



Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om marknadskontroll av produkter

Sammanfattning

Utskottet föreslår i enlighet med 10 kap. 3 § riksdagsordningen att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Utskottet anser att delar av kommissionens förslag till förordning om marknadskontroll av produkter inte är förenliga med det proportionalitetskriterium som innefattas i subsidiaritetsprövningen och att delar av förslaget därmed strider mot subsidiaritetsprincipen.

Utskottet ifrågasätter inte behovet av en förbättrad reglering på EU-nivå när det gäller marknadskontroll. Däremot har utskottet invändningar mot några av de befogenheter för marknadskontrollmyndigheter som kommissionen föreslår. Enligt utskottets uppfattning går dessa delar av förslaget utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen.

Prövat förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av regler och förfaranden för överensstämmelse med och genomdrivande av unionens harmoniseringslagstiftning för produkter och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 305/2011, (EU) nr 528/2012, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 och (EU) 2017/1369 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/42/EG, 2009/48/EG, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU och 2014/90/EU (KOM(2017) 795).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

 Ärendet och dess beredning.....4

 Bakgrund4

 Förslagets huvudsakliga innehåll.....4

Utskottets prövning.....7

Bilaga 1

Förteckning över prövat förslag.....10

Bilaga 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om marknadskontroll av produkter

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som framgår av utskottets förslag i bilaga 2.

Stockholm den 15 mars 2018

På näringsutskottets vägnar

Jennie Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jennie Nilsson (S), Lars Hjärmered (M), Åsa Westlund (S), Per-Arne Håkansson (S), Josef Fransson (SD), Hanif Bali (M), Mattias Jonsson (S), Mattias Bäckström Johansson (SD), Maria Weimer (L), Penilla Gunther (KD), Sofia Fölster (M), Patrik Engström (S), Jessika Roswall (M), Peter Helander (C), Lorentz Tovatt (MP), Håkan Svenneling (V) och David Lindvall (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen har getts möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om marknadskontroll av produkter (KOM(2017) 795).

Kammaren hänvisade den 25 januari 2017 förslaget till näringsutskottet. Fristen för att lämna ett motiverat yttrande går ut den 23 mars 2018.

Regeringskansliet lämnade faktagruppromemorian Förordning om efterlevnad och upprätthållande av harmoniserad unionslagstiftning (2017/18:FPM44) den 23 januari 2018, där regeringens bedömning av subsidiaritetsfrågan framgår. Den 8 februari 2018 beslutade utskottet att begära ytterligare information om regeringens bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i förslaget. Regeringskansliet informerade utskottet om sin bedömning i subsidiaritetsfrågan dels i en promemoria daterad den 6 mars 2018, dels muntligen vid sammanträdet den 8 mars 2018. Regeringskansliet inkom skriftligen med kompletterande information i en promemoria den 9 mars 2018.

Bakgrund

Att fördjupa och förbättra den inre marknaden har varit en av den nuvarande kommissionens viktigaste prioriteringar. Kommissionen lanserade därför i oktober 2015 meddelandet om en inre marknadsstrategi för varor och tjänster (KOM(2015) 550). I meddelandet aviserades en översyn av bestämmelserna om marknadskontroll, vilka finns i förordningen om ackreditering och marknadskontroll (EG) 765/2008, och som enligt översynen inte anses ha fått avsedd effekt (KOM(2017) 789). Det nu aktuella förslaget är resultatet av dels denna översyn, dels det initiativ om ett s.k. varupaket som presenterades i kommissionens arbetsprogram för 2017 för att stärka produkters överensstämmelse med kraven samt genomdrivandet av unionens harmoniseringslagstiftning för produkter. Kommissionen avser genom detta initiativ att ta itu med det ökande antalet produkter som inte överensstämmer med kraven på unionsmarknaden samtidigt som man skapar incitament för att följa reglerna och säkerställer en rättvis och lika behandling av företag och medborgare på varumarknaden.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Målet med det här aktuella förslaget är att marknadskontrollen ska fungera bättre för ekonomiska aktörer och för myndigheter när det gäller produkter för att kunna säkerställa att produkterna uppfyller krav som tillgodoser en hög

skyddsnivå för allmänna intressen som hälsa och säkerhet i allmänhet, hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, konsumentskydd, miljöskydd och allmän säkerhet. Den föreslagna förordningen syftar alltså till att motverka att varor som är farliga säljs på den inre marknaden. För att kunna uppnå detta är det nödvändigt enligt kommissionen att berörda myndigheter har enhetliga och ändamålsenliga befogenheter för att effektivt kunna kontrollera att produkter uppfyller de krav som ställs av EU:s lagstiftning.

Kommissionen anger att förslaget kommer att konsolidera den befintliga ramen för marknadskontroll, uppmuntra till gemensamma åtgärder mellan flera medlemsstaters marknadskontrollmyndigheter, förbättra informationsutbytet och främja koordinering av marknadskontrollprogram och skapa en starkare ram för kontroll av produkter som förs in på unionsmarknaden och för ett förbättrat samarbete mellan marknadskontrollmyndigheter och tullmyndigheter.

Förslaget uppdaterar de definitioner som finns i den befintliga förordningen om ackreditering och marknadskontroll om bl.a. ekonomiska aktörer (kap. I). Begreppet ”person som är etablerad i unionen som ansvarar för information om överensstämmelse” introduceras (kap. II, art. 3.12 h). Detta innebär bl.a. att tillverkare är skyldiga att utse en ansvarig för att tillhandahålla uppgifter om produkters överensstämmelse med relevant lagstiftning för att kunna tillhandahålla sina produkter på den inre marknaden. Förslaget reglerar vidare bl.a. de nationella marknadskontrollmyndigheternas och de ekonomiska aktörernas samarbete och fastställer hur medlemsstaterna ska organisera marknadskontrollen inom sina gränser (kap. III–IV).

Även marknadskontrollmyndigheternas befogenheter regleras (kap. V); bl.a. inkluderas befogenheter att genomföra inspektioner på plats (art. 14.e 1), att göra testinköp under täckmantel (art. 14.3 g), att inleda undersökningar eller förfaranden som syftar till att överträdelsen upphör (art. 14.3 i), att förbjuda leverans av produkter, att dra tillbaka, återkalla och destruera produkter som inte överensstämmer med reglerna (art. 14.3 k) samt att ålägga sanktioner och beordra återbetalning av vinst som erhållits till följd av bristande överensstämmelse (art. 14.3 l och m). Förslaget innehåller även en regel om att marknadskontrollmyndigheter tillfälligtvis i vissa allvarliga fall får vidta åtgärder som inkluderar att stänga ned eller begränsa tillgången till webbplatser (art. 14.3 h). Förslaget föreskriver vidare bl.a. regler för ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas marknadskontrollmyndigheter (kap. VI).

Förslaget innehåller en striktare ram för kontroll av produkter som förs in på unionsmarknaden, t.ex. varor som ofta köps via e-handel och som sedan importeras direkt till konsument eller via någon mellanhand. Ramen består bl.a. av mekanismer som stärker informationsutbyte och underlättar samarbete mellan marknadskontroll- och tullmyndigheter (kap. VII).

Förslaget introducerar vidare ett unionsnätverk för produktöverensstämmelse inom kommissionen med syftet att förbättra samarbetet kring marknadskontroll. Nätverket kommer att vara tillgängligt för kommissionen,

nationella marknadskontrollmyndigheter samt centrala kontaktpunkter och kommer enligt kommissionen att ha ett offentligt gränssnitt för att informera allmänheten och säkerställa insyn (kap. VIII). Slutligen regleras finansiella bestämmelser, slutbestämmelser, sanktioner, utvärdering, kommittéförfarande m.m. i förslaget (kap. IX–XI).

Utskottets prövning

Inledning

Utgångspunkten för utskottets prövning av om kommissionens förslag är förenligt med subsidiaritetsprincipen är artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna artikel ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva och därför bättre kan uppnås på EU-nivå. Av orden endast och i den mån får enligt konstitutionsutskottet anses framgå att subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitetskriterium och att det av detta följer att den föreslagna åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträlvade målet med åtgärden. Ett utskott torde därför vara oförhindrat att inom ramen för subsidiaritetsprövningen även göra en sådan form av proportionalitetstest. Konstitutionsutskottet understryker dock att subsidiaritetsprövningen handlar om att avgöra om en åtgärd bör vidtas på medlemsstatsnivå eller på unionsnivå, inte om att framföra synpunkter i sak på den föreslagna åtgärden (bet. 2010/11:KU18 s. 21 f.).

Förslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionens bedömning

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen med motiveringen att marknadskontroll, och särskilt genomdrivandet av unionens harmoniseringslagstiftning för produkter, faller inom medlemsstaternas nationella myndigheters behörighet. Detta kommer inte att förändras. För att marknadskontrollen ska få avsedd verkan måste den dock bedrivas enhetligt i hela unionen. Om marknadskontrollen är mindre sträng i vissa delar av EU skapas svaga punkter som hotar allmänintresset, leder till orättvisa handelsvillkor och uppmuntrar till s.k. forum shopping.

Risken för de olika allmänintressen som unionens harmoniseringslagstiftning försöker skydda bör också beaktas när det gäller produkter som importeras till unionen. Det måste därför finnas en verkningsfull marknadskontroll längs hela unionens yttre gräns.

Det är därför nödvändigt att stärka genomdrivandet av unionens harmoniseringslagstiftning för produkter, bevara de allmänintressen som berörs i detta sammanhang, särskilt skyddet för folkhälsan, och säkerställa lika villkor för företag inom och utanför EU. Marknadskontrollmyndigheterna bör ges befogenheter som gör det möjligt för dem att på ett effektivt sätt kontrollera efterlevnaden av unionens harmoniseringslagstiftning för produkter. Deras samarbete över gränserna och med tullmyndigheter bör ökas. Kontrollerna vid

unionens yttre gränser bör också förstärkas. Följaktligen måste instrument och mekanismer för marknadskontroll inrättas för att möjliggöra och underlätta dessa ansträngningar, särskilt genom att inrätta ett unionsnätverk för produktöverensstämmelse vars huvudsakliga uppgift kommer att vara att samordna genomdrivandet inom unionen. Finansiering och rapportering behöver också hanteras på unionsnivå.

När det gäller förslaget förenlighet med proportionalitetsprincipen anför kommissionen att förslaget inte påverkar medlemsstaternas genomdrivandebefogenheter. Vissa medlemsstater kan dock behöva anpassa sin nationella processrätt för att säkerställa att deras marknadskontrollmyndigheter på ett effektivt sätt kan använda sina genomdrivandebefogenheter i gränsöverskridande sammanhang för att samarbeta och hantera produkter som inte överensstämmer med kraven inom EU.

Enligt kommissionen går de åtgärder som anges i förslaget inte utöver vad som är nödvändigt för att lösa de problem som konstaterats och uppnå dess mål. I förslaget föreskrivs en gemensam uppsättning befogenheter för alla behöriga myndigheter i medlemsstaterna, vilket borde bidra till att stärka genomdrivandet av och överensstämmelsen med unionens harmoniseringslagstiftning för produkter. Den nivå av harmonisering som valts är nödvändig för att säkerställa ett smidigt samarbete och utbyte av bevis mellan behöriga myndigheter. Det är dessutom nödvändigt att råda bot på den nuvarande situationen där vissa produktkrav i unionens harmoniseringslagstiftning inte tillämpas på ett konsekvent och enhetligt sätt på den inre marknaden på grund av att marknadskontrollmyndigheterna i vissa medlemsstater inte har de befogenheter som behövs för att utreda och sätta stopp för bristande överensstämmelse.

Förslaget kommer att förbättra genomdrivandesamarbetet utan att innebära en oproportionerlig eller orimlig börda för medlemsstaternas myndigheter. Därför går förslaget inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dess mål.

Regeringens bedömning av förslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Regeringen gör enligt faktagromemoria 2017/18:FPM44 bedömningen att förslaget i huvudsak är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Regeringen gör dock preliminärt bedömningen att förslaget om att stänga ned webbplatser kan ifrågasättas i dessa avseenden.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser, liksom kommissionen, att en väl fungerande inre marknad är av avgörande betydelse när det gäller att stärka hela EU:s konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning till nytta för företag, arbetstagare och konsument. En väl fungerande marknadskontroll är därför av stor vikt för den inre marknadens funktionssätt och är till nytta för såväl konsumenter som

näringsidkare. Utskottet välkomnar därför kommissionens förslag om stärkt marknadskontroll för att dels kunna säkerställa att produkterna som säljs på EU:s inre marknad uppfyller krav som tillgodoser en hög skyddsnivå för allmänna intressen som hälsa och säkerhet, dels motverka att produkter som inte överensstämmer med de ställda kraven utsätter konsumenterna för risker och snedvrider konkurrensen på den inre marknaden. Utskottet instämmer i kommissionens uppfattning att marknadskontrollmyndigheterna bör ges enhetliga och ändamålsenliga befogenheter för att effektivt kunna kontrollera efterlevnaden av EU:s harmoniseringslagstiftning för produkter, särskilt i en tid där leveranskedjorna utvecklas snabbt och e-handeln växer på en global marknad.

Utskottet ifrågasätter således inte behovet av en förbättrad reglering på EU-nivå när det gäller marknadskontroll. Vidare gör utskottet bedömningen att kommissionens förslag på ett övergripande plan kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen. Däremot har utskottet invändningar mot några av de föreslagna förstärkta befogenheterna för nationella myndigheter. När det gäller förslaget om befogenhet att stänga ned en webbplats (art. 14.3 h) är utskottet tveksam till om sådana befogenheter går att förena med rätten till yttrande- och tryckfrihet som skyddas i Sveriges grundlag. Även när det gäller förslagen om befogenheten att köpa produkter genom testinköp, inbegripet under täckmantel (art. 14.3 g), och befogenheten att beordra återbetalning av vinst (art. 14.3 m) anser utskottet att det finns vissa betänkligheter. Enligt den svenska rättsordningen finns t.ex. inte någon generell skyldighet att ersätta obehörig vinst. Befogenheten om att göra anonyma inköp i syfte att upptäcka överträdelser och samla in bevis kan också framstå som väl långtgående. Utskottet anser således att det i större utsträckning bör överlämnas till medlemsstaterna att på nationell nivå bestämma om nämnda befogenheters närmare utformning.

Utskottet anser att de ovannämnda förslagen om befogenheter i nuvarande lydelse går utöver vad som är nödvändigt för att nå de angivna målen och att de därmed inte är förenliga med det proportionalitetskriterium som innefattas i en subsidiaritetsprövning. Kommissionens förslag är i sin nuvarande utformning därför inte heller i alla delar förenligt med subsidiaritetsprincipen. Mot denna bakgrund föreslår utskottet att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

BILAGA 1

Förteckning över prövat förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av regler och förfaranden för överensstämmelse med och genomdrivande av unionens harmoniseringslagstiftning för produkter och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 305/2011, (EU) nr 528/2012, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 och (EU) 2017/1369 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/42/EG, 2009/48/EG, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU och 2014/90/EU (KOM(2017) 795)

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen har prövat tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om marknadskontroll av produkter (KOM(2017) 795).

Riksdagen anser, liksom kommissionen, att en väl fungerande inre marknad är av avgörande betydelse när det gäller att stärka hela EU:s konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning till nytta för företag, arbetstagare och konsument. En väl fungerande marknadskontroll är därför av stor vikt för den inre marknadens funktionssätt och är till nytta för såväl konsumenter som näringsidkare. Riksdagen välkomnar därför kommissionens förslag om stärkt marknadskontroll för att dels kunna säkerställa att produkterna som säljs på EU:s inre marknad uppfyller krav som tillgodoser en hög skyddsnivå för allmänna intressen som hälsa och säkerhet, dels motverka att produkter som inte överensstämmer med de ställda kraven utsätter konsumenterna för risker och snedvrider konkurrensen på den inre marknaden. Riksdagen instämmer i kommissionens uppfattning att marknadskontrollmyndigheterna bör ges enhetliga och ändamålsenliga befogenheter för att effektivt kunna kontrollera efterlevnaden av EU:s harmoniseringslagstiftning för produkter, särskilt i en tid där leveranskedjorna utvecklas snabbt och e-handeln växer på en global marknad.

Riksdagen ifrågasätter således inte behovet av en förbättrad reglering på EU-nivå när det gäller marknadskontroll. Vidare gör riksdagen bedömningen att kommissionens förslag på ett övergripande plan kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen. Däremot har riksdagen invändningar mot några av de föreslagna förstärkta befogenheterna för nationella myndigheter. När det gäller förslaget om befogenhet att stänga ned en webbplats (art. 14.3 h) är riksdagen tveksam till om sådana befogenheter går att förena med rätten till yttrande- och tryckfrihet som skyddas i Sveriges grundlag. Även när det gäller förslagen om befogenheten att köpa produkter genom testinköp, inbegripet under täckmantel (art. 14.3 g), och befogenheten att beordra återbetalning av vinst (art. 14.3 m) anser riksdagen att det finns vissa betänkligheter. Enligt den svenska rättsordningen finns t.ex. inte någon generell skyldighet att ersätta obehörig vinst. Befogenheten om att göra anonyma inköp i syfte att upptäcka överträdelse och samla in bevis kan också framstå som väl långtgående. Riksdagen anser således att det i större utsträckning bör överlämnas till medlemsstaterna att på nationell nivå bestämma om nämnda befogenheters närmare utformning.

Riksdagen anser att de ovannämnda förslagen om befogenheter i nuvarande lydelse går utöver vad som är nödvändigt för att nå de angivna målen och att de därmed inte är förenliga med det proportionalitetskriterium som innefattas i en subsidiaritetsprövning. Kommissionens förslag är i sin nuvarande utformning därför inte heller i alla delar förenligt med subsidiaritetsprincipen.