedda organ i den svenska lagtexten, eftersom de senare inte omfattas av samma krav enligt gemenskapslagstiftningen. (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.4.2–3.)

12 § Beträffande organ som avses i 11 § äger 8 § första och andra stycket samt 10 § motsvarande tillämpning.

Organ som avses i 11 § som genom ackreditering eller likvärdigt förfarande visas uppfylla kraven i tillämpliga standarder, ska anses uppfylla kraven i motsvarande avseende för den uppgift anmälan avser.

Det följer av paragrafen att organ enligt 11 § ska anmälas om de begär det och om de uppfyller de krav som ställs på de organ som ska utföra den uppgift anmälan avser. Innan organet anmäls ska vidare SWEDAC i samråd med berörda myndigheter ha gjort en bedömning av om organet uppfyller dessa krav (8 § första och andra stycket). Organ enligt 11 § behöver dock inte vara ackrediterade enligt lagen, eftersom EU:s gemensamma bestämmelser om ackreditering inte omfattar tredje land. Som framgår av andra stycket hindrar inte detta att utsedda organ genom ackreditering eller likvärdigt förfarande visar att de uppfyller kraven i tillämpliga standarder och på så sätt visar att de uppfyller kraven i motsvarande avseende för den uppgift anmälan avser. Om ett utsett organ inte längre uppfyller de krav som gäller för uppgiften eller underlåter att fullgöra sina skyldigheter, ska anmälan, beroende på hur allvarlig underlåtelsen att uppfylla kraven eller fullgöra skyldigheten är, begränsas eller, tillfälligt eller slutgiltigt, återkallas. Beslut om begränsning och återkallelse fattas av SWEDAC (jfr 10 §). (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.4.2.)

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter i fråga om organ som ska anmälas enligt 7 eller 11 §§.

Paragrafen motsvarar 5 § lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

Riksmätplatser och laboratorier för mätning

14 § Med riksmätplats avses ett organ som enligt denna lag har utsetts att för viss storhet officiellt svara för sådan mätning som i förhållande till nationella mätnormaler eller vetenskapligt definierade måttenheter säkerställer riktigheten av mätningar som utförs inom landet, och se till att dessa mätnormaler och måttenheter är anknutna till internationellt antagna enheter.

Paragrafen motsvarar 11 § lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

15 § En riksmätplats utses av regeringen för en eller flera storheter.

Paragrafen motsvarar 12 § lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

16 § Laboratorier som bedriver mätteknisk verksamhet kan ackrediteras enligt denna lag att utföra mätning som inte ska utföras vid en riksmätplats.

Paragrafen motsvarar 13 § lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

CE-märkning

Utöver lagen om teknisk kontroll, påverkas lagen (1992:1534) om CE-märkning av förordning (EG) nr 765/2008. Den lagen innehåller allmänna bestämmelser om CE-märkning, t.ex. hur CE-symbolen ska se ut och anbringas samt bestämmelser om förbud mot märkning med andra märken som lätt kan förväxlas med CE-märket. CE-märkning sammanhänger med ”bedömning av överensstämmelse” även om märkningen utförs av tillverkaren själv. Även lagen om CE-märkning får en ny funktion till följd av förordning (EG) nr 765/2008, eftersom de övergripande bestämmelserna om CE-märkning finns i denna förordning. Lagen om CE-märkning kommer därför huvudsakligen att bestå av kompletterande bestämmelser till förordning 765/2008. Mot denna bakgrund anser utredningen att det finns skäl att överföra bestämmelserna om CE-märkning till lagen om ackreditering och teknisk kontroll. Bestämmelsernas inbördes sammanhang är nära, och överensstämmelsen med den EG-rättsliga systematiken ökar, om en sådan sammanslagning genomförs. (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.4.4.)

17 § Regler om CE-märkning finns, förutom i denna lag, i förordning (EG) nr 765/2008 samt i sektorslagstiftning som genomför harmoniserad gemenskapslagstiftning.

I paragrafen, som behandlas under avsnitt 9.4.4 ovan, anges att bestämmelser om CE-märkning finns både i förordning (EG) nr 765/2008 och inom olika sektorer där gemenskapslagstiftning har genomförts. Det är en nödvändig upplysning eftersom gemenskapslagstiftningen kommer att anpassas stegvis till bestämmelserna i förordning (EG) nr 765/2008 och beslut 768/2008 framöver. Det kommer att finnas dubbelreglering och smärre avvikelser under en övergångstid.

18 § CE-märkningen ska ske på sådant sätt att den blir väl synlig, lättläst och beständig.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om undantag från bestämmelserna i första stycket, om detta är påkallat av harmoniserad gemenskapslagstiftning.

Paragrafen motsvarar 4 § och delar av 5 § lagen (1992:1534) om CE-märkning.

19 § Om en produkt har CE-märkts trots att den inte överensstämmer med de krav som gäller för CE-märkning, ska den som ansvarar för CE-märkningen omedelbart vidta rättelse så att överträdelsen upphör.

Paragrafen motsvarar 5 a § lagen (1992:1534) om CE-märkning.

20 § Märkning, symboler och inskriptioner som kan vara vilseledande för tredje man i fråga om CE-märkets innebörd eller utformning får inte anbringas på produkter. Annan märkning får anbringas på produkterna, om den inte försämrar CE-märkets synlighet eller läsbarhet, eller ändrar dess innebörd.

Paragrafen, som behandlas under 9.4.4 ovan, överensstämmer med de krav som följer av artikel 30.5 i förordning (EG) nr 765/2008. Enligt denna artikel ska det vara förbjudet att på produkter anbringa märkning, symboler och inskriptioner som kan vara vilseledande för tredje part i fråga om CE-märkets innebörd eller utformning. Annan märkning får anbringas på produkterna, för-

utsatt att den inte försämrar CE-märkningens synlighet eller läsbarhet eller ändrar dess innebörd.

Tillsyn

21 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll utövar tillsyn i enlighet med artikel 5.3 i förordning (EG) nr 765/2008.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll utövar vidare tillsyn över verksamheter som avses i 7, 11 och 14 §§ i denna lag eller i de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

I paragrafen anges att SWEDAC utövar tillsyn i enlighet med artikel 5.3 i förordning (EG) nr 765/2008. I denna artikel anges att nationella ackrediteringsorgan ska utöva tillsyn över de organ för bedömning av överensstämmelse som det har utfärdat ackrediteringsintyg för. Det är också nödvändigt att precisera att SWEDAC utövar tillsyn över viss annan verksamhet som avses i lagen eller de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Som framgått tillämpas också lagen i fråga om anmälda och utsedda organ samt i fråga om riksmätplatser m.m. för mätning. Tillsyn över CE-märkningsbestämmelserna regleras dock inte i lagen, utan åvilar varje sektorsmyndighet.

22 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll har rätt att hos de organ som omfattas av tillsynen på begäran få tillträde till lokaler samt upplysningar och handlingar i den utsträckning som behövs för tillsynen.

Paragrafen motsvarar 18 § lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

Avgifter m. m.

23 § Riksmätplatser får ta ut avgift för att täcka kostnaderna för utförda mätningar enligt vad regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer närmare föreskriver.

Paragrafen motsvarar 19 § lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

24 § Ackrediterade organ ska betala avgift till Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll för att täcka kostnaderna för ackrediteringen och tillsynen.

Organ som bedöms enligt 8 § ska betala avgift till styrelsen för bedömningen och tillsynen.

Paragrafen motsvarar 20 § lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

Sekretess

25 § Den som har tagit befattning med ett ärende enligt denna lag får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han därvid fått veta om någons affärs- eller driftsförhållanden.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen motsvarar 22 § lagen (1992:1119) om teknisk kontroll, men hänvisningen till sekretesslagen har ersatts med en hänvisning till Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Sanktionsavgift

26 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll får ta ut sanktionsavgift av den som utan att ha kompetensbedömts av styrelsen enligt denna lag såsom ackrediterat eller anmält organ utger sig för att ha blivit det eller agerar som om den har blivit det.

Avgiften ska påföras den fysiska eller juridiska person som drev den verksamhet där överträdelsen inträffade.

Avgiften ska tas ut även om överträdelsen inte skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Avgiften tas ut med ett belopp som bestäms med hänsyn till överträdelsens art och omfattning, vad som är känt om personens ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt.

Avgiften tillfaller staten.

Utredningen föreslår att SWEDAC ska kunna ta ut sanktionsavgift av den som utan att ha kompetensprövats såsom ackrediterat eller anmält organ utger sig för att ha blivit det eller agerar som om den har blivit det. Förslaget överensstämmer med förslag från utredningen om provning och teknisk kontroll (SOU 2006:113). Utgångspunkten för denna utrednings förslag är att systemet med

sanktionsavgift ska vara snabbt, effektivt och proportionerligt och leda till ett omedelbart upphörande av eller avhållande från ett olovligt åberopande. För att sanktionsavgift ska påföras är det därför tillräckligt med att det rent objektivt kan konstateras att en överträdelse skett. Det är däremot inte nödvändigt att den enskilde t.ex. använt sig av SWEDAC:s ackrediteringsmärke. Även sådana situationer där den enskilde agerat på ett sådant sätt att *det framstår* som om han eller hon är ackrediterad eller ett anmält organ, utan att vara det, omfattas av sanktionsmöjligheten. Sanktionsavgiften omfattar såväl områden där ackreditering är föreskriven som det frivilliga området. De situationer i vilka olovligt åberopande av ackreditering eller ställning som anmält organ kan förekomma kan variera starkt, liksom omfattningen av åberopandet, förtjänsten till följd härav och den ekonomiska förmågan i övrigt.

(Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.4.5.)

27 § Om överträdelsen framstår som särskilt ursäktlig eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgift med fullt belopp, ska befrielse medges helt eller delvis.

Vid en prövning enligt 25 § kan det förekomma situationer då sanktionsavgiften som sådan framstår som rimlig, men där överträdelsen vid en samlad bedömning ändå kan framstå som mindre allvarlig eller avgiften för hög. För sådana situationer bör finnas möjlighet till hel eller delvis befrielse. I denna bedömning kan omständigheter av subjektiv natur beaktas. Då sanktionsavgift enligt förslaget ska påföras oberoende av uppsåt kan t.ex. det förhållandet att överträdelsen skett av oaktsamhet vara en sådan omständighet som kan medföra sänkning av sanktionsavgift. Däremot kan rent slarv eller okunnighet om regelverket inte åberopas som grund för befrielse. Andra exempel på befrielsegrundande omständigheter är t.ex. allvarlig sjukdom. Det får ankomma på rättspraxis att även utveckla grunderna för befrielse. I sakens natur ligger att en prövning av befrielsegrunder ska göras utan särskilt yrkande med utgångspunkt från vad som framgår av utredningen.

28 § Sanktionsavgift får inte tas ut för överträdelse som omfattas av vitesföreläggande, sanktionsavgift eller annan sanktion enligt annan lagstiftning.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll ska genast informera om beslut som fattats om att ta ut sanktionsavgift till de tillsynsmyndigheter eller andra som också har möjlighet att sanktionera överträdelsen.

Det måste beaktas att vissa sanktionsmöjligheter enligt annan lagstiftning redan finns på det område som den tänkta avgiften gäller. Kommuner kan i vissa fall påföra sanktionsavgifter för företag som saknar ackreditering, men som agerar på områden där ackreditering är föreskriven. Kommunerna har i sådana fall också möjlighet att besluta om föreläggande eller förbud vid vite. I vissa fall är det också ett brott att agera som om man vore ackrediterad utan att vara det.

Huvudregeln vid fastställande av vite är att det inte får kombineras med straff. Innebörden härav kan sägas vara att det inte bör vara möjligt att ingripa med både straff och vitespåföljd mot samma förfarande. Detsamma måste också antas gälla för vitespåföljd, sanktionsavgift eller liknande enligt annan lagstiftning. I ett enskilt fall gäller dock denna begränsning endast om det kan konstateras att s.k. gärningsidentitet föreligger, dvs. att det verkligen är samma överträdelse som de två åtgärderna riktar sig mot. Det ska vara överensstämmelse i tid och rum och adressaten måste givetvis vara densamma.

Det är vanligt förekommande att det i en och samma lagstiftning finns möjlighet att förelägga eller förbjuda vid vite samt möjlighet att påföra sanktionsavgift. Dock anges i allmänhet uttryckligen, eller framgår underförstått, att för samma gärning ska överträdelse inte kunna angripas på mer än ett sätt i ett enskilt fall. När det gäller frågan om hur två stadganden om sanktionsavgifter ska förhålla sig till varandra, har utredningen om provning och teknisk kontroll konstaterat att denna fråga visserligen inte har behandlats, men att en parallell bör kunna dras med vad som gäller för de fall där det stadgas om viten och sanktionsavgifter. Mot denna bakgrund bör det finnas en regel som garanterar att SWEDAC inte påför sanktionsavgift för en överträdelse som det redan påförts sanktionsavgift för enligt annan lagstiftning. Det bör även ställas krav på att SWEDAC ska informera berörda tillsynsmyndigheter om de beslut som har fattats. Motsvarande regler kan även behöva införas i övrig lagstiftning.

29 § Sanktionsavgift får endast tas ut om övervägande om avgift har delgivits den som anspråket riktar sig emot inom fem år från den tidpunkt då överträdelsen skedde.

Beslut eller dom varigenom någon påförs avgift ska genast sändas till länsstyrelsen i det län där den fysiska personen var bosatt eller den juridiska personen hade sitt säte vid tiden för Styrelsens för ackreditering och teknisk kontroll beslut. Avgiften ska betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet eller domen vann laga kraft. En upplysning om detta ska tas in i beslutet eller domen.

Om sanktionsavgift inte betalas inom den tid som anges i andra stycket, ska dröjsmålsränta tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Den obetalda avgiften och dröjsmålsavgiften ska lämnas för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

Med hänsyn till att påförande av sanktionsavgift till sin natur ligger nära straffsanktionering uppställs som ett ytterligare krav för påförande av avgift att den enskilde formellt delgivits ett övervägande om avgift.

Det föreslås en preskriptionstid på fem år, vilket innebär att ett övervägande måste ha delgivits den enskilde inom fem år från den tidpunkt då överträdelsen skedde. Om överträdelsen sker löpande eller under en längre tidsperiod räknas preskriptionstiden från det att överträdelsen upphörde. Vid fastställandet av sanktionsavgiftens storlek får dock endast beaktas sådana överträdelser som skett inom femårsfristen.

Skyldighet att rent faktiskt inkassera sanktionsavgiften bör ligga på länsstyrelsen i det län där den fysiska personen var bosatt eller den juridiska personen hade sitt säte. Dröjsmålsränta och överlämnade till indrivning bör ske enligt tillämpliga föreskrifter för detta.

30 § En påförd sanktionsavgift bortfaller om verkställighet inte skett inom fem år från det att beslutet vann laga kraft.

Ytterligare indrivningsåtgärder bör inte äga rum om inte verkställighet skett inom fem år från det att sanktionsavgiften påbörjades.

31 § Regeringen får meddela föreskrifter om sanktionsavgift enligt 26 §.

Utredningen anser att regeringen bör meddela närmare föreskrifter om sanktionsavgift, i likhet med vad som bl.a. gäller för miljösanktionsavgifter enligt 30 kap. miljöbalken. Se förordningen (1998:950) om miljösanktionsavgifter.

Ansvar vid CE-märkning

32 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot artikel 30.2 i förordning (EG) nr 765/2008 eller mot bestämmelserna om CE-märkning i denna lag döms till böter, om gärningen inte är belagd med straff enligt annan författning. Den som har åsidosatt ett vitesföreläggande eller överträtt ett vitesförbud som meddelats med stöd av annan författning, ska inte dömas till ansvar enligt första stycket för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Enligt artikel 30.6 i förordning (EG) nr 765/2008 ska medlemsstaterna se till att bestämmelserna om CE-märkning tillämpas korrekt och vidta lämpliga åtgärder i händelse av otillbörlig användning av märkning. Medlemsstaterna ska också vidta sanktioner för överträdelser, vilka får inbegripa straffrättsliga sanktioner för allvarliga överträdelser. Dessa sanktioner ska stå i proportion till överträdelsen och effektivt avskräcka från otillbörlig användning. Det är utredningens bedömning att 7 § lagen (1992:1534) om CE-märkning uppfyller dessa krav. Denna paragraf införs därför i lagen om ackreditering och teknisk kontroll.

Överklagande m.m.

33 § Beslut enligt 5, 7, 10, 11, 12, 22, 24 och 26 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen motsvarar 23 § lagen (1992:1119) om teknisk kontroll, men har vidgats till att även innefatta SWEDAC:s beslut att utnämna anmälda organ och utsedda organ. Detta överensstämmer med de förslag som framförts av utredningen om provning och teknisk kontroll (SOU 2006:1113). Denna anser att en uttrycklig överklagandemöjlighet ger möjlighet att komma till rätta med

eventuella felaktiga beslut och skapa likformiga villkor för beslut om anmälda resp. ackrediterade organ. Ofta är nämligen anmälda organ även ackrediterade, och en anmälan bygger i många fall på en ackreditering.

Enligt 10 § ges SWEDAC rätten att återkalla anmälningar av anmälda organ och av 12 § framgår att detta även gäller för s.k. utsedda organ. I båda fallen handlar det om beslut som fattas av SWEDAC. Utredningen om provning och teknisk kontroll har påpekat att det är rimligt att samma överklagandemöjlighet införs beträffande dessa beslut som i dag finns beträffande återkallelse av ackreditering.

Inremarknadsutredningen instämmer i dessa förslag. SWEDAC:s beslut om utnämnande av och om ackreditering av organ samt beslut om återkallelse av sådana beslut bör kunna överklagas. Dessa beslut är uttryck för myndighetsutövning och har betydelse för organets näringsverksamhet på den inre marknaden. Det följer både av Europakonventionen och allmänna EG-rättsliga principer att den som drabbas negativt av ett sådant beslut ska kunna överklaga det (se avsnitt 5.6.3).

Det ska slutligen noteras att beslut om sanktionsavgift som fattas av SWEDAC enligt denna paragraf kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol, vilket motsvarar EG-rättens och Europakonventionens krav. (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.4.6.)

34 § Om Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll återkallar en ackreditering enligt 5 § tredje stycket eller en anmälan av ett organ, som avses i 7 eller 11 §§, enligt 10 § får styrelsen besluta att återkallelsen ska gälla med omedelbar verkan.

Paragrafen motsvarar 24 § lagen (1992:1119) om teknisk kontroll men har vidgats till att även innefatta beslut om att återkalla en anmälan av ett anmält eller utsett organ som framgår av 10 § ovan. (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.4.2.)

35 § Om en tvist mellan en tillverkare och ett organ som avses i 7 § uppstår som rör tolkningen av en författningsregel, ska frågan hänskjutas till behörig sektorsmyndighet för beslut. Myndighetens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Utredningen anser också att beslut av anmälda organ ska kunna överklagas, men förordar här en ordning, där ärendet först hänskjuts till behörig sektorsmyndighet för beslut. Anmälda organ fattar beslut baserade på tekniska utvärderingar vilka det i normalfallet finns begränsat utrymme att ifrågasätta. För att klargöra att det inte handlar om en överprövning av den tekniska bedömning som ett anmält organ har gjort bör preciseras att överklagandet ska röra tolkningen av en författningsregel. Myndighetens beslut bör i sin tur kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, varigenom kravet på domstolsprövning tillgodoses. (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.4.6.)

Övergångsbestämmelse

Denna lag träder i kraft den XX 20XX då lagen (1992:1119) om teknisk kontroll och lagen (1992:1534) om CE-märkning upphör att gälla. Om det i lag eller annan författning hänvisas till bestämmelser i lagen (1992:1119) om teknisk kontroll eller lagen (1992:1534) om CE-märkning som har ersatts genom bestämmelser i denna lag, ska i stället de nya bestämmelserna tillämpas.

Det finns hänvisningar till lagen (1992:1119) om teknisk kontroll och lagen (1992:1534) om CE-märkning i andra författningar. Det är därför lämpligt att införa en övergångsbestämmelse som säkerställer att dessa hänvisningar, om de inte har hunnit ändras, äger fortsatt giltighet.

11.3 Förslag till förordning om ackreditering och teknisk kontroll

1 § För denna förordning gäller de definitioner som finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93.

I paragrafen, som behandlas under avsnitt 9.4.7 ovan, preciseras att för förordningen gäller de definitioner som finns i förordning (EG) nr 765/2008, i likhet med vad som gäller i fråga om förslaget till lag om ackreditering och teknisk kontroll.

Samrådsskyldighet

2 § Statliga myndigheter som får föreskriva att produkter, anläggningar eller motsvarande ska ha eller sakna vissa egenskaper eller som får föreskriva om krav på personer eller ledningssystem (föreskrivande myndigheter) ska samråda med Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll innan de meddelar föreskrifter om bedömning av överensstämmelse.

Systemet med bedömning av överensstämmelse har kommit att användas även avseende annat än renodlad provning och kontroll av tekniska egenskapskrav hos fysiska föremål, t.ex. ledningssystem för kvalitet, arbetsmiljö m.m. Statliga myndigheter meddelar mot denna bakgrund föreskrifter om bedömning av överensstämmelse avseende sådana krav. Mot denna bakgrund bör den tidigare samrådsbestämmelsen i 1 § förordningen (2005:894) om teknisk kontroll vidgas till att också omfatta krav på personer eller ledningssystem. Det är lämpligt att det finns samrådsskyldighet i alla de fall myndigheter föreskriver om bedömning av överensstämmelse. (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.4.7.)

Ackreditering

3 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll får meddela de föreskrifter som behövs för utförandet av ackreditering enligt förordning (EG) nr 765/2008.

En föreskrivande myndighet, som för bedömning av överensstämmelse eller annan teknisk kontroll föreskriver om krav på ackreditering för viss verksamhet, får meddela de särskilda föreskrifter om ackreditering som behövs för verksamheten. Myndigheten ska då samråda med Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll enligt 2 §.

Motsvarar i huvudsak 9 § i förordningen (2005:864) om teknisk kontroll.

4 § En statlig föreskrivande myndighet eller en statlig myndighet som har ansvar för marknadskontroll eller annan tillsyn får inte utan tillstånd av regeringen ansöka om

ackreditering för verksamhet som myndigheten avser att driva på uppdragsbasis. Ansökan om sådant tillstånd ska innehålla uppgift om

1. vilka särskilda skäl som finns för att bedriva verksamheten i myndighetsform, och

2. hur myndigheten har beaktat och löst frågorna om intressekonflikter och konkurrenssnedvridningar som kan uppstå till följd av myndighetens övriga verksamhet.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 10 § i förordningen (2005:864) om teknisk kontroll.

Ömsesidigt erkännande av ackrediteringsintyg m.m.

5 § Bestämmelser om ömsesidigt erkännande av tjänster som tillhandahålls av ackrediteringsorgan och dessa organs ackrediteringsintyg samt intyg som utfärdats av de organ för bedömning av överensstämmelse som har ackrediterats av dem finns i artikel 11.2 i förordning (EG) nr 765/2008.

Under rubriken ”Presumtion om överensstämmelse för nationella ackrediteringsorgan” anges i artikel 11.1 i förordning (EG) nr 765/2008 att nationella ackrediteringsorgan som uppvisar överensstämmelse med de kriterier som fastställs i den relevanta harmoniserade standarden, för vilken det offentliggjorts en hänvisning till Europeiska unionens officiella tidning, genom att framgångsrikt ha genomgått referentbedömning i enlighet med artikel 10, ska förutsättas uppfylla de krav som anges i artikel 8, dvs. de krav som gäller för nationella ackrediteringsorgan. I artikel 11.2 anges därefter att de nationella myndigheterna ska erkänna likvärdigheten hos de tjänster som tillhandahålls av de ackrediteringsorgan som har framgångsrikt genomgått referentbedömning i enlighet med artikel 10 och därmed, baserat på den presumtion som avses i artikel 11.1, godta dessa organs ackrediteringsintyg och de intyg som utfärdas av organ för bedömning av överensstämmelse som ackrediterats av dem.

Det är viktigt att det erinras om denna princip om ömsesidigt erkännande i den svenska förordningen. En motsvarande bestämmelse om ömsesidigt erkännande av intyg och provningsrapporter som utfärdats av organ för bedömning av överensstämmelse finns i artikel 5 i förordning (EG) nr 764/2008 och erinras om i 17 § förslaget till förordning om varor på den inre marknaden. Det är utredningens mening att de båda författningarna bör innehålla erinran om dessa två likartade förpliktelse. I avvaktan på klargörande rättsutveckling inom EU bör de ännu inte regleras gemensamt. (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.4.7.)

Organ som ska anmälas till Europeiska gemenskapernas kommission

6 § Organ som avses i 7 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll ska ha den kompetens som behövs för den uppgift anmälan avser och i övrigt vara lämpliga för uppgiften.

Paragrafen motsvarar 2 § förordningen (2005:894) om teknisk kontroll.

7 § Om det inte finns skäl för annat med hänsyn till den rättsakt som anmälan avser, ska det till grund för den bedömning som avses i 8 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll, förutom de krav som ställs för ackreditering eller, vid tillämpning av 8 § fjärde stycket lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll, krav i tillämpliga standarder för organen som ska anmälas, ligga de ytterligare krav som gäller för den uppgift anmälan avser.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 3 § förordningen (2005:894) om teknisk kontroll.

8 § Ett organ för bedömning av överensstämmelse som önskar utses till organ som ska anmälas enligt 7 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll ska vara etablerat i Sverige. Organet ska ge in en ansökan om att bli anmält till Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

Bestämmelser om de krav som gäller vid ansökan om att utses till anmält organ finns idag i 4 § förordningen (2005:894) om teknisk kontroll. Denna paragraf bör anpassas till motsvarande bestämmelser i beslut 768/2008. Av artikel R22.1 i detta beslut följer att ett organ för bedömning av överensstämmelse ska lämna in en ansökan om anmälan till den anmälande myndigheten i den medlemsstat där det är etablerat, dvs. i normalfallet har sitt säte. Ansökan ska enligt R22.2 åtföljas av en beskrivning av de bedömningar av överensstämmelse, den eller de moduler för bedömning av överensstämmelse och den eller de produkter som organet anser sig ha kompetens för samt ett ackrediteringsintyg, om det finns ett sådant, som utfärdats av ett nationellt ackrediteringsorgan och där det intygas att organet för bedömning av överensstämmelse uppfyller de krav som följer av gemenskapslagstiftningen på anmälda organ.

Det är utredningens uppfattning att det räcker med en övergripande bestämmelse om möjligheten att ansöka om att bli anmält organ. Det bör framgår att organet ska vara etablerat i Sverige. Det är tänkbart att istället ange att organet ska ha sitt säte i Sverige, men risken finns att uttrycket ”har sitt säte” uppfattas annorlunda än det gemenskapsrättsliga etableringsbegreppet, varför det framstår som lämpligare att hålla sig till terminologin i beslut 768/2008. Kraven på ansökan bör närmare regleras i SWEDAC:s föreskrifter (STAFS). (Paragrafen behandlas ovan i avsnitt 9.4.7.)

9 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll ska underrätta berörda departement och myndigheter om beslut som rör organ som ska anmälas enligt 7 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll.

En statlig myndighet får inte utan tillstånd av regeringen ansöka om att bli utsedd till organ som ska anmälas enligt 7 § eller 11 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll för en uppgift, för vilken även andra organ än myndigheter får anmälas. Ansökan om sådant tillstånd ska innehålla uppgift om

1. vilka särskilda skäl som finns för att bedriva verksamheten i myndighetsform, och

2. hur myndigheten har beaktat och löst frågorna om intressekonflikter och konkurrenssnedvridningar som kan uppstå till följd av myndighetens övriga verksamhet.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 5 § förordningen (2005:894) om teknisk kontroll, vars första stycke dock, återfinns i 7 § respektive 11 § förslaget till lag om ackreditering och teknisk kontroll.

10 § Innan Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll fattar beslut enligt 11 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll, ska samråd ske med berörda sektorsmyndigheter.

Paragrafen motsvarar delar av 5 §, första stycket, förordningen (2005:894) om teknisk kontroll

11 § Anmälan som avses i 7 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll ska göras med hjälp av det elektroniska anmälningsverktyg som utvecklats och förvaltas av Europeiska gemenskapernas kommission.

Anmälan ska innehålla uppgifter om

1. bedömningarna av överensstämmelse,
2. modulerna för bedömning av överensstämmelse och de berörda produkterna, samt
3. ett relevant intyg om kompetens.

I artikel R23.2 och 3 i beslut 768/2008 anges i fråga om anmälningar av anmälda organ som uppfyller föreskrivna krav att sådan anmälan ska ske med hjälp av det elektroniska anmälningsverktyg som utvecklats och förvaltas av Europeiska kommissionen och att anmälan ska innehålla detaljerade uppgifter om bedömningarna av överensstämmelse, modulerna för bedömning av överensstämmelse och de berörda produkterna samt ett relevant intyg om kompetens. Förordningen om ackreditering och teknisk kontroll bör innehålla dessa krav.

12 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll ska informera Europeiska gemenskapernas kommission om sina förfaranden för bedömning och anmälan av organ som avses i 7 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll samt om eventuella ändringar.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll ska på begäran ge Europeiska gemenskapernas kommission all information om grunderna för anmälan eller det anmälda organets fortsatta kompetens.

Bakgrunden till paragrafen är att utöver allmänna informationsskyldigheter följer av artikel R26 i beslut 768/2008 att Europeiska kommissionen ska undersöka alla fall där den tvivlar på att ett anmält organ har erforderlig kompetens eller att ett anmält organ fortsatt uppfyller de krav och fullgör de skyldigheter som det omfattas av, och även alla fall där den gjorts uppmärksam på att det föreligger sådana tvivel. Den anmälande medlemsstaten ska därför på begäran ge kommissionen all information om grunderna för anmälan eller det anmälda organets fortsatta kompetens. Om kommissionen konstaterar att ett anmält organ inte uppfyller eller inte längre uppfyller kraven för anmälan ska den meddela detta till den anmälande medlemsstaten och anmoda medlemsstaten att vidta erforderliga korrigerande åtgärder, t.ex. vid behov återkalla anmälan.

Denna informationsskyldighet omfattas av förordning (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen och skulle därmed inte nödvändigtvis behöva

regleras här. Paragrafen föreslås ändå införas eftersom skyldigheten tydliggörs i det sammanhang den hör hemma.

13 § För organ som avses i 11 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll äger 3 § samt 5–7 §§ motsvarande tillämpning.

Om det inte finns skäl för annat med hänsyn till den rättsakt som anmälan avser, ska det till grund för den bedömning som avses i 12 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll ligga tillämpliga standarder för organ som ska anmälas samt de ytterligare krav som gäller för den uppgift som anmälan avser.

Som framgått i samband med redovisningen av förslaget till ny lag om ackreditering och teknisk kontroll omfattas i dag organ som ska anmälas till Europeiska kommissionen för uppgifter i samband med bedömning av överensstämmelse enligt avtal om ömsesidigt erkännande i samband med bedömning av överensstämmelse (s.k. utsedda organ) av 3–5 §§ lagen (1992:1119) om teknisk kontroll. I samband med att lagen anpassas till beslut 768/2008/EG och därmed också till de bestämmelser som förväntas finnas i EU:s framtida sektorslagstiftning, finns det emellertid anledning att skilja på anmälda organ och utsedda organ i den svenska lagtexten, eftersom de senare inte omfattas av samma krav enligt gemenskapslagstiftningen. Förordningen om ackreditering och teknisk kontroll bör innehålla en följdändring som gör att den anknyter till samma systematik.

14 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll får meddela närmare föreskrifter i fråga om organ som ska anmälas enligt 7 § eller 11 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll.

En föreskrivande myndighet får meddela de särskilda föreskrifter om organ som ska anmälas enligt 7 § eller 11 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll som behövs inom myndighetens verksamhetsområde. Därvid ska myndigheten samråda med Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll enligt 2 §.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 7 § förordningen (2005:894) om teknisk kontroll.

Riksmätplatser

15 § En riksmätplats ska hålla en hög standard med normaler av tillräcklig omfattning och relevans. Spårbarhet för mätnormaler ska säkerställas och utvecklas genom internationella jämförelser samt forsknings- och utvecklingsinsatser. Av förordningen (1989:527) om riksmätplatser framgår vilka organ som är riksmätplatser.

Paragrafen motsvarar 8 § förordningen (2005:894) om teknisk kontroll.

Tillsyn

16 § Den tillsyn som Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll utövar över organ som ska anmälas enligt 7 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll ska ske med iakttagande av de krav som gäller för sådan tillsyn enligt bestämmelser inom Europeiska unionen.

Paragrafen motsvarar 11 § förordningen (2005:894) om teknisk kontroll.

17 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll ska utöva teknisk tillsyn över riksmätplatser. Tillsynen ska ha sådan inriktning och omfattning att styrelsen kan bestyrka att en riksmätplats uppfyller internationella krav på mätningsplatser.

Paragrafen motsvarar 12 § förordningen (2005:894) om teknisk kontroll.

18 § Den tillsyn som Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll utövar över ackrediterade organ i enlighet med artikel 5 punkten 3 i förordning (EG) nr 765/2008 ska ske med beaktande av internationella krav.

Paragrafen motsvarar 13 § förordningen (2005:894) om teknisk kontroll.

Avgifter

19 § En riksmätplats som är myndighet får ta ut avgift för utförda mätningar. En sådan riksmätplats får, efter samråd med Ekonomistyrningsverket, meddela föreskrifter om avgifterna.

Paragrafen motsvarar 14 § förordningen (2005:894) om teknisk kontroll.

20 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll får efter samråd med Ekonomistyrningsverket meddela föreskrifter om de avgifter för ackreditering, bedömning och tillsyn som avses i 24 § lagen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll.

Paragrafen motsvarar 15 § förordningen (2005:894) om teknisk kontroll.

11.4 Förslag till förordning om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden

Tillämpningsområde

1 § I denna förordning finns föreskrifter som myndigheterna under regeringen ska iaktta beträffande regler som kan inskränka den fria rörligheten för varor och tjänster på den inre marknaden och som begränsar myndigheternas rätt enligt andra författningar att meddela föreskrifter.

Förordningen innehåller föreskrifter för genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG (direktivet), Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden, såvitt avser artikel 15.7, och som ansluter till Sveriges internationella förpliktelser enligt Världshandelsorganisationens WTO bägge avtal om tekniska handelshinder och om sanitära och fytosanitära åtgärder (de internationella avtalen).

Förordningen är avsedd att ersätta den nuvarande förordningen (1994:2029) om tekniska regler (TBT-förordningen). Denna inne-

håller främst föreskrifter för genomförande av 98/34-direktivets anmälningsförfarande för förslag till tekniska regler och regler för informationssamhällets tjänster samt motsvarande skyldigheter enligt WTO:s avtal om tekniska handelshinder och om sanitära och fytosanitära åtgärder. Därutöver finns där i 3–5 §§ föreskrifter om utformning och samråd vid utarbetandet av tekniska regler, i 12 § föreskrifter om anmälan till regeringen eller underställande av ärenden i anledning av myndigheters underrättelser till Kommerskollegium om förslag till nya regler samt i 19 § en till föreskrivande myndigheter riktad föreskrift om inhämtande av regeringens godkännande i vissa fall före beslut om nya regler.

Den föreslagna förordningen fyller huvudsakligen motsvarande funktioner och är liksom den nuvarande riktad till myndigheterna under regeringen. Förordningen innehåller sålunda bestämmelser för genomförande av de nämnda anmälningsprocedurerna genom underrättelse till Kommerskollegium, som är svensk kontaktpunkt i fråga om dessa. Vidare innehåller författningen vissa föreskrifter om vad som ska iakttagas i fråga om utformning av regler och samråd samt om överlämnande i vissa fall från kollegiet till regeringen av ärenden i anledning av underrättelse från myndigheterna om förslag till nya regler. Myndigheternas underrättelseskyldighet vidgas emellertid också utöver de tidigare ändamålen och till ytterligare kategorier av föreskrifter. Förordningen tas i anspråk för att tillgodose andra gemenskapsrättsliga anmälningsprocedurer, bl.a. på tjänstedirektivets område.

Paragrafens första stycke har med hänsyn till författningens bredare ändamål getts en mer allmän avfattning än motsvarande föreskrift i nu gällande förordning. I övrigt motsvarar bestämmelsens innehåll vad som nu gäller med den ändring som föranleds att den också till viss del genomför tjänstedirektivet.

Tekniska regler för varor

2 § Med tekniska regler avses i denna förordning föreskrifter som medför att tillverkning, import, saluföring eller användning av en vara förbjuds eller görs beroende av att den motsvarar bestämda krav i fråga om format, prestanda, kvalitet eller andra egenskaper, inbegripet sådant som rör förpackning, märkning och beteckning, föreskrifter om hur varan ska provas och visas stämma överens med krav samt andra tillämpliga förfarandeföreskrifter.

Till tekniska regler hänförs härutöver föreskrifter med krav som påverkar varans livslängd och användbarhet efter att den har sålts, såsom villkor för användning, återanvändning, omhändertagande eller återvinning, om kraven på ett väsentligt sätt kan påverka varans sammansättning, natur eller saluförande, liksom föreskrifter med krav som gäller varans framställning.

Med sådana föreskrifter och krav som angetts i första och andra styckena likställs faktiskt tvingande regler i allmänna råd eller andra auktoritativa besked av icke bindande natur som i praktiken kan på samma sätt inverka på varans avsättning, liksom även avtal enligt vilka sådana krav ska uppfyllas, dock inte specifikationer för anbud vid offentlig upphandling, samt föreskrifter, enligt vilka tvingande krav ska anses tillgodosedda genom iakttagandet av andra krav eller regler som rör varor, såsom yrkesetiska regler eller regler om god affärssed, eller som sammanhänger med skattemässiga eller finansiella åtgärder som påverkar konsumtionen av varorna.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.5.3, avgränsar begreppet *tekniska regler*. Den motsvarar innehållet i nuvarande 2 § TBT-förordningen till den del detta gäller tekniska regler, tekniska specifikationer samt andra krav.

Det är olämpligt att i svensk författningstext använda uttrycket föreskrift i annan bemärkelse än den hävdvunna, dvs. i betydelsen av rättsligt bindande regler av allmän tillämplighet. Uttrycket tekniska regler är inarbetat som benämning på hithörande åtgärder, vilka är av inte bara rättsligt bindande utan också faktiskt tvingande natur. Utredningen anser att det även i fortsättningen bör användas som samlande benämning på varuområdet. På tjänsteområdet ter det sig mindre adekvat att tala om tekniska regler eller tekniska föreskrifter. Där används i stället uttrycket *regler om informationssamhällets tjänster*.

Direktivet omfattar alla industriellt framställda produkter och alla jordbruksprodukter enligt EG-fördraget, inklusive fiskprodukter. Något närmare klargörande av att det är detta som i författningen avses med ordet vara har inte bedömts erforderligt.

Vid de begreppsavgränsningar som ges i denna och de två följande paragraferna har utredningen eftersträvat en efter svenska förhållanden anpassad terminologi som på ett enklare och tydligare sätt återger direktivets innehåll. Enligt gällande principer för lagtolkning kan direktivets text tas i anspråk som vägledning vid tolkningen av författningsföreskrifterna (direktivkonform tolkning).

Paragrafens *första och andra stycken* omfattar föreskrifter i egentlig mening.

Begreppsbestämningen i fråga om tekniska regler behöver inte tyngas med att termen tekniska specifikationer tas med. Det är enligt utredningens uppfattning ingen mening med att i författningen införa uttryck som ”specifikationer intagna i ett dokument”. Direktivets exemplifierande avgränsning av denna term knyts i stället direkt till avgränsningen av ”tekniska regler”.

Orden märkning och beteckning torde täcka såväl varubeteckning som etikettering, terminologi och symboler. På samma sätt får uttrycket föreskrifter med krav som gäller varans framställning anses täcka processer och tillverkningsmetoder och ordet provning både provning och provningsmetoder.

I stället för uttrycket ”varans livscykel efter att den har släppts ut på marknaden” används det mer begripliga uttrycket ”varans livslängd och användbarhet efter att den har sålts”, utan att härvid någon saklig ändring har åsyftats.

I *tredje stycket* har innebörden av att en regel är faktiskt tvingande formulerats i allmänna termer som ligger inom ramen för det gemenskapsrättsliga begreppet ”åtgärd med motsvarande verkan” och med viss marginal täcker direktivet. Utöver vad som nu omfattas av gällande TBT-förordning har dessutom även infogats en ytterligare bestämmelse som direktivet här innehåller i fråga om varor.

Exempel på att en åtgärd är faktiskt tvingande kan vara att myndigheten ger uttryck för krav utöver vad gällande föreskrifter uttrycker i auktoritativa besked till myndigheter med tillsynsfunktioner eller till allmänheten riktad, förenklad information om gällande regler.

Informationssamhällets tjänster

3 § Med informationssamhällets tjänster avses i denna förordning tjänster som vanligtvis utförs mot ersättning, när de tillhandahålls på mottagarens individuella begäran och i sin helhet befordras på elektronisk väg, utan att parterna är samtidigt närvarande (på distans).

Med att tjänsten befordras på elektronisk väg avses att den med begagnande av utrustning för elektronisk behandling och lagring av uppgifter överförs genom tråd, radio eller annat elektromagnetiskt medel, även optiskt.

I denna paragraf avgränsas begreppet informationssamhällets tjänster, vilket uttryck i sig är föga upplysande. Paragrafen motsvarar innehållet i nuvarande 2 § TBT-förordningen till den del det gäller detta begrepp.

Uttrycket befordras torde i sammanhanget tillräckligt nöjaktigt uttrycka att något *sänds vid utgångspunkten och tas emot vid slutpunkten*. Också en del andra preciseringar som görs i direktivet har ansett kunna avvaras för denna förordnings ändamål.

Utredningens förslag innehåller ingen särskild motsvarighet till den nuvarande föreskriften i TBT-förordningens 1 a § andra stycke, vilken från förordningens tillämpningsområde avskär tjänster, vilka avser ljudradio- eller televisionssändningar som är riktade till allmänheten. Utifrån de allmänna överväganden som utredningen redovisat i avsnittet 9.5.3 framstår en sådan bestämmelse inte som påkallad. Att de avsedda tjänsterna ska omfattas av begreppet informationssamhällets tjänster är inte en alldeles nära till hands liggande tolkning. Liksom i andra tolkningsfrågor får i händelse av tvekan ledning sökas i direktivtexten. Det framgår emellertid uttryckligen av den vägledande bilaga till direktivet som paragrafens sista stycke hänvisar till att TV- och radiotjänster samt s.k. teletext inte är att hänföra till informationssamhällets tjänster i direktivets mening.

Regler om informationssamhällets tjänster

4 § Med regler om informationssamhällets tjänster avses i denna förordning föreskrifter som förbjuder utnyttjande eller tillhandahållande av en sådan tjänst eller etablering för tillhandahållande därav eller som uppställer krav av allmän art rörande tillträdet till och utövandet av sådan verksamhet, vilka direkt reglerar och träffar informationssamhällets tjänster, särskilt sådana krav som rör tjänsterna eller dem som tillhandahåller eller mottar dessa.

Med sådana föreskrifter som angetts i första stycket likställs sådana faktiskt tvingande regler i allmänna råd eller andra auktoritativa besked av icke bindande natur som i praktiken kan på samma sätt inverka begränsande på tjänstens avsättning, liksom även avtal, enligt vilka sådana föreskrifter ska uppfyllas, dock inte specifikationer för anbud vid offentlig upphandling, samt föreskrifter enligt vilka tvingande krav ska anses tillgodosedda genom iakttagandet av andra krav eller regler för tjänster, som inte är tvingande, såsom yrkesetiska regler eller regler om god affärssed, eller som rör tjänster utanför socialförsäkringsområdet och samman-

hänger med skattemässiga eller finansiella åtgärder som påverkar konsumtionen av tjänsterna.

En vägledande förteckning över tjänster som inte är att anse som informationssamhällets tjänster finns i direktivets bilaga V.

Paragrafen motsvarar innehållet i nuvarande 2 § TBT-förordningen till den del denna gäller föreskrifter om informationssamhällets tjänster. I fråga om ordet föreskrift m.m. hänvisas till vad som sagts ovan i anslutning till 2 §. Här avgränsas på motsvarande sätt som i 2 § begreppet regler om informationssamhällets tjänster.

Första stycket omfattar föreskrifter i egentlig mening.

Av direktivets definition (artikel 1.5) framgår att en föreskrift för tjänster ska anses särskilt avse informationssamhällets tjänster, om den enligt motiveringen och den normativa texten har till särskilt föremål att uttryckligen och riktat reglera sådana tjänster men inte om de omfattas ”endast indirekt och accessoriskt”. Detta uttrycks i paragrafens *första stycke* med orden ”direkt reglerar och träffar”.

Den nuvarande TBT-förordningen innehåller i 2 § 4 orden ”särskilt bestämmelser om dem som *tillhandahåller tjänster, tjänster och tjänstemottagare*”. Detta går visserligen att förstå och stämmer med texten i direktivet och dess ingress, enligt avfattningen på svenska och en del andra språk, men det är svårbegripligt. Av bl.a. den franska språkversionen, där visserligen orden följer i samma ordning, står klart att det som avses är bestämmelser om tjänster samt om dem som tillhandahåller eller mottar tjänster. I utredningens förslag får detta komma till tydligare uttryck.

I *andra stycket* har innebörden av att en regel är faktiskt tvingande på motsvarande sätt som i 2 § tredje stycket (jfr kommentaren ovan) formulerats i allmänna termer och utöver vad som nu omfattas av gällande TBT-förordning även tillfogats ytterligare bestämmelser som direktivet här innehåller i fråga om tjänster.

Exempel på att en åtgärd är faktiskt tvingande kan vara att myndigheten ger uttryck för krav utöver vad gällande föreskrifter uttrycker i auktoritativa besked till myndigheter med tillsynsfunktioner eller till allmänheten riktad, förenklad information om gällande regler.

Utöver vad som nu omfattas av gällande TBT-förordning har beträffande faktiskt tvingande regler i denna paragraf tillfogats en ytterligare bestämmelser som direktivet här innehåller i fråga om informationssamhällets tjänster.

Med hänsyn till förordningens tillämpningsområde har ordet avtal ansetts fullt adekvat uttrycka direktivets ”frivilliga överenskommelser i vilka en offentlig myndighet är avtalsslutande part”.

Utformning av tekniska regler och regler om informationssamhällets tjänster

5 § Förordningen (201X:XX) om varor på den inre marknaden m.m. innehåller i 5 § föreskrifter om utformningen av regler som påverkar handeln med varor och i 6 § föreskrifter om skyldighet för den föreskrivande myndigheten att samråda med Kommerskollegium, när det finns risk att regeln får handelshindrande verkningar.

Vad dessa föreskrifter innehåller om att den fria rörligheten inte får hindras oproportionerligt, att principen om ömsesidigt erkännande ska tillgodoses och att möjligheter till anpassning av regler till europeisk eller internationell standard bör tas till vara ska äga motsvarande tillämning i fråga om regler om informationssamhällets tjänster samt i fråga om tekniska regler som inte utgör föreskrifter.

En myndighet som utarbetar en regel som omfattas av denna förordning ska alltid samråda med Kommerskollegium när det finns risk att den fria rörligheten på den inre marknaden hindras eller begränsas.

Föreskrifter om utformning av tekniska regler och samråd härom med Kommerskollegium när det finns risk för att regeln får handelshindrande verkan finns i den nuvarande TBT-förordningens 3–5 §§. Enligt utredningens förslag ska den nya förordningen om varor på den inre marknaden innehålla föreskrifter i motsvarande hänseenden. I denna paragrafs *första stycke* erinras om dessa föreskrifter i varuförordningen.

Den föreslagna nya varuförordningens tillämpningsområde omfattar endast sådana tekniska regler för varor som utgör föreskrifter i egentlig mening. Därför ska enligt denna paragrafs *andra stycke* varuförordningens bestämmelser om utformningen av föreskrifter äga motsvarande tillämpning vad gäller informationssamhällets tjänster och beträffande sådana tekniska regler för varor som inte är föreskrifter. Härigenom kommer de i varuförordningen angivna principerna för utformning av föreskrifter på varuområdet att omfatta hela tillämpningsområdet för denna förordning.

I *tredje stycket* utsträcks på motsvarande sätt skyldigheten enligt den nya varuförordningen att samråda med Kommerskollegium till

att gälla inom hela tillämpningsområdet för denna förordning. (Paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.4)

6 § När en myndighet utformar en föreskrift om bedömning av överensstämmelse enligt 2 § förordningen (201X:XX) om ackreditering och teknisk kontroll, ska myndigheten samråda med Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

Föreskriften i denna paragraf saknar motsvarighet i den gällande TBT-förordningen. Det är emellertid nödvändigt att SWEDAC:s sakkunskap tas till vara i fråga om föreskrifter om bedömning av överensstämmelse som meddelas av statliga myndigheter, som får föreskriva att produkter, anläggningar eller motsvarande ska ha eller sakna vissa egenskaper eller som får föreskriva om krav på personer eller ledningssystem. Behovet av samråd tillgodoses för närvarande enbart genom föreskrifter i förordningen (2005:894) om teknisk kontroll och genom myndighetsinterna rutiner. Detta får anses mindre tillfredsställande, eftersom det kan leda till onödig tidsutdräkt vid handläggning enligt föreskrifterna i denna förordning. Utredningen har därför funnit att behovet av samråd med Swedac i samband med att en tilltänkt regel utformas bör tillgodoses genom en uttrycklig föreskrift därom i denna författning. (Se betänkandets avsnitt 9.5.4 och 9.4.7)

Konsekvensutredning

7 § I förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns föreskrifter som förvaltningsmyndigheter under regeringen ska iaktta innan de utfärdar föreskrifter och allmänna råd.

Utöver vad som följer av nämnda förordning ska dess föreskrifter om konsekvensutredning och dokumentation i 4 § 1 samt om utredning och innehåll i 6 § 1–5 och 7 § tillämpas i fråga om tekniska regler, regler om informationssamhällets tjänster samt de ytterligare föreskrifter som omfattas av denna förordning.

Konsekvensutredning som avses i första och andra styckena ska färdigställas innan anmälan till Kommerskollegium enligt 8 § görs och bifogas denna.

I fråga om sådana brådskande beslut som avses i denna förordnings 16 § ska med avvikelse från vad som föreskrivs i 4 § andra stycket förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning gälla att utred-

ningens omfattning och utformning får anpassas efter vad förhållandena medger.

Nuvarande TBT-förordning upptar inte något krav på konsekvensutredning i fråga om de regler den omfattar. Däremot innehåller verkställighetsföreskrifterna att till en underrättelse till kollegiet enligt TBT-förordningens 6 § ska fogas konsekvensutredning enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (5 § KFS 2008:1). Enligt verkställighetsföreskrifterna ska denna föreskrift iakttas även vid underrättelse om brådskande beslut (6 § KFS 2008:1). Kollegiets föreskrifter i dessa delar ansluter bl.a. till direktivet som i artikel 8.1 innehåller att medlemsstaterna ska till kommissionen redovisa skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en föreslagen teknisk föreskrift, om dessa inte redan framgår av förslaget och är även av andra skäl lämpliga. Särskilt viktigt är att en föreskrivande myndighet alltid noga prövar i vad mån en tilltänkt reglering överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. En föreskrift som motsvarar verkställighetsföreskriften bör enligt utredningens uppfattning införas i själva förordningen.

Liksom denna förordning gäller konsekvensutredningsförordningens föreskrifter för förvaltningsmyndigheter under regeringen, och de täcker förutom föreskrifter också allmänna råd. För denna förordnings ändamål behöver dock tillämpningsområdet vidgas något, så att det som här är av särskild betydelse kommer att gälla även beträffande sådana tekniska regler och regler om informationssamhällets tjänster som varken är föreskrifter eller allmänna råd. Förutom skyldigheten enligt 4 § 1 att utföra och dokumentera konsekvensutredning, gäller det enligt utredningens förslag kraven i 6 § 1–5 rörande problembeskrivning och målformulering, utredning om alternativa lösningar, uppgifter om vilka som berörs och om kostnadsmässiga m.fl. konsekvenser, jämförelse mellan övervägda alternativ och i synnerhet bedömningen av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Likaså bör de uppgifter omfattas, vilka enligt konsekvensutredningsförordningens 7 § ska lämnas i den omfattning som är möjlig, när regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

I enlighet härmed innehåller paragrafen i *första stycket* en erinran om gällande föreskrifter i konsekvensutredningsförordningen och *andra stycket* en föreskrift om vilka delar av dess innehåll som ska tillämpas enligt denna förordning utöver vad som redan följer av konsekvensutredningsförordningens föreskrifter.

Enligt 4 § första stycket konsekvensutredningsförordningen ska utredningen göras så tidigt som möjligt. I denna paragrafs *tredje stycke* klargörs att den ska färdigställas innan underrättelse till Kommerskollegium enligt 8 § görs och bifogas underrättelsen.

Konsekvensutredningsförordningen medger i 4 § andra stycket att utredningen vidtas efter beslutet om en föreskrift, om det innebär fara för miljön, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada, ifall den inte beslutas. Direktivet medger i motsvarande brådskande fall, vilka i detta förslag regleras i 17 §, att en föreskrift antas utan att annars tillämpliga frister iakttas, men befriar inte medlemsstaten från anmälningsskyldigheten som sådan. I denna del innehåller paragrafens *fjärde stycke* den avvikelsen från bestämmelsen i konsekvensutredningsförordningen att utredningen i sådana brådskande fall får anpassas efter vad förhållandena medger. Beroende på hotets art kan det då räcka med ytterst kortfattade uppgifter, eller så får den utredning som inte oundgängligen behövs anstå till senare. (Paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.5)

Underrättelse till Kommerskollegium

8 § En myndighet som avser att fatta beslut om en teknisk regel eller regel om informationssamhällets tjänster ska i god tid före beslutet underrätta Kommerskollegium om det förslag som myndigheten utarbetat. Detsamma gäller om myndigheten senare företar någon ändring av betydelse i förslaget.

Utöver vad som följer av första stycket ska sådan underrättelse alltid lämnas beträffande en föreskrift på ett område som omfattas av bestämmelser i en bindande gemenskapsrättsakt på varu- eller tjänsteområdet.

Myndigheten får underlåta att lämna underrättelse enligt första och andra stycket, om det står klart att föreskriften eller regeln inte går utöver vad som krävs för att genomföra en bindande gemenskapsrättsakt.

En myndighet som enligt denna förordning ska underrätta Kommerskollegium om en teknisk regel eller regel om informationssamhällets tjänster ska samtidigt anmäla förslag till föreskrifter, vilka sammanhänger med regeln och omfattas av anmälningsskyldighet enligt artikel 15.7 i

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden, om inte särskilda skäl talar däremot.

Paragrafen föreskriver skyldighet för de föreskrivande myndigheterna att underrätta Kommerskollegium om förslag till regler som kan hindra det fria utbytet av varor och tjänster i enlighet med utredningens allmänna överväganden under avsnitt 9.5.6. Den motsvarar nuvarande TBT-förordnings 6 § men har på olika sätt byggts ut.

I *första stycket* motsvarar den första meningen 6 § första stycket i nuvarande TBT-förordning och den andra meningen samma paragrafs andra stycke.

För närvarande föreskrivs i 6 § andra stycket nuvarande TBT-förordning att myndigheten ska underrätta kollegiet om ändring av ett förslag till teknisk regel, när ändringen inte är obetydlig. I utredningens förslag sägs i stället att sådan underrättelse ska lämnas om ändring *av betydelse*. Avsikten härmed är inte att ändra föreskriftens räckvidd. Utrymmet för att företa sådana ändringar utan att underrätta Kommerskollegium därom är med hänsyn till förordningens syften ringa. De preciseringar som i anlutning till direktivets artikel 8.1 gjorts i verkställighetsföreskrifterna (2 § andra stycket KFS 2008:1) av innebörd att underrättelse om ändring ska lämnas när tillämpningsområdet ändras i väsentlig grad, tiden för genomförandet förkortas eller krav läggs till eller skärps har fortsatt bärkraft.

Utredningen har funnit att det behövs en skärpt uppsikt över sådan myndighetsreglering som går utöver gemensamt överenskomna harmoniseringsåtgärder i fråga om varor och tjänster på den inre marknaden, särskilt vad gäller frågor där det ställs krav på anmälan till kommissionen enligt bestämmelser i EG-fördraget. Utredningen har behandlat hithörande frågor i betänkandets avsnitt 4.5.2 och i sina allmänna överväganden rörande behovet av en ny förordning om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden, särskilt i avsnitt 9.5.6. Utredningen har därvid funnit att det finns ett behov av en fastare kontroll från regeringens sida i fråga om myndighetsföreskrifter på varu- och tjänsteområdena även där det finns gemensamt överenskomna bestämmelser, men dessa lämnar kvar ett utrymme för nationell reglering, t.ex. därför att det är fråga om s.k. miniharmonisering.

I en del hithörande situationer föreskriver EG-fördraget att medlemsstaten ska anmäla nya nationella föreskrifter till kommis-

sionen. Sådana bestämmelser finns beträffande harmonisering på den inre marknadens område i fördragets artikel 95.5 samt i artikel 176 på miljöområdet och 153.5 på konsumentområdet. Att göra anmälan till kommissionen torde i dessa fall ankomma på regeringen.

Åtskilliga fall där fördraget föreskriver anmälningsskyldighet beträffande nya föreskrifter torde redan falla under tillämpningsområdet för 98/34-proceduren och följaktligen omfattas av föreskrifterna i paragrafens första stycke. Det område där underrättelse om förslag till föreskrifter ska lämnas till Kommerskollegium vidgas emellertid genom den här av utredningen föreslagna paragrafens *andra stycke*, så att skyldigheten att lämna underrättelse till kollegiet kommer att omfatta även andra fall av föreskrifter rörande varor och tjänster där harmonisering ägt rum. Någon särskild anmälningsskyldighet behöver då inte vara föreskriven

Kollegiet ges i de av utredningen nedan föreslagna 10–11 §§ uppgiften att urskilja och till regeringen överlämna de ärenden där det finns ett förfarande för anmälan men där frågan om anmälan ska avgöras av regeringen. I övriga fall kommer Kommerskollegiums beslut att innebära att förslaget inte är anmälningspliktigt, men om kollegiets granskning ger anledning därtill, kan kollegiet besluta att med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen.

I nuvarande TBT-förordning föreskrivs i 1 a §, första stycket, att den inte gäller tekniska regler som enbart genomför bindande gemenskapsrättsakter. Föreskriften grundar sig på direktivets avgränsning av 98/34-procedurens tillämpningsområde. Den avgränsningen bör emellertid till följd av utredningens överväganden inte avgöra denna förordnings räckvidd, eftersom författningens syften går utöver vad som är nödvändigt enbart för att tillgodose 98/34-proceduren. I denna paragrafs *tredje stycke* har i stället motsvarande föreskrift utformats som ett undantag från den för myndigheten annars föreliggande skyldigheten att lämna underrättelse till Kommerskollegium, vilket emellertid gjorts tillämpligt endast när det står klart att myndighetsföreskriften inte går utöver vad som krävs för att genomföra rättsakten.

Den föreskrivande myndigheten förfogar i allmänhet över den bästa sakkunskapen för att avgöra om en regel håller sig inom ramen för vad en gemenskapsrättsakt kräver och kan på eget ansvar bedöma frågan om underrättelse till Kommerskollegium därför kan underlåtas. Det är dock härvidlag av vikt att föreskriften i 6 § femte punkten konsekvensutredningsförordningen, som kräver en

bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av EU-anslutningen, noga har iakttagits. I den mån andra än tekniskt betonade överväganden måste göras, ska underrättelse lämnas enligt denna paragraf.

Paragrafens *fjärde stycke* erbjuder en möjlighet för myndigheterna att med tillämpning av förordningens anmälningsförfarande för anmälan underrätta Kommerskollegium om föreskriftsförslag på det område som regleras av tjänstedirektivet (se avsnitt 9.5.7). Föreskriften tillgodoser den möjlighet som enligt regeringens proposition 2008/09:187 Genomförande av tjänstedirektivet (s. 77f.) bör finnas för myndigheterna att efter eget bestämmande förena en anmälan som faller under 98/34-direktivet och därmed regleras i denna förordning med anmälan av andra föreskrifter på tjänsteområdet. Det bör anmärkas att en anmälan för att anses fullständig måste innehålla förslag som är motiverade i enlighet med artikel 15 i tjänstedirektivet och således ange varför föreslagna krav är icke-diskriminerande, nödvändiga och proportionella.

Innehållet i underrättelsen till Kommerskollegium

9 § En underrättelse till Kommerskollegium enligt 8 § ska omfatta

– den föreslagna regelns eller föreskriftens titel och text,

– uppgifter om vilka slag av varor och tjänster som kan beröras av regeln eller föreskriften,

– om det behövs för att bedöma förslagets innebörd, texten till bakomliggande författningsföreskrifter av betydelse,

– besked huruvida den föreslagna regeln eller föreskriften innebär någon avvikelse från en europeisk eller internationell standard eller ett förslag till sådan standard som kan förväntas antas med angivande av skälen för avvikelsen,

– den utredning som myndigheten utfört i enlighet med 6 §,

– för tjänster inom tjänstedirektivets tillämpningsområde enligt 8 § fjärde stycket, de skäl som motiverar föreslagna krav, och

– de uppgifter om regelns förväntade inverkan på handeln med berörda varor eller tjänster som annars är tillgängliga för myndigheten.

Kommerskollegium får bestämma om ytterligare uppgifter som behövs med hänsyn till de förfaranden som omfattas av denna förordning och kan från en myndighet infordra ytterligare bedömningsunderlag för denna förordnings ändamål.

Paragrafens innehåll motsvarar väsentligen innehållet i den nuvarande TBT-förordningens 7–8 §§. För tydlighets skull har i *första stycket* dessutom tillfogats att den föreslagna regelns titel ska anges och uppgifter lämnas om vilka slag av varor och tjänster som kan beröras. Att dessa för bedömningen av förslagets innebörd väsentliga uppgifter behövs framgår för närvarande endast av kollegiets verkställighetsföreskrifter (KFS 2008:1), vilka i 2–6 §§ innehåller närmare föreskrifter om underrättelserna.

Med hänsyn till de uttryckliga krav på konsekvensutredning som utredningens förslag (se vid 7 §) innefattar kan det nuvarande förordningsinnehållet förenklas något i denna paragraf.

Med hänsyn till den möjlighet som genom 8 § fjärde stycket öppnats att utnyttja förordningens förfarande även på tjänstedirektivets tillämpningsområde har som en ny näst sista strecksats i anslutning till det senare direktivets krav tillfogats en strecksats innebärande att underrättelse för tjänster inom tjänstedirektivets tillämpningsområde ska omfatta de skäl som motiverar föreslagna krav. Vad avser anmälan enligt tjänstedirektivet hänvisas i övrigt till kommentaren under § 8.

Utredningens förslag förutsätter att Kommerskollegium liksom för närvarande meddelar närmare föreskrifter om anmälans innehåll och om formulär för underrättelsen. Med hänsyn till underrättelseförfarandets vidgade funktioner kan det vara lämpligt att den myndighet som lämnar underrättelse här åläggs att i anslutning till förordningens föreskrifter ange för vilket ändamål en underrättelse sker. Av paragrafens *andra stycke* framgår att Kommerskollegium får bestämma närmare om de uppgifter som behövs med hänsyn till de olika förfaranden förordningen omfattar och i det särskilda fallet även kan infordra det ytterligare bedömningsunderlag som behövs.

I de gällande verkställighetsföreskrifterna (4 § KFS 2008:1) finns i anslutning till direktivet ytterligare preciseringar rörande det fallet att avsikten med ett förslag är att begränsa avsättningen av ett kemiskt ämne, ett preparat eller en produkt samt i fråga om riskanalys av kemiska ämnen. Utredningen anser det lämpligt att dessa speciella frågor även fortsättningsvis regleras, inte i förordningen utan i myndighetsföreskrifter.

Beslut av Kommerskollegium i anledning av underrättelse om förslag

10 § När Kommerskollegium har tagit emot en underrättelse om förslag till en föreskrift eller regel enligt 8 §, ska kollegiet pröva om förslaget är förenligt med Sveriges gemenskapsrättsliga och internationella förpliktelser, särskilt i sådana avseenden som avses i 5 § andra stycket, om anmälningsskyldighet föreligger enligt gemenskapsrätten och de internationella avtalen samt vilken procedur för anmälan som är tillämplig.

Om annat inte följer av 11 § och anmälningsskyldighet föreligger, ska kollegiet besluta att förslaget ska anmälas samt föranstalta om erforderliga åtgärder för anmälan av förslaget enligt den procedur som är tillämplig.

Om det behövs för att bedöma hur förslaget förhåller sig till Sveriges förpliktelser, får kollegiet före sitt beslut begära erforderliga klargöranden från den myndighet som lämnat underrättelse.

Utredningens förslag bygger på ett starkare inslag av övergripande styrning och kontroll vad gäller reglering av frågor om den fria rörligheten för varor och tjänster den inre marknaden och innebär att Kommerskollegiets upplysande och rådgivande verksamhet i frågor kring den inre marknaden ska i olika hänseenden förstärkas och likaså dess tillsynsfunktioner. När det gäller de anmälningsprocedurer som regleras i förordningen har kollegiet redan enligt nu gällande TBT-förordning en tillsynsuppgift. Utredningens förslag innebär att denna funktion ska finnas kvar och i viss grad förstärkas. Förslagen i det föregående innebär också att förordningen tas i anspråk för att skapa ökad insyn bl.a. i sådan regelgivning som kan leda till att anmälan måste ske enligt vissa fördragsbestämmelser (se vid 8 § andra stycket ovan). Bestämmelserna i 10 och 11 §§ är utformade under hänsynstagande till dessa överväganden. (Se avsnitt 9.5.8 och 9.5.9)

Direktivets bestämmelser, inte minst vad gäller undantag från anmälningsskyldigheten, är delvis i sig själva svårtolkade, varför för en god tillämpning krävs närmare kännedom både om praxis och om kommissionens rutiner. Många myndigheter har mycket god inblick i hithörande förhållanden, men så kan inte alltid förutsättas vara fallet. Hos Kommerskollegium finns den erforderliga sakkunskapen. Kollegiet har därtill en nära koppling till i sammanhanget viktiga horisontella funktioner på inremarknadsområdet inom regeringskansliet.

Av *10 § första stycket* framgår mot denna bakgrund att kollegiet ska göra en självständig bedömning bl.a. av hur ett upprättat förslag förhåller sig till gemenskapsrättens krav.

Paragrafen klargör att anmälan av ett förslag enligt någon av de procedurer som förordningen reglerar förutsätter ett beslut och att det ankommer på kollegiet att fatta detta så vitt avser de procedurer som handhas av kollegiet. Häri ligger att det är kollegiet som tillämpar de föreskrifter om undantag från anmälningsskyldigheten som följer senare i 12 §. Denna ordning, som främjar en enhetlig bedömning och tillämpning av direktivets bestämmelser, torde i sak motsvara vad som nu gäller. Såtillvida motsvarar innehållet i paragrafens *första och andra stycken* den nuvarande TBT förordningens 10 §.

En föreskrivande myndighet bör i sin underrättelse till kollegiet ange om underrättelsen åsyftar anmälan enligt direktiv 98/34/EG, tjänstedirektivet, EG-fördraget, Sveriges åtaganden enligt WTO eller enligt myndighetens uppfattning inte omfattas av särskild anmälningsskyldighet. Kommerskollegium ska sedan oberoende härav företa en självständig bedömning som också är inriktad på om ärendet ska överlämnas till regeringen.

Att kollegiet får begära ytterligare bedömningsunderlag för denna förordnings ändamål framgår redan av 9 § andra stycket. När kollegiet i denna paragrafs *tredje stycke* ges en särskild möjlighet att från myndigheterna begära sådana klarlägganden som kan behövas för att avgöra om förslaget står i överensstämmelse med Sveriges förpliktelser avses härmed närmast infordrandet av yttranden i särskilda frågor av rättslig eller materiell natur som kan uppkomma vid kollegiets överväganden av förslaget. Beroende på omständigheterna kan naturligtvis sådana yttranden komma till stånd i mer eller mindre formell ordning.

Överlämnande till regeringen av förslag i vissa fall

11 § Finner Kommerskollegium vid sin prövning av ett förslag enligt 10 § första stycket att förslaget bör anmälas enligt en bestämmelse i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen eller att dess innehåll kan stå i strid med Sveriges förpliktelser eller bygger på en avvägning mellan intresset av fri rörlighet för varor och tjänster och ett motstående regleringsintresse som bör bli föremål för särskilt övervägande, ska kollegiet med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen.

Har kollegiet funnit att ett förslag inte omfattas av anmälningsskyldighet, ska kollegiet på begäran av den myndighet som lämnat underrättelse överlämna ärendet till regeringen på samma sätt.

Kommerskollegium får även i annat fall underställa regeringen frågan om anmälan av ett förslag ska ske.

Paragrafen reglerar de fall då beslut i fråga om anmälan av ett förslag ska hänskjutas till regeringens avgörande. Enligt paragrafens *första stycke* ska Kommerskollegium i sådana fall med eget yttrande överlämna ärendet om anmälan till regeringen.

Vidare föreskrivs i första stycket att sådant överlämnande också ska äga rum beträffande förslag som enligt kollegiets bedömning kan stå i strid med Sveriges förpliktelser, varmed avses såväl de gemenskapsrättsliga som de internationella förpliktelserna. Denna föreskrift har en motsvarighet i nuvarande TBT-förordnings 12 §, där det för närvarande föreskrivs att Kommerskollegium snarast ska anmäla det till regeringen, om kollegiet finner att en föreslagen regel skulle inverka störande på Sveriges handelspolitiska förbindelser. Som utredningen funnit i sina överväganden har tillämpningen av den bestämmelsen varit restriktiv (avsnitt 9.5.9). Utredningens förslag bygger på synsättet att det finns ett behov av att stärka regeringens övergripande styrning och kontroll på den inre marknadens område. Föreskriften i paragrafens *första stycke* har utformats från dessa utgångspunkter och för att effektivare tillgodose syften som legat bakom utformningen av den nuvarande TBT-förordningens 12 §. Även förordningens vidgade tillämpningsområde har inverkat på föreskriftens utformning.

Med den valda utformningen av förevarande paragraf har utredningen ansett att den nuvarande TBT-förordningens föreskrift i 19 §, enligt vilken den föreskrivande myndigheten varit ålagd att i vissa fall inhämta regeringens godkännande innan en teknisk regel beslutas, kan avvaras (avsnitt 9.5.9). I sammanhanget finns dock skäl att erinra om att gemenskapsrätten medför att en föreskrift som tillkommit med åsidosättande av direktivets anmälningsprocedur inte får tillämpas.

Med utredningens förslag läggs ansvaret för anmälningsprocedurerna på ett tydligare sätt på Kommerskollegium, och det blir kollegiet som kommer att avgöra om ett myndighetsförslag omfattas av anmälningsplikt enligt EG-rätten och ska anmälas. Det ligger i sakens natur att kollegiet tillser att förfarandena tillämpas där så bör ske. Att i något gränsfall den myndigheten som lämnar

underrättelse skulle vilja mot kollegiets uppfattning genomdriva en anmälan av ett förslag enligt någon sådan procedurer är i och för sig osannolikt, men särskilt i betraktande av vad som nyss påpekats om följderna av underlåten anmälan bör den ges möjlighet att i så fall påkalla regeringens prövning. En föreskrift av denna innebörd har införts i paragrafens *andra stycke*.

Tredje stycket öppnar en möjlighet för kollegiet att efter eget bedömande underställa regeringen frågan om anmälan av ett förslag.

Undantag från anmälningsplikten enligt direktivet och avtalen

12 § En anmälan enligt direktivet eller de internationella avtalen behöver inte göras, om underrättelsen till Kommerskollegium avser förslag till regler som

1. avser att uppfylla skyldigheter som följer av internationella avtal som leder till att enhetliga tekniska regler eller föreskrifter om informationssamhällets tjänster införs inom EU,
2. innebär att skyddsklausuler i bindande gemenskapsrättsakter utnyttjas,
3. innebär att anmälan ska göras enligt förordningen (1993:1322) om informationsutbyte inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i fråga om farliga konsumentvaror, förordningen (1993:1535) om informationsutbyte inom Europeiska unionen i fråga om farliga livsmedel eller förordningen (201X:XX) om varor på den inre marknaden m.m.,
4. avser att uppfylla skyldigheter som följer av en dom som har meddelats av Europeiska gemenskapernas domstol, eller
5. bara ändrar en befintlig teknisk regel för att på begäran av Europeiska gemenskapernas kommission undanröja ett handelshinder eller när det gäller regler om informationssamhällets tjänster, ett hinder för den fria rörligheten för sådana tjänster.

Innehållet i denna paragraf motsvarar i det väsentliga vad som föreskrivs i nuvarande TBT-förordnings 11 § i anslutning till direktivets artikel 10.1. I utredningens förslag har dock av redaktionella skäl ordningsföljden mellan denna bestämmelse och den följande, som gäller kollegiets skyldighet att hålla regeringskansliet underrättat och bistå det i anmälningsärenden ändrats för att vinna redaktionell fördel.

Eftersom sådana avtal som avses i punkten 1 i sig själva torde utgöra bindande gemenskapsrätt avser samtliga i paragrafen upp-

tagna fall uppfyllandet av skyldigheter som följer av gemenskapsrätten.

I fråga om samma punkt kan anmärkas att denna i nuvarande TBT-förordning i enlighet med direktivets artikel 10.1, andra strecksatsen, är begränsad till fall då de internationella överenskommelserna leder till att enhetliga *tekniska specifikationer* eller föreskrifter om informationssamhällets tjänster införs inom EU. I enlighet med den avgränsning av begreppet tekniska regler som gjorts i 2 § bör termen tekniska specifikationer inte införas i onödan. Noga taget är det fråga om krav som anges i 2 § första stycket samt krav som gäller varans framställning enligt andra stycket. En sådan precisering torde vara överflödig, ej minst i betraktande av påpekandet ovan om att de avsedda internationella avtalen torde utgöra bindande gemenskapsrätt. Punkten har här utformats så att den avser införandet av enhetliga tekniska regler eller föreskrifter för informationssamhällets tjänster, vilket utredningen anser vara fullt tillräckligt.

I tredje punkten har tillfogats en hänvisning till förordningen om varor på den inre marknaden m.m. med hänsyn till att de marknadsingripanden som omfattas av denna förordning ska anmälas enligt de förfaranden som där anges och inte är anmälningspliktiga enligt direktiv 98/34/EG. Detta gäller redan för motsvarande marknadsingripanden enligt förordningen (1993:1322) om informationsutbyte inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i fråga om farliga konsumentvaror och förordningen (1993:1535) om informationsutbyte inom Europeiska unionen i fråga om farliga livsmedel, vilka sedan tidigare omnämns i 11 § i nuvarande TBT-förordning (se avsnitt 9.5.10).

Åtgärder i anledning av till kollegiet inkomna utlåtanden och kommentarer, m.m.

13 § Kommerskollegium ska hålla regeringen och berörda myndigheter underrättade om meddelanden och kommentarer som kommit in till kollegiet med anledning av en anmälan till kommissionen eller enligt de internationella avtalen.

Kommerskollegium ska dessutom lämna regeringen underlag för svar till kommissionen och andra berörda parter, sända iväg de svar som regeringen beslutar samt ombesörja publicering av notiser och sköta annan informationsverksamhet.

Den myndighet som underrättat Kommerskollegium om regelförslaget ska på kollegiets begäran tillhandahålla ett underlag för besvarande av kommentarer. Har kommissionen avgett ett detaljerat utlåtande med anledning av förslaget, ska sådant underlag alltid lämnas.

Innehållet i denna paragrafs *första och andra stycken* motsvarar med endast redaktionella ändringar vad som i motsvarande delar föreskrivs i nuvarande TBT-förordning 10 §.

Första stycket bör enligt utredningens mening i princip täcka alla slag av meddelanden och kommentarer som kommer in till Kommerskollegium i anledning av en anmälan enligt 10 §.

Här ska dock framhållas att s.k. detaljerade utlåtanden från kommissionen i anmälningsärenden är ställda direkt till regeringen. Enligt direktiv 98/34/EG kan detaljerade utlåtanden avges också av medlemsstaterna. Enligt utredningens uppfattning bör utgångspunkten för regleringen vara att det ankommer på kollegiet att till den föreskrivande myndigheten vidarebefordra detaljerade utlåtanden som kommit in till kollegiet i anhängiga anmälningsärenden, även om kollegiet mottar dessa från Regeringskansliet. Beträffande Regeringskansliets handläggning härvidlag kan det finnas utrymme för närmare reglering i de föreskrifter och cirkulär som reglerar verksamheten där.

Av övriga meddelanden och kommentarer som omfattas av kollegiets skyldigheter enligt första stycket bör särskilt framhållas sådana meddelanden från kommissionen som inverkar på de i följande paragraf angivna tidsfristerna. Försummar en myndighet vid utfärdandet av en föreskrift eller annan regel att iaktta innehållet i 14 § utgör det ett fördragsbrott. Till undvikande av fel föreslår utredningen att myndigheten uttryckligen åläggs att före beslut hos Kommerskollegium förvissa sig om att inget sådant hinder föreligger (17 § andra stycket nedan). Det är för denna funktion av vikt att Regeringskansliet håller kollegiet underrättat om inkomna utlåtanden och meddelanden som inverkar på tidsfristerna.

Kommentarer som inte utgör detaljerade utlåtanden medför ingen annan rättslig verkan än en skyldighet att så långt det är möjligt ta hänsyn till synpunkterna. Även härvidlag föreslår utredningen en särskild föreskrift för myndigheterna (17 § första stycket nedan).

Synpunkter kan naturligtvis också tänkas komma fram i andra former än dem som regleras i direktivet.

Liksom detaljerade utlåtanden från kommissionen får enligt direktivet övriga kommentarer endast avse aspekter som rör den fria rörligheten för varor eller tjänster eller etableringsfriheten, dock inte skattemässiga eller finansiella aspekter på informationssamhällets tjänster. De kan givetvis även innehålla faktiska uppgifter av betydelse.

Föreskriften i paragrafens *tredje stycke* motsvarar i sak innehållet i nu gällande TBT-förordnings 15 §. (Paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.11)

Begränsningar i rätten att besluta tekniska regler m.m.

14 § Sedan en myndighets förslag till teknisk regel eller regel om informationssamhällets tjänster har anmälts till Europeiska gemenskapernas kommission enligt direktivet får myndigheten inte fatta beslut om regeln förrän tre månader har förflutit från den dag Europeiska gemenskapernas kommission mottog anmälan, om inte annat följer av 15 och 16 §§.

Den i första stycket angivna tiden ska i stället vara

1. fyra månader, om kommissionen eller något medlemsland avgivit ett detaljerat utlåtande beträffande en myndighets avtal,

2. fyra månader, om kommissionen eller något medlemsland avgivit ett detaljerat utlåtande beträffande en regel om informationssamhällets tjänster,

3. sex månader, om kommissionen eller något medlemsland avgivit ett detaljerat utlåtande beträffande en teknisk regel på varuområdet som inte utgör ett avtal,

4. tolv månader, om kommissionen i fråga om en teknisk regel på varuområdet har lämnat en förklaring att den ämnar föreslå eller anta en bindande rättsakt inom området för regeln,

5. tolv månader, om kommissionen har lämnat en förklaring att den anmälda regeln gäller ett område som omfattas av ett förslag till en bindande rättsakt som har lagts fram inför Europeiska unionens råd,

6. arton månader, om Europeiska unionens råd i ett fall som avses i 4 eller 5 har antagit en gemensam ståndpunkt.

De i andra stycket 4-6 angivna tidsfristerna gäller inte längre när det har antagits en bindande gemenskapsrättsakt inom området eller om Europeiska gemenskapernas kommission meddelar sin avsikt att dra tillbaka sitt förslag till sådan rättsakt eller att den inte längre avser att lägga fram något sådant förslag. De gäller inte heller i fråga om en myndighets avtal.

Paragrafens innehåll motsvarar med redaktionella ändringar, som särskilt föranleds av att utredningens förslag skiljer mellan

tekniska regler för varor och regler om informationssamhällets tjänster, 14 § i gällande TBT-förordning, vilken motsvarar vad direktivets artikel 9.1-5 innehåller om fristerna.

Första stycket motsvarar med ändring av hänvisningarna det tidigare första stycket.

I *andra stycket* har Europeiska gemenskapernas kommissionen genomgående ersatts med kommissionen, hänvisningen under punkten 1 till ”frivilliga överenskommelser som en myndighet träffar” har i enlighet med utredningens terminologi ändrats till att avse avtal och uttrycket bindande rättsakt på några ställen ersatt ”ett direktiv, en förordning eller ett beslut”, vilket är de bindande rättsakterna enligt EG-fördraget. Slutligen har undantaget i det tidigare tredje stycket från vad som föreskrivs i andra styckets punkt 4 fogats in i sitt sammanhang, vilket medfört att den särskilda undantagsföreskriften i det tidigare tredje stycket kunnat utgå. De i detta stycke angivna fristerna motsvarar vad som anges beträffande frister i direktivets artikel 9.2–5.

Till paragrafens *tredje stycke* har i utredningens förslag i stället med vissa redigeringar förts de undantag från de i paragrafen angivna fristerna vilka i den nuvarande TBT-förordningen regleras i 15 §. Dessa motsvarar direktivets artikel 9.6. Till de undantag som upptas i TBT-förordningen har utredningen genom tillägg av en andra mening fogat det undantag som återfinns i direktivets artikel 10.3 och som i likhet med styckets innehåll i övrigt avser avser tolv- och artonmånadersfristerna under punkterna 4–6 i andra stycket.

15 § Bestämmelserna i 14 § gäller inte

1. om det är fråga om en teknisk regel som avser ett förbud mot tillverkning och som inte hindrar varors fria rörlighet, eller

2. om det är fråga om en teknisk regel eller regel om informationssamhällets tjänster som hänger samman med skattemässiga eller finansiella åtgärder som påverkar konsumtionen av en vara eller en tjänst genom att främja efterlevnaden av särskilda krav.

Paragrafen överensstämmer med gällande TBT-förordnings 17 § och motsvarar, första punkten direktivets artikel 10.2 och andra punkten direktivets artikel 10.3. Dock har formuleringen av bägge punkterna anpassats till begreppsavgränsningarna i 2–4 §§. I punkten 2 har tidigare i anslutning till direktivets ordalydelse angetts ”tekniska specifikationer eller andra krav”.

Brådskande beslut

16 § En myndighet får fatta beslut utan att föreskrifterna om samråd i 5 § och i förordningen (201X:XX) om varor på den inre marknaden m.m. och om skyldighet att avvakta med beslut i 14 § har följts, om det föreligger brådskande skäl på grund av

1. allvarliga och oförutsedda händelser som rör

– skyddet för folkhälsan eller allmän säkerhet, djurskyddet eller skyddet av växter och som kräver att en teknisk regel omedelbart måste antas och sättas i kraft,

– skyddet för den allmänna ordningen och som kräver att en regel om informationssamhällets tjänster omedelbart måste antas och sättas i kraft, eller

2. en allvarlig situation som rör skyddet för det finansiella systemets säkerhet och integritet, särskilt skyddet för sparare, investerare och försäkringstagare, och som kräver att en regel beträffande finansiella tjänster omedelbart måste antas och sättas i kraft.

I underrättelsen till Kommerskollegium enligt 9 § ska myndigheten noga ange skälen för att de ifrågavarande åtgärderna brådskar.

Paragrafen motsvarar med anpassningar av samma slag som i föregående paragraf 18 § i nu gällande TBT-förordning. I direktivet finns motsvarigheten till paragrafens första stycke, punkten 1, i artikel 7, första stycket, första strecksatsen, och till punkten 2 i andra strecksatsen. Paragrafens andra stycke syftar till uppfyllandet av förpliktelsen i samma direktivartikels andra stycke.

Ur det första stycket, punkten 1, har orden ”särskilt skyddet av minderåriga” ansetts kunna utgå ur den andra strecksatsen. Vidare har i punkten 2 orden ”en föreskrift om informationssamhällets tjänster” i utredningens förslag ersatts med ”regel beträffande finansiella tjänster” i syfte att nå bättre överensstämmelse med direktivtexten.

Myndighetens beslut och underrättelse därom

17 § Vid det slutliga utarbetandet av en regel som varit föremål för anmälan enligt direktivet ska myndigheten eftersträva att så långt möjligt tillgodose sådana synpunkter som kommissionen eller medlemsstaterna lämnat i anledning av myndighetens förslag, där det kan ske utan att syftet med regeln förfelas.

Före beslut om antagande och utfärdande av regeln ska myndigheten hos Kommerskollegium förvissa sig om att inte sådant hinder för beslutet föreligger som avses i 14 §.

När myndigheten fattar beslut i ärendet, ska den samtidigt underrätta Kommerskollegium om beslutet.

Enligt direktivets artikel 8.2 ska medlemsstat så långt möjligt ta hänsyn till synpunkter som kommissionen eller medlemsstaterna lämnat i anledning av ett förslag. I fråga om vad sådana synpunkter får avse hänvisas till kommentaren till 13 § ovan.

Även med hänsyn till de övriga föreskrifter som utredningen föreslår ska gälla beträffande myndigheternas normgivning på den inre marknadens område anser utredningen att direktivbestämmelsen är av den vikten att den bör återspeglas i författningens direktiv till myndigheterna. Den föreskrift som mot denna bakgrund föreslås i paragrafens *första stycke* kan tänkas få självständig betydelse t.ex. när uppgifter har tillkommit rörande faktorer som kan tänkas inverka på olika företags konkurrenssituation.

I *andra stycket* har den beslutande myndigheten ålagts att genom förfrågan hos Kommerskollegium tillse att det inte löper någon frist som lägger hinder i vägen för att anta och utfärda en regel som anmälts enligt direktivet (se avsnitt 9.5.12).

Paragrafens *tredje styc*ke motsvarar nuvarande TBT-förordnings 9 § men har till innehållet preciserats på så sätt att underrättelse om beslut ska göras när beslutet fattas. Föreskriften innebär att myndigheten ska tillställa Kommerskollegium beslutet i dess helhet, dvs. med hela texten till den regel myndigheten utfärdar. Kollegiet har enligt direktivets artikel 8.3 att utan dröjsmål överlämna denna text till kommissionen.

Tillsyn, m.m.

18 § Kommerskollegium ska följa myndigheternas tillämpning av denna förordning.

Kollegiet får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen.

Denna paragraf överensstämmer med 20 § i nu gällande TBT-förordning.

11.5 Förslag förordning om ändring i förordning (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen

4 § Om en myndighet, med stöd av lag eller någon annan författning som har meddelats för att uppfylla skyldigheter i rättsakter som beslutats av Europeiska gemenskaperna, meddelar förbud, beslutar om begränsningar eller återkallelse av produkter från marknaden eller vidtar åtgärder med detta syfte, ska myndigheten lämna uppgifter om detta i den omfattning och till de mottagare som avses i 3 §. Detsamma gäller motsvarande åtgärder i fråga om verksamheter. Kopia av sådana underrättelser ska lämnas till regeringen. *Kopia av underrättelse avseende produkter enligt första meningen ska även lämnas till Kommerskollegium.*

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.6.4, tillförs en sista mening som innebär att kopia av underrättelse avseende produkter enligt första meningen även ska lämnas till Kommerskollegium. Enligt utredningen bör kollegiet erhålla denna information för att kunna fungera som inremarknadsmyndighet och fylla sin funktion som kontaktpunkt enligt förordning (EG) nr 764/2008.

4 a § När en myndighet anser att en harmoniserad standard inte uppfyller de krav som den syftar till att uppfylla och avser att framställa en formell invändning mot standarden ska den underrätta Kommerskollegium om detta.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.7.2, syftar till att säkerställa att Kommerskollegium underrättas om en myndighet framställer en formella invändning mot en harmoniserad standard. Utredningen har erfarit att samordningen i vissa fall har brustit när det gäller sådana invändningar. Utredningen anser därför att en sådan underrättelseskyldighet bör införas.

11.6 Förslag till förordning om ändring i tullförordning (2000:1306)

66 § Av artikel 27–29 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/08 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av

förordning (EEG) nr 339/93 framgår att tullmyndigheterna under vissa förutsättningar skall uppskjuta övergången till fri omsättning av vissa varor samt genast underrätta den nationella myndigheten med ansvar för marknadskontroll när en sådan åtgärd
har vidtagits.

Tullverket ska samverka med myndigheter som, enligt bestämmelserna i förordning (201X:XX) om varor på den inre marknaden m.m., bedriver marknadskontroll enligt artikel 27–29 iden i första stycket nämnda förordningen.

Uppkommer kostnader för Tullverket för förvaring, hantering och liknande på grund av kvarhållande av varor som omfattas av regler som avses i första stycket, skall den berörda marknadskontrollerande myndigheten ersätta Tullverket för dessa kostnader.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.11.4, föreslås en ändring som innebär att den tidigare hänvisningen till förordning (EG) nr 339/1993 ska ersättas med en hänvisning till förordning (EG) nr 765/2008 som har ersatt denna.

Vidare är avsikten att det med den nya lydelsen av paragrafen ska framgå tydligare vilka skyldigheter till samarbete som åligger Tullverket. Paragrafen kompletteras med bestämmelser i 27 § i förslaget till förordning om varor på den inre marknaden m.m.

Kommittédirektiv

En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet

Dir. 2008:24

Beslut vid regeringssammanträde den 6 mars 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska kartlägga och beskriva de svenska bestämmelser och administrativa förfaranden och procedurer som på ett horisontellt plan har betydelse för varors och tjänsters fria rörlighet på den inre marknaden. Utredaren ska särskilt uppmärksamma de olika funktioner som bestämmelserna och procedurerna har, deras inbördes förhållande, sammanhang samt eventuella överlappande funktioner men också eventuella brister i regelverket. Utredaren ska därefter se över det regelverket samt lämna förslag på de förenklingar, förbättringar och kompletteringar av regelverket som är nödvändiga för att säkerställa den fria rörligheten för varor och tjänster. Utredaren får också lämna förslag på andra åtgärder som han finner nödvändiga. Utredaren ska också överväga och lämna förslag på hur kunskapen om den inre marknadens funktion och om regelverket kan ökas hos främst myndigheter. Utredaren ska presentera en konsekvensutredning av de förslag som läggs fram. Bestämmelser och procedurer som tillämpas av både statliga och kommunala myndigheter omfattas av uppdraget. Utredningsuppdraget omfattar inte bestämmelser, förfaranden och procedurer som enbart avser enskilda typer av varor och tjänster.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 15 maj 2009.

Bakgrund

Generella horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet

Principen om fri rörlighet för varor och tjänster inom EU har sin grund i EG-fördraget, i EG:s sekundärrättsakter och i de principer som har utvecklats i EG-domstolens rättspraxis på området. Undanröjandet av handelshinder utgör en central del i arbetet för att förverkliga EU:s inre marknad. Den vanligaste formen av handelshinder på den inre marknaden utgörs av tekniska handelshinder.

Nationella bestämmelser som bidrar till att skapa en fri rörlighet för varor och tjänster och undanröja handelshinder härrör i dag nästan uteslutande från EG-rätten. Svenska bestämmelser som har betydelse för varors och tjänster fria rörlighet på den inre marknaden kan antingen vara av horisontell art eller reglera enskilda typer av varor och tjänster. Bestämmelserna kan föreskriva specifika krav som varor och tjänster ska uppfylla eller vara av mer processuell art och föreskriva olika förfaranden som myndigheter ska tillämpa i särskilda situationer. Bestämmelserna kan bl.a. röra hur regelgivning ska ske, hur EG-rätten ska tillämpas i svensk rätt eller föreskriva särskilda informationsprocedurer då myndigheter stoppar varor och tjänster på marknaden. Utöver de svenska bestämmelser som på ett horisontellt plan har betydelse för den fria rörligheten för varor och tjänster, finns det bestämmelser som specifikt rör enskilda typer av varor och tjänster. Några av dessa bestämmelser kan ändå vara av vikt för varors och tjänsters fria rörlighet på den inre marknaden i stort, t.ex. bestämmelserna om den s.k. Rapex-proceduren på konsumentområdet (se beskrivning nedan).

En av huvudprinciperna för den inre marknaden, principen om ömsesidigt erkännande av varor, följer direkt av EG- fördraget och genom EG-domstolens tolkning. En vara som lagligen tillverkats eller finns på marknaden i ett land i unionen ska även få säljas i andra länder utan att behöva anpassas. Detta gäller även om varan framställs eller godkänns enligt tekniska krav eller kvalitetskrav som skiljer sig från dem som ställs på det mottagande landets egna varor. Vissa undantag från principen kan göras om det motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset som folkhälso-, konsument- eller miljöskydd. Enligt EG-domstolens rättspraxis åligger det medlemsstaterna att genomföra denna princip i nationell rätt, vilket i Sverige ofta sker genom s.k. klausuler om ömsesidigt erkännande.

Bestämmelser om statliga myndigheters skyldighet att använda sådana klausuler när de utarbetar tekniska regler eller deras skyldighet att följa samrådsprocesser som syftar till att underlätta handeln med andra länder finns i förordningen (1994:2029) om tekniska regler och förordningen (2005:894) om teknisk kontroll.

Generella bestämmelser som rör statliga förvaltningsmyndigheters skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU, i vilka även bestämmelser rörande den inre marknaden omfattas, finns i ett antal olika författningar. Bland annat finns sådana bestämmelser i förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen och myndighetsförordningen (2007:515). Vissa av dessa bestämmelser gäller samråd, rapporteringsskyldighet, anmälningsskyldighet, lämnande eller mottagande av uppgifter eller liknande förfaranden. Bestämmelserna tillämpas bl. a. när myndigheterna underrättar kommissionen om genomförande av direktiv eller då de lämnar invändningar mot standarder. När ett område har harmoniserats i alla aspekter är det inte tillåtet att uppställa särskilda nationella krav på varor och tjänster. Emellertid händer det att medlemsstaterna ändå fastställer krav i nationell rätt som går längre än vad som föreskrivs i ett direktiv, s.k. ”goldplating”. Detta kan medföra gränsdragningssvårigheter mellan det harmoniserade och det icke-harmoniserade området, vilket i sin tur kan påverka valet av underrättelseform till kommissionen.

Utformningen av nationella bestämmelser som rör den fria rörligheten för varor och tjänster kan därutöver påverkas av bestämmelser som på ett horisontellt plan kräver att särskilda analyser först måste genomföras. I förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning anges t.ex. att en konsekvensutredning ska innehålla en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Förordningen ersätter förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor och 27–28 §§ verksförordningen (1995:1322).

I Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EGT L 204, 21.7.1998, s. 37, Celex 1998L0034), ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG, föreskrivs ett informationsförfarande då nationella bestämmelser tas fram rörande utformningen av varor och av

informationssamhällets tjänster. Direktivet tillämpas på det icke-harmoniserade området och har genomförts i svensk rätt genom förordningen (1994:2029) om tekniska regler och genom Kommerskollegiums föreskrifter (KFS 1998:1) om tekniska regler. Förfarandet innebär att andra medlemsstater och kommissionen har möjlighet att lämna synpunkter på författningsförslags överensstämmelse med EG-rätten. Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 27.12.2006, s. 36, Celex 32006L0123) (tjänstedirektivet) föreskriver ett förfarande som har beröringspunkt med direktiv 98/34/EG. I det pågående arbetet med att genomföra tjänstedirektivet kommer gällande nationella bestämmelser som fastställer begränsande krav att kartläggas och rapporteras till kommissionen. Medlemsstater ska även fortlöpande till kommissionen anmäla förslag till nya författningar i vilka uppställs vissa begränsande krav för tjänsteverksamhet.

Horisontella bestämmelser om tillämpning och efterlevnad inom varu- och tjänsteområdet

Den inre marknadens framgång beror i hög grad av korrekt tillämpning och efterlevnad av regelverket för de fyra friheterna, något som ofta ankommer på medlemsstaternas myndigheter att kontrollera. Detta gäller ofta även myndigheter på lokal och regional nivå. Myndigheterna kan säkerställa att regelverket efterlevs genom att t.ex. vidta åtgärder för att stoppa varor och tjänster på marknaden. Det finns både bestämmelser som gäller på det horisontella planet och bestämmelser som reglerar särskilda varu- eller tjänstetyper. Generella bestämmelser som rör statliga myndigheters skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU finns, som ovan angetts, i ett flertal olika förordningar. Generella bestämmelser som rör en viss typ av tillsynsåtgärder för kontroll av ett stort antal varor på marknaden, marknadskontroll, finns i förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor. Begreppet ”marknadskontroll” används som benämning på de åtgärder en myndighet vidtar för att säkerställa att en vara som gjorts tillgänglig på marknaden uppfyller gällande krav. När en myndighet gör ett ingripande mot en produkt genom att tillämpa en s.k. skyddsklausul eller då den ifrågasätter en standard genom att lämna en s.k. formell invändning till kommissionen ska detta ofta meddelas enligt proce-

durer som i Sverige regleras i förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen.

Ofta skiljer sig tillvägagångssättet då myndigheter vidtar begränsande åtgärder åt, beroende på om området är harmoniserat eller inte. Inom det icke-harmoniserade området föreskrivs ett förfarande i Europaparlamentets och rådets beslut 95/3052/EG för att fastställa ett förfarande för ömsesidig information om nationella åtgärder som avviker från principen om fri rörlighet för varor inom gemenskapen (EGT L 321, 30.12.1995, s. 1, Celex 1995D3052). Beslutet syftar till att etablera administrativa rutiner då statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter ingriper mot produktmodeller eller produkttyper på marknaden och har genomförts i förordningen (1996:830) om information om nationella åtgärder som avviker från principen om fri rörlighet för varor inom Europeiska gemenskapen. Kommerskollegium är kontaktpunkt för beslutet. I den nya s.k. varuförordningen (förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska föreskrifter på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut 95/3052/EG, KOM [2007] 36 slutlig) finns bestämmelser som syftar till att reglera förfarandet om en produkt ska anpassas, återkallas eller stoppas, dvs. om avsteg från huvudregeln om ömsesidigt erkännande görs. Varuförordningen väntas antas i slutlig form under år 2008. De nationella bestämmelserna som reglerar varors utformning eller kontroll av dem på marknaden inom det icke-harmoniserade området kan komma att påverkas då varuförordningen träder i kraft. Det finns även ett gränssnitt mellan varuförordningen och kommissionens översyn av den nya metoden (se nedan).

Bestämmelser som syftar till att reglera förfarandet för tillämpningen av ömsesidigt erkännande vad gäller rätten att tillhandahålla tjänster på områden där tillträdet till yrket är reglerat finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (EUT L 255, 30.9.2005, s. 22, Celex 32005L0036), ändrad genom rådets direktiv 2006/100/EG, det s.k. yrkeskvalifikationsdirektivet. I Sverige har direktivet genomförts genom lagar, förordningar och föreskrifter för varje yrke eller yrkesgrupp. Ett 10-tal myndigheter ansvarar för tillämpning av dessa regler.

Inom det harmoniserade området används till stor del marknadskontroll för att bedriva tillsyn, och de sektorsövergripande

bestämmelserna om de myndigheter som utövar marknadskontroll finns i den ovan nämnda förordningen om marknadskontroll av varor. Denna förordning kompletterar de tillsynsbestämmelser som finns i lagstiftning som rör vissa typer av varor och tjänster och som införlivar särskilda produktdirektiv. Därutöver finns ett flertal övergripande bestämmelser rörande informationsprocedurer som utlöses av myndigheters marknadskontrollåtgärder, vilka till stor del har sin grund i gemenskapsrätten. I tjänstedirektivet, som är tillämpligt på ekonomiska aktiviteter inom det stora flertalet tjänstesektorer, finns bestämmelser om t.ex. tillsyn av tjänsteleverantörers verksamhet och en varningsprocedur då medlemsstaterna får kännedom om tjänsteverksamhet som allvarligt kan skada människors hälsa och säkerhet eller miljön. Direktivet ska vara genomfört i svensk rätt senast den 28 december 2009. I yrkeskvalifikationsdirektivet finns liknande bestämmelser.

En ökad harmonisering har skett på varuområdet av medlemsstaternas produktkrav i form av olika produktdirektiv. Sedan 1980-talet har den s.k. ”nya metoden” använts för att harmonisera regler på ett 25-tal produktområden. Metoden innebär att man i direktiv fastställer väsentliga krav som produkter måste uppfylla, medan de tekniska detaljerna återfinns i europeiska standarder som i de flesta fall är frivilliga att följa för tillverkaren. En vara som uppfyller en sådan harmoniserad standard presumeras uppfylla de tvingande kraven. En översyn av den nya metoden har skett under år 2007. Översynen inbegriper en ny förordning om ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter (KOM [2007] 37 slutlig) och ett beslut om en gemensam ram för saluföring av produkter (KOM [2007] 53 slutlig).. Beslutet innehåller vissa beståndsdelar som i dag finns i olika sektorsdirektiv och är tänkt att ligga till grund för en revidering av befintlig sektorslagstiftning samt utformning av framtida rättsakter. Översynen omfattar en förstärkning av marknadskontrollbestämmelserna och kraven på informationsutbyte mellan de marknadskontrollerande myndigheterna angående vidtagna tillsynsåtgärder. Översynen kommer därmed att påverka de marknadskontrollerande myndigheternas verksamhet. De båda rättsakterna väntas antas i slutlig form under år 2008. Förordningen om ackreditering och marknadskontroll kommer att aktualisera ett behov av att se över framförallt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll, förordningen (2005:894) om teknisk kontroll, lagen (1992:1534) om CE- märkning samt förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor.

En utredning om öppna system för provning och kontroll har (SOU 2006:113) remissbehandlats. Utredningen har bl.a. föreslagit förändringar i gällande bestämmelser om teknisk kontroll.

En korrekt tillämpning av EG-rätten, inklusive en fungerande marknadskontroll och tillsyn av tjänsteverksamheter, ställer krav på ett fungerande administrativt samarbete mellan medlemsstaterna. I gemenskapsrätten finns därför ofta, förutom bestämmelser i de enskilda sektorsdirektiven, bestämmelser som rör administrativ förenkling, samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaternas myndigheter. Nätverket SOLVIT är ett exempel på nätverk som skapats i syfte att underlätta samarbete mellan myndigheter i de olika medlemsländerna för att lösa enskildas eller företagares problem som beror på att lagstiftningen kring den inre marknaden inte tillämpas på rätt sätt. Det finns ett SOLVIT-center i varje EU/EES-land. Kommerskollegium är Sveriges representant i nätverket.

I syfte att praktiskt underlätta det administrativa samarbetet mellan myndigheter har det skapats ett flertal olika elektroniska informationsverktyg. I tjänstedirektivet finns t.ex. bestämmelser om administrativ förenkling, gemensamma kontaktpunkter och ett elektroniskt system för informationsutbyte mellan medlemsländernas myndigheter. I syfte att uppfylla kravet på administrativt samarbete på elektronisk väg i tjänstedirektivet samt för att förbättra informationsutbyte mellan medlemsstaterna och bidra till att uppnå målsättningar kopplade till bl.a. Lissabonstrategin, regelförenkling och eGovernment 2010 arbetar kommissionen och medlemsstaterna med att utveckla ett elektroniskt informations- och kommunikationssystem för myndigheter i EU, ”Internal Market Information System” (IMI). Systemet kommer även att användas för det administrativa samarbetet i yrkeskvalifikationsdirektivet.

I arbetet med översynen av den nya metoden har den informationsprocedur som i dag används då åtgärder vidtas avseende farliga produkter inom konsumentsektorn, den s.k. Rapex-proceduren, utvidgats till att gälla även för andra sektorer. Proceduren berör en så vid sektor att den kan betecknas som horisontell. Rapex-proceduren härrör från det s.k. produktsäkerhetsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet, EGT L 11, 15.1.2002, s. 4, Celex 32001L0095). Det direktivet har genomförts genom förordningen (1993:1322) om informationsutbyte inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i fråga om farliga konsumentvaror. Vissa av de

nationella procedurerna i konsumentlagstiftningen omfattar både varor och tjänster.

Utredningsbehovet

Avskaffandet av hinder för den fria rörligheten för varor och tjänster är en förutsättning för att EU:s inre marknad ska fungera. Hinder för den fria rörligheten kan finnas i olika skepnader. Det kan t.ex. röra sig om det nationella regelverkets utformning, myndigheters felaktiga tillämpning av gemenskapsrätten, myndigheters svårigheter att samarbeta med varandra eller att systemet för kontaktpunkter, som syftar till att hjälpa företag och enskilda, inte fungerar optimalt.

De gällande svenska bestämmelserna som på ett horisontellt plan har betydelse för den fria rörligheten för varor och tjänster på den inre marknaden är svåröverskådliga. Det kan i dag, särskilt på lokal nivå, vara svårt för berörda myndigheter att tillämpa olika procedurer för t.ex. ingripande mot den fria rörligheten för varor och tjänster på marknaden eller veta vilken informationsprocedur som ska användas i en viss situation. Ett alltmer sektoriserat förhållningssätt i EU riskerar också att ställa förvaltningen och myndigheter som verkar sektorsövergripande inför nya, svåra uppgifter. Komplexiteten och svåröverskådligheten medför att myndigheter och enskilda har svårt att tillämpa bestämmelserna. Detta kan leda till att det uppstår onödiga kostnader för förvaltningen och handelshinder för enskilda.

I fråga om tillsyn har Tillsynsutredningen (Ju 2000:06) i sitt slutbetänkande Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100) bl.a. föreslagit grundläggande principer för statlig tillsyn och en allmän tillsynslag. Betänkandet har remissbehandlats och beredning pågår i Regeringskansliet.

Statskontoret har i sin rapport Förvaltning för fri rörlighet (2006:16) pekat på att t.ex. nationella förvaltningar har en generellt bristande medvetenhet och en dålig kunskap om att nationella regler måste överensstämma med EG-fördragets regler om fri rörlighet för varor. I Kommerskollegiums tre delrapporter (”Europa - ja, men hur?” – svenska myndigheters uppfattning om EU:s inre marknad, ”Europa - ja, men hur?” – svenska domstolars uppfattning om EU:s inre marknad samt ”Visst är EU vår hemmamarknad – nästan all export går dit” – svenska företags uppfattning om EU:s

inre marknad) pekas t.ex. på stora problem med tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande, trots att omfattande informationsaktiviteter har ägt rum. I Statskontorets rapport (2006:16) beskrivs att problem regelbundet uppträder i samband med principen om ömsesidigt erkännande av produkter. Statskontoret visar t.ex. att principen inte uppmärksammas tillräckligt i kommuners och länsstyrelsers tillsynsverksamhet. I rapporten pekas även på vissa svårigheter för myndigheter att uppfylla EG-rättens krav på god förvaltning och rätt till domstolsprövning. Statskontoret har även dragit slutsatsen att Sverige har ett decentraliserat system för hur inre-marknadsfrågor hanteras i förvaltningen. Vissa delar av det horisontella regelverket avseende varor och tjänster hanteras av Kommerskollegium och SWEDAC, medan andra delar, t.ex. tillsynen av varor och tjänster, hanteras av de ordinarie sektorsmyndigheterna. Förvaltningsstrukturen bidrar därför ytterligare till att förvaltningsmyndigheter har svårt att tillämpa det nu gällande regelverket. Kommerskollegium föreslår satsningar på utbildning och information om EG-rätten och den inre marknaden för särskilt myndigheter, företag och domstolar. Statskontoret föreslår i sin tur att en generell genomgång görs av svenska rättskällor ur ett inremarknadsperspektiv. En kommitté har också tillsatts för att göra en översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123) i syfte att bl.a. öka myndigheternas förmåga att bidra till effektiviseringar och att fullgöra sina uppdrag i ljuset av de krav som EU-medlemskapet ställer. Kommittén har under 2007 redovisat delbetänkandet Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter (SOU 2007:107).

Sverige kommer att genomföra tjänstedirektivet i svensk rätt. Varuförordningen kommer att börja tillämpas under år 2009 och de EG-rättsakter som ingår i översynen av den nya metoden ska börja tillämpas den 1 januari 2010. För att undvika att dessa rättsakter ska skapa ett ännu mer oöverskådligt regelverk finns ett behov av att bl.a. klargöra de olika funktioner och inbördes samband som svenska bestämmelser och administrativa förfaranden och procedurer har. Avsikten med utredningens betänkande är att det ska kunna bidra till genomförandet av och anpassning till dessa nya rättsakter.

Utredarens kartläggning av bestämmelserna ska kunna användas som en informationskälla för myndigheter och andra. Utredarens slutsatser ska kunna bidra till att öka medvetenheten hos myndigheter, företag och domstolar om hur den inre marknaden fungerar

och hur regelverket avseende den inre marknaden ser ut. Detta skulle kunna leda till en bättre tillämpning av regelverket hos både statliga och kommunala myndigheter. Förenklingar, förbättringar och kompletteringar av gällande bestämmelser ska bidra till att säkerställa en fungerande inre marknad samt en ökad enhetlighet, samordning och rättssäkerhet. Utredarens slutsatser ska vidare kunna bidra till att förbättra samarbetet mellan myndigheter som verkar sektorsövergripande samt mellan myndigheterna och Regeringskansliet. Företag och enskilda kan slutligen komma att få nytta av ett förbättrat och förenklat regelverk genom snabbare och bättre service från myndigheterna. Detta leder till en lägre administrativ kostnad för företagen. En förbättrad tillämpning av gällande horisontella bestämmelser säkerställer samtidigt uppfyllandet av Sveriges förpliktelser enligt EG-fördraget. Sverige kan på så sätt bättre undvika överträdelseärenden som är kopplade till funktionen av den inre marknaden genom att på ett tidigt stadium uppmärksamma behoven.

Uppdraget

Uppdraget består av två delar, dels en kartläggning och beskrivning av gällande regelverk, dels en översyn av regelverket inklusive lämnande av förslag till författningsändringar och andra nödvändiga åtgärder enligt vad som anges nedan.

Utredningen omfattar huvudsakligen svenska bestämmelser och administrativa förfaranden och procedurer som på ett horisontellt plan har betydelse för varors och tjänsters fria rörlighet på den inre marknaden. Uppdraget omfattar bestämmelser och procedurer som tillämpas av både statliga och kommunala myndigheter. Några av dessa bestämmelser och procedurer har beskrivits ovan.

Avsikten är inte att uppdraget ska omfatta bestämmelser som enbart rör enskilda typer av varor och tjänster. Det kan emellertid, som ovan beskrivits, finnas bestämmelser som rör enskilda typer av varor och tjänster och som samtidigt är av vikt för varors och tjänsters fria rörlighet på den inre marknaden i stort, t.ex. bestämmelser om den s.k. Rapex-proceduren på konsumentområdet. Bestämmelser av sådant slag omfattas därför av uppdraget.

Kartläggning och beskrivning av gällande regelverk

Utredaren ska kartlägga och beskriva de svenska bestämmelser och administrativa förfaranden och procedurer som på ett horisontellt plan har betydelse för varors och tjänsters fria rörlighet på den inre marknaden. Utredaren ska särskilt uppmärksamma de olika funktioner som bestämmelserna och procedurerna har, deras inbördes förhållande, sammanhang samt eventuella överlappande funktioner. Utredaren ska även beskriva eventuella brister i regelverket såsom avsaknad av sådana bestämmelser och procedurer på de olika nivåerna i förvaltningen (statlig, regional och kommunal).

Översyn av gällande regelverk

Utredaren ska därefter se över det regelverk som omfattas av uppdraget och lämna förslag på de förenklingar, förbättringar och kompletteringar av regelverket som är nödvändiga för att säkerställa den fria rörligheten för varor och tjänster. Utredaren ska göra en analys av och lämna förslag på de förändringar av regelverket som behövs med anledning av den kommande EG-förordningen om ackreditering och marknadskontroll. Vidare ska utredaren hålla sig underrättad om det arbete som pågår i Regeringskansliet för att förändra regelverket med anledning av den kommande varuförordningen. Utredaren ska bl.a. överväga om det går att föra samman bestämmelser inom varu- respektive tjänsteområdet i ett regelverk, samt föreslå möjliga lösningar för att genomföra detta. Utredaren får också lämna förslag på andra åtgärder som utredaren finner nödvändiga.

Utredaren ska i detta sammanhang även överväga och lämna förslag på hur kunskapen om den inre marknadens funktion och om regelverket kan ökas hos främst berörda myndigheter. Detta kan inkludera t.ex. praktiska åtgärder baserade på elektronisk förvaltning.

Utredaren ska lägga fram förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga. I uppdraget ingår dock inte att lägga fram förslag till ändringar i förvaltningslagen (1986:223).

Utredaren ska presentera en konsekvensutredning av de effekter som förslagen kan medföra. Konsekvenserna ska kostnadsberäknas och om kostnaderna ökar ska förslag på finansiering presenteras.

I den mån förslag läggs fram som kan komma att beröra företag ska förslagen utformas så att företagens administrativa kostnader hålls så låga som möjligt. När författningsändringar och andra åtgärder föreslås ska utredaren beakta behovet av en effektiv marknadskontroll av varor, inklusive konsumentprodukter, en effektiv tillsyn av tjänsteverksamheter samt relevanta aspekter av standardisering.

Samråd och redovisning av uppdraget m.m.

Utredaren ska beakta pågående arbete inom EU som kan beröra sådana bestämmelser som omfattas av uppdraget och särskilt resultatet av förhandlingarna av varuförordningen och rättsakterna som ingår i översynen av den nya metoden.

Utredaren ska vidare beakta pågående arbete i Regeringskansliet med att genomföra gemenskapsrättsakter som på ett horisontellt plan har betydelse för varors och tjänsters fria rörlighet på den inre marknaden, särskilt tjänstedirektivet. Vidare ska Regeringskansliets och myndigheters pågående arbete med regelförenkling beaktas. Utredaren ska följa och beakta den fortsatta beredningen av Tillsynsutredningens (Ju 2006:06) förslag. Utredaren ska hålla sig informerad om det arbete som pågår inom Utrikesdepartementet med den s.k. Standardiseringsskrivelsen.

Vidare ska rapporter, skrivelser och betänkanden som på ett horisontellt plan har betydelse för varors och tjänsters fria rörlighet på den inre marknaden, särskilt Statskontorets rapport (2006:16), och slutsatserna i betänkandet Öppna system för provning och kontroll- en utvärdering (SOU 2006:113) beaktas.

Utredaren ska samråda med tjänstedirektivsekretariatet och den kommitté som ska se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123) samt med Kommerskollegium och övriga berörda myndigheter, utredningar och organisationer. I den mån förslag läggs fram som kan komma att påverka företagens administrativa kostnader ska utredaren samråda med Näringslivets regelnämnd.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 15 maj 2009.

(Utrikesdepartementet)

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Inremarknadsutredningen (UD 2008:01) — Dir. 2009:39

Beslut vid regeringssammanträde den 13 maj 2009

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 6 mars 2008 (dir. 2008:24) tillkallade det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om utrikeshandel en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. Utredningen ska enligt direktiven vara slutförd senast den 15 maj 2009.

Utredningstiden förlängs. Utredningen ska redovisas senast den 1 september 2009.

(Utrikesdepartementet)

Kontakter under utredningsarbetet

Almega
Arbetsmiljöverket
Förvaltningskommittén
Hovrätten över Skåne och Blekinge
Högskoleverket
Integrations- och jämställdhetsdepartementet
Invest in Sweden Agency
Jordbruksverket
Kemikalieinspektionen
Kommerskollegium
Konkurrensverket
Konsumentverket
Länsrätten i Stockholm
Marknadskontrollrådet
Naturvårdsverket
Näringspunkten
Nutek/Tillväxtverket
Näringsdepartementet
Regelrådet
Riksdagen – EU-upplysningen
Statistiska centralbyrån
Stockholms tingsrätt
Svensk handel
Svenskt näringsliv

SWEDAC
Teknikföretagen
Utbildningsdepartementet
Utrikesdepartementet – Tjänstedirektivsekretariatet
Utrikesdepartementet – UD/FIM
Ystads tingsrätt

Översikt över departementens ansvar för inremarknadsfrågor

I bilagan till instruktionen för regeringskansliet anges för varje departement samt statsrådsberedningen dit hörande förvaltnings- resp. lagstiftningsärenden[1] samt myndigheter m.m. Det översiktliga urval av frågor som utredningen redovisar i det följande är utan anspråk på fullständighet inriktat på frågor av särskild relevans på EU-området, särskilt den inre marknaden.

Statsrådsberedningen

På statsrådsberedningen är fördelade ärenden som gäller bl.a. regeringen, Regeringskansliet och kommittéväsendet. Där handläggs förvaltnings- och lagstiftningsärenden rörande europeiska integrationsfrågor av horisontell karaktär.[2]

Under statsrådsberedningen hör Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS).

Justitiedepartementet

På Justitiedepartementet är fördelade bl.a. ärenden i konstitutionella ämnen samt rörande civil- och strafflagstiftning. Där handläggs frågor rörande bl.a. Europabolag och annan bolags- och associationsrätt, redovisning, upphovsrätt, datalagstiftning, vapenlagstiftning och utlänningars rätt att vistas i landet.

[1] Med hänsyn till framställningens begränsade syfte bortses i det följande från denna distinktion. I allmänhet föreligger parallellitet. Likaså avstår utredningen i regel från att särskilt markera att ett departement kan vara tilldelat någon ärendekategori med förbehåll för sådant som hör under annat departement.

[2] Dock med undantag av frågor om Europeiska unionens utvidgning.

Förutom allmänna rättighetsfrågor och frågor om likabehandling, skydd för allmän ordning och allmän säkerhet samt intresset av skydd för människors hälsa och liv kan på departementets område nämnas de inremarknadsrättsliga regleringshänsynen skydd för industriell eller kommersiell äganderätt samt god handelssed.

Under departementet hör bl.a. myndigheterna inom domstolsväsendet.

Utrikesdepartementet

På utrikesdepartementet är fördelade ärenden som gäller bl.a. förhållandet till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer, utrikesrepresentationen, utrikeshandel samt europeiska integrationsfrågor, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement.

Frågor om genomförandet av EG:s inre marknad och allmänna frågor om obligatorisk kontroll genom teknisk provning och kontroll samt standardisering ankommer på UD i den mån de inte hör till något annat departement. På det europeiska området ansvarar UD vidare för ärenden vid EG-kommissionen samt mål vid EG-domstolen och förstainstansrätten, liksom för motsvarande frågor med anknytning till Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA).

Från inremarknadssynpunkt är departementets ansvar av utpräglat horisontell karaktär. Utredningen har i *avsnitt 6.9.5* berört dess enhet för främjande och EU:s inre marknad, UD/FIM, och horisontella frågor som handläggs där.

I utrikesdepartementets ansvar ingår deltagande i kommittéer och organisationer som handhar generella frågor i standardiseringsarbetet, 98/34-kommittén, den s.k. SOGS[3], kommittéerna för WTO:s TBT- och SPS-avtal, FN:s kommission för ekonomiska frågor (UN/ECE) och FN:s center för regelförenkling och e-handel (UN/CEFACT). UD/FIM:s s.k. inre marknadsgrupp representerar Sverige i rådsarbetsgrupper, expertkommittéer och andra kommittéer inom EU.

Inom departementet handläggs vidare frågor rörande bl.a. främjande av utländska investeringar i Sverige. För de handelspolitiska frågor som är kopplade till bl.a. världshandelsorganisationen (WTO)

[3] Senior Officials Group for Standardisation and Conformity Assessment Policy (SOGS) är en rådgivande grupp till kommissionen som diskuterar standardisering, bedömning av överensstämmelse, marknadskontroll och teknisk lagstiftning i allmänhet.

svarar Enheten för internationell handelspolitik, UD/IH, och där finns den svenska representationen i UN/CEFACT.

Inom departementet berörs flera enheter samt utrikes- och främjandeorganisationen av standardisering. UD har, som en följd av det horisontella ansvaret för standardiseringsfrågorna i Regeringskansliet, samordningsansvaret i kontakten med departementen för vissa centrala, till standardiseringen kopplade, kommittéer i EU-arbetet och det internationella arbetet.

Under departementet hör bl.a. den svenska utrikesrepresentationen, däribland den ständiga representationen i Bryssel, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Sveriges Standardiseringsråd, Myndigheten för utländska investeringar i Sverige, Kommerskollegium, Exportkreditnämnden och Sveriges exportråd.

Försvarsdepartementet

Inom Försvarsdepartementet handläggs bl.a. frågor om transporter av farligt gods samt brandfarliga och explosiva varor.

Sådana frågor berörs av de inremarknadsrättsliga regleringshänsynen skydd för allmän ordning och allmän säkerhet samt intresset av skydd för människors hälsa och liv, men även av intresset att skydda djurs hälsa och liv, intresset att bevara växter samt biologisk mångfald och hänsyn till miljö i mer vidsträckt mening .

På standardiseringsområdet kan nämnas inom CEN pågående arbete i syfte att säkerställa skyddet mot olyckor och skapa säkra former för räddningsinsatser.

Under departementet hör bl.a. Statens räddningsverk som numera ingår i Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Socialdepartementet

Inom socialdepartementet handläggs bl.a. frågor som gäller allmän försäkring m.m. arbetsskadeförsäkring, statligt personskadeskydd, ålders- och efterlevandepension, äldreförsörjningsstöd, sjuklön, stöd åt barnfamiljer, efterlevandestöd till barn, bostadsbidrag m.m., socialtjänst, samordning av handikappolitik, hälso- och sjukvård, habilitering och rehabilitering, hjälpmedelsförsörjning, tandvård och annan medicinsk verksamhet, hälso- och sjukvårdspersonals yrkesutövning, läkemedel, medicintekniska produkter, kosmetika och

medel för födelsekontroll, apoteksväsendet, stöd och service till funktionshindrade m.m., samordning av folkhälsopolitiken, alkohol, tobak, narkotika, dopning och dopningsmedel, förbud mot vissa hälsofarliga varor, hälsoskydd och smittskydd samt sociala och medicinska frågor i övrigt som inte hör till något annat departement.

Förutom skyddet för människors hälsa och liv kan av inremarknadsrättsliga regleringshänsyn som gör sig gällande på departementets områden särskilt nämnas förbättrande av arbetsförhållanden, hänsyn till effektiv skattekontroll och skyddande av den ekonomiska balansen i sociala trygghets- och socialförsäkringssystem samt offentlig resursbesparing.

Vad gäller aktuella standardiseringsfrågor på departementets område ställer informationshantering på elektronisk väg inom vård- och omsorgssektorn nya krav, och informationsmodeller utvecklas inom EU. Standardisering är också central för avancerade medicintekniska produkter, där det bl.a. handlar om säkerhetsstandarder enligt EG- direktiven om medicintekniska produkter. Vad gäller handikappolitiken har kommissionen på tillgänglighetsområdet mandaterat standardisering kring tillgänglighetskrav i offentlig upphandling avseende personer med funktionsnedsättning.

Under departementet hör bl.a. Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Statens folkhälsoinstitut, Statens beredning för medicinsk utvärdering, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Alkohol- och läkemedelssortimentsnämnden, Läkemedelsförmånsnämnden, Apoteket AB samt Systembolaget AB.

Finansdepartementet

På finansdepartementet är fördelade frågor som gäller bl.a. statlig och kommunal beskattning, budgetregleringen, socialavgifter och allmän pensionsavgift, en del avgiftsfrågor samt prisregleringsfrågor. Där handläggs vidare frågor om den allmänna förvaltningen och redovisningen av statsmedlen, allmänna frågor om statsförvaltningen och övergripande frågor om styrning, ledning, organisation, rationalisering och informationsteknik (IT) i statlig förvaltning, ekonomisk styrning, myndigheternas årsredovisningar, delårsrapporter och budgetunderlag. Med ansvaret för regeringens förvaltningspolitik följer ansvar för frågor som rör standardiseringsarbete inom e-förvaltningen. Aktivt standardiseringsarbete, bl.a. rörande informationssäkerhet, dokumenthantering, elektronisk upp-

handling, affärsdokument för elektronisk handel samt harmonisering och standardisering av metoder inom finansiell tillsyn och reglering bedrivs huvudsakligen vid ansvariga myndigheter.

Finansdepartementet har hand om frågor som rör tillsyn och reglering av finansiella marknader och företag. Det arbete som sedan flera år bedrivs med att skapa en integrerad marknad i Europa för finansiella tjänster innebär att finansdepartementet kontinuerligt bereder frågor om större enhetlighet på den europeiska finansmarknaden. Inom dess ansvarsområde ligger också arbetet för att förbättra samordning av tillsyn och utbyte av information mellan medlemsstaternas tillsynsmyndigheter för att därigenom bidra till att bestämmelser tillämpas på ett konsekvent och likvärdigt sätt. På det området är departementets myndighet Finansinspektionen ansvarig.

På departementet ankommer vidare frågor om offentlig upphandling, där Konkurrensverket är tillsynsansvarig myndighet dit numera klagomål i enskilda upphandlingsärenden kan framföras, finansiella företag, penningtvätt, lotterier och totalisatorspel. Till departementet hör frågor om arbets- och anställningsvillkor i offentlig anställning, länsstyrelseorganisationen och tullväsendet, kommuner, landsting, kommunalförbund, samhällsinformation samt de allmännyttiga bostadsföretagen. Till ansvarsområdet hör internationellt ekonomiskt samarbete, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement.

Upphandlingsfrågorna är centrala i inremarknadspolitiken, och åtgärder som kan innebära reglering av priser är av största principiella betydelse. Förutom sådant som kan hänföras under begreppet allmän ordning kan vidare av inremarknadsrättsliga regleringshänsyn som gör sig gällande på departementets områden särskilt nämnas förbättrande av arbetsförhållanden, intresset av skydd för industriell eller kommersiell äganderätt, hänsyn till effektiv skattekontroll, skyddande av den ekonomiska balansen i sociala trygghets- och socialförsäkringssystem, samt offentlig resursbesparing. Likaså kan på departementets område framhållas principerna om ickediskriminering och likabehandling.

Under departementet hör ett stort antal bolag, stiftelser, centrala myndigheter, myndigheter i form av AP-fonder samt regionala myndigheter. Bland dessa kan förutom länsstyrelserna särskilt nämnas Tullverket, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Forskarskattenämnden, Skatterättsnämnden, Finanspolitiska rådet, Arbetsgivarverket, allmänna pensionsfonderna,

Styrelsen för Sveriges allmänna hypoteksbank, Styrelsen för sparbankernas säkerhetskassa, Lotteriinspektionen, Bokföringsnämnden, länsstyrelserna, Statskontoret, Statens utlandslönenämnd, Verket för förvaltningsutveckling, Statens pensionsverk, Statens tjänstepensions- och grupplivsnämnd, Statens bostadskreditnämnd och AB Svenska Spel.

Utbildningsdepartementet

På utbildningsdepartementet är fördelade frågor som gäller bl.a. det offentliga skolväsendet och anslutande särskilda utbildningsformer samt motsvarande utbildning av utlandssvenska barn och ungdomar, fristående skolor och förskoleklass i enskild verksamhet, kompletterande utbildningar, kvalificerad yrkesutbildning, högskoleutbildning, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement, uppdragsutbildning vid universitet och högskolor, forskning och annan vetenskaplig verksamhet, övergripande forskningspolitiska frågor, studiestöd och andra studiesociala frågor.

Förutom av diskriminerings- och likabehandlingsfrågor kan av inremarknadsrättsliga regleringshänsyn som gör sig gällande på departementets områden särskilt nämnas skyddet för skapande och kulturell verksamhet.

Standardiseringens betydelse inom departementets område tilltar, särskilt med avseende på entreprenörskaps- och innovationsfrågor och med utvecklingen av digital informations- och kommunikationsteknik på det pedagogiska området. Flera av Utbildningsdepartementets myndigheter berörs av standardiseringsarbete.

Under departementet hör bl.a. Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning, Internationella programkontoret för utbildningsområdet, Högskoleverket och Verket för högskoleservice, Överklagandenämnden för högskolan, statliga universitet och högskolor, som inte hör till något annat departement, Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning, Vetenskapsrådet, Centrala studiestödsnämnden samt Överklagandenämnden för studiestöd.

Jordbruksdepartementet

På jordbruksdepartementet är fördelade frågor som gäller bl.a. jordbruket och trädgårdsnäringen, livsmedelsberedskap, utsädeskontroll, växtskydd, växtförädling, växtförädlarrätt, husdjursavel och husdjurskontroll, djurhälsa och djursjukvård, djurskydd, foder, livsmedelskontroll, veterinärväsendet, fiske och fiskevård, rennäring, högskoleutbildning och forskning samt övrig vetenskaplig verksamhet på departementets område, jakt och viltvård, skogsbruk samt FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO).

Jordbruksdepartementet har bl.a. koordineringsansvaret för frågor om djurhälsa och växtskydd, bådadera regleringshänsyn som kan berättiga undantag från principen om fri rörlighet.

Till departementets ansvarsområde hör frågor om marknadsreglering av jordbruksprodukter, skydd för beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, miljö- och strukturstöd till jordbruk samt ekologisk odling. Ansvarsområdet inom den gemensamma jordbrukspolitiken är synnerligen omfattande. Detta faller i princip under fördragsreglerna om fri rörlighet för varor, men tas annars inte upp särskilt av utredningen.

Till departementets ansvarsområde hör bl.a. WTO-avtalet om Sanitära och Fytosanitära åtgärder, vars genomförande omfattas av förordningen (1994:2029) om tekniska regler och Codex Alimentarius, vars standarder m.m. är normer i internationell livsmedelshandel. Departementet medverkar i sådana sammanhang. Eftersom Sverige som övriga medlemsstater tillhör organisationen för kodexen, medverkar departementet i arbetet. När det finns harmoniserade regler på EU-nivå är det dock kommissionen som är behörig att rösta.

Förutom vad som påpekats i det föregående samt intresset av skydd för människors hälsa och liv kan av inremarknadsrättsliga regleringshänsyn som gör sig gällande på departementets områden särskilt framhållas förbättrande av arbetsförhållanden, intresset att skydda djurs hälsa och liv, intresset att bevara växter samt biologisk mångfald, hänsyn till miljö i mer vidsträckt mening och intresset av skydd för industriell eller kommersiell äganderätt.

Under departementet hör bl.a. Lantbruksråd, lantbruksattachéer, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, distriktsveterinärorganisationen, djurförsöksetiska nämnderna, Veterinära ansvarsnämnden, Livsmedelsekonomiska institutet, Sveriges lantbruksuniversitet, Statens veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket, besiktnings-

veterinärorganisationen, Fiskeriverket, Stiftelsen JTI - Institutet för jordbruks- och miljöteknik, Skogs- och lantbruksakademin och Svenska FAO-kommittén.

Miljödepartementet

På miljödepartementet är fördelade frågor som gäller bl.a. miljöbalken, däribland frågor om naturvård, biologisk mångfald och skydd av naturen, vatten- och luftvård, vattenverksamhet, miljöfarlig verksamhet, avfallshantering och kretsloppsfrågor, kemikaliekontroll och genteknik; miljöfrågor som kräver särskild samordning, avgasfrågor för motorfordon och arbetsmaskiner, klimatpolitiska styrmedel, viss vattenlagstiftning, strålskydd, viss kärnteknisk verksamhet, byggprodukter, byggnadsverk med anordningar, vissa investeringsbidrag samt klimatinvesteringsprogram.

Förutom intresset av skydd för människors hälsa och liv kan av inremarknadsrättsliga regleringshänsyn som gör sig gällande på departementets områden särskilt framhållas förbättrande av arbetsförhållanden (arbetsmiljö), intresset att skydda djurs hälsa och liv, intresset att bevara växter samt biologisk mångfald och hänsyn till miljö i mer vidsträckt mening

Det kan påpekas att det med hänsyn till utformningen av gemenskapens kemikaliereglering på kemikalieområdet trots harmonisering finns utrymme för nationell särreglering.

Under departementet hör bl.a. Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Statens strålskyddsinstitut och Boverket. Dessa myndigheter är liksom flera andra till departementet hörande på olika sätt berörda av standardiseringsarbete.

Näringsdepartementet

På näringsdepartementet är fördelade bl.a. allmänna och övergripande näringspolitiska frågor och frågor om näringslivsstöd, företags allmänna utvecklingsbetingelser m.m., regelförenkling, utländska filialer, näringsfrihet, konkurrens- och marknadsfrågor, regionala tillväxtfrågor med särskilt samordningsansvar, EG:s struktur- och regionalpolitik och frågor rörande regional utvecklingsplanering inom EU; en rad frågor rörande kommunikationer och samfärdsel; elektronisk kommunikation, radioprogramdistribution, informations-

tekniska frågor, infrastruktur för IT; kommunikationsväsendet till lands, däribland frågor om fordons utrustning och beskaffenhet, förarbehörighet samt väg- och överlastavgifter, bidrag till kollektiv persontrafik och upphandling av persontrafik; postkommunikationer och sjöfart, däribland farleder och hamnar, fartygssäkerhet och åtgärder mot vattenförorening från fartyg, befäl på handelsfartyg och fiskefartyg, anställning och mönstring av sjömän; luftfart och frågor om marktjänster på flygplatser samt frågor om arbetstid och arbetsmiljö på transportområdet. Där handläggs vidare frågor om en del tillstånd rörande bosättningskrav m.m. enligt associationsrättsliga föreskrifter, behovsmotiverad forskning och utveckling samt utveckling av innovationssystem, mätteknisk verksamhet, mått och vikt, ädelmetallkontroll, industriell design, mönster och namn, patent och skydd för varumärken, turism, kooperativa frågor, program, elcertifikat och andra styrmedel för energitillförsel och energihushållning, energiförsörjning, energianvändningsfrågor samt frågor om säkerhet och beredskap inom elenergiområdet.

Frågorna om entreprenörskap, konkurrenskraft och innovation kan ha anknytning till arbetet kring den inre marknaden. Oavsett om sådan anknytning finns, ägnar departementet här uppmärksamhet åt standardiseringsfrågor. Samma gäller i viss mån standardisering till underlättande av småföretags deltagande i offentliga upphandlingar, ehuru de hinder dessa här möter mest sammanhänger med andra förhållanden. Ett omfattande standardiseringsarbete bedrivs i huvudsak genom departementets myndigheter, vilka på sina områden deltar i internationell standardisering.

Förutom frågor allmän säkerhet samt intresset av skydd för människors hälsa och liv kan av inremarknadsrättsliga regleringshänsyn som gör sig gällande på departementets områden särskilt framhållas förbättrande av arbetsförhållanden, intresset att skydda djurs hälsa och liv, intresset att bevara växter samt biologisk mångfald, hänsyn till miljö i mer vidsträckt mening, intresset av skydd för industriell eller kommersiell äganderätt, offentlig resursbesparing, god handelssed och konsumentskyddet.

Under departementet hör bl.a. Post- och telestyrelsen, Statens järnvägar, Banverket, Järnvägsstyrelsen, Vägverket, Rikstrafiken, Sjöfartsverket, Rederinämnden, Luftfartsverket, Luftfartsstyrelsen, Konkurrensverket, Sveriges geologiska undersökning, Patent- och registreringsverket, Patentbesvärsrätten, Bolagsverket, Terminologicentrum TNC, Svensk förening för informationsspecialister, Glesbygdsverket, Tillväxtverket, Institutet för tillväxtpolitiska studier,

Affärsverket svenska kraftnät, Elsäkerhetsverket, Statens energimyndighet, Energimarknadsinspektionen samt av staten helt eller delvis ägda bolag som inte tillhör annat departement.

Av myndigheterna är bl.a. Post- och telestyrelsen (PTS), Banverket, Järnvägsstyrelsen, Vägverket, Luftfartsverket, Bolagsverket, Elsäkerhetsverket och Energimyndigheten engagerade i europeiskt harmoniserings- och standardiseringsarbete med standardisering inom och utanför det harmoniserade området.

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

På integrations- och jämställdhetsdepartementet är fördelade frågor som gäller bl.a. medborgarinflytande och mänskliga rättigheter, svenskt medborgarskap, nationella minoriteter, föreningsväsendet, invandring och integration m.m., verksamhet som översättare och tolk, marknadsföring, konsumentpolitik och konsumentskydd, konsumentinformation, konsumentinflytande i standardiseringsarbetet, resegarantier samt, med särskilt samordningsansvar, frågor om jämställdhet mellan könen.

Förutom allmänna rättighets- och likabehandlingsfrågor och frågor som kan falla under begreppet skydd för allmän ordning samt intresset av skydd för människors hälsa och liv kan av inremarknadsrättsliga regleringshänsyn som gör sig gällande på departementets områden nämnas god handelssed, konsumentskyddet, skyddet för skapande samt skyddet för kulturell verksamhet.

Från inremarknadssynpunkt är inte minst konsumentområdet väsentligt. Det täcker ett brett område avseende varor och tjänsters säkerhet. Departementet och dess myndighet Konsumentverket arbetar för konsumentinflytande på sådana harmoniserings- och standariseringsområden. Områden för standardisering är beträffande varor bl.a. hemelektronik och teleprodukter, leksaker, personlig skyddsutrustning, barnartiklar, textilier och fritidsdykning samt tillgänglighets- och handikappaspekter på förpackningar och bildsymboler och på tjänsteområdet ledningssystem samt miljö och etik. Standardiseringens ökande industriella vikt höjer anspråken på bevakning av konsumentintressen, och departementet ägnar arbete åt frågan om lämplig balansering av olika parters inflytande, eftersom myndighets- och konsumentintressen kan vara otillräckligt företrädda.

Under departementet hör bl.a. Marknadsdomstolen, Konsumentverket med Konsumentombudsmannen, Allmänna reklamationsnämnden, Fastighetsmäklarnämnden, Resegarantinämnden, SIS Miljömärkning AB, Jämställdhetsombudsmannen och Jämställdhetsnämnden.

Kulturdepartementet

På kulturdepartementet är fördelade frågor som gäller bl.a. idrott, ersättningar och skilda bidrag på det kulturella området, film, videogram och fonogram, dagspress och tidskrifter, litteratur, radio och television, internationellt kulturellt samarbete samt frågor om användningen av informationsteknik på kulturområdet.

Förutom frågor som kan hänföras under begreppet allmän ordning samt intresset av skydd för människors hälsa och liv kan av inremarknadsrättsliga regleringshänsyn som gör sig gällande på departementets områden särskilt nämnas intresset att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde, skyddet för skapande och för kulturell verksamhet samt värnande om medias mångfald.

Av departementets myndigheter är Riksarkivet, med omfattande föreskriftsrätt, sedan lång tid aktivt inom standardiseringen och utövar ordförandeskapet i SIS tekniska kommitté. Även Radio- och TV-verket arbetar med standardisering bl.a. vad gäller elektronisk kommunikation avseende särskilt radio- och TV-distribution och deltar därvid i ETSI och CENELEC.

Under departementet hör bl.a. Statens kulturråd, Konstnärsnämnden, Styrelsen för Sveriges författarfond, Riksteatern, Riksarkivet, Statens biografbyrå, Presstödsnämnden, Radio- och TV-verket, samt stiftelser för kulturella verksamheter eller ändamål.

Arbetsmarknadsdepartementet

På arbetsmarknadsdepartementet är fördelade ärenden som gäller väsentligen arbetslivsfrågor för arbetsmarknaden i dess helhet samt frågor om arbetsmarknadspolitik m.m., bl.a. arbetsförmedling, arbetslöshetsersättning, arbetsanpassning, arbetslivsinriktad rehabilitering m.m., statlig lönegaranti vid konkurs, arbetsmiljö och arbetstid, viss arbetsrätt och andra arbetslivsfrågor för arbetsmarknaden i

dess helhet, utom såvitt avser särskilda bestämmelser om offentlig anställning, Internationella arbetsorganisationen (ILO), Europeiska sociala stadgan, utveckling inom arbetslivsområdet samt EG:s strukturpolitik avseende Europeiska socialfonden inom EG:s strukturfonder. Det ingår lagstiftningsärenden som gäller förhandlingar, kollektivavtal, facklig verksamhet, medbestämmande, styrelserepresentation för de anställda samt andra kollektivt arbetsrättsliga frågor, anställningsskydd, ledighet från anställning, semester, ett flertal andra frågor om enskilda anställningsavtal, arbetstagares uppfinningar samt arbetstvister. Förutom frågor om likaberättigande och skydd för allmän ordning och allmän säkerhet samt intresset av skydd för människors hälsa och liv kan av inremarknadsrättsliga regleringshänsyn som gör sig gällande på departementets områden framhållas förbättrande av arbetsförhållanden, intresset av skydd för industriell eller kommersiell äganderätt, skyddande av den ekonomiska balansen i sociala trygghets- och socialförsäkringssystem samt offentlig resursbesparing.

Av departementets ansvarsområden angår inte minst arbetsmiljöfrågorna den inre marknadens funktion. Omfattande sektorer, såsom maskiner, tryckkärl, utrustning för explosionsfarlig miljö och personlig skyddsutrustning, täcks här av direktiv enligt nya metoden. Enligt det nya maskindirektivet (2006/42/EG), som kräver revidering av över 600 standarder, ska åtgärder vidtas för att nationella arbetsmarknadsparter ska kunna påverka utarbetande och övervakning av harmoniserade standarder. Regelverket medför ökat ansvar för nationella organ och myndigheter. Departementet har framhållit vikten av myndighetsdeltagande i standardiseringsarbetet för att följa upp inremarknadsdirektiv, bl.a. med hänsyn till marknadskontrollen och av standardiseringen för att hävda svenska nationella arbetsmiljösynpunkter. På arbetsmiljöområdet är departementets myndighet Arbetsmiljöverket ansvarig myndighet.

Under departementet hör bl.a. Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet), Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Arbetsdomstolen, Medlingsinstitutet, Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar, Nämnden för styrelserepresentationsfrågor, ILO-kommittén, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering samt Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Tablå – Myndigheter som tillämpar regler om fri rörlighet för varor och tjänster

A. Centrala organ

En genomgång av Statskontorets rapport Statliga myndigheter 2007, 2007/99-5 visar att följande statliga myndigheter berörs av frågor om tillämpningen av EU:s regler om fri rörlighet för varor och tjänster:

Departement	Statlig myndighet (exkl. regeringen)
Arbetsmarknadsdep.	Arbetsdomstolen Arbetsmiljöverket Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) Arbetsförmedlingen Medlingsinstitutet
Finansdep.	Bokföringsnämnden Finansinspektionen 21 Länsstyrelser Kammarkollegiet Kronofogdemyndigheten Lotteriinspektionen Skatterättsnämnden Skatteverket Statens bostadskreditnämnd Tullverket
Försvarsdep.	Försvarets materielverk Försvarets radioanstalt Försvarsmakten Kustbevakningen Statens räddningsverk

Departement	Statlig förvaltningsmyndighet, domstolar och ombudsmän
Integrations- och jämställdhetsdep.	Allmänna reklamationsnämnden
	Diskrimineringsombudsmannen
	Fastighetsmäklarnämnden
	Handikappsombudsmannen
	HomO
	Jämställdhetsombudsmannen
	Konsumentverket
	Marknadsdomstolen
Jordbruksdep.	Fiskerimyndigheten
	Livsmedelsverket
	Sametinget
	Skogsstyrelsen
	Statens jordbruksverk
	Veterinära ansvarsnämnden
Justitiedep.	Domstolsverket (inkl. Lagrådet)
	Hovrätterna
	Högsta domstolen
	Justitiekanslern
	Kammarrätterna
	Länsrätterna
	Regeringsrätten
	Revisorsnämnden
	Rikspolisstyrelsen och lokala polisorganisationen (länspolismyndigheter)
	Tingsrätterna
	Åklagarmyndigheten
Kulturdep.	Riksantikvariatsämbetet
	Radio- och TV-verket
Miljödep.	Affärsverket svenska kraftnät
	Boverket
	KemI
	Lantmäteriverket
	Naturvårdsverket
	Statens strålskyddsinstitut

Departement	Statlig förvaltningsmyndighet
Näringsdep.	Banverket
	Bolagsverket
	Elsäkerhetsverket
	Järnvägsstyrelsen
	Konkurrensverket
	Luftfartsstyrelsen
	Luftfartsverket
	Nutek
	Patentbesvärsrätten
	PTS
	Sjöfartsverket
	Statens energimyndighet
	SWEDAC (metrologi och ädelmetaller)
	Vägverket
Socialdep.	Barnombudsmannen
	Läkemedelsverket
	Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA)
	Socialstyrelsen
	Statens folkhälsoinstitut
Utbildningsdep.	Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning
	Statens skolverk
	Högskoleverket
Utrikesdep.	Kommerskollegium
	Myndigheten för utländska investeringar (ISA)
	SWEDAC (ackrediteringsfunktion, marknadskontroll)
Under Riksdagen	Justitieombudsmannen
	Riksrevisionen

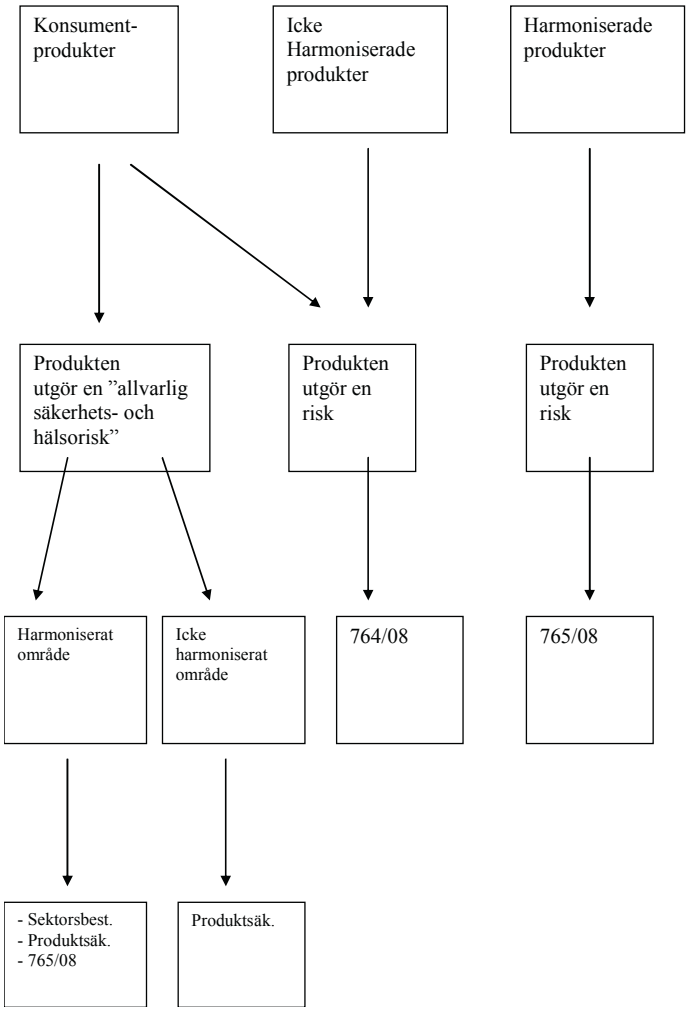
B. Regionala, lokala och privaträttsliga organ

Till dessa kommer regionala och lokala myndigheter samt privaträttsliga subjekt som har fått myndighetsuppgifter delegerade eller på annat sätt fått sådana uppgifter i uppdrag. Det rör sig om följande organ:

Organ	Områden
Länsstyrelser, 21 st	alkohol bevakningsföretag biluthyrning byggnader mm (PBL) djur fiske jakt jordbruk kemikalier körkort livsmedel lotteri miljö pantbanker räddningstjänst socialtjänstlagen stiftelser tobak torvfyndigheter yrkestrafik
Landsting 18 st,	hälso- och sjukvårdstjänster
Regioner 2 st	inköp av läkemedel och medicinteknisk utrustning kollektivtrafik statsstöd tandvårdstjänster
Kommuner, 289 st	brand/explosion byggnader och anläggningar (PBL) djurskydd kollektivtrafik livsmedel lotteri

	miljö räddningstjänst servering av alkoholhaltiga drycker socialtjänstlag statsstöd strålskydd tobak
Lokala polismyndigheter	Begagnade varor Explosiva varor Pantbanker Offentliga tillställningar (Allmän ordningsstadga)
Svensk Bilprovning AB	Fordonsbesiktning
Advokatsamfundet	Tillsyn över advokater och deras byråer (RB 8 kap)
Särskilda sysslomän	bisjukdomslagen fiskelagen jaktlagen naturvårdsvakter
Ackrediterade organ	Kontroll- och provningsorgan Laboratorier

Schema över tillämpliga regler för tillsyn



Tidigare studier med anknytning till utredningsuppdraget

Denna bilaga innehåller den kartläggning av tidigare gjorda studier som har betydelse för tillämpningen av de horisontella bestämmelserna för varor och tjänster som nämns i kapitel 8 i betänkandet. Kapitel 8 utgör en syntes av de uppgifter som framkommit genom denna kartläggning och som är av tydligast relevans för de slutsatser som dras i kapitel 9 i betänkandet och de förslag som grundas på dessa.

I det följande redovisas därför de rapporter, utredningar m.m. som har bedömts vara särskilt relevanta för utredningsarbetet. Redogörelserna är avsedda att mycket kortfattat belysa de frågor som behandlas i de olika dokumenten, för att sedan mer i detalj gå in på de delar av dokumenten som utredningen anser har direkt relevans för utredningsarbetet.

1 Standardiseringens betydelse i en globaliserad värld (Skr. 2007/08:140)

1.1 Uppdraget

Bakgrunden till skrivelsen är följande. Näringsutskottet konstaterade i betänkande 2005/2006:NU1 att standardisering var ett område inom näringspolitiken som hittills hade tillmätts alltför liten betydelse när det gäller strävanden för att uppnå en uthållig tillväxt i ekonomin. Näringsutskottet uppmanade regeringen att hålla Riksdagen informerad om utvecklingen av det arbete som pågår avseende standardisering. En begäran framfördes också i Trafikutskottets betänkande 2005/06:TU4 avseende behovet av samordning av de svenska insatserna i det internationella standardiserings-

arbetet på IT-området. Dessa uppmaningar behandlades i Regeringens skrivelse 2007/08:140.

Skrivelsen är avsedd att belysa standardiseringens möjligheter som horisontellt instrument för konkurrenskraft och dess betydelse för bl.a. produktsäkerhet och hållbar utveckling. Den visar att delaktighet och inflytande i arbetet med framtagande av standarder är nödvändigt för att tillgodose samhällets krav på säkerhet, effektivitet och hållbar utveckling.

Skrivelsen beskriver vidare standardiseringsverksamheten i Sverige och i EU samt i ett globalt perspektiv. I skrivelsen redovisas strukturen hos svenska standardiseringsorganisationer varvid särskilt fokus läggs på vissa områden där standardisering fått allt större betydelse. Slutligen redovisar regeringen i stort vilka överväganden och åtgärder som planeras för det fortsatta arbetet.

1.2 Skrivelsens innehåll och allmänna slutsatser

I skrivelsen behandlas inledningsvis vissa grundläggande aspekter och utvecklingstendenser. Det anges bl.a. att säkerhetskrav på produkter, både avseende deras tillverkning och användning, efter hand har blivit alltmer utslagsgivande på många områden. I många fall är kraven föremål för politiska överväganden både nationellt och internationellt. Det är därför enligt standardiseringsorganen angeläget att den offentliga sektorn aktivt medverkar i standardiseringsarbetet. Det gäller även den långa rad nya aspekter som ska vägas in i arbetet avseende miljö, energi m.m.

En tydlig tendens anges vara att allt fler nya projekt och standarder behandlar systemaspekter eller övergripande frågor inom ett visst område, t.ex. funktionssäkerhet. Samtidigt upptar frågor kring projektering, underhåll och liknande en allt större del av standarderna, som i flera fall närmar sig tjänstesektorns behov. Dessa typer av standarder vänder sig ofta till grupper som kan ha svårt att ta dem till sig, om de inte översätts eller på något sätt förklaras eller kompletteras med exempel.

En framtida trend för svensk standardisering verkar enligt vad som sägs i skrivelsen vara att behovet av internationella standarder ökar med den globaliseringsprocess som skjutit fart för att erhålla handelspolitiska verktyg och uppnå lika konkurrensvillkor. Den produktionsutflyttning som sker från Europa anses också medföra att antalet experter inom vissa områden minskar medan pro-

dukterna fortfarande finns på den europeiska marknaden, om än importerade från länder utanför Europa. Utvecklingen medför krav på att andra intressegrupper tar ett större ansvar för produkternas säkerhet, t.ex. brukare, importörer eller myndigheterna. Dessa grupper behöver också engagera sig i standardisering för att påverka kraven på produkterna.

Vidare beskrivs i skrivelsen hur organisationen i Regeringskansliet ser ut i förhållande till handläggning av frågor avseende standarder. Det påpekas att statens huvudmannaskap för standardiseringen under de senaste åren har hanterats inom Utrikesdepartementet (UD) som en del av UD:s ansvar för horisontella instrument rörande fri rörlighet för varor och tjänster på inre marknaden. Detta omfattar också frågor om handelshinder och informationsprocedurer för tekniska regler, provning, ackreditering och marknadskontroll liksom tjänstedirektivets genomförande och anpassningen av svenska regler med hänsyn till varupaketet om ömsesidigt erkännande av varor, ackreditering och marknadskontroll. Emellertid berörs samtliga departement av standardisering. Näringsdepartementet t.ex. har en central roll när det gäller standardisering i förhållande till näringspolitik, regelförenkling och innovation, Finansdepartementet i fråga om finansierings- och styrningsfrågor i förvaltningen och Integrations- och jämställdhetsdepartementets för standardiseringsfrågor med utgångspunkt från konsumentskydd och särskilt det allmänna produktsäkerhetsdirektivet.

I en annan del av skrivelsen beskrivs arbetet med standardisering på europeisk nivå inom EU. Inom ramen för detta samarbete behandlas standardisering i förhållande till det tvingande regelverket och som instrument för konkurrenskraft och innovation. Två större processer lyfts fram som kommer att påverka standardiseringen inom EU. Den ena av dessa gäller IT-standardiseringens behov och förutsättningar, den andra gäller innovation och standardisering. Skärpt fokus på standardisering yttrar sig också i olika sektorsspecifika dokument. Standardiseringens betydelse för servicesektorn har poängterats. Det konstateras att tradition och medvetenhet om standarder saknas inom detta område och att tjänstenäringen ännu inte ser möjligheten med standarder för att öka transparens och förtroende på inre marknaden. Det anses vara viktigt även för att öka innovation som inte är teknologibaserad. I kommissionens meddelanden om små och medelstora företag

framhålls att standardisering spelar en stor roll för att stärka tillväxten och konkurrenskraften för små och medelstora företag.

Slutligen ska det här redovisas helt kort vad som i skrivelsen sägs om standardisering inom tjänsteområdet. Det anges att tjänster utgör en allt större del av standardiseringsverksamheten, vilket är en naturlig utveckling som orsakas av den tyngdpunktsförskjutning som skett inom både nationell och internationell produktion och handel. Flera tjänstesektorer har avreglerats och antalet företag som verkar inom dessa har ökat, såsom inom telekommunikation och andra infrastrukturella tjänster. Inom EU räknar man med att tjänstesektorn sysselsätter mer än hälften av alla anställda och svarar för cirka 70 procent av BNP.

Standardiseringen inom tjänstesektorn anges allmänt ha andra förutsättningar än inom varuområdet. Konsumenten är en integrerad del av produktionen och konsumtionen och produktionen är ofta samtidig. Tjänsten är immateriell och humankapitalet, dvs. de inblandades skicklighet, spelar en nyckelroll. Tjänsteområdet uppvisar dessutom en heterogen och branschspecifik bild, vilket medför att det är angeläget att analysera vilka aspekter som lämpar sig för standardisering.

Ett av de utmärkande dragen för tjänsteområdet uppges vara att det ofta är småföretag som är verksamma. För dem kan standarder lätt bli för detaljerade om de inte uttrycks i termer av prestanda. Det finns också osäkerhet kring utvecklingen av standarder inom områden som är kunskapsintensiva.

En genomgång av olika rättsakter på tjänsteområdet som har gjorts som underlag till skrivelsen visar att olika icke tvingande instrument, såsom riktlinjer, ibland används i stället för standarder. Det förefaller inte finnas en konsekvent strategi för när de ska användas och i vilka fall man väljer att använda andra instrument som påminner om standarder. Under vissa av direktiven kan standarderna få en bindande karaktär (bl.a. inom flygområdet, postområdet och elektronisk kommunikation). Tjänstedirektivets inriktning på administrativt samarbete gör dock att det hänvisar på ett icke bindande sätt till standarder. Enligt artikel 26 i direktivet ska medlemsstaterna i samarbete med kommissionen vidta stödåtgärder för att uppmuntra tjänsteleverantörer att frivilligt säkerställa tjänsternas kvalitet. En av metoderna är kvalitetskriterier utarbetade av yrkesorganisationer på gemenskapsnivå, en annan att låta certifiera verksamheten för att visa att den uppfyller vissa standarder.

Certifiering och ackreditering är tjänster som täcks av tjänstedirektivet. Certifiering är en bedömning av överensstämmelse och en bekräftelse på att en produkt, process eller tjänst uppfyller kraven i t.ex. en standard. Ackreditering är en formell bekräftelse på kompetens hos certifierings- kontroll- och provningsorgan. Standarder för certifiering och ackreditering har varit i kraft länge, även om ramen för användning har setts över genom översynen av nya metoden och genom antagandet av det s.k. varupaketet som utgör en gemensam ram för saluföring av produkter.

I skrivelsen anger regeringen i sina överväganden bl.a. att den tekniska utvecklingen bäst bevakas i närmare samarbete mellan experter och andra berörda intressenter inom en sektor. I EU-arbetet är ”mötesplattformar” på väg att etableras inom IT-området som ska samla inte bara formell utan också informell standardisering, myndigheter, näringsliv och brukare. Sverige borde inrätta liknande nätverk, men inte begränsa dem till IT-området. De behöver etableras inom alla viktigare områden (miljö, tjänster osv.). I nätverken skulle t.ex. behov av nya standarder kunna tas upp.

Vidare anger regeringen att staten bör fortsätta att stödja EU-mandaterat standardiseringsarbete med anknytning till dess ansvar för medborgarnas skydd för liv, hälsa, miljö och egendom liksom frivilligorganisationers, arbetstagares och småföretags medverkan i arbetet. Myndigheter och andra offentliga organ kan delta i och bidra till finansieringen av standardiseringsarbete och ha överblick över det standardiseringsarbete som pågår inom respektive ansvarsområde. Regeringen överväger enligt vad som anges i skrivelsen en tydlig markering i styrinstrumenten för myndigheterna. Det påpekas därutöver i sammanhanget att ökad användning av standarder även är en regelförenklingsfråga.

1.3 Särskilt om samordning och styrning

I skrivelsen beskrivs under rubriken behov av förbättrad samordning och styrning en situation som har beröringspunkter med det område som omfattas av Inremarknadsutredningens uppdrag. I skrivelsen anges det att standardiseringsfrågorna återfinns i många olika sammanhang i den svenska myndighetsstrukturen. Området är vittförgrenat och berör ett flertal myndigheter och departement. För att Sverige ska vara berett på att hantera standardiseringen på nya områden, för att kunna göra relevanta analyser av nyckel-

områden och för att hantera konkurrensen från nya aktörer i världen behöver utvecklingen bevakas noga och effektiva arbetsformer säkerställas.

Vad arbetsformer beträffar anges det finnas ett behov av nätverk för olika sektorsfrågor. Dessa nätverk måste kompletteras med övergripande samarbete i Regeringskansliet med deltagande av representanter för de olika departementen. Kontakter mellan det övergripande nätverket och standardiseringens huvudmän i näringslivet, liksom med frivilligorganisationer och andra aktörer är nödvändigt. Regeringen anges i skrivelsen överväga att skapa en fastare struktur för samordningen av standardiseringen. En viktig fråga i denna samordning är en analys av vilka strategiska frågor som Sverige ska satsa på.

Regeringen anger vidare mycket kort att en kommunikationsplan behöver etableras i förvaltningen för förbättrad förståelse för standardiseringen och dess betydelse. Medvetandegörandet är en långsiktig process, inte minst när det gäller kunskap om horisontella funktioner och sammanhang.

2 Förvaltningskommitténs betänkande(SOU 2008:118)

2.1 Uppdraget

Det allmänna uppdraget till kommittén är att ”göra en översyn av statsförvaltningens uppgifter och organisation, i syfte att effektivisera statlig förvaltning och verksamhet”. Vad avser arbetet inom Europeiska unionen, är syftet att ”öka myndigheternas förmåga … att fullgöra sina uppdrag i ljuset av de krav som EU-medlemskapet ställer”.

Utifrån detta ska kommittén föreslå vilka övergripande principer som bör gälla vid organisering av den statliga förvaltningen, bl.a. hur ansvars- och uppgiftsfördelningen bör vara mellan Regeringskansliet och andra myndigheter i frågor som rör EU-samarbetet.

Nedan behandlas i huvudsak den del av förvaltningskommitténs arbete som avser EU-relaterade aspekter, som är mest relevanta för Inremarknadsutredningen.

2.2 Allmänna slutsatser i betänkandet

I den del av Förvaltningskommitténs utkast till betänkande som avser statsförvaltningen i Europeiska unionen noggrant igenom hur regeringen och myndigheterna fungerar inom ramen för sitt EU-arbete. De huvudsakliga områdena rör agerandet i unionens beslutsprocess, utvecklingen av unionens förvaltningspolitiska regler och svenska regler för beredning och beslut i EU-ärenden. Därefter beskrivs de förändringsbehov som kommittén anser föreligga samt de överväganden och förslag som den har kommit fram till.

Förändringsbehov

Nya arbetssätt – En tydlig ledning för myndigheter och en ökad betoning av strategiskt tänkande behövs. Mer måste delegeras till myndigheterna med avseende på förhandlingar, men regeringen måste ha tillräckligt underlag för att styra förhandlingsarbetet och ge riksdagen underlag för den demokratiska kontrollen.

Bättre integration i Europeiska nätverk – Regeringen måste utnyttja sina styrinstrument för att påverka sitt eget och myndigheternas agerande.

Tydligare regler och strategier – Det behövs större och tydligare eget ansvar för myndigheterna, vilket bör fastställas i instruktioner och regleringsbrev. EU:s regelverks ställning bör betonas och EU-strategier bör antas.

Förbättrad samordning – Samordningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna samt inom Regeringskansliet behöver förbättras. Detta avser såväl förhandlings- som införlivandefasen.

Förändrad arbets- och ansvarsfördelning – Närmare samarbete mellan departement och myndigheter och eventuellt bättre styrning behövs för ökad flexibilitet. Informella kontakter kan behöva stöd i form av mer formella regler.

Överväganden och förslag

Vad beträffar det som kommittén definierar som tudelad statsförvaltning föreslås främst följande:

- EU-ärenden ska ges samma behandling som andra ärenden och kunna utgöra föremål för regeringsbeslut. Regeringen ska kunna bemyndiga enskilda statsråd.
- Utförliga bestämmelser om myndigheternas roll i EU-arbetet ska utformas. Myndighetschefer bör ges skyldigheter vilka de sedan kan delegera inom myndigheten.
- Departement och myndigheter ska göra en gemensam och heltäckande planering för sitt EU-arbete.
- Ett särskilt EU-kapitel införs i Instruktion till Regeringskansliet.

Författningar bör tydliggöra EU-reglernas betydelse och främja insyn genom följande åtgärder:

- Lagreglering av regeringsbeslut och delegeringsmöjligheter i EU-ärenden.
- Beredningskrav enligt RF 7:2 utvidgas till att gälla EU-ärenden. Gemensamberedningsskyldighet lagfästs.
- Riksdagen informeras omgående om förslag från Europeiska kommissionen.
- Gemensamberedda och politiskt förankrade ståndpunkter ska tas fram så tidigt som möjligt i det europeiska normgivningsförfarandet.
- Allmänna och mötesspecifika instruktioner ska ges till företrädare i kommissionens kommittéer.
- Deltagare i rådsarbetsgrupper ska bemyndigas formellt, eller genom delegation till myndighetschef. Myndighetstjänstemännens roll som företrädare för regeringen ska tydliggöras i detta. Mötesrapport ska obligatoriskt lämnas till departementet av myndigheten efter genomfört möte.

Tydlig skillnad måste göras mellan internationella organisationer och EU enligt följande:

- EU-arbetet ska regleras skilt från internationellt samarbete för att betona EU-rättens särart och därmed stärka medvetandet om detta bland dem som tillämpar rättsregler.
- Tidiga initiativ bör eftersträvas:
- Myndigheter ska ta fram EU-strategier i samråd med departementen. Departementen ska ta fram egna EU-strategier ur vilka Regeringen bör välja ut prioriterade frågor.
- Departementen bör utveckla sitt arbetssätt tillsammans med myndigheterna för att kunna kraftsamla resurser på ett ändamålsenligt sätt inom olika sakområden.
- Vid större projekt kan en utredning tillsättas på ett tidigt stadium.
- System för ömsesidigt lärande och spridande av goda erfarenheter tas fram.

Införlivandet av EU-rätt måste förbättras:

- Införlivandearbetet avseende nya EU-regler ska påbörjas tidigare. Helst så snart kommissionen har lagt sitt förslag. Myndigheterna bör involveras tidigt i processen.
- Riktlinjer ska tas fram för att det svenska utredningsväsendet ska kunna användas tidigare och mer ändamålsenligt.
- System för ömsesidigt lärande och spridande av goda erfarenheter tas fram avseende införlivande av nya EU-regler samt tillämpning av dessa.

Ytterligare utveckling av styrinstrument:

- Myndigheternas instruktioner och regleringsbrev ska ses över av departementen så att de avspeglar betydelsen och omfattningen av myndigheternas deltagande i EU-arbetet.
- Departementen utarbetar riktlinjer för EU-arbetet tillsammans med ”sina” myndigheter.
- Departementen bör se över vilka samordningsbehov som krävs inom politikområdena samt mellan dessa.
- Beröra myndigheter bör ges uppdrag att agera inom utpekade områden. Riktlinjer och politiska ställningstaganden ska anges för att styra uppdragen och åtföljas av återrapporteringskrav.

EU-anpassning av personalpolitik:

- Ansvar ska avse myndigheterna och inte de enskilda tjänstemännen. Tjänstemännens mandat och status inom ramen för deras uppdrag ska göras tydligare.
- Riktlinjer för kompetensutvecklingen inom EU-området ska fastställas och Regeringskansliet ska systematiskt och kontinuerligt samarbeta med myndigheterna i detta avseende.
- Personalplaneringen vid myndigheter och departement ska samordnas och EU-erfarenhet måste premieras. En särskild ”EU-karriärväg” bör övervägas.

2.3 Slutsatser av specifikt intresse för Inremarknadsutredningen

Författningar bör tydliggöra EU-reglernas betydelse och främja insyn

Regeringsbeslut och delegeringsmöjligheter i EU-ärenden bör lagregleras. Huvudregeln bör vara kollektiva regeringsbeslut, men för ökad flexibilitet kan enskilda statsråd ges relativt öppna förhandlingsmandat eller frihet att formulera detaljerna inom en kollektivt beslutad ram. Detta skulle förtydliga situationen och göra situationen klarare såväl inom förvaltningen som gentemot medborgarna.

Beredningen av EU-ärenden varierar inte bara mellan olika departement utan även mellan olika tillfällen inom samma departement. Det finns inga formella regler avseende detta. Trots att EU-ärenden inte anses utgöra regeringsärenden så bereds de som sådana. Mot den bakgrunden bör beredningskravet enligt RF 7:2 utvidgas till att gälla EU-ärenden för att främja insynen. Beslutsformerna kan möjligen behöva anpassas till den omständigheten att fristerna i denna typ av ärenden sätts av andra än regeringen. En lagreglering om beslut i EU-ärenden bör införas i en ny lag om statlig förvaltning, eller i SFS 1994:1500 vars rubrik kan ändras till ”lag om Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen”. Ytterligare regler bör dessutom föras in i instruktionen för Regeringskansliet.

En bättre horisontell samordning bör ombesörjas av Regeringskansliet i samverkan med myndigheterna, såväl vad gäller införlivande som vad gäller tillämpning. Detta kan göras genom tydligare styrning i myndighetsinstruktioner och regleringsbrev, men även genom tydligare lagstiftning.

Förvaltningskommittén poängterar att skyldigheten att värna om den fria rörligheten bör genomsyra myndighetsinstruktionerna och regleringsbreven. Dessa ska visa på EU-arbetets betydelse för myndigheterna. Departementen föreslås ges i uppdrag att gå igenom sina myndigheters instruktioner och regleringsbrev i detta syfte.

EU-anpassning av personalpolitik

Förvaltningskommittén påpekar de problem som finns hos myndigheter med attityder till EU-regler och kunskapsbrist. Den hävdar att en fortlöpande dialog om införlivande av EU-regler samt en tydligare författningsreglering av EU-arbetet bör vidtas.

Regeringen bör ta ett större ansvar för kompetensutvecklingen i staten vad avser EU-kunskaper. Riktlinjer för kompetensutvecklingen inom EU-området ska därför fastställas och Regeringskansliet ska systematiskt och kontinuerligt samarbeta med myndigheterna i detta avseende. Det bör klargöras vilka krav som ska ställas och utbildningar bör genomföras samlat.

Många delar av förvaltningen är beroende av enskilda personers EU-kompetens. Personalplaneringen vid myndigheter och departement ska samordnas. Ett ökat och organiserat personalutbyte mellan myndigheter och Regeringskansliet rekommenderas. EU-erfarenhet måste premieras. En särskild ”EU-karriärväg” bör övervägas.

3 SOU 2004:57 – Tillsyn för säkra varor

3.1 Bakgrund

Regeringen beslutade i mars 2003 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda den framtida organisationen och finansieringen av marknadskontroll av varor (Dir. 2003:34). Utredningen gavs enligt direktiven i uppdrag att utreda främst kraven på marknadskontroll i existerande och förutsebar EG-lagstiftning, behovet av marknadskontroll inom olika områden samt kostnader för denna och myndigheternas sanktionsmöjligheter liksom fördelningen mellan myndigheterna av ansvaret för marknadskontrollen.

3.2 Slutsatser

Under rubriken överväganden redogörs i betänkandet för ett antal punkter där utredningen uttrycker synpunkter på huruvida åtgärder är nödvändiga och vilka åtgärder som skulle kunna vidtas.

Under en första rubrik behandlas frågan om behovet av tydligare politisk styrning. För att uttrycka ambitionsnivån för marknadskontrollen på varuområdet behövs enligt utredningen en generell målformulering som är giltig för samtliga berörda myndigheter. Målet ska vara att marknadskontroll genomförs i den omfattning som fordras för att säkerställa att varor som finns på marknaden uppfyller ställda krav, bl.a. avseende produktsäkerhet.

Det föreslås att målet ska anges i en ny förordning om marknadskontroll. Därmed skulle målet kunna kopplas till övriga gemensamma bestämmelser. Samtidigt säkerställs att målformuleringen blir lika för samtliga berörda myndigheter. Vid en genomgång av instruktioner för de berörda myndigheterna och av 2002 års regleringsbrev hade det framkommit att endast två myndigheter, SWEDAC och Konsumentverket, har marknadskontroll uttryckt som verksamhetsgren i sina *regleringsbrev*. I myndigheternas *instruktioner* finns marknadskontroll angivit endast hos SWEDAC. Utredningen anger att den anser att marknadskontroll bör anges som verksamhetsgren i myndigheternas regleringsbrev.

Under nästa rubrik föreslås att marknadskontrolluppgiften ska tydliggöras. Utredningen finner det vara otillfredsställande att det råder oklarhet om ansvarsområdet för marknadskontroll hos skilda myndigheter. Begreppet marknadskontroll bör därför enligt utredningen definieras i en förordning som den som utredningen föreslår ska antas.

Dessutom bör de ansvariga myndigheterna förtecknas i en bilaga till en sådan förordning. Det ska även upprättas en förteckning över de författningar som medför krav på marknadskontroll. Det bör dessutom i myndigheternas instruktioner hänvisas till en sådan förordning så att det framgår att de är marknadskontrollmyndigheter. Slutligen bör enligt utredningen myndigheter som endast har hand om operativ kontroll på lokal nivå inte anses utgöra marknadskontrollmyndigheter i den mening som avses ovan.

Under rubriken myndighetssamverkan beskrivs huvudsakligen Marknadskontrollrådets roll samt SWEDAC:s ansvar. Utredningen anger att bibehållet ansvar för marknadskontrollen hos sektorsmyndigheterna ställer krav på en starkare samordnande funktion än

i dag. En horisontell funktion med uppdrag att stödja att marknadskontrollen fungerar smidigt och möjlighet att uppmärksamma regeringen på brister i marknadskontrollen är därför enligt utredningens uppfattning nödvändig.

Vidare anges att för att ett mer aktivt stöd i marknadskontrollen ska kunna uppnås måste rådets arbetsuppgifter tydliggöras. Det måste utvecklas från att vara ett diskussionsforum till att vara en mer operativ stöd- och vägledningsfunktion. Den dåvarande ordalydelsen i instruktionen gav intryck av att det var SWEDAC som svarade för planering och genomförande av all marknadskontroll, varför kravet på samverkan behövde utsträckas till andra berörda myndigheter. Rådet borde pröva hur marknadskontrollinsatser mer systemmässigt kan samordnas så att det förenklar för företagen och effektiviserar myndigheternas arbete.

Det är vidare enligt utredningen inte ovanligt att ett direktivområde berör flera myndigheters regler eller att det uppstår glapp i kontrollinsatserna. Det finns ett behov av att finna flexibla former för samarbete i sådana frågor. Om problemen inte kan lösas bör det i den årliga redogörelsen uppmärksammas så att de kan åtgärdas av regeringen.

Utredningen påpekar att det särskilt med hänsyn till det nya produktsäkerhetsdirektivet finns anledning att så snart som möjligt kartlägga behovet av informationsutbyte om marknadskontrollaktiviteter mellan myndigheterna liksom kopplingar till nätverk i EU. De myndigheter som bedriver marknadskontrollaktiviteter samt Kommerskollegium och Tullverket ska veta hur informationen ska behandlas så att företag och allmänhet lätt kan få reda på vilka myndigheter som är ansvariga för olika produktgrupper i marknadskontrollsammanhang. I rådets kontinuerliga uppgifter bör ingå att bevaka att informationskanalerna för marknadskontroll fungerar liksom näringslivets och allmänhetens kontakter med berörda myndigheter.

Vidare föreslås att stödmaterial för olika typsituationer när det gäller provning bör utarbetas. Av materialet bör framgå hur myndigheterna ska behandla olika frågor om teknisk kontroll eller nya krav inom harmoniserat eller icke-harmoniserat område.

Vad gäller kontrollorganisationen innehåller betänkandet en relativt utförlig genomgång av olika aspekter, varav främst kommunernas ansvar och relation till centrala myndigheter. Övervakningen, den operativa kontrollen, äger rum på olika sätt inom olika produktområden beroende på hur behoven ser ut och om

kontrollen inom området är författningsreglerat för kommunerna. Inom vissa produktområden behövs marknadskontroll på lokal nivå. Produktsäkerhetsdirektivet medför dessutom ett behov av åtgärder på lokal nivå när det gäller spårande av produkter eller raska ingripanden mot farliga varor.

Enligt utredningens uppfattning bör tjänster för marknadskontroll kunna upphandlas av kompetenta privata organ som täcker in den lokala nivån. Detta är dock inte helt oproblematiskt. Det kan ibland vara svårt att hitta kompetenta organ som inte samtidigt är involverade i certifieringen av samma produkter och misstag från kontrollantens sida kan leda till att skadeståndsanspråk riktas mot myndigheten. Myndighetsutövning kan heller inte överlåtas till enskilda organ utan stöd av lag, men däremot kan biträde vid kontrollen upphandlas av privat aktör.

En möjlighet till utvidgad lokal marknadskontroll är att via länsstyrelsernas samarbete med kommunerna inrätta en tillsynsorganisation. Om en sådan lösning väljs bör man enligt utredningen beakta följande aspekter: tvingande åtgärder måste enligt EG-rättsakterna rapporteras med mycket kort varsel, nära kontakt med tullverket är nödvändig, återkoppling till problem med produkter bör ske i samband med det normerande arbetet, ofta behövs en typ av specialistkompetens som endast finns på sektorsmyndigheter, samt kostnaderna ska ligga på sektorsmyndigheterna. Härvid understryker utredningen särskilt vikten av att informationen om tvingande beslut som rör åtgärder mot varor når berörd sektorsmyndighet i tid, samt att det bör vara den myndighetens ansvar att informationen sedan vidarebefordras till rätt instans.

Även samarbetet mellan marknadskontrollmyndigheterna och tullverket behandlas närmare i betänkandet. Det anges därvid som utgångspunkt att ett fungerande samarbete mellan marknadskontrollmyndigheterna och Tullverket är en viktig del av en effektiv marknadskontroll, eftersom en stor mängd produkter förs in till Sverige från tredjeland. Ett sådant samarbete förutsätts också i rådets förordning (EG) nr 339/93 om kontroll av att produkter som importeras från tredjeland är i överensstämmelse med reglerna om produktsäkerhet. Av olika anledningar förekommer i dag endast ett begränsat samarbete mellan marknadskontrollmyndigheterna och Tullverket.

Utredningen konstaterar att flera marknadskontrollmyndigheter därför har ansett sig förhindrade att ingripa mot farliga produkter som anländer från tredje land, eftersom dessa enligt tillämpliga

direktiv inte ska anses vara utsläppta på marknaden i det skedet. Den anger dock vidare att förordning 339/93 måste tolkas så att artiklarna 4 och 6 i förordningen ger marknadskontrollmyndigheterna en direkt befogenhet att vidta åtgärder mot produkter som ännu inte är utsläppta på marknaden. Därefter konstateras åter att det för närvarande endast förekommer ett begränsat samarbete mellan marknadskontrollmyndigheterna och Tullverket. Det föreslås att ett bättre samarbete skulle kunna främjas genom att det i tullförordningen (2000:1306) anges att Tullverket och berörda marknadskontrollmyndigheter genom ett effektivt samarbete ska verka för att varor som förs in från tredjeland uppfyller föreskrivna krav och att former för samarbetet utvecklas.

Slutligen beskrivs i betänkandet ett antal sakområden, med vissa förslag avseende dessa. Vad konsumentverkets område beträffar anges att personal vid Konsumentverket som mer koncentrerat ägnar sig åt marknadskontroll kan förmedla sakkunskap, utgöra specialiststöd för kommunens personal i marknadskontrollarbetet och göra kontroller på platser där avtal med de kommunalt anlitade saknas. Personalen kan agera som utryckningsstyrka och vid behov komplettera befintliga insatser i kommunerna med akuta ingripanden och komplicerade bedömningar.

Vad byggområdet beträffar påpekas bl.a. att det inte är klarlagt hur byggproduktdirektivet och det allmänna produktsäkerhetsdirektivet förhåller sig till varandra och att Boverket bör utpekas som ansvarigt för marknadskontroll av byggprodukter. På det medicintekniska området är det enligt utredningen svårt att avgränsa själva marknadskontrollen från andra aktiviteter hos myndigheten och göra en bedömning av kostnaden för just denna kontroll, men att det står klart att en resursförstärkning behövs för att uppfylla de krav som ställs enligt tillämpliga EG-regler.

Avslutningsvis påpekas det i betänkandet att ambitionsnivån för marknadskontroll har höjts rent allmänt. Det påpekas att enligt artikel 10 i EG-fördraget ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att skyldigheter fullgörs som följer av fördraget eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner. Marknadskontroll utgör en del av vissa direktivs bestämmelser och är således en förpliktelse för medlemsstaterna. De förändringar som är på väg i EU med nya EU-myndigheter och EU-organ, översynen av nya metoden och det utökade administrativa samarbetet kommer sannolikt att leda till skärpta krav på tillsyn. Med det nya allmänna produktsäkerhetsdirektivet införs mer långtgående krav på nationell

organisation, närmare samarbete mellan näringsidkare och myndigheter, snabba ingripanden, gränsöverskridande kampanjer, verkningsfulla sanktioner m.m.

4 Tillsynsutredningens betänkanden (SOU 2002:14 och 2004:100)

4.1 Uppdraget

Regeringen har beslutat om tre direktiv för Tillsynsutredningens arbete.

Det första direktiven (dir. 2000:62) låg till grund för utredningens första etapp, vilken avrapporterades i februari 2002 genom delbetänkandet Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2002:14).

I avvaktan på de aviserade tilläggsdirektiven för utredningens andra etapp gavs utredningen i uppdrag (dir. 2002:84) att medverka till att sprida och utbyta erfarenheterna från sitt arbete i form av seminarier och informationsmöten.

I direktiven angavs bl.a. följande:

”Som underlag för utredningens andra del skall utredaren även fortsätta sin insamling och bearbetning av material om den statliga tillsynsverksamheten. Särskilt gäller detta den pågående utvecklingen inom EU och dess institutioner samt hur denna påverkar svensk statlig tillsyn. Fortsatt arbete i denna del bör bygga på Statskontorets analyser av Europeiska kommissionens reformpaket från år 2000 med målet att modernisera stora delar av dess administration.”

I tilläggsdirektiv (dir. 2003:70) gavs utredningen i uppdrag att fortsätta sitt arbete med inriktning på att analysera och lämna förslag i följande tre huvudsakliga frågor:

- Lämpligheten av en lag om statlig tillsyn.
- Principer för finansiering av tillsynsverksamhet.
- Kommunernas roll i tillsynen.

Regeringen gav den 11 juli 2002 Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera effekter för svensk offentlig förvaltning av Europeiska kommissionens utläggning av verksamheter på förvaltningsorgan inom EU och medlemsstaternas förvaltningar. Enligt uppdraget skulle Statskontorets arbete i den del som avser den

svenska statliga tillsynen ske i nära samarbete med Tillsynsutredningen.

Statskontoret sammanställde på utredningens uppdrag de viktigaste effekterna av EU på den svenska tillsynen. Dessa finns redovisade i Statskontorets rapport (2004/361-5) EU:s påverkan på svensk tillsyn.

Eftersom Tillsynsutredningen grundar sina bedömningar på Statskontorets rapport hänvisas till Tillsynsutredningens betänkande.

4.2 Allmänna slutsatser i betänkandet

Tillsynsutredningens betänkande innehåller överväganden och slutsatser avseende ett antal punkter. Det rör sig främst om följande:

- Definition av tillsynsbegreppet
- EU och tillsynsfrågor
- Finansieringen av offentlig tillsyn
- Kommunernas roll med avseende på tillsynen
- Vidareutveckling av samverkan och samordning mellan tillsynsorgan
- Tydligare och effektivare ingripanden i tillsynen
- Andra regler för tillsyn
- Lämpligheten av en tillsynslag

I det följande redogörs kortfattat för definitionen av tillsynsbegreppet och för kommunernas roll samt slutligen mer utförligt för diskussionen av EU och tillsynsfrågor.

Begreppet tillsyn

Utredningen konstaterar inledningsvis att det inte finns någon närmare definition av tillsynsbegreppet i den svenska sektorslagstiftningen.

Enligt utredningens mening är kärnan i all tillsyn granskning som genomförs med stöd av lag och vanligen en möjlighet för tillsynsmyndigheten att besluta om någon form av ingripande. Inte sällan innefattar begreppet ”tillsyn” också andra verksamheter, såsom

rådgivning, allmän information, utvecklingsstöd, normering i form av utfärdande av föreskrifter liksom verksamheter som syftar till att skapa ny kunskap i form av översikter eller överblick över ett visst samhällsområde.

Utredningen anger att statlig tillsyn enligt dess mening bör avgränsas till att avse i lag angivna uppdrag till offentliga organ att granska för medborgarna särskilt angelägna förhållanden så att dessa uppfyller författningsreglerade krav samt att vid behov verka för rättelse. Detta ökar enligt utredningen tydligheten. Tydlighet bidrar till ökad förutsägbarhet och därmed ökad rättssäkerhet för alla berörda.

Enligt utredningen bör en definition ta fasta på att tillsyn består av två moment, nämligen granskning och ingripande. Granskning innebär att ett tillsynsorgan övervakar tillsynsobjekt inom sitt tillsynsområde genom återkommande inspektioner hos objektet eller i andra former, t.ex. genom granskning av ingivna handlingar. Granskningen kan även ske indirekt genom s.k. systemtillsyn, dvs. att tillsynsorganet granskar den objektsansvariges egna kontrollsystem. Ingripanden avser åtgärder som vidtas mot en upptäckt felaktighet. Dessa bör kunna vara tvingande, men tillsynsorganet bör först ha prövat frivilliga lösningar.

Utredningen har därför kommit fram till att det behövs en överordnad beteckning för alla de former som kan komma till användning för att en myndighet ska eller får samordna, styra och påverka andra organ vilka har tillsynsuppdrag inom ett tillsynsområde. De alternativ som ligger närmast till hands är ”samordning av tillsyn” eller ”styrning av tillsyn”. Utredningen har stannat för samordning av tillsyn.

Tillsynsorganet ska vara organisatoriskt fristående från de verksamhetsansvariga inom tillsynsområdet och utföra sitt uppdrag oberoende och självständigt.

Även allmänna råd bör ingå i underlagen för en tillsynsprövning. Även om råden inte i sig är bindande och därmed inte direkt kan läggas till grund vid en tillsynsprövning, torde de, menar man, ha en viss styrande effekt vid tillsyn. De allmänna råden fyller en viktig roll när det gäller att ge vägledning i bedömningen av om en verksamhet uppfyller i föreskrifter uppställda krav. I praktiken kan antas att deras genomslagskraft inte ligger långt efter de bindande föreskrifterna.

Den föreslagna definitionen förefaller avgränsa begreppet tillsyn på ett sätt som betonar dess kontrollerande och granskande

element. Enligt utredningen kan dock tillsynen också vara främjande och förebyggande. Det poängteras att granskningens syfte är att medverka till efterlevnad av reglerna inom den tillsynspliktiga verksamheten och är därmed förebyggande.

Det är enligt utredningen viktigt att arbeta för att den svenska användningen av begreppet i mesta möjliga mån avspeglas i EG-rätten. Inte minst är det viktigt när det gäller hur begreppet används i EG-rättsakter som har direkt tillämpning, det vill säga inte behöver införlivas i svensk rätt för att ha verkan. Om begreppet tillsyn finns använt och definierat i en EG-förordning så har den definitionen företräde framför det som anges i en svensk tillsynslag.

Den offentliga regleringens utformning inom ett politikområde avgör förutsättningarna att använda tillsyn som styrinstrument. Ju mer statsmakterna eller EU vill överlåta till aktörerna inom ett politikområde att själva utforma förhållandena inom området, desto mindre blir möjligheterna för tillsynsorganen att ställa precisa krav på tillsynsobjekten och därmed använda de sedvanliga instrumenten inom tillsyn (förelägganden, sanktioner m.m.).

Kommunernas roll med avseende på tillsynen

Det har enligt utredningen framförts två slag av kritik mot kommunernas tillsynsverksamhet. Det har för det första gällt brister i fråga om resurser och kompetens. Kritikerna menar enkelt uttryckt att kommunerna inte satsat tillräckligt på tillsynsuppgifterna. Detta har tagit sig skilda uttryck som att planerad verksamhet inte blivit genomförd eller att uppföljning av tillsynsinsatser uteblivit. Å andra sidan, delvis som en följd av den första kritiken, anser kritikerna att skillnaderna mellan kommunerna i utövandet av tillsynen är alltför stora. Detta anses leda till problem för tillsedda verksamheter ur likvärdighets- och rättsäkerhetsperspektiv.

Det har för det andra förekommit kritik mot den statliga styrningen av den kommunala tillsynen. I denna kritik har både pekats på för hög detaljeringsgrad och för oprecisa krav i de centrala myndigheternas olika styrdokument.

Utredningens uppfattning anges vara att styrmöjligheterna främst är beroende av om den lag enligt vilken tillsynen ska utövas ger regeringen och/eller de statliga myndigheterna rätt att utfärda föreskrifter om tillsyn. Problemet är att vissa av de för den kommunala

tillsynen styrande sektorslagarna inte innehåller en sådan föreskriftsrätt.

Inte minst som en följd av medlemskapet i EU finns på vissa områden krav på att tillsynen ska bedrivas på visst sätt, med viss frekvens osv. Denna typ av EG-bestämmelser kommer sannolikt också att öka. Till följd av de i dag begränsade möjligheterna att utfärda föreskrifter finns det risker att förpliktelser mot EU inte uppfylls.

Utredningen anser att statens möjligheter att utfärda föreskrifter om den kommunala tillsynen bör öka. Syftet med dessa föreskrifter är att garantera likvärdighet och rättssäkerhet i tillsynen. Rätten för statliga myndigheter att utfärda föreskrifter bör utgöra en del av en utökad samordning av tillsynen.

I syfte att åtgärda brister i enskilda kommuners tillsyn bör enligt utredningen statens möjligheter att ingripa tydliggöras och preciseras. En ordning för detta bör etableras inom samtliga områden där kommunerna har tillsynsuppgifter. Statens uppföljning av kommunernas tillsyn bör vara förenad med möjligheter till ingripanden riktade mot den kommun som inte sköter sina tillsynsuppgifter. Om en kommun inte följer påpekandena bör den statliga myndighet regeringen bestämmer kunna ingripa mot kommunen genom föreläggande med krav på åtgärder.

Kommunala beslut i tillsynsärenden enligt vissa sektorslagar överklagas i första instans till länsstyrelsen. Detta gäller miljöbalken, plan- och bygglagen, livsmedelslagen, lagen om visst automatspel, djurskyddslagen och tobakslagen. Det vanligaste förhållandet är att länsstyrelsens beslut i dessa ärenden kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ett fåtal kommunala tillsynsbeslut, t.ex. enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor, överklagas till den centrala statliga förvaltningsmyndigheten.

Andra kommunala tillsynsbeslut överklagas, i likhet med för statliga myndigheter, till allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller exempelvis beslut enligt skollagen, strålskyddslagen, lotterilagen och alkohollagen.

Den allmänna utvecklingen är att allt fler förvaltningsbeslut i första instans överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Att länsstyrelser (enligt förslag nedan) bör kunna utses att ansvara för tillsynsvägledning inom länet i förhållande till kommunala tillsynsmyndigheter talar också för att länsstyrelserna inte bör ha någon roll i eventuella överklaganden av dessa verksamheters beslut. Utredningen anser att skälen för att behålla länsstyrelserna som

besvärsinstans i vissa kommunala tillsynsbeslut väger lättare än kraven på en generell, snabb och rättssäker överklagandeordning inom ramen för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Enligt utredningen är det rent principiellt inte någon särskilt lyckad situation ens ur kommunens eget perspektiv att tillsyn utövas över egen verksamhet, oavsett om ansvaret ligger hos olika kommunala nämnder eller inte. Förtroendet för kommunen som ansvarig för tillsynen kan rubbas och andra näringsutövare kan uppfatta det som att de blir orättvist behandlade. De praktiska möjligheterna att utöva tillsynen och konsekvenserna av att sanktionera missförhållanden är andra aspekter vilka måste tillmätas betydelse.

Frågan om kommuners tillsyn över egen verksamhet bör mot denna bakgrund utgöra en särskilt prioriterad uppgift för de statliga myndigheter vilka utses att svara för tillsynsvägledning i förhållande till den kommunala tillsynen.

I betänkandet beskrivs att länsstyrelserna bedriver en omfattande tillsyn inom ett flertal samhällsområden. I utredningens delbetänkande redovisades ett 30-tal sektorslagar enligt vilka länsstyrelserna utövar tillsyn. Vissa av dessa lagar ger enbart ansvar för länsstyrelserna att utöva tillsynen, som när det gäller tillsynen över stiftelser eller yrkesmässig trafik. Enligt vissa andra lagar delar länsstyrelserna ansvaret för utövandet av tillsynen med kommunerna. Detta är fallet i flertalet av de sektorslagar där kommunerna tilldelats tillsynsansvar.

Utredningen anger att det som skäl för att lägga uppgifter på länsstyrelserna brukar framhållas deras breda uppdrag; att utifrån ett helhetsperspektiv samordna statens intressen på den regionala nivån. För att klara sitt uppdrag har länsstyrelserna en såväl bred som djup sakkunskap. Den juridiska sakkunskapen brukar särskilt framhållas som argument för att lägga bl.a. nya tillsynsuppgifter på länsstyrelserna. När det gäller övrig kompetens är den såväl kopplad till respektive samhällssektor (t.ex. naturvård, lantbruk eller kulturmiljö) som till förhållandena inom länet.

Ett eventuellt överförande av ansvar för tillsynsuppgifter från kommunerna till länsstyrelserna skulle enligt utredningen vara förenat med betydande principiella och praktiska problem. Det är utredningens bedömning att en utbyggnad av länsstyrelserna till en sådan ”tillsynstung” statlig myndighet inte skulle vara önskvärd ur ett vidare förvaltningspolitiskt perspektiv.

Utredningen har inte funnit att någon enskild del av dagens kommunala tillsyn skulle vara särskilt lämplig att överföra till läns-

styrelserna. Flera av dagens kommunala tillsynsuppgifter, inte minst inom miljö- och folkhälsoområdena, har under de senaste decennierna också överförts från just länsstyrelserna till kommunerna.

Ett ytterligare skäl mot ett överförande av dagens kommunala tillsyn till länsstyrelserna är att tillsynen då skulle gå miste om den lokala förankring som de insatser och det engagemang de tusentals förtroendevalda och kommunalt anställda i kommunerna i dag tillför. Ett lokalt beslutsfattande, utövat på ett kompetent och rättssäkert sätt, innebär ett viktigt bidrag till den offentliga verksamhetens legitimitet.

Enligt utredningens förslag bör regeringen ge vissa statliga myndigheter i uppdrag att ansvara för tillsynsvägledning inom de områden där kommunerna bedriver tillsyn. I första hand bör myndigheter på nationell nivå komma i fråga för dessa uppgifter. Även länsstyrelserna bör, på de områden där de har kompetens och där den kommunala tillsynen är omfattande (som inom miljö- och folkhälsoområdena), kunna ges ansvar för tillsynsvägledning inom länet. Huvuduppgiften för de statliga myndigheterna bör vara att verka för nationell likvärdighet i fråga om rättssäkerhet, oberoende och kompetens i den kommunala tillsynen. Detta bör ske genom att myndigheterna löpande följer och utvärderar samt genom stöd och råd informerar och stimulerar till vidareutveckling av tillsynen. Tillsynsvägledningen bör även kunna kompletteras med rätten att utfärda föreskrifter om den kommunala tillsynens inriktning och bedrivande samt att granska den kommunala tillsynen och att vid behov besluta om förelägganden.

Kommunernas mandat och ansvar för att utöva tillsynsuppgifter bör enligt utredningen även fortsättningsvis anges direkt i respektive sektorslag. I särskilda fall bör statliga tillsynsmyndigheter genom delegation kunna låta kommuner utföra ytterligare tillsynsuppgifter utöver de som direkt angivits i sektorslag. Möjligheten att delegera sådana tillkommande uppgifter bör ges i respektive sektorslag. Sådan delegation bör komma ifråga inom tillsynsområden där en kommun har särskild kompetens och där effektivitetsvinster kan uppnås. Att kommunens organisation för tillsynen är oberoende i förhållande till den tillsedda verksamheten måste vara en ytterligare förutsättning för att kommunen ska komma i fråga för sådan delegation. I respektive sektorslag bör införas bestämmelser om formerna för sådan delegering, liksom om under vilka förutsättningar given delegation kan återtas. Utredningens bedömning är att kommunallagens bestämmelser om jäv i dagsläget är tillfyllest. Det

bör vara en angelägen uppgift för rättspraxis och den statliga tillsynsvägledningen i förhållande till de kommunala tillsynsverksamheterna att verka för att jävsbestämmelserna efterlevs.

Utredningen anser inte att det finns skäl för att det bör gälla andra principer för överklaganden av kommunala beslut i tillsynsärenden än för överklaganden av statliga myndigheters tillsynsbeslut. Det är därför utredningens mening att kommunala tillsynsbeslut i första instans generellt sett bör överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

De statliga tillsynsvägledande myndigheterna bör löpande följa hur enskilda kommuner bedriver sin tillsyn och hur de uppfyller lagstiftningens krav på verksamheten. Vid eventuella missförhållanden hos de kommunala tillsynsmyndigheterna bör kraven på åtgärder i första hand framföras genom påpekanden och liknande förfaranden. Om en kommun inte följer påpekandena bör den statliga myndighet regeringen bestämmer kunna ingripa mot kommunen genom föreläggande med krav på åtgärder. Den yttersta sanktionen mot en kommun vilken grovt eller under en längre tid har åsidosatt sitt tillsynsansvar bör vara att kommunens uppdrag att utöva tillsyn enligt en viss sektorslag flyttas över till en statlig myndighet.

EU och tillsynsfrågor

Utredningen ger följande bakgrundbeskrivning. De svenska tillsynsmyndigheternas arbete har påverkats av Sveriges tillträde till EES-avtalet och medlemskapet i EU. Allt fler av de lagar eller andra författningar som svenska myndigheter har att utöva tillsyn över efterlevnaden av grundar sig på EG-direktiv. Det blir också allt vanligare att svenska myndigheter ska utöva tillsyn över bestämmelser som enbart finns i EG-förordningar. Inom vissa områden ställer dessutom EG-rätten krav på hur tillsynen ska bedrivas av de nationella myndigheterna. Det mest grundläggande är principerna om fri rörlighet av varor, tjänster, personer respektive kapital. Kring dessa finns både områden där detaljerade EG-regler tillämpas och områden där gemensamma regler saknas. På exempelvis livsmedels-, foder- och veterinärområdena finns direkt tillämpliga EG-regler om tillsynen. På dessa områden är utrymmet för nationella regler om tillsyn begränsat. På andra områden finns EG-direktiv som ålägger medlemsstaterna att utföra tillsyn, men överlämnar den närmare utformningen av tillsynen till länderna.

Den ökande förekomsten av EG-regler om tillsynens bedrivande minskar successivt utrymmet för nationella regler. Inom områden där detaljerade EG-regler saknas kan medlemsstaterna tillämpa nationella regler, under förutsättning att dessa står i överensstämmelse med de grundläggande principerna i EG-fördraget. Även inom områden där gemensamma detaljerade EG-regler saknas, finns dock horisontella regler och principer som påverkar ländernas tillsyn och som omfattar ett stort antal sektorer. Som exempel kan nämnas principen om ömsesidigt erkännande som ställer krav på hur myndigheternas tillsynsarbete utförs.

Nationella tillsynsmyndigheter samarbetar i allt högre utsträckning med sina motsvarigheter i andra länder, i vad som skulle kunna beskrivas som europeiska tillsynsnätverk. Samarbetet mellan de nationella myndigheterna kan vara mer eller mindre långtgående.

Nationella tillsynsmyndigheter kan ges skyldighet att utföra uppgifter på begäran av myndigheter i andra EU-länder. I många rättsakter finns avsikten att underlätta kontakter mellan tillsynsmyndigheter i olika länder, ofta genom att någon form av samlad nationell kontaktpunkt eller förbindelsekontor ska inrättas. Via dessa kontaktpunkter ska andra medlemsstater och kommissionen snabbt och enkelt kunna utbyta information. Inom ett brett område som varuområdet ställer de horisontella reglerna, vilka bygger på bl.a. principen om ömsesidigt erkännande, stora krav på de nationella tillsynsstrukturerna i form av väl fungerande kommunikationer mellan de berörda nationella myndigheterna. I Sverige kan det inom vissa tillsynsområden innebära att det krävs system för snabbt informationsutbyte mellan ett flertal centrala myndigheter samt alla länsstyrelser och kommuner.

Medlemsstaterna kan som regel välja organisationsform för den nationella tillsynen, under förutsättning att den utförda tillsynen uppfyller de krav som ställs. Trots detta ställs på vissa områden krav på samarbete och samordning mellan de nationella tillsynsmyndigheterna som kan återverka på lämpligheten av en viss organisation. Det allt mer långtgående samarbetet mellan EU-ländernas tillsynsmyndigheter kan i Sverige bli särskilt kännbart på de områden där kommunerna utför tillsynen. Svenska tillsynsmyndigheter kan behöva agera snabbt som svar på begäran från andra medlemsstater, vilket i vissa fall kan vara svårt för kommunerna. Kraven kan också höjas på att kommunerna i sin tillsyn ska kunna tillämpa gällande EG-rätt och hantera tillsyn på andra språk än svenska.

Europeiska kommissionen ska ”övervaka tillämpningen” av fördragen och de övriga rättskällorna i medlemsstaterna. Förutom det rent rättsliga införlivandet av direktiv innebär detta att kommissionen även har möjlighet att följa upp medlemsstaternas tillsyn, genom rapportering och genom inspektioner. Kommissionens roll som ”övervakare” har inom många områden tagits över av EU-myndigheter.

Många svenska tillsynsmyndigheter blir på olika sätt involverade i EU-myndigheternas verksamheter. Deltagandet kan vara av frivillig karaktär när svenska myndigheter tar på sig arbetsuppgifter för gemenskapens räkning, men i en del fall handlar det också om direkta skyldigheter. I egenskap av behörigt svenskt organ ska t.ex. Livsmedelsverket ha ett nära samarbete med den Europeiska myndigheten för säkra livsmedel (EFSA). Fallstudier som Statskontoret har genomfört visar att EU-myndigheter på ett genomgripande sätt har påverkat de studerade svenska myndigheternas verksamhet och interna arbetssätt.

Utredningen beskriver därefter i betänkandet situationen inom ett antal utvalda ämnesområden.

Nya metoden

En huvudprincip enligt den nya metoden är att tillverkare och importörer själva ska konstatera att produkter uppfyller ställda krav, och endast i specifika fall ska oberoende kontrollorgan involveras. Detta har enligt utredningen ändrat förutsättningarna för den nationella tillsynen, då myndigheternas tillsyn av produkterna sker först när de redan befinner sig på marknaden. Myndigheternas tillsynsarbete har således flyttats från fasen före marknadstillträde till när produkten satts på marknaden, s.k. marknadskontroll. Medlemsstaterna har en skyldighet att utse eller inrätta myndigheter som ska ansvara för marknadskontrollen. Hur myndigheterna organiseras är däremot såsom har angivits ovan medlemsstaternas eget ansvar.

Produktsäkerhet

Det nya allmänna produktsäkerhetsdirektivet skärper i fråga om tillsyn bestämmelserna i det tidigare direktivet på området. Direktivet ställer omfattande krav på en systematisk och effektiv marknadskontroll i medlemsstaterna. Tillsynsmyndigheterna ska tillse att

bara säkra produkter säljs och de ska även ha befogenhet att ingripa mot farliga produkter. Tillsynsmyndigheterna ska kunna agera snabbare och ha ett nära samarbete med näringsidkare samt med nationella myndigheter och med myndigheter i andra EU-länder.

Avsikten med direktivet är att fylla ut den gemenskapsrättsliga lagstiftningen om produktsäkerhet. Det har en kompletterande funktion och kan tillämpas på produkter när säkerhetsaspekter inte regleras i andra EG-rättsakter. Det nya direktivet är emellertid också tillämpligt på områden som regleras nationellt, alltså icke harmoniserade områden.

Tjänstedirektivet

Tjänstedirektivet är tänkt att skapa en rättslig ram för hela den europeiska tjänstemarknaden genom ett horisontellt direktiv, dvs. det berör många sektorer samtidigt och kan därför komma påverka ett stort antal tillsynsområden.

Svenska tillsynsmyndigheter kommer att behöva samarbeta mer med sina motsvarigheter i andra EU-länder. Kompetens inom EG-rätt och språkkunskaper kan också visa sig bli viktigare för svenska myndigheter.

En ökad rörlighet för tillfällig tjänsteutövning inom den inre marknaden innebär även höjda krav på att svenska tillsynsmyndigheter kan använda fler av unionens språk. Både muntligen vid kontrollbesök och skriftligen i förelägganden kommer myndigheternas anställda åtminstone att behöva använda engelska.

En reglering av den europeiska tjänstemarknaden kommer, oavsett närmare utformning, att ställa högre krav på att medlemsstaternas myndigheter verkligen kan tillämpa gällande EG-rätt.

Kommuner

Det kommunala ansvaret för viss tillsyn har blivit mer problematiskt genom medlemskapet i EU. Inget tycks dock enligt utredningen peka på att Sverige på grund av formella krav i EG-rätten eller från EU:s institutioner behöver överföra all tillsyn till staten. Viss anpassning från svensk sida kan däremot enligt utredningens bedömning krävas på grund av krav från EU eftersom det är svenska staten som ställs till svars för Sveriges tillämpning av EG-rätten och staten därför bör ha tillräckliga möjligheter att styra kommunernas tillsynsverksamhet. Vissa EG-rättsliga krav på tillsyn

kan vara svåra för kommunerna att klara av, åtminstone utan ytterligare stöd eller resurser.

På vissa områden kan det dessutom enligt utredningens uppfattning krävas en mer formell anpassning. Detta gäller de områden där EG-rätten ställer krav på att kontroll ska utföras av en central behörig myndighet eller av de myndigheter som behörigheten har delegerats till. Detta har i vissa fall tolkats så att tillsyn och kontroll inte skulle kunna utföras av kommunerna. Utredningen menar att under förutsättning att det är en tillsynsansvarig myndighet som delegerar uppgiften till kommunerna föreligger inget hinder, eftersom det i direktiv med detta krav inte anges vilken förvaltningsnivå myndigheterna som mottar delegationen ska finnas på. Men för det fall den lagliga grunden för kommuners tillsyn är direkt ålagd i sektorslagen, dvs. någon central myndighet har inte delegerat behörigheten att utöva operativ tillsyn till kommunen, har diskuterats möjligheten av att Sverige inte har formellt helt införlivat ett sådant direktiv.

Inom i stort sett all tillsyn som utförs av kommunerna enligt uppdrag direkt i lag ingår de i någon form av hierarki där också ett eller flera statliga organ ingår. Det finns alltså inom varje område för tillsyn en statlig myndighet som har utpekats eller som skulle kunna utpekas som nationellt ansvarig myndighet med möjlighet att med olika medel se till att kommunernas tillsyn är enhetlig och effektiv. De centrala tillsynsmyndigheternas möjligheter att styra kommunerna skiljer sig dock mellan olika områden. I vissa fall har myndigheten föreskriftsrätt gentemot kommunerna, men i de flesta fall inte. Bristande möjligheter att styra kommunerna gör att det är svårt för staten att garantera att viss tillsyn utförs på det sätt som Sverige som EU-medlem har åtagit sig.

Enligt Statskontoret blir det vanligare med närmare samarbete mellan myndigheter i EU-länderna. Allt mer långtgående krav ställs på ömsesidigt bistånd medlemsstaterna emellan och att det i varje land ska inrättas nationella kontaktpunkter för tillsynsmyndigheter. Det gäller även för vissa områden där den operativa tillsynen i Sverige utförs av kommunerna. Funktionen som kontaktpunkt även på dessa områden kommer troligen att fyllas av en central myndighet, som sedan håller kontakt med kommunerna. Det blir då viktigt med en effektiv kommunikation mellan kontaktpunkten och kommunerna, och att kommunerna har möjligheter att utföra tillsynsinsatser som behöver ske omedelbart. Det kan på vissa områden krävas att den centrala myndigheten ges utökade möjligheter

att styra kommunerna så att den samlade svenska tillsynsorganisationen blir tillförlitlig och effektiv.

Statskontoret påpekar i sin promemoria att det har föreslagits ökade möjligheter till sanktioner mot kommuner med bristande tillsyn. En kommun ska vid vite kunna föreläggas att uppfylla sina tillsynsskyldigheter enligt livsmedelslagen eller djurskyddslagen. Om det inte är tillräckligt ska tillsynen över viss verksamhet kunna flyttas från kommuner som grovt eller under längre tid har åsidosatt sina skyldigheter till Livsmedelsverket respektive berörd länsstyrelse. Det har även föreslagits att det i lag ska göras möjligt för de centrala myndigheterna att ålägga kommunerna att lämna den information som övriga tillsynsmyndigheter kan behöva. Det har vid ett flertal tillfällen konstaterats att kommunernas rapportering har varit bristfällig, vilket gör det svårt för Sverige att uppfylla kommissionens krav på rapportering. Detta gäller särskilt när kommissionen begär rapportering med kort tidsfrist.

Tjänstedirektivet kommer enligt Statskontoret att innebära höjda krav på att kommunala inspektörer ska kunna tillämpa EG-rätt, kommunicera både skriftligt och muntligt även med tjänsteutövare som inte kan svenska språket och hålla kontakter med tillsynsmyndigheter i andra EU-länder via en nationell kontaktpunkt.

5 Provning och teknisk kontroll (SOU 2006:113)

5.1 Uppdraget

En särskild utredare tillsattes genom beslut den 15 december 2005 för att utreda det svenska öppna systemet för provning och teknisk kontroll för varor och tjänster m.m. Det angavs i direktiven (2005:138) att utredaren skulle:

- utvärdera det befintliga öppna systemet, avseende både genomförande och funktion,
- utreda vilka konsekvenser öppna system ger för möjligheten till ömsesidigt erkännande på det icke-harmoniserade området,
- utreda om kontroll av ackrediterade organ skulle kunna användas i myndigheters tillsyn och vilka förändringar i systemet som i så fall krävs,

- utreda om åtgärder i form av vite mot juridisk eller fysisk person som olovligen utger sig för att vara ackrediterad bör införas,
- undersöka om beslut rörande utnämnande av anmälda organ bör kunna överklagas,
- lämna förslag till de författningsändringar som är nödvändiga för genomförande av de förslag som lämnas, och
- utreda behovet av ökat samråd mellan myndigheter och ackrediterade eller anmälda organ och föreslå former för samråd.

5.2 Allmänna slutsatser i betänkandet

Utredningen anger i sina slutsatser att det i praktiken saknas, eller endast förekommer begränsade problem i förhållande till det öppna systemet.

I utredningen påpekas att lagen föreskriver att SWEDAC har ensamrätt för ackreditering på det obligatoriska området, där provning och kontroll föreskrivs av myndigheter. Däremot framgår det inte av lagen huruvida SWEDAC har samma ensamrätt med avseende på det frivilliga området. Utredningen menar att detta dock borde vara fallet, eftersom SWEDAC redan har en sådan ensamrätt med avseende på det obligatoriska området. Ett förtydligande av SWEDAC:s ensamrätt på bägge områdena skulle enligt utredningen öka tydligheten och trovärdigheten för ackreditering samt även för det öppna systemet i allmänhet.

Därefter påpekas det i utredningen att föreskrivande myndigheters krav på provning och teknisk kontroll i vissa fall är otillräckligt samordnad. Detta gäller i synnerhet återkommande kontroller. Kontrollaktiviteterna är ofta av likartad karaktär och avser samma typer av tillsynsobjekt. De kompetenskrav som ställs på de kontrollerade organen kan dock variera. Det förekommer variationer i kraven på baskompetens, som i princip borde vara densamma för olika områden, som kan se olika ut för likvärdiga kontrollaktiviteter. Tydligare och enhetligare regler torde enligt utredningen underlätta kontrollföretagens möjligheter att agera på marknaden, vilket torde leda till en ökad konkurrens. Utredningen föreslår därför en harmonisering av kraven på baskompetens samt av besiktningsintervall för specifika tillsynsobjekt. Utredningen anser även att det bör tas fram övergripande generella principer för vilken metod för

kompetensprövning som bör tillämpas i olika situationer, för att förbättra det öppna systemets funktion och öka dess transparens.

Vidare framhåller utredningen vikten av att beakta att vissa organisationer frivilligt låter certifiera sina ledningssystem vid tillsynen av dessa organisationer avseende andra aspekter vilka påverkas av ledningssystemen. Utredningen föreslår att detta ska utredas i särskild ordning.

Utredningen påpekar även att principen om ömsesidigt erkännande bör framgå uttryckligen i föreskrifter för föreskrivande myndigheter. Detta skulle leda till ökad tydlighet och transparens.

Utredningen föreslår regler om sanktionsavgifter vid olovligt åberopande av ackreditering, där någon felaktigt utger sig för att vara ackrediterad eller anmält organ. Avgiften bör enligt utredningen tillämpas såväl inom det reglerade som inom det frivilliga området.

Det redogörs för att rättsläget beträffande överklagande av beslut om utnämnande av anmälda organ är oklart. Det bör därför enligt utredningen införas en bestämmelse om möjlighet att överklaga beslut om utnämnande av anmälda organ till allmän förvaltningsdomstol. Systemet skulle därmed vinna i förutsebarhet, samt att det sannolikt skulle få SWEDAC att motivera sina beslut mer utförligt. Det skulle även leda till likformiga villkor för anmälda och ackrediterade organ.

Även beslut om återkallande av anmälan till EU bör enligt utredningen kunna överklagas. Handläggningen av detta bör åligga SWEDAC. Samma behandling av anmälda organ som av ackrediterade organ skulle då uppnås.

Slutligen påpekar utredningen bl.a. att om öppna system ska användas som ett redskap i offentlig tillsyn är det väsentligt att påpeka att en sådan ordning i normalfallet bör bygga på att de oberoende tredjepartsorganen endast utför själva kontrollerna, medan myndighetsutövningen – t.ex. att fatta beslut om sanktioner som en följd av att brister uppdagats vid en kontroll – bör vara en myndighetsuppgift.

5.3 Slutsatser av särskilt intresse för Inremarknadsutredningen

Tre av de frågor som utredningen behandlar i sina slutsatser kan man anse är av särskilt intresse för Inremarknadsutredningens arbete. Dessa tre redovisas något mer utförligt nedan.

Ömsesidigt erkännande

Enligt direktiven skulle utredningen analysera vilket stöd öppna system ger för möjligheten till ömsesidigt erkännande på det icke-harmoniserade området.

Utredningen uppmärksammade därvid ett problem kopplat till frågan om ömsesidigt erkännande, nämligen att det i dag förekommer att föreskrivande myndigheter, som i och för sig tillämpar öppna system, i sina föreskrifter inte explicit anger att principen om ömsesidigt erkännande tillämpas. Istället anges det i myndigheternas föreskrifter i dessa fall vanligen att endast organ som ackrediterats av SWEDAC kan komma ifråga för kontrolluppdrag myndigheten föreskriver om. I dessa fall framgår det således inte av föreskrifterna att uppdragen även – i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande – skulle kunna utföras av kompetenta organ från andra EU/EES-länder. Principen om ömsesidigt erkännande torde visserligen i de fall då öppna system har införts vara generellt tillämplig, oavsett om den har inskrivits i myndigheters föreskrifter eller ej, och det finns heller inte något gemenskapsrättsligt krav på att klausuler om ömsesidigt erkännande ska införas explicit i nationella föreskrifter. Utredningen menar likafullt att explicit formulerade ömsesidighetsklausuler ändå kan underlätta tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande. Dels visar myndigheten därmed att den faktiskt är medveten om att ömsesidigt erkännande gäller. Dels får berörda kunder till kontrollorganen bättre information om att ömsesidigt erkännande gäller, vilket torde öka deras valmöjligheter.

Utredningen anger att trots hittills genomförda åtgärder – Regeringskansliet har vid ett flertal tillfällen, genomfört olika informationsinsatser och förordningen (1994:2029) om tekniska regler har ändrats – behöver ytterligare åtgärder vidtas.

Utredningen föreslår därför att regeringen skulle uppdra åt respektive föreskrivande myndighet att i sina föreskrifter införa explicita klausuler om ömsesidigt erkännande, i de fall sådana klausuler i dag saknas.

Överklagande av beslut om utnämnande av anmält organ

Utredningen menar att rättsläget för närvarande är något oklart beträffande frågan om beslut rörande utnämnande av anmälda organ kan överklagas eller ej.

Genom en ändring i förvaltningslagen, som trädde i kraft den 1 juli 2006, har enligt utredningens bedömning sannolikheten ökat för att beslut om utnämnande av anmält organ är möjliga att överklaga – med tillämpning av artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (”Europakonventionen”) eller 22 och 22 a §§ förvaltningslagen. En ändring har gjorts av 3 § i förvaltningslagen, som innebär att lagens överklagandebestämmelser alltid ska vara tillämpliga om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

Trots dessa förändringar talar enligt utredningen flera skäl för att det i lagen om teknisk kontroll bör införas en regel om att beslut om utnämnande av anmälda organ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Det främsta skälet som utredningen anger är att den ovisshet som nu råder därmed skulle undanröjas och förutsebarheten i systemet öka. Vidare skulle en uttrycklig överklagandemöjlighet utgöra en säkerhetsventil för att komma till rätta med eventuella felaktiga beslut. Sverige skulle därmed också på ett tydligt sätt följa Europakonventionens krav.

En uttrycklig regel om att beslut om utnämnande av anmälda organ kan överklagas skulle enligt utredningen också skapa likformiga villkor i detta hänseende för beslut om anmälda och ackrediterade organ. Detta ser utredningen som en fördel. Ofta är de företag som är anmälda organ även ackrediterade, och en anmälan bygger i många fall på en ackreditering varför liknande reglering av bägge situationerna skulle göra läget tydligare.

Enligt utredningen skulle det vid införande av en sådan regel även krävas att SWEDAC i lagen om teknisk kontroll direkt utpekas som ansvarig för att besluta om utnämnande av anmälda organ, i stället för att detta beslut som enligt den nuvarande regleringen åvilar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Ett regeringsbeslut kan konstitutionellt sett inte överprövas av en domstol inom ramen för den ordinära förvaltningsbesvärsprocessen. SWEDAC har dessutom redan i dag detta ansvar, genom den precisering som görs i förordningen om teknisk kontroll. Utred-

ningen föreslår mot denna bakgrund att SWEDAC:s ansvar regleras direkt i lagen, såsom för övrigt redan är fallet när det gäller ackreditering.

Det finns enligt utredningens mening också skäl att göra vissa förtydliganden beträffande möjligheterna att överklaga beslut om utnämnande av ackrediterat organ. I utredningsarbetet hade nämligen framkommit att det inte helt kunde uteslutas att lagen om teknisk kontroll i dåvarande utformning inte gav en sådan möjlighet. Utredningen föreslår därför att en smärre redaktionell ändring ska göras i 15 § lagen om teknisk kontroll för att tydliggöra att överklagandemöjligheten även avser avslagsbeslut.

Överklagande av återkallande av anmälan till EU

Utredningen konstaterar att SWEDAC beslutar om utnämnande av både anmälda och ackrediterade organ. Reglerna skiljer sig emellertid åt beträffande beslut om återkallande av anmälan till EU respektive av ackreditering, och möjligheterna att överklaga sådana beslut.

Beslut om att återkalla anmälningarna för organ som inte längre uppfyller kompetenskraven är förbehållet regeringen. Enligt utredningens mening talar dock bl.a. behovet av en skyndsam handläggning av återkallandeärendena för att SWEDAC borde anförtros uppgiften att återkalla anmälningar. En medlemsstat ska omedelbart återkalla en anmälan av ett organ som inte längre uppfyller erforderliga kompetenskrav. Enligt utredningen bör det rimligen vara lättare att uppfylla detta om möjligheten att återkalla en anmälan inte ligger hos regeringen utan hos den som utövar tillsyn, dvs. SWEDAC. Det skulle då vara naturligt att införa samma överklagandemöjlighet beträffande dessa beslut som i dag finns beträffande återkallelse av ackreditering. Likformiga villkor skulle då skapas mellan anmälda och ackrediterade organ både vad gäller själva beslutet om återkallelse och möjligheterna att överklaga. Det är knappast lämpligt att för dessa organ ha olika sätt att ta till vara sina rättigheter när beslut går en emot. Särskilt med hänsyn till att företag som är anmälda organ ofta även är ackrediterade, och att en anmälan i många fall bygger på en ackreditering.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att lagen om teknisk kontroll i vissa avseenden ändras i syfte att ge ackrediterade och anmälda organ en mer enhetlig behandling. SWEDAC bör ges ansvar för att återkalla anmälningar i de fall då organ inte längre uppfyller

förutsättningarna för anmälan. SWEDAC bör få besluta att återkallelsen ska gälla med omedelbar verkan. Det bör i lagen införas en möjlighet att överklaga beslut om återkallande. Av konstitutionella skäl bör SWEDAC:s ansvar anges direkt i lagen.

6 Kommerskollegiums tre ”attitydrapporter” från år 2005

6.1 Uppdraget

Regeringskansliet gav Kommerskollegium i uppdrag att kartlägga och analysera svenska intressenters attityder till och kunskaper om EU:s inre marknad och hur den påverkar deras verksamhet. Analysen skulle visa på problem, möjligheter och strategiskt viktiga områden att åtgärda eller lyfta fram.

Kommerskollegium lade fram fem rapporter under år 2005:

- ”Europa – ja, men när” – uppfattningen om EU:s inre marknad hos svenska domstolar (2005-03-30)
- ”Visst är EU vår hemmamarknad – nästan all vår export går dit.” – Svenska företags uppfattning om EU:s inre marknad (2005-03-30)
- ”Europa – ja, men hur” – svenska intressenters uppfattning om EU:s inre marknad (2005-03-30)
- ”Europa – ja, men hur” – svenska myndigheters uppfattning om EU:s inre marknad (2005-04-01)
- ”Bättre överblick och samstämmighet!” – Inremarknadsfrågor hos svenska myndigheter (2005-09-29)

Rapporter avseende domstolar och företag är särskilt intressanta mot bakgrund av att liknande studier inte har genomförts tidigare.

6.2 Allmänna slutsatser i rapporterna

Av de uppgifter som Kommerskollegium erhöll beträffande de olika aktörernas attityder kunde vissa allmänna slutsatser dras.

För alla de tre kategorierna av aktörer ansågs det finnas behov av:

- klargörande av EG-rättens ställning, på grund av bristande kännedom om bestämmelser om inre marknaden samt medvetet kringgående av dessa, samt
- ökad kunskap genom fortlöpande allmänna och specialinriktade utbildningsinsatser.

Domstolar

Det framgår av rapporten att EG-rätten fortfarande är relativt okänd inom det svenska domstolsväsendet. Förfarandet för begäran om förhandsavgörande från EG-domstolen (artikel 234 EG) anses för komplicerat och tungrott. Domstolarna uppges anse att det är svårt att granska svenska författningar som införlivar EG-rätt med svensk rätt. Som en konsekvens av detta föreligger allvarliga risker för att enskildas rättigheter inte tas till vara inför svenska domstolar.

Kommerskollegium föreslår att:

- Domstolarnas kapacitet att hantera fall där EG-rätten är aktuell höjs.
- Kontrollen av det svenska införlivandet av EG-rättsakter förbättras.
- Den fortlöpande utbildningen samt övervakningen av rättsutvecklingen inom EU förbättras.

Företag

Den omfattande undersökning av företagens kunskaper om och attityd till den inre marknaden som Kommerskollegium har utfört ledde till slutsatsen att svenska företags uteblivna utnyttjande av de möjligheter som erbjuds genom den inre marknaden till stor del kan bero på avsaknad av kunskaper. Kunskaper saknas såväl avseende gällande regler som avseende de sätt på vilka företagen kan få kännedom om sådana regler.

De åtgärder som föreslogs av Kommerskollegium var följande:

- Samtliga företag bör erhålla grundläggande information samt erbjudas mer specialiserad information. Härvid kan såväl

myndigheter som olika organisationer bidra. Myndigheter bör ägna sig mer åt att hjälpa företagen än vad som nu är fallet.

- En webb-portal samt ett call centre bör upprättas för information om den inre marknaden och olika kontaktpunkter.

Myndigheter

Det framkom att ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna samt myndigheterna emellan ofta var otydlig. Likaledes upplevdes instruktioner och mandat till myndigheterna vara otydliga. Även införlivandeprocessen för EG-direktiv ansågs otymplig och ineffektiv. Enligt Kommerskollegiet kan det dröja upp till ett år efter att ett direktiv har antagits innan myndigheter får besked om vem som ska införliva det.

Dessutom ansågs Sverige komma in alltför sent i EU:s beslutsprocesser, vilket leder till minskat inflytande över den EG-lagstiftning som antas samt att det uppkommer brister vid införlivandet av denna lagstiftning.

Horisontella inremarknadsfrågor hanteras av såväl Regeringskansliet som ett antal myndigheter (Konsumentverket, NUTEK, SWEDAC och Kommerskollegium). Detta leder enligt rapporterna till otydlighet för alla inblandade intressenter samt till en mindre effektiv kontroll för Regeringskansliet.

Regeringskansliets insyn har även reducerats på grund av tyngdpunktsförskjutningen från internationell förhandling till genomförande och tillämpning.

Kommerskollegium föreslog därför att:

- Verksförordningen skulle kompletteras så att Sveriges fördragsförpliktelser framgår tydligt.
- Myndigheternas instruktioner skulle kompletteras så att de uttryckligen omfattar Europadimensionen och tydliggör kraven på samordning mellan svenska myndigheter.
- De årliga regleringsbrev som utfärdas av regeringen utnyttjas till delegering av uppgifter till de berörda myndigheterna för bättre förhandlingsresultat samt en effektivare därtill knutet införlivande.
- Myndigheterna skulle ta fram strategier för sitt EU-arbete.

6.3 Uppgifter av särskild betydelse för Inremarknadsutredningen

Alla de uppgifter som framkommer i Kommerskollegiums rapporter samt de slutsatser som dras av dessa uppgifter är naturligtvis av betydelse för Inremarknadsutredningen. I det följande återges emellertid några frågor av särskilt intresse.

Domstolar

Det anges i den av Kommerskollegiums rapporter som avser domstolarna dels att förfarandet för att erhålla ett förhandsavgörande enligt artikel 234 EG inte tillämpas i tillräcklig utsträckning, dels att domstolarna anser att det är svårt för dem att kontrollera förenligheten med EG-rätten av de föreskrifter som har antagits av svenska myndigheter, eftersom myndigheterna besitter expertkunskaper på sina respektive områden.

Vad beträffar hänskjutandet av frågor till EG-domstolen som rör tolkningen av EG-rätten med avseende på bestämmelser som är utformade som de svenska bestämmelserna i fråga framkommer att domstolar avstår från att begära förhandsavgörande för att förfarandet anses för tungrott samt för att domstolarna upplever en press på sig från flera håll att begränsa hänskjutande till EG-domstolen.

När det gäller kontrollen av bestämmelser som har antagits av svenska myndigheter har undersökningen visat att domstolarna i vissa fall avstår från en egen prövning, eftersom myndigheterna besitter expertkunskaper på sina respektive områden och domstolarna inte anser sig besitta tillräckliga kunskaper avseende regelverket för att kunna göra en tillfredsställande prövning. Detta förekommer trots en allmän insikt om att myndigheternas regler mycket väl kan strida mot EG-reglerna. Sammantaget anser domstolarna själva att dessa brister kan leda till rättsförluster för enskilda.

Av rapporten framgår dessutom att det finns en utbredd uppfattning i domarkåren att det finns stora behov av såväl grundläggande utbildning i EG-rätt som vidareutbildning och fortlöpande, omfattande och tydlig information.

Företag

Det är svårt att peka på några i rapporterna beskrivna specifika problem som uppstår för företagen med avseende på reglerna för den inre marknaden. Den allmänna slutsatsen att företagen saknar kunskap och behöver mer och bättre information kan emellertid förmodligen tas som ett tecken på att de i Sverige tillämpliga reglerna för den inre marknaden uppfattas som svåröverskådliga och svårtillämpade. Vidare framstår bristen på kunskap om informationspunkter och informationskällor som ett möjligt tecken på en otydlig rollfördelning mellan de olika myndigheter i Sverige som ska tillämpa reglerna om den inre marknaden.

Myndigheter

Kommerskollegium har i sin studie av myndigheterna lagt större delen av sitt fokus på införlivandet av EG-regler med svensk rätt. Vad gäller tillämpningen har man valt att särskilt studera två områden: ”anmälningsproceduren” enligt direktiv 98/34/EEG och principen om ”ömsesidigt erkännande”.

Undersökningen visar dels att myndigheternas kännedom om dessa förfaranden är låg, dels att inställningen till dem i många fall är negativ. Behovet av utbildning samt löpande och lättillgänglig information är stort vid många myndigheter. Även myndigheter som bedömer att de besitter tillräckliga kunskaper om de relevanta EG-reglerna är ofta beroende av enskilda tjänstemäns kunskaper och därmed mycket sårbara och i behov av en allmän kompetenshöjning.

I flera fall anser sig myndigheterna vara okunniga om anmälningsproceduren. Många myndigheter anser att de inte berörs av proceduren, eftersom deras område är harmoniserat i så stor utsträckning. Förfarandet i anmälningsproceduren anses av många ”föreskrivande” myndigheter vara krångligt och utgöra en stor administrativ börda. Vissa myndigheter svarade också att EG-domstolens avgöranden saknade relevans för deras föreskrifter, att de inte berördes av den fria rörligheten för tjänster samt att de inte hade behörighet att bedöma om det förelåg handelshinder.

I fråga om principen om ömsesidigt erkännande förekommer det att denna princip inte accepteras och tillämpas av myndigheter vilket

kan komma att medföra krav på dubbelt godkännande av vissa produkter.

7 Kommerskollegium – Yttranden: Problem för fri rörlighet på den inre marknaden (från åren 2002 respektive 2008)

7.1 Bakgrund

Utrikesdepartementet gav Kommerskollegium i uppdrag att utreda vilka inremarknadsområden inom EES som uppvisar problem för den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och personer. Enligt uppdraget skulle kollegiet sammanställa information från för kollegiet tillgängliga källor och redovisa problemen fördelade på typ, sektor och land. I uppdraget ingick även att höra berörda intressenter inom näringslivs- och myndighetssfären för att fastställa om redovisningen ger en korrekt bild av vad som är problematiskt eller om det finns avvikelser mellan vad vi kommit fram till och vad företag och myndigheter uppfattar som problematiskt. Utifrån detta resultat skulle även en bedömning göras av vilka ekonomiska effekter som uppstår för företag och konsumenter till följd av hindren.

Kommerskollegium presenterade resultatet i september 2002.

År 2007 beslutade Kommerskollegium på eget initiativ att göra motsvarande utredning för att kunna göra en jämförelse med situationen enligt utredningen från år 2002. Denna andra utredning presenterades i februari 2008.

7.2 Slutsatser

Vad de ekonomiska effekterna beträffar har Kommerskollegium begränsat sig till att redovisa att enligt beräkningar som kommissionen har tagit fram skulle ett perfekt tillämpande av principen om ömsesidigt erkännande kunna medföra en samhällsekonomisk vinst motsvarande 1,8 procent av EU:s totala BNP, avskaffandet av hindren för företagstjänster skulle kunna öka EU:s BNP med 1,1 till 4,2 procent och en integrerad finanssektor skulle på motsvarande sätt kunna öka BNP med 0,5–0,7 procent.

När det gäller principen om ömsesidigt erkännande drar Kommerskollegium slutsatsen att för att den mycket stora mängden nationell reglering på det icke-harmoniserade området inte ska innebära att marknaden indelas efter nationsgränserna krävs det dels att de föreskrivande myndigheterna måste känna till principen och ha en vilja att använda den samt dessutom tillämpa den på ett korrekt sätt, dels att marknadsaktörerna är medvetna om principen och vågar hävda sina rättigheter gentemot de nationella myndigheterna. Utredningen visade emellertid att tillämpningen av principen är långt ifrån problemfri. Av antalet detaljerade utlåtanden inom 98/34-proceduren och övrigt material framgick att kännedomen om principen är bristfällig hos såväl föreskrivande myndigheter som hos marknadens aktörer.

Kommerskollegium konstaterar att det finns ett flertal orsaker till att principen om ömsesidigt erkännande fungerar dåligt. Svårigheterna beror på i vilken situation den tillämpas.

I den första situationen handlar det endast om att fastställa att en produkt eller tjänst är lagligen saluförd, tillverkad eller tillhandahållen i ett annat EES-land. Den andra situationen handlar om när mottagarlandet hävdar att man enligt artikel 30 i EG-fördraget eller enligt EG-domstolens rättspraxis har rätt att ställa vissa krav i syfte att skydda t.ex. människors hälsa eller miljön. Under förutsättning att kraven i mottagarlandet är berättigade räcker det i detta senare fallet inte med att konstatera att produkten eller tjänsten är laglig i ursprungslandet, utan man måste även bedöma om kraven i ursprungslandet är likvärdiga med dem som ställs på produkten eller tjänsten i mottagarlandet. Mottagarlandet behöver endast godta produkten eller tjänsten om ursprungslandets regler medför ett likvärdigt skydd för exempelvis människors liv och hälsa. Det är mottagarlandets myndigheter som ansvarar för att avgöra om ”likvärdighet” föreligger. Detta förfarande är förknippat med språksvårigheter, behov av kontaktnät mellan myndigheter samt risk för godtyckliga bedömningar av myndigheterna som marknadsaktörerna har svårt att verifiera eller ifrågasätta. Denna senare form av ömsesidigt erkännande föregås dessutom av bedömningen om rekvisiten för användandet av undantaget i artikel 30 i EG-fördraget är uppfyllda. På grund av dessa svårigheter anser Kommerskollegium att det inte är tillräckligt att, som kommissionen föreslår, vidta harmoniseringsåtgärder på områden med stora skillnader i skyddsnivå. Målsättningen bör i stället vara att harmonisering ska ske på

alla de områden där länderna i dag utnyttjar undantaget i artikel 30 i EG-fördraget.

Kommerskollegium föreslår vidare att medlemsstaternas ansvariga myndigheter ska ges i uppdrag att gå igenom sina existerande regelverk, i synnerhet de delar som inte omfattas av harmoniserade gemenskapsrättsakter, och införa klausuler om ömsesidigt erkännande där så behövs. Man kan dessutom ta fram statistik och exempel på hinder från klagomål inkomna till kommissionen och SOLVIT-nätverket, samt låta marknadsoperatörerna lämna synpunkter. Man får då en mycket bra bild av var problemen finns. Dessutom kan man åstadkomma ökad medvetenhet och kunskap om principen hos alla involverade inom den aktuella sektorn.

Vidare behandlar Kommerskollegium frågan om information om den inre marknaden. Man framhåller att det för att den inre marknaden ska uppnå sin fulla potential är av central betydelse att aktörerna på den inre marknaden har tillgång till all relevant information. I flera olika källor och sammanhang lyfter marknadens aktörer, företag och konsumenter, fram vikten av tillgång till relevant information om vad EU och den inre marknaden har att erbjuda. Detta avser information om harmoniserad lagstiftning, nationell lagstiftning och vilka organ man kan vända sig till i respektive land. Kommerskollegium anger att man inte tror att det är brist på information som utgör problemet, i varje fall inte i Sverige, utan snarare brister samordningen mellan alla de myndigheter, privata organisationer och hemsidor som informerar om EU och den inre marknaden. Helheten saknas, och företag och konsumenter kan bli osäkra på var de kan vända sig med sin specifika fråga.

Mot bakgrund av dessa konstateranden föreslår man att åtgärder bör vidtas för att förbättra samordningen mellan de svenska aktörer som tillhandahåller information om den inre marknaden[1]. Ett lämpligt första steg vore enligt Kommerskollegium att genomföra en kartläggning av de aktörer som finns och göra en sammanställning över vilken sorts information och hjälp respektive aktör kan bistå med. Med ökad kunskap om varandras verksamheter kan aktörerna bli bättre på att förmedla kontakter sinsemellan. För att göra denna sammanställning lättillgänglig för marknadens aktörer kan man sedan med gemensamma resurser ta fram en broschyr

[1] Riksdagens EU-upplysning, Konsument Europa, Exportrådet, CSN, AMS, Jordbruksverket, Branschorganisationer, Euro Info Centers, Handelskammare o.s.v.

samt skapa en gemensam hemsida[2]. Såväl broschyren som hemsidan skulle sedan kunna marknadsföras genom respektive aktörs befintliga kanaler och på så sätt nå en bred krets.

Vad slutligen beträffar existerande system anger Kommerskollegium, med avseende på beslut 3052/95/EG, att detta i dagsläget inte fungerar såsom avsett. Om proceduren skulle ha fungerat så skulle gemenskapen enligt Kommerskollegiums bedömning haft en utmärkt bas för att avgöra var behov av harmonisering kan föreligga. Dessutom skulle kunskapen om och tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande ha förbättrats hos de organ som fattar beslut om att stoppa en produkt, eftersom reglerna innebär att de även måste offentliggöra sina beslutsgrunder på ett europeiskt plan. För att uppnå detta krävs dock omfattande informationsinsatser ända ned till lokal och regional nivå. Dessutom påpekar Kommerskollegium att produkter inte alltid stoppas genom formella beslut från en myndighet. I vissa fall väljer marknadsoperatörerna att anpassa eller avstå från att föra in en produkt efter ett informellt förhandsbesked via t.ex. telefon. Produkter kan även bli underkända vid provningar som utförs av privaträttsliga organ. Dessa organ omfattas i dagsläget inte av beslut 3052/95/EG. Man bör därför enligt rapporten poängtera kopplingen mellan ömsesidigt erkännande och beslut 3052/95/EG.

Den bild av problemen på den inre marknaden som 2008 års utredning uppvisar som uppdateringar i relation till 2002 års yttrande kan sammanfattas enligt följande.

Kunskapen om de regelverk som skapats för att garantera fri rörlighet är bristfällig. Detta gäller både sekundärrätten och primärrätten såsom den tolkas av EG-domstolen. Andelen anmälningar som föranleder detaljerade utlåtanden har inte förändrats sedan 2002. Trots att fem år passerat har lagstiftarna runt om i Europa således inte blivit bättre på att ta hänsyn till skyldigheterna som följer av EG-rätten när de utarbetar nya förslag. Trenden är dock inte entydig. Vissa länder har blivit betydligt bättre medan andra har fått en fördubblad andel klagomål.

Bristande tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på det icke-harmoniserade området medför betydande problem för den fria rörligheten. Kommerskollegium har inte kunnat se att dessa problem avtar. Tvärtom konstateras att 98/34-länderna varje år föreslår en mängd nya regler som inte tar hänsyn till denna

[2] Ett liknande resonemang har redan förts av Sverige Direkt (www.sverigedirekt.se), där man funderar över hur man i ökad omfattning skulle kunna utnyttja portalen även för EU-frågor.

princip. När det gäller sekundärrätten (harmoniserade området) har en viss förbättring skett under senare år då medlemsstaterna har blivit betydligt bättre på att införliva inremarknadsrätten. Problem kvarstår dock avseende tolkningen av och bristande hänsynstagande till sekundärrätten vid utformande av nya nationella tekniska föreskrifter. Andelen anmälningar som leder till denna typ av anmärkning har till och med ökat sedan 2002.

8 Statskontorets rapport 2006:16- Förvaltning för fri rörlighet

8.1 Uppdraget

Regeringen gav den 11 maj 2006 Statskontoret i uppdrag att genomföra en förstudie av hur den statliga och kommunala förvaltningen tillämpar och efterlever EG-fördragets regler för fri rörlighet inom det icke-harmoniserade området. En rapport presenterades i december 2006.

Uppdraget genomfördes genom en serie fallstudier och begränsades till att omfatta principerna om fri rörlighet för varor och tjänster. Möjliga åtgärder för att förbättra och förenkla förvaltningens tillämpning av reglerna skulle redovisas. Den svenska förvaltningens struktur skulle granskas i förhållande till nämnda tillämpning. Eventuella förändringar av ansvarsfördelning kunde i förekommande fall diskuteras.

8.2 Problem som beskrivs i rapporten

Rapporten utgår ifrån ett antal fallstudier. Fallstudierna är avsedda att ge exempel på olika områden och sammantaget ge en bild som är förhållandevis representativ för svensk administrations hantering av frågor som innehåller aspekter som rör den inre marknaden.

Områden har valts för att återspegla den stora spridningen av situationer som kan leda till hinder för den inre marknaden. Fall som innebär handläggning av enskilda ärenden eller där normerande eller generella åtgärder har vidtagits har valts.

Nationella sektorsmyndigheter samt regionala och lokala organ har studerats, med tonvikt på åtgärder vidtagna av kommunala organ.

Fallen har även valts för att illustrera några av de EG-rättsliga principer som offentligrättsliga organ har att beakta: likabehandlingsprincipen, proportionalitetsprincipen, principen om ömsesidigt erkännande samt kraven på transparens och domstolsprövning.

Fallen har delats in i kategorierna informationslämnande, avtalsslutande och förvaltningsbeslut.

I sin rapport, som baseras på de ovan nämnda fallstudierna, sammanfattar Statskontoret sina slutsatser i ett antal punkter enligt nedan.

- Bristande medvetenhet och kunskap om EG-fördraget och EG-domstolens praxis i den svenska förvaltningen.
- Svenska regler saknar i vissa fall ett inremarknadsperspektiv och kan till och med motverka ett sådant.
- Tjänstemän är ofta ovana att använda en EG-rättslig metod och att ifrågasätta svenska regelverk som strider mot EG-rätten. De betraktar inte EG-rätten som en del av svensk rätt.
- Reglerna för direkt effekt och för EG-rättens företräde framför nationell rätt ger myndigheterna en stor självständighet, men riskerar att leda till konflikter i förhållandet mellan myndigheterna och regeringen.
- Otillräcklig extern institutionell kontroll av att kommunerna uppfyller sina förpliktelser enligt EG-fördraget.
- Avsaknad av en tydlig inremarknadspolitik bidrar till en splittrad hantering av inremarknadsfrågor.
- De svenska förvaltningsprocessrättsliga skyddsreglerna och möjligheten till domstolsprövning är alltför snävt utformade för att garantera att EG-rättens krav efterlevs.
- Företagen saknar kunskap om sina rättigheter på den inre marknaden.
- Informationen om tillämpliga regler och tillståndsförfaranden samt behöriga myndigheter är svårtillgänglig och svår att överblicka.

8.3 Uppgifter i fallstudierna av särskilt intresse för Inremarknadsutredningen

Av särskilt intresse i rapporten är att den i flera fall beskriver och diskuterar kommuners agerande i situationer där det finns en EG-rättsliga frågeställningar.

I rapporten tas det upp flera exempel med kommuners rekommendationer om miljövänlig konsumtion. Det framgår att kommunerna följer nationella regler, men att de inte inser att det finns en EG-rättslig aspekt på frågorna och att vissa rekommendationer kan påverka utländska aktörer och produkter negativt och därmed försvåra förverkligandet av den inre marknaden. Vidare är möjligheterna till en rättslig prövning av denna typ av åtgärder ytterst begränsad, eftersom det inte finns något förvaltningsbeslut som är överklagbart i inom svensk rätt vedertagen mening.

Vidare redogörs för situationer där kommuner ingår avtal med enskilda företag. I dessa fall försöker kommunerna ta hänsyn till en mängd kriterier. De förefaller dock i de givna exemplen inte vara medvetna om de krav på denna typ av förfarande som följer av EG-rätten. Principerna om transparens och icke-diskriminering efterlevs inte. Vidare antyds att möjligheten till laglighetsprövning enligt kommunallagen med avseende på denna typ av åtgärder inte är helt tillfredsställande mot bakgrund av denna prövnings specifika natur.

Som en tredje kategori behandlas i rapporten förvaltningsbeslut. I vissa fall följer myndigheten nationella regler eller rent av EG-regler. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att myndigheten beaktar de inremarknadsaspekter som är aktuella i den förevarande situationen. I ett exempel har arbetsmiljöverket till synes medvetet försökt undvika att tillämpa principen om ömsesidigt erkännande. I sistnämnda fall har berörda företag dessutom i praktiken berövats möjligheten till rättslig prövning genom att myndigheten har undvikit att fatta ett formellt beslut.

8.4 Förslag i rapporten

I rapporten dras slutsatsen att den svenska förvaltningen har svårigheter att upprätthålla regelverket för den del av den inre marknaden för varor och tjänster som inte är harmoniserad. Det föreslås i rapporten dels åtgärder för att förbättra förvaltningens möjligheter

att tillämpa regelverket, dels åtgärder för att stärka enskildas möjligheter att agera för att ta till vara sina rättigheter enligt EG-rätten.

Vidare föreslås att det ska klargöras att upprätthållandet av den inre marknaden är en viktig fråga som berör hela förvaltningen och som inte utgör utrikes- utan inrikespolitik. I detta sammanhang nämns att en diskussion bör äga rum om var i Regeringskansliet ansvaret för den inre marknaden ska ligga samt under vilket departement de centrala myndigheterna på området ska ligga. Regeringen bör enligt vad som sägs i rapporten även bli tydligare i styrningen av det tolkningsutrymme som följer för myndigheterna genom fördraget, vilket borde kunna ske utan att regeringen går utöver vad som medges enligt RF 11:7.

Förbättring av förvaltningens möjligheter att tillämpa regelverket

Följande föreslås, i korthet, i rapporten:

Kommerskollegium bör ges en tydligare stödjande roll som generell inremarknadsmyndighet.

Inremarknadsperspektivet ska etableras i regleringsprocessen och i befintliga rättskällor. T.ex. kan ett ”inremarknadstest” göras vid antagande av nya lagar och föreskrifter.

JO:s, JK:s och Riksrevisionens granskning och kontroll av tillämpningen bör underlättas genom tydligare rättskällor, klarare skyldigheter för myndigheterna och en förstärkt förvaltningsprocess.

Enskildas möjligheter att ta till vara sina rättigheter enligt EG-rätten

Följande föreslås, i korthet, i rapporten:

Tjänstedirektivets modell för regelverkens tillgänglighet kan användas generellt i förvaltningen.

Möjligheten att införa en dröjsmålstalan mot förvaltningsmyndigheter bör utredas.

Det bör utredas om en ”rätt till god förvaltning” bör införas i RF 2 kap., och/eller om det undantag då FL ska tillämpas subsidiärt kan utvecklas, och/eller om vissa begrepp (exempelvis ”myndighetsutövning”) i FL och Rättegångsbalken kan utvecklas i praxis.

Informationskampanjer bör genomföras och olika möjligheter till tvistlösning bör ”marknadsföras”.

9 Statskontorets rapport EU:s påverkan på kommuner och landsting (2005:12)

9.1 Uppdraget

Rapporten från Statskontoret har tagits fram på uppdrag av regeringen för att utreda EU:s påverkan på kommuner och landsting. Rapporten innehåller en bred kartläggning av ett drygt tiotal EU-samarbetsområden och beskriver i vilka avseenden som kommuner och landsting påverkas av EU och vilka inslag i EU-samarbetet som står för denna påverkan. I rapporten identifieras också vissa drivkrafter i EU-samarbetet som kan vara av framtida betydelse för utvecklingen på den kommunala nivån.

9.2 Allmänna överväganden

I rapporten redogörs närmare för exempelvis hur regleringen på EU-nivå av regler för konkurrens, statligt stöd, upphandling, tjänster i allmänhetens intresse m.m. påverkar kommuner och landsting.

En fråga som ägnas särskild uppmärksamhet är betydelsen av offentlig-privata partnerskap (Public Private Partnerships, PPP). Det kan vara fråga om koncessioner och andra typer av avtal där de privata aktörerna tillför ekonomiska medel eller tar en ekonomisk risk. Det påpekas att det finns ett behov av tydlig reglering av denna typ av samarbete, eftersom de regler som nu tillämpas – reglerna om offentlig upphandling – är illa lämpade för detta område. En eventuell ny reglering behöver vara lätt att förstå och tillämpa för att undvika de risker som anses föreligga i den situation som förelåg då rapporten skrevs, d.v.s. att det finns allvarliga risker för att regelverket inte efterlevs på ett korrekt sätt.

9.3 Slutsatser av specifikt intresse för Inremarknadsutredningen

Av särskilt intresse i rapporten är det som skrivs om kommunal verksamhet och fri rörlighet för varor och tjänster.

Det redogörs för att svenska kommuner och landsting berörs på olika sätt av EU:s lagstiftning för fri rörlighet för varor. Som nämnts innebär den äldre harmoniseringsmetoden att EU ställer detaljerade säkerhetskrav på en viss vara för att skydda människors liv och hälsa och miljön. En vara som uppfyller de harmoniserade kraven får tillträde till marknaden i hela unionen. Denna harmoniseringsmetod är vanlig på bl.a. livsmedelsområdet och förekommer även på kemikalieområdet. Enligt den svenska livsmedelslagen utövar en kommun tillsyn inom kommunen och prövar även frågor om tillstånd och godkännanden. Kommunernas livsmedelstillsyn består därmed i stor utsträckning av att kontrollera att EU:s bestämmelser efterlevs på ett korrekt sätt på svensk lokal nivå.

Ett annat exempel på effekter av den fria rörligheten för varor kommer av EU:s förfaranden för att godkänna läkemedel. Dessa förfaranden har lett till att fler läkemedel har kommit ut på marknaden. Genom de svenska reglerna om subventioner för godkända läkemedel har landstingens kostnader för läkemedel ökat markant.

I rapporten beskrivs även Tjänstedirektivet och dess effekter på svenska kommuner. Fyra områden redovisas som sådana där det är möjligt att förändringar kommer att inträffa på den kommunala nivån:

- *Tolkning av etableringsfrihet:* Tjänstedirektivets bestämmelser om etableringsfrihet ska endast tillämpas om de berörda verksamheterna är öppna för konkurrens. Det är därför inte nödvändigt för medlemsstaterna att avskaffa existerande monopol eller privatisera vissa sektorer, dvs. direktivet syftar inte till avreglering. Men direktivet kan leda till att vissa sektorer som t.ex. den svenska VA-sektorn anses vara öppna för konkurrens, eftersom denna sektor har inslag av privata aktörer och konkurrensutsatt verksamhet.
- *Etableringsfrihet – Förbjudna krav m.m.:* Tjänstedirektivet innehåller ett antal krav som medlemsstaterna är förbjudna att ställa på tjänsteutövare och -mottagare, t.ex. krav som är direkt eller indirekt diskriminerande. Myndigheterna är också skyldiga att gå igenom sina rättsordningar för att undersöka om de innehåller vissa andra krav, exempelvis att tjänsteutövare ska ha

viss juridisk form eller att tjänsteutövare ska tillämpa obligatoriska minimi- eller maximipriser. Vill en medlemsstat behålla krav som finns på den grå listan ska dessa rättfärdigas utifrån principerna om icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet. Detta kan få till följd att exempelvis det kommunala huvudmannaskapet för VA-verksamhet och fastställandet av VA-avgifter kan behöva motiveras eftersom det i Sverige finns etablerade privata tjänsteutövare på VA-området. Det kan även medföra att den svenska ordningen med maxtaxor för daghemsplatser kan komma att ifrågasättas.

- *Fri rörlighet för tjänster – Mottagarens rättigheter:* Enligt tjänstedirektivet får medlemsstaterna inte begränsa tjänstemottagarens möjlighet att utnyttja en tjänst som tillhandahålls av en tjänsteutövare från en annan medlemsstat. I direktivet anges även att tjänstemottagare har rätt till ersättning för kostnader för öppen hälso- och sjukvård. Sådan vård som erbjuds i annan medlemsstat ska ersättas i enlighet med EG-domstolens praxis och förordning (EEG) nr 1408/71. Direktivets bestämmelser och den EG-rättspraxis om ersättning som utvecklats på hälso- och sjukvårdsområdet kan dock genom EG-domstolens framtida uttolkningar komma att överföras till det sociala omsorgsområdet. Det skulle i så fall innebära att svenska kommuner kan få betala ersättning för t.ex. äldreomsorg som utförs utomlands om mottagaren är berättigad till ersättning i Sverige.
- *Tillsyn och ömsesidigt bistånd:* Tjänstedirektivet innehåller bestämmelser om ett tillsynssamarbete med vissa ömsesidiga skyldigheter för medlemsstaterna. Ursprungslandets myndigheter ska genomföra de kontroller och utredningar som en annan medlemsstat begär och upplysa den andra staten om kontrollresultat och vidtagna åtgärder. På ursprungslandets begäran ska även behöriga myndigheter i annan medlemsstat göra de kontroller och utredningar som krävs för att ursprungslandets kontroll ska vara effektiv. Flera kommunala tillsynsområden kan komma att beröras av direktivet, t.ex. livsmedel, förskola och miljö. Direktivets bestämmelser kan betyda att svenska kommuner delvis måste tillämpa andra länders lagstiftningar, samtidigt som kommunerna endast får utöva tillsynsbefogenheter som de tilldelats genom svensk lagstiftning. Ömsesidigheten i tillsynssamarbetet gör att kommunerna inte bara behöver bistå andra länders myndigheter,

utan att de även har möjlighet att utnyttja dessa myndigheters tillsynsresurser.

Det konstateras slutligen i rapporten att det inom EU-samarbetet är medlemsstaterna och deras myndigheter som ansvarar för att införa och tillämpa EU:s lagstiftning på nationell, regional och lokal nivå, men att erfarenheter visar att nationella, regionala och lokala myndigheter inte alltid fullgör sitt genomförandeansvar på ett enhetligt och effektivt sätt.

Enligt vad som anges i rapporten pågår redan en utveckling av nya metoder att kontrollera EG-rättens efterlevnad, eftersom kommissionens och EG-domstolens möjligheter i detta avseende är begränsade. En ny metod syftar till att skapa likformighet igenomförandet av EG-lagstiftningen genom att EU i allt högre grad reglerar hur medlemsstaterna ska organisera sitt genomförandearbete.

En annan genomförandemetod som prövas uppges vara att EU genom trepartsavtal mellan kommissionen, en medlemsstat och regionala/lokala myndigheter vill kunna ta större hänsyn till lokala och regionala förutsättningar i genomförandet av EG-lagstiftningen.

10 Statskontoret – EU:s översyn av teknisk kontroll (2006/46-5)

10.1 Bakgrund

Statskontoret gavs i februari 2006 i uppdrag av Utredningen om provning och teknisk kontroll att kartlägga och analysera EU:s pågående översyner i fråga om provning och teknisk kontroll. Denna kartläggning skulle ge en bild av översynsarbetets status, genomförande och innehåll. Den analys som avsågs skulle visa vilken betydelse arbetet på EU-nivå skulle komma att få för Sverige samt belysa de frågor utredningen hade att ta ställning till, bl.a. vad gäller förutsättningarna att bedriva tillsyn.

Promemorian överlämnades av Statskontoret den 21 juni 2006.

10.2 Allmänna slutsatser

Den beskrivning av EU:s produktreglering och produktkontroll, det öppna systemet samt EU:s översyn av produktkontrollen som görs av Statskontoret har i stort redovisats i utredningens betänkande (SOU 2006:113) vilket har redovisats ovan varför det inte finns behov av någon sammanfattning här.

10.3 Slutsatser av specifikt intresse för Inremarknadsutredningen

Statskontoret konstaterar att EU:s översyn i viss mån kan ändra förutsättningarna för de delar av det svenska systemet som enbart styrs av nationella produktkrav.

Den kommande EG-förordningen för den nya metoden kommer att ge en EG-rättslig ram för de multilaterala avtalen om ackreditering. Det förstärker i sin tur den nationella ackrediteringens roll även på icke-harmoniserade områden. Med en EG-förordning för ömsesidigt erkännande kommer enligt Statskontoret kraven att skärpas för att neka ömsesidigt erkännande av produkter som har genomgått ackrediterad teknisk kontroll. På icke-harmoniserade områden kan svenska myndigheter därför förväntas få större anledning att använda ackrediterad produktkontroll.

Enligt Statskontoret föranleder EU:s översyn även behov av att analysera vissa organisatoriska frågor i det svenska systemet. Det gäller främst om tyngdpunkten i det svenska systemet bör vara på teknisk förhandskontroll och/eller på marknadskontroll. I EU:s översyn understryks också behovet av att ansvarsfördelning och samrådsförfaranden mellan svenska berörda myndigheter är ändamålsenligt utformade.

Vad ackreditering beträffar anser Statskontoret att SWEDAC, i egenskap av statlig myndighet och utifrån sin nuvarande ackrediteringsverksamhet, motsvarar flertalet av de krav som ska ställas på nationella ackrediteringsorgan i den kommande EG-förordningen. Detta gäller bl.a. när SWEDAC bedömer kontrollorgan enligt den nya metoden. Sådana organ ska förutsättas uppfylla nya metoddirektivens krav om organen kan visa att de uppfyller lämplig europeisk standard genom ackreditering eller annat likvärdigt förfarande. För närvarande har emellertid SWEDAC inget legalt monopol på ackreditering av bl.a. provningslaboratorier och certifieringsorgan

för certifiering av produkter, även om myndigheten kan sägas ha ett faktiskt monopol för sådana tjänster. Enligt Statskontoret måste svensk lagstiftning därför sannolikt justeras i detta avseende om detta inte följer direkt av den kommande EG-förordningen.

Statskontoret anger, beträffande utnämning och anmälan av organ för överensstämmelse att det i dag finns en oklarhet i svensk lagstiftning när det gäller möjligheten att överklaga beslut om utnämning av organ för bedömning av överensstämmelse och ackreditering av organ. Beslut om ackreditering kan uttryckligen överklagas. Det är däremot oklart om beslut om utnämning av anmält organ kan överklagas. Det har hittills i EU:s översyn inte framkommit något som tyder på att EU avser reglera denna fråga. Kommissionen har tvärtom påpekat att frågor om utnämning av anmälda organ ska förbli en nationell angelägenhet. Den kommande EG-förordningen för den nya metoden kan därför inte förväntas påverka det nationella utrymmet för en eventuell reglering av överklagande.

Statskontoret anser att det med avseende på det icke-harmoniserade området finns oklarheter huruvida den kommande EG-förordningen för ömsesidigt erkännande ska omfatta nationella ackrediterade kontrollorgan, vilka kan vara offentliga eller privata organ. EG-förordningen ska vända sig till medlemsstaternas ”competent authorities” när det gäller ”…the possible application to a specific product of national rules that would constitute measures of equivalent effect under Article 28 EC Treaty.” Enligt Statskontoret bör den närmare innebörden av dessa lydelser klarläggas i den fortsatta beredningen, särskilt i förhållande till EG-domstolens praxis om vilka organ med offentliga uppdrag/uppgifter som är skyldiga att tillämpa artiklarna 28 och 30 EG.

Slutligen påpekar Statskontoret att det bör uppmärksammas att de kommande EG-förordningarna för den nya metoden och för ömsesidigt erkännande kommer att lägga grunden för ett antal gränsöverskridande, administrativa nätverk för bl.a. samråd och informationsutbyte mellan nationella myndigheter. Av kommissionens förslag framgår även att det administrativa samarbetet ska ske i olika kontrollfaser (teknisk förhandskontroll och marknadskontroll) och på både harmoniserade och icke-harmoniserade områden. Det administrativa samarbetet kommer sammantaget att beröra hela det svenska öppna systemet, vilket kommer att kopplas närmare samman med andra medlemsstaternas kontrollsystem. För att Sverige på ett effektivt sätt ska kunna delta i de europeiska

administrativa nätverken är det viktigt att ansvarsfördelning och samrådsförfaranden mellan svenska berörda myndigheter är ändamålsenligt utformade. En utgångspunkt för att bedöma ändamålsenligheten är hur olika typer av kontroller förhåller sig till varandra. Bedömning av överensstämmelse och marknadskontroll tar sikte på olika faser i en produkts livscykel, nämligen förhandskontroll av produkter i konstruktions-/produktionsledet och efterföljande kontroll när produkter får marknadstillträde/tas i bruk. Det finns ett principiellt behov av att avväga uppgifternas närmare utformning mot varandra, eftersom den efterföljande kontrollen (marknadskontroll) definitionsmässigt kan komma att omfatta insatser som gjorts inom ramen för förhandskontrollen (bedömning av överensstämmelse). Det är därför enligt promemorian viktigt att det finns en klar gränsdragning mellan uppgifterna att samordna och verka för en effektiv svensk marknadskontroll respektive att utse och utöva tillsyn över anmälda organ.

11 SWEDAC – PM: Krav på marknadskontroll i den nya EU-förordningen om ackreditering och marknadskontroll

11.1 Bakgrund

Promemorian från SWEDAC, av den 7 juli 2008, har till syfte att underlätta marknadskontrollmyndigheternas genomgång av den egna sektorslagstiftningen med anledning av nya EG-rättsakter på området (rådets förordning (EG) 765/2008) samt deras dialog med respektive sakdepartement.

11.2 Slutsatser

I promemorian gör SWEDAC en analys av de nya EG-reglerna och de konsekvenser dessa kan få för Sverige och det svenska systemet. Vissa aspekter som är oklara eller kräver översyn av något slag uppmärksammas. Analysen görs enligt den nya EG-regleringens struktur.

När det gäller skyldigheten att informera kommissionen om nationella marknadskontrollmyndigheter och deras ansvarsområden (artikel 17 i förordningen) framförs ett antal kommentarer. Bland

annat anges att det i dag är de myndigheter som finns förtecknade i bilagan till den svenska marknadskontrollförordningen som givits ansvar för att bedriva marknadskontroll. Dock har ansvaret inte preciserats i denna förordning och inte heller alltid i sektorslagstiftning eller myndigheternas instruktioner och regleringsbrev, vilket skapat problem även vad avser grundläggande ansvarsfrågor.

En angränsande fråga anses vara om den nämnda bilagan verkligen är uttömmande. Bilagan är emellertid tänkt att vara flexibel och ska kunna utökas vid behov, vilket har gjorts vid några tillfällen, då lagstiftning med krav på marknadskontroll har tillkommit eller ansvarsområden har flyttats från en myndighet till en annan.

Ytterligare en fråga som tas upp i promemorian är hur kommunernas marknadskontroll ska hanteras. Några centrala tillsynsmyndigheter (t.ex. Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket) kan ibland ha ett övergripande marknadskontrollansvar, medan kommunerna ansvarar för den praktiska kontrollen. Detta gäller framför allt miljölagstiftningen. Detta är en fråga som bör analyseras vidare. Det är inte omöjligt att det kommunala marknadskontrollansvaret kommer att medföra såväl organisatoriska som rättsliga konsekvenser (t.ex. SKL-deltagande i Marknadskontrollrådet, Kommunal Rapex-rapportering till centrala tillsynsmyndigheten – eller direkt till Rapex-kontaktpunkten).

Att förmedla kunskap till allmänheten om vilka marknadskontrollmyndigheterna är och vilka ansvarsområden de har är enligt SWEDAC svårt. För det första blir det allt viktigare att regeringen ger tydliga riktlinjer till myndigheterna om vilket ansvar de har – inte minst avseende gränsdragningsfrågor. Att se till att allmänheten har denna kunskap är en långtgående skyldighet, som inte finns uttryckligen angiven någonstans i dag. Det krävs enligt SWEDAC informationskampanjer, inklusive skapandet av en myndighetsgemensam webbportal.

Vad beträffar skyldigheten att inrätta förfaranden för uppföljning av klagomål och rapporter om risker relaterade till produkter m.m. enligt artikel 18.2 i förordningen anges det att detta arbete behöver utvecklas, systematiseras och harmoniseras inom och mellan de olika svenska marknadskontrollmyndigheterna.

Vad beträffar artikel 18.4 i förordningen har SWEDAC kommenterat behovet av att ge marknadskontrollmyndigheterna de befogenheter, resurser och kunskaper som krävs.

Det anges att när det gäller tillräckliga befogenheter, t.ex. att besluta om återkallelse, förstöring av produkter, ersättning för provningskostnader m.m. är det i dagsläget inte alla marknadskontrollmyndigheter som har erforderligt lagstöd i dag. Sådana befogenheter bör införas antingen i sektorslagstiftningen eller hellre i en horisontell rättsakt som t.ex. den svenska marknadskontrollförordningen.

Flertalet marknadskontrollmyndigheter har i olika sammanhang uppgivit att de inte har tillräckliga resurser för att kunna uppfylla sina uppgifter. Medan några myndigheter (Läkemedelsverket, Sjöfartsverket) på senare år fått utökade resurser för marknadskontroll har andra fått starkt beskurna sådana (Arbetsmiljöverket och Konsumentverket p.g.a. kostnaderna för utlokalisering).

Den skyldighet att utarbeta marknadskontrollprogram som anges i artikel 18.5 medför enligt SWEDAC ökade krav på kvalitén på myndigheternas marknadskontrollprogram. Vidare anges att en allmän, myndighetsgemensam, handlingsplan har upprättats och återrapporterats årligen till regeringen i enlighet med den svenska marknadskontrollförordningen. Denna har också gjorts allmänt tillgänglig, men är så allmänt hållen att den inte är till någon nytta för andra än för de svenska marknadskontrollmyndigheterna och ansvariga sakdepartement.

Sektorsspecifika program måste upprättas för att marknadskontrollen ska vara effektiv och kunna budgeteras för. Ett problem är emellertid att om denna ska kunna utnyttjas på ett effektivt sätt måste de vara så detaljerade att de inte bör offentliggöras för allmänheten/näringsidkare.

En möjlighet är att upprätta tre olika handlingsplaner: En allmän och horisontell som kan offentliggöras, en sektorsspecifik och detaljerad som inte bör offentliggöras, och en tredje – en kombination av de andra två som kan offentliggöras.

SWEDAC påpekar i promemorian, med hänvisning till artikel 24 i förordningen, att ett effektivt samarbete och informationsutbyte om produkter som utgör en risk måste säkerställas. Det påpekas att ett exempel på ett obligatoriskt system är Rapex. Detta ska användas för information och åtgärder om konsumentprodukter som utgör en allvarlig risk och konsumentprodukter som utgör annan risk. Med den nya förordningen kommer Rapex även att omfatta produkter för yrkesmässig användning som utgör en allvarlig risk. Vilket system som ska användas för produkter för yrkesmässig användning som utgör annan risk är emellertid oklart.

Det är vidare oklart vilket system som ska användas för skyddsklausuler (som regleras i sektorslagstiftning – och i kommande beslut om en gemensam ram för saluföring av produkter).

Vad beträffar den skyldighet, som anges i artikel 25, att säkerställa att marknadskontrollmyndigheterna deltar i de program för utbildning, tjänstemannautbyte, utbyte av erfarenheter, information och bästa praxis, gemensamma projekt, informationskampanjer och gemensamma besöksprogram, anges att gränsöverskridande samarbete är en förutsättning för en effektiv marknadskontroll, men att sådana krav inte varit så tydliga i tidigare lagstiftning. I den svenska marknadskontrollförordningen sägs endast att myndigheterna ska ”ta hänsyn till marknadskontroll inom EES” (2 §). I den nya EG-förordningen upprepas kraven på samarbete på flera ställen. Även om det inte är klart exakt i vilken utsträckning samarbete ska ske, kommer det enligt SWEDAC:s bedömning att kräva mer resurser till myndigheterna för att uppfylla kraven.

12 Konkurrensverkets rapport – Åtgärder för bättre konkurrens (2009:4)

12.1 Uppdraget

Konkurrensverket gavs i augusti 2008 i uppdrag av regeringen att göra en bred översyn av konkurrenssituationen i Sverige och att utifrån denna översyn lämna förslag till åtgärder som ska stärka konkurrensen.

Rapporten omfattar ett brett område som är mer omfattande än vad som kan betraktas som klassiska konkurrensfrågor. EU:s inre marknad beskrivs relativt ingående och en mängd förslag läggs fram som syftar till att Sverige bättre ska utnyttja fördelarna med den inre marknaden genom att reducera hindren för marknadstillträde.

I rapporten lyfts inremarknadsaspekterna fram på ett tydligt sätt, vilket från Inremarknadsutredningens perspektiv är mycket positivt.

12.2 Allmänna överväganden

I rapporten påpekas att konkurrenspolitiken har fått en allt större betydelse och uppmärksamhet i Sverige och inom EU, vilket till stor del är en följd av att man har bedömt att väl fungerande marknader är grundläggande för tillväxt och högre välstånd. Effekterna av en konkurrensfrämjande politik måste enligt rapporten uppskattas genom att studera effekter på såväl kort som lång sikt. Den får långsiktiga effekter på ekonomin genom att företagens vilja att t.ex. investera i anläggningar och att utveckla nya produkter påverkas, samtidigt som mindre effektiva företag får lämna marknaden till förmån för mer effektiva. En väl utformad konkurrenspolitik anges ge förutsättningar för att hushålla med knappa resurser och att skapa grund för en hållbar utveckling.

I rapporten anges att när svenska företag utsätts för konkurrens och tvingas till effektivisering och utveckling ökar dessas förutsättningar att hävda sig på en global marknad. Härvid anges en viktig uppgift för konkurrenspolitiken vara att skapa förutsättningar för nya företag och verksamheter att utmana befintliga företag.

Med tydliga regler och avsaknad av onödiga hinder för att träda in och ut från olika marknader skapas bättre förutsättningar att hantera en föränderlig omvärld och näringslivet ges möjlighet att fortlöpande anpassa sig till nya villkor.

I rapporten konstateras att en betydelsefull faktor för konkurrensen har att göra med olika aktörers förtroende. En begränsad rörlighet på marknaden kan bero på att konsumenterna har lågt förtroende för marknaden och dess aktörer, vilket i sin tur kan hänga samman med brister i regelverk och tillsyn.

Marknadskoncentrationen anges vara fortsatt hög inom flera branscher i Sverige. Dessutom kännetecknas flera näringsgrenar av betydande inträdeshinder i form av höga kostnader för etablering samtidigt som importkonkurrensen är svag.

Enligt vad som anges i rapporten pekar utvecklingen av priser i Sverige under de senaste tio åren på att konkurrensen har blivit bättre och att prisskillnaderna har minskat. En av flera möjliga förklaringar till detta är en ökad internationalisering av den svenska ekonomin. En större och mer integrerad inre marknad inom EU och en ökad import från länder utanför EU har bidragit till att den svenska prisnivån pressats nedåt. Ökad konkurrens leder enligt Konkurrensverket också till att utbudet av varor och tjänster ökar.

Vidare bidrar även produktutveckling och kvalitetsförbättringar till ökad konkurrens.

Slutligen har regler som hindrar företagsetablering eller ger ensamrätt för en aktör att bedriva en viss verksamhet successivt avskaffats eller ändrats Detta har inneburit att nya entreprenörer har kunnat utmana etablerade monopol. Det har exempelvis gällt elmarknaden, post, tele, tandvård och nästan hela transportmarknaden. Inom kommuner och landsting har konkurrenslösningar i många fall fått ett märkbart genomslag.

I rapporten föreslås i stora drag följande åtgärder för att åstadkomma en ökad konkurrens i Sverige:

- Effektivisering av Sveriges arbete för att utnyttja fördelarna av EU:s inre marknad.
- Förenkling av upphandlingsreglerna och förbättring av tillsynen genom att införa talerätt och sanktioner.
- Införande av en samlad konsumentportal som förbättrar konsumenternas möjligheter att göra rationella val.
- Effektivisering av domstolsstrukturen för marknadsrelaterade mål.
- Fullföljande av integrationen av de nordiska och nordeuropeiska energimarknaderna och uppbrytning av samägandet inom elproduktionen.
- Införande av tydligare regler för offentlig säljverksamhet och säkerställande av att myndigheter inte sammanblandar säljverksamhet med myndighetsutövning.
- Förbättring av kundrörligheten på elmarknaden och underlättande av privatpersoners byte av bank.
- Prisreglering av fjärrvärmen och eventuell konkurrensutsättning genom reglerat tredjepartstillträde.
- Effektivisering av den statliga inköpssamordningen.
- Effektivisering av den kommunala plan- och byggprocessen.

12.3 Slutsatser av specifikt intresse för Inremarknadsutredningen

I rapporten gör konkurrensverket en genomgång av den inre marknaden och dess regler samt refererar vad som framkommit av vissa rapporter och av verkets egna granskningar avseende den inre marknadens genomslag och funktion i Sverige.

Mot bakgrund av det material Konkurrensverket således förfogar över föreslås ett antal åtgärder som enligt konkurrensverket skulle bidra till en bättre fungerande inre marknad i Sverige vilket i sin tur skulle leda till ökad konkurrens.

Det föreslås att det ska genomföras en översyn av svensk lagstiftning så att den inte står i strid med EU:s principer för den inre marknaden. Detta föreslås genomföras på liknande sätt som inför genomförandet av tjänstedirektivet (Ds 2008:75), genom en genomlysning av all relevant svensk lagstiftning. Detta bör även göras fortlöpande. Det övergripande ansvaret för en sådan genomgång och uppföljningen av denna bör enligt Konkurrensverket ligga på en och samma myndighet, exempelvis Kommerskollegium.

Vidare föreslås att myndigheternas skyldighet att verka för inremarknadsprinciperna ska tydliggöras genom reglering i lag. Konkurrensverket föreslår att regeringen ska se över möjligheterna att utforma en motsvarande portalparagraf som föreslagits vid genomförandet av tjänstedirektivet. Denna portalparagraf ska dock omfatta alla sektorer och rikta sig till alla svenska myndigheter med uppgifter på inremarknadsområdet.

Konkurrensverket föreslår att det införs en skyldighet för myndigheter att göra ett inremarknadstest vid antagandet av nya lagar, regler och andra föreskrifter. Kommittéer och myndigheter kan ges i uppgift att göra en obligatorisk bedömning av om den fria rörligheten påverkas av nya regler och föreskrifter liknande den konsekvensanalys som ska göras enligt kommittéförordningen (1998:1474) eller vad som följer av förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt Konkurrensverket bör en kontaktpunkt för ökad handel inrättas, vilken bör få funktionen av en one-stop-shop för företagens myndighetskontakter i samband med att de söker tillstånd för etablering eller förändring av verksamheten. Den bör från början utformas så att den kan utvecklas till att omfatta mer än vad tjänstedirektivet omfattar. Kontaktpunktens främsta kommunikationskanal bör vara en webbplats och bör ha som huvudsakliga

uppgift att enkelt och på elektronisk väg erbjuda tillståndsförfaranden till företag som vill verka på den inre marknaden. Respektive behörig myndighet bör svara för handläggningen av ansökningar och anmälningar men kontaktpunkten bör fungera som ett mellanled i förhållande till leverantörer och myndigheter. Kontaktpunkten bör tillhandahålla information om tillämpliga regler och berörda myndigheter och möjligheter till rättslig prövning. Kontaktpunkten bör även vara en servicefunktion (help-desk) som gör det möjligt för enskilda och företag att kommunicera med kontaktpunkten med hjälp av t.ex. telefon och e-post.

Administrativt samarbete mellan myndigheter bör stödjas. Ett smidigt administrativt samarbete spelar en central roll för den inre marknadens fortsatta utveckling. Sverige bör i internationella sammanhang aktivt agera för att samarbete utvecklas för hela den inre marknaden, samt att regionala samarbeten, såsom det nordiska utformas på ett sätt som är förenligt med samarbetet på europeisk nivå.

Konkurrensverket anser att det behöver inrättas en funktion för att effektivt övervaka och hantera inremarknadsfrågorna i den svenska förvaltningen. Denna ska ha ett övergripande ansvar enligt dansk förebild och bidra till en väl fungerande inre marknad och efterlevnad av EG-rättsliga regler. Den bör verka för den inre marknaden samt utvärdera och komma med förslag till åtgärder för dess genomförande. Denna funktion skulle kunna inordnas inom ramen för Kommerskollegium. Den bör ha befogenhet att kunna agera i enlighet med ett samordnat ansvar och därmed få ett uttalat mandat.

Möjligheten att utvidga tillämpningsområdet för de förvaltningsprocessuella skyddsreglerna bör enligt rapporten utredas. Konkurrensverket föreslår att Förvaltningslagsutredningen (dir. 2008:36) som för närvarande arbetar med en översyn av bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) även får i uppdrag att utreda dessa förslag till ändringar.

Myndigheter bör åläggas att tydligt redovisa vilka regler som tillämpas och hur rutiner för tillståndsförfaranden och beslut ser ut. Dessutom måste myndigheters åtgärder och ingrepp fastställas genom formella myndighetsbeslut där motiven för besluten framgår. Konkurrensverket föreslår att EU:s principer som är tillämpliga i detta avseende införlivas med svensk lagstiftning genom att statliga myndigheters skyldighet att redovisa regler och tillståndsförfaranden vid ärendehandläggning regleras.

13 Svensk livsmedelspolitik i EU (Sieps 2008:10)

13.1 Uppdraget

I denna rapport publicerad av Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) beskriver Jane Reichel styrningen och kontrollen av den svenska livsmedelspolitiken mot bakgrund av EU:s regler och utvecklingen av den europeiska livsmedelspolitiken.

13.2 Allmänna överväganden

I rapporten redogörs inledningsvis för antagande och genomförande av EG-lagstiftning. I detta avsnitt behandlas bl.a. betydelsen av lojalitetsprincipen och doktrinen om direkt effekt. Författaren anger att den allmänna skyldigheten att agera lojalt i EG-domstolens praxis har använts som grund för att ålägga medlemsstaterna en lång rad konkreta skyldigheter. Principen har använts som grund för att rikta krav till medlemsstater att organisera sin verksamhet så att statens åtaganden enligt fördragen kan upprätthållas, att hindra privata aktörer från att agera på ett sätt som hindrar den fria rörligheten, att se till att förvaltningsmyndigheter agerar aktivt och vidtar särskilda utredningsåtgärder för att försäkra sig om att enskildas rätt enligt EG-rätten kan säkras, liksom att se till att kommissionens åtgärder på nationell nivå ska kunna få efterfrågad effekt. Författaren påminner om att samtliga organ som kan anses tillhöra staten, inklusive regionala och lokala kommuner är skyldiga att upprätthålla lojalitetsprincipen, såsom domstolar, förvaltningsmyndigheter och helägda statliga bolag.

När det gäller doktrinerna om direkt effekt och företräde framhåller författaren att alla organ inom staten är skyldiga att se till att de rättsregler som tillämpas vid handläggning av enskilda ärenden är förenliga med EG-rätten, såväl de grundläggande fördragen som sekundärlagstiftningen. Om en EG-rättslig regel bedöms ha direkt effekt får nationella regler av motstridigt innehåll inte tillämpas. Häri ligger en skyldighet för nationella domstolar och förvaltningsmyndigheter att värdera den nationella rätten gentemot EG-rätten och lojalt följa EU-lagstiftaren före den nationella, om den senare inte förmått anpassa den nationella rätten på ett korrekt sätt. Särskilt för förvaltningsmyndigheter, som ju står i ett lydnadsförhållande till sin nationella regering med uppdrag att omsätta den nationella politiken i enskilda fall, kan denna skyldighet innebära en

lojalitetskonflikt. Förvaltningsmyndigheter har till skillnad från domstolar inte heller möjlighet att begära förhandsbesked från EG-domstolen, vilket inte har ansetts medföra en begränsning i skyldigheten att upprätthålla doktrinen om direkt effekt.

Det saknas enligt författaren gemensamma mekanismer för styrning och kontroll av den integrerade förvaltningen. Lojalitetsprincipen och EU:s krav att medlemsstaterna ska verkställa EG-rätten effektivt innebär en grund för EU och kommissionen att övervaka hur medlemsstaterna väljer att organisera genomförandet av EG-rätten på nationell nivå. Även om kommissionens krav i realiteten riktar sig till de nationella förvaltningsmyndigheterna, är det likväl enbart regeringen som har att svara för vad myndigheterna inom medlemsstaten gör, eller inte gör. Detta uppges av författaren utgöra den andra sidan av doktrinen om medlemsstaternas institutionella autonomi, dvs. det är medlemsstaten som sådan som har att ansvara införa EU för eventuella brister, inte den felande myndigheten. När kommissionen inleder ett fördragsbrottsförfarande gentemot en medlemsstat vänder man sig till den nationella regeringen, oavsett om det är en förvaltningsmyndighet, en domstol eller en parlamentarisk församling som stått för överträdelsen. På motsvarande sätt svarar staten och regeringen skadeståndsrättsligt för samtliga skador som orsakats av offentliga organ, även sådana organ som regeringen inte har några konstitutionella möjligheter att styra. Förvaltningsmyndigheterna själva har således enbart att svara inför sin nationella regering, inom ramen för det nationella konstitutionella systemet.

Därefter behandlas i rapporten den svenska förvaltningsmodellen och dess ställning i förhållande till EU och dess regler. Beskrivningen avser huvudsakligen relationen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna när de sistnämnda representerar Sverige inom ramen för EU-samarbetet.

När det gäller EU:s livsmedelspolitik, beskrivs särskilt Livsmedelsverkets roll i detta sammanhang. Den övervägande delen av den svenska livsmedelslagstiftningen är numera harmoniserad av EU. Livsmedelsverkets viktigaste uppgift inom regleringsarbetet är därför numera att bistå regeringen i förhandlingsarbetet inom EU samt att implementera EG-lagstiftning i Sverige. Merparten av Livsmedelsverkets föreskrifter bygger på EG-direktiv eller utgör komplement till EG-förordningar. På ett mindre antal områden finns det ännu inte några EG-regler och där kvarstår medlemsstaternas lagstiftningskompetens. Lagstiftarna i medlemsstaterna, i

Sverige i första hand Livsmedelsverket, är dock skyldiga att beakta de allmänna principer för livsmedelslagstiftning som fastställts i förordning 178/2002.

Det påpekas i rapporten att Livsmedelsverket, när det deltar i EU:s lagstiftningsarbete, agerar på uppdrag av regeringen, då uppgiften att företräda Sverige internationellt enligt RF ankommer på regeringen (RF 10:1). Det innebär att Livsmedelsverket kommer att ha en annan roll i förhållande till regeringen än vad verket har inom Sverige, då verket enligt RF åtnjuter en relativt självständig ställning.

Genom den nya organisationen inom livsmedelsområdet har Livsmedelsverket kommit att delta i EU:s båda nivåer, den europeiska och den nationella. Livsmedelsverket agerar på så sätt på två arenor och står i ett lojalitetsförhållande till två politiska centra, kommissionen och den svenska regeringen. I realiteten kan därför regeringen ha svårt att utöva styrning av Livsmedelsverkets EU-arbete. Den klara ansvarsfördelning som kännetecknar den svenska dualistiska förvaltningsmodellen går därför förlorad inom de områden där förvaltningen agerar inom EU.

13.3 Slutsatser av specifikt intresse för Inremarknadsutredningen

Av mer direkt relevans för utredningens syften är följande konstateranden och påpekanden som författaren gör i rapporten.

Enligt EG-domstolens tolkning av doktrinen om direkt effekt och företräde är nationella förvaltningsmyndigheter skyldiga att agera som nationella EU-myndigheter när de tillämpar det EG-rättsliga regelverket, t.ex. regelverket för livsmedelssäkerhet. Med beaktande av lojalitetsprincipen ska förvaltningsmyndigheterna omsätta den beslutade livsmedelspolitiken i enskilda fall. De rättsregler som har sitt ursprung i EU:s livsmedelspolitik ska tolkas och tillämpas av svenska förvaltningsmyndigheter i enlighet med EG-rättsliga principer. Både utformningen av reglerna och tolkningsmetoderna kan dock skilja sig från vad som gäller inom traditionell svensk rätt, vilket innebär att såväl handläggande myndighet som kontrollorganen måste förhålla sig till reglerna på ett annat sätt. Ur ett svenskt perspektiv gäller vidare regeringsformens skydd från iblandning från regeringen (RF 11:7) utan begräsning då Livsmedelsverket genomför regelverket i Sverige.

Inom livsmedelssektorn utgörs lagstiftningen numera till stor del av direkt tillämpliga EG-förordningar. Dessa ska tolkas och tillämpas lika över hela EU, varvid Livsmedelsverket och övriga svenska förvaltningsmyndigheter har att beakta ett EG-rättsligt tolkningsunderlag.

När den ordinarie parlamentariska kontrollmakten får svårare att utöva sin kontroll, kommer enligt rapporten andra mekanismer att få ökad betydelse. Inom EG-rätten är rätten till domstolsprövning central. Det EG-rättsliga systemet bygger på att rättsliga oklarheter i medlemsstaterna ska redas ut genom ett samarbete mellan domstolar i medlemsstaterna och EG-domstolen, via begäran om förhandsavgörande. Även kontrollen av EG-lagstiftningen i sig är en uppgift som enligt EG-fördraget enbart kan utföras av EG-domstolen. I den svenska samhällsapparaten har domstolarna enligt författaren traditionellt haft en relativt tillbakadragen roll, inte minst vad gäller i deras funktion av att kontrollera den lagstiftande och den verkställande makten: riksdag, regeringen och dess förvaltning.

För att en fungerande domstolskontroll ska kunna komma till stånd, förutsätts att svenska förvaltningsmyndigheter medverkar härtill. Att långsam och överdrivet byråkratisk förvaltning utgör ett inte obetydligt hinder mot en väl fungerande inre marknad är väl känt för EG-lagstiftaren, som inom ett flertal områden antagit sekundärlagstiftning som reglerar hur nationella myndigheter ska handlägga EG-rättsliga ärenden. Svensk förvaltningsprocess saknar t.ex. regler som kan förmå en förvaltningsmyndighet att fatta beslut i ett ärende, såsom en dröjsmåls- eller passivitetstalan. Enligt uppgift från tjänstemän vid Livsmedelsverket är det i dag inte ovanligt att tillsynsmyndigheterna, oftast kommunala myndigheter, i ärenden där livsmedelslagstiftningen tillämpas i förhållande till en enskild inte fattar formenliga beslut som kan överklagas, utan i stället informerar om myndighetens inställning i ärendet varvid den enskilde förväntas rätta sig härefter. Det är också enbart ett mindre antal beslut om tillämpning av livsmedelslagstiftningen som överprövats av svenska förvaltningsdomstolar.

I rapporten dras slutsatser som är av allmän betydelse.

Det konstateras att den beskrivna utvecklingen kan leda till att betydelsen av domstolskontroll ökar. Domstolarna i Sverige har sedan 1980-talet genomgått en avsevärd förändring till följd av krav från såväl Europakonventionen som EU, inte minst vad gäller uppgiften att kontrollera förvaltningen. Inom EG-rätten finns en

fungerande modell för samverkan mellan domstolar på nationell nivå och EG-domstolen, genom ordningen med förhandsavgöranden. Någon motsvarande mekanism har inte utvecklats inom andra delar av kontrollmakten. Så länge kontrollen över EU:s integrerade förvaltning fortsätter att vara svag i övrigt, kommer det enligt författaren att finnas behov av en starkare domstolskontroll. Europeiseringen av den svenska domstolskontrollen pågår ännu och förvaltningen bör anpassa sin verksamhet härefter.

14. FAR SRS – Är EU vår hemmamarknad? – en studie av svenska företags kunskaper och attityder till den inre marknadens möjligheter(2009)

14.1 Uppdraget

Rapporten har utförts av Ewa Fallenius på uppdrag av FAR SRS (Branschorganisationen för revisorer och rådgivare).

Det anges i rapportens ingress att bakgrunden till studien är att svenska företag sedan år 1993 kan agera på samma villkor som övriga företag i EU- och EFTA-länder på den europeiska marknaden. Den inre marknaden har 500 miljoner konsumenter, 20 miljoner företag och en samlad BNP på över 120 000 miljarder kronor. Sverige har ett omfattande utbyte med den inre marknaden, då 70 procent av exporten och 80 procent av importen avser denna marknad.

Trots denna stora betydelse är enligt rapporten kunskaperna om i vilken utsträckning företagen agerar på den inre marknaden och hur väl svenska företag tar vara på dess möjligheter är begränsade. Ingen större intervjuundersökning har genomförts sedan Kommerskollegium undersökte saken 2004. I rapporten anges det att det med tanke på att den ekonomiska integrationen i världen och Europa fortsättar att fördjupas finns all anledning att undersöka hur kunskapsläget är i dag och vilken utveckling som skett de senaste fyra åren.

Den frågeställning som belyses i studien är hur svenska företag ser på den inre marknaden och hur väl det svenska näringslivet tagit vara på de möjligheter den ekonomiska integrationen har inneburit.

Studien är avsedd att omfatta situationen för Sveriges 82 000 företag (jordbruk, tobak och fiske undantagna).

Till grund för rapporten ligger en kvantitativ intervjuundersökning med ett slumpmässigt urval om 400 företag.

Rapporten presenterades i januari 2009.

Från Inremarknadsutredningens sypunkt är det välkommet att en organisation som FAR SRS företar en studie av denna omfattning som en uppföljning till de studier som har gjorts på myndighetssidan, i detta fallet främst av Kommerskollegium. Rapporten ger ytterligare stöd för de förslag till åtgärder för att förbättra den inre marknadens funktion som framförts i flera av de ovan redovisade utredningarna m.m.

14.2 Överväganden

I rapporten kommer man fram till att kunskapen är bristfällig hos många företag och fortfarande är deras engagemang på den inre marknaden utanför Sverige inte särskilt omfattande.

Det konstateras att det sammantagna resultatet är nedslående. För trots att den europeiska integrationen har förstärkts och handeln med den inre marknaden har ökat på senare år är fortfarande intresset och engagemanget för samt kunskaperna om den inre marknaden mycket lågt hos många företag.

Detta samtidigt som det finns en stor outnyttjad potential för svenska företag att göra affärer på den inre marknaden. Trots att 70 procent av Sveriges export går till den inre marknaden är 55 procent av Sveriges företag inte alls aktiva. Av de företag som inte är aktiva på den inre marknaden så överväger bara 2 av 100 att ta steget att bli mer aktiva.

De svenska företagens kunskaper om den inre marknaden anses inte vara tillfredsställande då endast 35 procent av de ansvariga på svenska företag har ens en översiktlig förståelse av vad den inre marknaden för varor och tjänster innebär. Från svaren på de i studien ställda kunskapsfrågorna om den inre marknaden dras slutsatsen att en av de främsta orsakerna till att svenska företag inte i högre utsträckning utnyttjar de möjligheter som erbjuds genom den inre marknaden är att de saknar tillräckliga kunskaper för att känna till vilka möjligheter som finns.

Vidare anges i rapporten att 60 procent av Sveriges företag inte tycker att den inre marknaden är viktig för det egna företagets verksamhet. Endast 5 procent av landets företag ser den inre marknaden som sin hemmamarknad. Dessa uppgifter beskrivs i rapporten

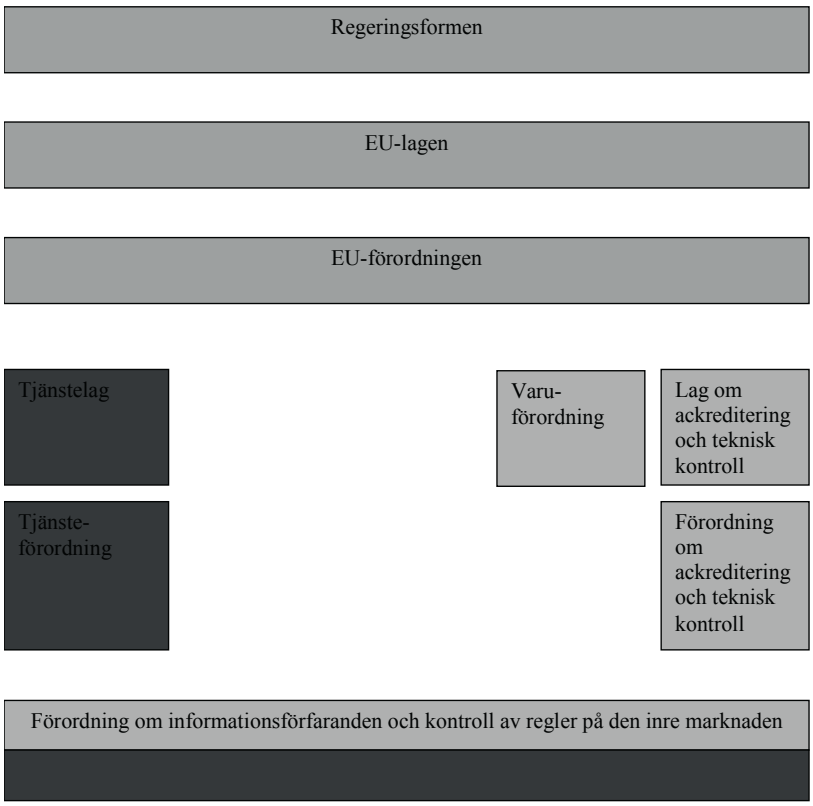
som nedslående med tanke på att den inre marknaden de facto är företagens hemmamarknad eftersom gemensamma regler gäller för hela den inre marknaden. Detta gäller även för små företag som behöver inse de möjligheter och den ökande konkurrens som den inre marknaden medför. Om inte annat finns det anledning att konstatera att den fortsatt fördjupade integrationen kommer att innebära att den lokala konkurrensen ökar när företag från andra EU-länder etablerar sig på den lokala svenska marknaden.

Trots det bristande egna engagemanget för den inre marknaden följer det av studien att en klar majoritet av de svenska företagen ser den inre marknaden som en möjlighet (58 procent).

Enligt vad som framkommit av studien planerar Sveriges företag inte att öka sitt engagemang på den inre marknaden i framtiden. Endast en fjärdedel av de svenska företagen tror att den egna branschens företag kommer öka sina affärer på den inre marknaden. De medelstora företagen har en betydligt mer positiv syn på att affärerna på den inre marknaden kommer att öka, än de små företagen.

Slutsatsen i rapporten att svenska företag har bristfälliga kunskaper om den inre marknaden anses vara en rimlig förklaring till att så många företag inte försöker att mer aktivt agera på den inre marknaden. I rapporten anges att den slutsatsen stöds av att det är just bättre utbildning och information om den inre marknaden som företagarna själva efterfrågar för att de ska kunna ta vara på den inre marknadens möjligheter till tillväxt. I rapporten dras därav slutsatsen att det är hög tid för regeringen och näringslivets organisationer att göra en satsning i syfte att åstadkomma ett kunskapslyft hos svenska företag avseende den inre marknaden.

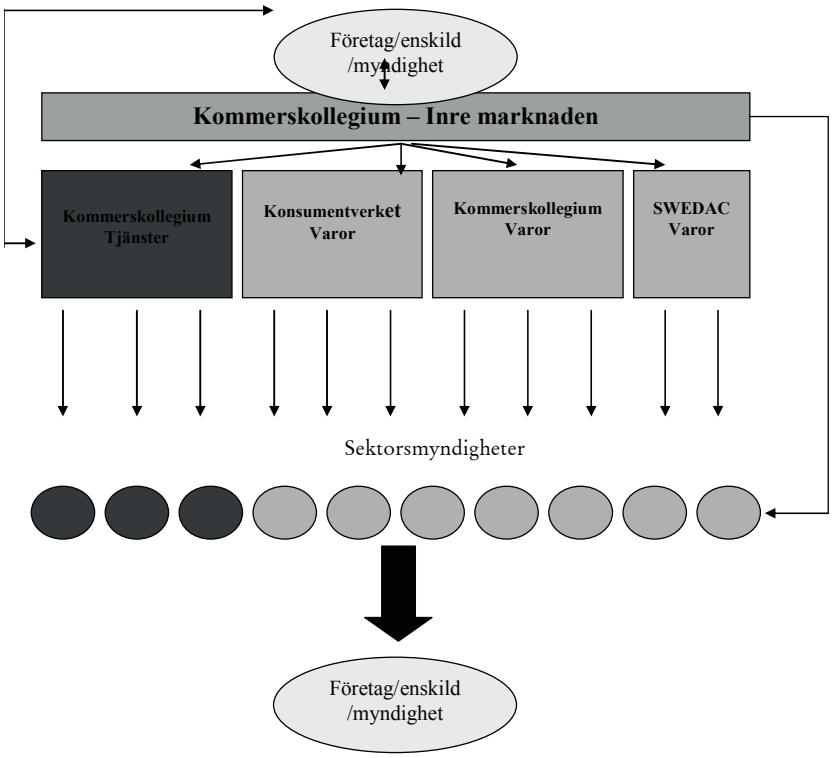
Författningsstruktur enligt Inremarknadsutredningens förslag



- Regeringsformen innehåller vissa bestämmelser av relevans för EU generellt och bestämmelser om normgivning och tillämpning som är av relevans för den inre marknaden.

- EU-lagen reglerar Sveriges medlemskap i EU och berör därmed den inre marknaden generellt.
- EU-förordningen innehåller bestämmelser avseende den inre marknaden generellt.
- Tjänstelagen och tjänsteförordningen rör endast tjänster.
- Varuförordningen samt lagen respektive förordningen om ackreditering och teknisk kontroll rör endast varor.
- Förordningen om informationsförfaranden och kontroll av regler på den inre marknaden rör såväl varor som tjänster.

Informationsuppdrag avseende inremarknadsfrågor



Förklaring: Ett företag, en enskild eller en myndighet kan fråga Kommerskollegium, genom webbportalerna för den inre marknaden (som föreslås av utredningen) eller webbportalen för tjänster (som föreslås i prop. 2008/09:187) eller på annat sätt genom Kommerskollegiums kontaktpunktsfunktion. Kommerskollegium kan svara direkt eller skicka vidare till en annan horisontellt ansvarig myndig-

het eller till en sektorsmyndighet, vilka svarar i sin tur. Om webb-portalen används fungerar det på samma sätt genom att länkar till hemsidor eller myndigheter/organisationer används för frågor avseende olika områden.

Antal företag i Sverige som bedriver export eller import

Antal företag 2008 fördelat på storleksklass efter antal anställda. Exporten/importen avser 2007

Antal anställda	Antal exportföretag	Antal importföretag
0	8 640	23 100
1 – 4	11 451	25 420
5 – 9	5 962	10 769
10 – 19	4 879	7 272
20 – 49	4 004	5 477
50 – 99	1 650	2 147
100 – 199	889	1 127
200 – 499	594	722
500 – 999	228	273
1 000 – 1 499	89	127
1 500 – 1 999	42	60
2 000 – 2 999	28	60
3 000 – 3 999	29	47
4 000 – 4 900	15	25
5 000 – 9 999	50	69
10 000 –	20	23
Totalt	38 570	76 718

Källa: SCB

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling! – museisamverkan ger resultat. + Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen. Grundanalys Förnyelseprogram Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog. En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka – FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.
40. En ny modell för arbetsmiljötillsyn. A.
41. Bättre och snabbare insättningsgaranti. Fi.
42. Vattenverksamhet. M.
43. Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. U.
44. Integritetsskydd i arbetslivet. A.
45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. M.
46. Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. Ju.
47. God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? A
48. Koncessioner för el- och gasnät. N.

49. Bättre samverkan. Några frågor kring samspelet mellan sjukvård och socialförsäkring. S.
50. Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. Fi.
51. Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ku.
52. Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. U.
53. Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. Jo.
54. Uthållig älgförvaltning i samverkan. Jo.
55. Ett effektivare smittskydd. S.
56. Den nya migrationsprocessen. Ju.
57. Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. M.
58. Skatteförfarandet. Fi.
59. Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. Fi.
60. Återvändandedirektivet och svensk rätt. Ju.
61. Modernare adoptionsregler. Ju.
62. Skatt på fluorerade växthusgaser. Fi.
63. Totalförsvarsplikt och frivillighet. Fö.
64. Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? U.
65. Moderniserade skatteregler för ideell sektor. Fi.
66. Signalspaning för polisiära behov. Ju.
67. Försvarsmaktens helikopter 4 – frågan om vidmakthållande eller avveckling. Fö.
68. Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU) + bilaga. S.
69. En ny ransonerings- och prisregleringslag. Fö.
70. Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. Ju.
71. EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. UD.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen.[1]
Säkerhetskopiors rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenskatalog. En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]
Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. [34]
Moderna hyreslagar. [35]
Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]
Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. [46]
Den nya migrationsprocessen. [56]
Återvändandedirektivet och svensk rätt. [60]
Modernare adoptionsregler. [61]
Signalspaning för polisiära behov. [66]
Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. [70]

Utrikesdepartementet

EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. [71]

Försvarsdepartementet

Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]
Totalförsvarsplikt och frivillighet. [63]
Försvarsmaktens helikopter 4 – frågan om vidmakthållande eller avveckling. [67]
En ny ransonerings- och prisregleringslag. [69]

Socialdepartementet

En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
En ny alkohollag. [22]
Olovlig tobaksförsäljning. [23]
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]
Bättre samverkan. Några frågor kring samspelet mellan sjukvård och socialförsäkring. [49]
Ett effektivare smittskydd. [55]
Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU). + Bilaga. [68]

Finansdepartementet

Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]
Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]
Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]
Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. [50]
Skatteförfarandet. [58]
Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. [59]
Skatt på fluorerade växthusgaser. [62]
Moderniserade skatteregler för ideell sektor. [65]

Utbildningsdepartementet

Ta klass. [27]
Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]
Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. [43]
Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. [52]

Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? [64]

Jordbruksdepartementet

Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]
Det växande vattenbrukslandet. [26]
Skog utan gräns? [30]
Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. [53]
Uthållig älgförvaltning i samverkan. [54]

Miljödepartementet

Miljöprocessen. [10]
Vattenverksamhet. [42]
Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. [45]
Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. [57]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]
Mer järnväg för pengarna. [20]
De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]
Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. [31]
En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]
Koncessioner för el- och gasnät. [48]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Fritid på egna villkor. [29]
Främja, Skydda, Övervaka – FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. [36]

Kulturdepartementet

Kraftsamling! – museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]
Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. [16]
Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. [51]

Arbetsmarknadsdepartementet

En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]
Integritetsskydd i arbetslivet. [44]
God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? [47]