

Svenska sektorsspecifika bestämmelser på det icke-harmoniserade varuområdet





För kännedom
Enligt sändlistan

Utrikesdepartementet

Utredning om svenska sektorsspecifika bestämmelser på det icke-harmoniserade varuområdet

Innehåll

1 Inledning	3
1.1 Syfte.....	4
1.2 Avgränsning och metodbeskrivning.....	4
2 Principen om ömsesidigt erkännande och varuförordningen	5
3 Genomgång av sektorer	7
3.1 Kemikalier	7
3.1.1 Kemikalieinspektionens marknadskontroll	7
3.1.2 Samarbete med kommunerna i nationella tillsynsprojekt	8
3.1.3 Analys om tillämpningen av varuförordningen.....	10
3.1.4 Slutsatser	12
3.2 Miljö	13
3.2.1 Naturvårdsverkets miljötillsyn	13
3.2.2 Länsstyrelsens och kommunernas miljötillsyn.....	13
3.2.3 Analys om tillämpningen av varuförordningen.....	14
3.2.4 Slutsatser	15
3.3 Bygg	15
3.3.1 Boverkets marknadskontroll.....	15
3.3.2 Kommunens marknadskontroll	16
3.3.3 Analys om tillämpningen av varuförordningen.....	17
3.3.4 Slutsatser	17
3.4 Mätinstrument	17
3.4.1 Förfarande vid provning och marknadskontroll.....	17
3.4.2 Analys om tillämpningen av varuförordningen.....	19
3.4.3 Slutsatser	21

3.5 Ädelmetaller	22
3.5.1 Förfarande vid provning och marknadskontroll	22
3.5.2 Analys om tillämpningen av varuförordningen på ädelmetaller	23
3.6 Arbetsmiljö	25
3.6.1 Förfarande vid provning och marknadskontroll	25
3.6.2 Analys om tillämpningen av varuförordningen	26
3.6.3 Slutsatser	28
3.7 Elektriska produkter	28
3.7.1 Elsäkerhetsverkets marknadskontroll	28
3.7.2 Analys om tillämpningen av varuförordningen	29
3.7.3 Slutsatser	29
4 Slutsatser	30

Bilaga 1

Sektorsregler på det icke-harmoniserade varuområdet och regler om tillsyn och marknadskontroll	32
1 Kemikalier	32
1.1 Kemikaliereregler på det icke-harmoniserade varuområdet	32
1.2 Regler om tillsyn och marknadskontroll	33
2 Miljö	35
2.1 Miljöregler på det icke-harmoniserade varuområdet	35
2.2 Regler om miljötillsyn	36
3 Bygg	36
3.1 Byggregler på det icke-harmoniserade varuområdet	36
3.2 Regler om tillsyn och marknadskontroll	39
4 Mätinstrument	40
4.1 Swedacs regler för mätinstrument	40
4.2 Regler om tillsyn och marknadskontroll	41
5 Ädelmetall	41
5.1 Swedacs regler för ädelmetaller	41
5.2 Regler om tillsyn och marknadskontroll	42
6 Arbetsmiljö	42
6.1 Regler på det icke-harmoniserade området	42
6.2 Regler om tillsyn och marknadskontroll	43
7 Elektriska produkter	45
7.1 Elsäkerhetsverkets föreskrifter för elmateriel	45
7.2 Regler om tillsyn och marknadskontroll	46

Bilaga 2 Sändlista

1 Inledning

För att den fria rörligheten på den inre marknaden ska fungera är det av stor vikt att principen om ömsesidigt erkännande av varor tillämpas av ansvariga myndigheter i Sverige och andra EU-länder.

Enligt EU:s förordning om ömsesidigt erkännande¹ (härefter varuförordningen), kompletterad med en svensk tillämpningsförordning² (härefter tillämpningsförordningen), rapporterar Kommerskollegium till Europeiska kommissionen i de fall svenska myndigheter fattar vissa typer av beslut som begränsar den fria rörligheten för varor. En förutsättning härför är att svenska myndigheter iakttar sin skyldighet att rapportera sådana fattade beslut till kollegiet.

I augusti 2010 skickade kollegiet den första årliga rapporten till kommissionen. Under rapporteringsperioden 13 maj 2009 till den 12 maj 2010 hade inga beslut som begränsar den fria rörligheten inrapporterats till kollegiet. Under återstoden av år 2010 har därefter två sådana beslut fattats.

Ett antal myndigheter gav uttryck för att det föreligger frågetecken kring när varuförordningen är tillämplig, detta trots att Europeiska kommissionen har kommit med ett antal vägledande dokument.

Det finns behov att utreda varför rättsakten inte har lett till flera anmälningar från Sverige och om det finns områden där förordningen bör tillämpas. Detta för att Sverige inte ska komma i konflikt med EU-rätten. Det är viktigt också för handeln med tredje land att rättsakten tillämpas korrekt, då en vara som erhållit gemenskapsstatus i ett medlemsland i princip ska kunna cirkulera fritt på den inre marknaden.

Med anledning av detta har Utrikesdepartementet gett Kommerskollegium i uppdrag att närmare utreda inom vilka sektorer och av vilka svenska myndigheter varuförordningen bör tillämpas. I uppdraget ingår att göra en analys av svenska sektorsspecifika tekniska föreskrifter rörande produkter på det icke-harmoniserade området och angränsande föreskrifter som ger myndigheterna rätt att ingripa mot en produkt eller produkttyp.

¹ 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 saluförs i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG (EUT L 218, 13.08.2008, s. 21).

² Förordning (2009:52) om kontaktpunkt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter.

1.1 Syfte

Syftet med utredningen har varit att undersöka vilka svårigheter och oklarheter som finns vid tillämpningen av varuförordningen. Syftet har också varit att få en klarare bild hur myndigheters tillsyn och marknadskontroll på produktområden bedrivs och vilken ansvarsfördelning mellan myndigheterna som gäller.

1.2 Avgränsning och metodbeskrivning

Med utgångspunkt från befintlig information om myndigheternas tekniska föreskrifter och deras tolkning av varuförordningen, kontaktade kollegiet ett antal myndigheter för att få veta hur de tillämpar varuförordningen. Det diskuteras också hur varuförordningen bör tillämpas på föreskrifter som uppfyller definitionen i artikel 2.2 i varuförordningen.

I ett första steg har Kommerskollegium varit i kontakt med ett antal myndigheter för att få en bild om hur tillsynen bedrivs i samverkan eller avgränsning mot andra myndigheter eller där det är oklart om, hur och var beslut fattas när provningsorgan utför provning och kontroll av varor. Kollegiet har för denna analys intervjuat Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Boverket, Swedac och Arbetsmiljöverket. Därutöver har vi haft kontakter med Elsäkerhetsverket, Konsumentverket, Sveriges Tekniska Forskningsinstitut (SP), Sveriges kommun och landsting samt enstaka kommuner.

Särskilt fokus har lagts på att analysera vissa sektorsspecifika regler som ger myndigheterna rätt att ingripa mot en produkt eller produkttyp på sådant sätt att varuförordningen blir tillämplig. Myndigheterna förklarade hur marknadskontroll och tillsyn bedrivs inom olika sektorer och vilka instanser som tar beslut för ingripanden. Vidare diskuterades överlappningar och avgränsningar mot regelverk på det harmoniserade området och produktsäkerhetsdirektivet.

Myndigheternas svar och sektorsföreskrifter har analyserats med hjälp av befintliga tolkningsdokument och underlag från kommissionen. I den juridiska analysen har vi tagit hjälp av förordningens rekvisit för att avgöra i vilka sektorer varuförordningen bör tillämpas.

Varuförordningen gäller när det (planerade) administrativa beslutet

- rör en produkt som lagligen saluförs i en annan medlemsstat och inte är föremål för harmoniserad EU-lagstiftning,
- riktas till en ekonomisk aktör,
- fattas på grundval av en teknisk regel, samt
- utgör ett förbud eller hindrar tillträde till marknaden.

2 Principen om ömsesidigt erkännande och varuförordningen

Den inre marknaden är ett område utan gränser mellan medlemsstaterna. Det innebär att fri rörlighet för varor tillförsäkras genom EUF-fördraget³, som förbjuder kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan. Förbudet gäller varje nationell åtgärd som kan hindra varuhandeln inom unionen, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt.

Nationella krav som formellt tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt drabbar oftast utländska varor hårdare eftersom dessa måste uppfylla kraven i både värdlandet och hemlandet. För att lösa problematiken om dubbla bördor har principen om ömsesidigt erkännande utvecklats i rättspraxis. Principen utgår ifrån att lagstiftare och tillsynsmyndigheter i medlemsstaterna har förtroende för varandra och litar på varandras bedömningar. En myndighet i värdlandet ska därför enligt principen acceptera de krav på t.ex. sammansättning, form, märkning eller förpackning som ställs på en utländsk produkt i hemlandet utan att ställa ytterligare krav. Produkter som säljs lagligen i en medlemsstat får alltså inte förbjudas eller på något annat sätt hindras från att säljas i de övriga medlemsstater.

Undantag från denna princip är restriktioner som i vissa fall kan motiveras med hänvisning till artikel 36 EUF-fördraget eller med hänvisning till andra tvingande hänsyn av allmänt intresse och som står i proportion till det uppsatta målet.

Det återstår dock många problem när det gäller den korrekta tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande i medlemsstaterna.⁴ Det har visat sig att myndigheter i praktiken har svårt att acceptera andra länders regleringar, intyg och provningsrapporter.

För att ta itu med dessa problem har EU i varuförordningen tydliggjort villkoren när ömsesidigt erkännande åsidosätts.⁵ Syftet med varuförordningen är att definiera de nationella myndigheternas och företagens rättigheter och skyldigheter när en myndighet vägrar marknadstillträde för en produkt som lagligen saluförts i en annan medlemsstat.

³ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁴ Se kollegiets yttranden om ömsesidigt erkännande, "Utredningsuppdrag om ömsesidigt erkännande av likvärdiga tekniska regler", dnr 1003-2505-1998, "Kommissionens meddelande om ömsesidigt erkännande", 154-1681-1999, "Remiss med anledning av kommissionens tolkningsmeddelande om principen om ömsesidigt erkännande", dnr 150-2972-2003 samt "Uppdrag om klausuler om ömsesidigt erkännande", dnr 159-0621-2010.

⁵ Varuförordningen dock varken ändrar eller kodifierar principen om ömsesidigt erkännande, principen vilar alltså på EU-domstolens praxis (Cassis de Dijon-domen m.fl.). Förordningens tillämpningsområde är dessutom mera begränsat än principen om ömsesidigt erkännande, t.ex. är förordningen enbart tillämplig på beslut som är riktade till ekonomiska aktörer och beslut som är baserade på

Principen om ömsesidigt erkännande är alltså fortfarande huvudregeln: myndigheterna får inte vägra tillträde till produkter som säljs lagligen i andra EU-länder. I undantagsfall får en importerad produkt hindras från fri cirkulation men i dessa fall ska de krav som ställs i varuförordningen tillämpas:

Ett krav gäller *bevisbördan*.⁶ Bevisbördan åläggs myndigheten som skriftligen måste fastställa skälet för sin avsikt att neka produktens tillträde till den nationella marknaden. Det skriftliga meddelandet bör göra det möjligt för den ekonomiska aktören att, innan ett formellt beslut tas, kommentera alla relevanta aspekter av det planerade beslutet att begränsa marknadstillträde.

Det som är nytt i varuförordningen är att det statueras vissa *tidsfrister*. Om den behöriga myndigheten underlåter att underrätta den ekonomiska aktören om ett beslut inom en viss tidsfrist anses varan lagligen marknadsförd. Den ekonomiska aktören kan då också inleda ett rättsligt förfarande mot medlemsstaten.

Varuförordningen fastlägger därutöver en *anmälningsskyldighet innan ett beslut mot fri cirkulation fattas*. Svenska myndigheter som avser att fatta beslut har skyldighet att lämna information till Kommerskollegium enligt tillämpningsförfordningen. Tillämpningsförfordningen omfattar såväl kommunala som statliga myndigheter inklusive länsstyrelser. Dessa ska informera sina samordnande myndigheter vilka i sin tur informerar Kommerskollegium.

Kommerskollegium rapporterar beslut till kommissionen. Kommissionen använder underlaget bl.a. för att kunna avgöra inom vilka sektorer harmonisering kan vara påkallad.

tekniska regler definierade enligt artikel 2.2. Förordningen gäller för närvarande inte heller för EES-medlemsländer och Turkiet. Det är viktigt att tillämpande myndigheter inte får felaktigt intryck att principen om ömsesidigt erkännande endast är tillämplig i de fall varuförordningen är tillämplig. Se kollegiets yttrande "Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet", dnr 8-0884-2009.

⁶ Att bevisbördan ligger på myndighetens sida följer redan utav att undantag från fri rörlighet åberopas, det är alltså inget nytt krav som statueras av varuförordningen.

3 Genomgång av sektorer

I detta kapitel beskrivs sektorsvis hur myndigheter utför tillsyn och marknadskontroll på sina respektive produktområden, vilka beslut som fattas och vilken ansvarsfördelning mellan myndigheterna som gäller. Det följs av en juridisk analys om tillämpningen av varuförordningen och kollegiets slutsatser.

3.1 Kemikalier

En översikt av svenska kemikaliereregler på det icke-harmoniserade produktområdet och regler om tillsyn och marknadskontroll återfinns i bilagan.

3.1.1 Kemikalieinspektionens marknadskontroll

a. Hur kontrollen går till

Kemikalieinspektionens marknadskontrolluppgift framgår av miljöbalken och miljötillsynsförordningen när det gäller ingripanden på grund av miljörisker. Produktsäkerhetslagen tillämpas när det gäller risker för hälsa och säkerhet. Kontroller sker både proaktivt, dvs genom egeninitierade kontroller och retroaktivt, t.ex. efter tips från allmänhet. För att identifiera och spåra produkter som kan utgöra risker för miljön eller konsumenterna används Kemikalieinspektionens produktregister. Kemikalieinspektionen gör dessutom omvärldsbevakning genom RAPEX-anmälningar och andra informationskanaler, mässor, facktidningar, SCB:s företagsregister etc.

Kemikalieinspektionen jobbar förutom med inspektionsbesök mycket med information till företagen och dialog med branschföreningar för att öka företagens medvetenhet om kemikalierisker. När t.ex. en analys visar att varor innehåller förbjudna ämnen kommuniceras resultaten med företag och importörer.

På produktsäkerhetsområdet kommunicerar Kemikalieinspektionen också med detaljhandeln. Ofta leder riktad information till att detaljhandeln väljer att plocka bort de varorna som utpekades som farliga från kemikaliesynpunkt. Beslut tas enbart i de fall där företag vägrar att ta bort produkterna.

b. Beslut som fattas av Kemikalieinspektionen

Besluten som fattas på det icke-harmoniserade området har sin rättslig grund antingen i produktsäkerhetslagen eller miljöbalken, ibland anförts både och. De kan vara riktade mot saluförbud eller användning.

Kemikalieinspektionen fattar ett administrativt beslut, t.ex. i form av ett förbud med vite eller ett föreläggande.

Därutöver ska en polisanmälan göras när det finns misstanke om brott, 26 kap. 2 § miljöbalken. Detta förfarande är helt oberoende från det administrativa beslutet. Det kan t.ex. hända att företaget vidtar rättelse utan att Kemikalieinspektionen skriver ett formellt överklagbart försäljningsförbud eller att företaget upphört med försäljningen av den aktuella produkten så att det blir onödigt att fatta ett formellt beslut (som riktas framåt i tiden). En polisanmälan måste göras ändå.

Beslut om miljöstraffavgift tas enligt förordning (1998:950) om miljöstraffavgifter. I bilagan till förordningen framgår när och hur mycket miljöstraffavgift som ska tas ut.⁷

Kemikalieinspektionen fattar aldrig några beslut när företag önskar att få bekräftat att varan får säljas på den svenska marknaden t.ex. i form av ett förhandsbesked att produkten uppfyller svenska regler. Istället lämnas referenser till relevant lagstiftning och rekommenderas att anlita rättshjälp.

3.1.2 Samarbete med kommunerna i nationella tillsynsprojekt

a. Hur kontrollen går till

Kemikalieinspektionen genomför ibland samverkansprojekt tillsammans med kommunerna. Syftet är bl.a. att få en större nationell spridning på kontrollerna samt öka kompetensen på kemikalieområdet bland kommunerna. Det påpekas av Kemikalieinspektionen att området ofta kräver expertkunskaper som det kan vara svårt för en kommun att kunna upprätthålla. I projekten med kommunerna ingår att Kemikalieinspektionen ger omfattande vägledning enligt 3 kap. 6 § miljöinsynsförordningen.

Ett exempel är Kemikalieinspektionens tillsynsprojekt som genomfördes under 2009 om tillsyn av kemikalier i detaljhandeln. I projektet har deltagande kommuner bl.a. granskat tvättmedel med avseende på fosfat innehåll enligt reglerna i 14e § i förordning (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter. Innan projektet startades gav Kemikalieinspektionen som vägledande myndighet en introduktion för de kommuner som hade anmält sig till att delta i projektet för att upplysa om gällande lagstiftning och om det som ska beaktas vid genomförandet av kontroller. Kommunerna gjorde sedan tillsyn av kemiska produkter i detaljhandeln. Inspektioner kan ske antingen skriftligen eller på plats, utifrån vad som bedöms som lämpligast i det enskilda fallet.

Enligt en inrapporterat projektplan av en deltagande kommun, inledde kommunen med att skicka ut gällande lagstiftning och informationsmaterial om projektet. Alla besöken var förbokade så att verksamhetsutövaren hade möjlighet att se över sitt sortiment. Kontrollerna kunde innefatta märkning, förvaring och förpackning av faroklassificerade kemiska produkter samt att kontrollera förbudet mot fosfater i tvättmedel vilket är en svensk regel. Brister påtalades vid

⁷ Statistik visar 82 % av miljöstraffavgifterna tas ut av kommunerna.

inspektionstillfällen och produkter som saknade föreskriven märkning (EU-harmoniserat område) plockades bort från hyllorna. Kommunerna har i de fall de hittade textiltvättmedel med otillåten fosforhalt främst uppmanat butiken att ta bort produkten från hyllan, och butiken har ofta frivilligt tagit bort dem. Konstaterande av brister och tagna beslut i ärenden rapporterades sedan vidare till Kemikalieinspektionen inom ramen av projektet. **I fyra fall fattade kommunerna beslut om saluförbud** när butiks innehavaren vägrade att plocka bort produkten från hyllan. Besluten fattades med hänvisning till 14e § i förordning 1998:944, dvs. den svenska regeln om fosfathalt i tvättmedel. Besluten var överklagbara till länsstyrelsen.

Kemikalieinspektionen följde i sin tur upp de konstaterade bristerna och kontaktade två primärleverantörer. Det fattades inga beslut i dessa ärenden eftersom de kontaktade primärleverantörerna valde att ta bort produkterna från lagret.

Projekt kan också göras tillsammans med andra myndigheter med angränsande tillsynsansvar. I sitt marknadskontrollplan för 2011 uppger Kemikalieinspektionen att de kommer att göra tillsynsprojekt med inriktning på kontroll av nya regler som de övertar från andra myndigheter. Under 2011 kommer det att genomföras ett projekt om användning av växtskyddsmedel i lantbruket.

b. Vilka beslut fattas av kommunerna?

Kommunerna kan förutom att fatta beslut om hur kemikalier ska hanteras även fatta beslut om föreläggande om saluförbud av produkter. Dessa beslut är överklagbara till länsstyrelsen.

När tillsynsmyndigheten har misstanke om brott skall de anmäla överträdelser till polis- eller åklagarmyndigheten, 26 kap. 2 § miljöbalken. Detta sker helt oberoende av om ett administrativt beslut fattas eller inte. I ett fall har t.ex. kommunen gjort en polisanmälan med hänvisning till 29 kap 3 § punkt 2 och 4 i miljöbalken och förordningen 1998:944 utan att samtidigt fatta ett administrativt beslut eftersom produkten plockades bort av verksamhetsutövaren. I andra fall fattade kommunen både ett beslut och anmälde till miljöåklagaren. I vissa fall ska det beslutas om miljöstraffavgift för de överträdelser som framgår ur bilagan i förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter.

c. Underrättelser enligt miljötillsynsförordning och tillämpningsförordningen

Kemikalieinspektionen anger att de normalt inte får meddelanden av kommunerna när dessa avser att fatta beslut enligt miljöbalken. Inom ramen av särskilda tillsynsprojekt rapporteras vidtagna åtgärder.

Enligt den nya miljötillsynsförordningen regleras i 13 § en rapporteringsskyldighet för en operativ myndighet att underrätta Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen om förhållanden som kan vara skäl för ett förbud. Detta gäller dock endast tillstånd av miljöfarlig verksamhet enligt 24 kap. miljöbalken. I övrigt har tillsynsvägledande myndigheter enligt miljötillsynsförordningen möjlighet att antingen begära information av en operativ tillsynsmyndighet för tillsynsvägledning enligt 14 § eller meddela föreskrifter om vilken information som en operativ tillsynsmyndighet ska lämna, 15 § miljötillsynsförordningen.

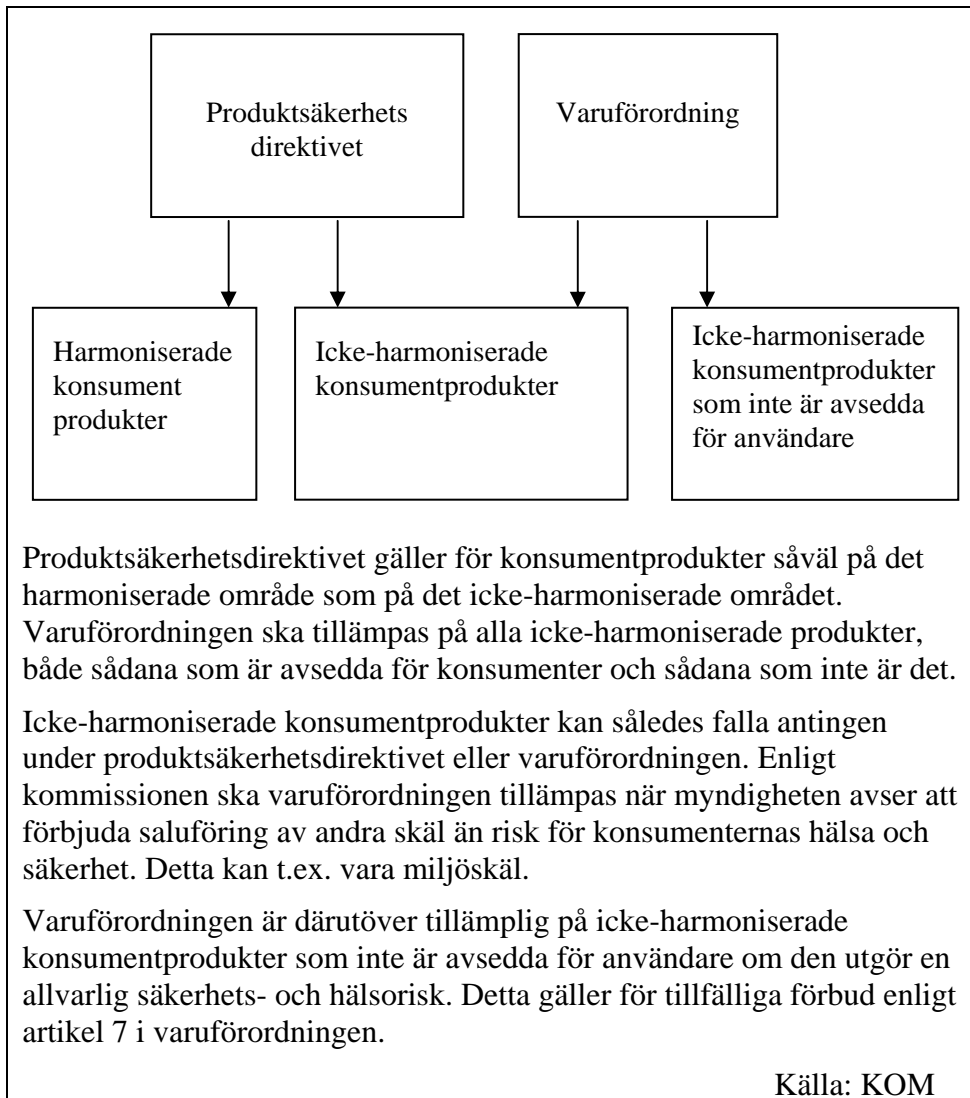
I miljötillsynsförordningen finns idag inte någon skyldighet för kommuner att rapportera till Kemikalieinspektionen när ett förbud mot en kemisk produkt eller vara tas. Kommuner verkar idag inte heller ha någon kännedom om att de har en skyldighet att underrätta den samordnande myndigheten enligt 6 § i tillämpningsförförordningen. Detta kan vara en anledning varför de samordnande myndigheter inte får kännedom om avsedda beslut som ska rapporteras till Kommerskollegium.

3.1.3 Analys om tillämpningen av varuförordningen

Kollegiet har analyserat några exempel där Kemikalieinspektionen respektive kommunerna har fattat beslut för att avgöra om sådana beslut faller under varuförordningens tillämpningsområde. Diskussioner har förts med Kemikalieinspektionen om avgränsnings- och tillämpningsproblem av varuförordningen.

Rapportering enligt produktsäkerhetsdirektivet och varuförordning

Ett tolkningsproblem som Kemikalieinspektionen nämner gäller val av de olika rapporteringsvägar till kommissionen för beslut som fattas på kemikalieområdet. Förhållandet mellan varuförordningen och allmän produktsäkerhet har beskrivits i ett vägledningsdokument av kommissionen.



Produktsäkerhetsdirektivet omfattar farliga produkter som är avsedda för konsumenter eller kan komma att användas av konsumenter. Ingripanden med hänvisning till produktsäkerhet mot produkter som utgör risk för konsumenternas **säkerhet eller hälsa** omfattas således av produktsäkerhetsdirektivet. Dessa beslut som fattas med hänvisning till produktsäkerhet rapporteras i informationssystemet för återkallade produkter, RAPEX. Systemet administreras i Sverige av Konsumentverket.

Kemikalieinspektionen anmäler beslut i RAPEX. När det gäller förbud mot produkter som innehåller farliga kemikalier gör Kemikalieinspektionen såvitt kollegiet har förstått tolkningen att "farliga

produkter” även täcker långsiktiga hälsorisker, dvs. där faran för konsumenten inte är omedelbar och inte kräver uppsökande av vård, men där en exponering i längden kan leda till hälsorisker (t.ex. fortplantningsförmåga). Produktsäkerhetsdirektivet definierar en säker produkt när den vid ”normal eller rimligen förutsebar användning och livslängd inte för med sig någon risk för människors hälsa och säkerhet”. Enligt kollegiets mening finns behov att utreda närmare om beslut som grundas på risker för långsiktiga hälsoskador ska rapporteras i RAPEX eller enligt varuförordningen.

Varuförordningen skall därutöver tillämpas av andra skäl än risk för konsumenternas hälsa och säkerhet. Så är t.ex. fallet när en produkt inte får saluföras *av miljöskäl*. Anför Kemikalieinspektionen miljöskäl för att förbjuda en konsumentprodukt så ska beslutet enligt kommissionens tolkningsmeddelande anmälas enligt varuförordningen.

När det gäller ett tillfälligt förbud enligt artikel 7 är varuförordningen tillämplig för produkter *som inte är avsedda för konsumenter* om den utgör en allvarlig säkerhets- och hälsorisk för *användarna*. När artikel 7 är tillämplig behöver enligt kollegiet förtydligas. Under den interimistiska proceduren – där artikel 6 inte gäller på grund av att produkten omedelbar måste tas ur handeln – skulle kunna falla produkter för yrkesverksamhet. Även dessa tillfälliga förbud ska anmälas till Europeiska kommissionen.

Önskemål som framfördes av Kemikalieinspektionen gällde tydliggöranden av tolkningsdokumenten och att förenkla rapporteringsvägarna till kommissionen.

3.1.4 Slutsatser

Enligt kollegiets bedömning ska varuförordningen tillämpas på kemikalieområdet. Myndigheterna fattar beslut mot fri rörlighet som grundas på icke-harmoniserade kemikalier regler antingen i miljöbalken eller i svenska kemikalieföreskrifter.

En anledning varför varuförordningen hittills inte har tillämpats är att många kommuner, som sannolikt står för en hög andel av fattade beslut, inte verkar känna till skyldigheter enligt varuförordningen. Sveriges Kommun och Landsting, som kollegiet har varit i kontakt med, bekräftade att det sannolikt finns kunskapsbrister när det gäller varuförordningen.

Det som kollegiet erfarit rapporteras inga beslut till de samordnande myndigheterna. En anledning som nämns är att i den av kommunerna tillämpade miljötillsynsförordningen inte finns någon hänvisning till rapporteringsskyldigheter enligt varuförordningen.

Därutöver finns det oklarheter när det gäller tillämpningen av varuförordningen på kemikalieområdet i jämförelse till andra system med rapporteringsskyldigheter, t.ex. RAPEX. Enligt Kemikalieinspektionen behöver avgränsningen mellan beslut som faller under produktsäkerhetsdirektivet och beslut som faller under varuförordningen förtydligas. Kollegiet anser att det är oklart hur ”farliga produkter” i produktsäkerhetsdirektivet definieras när det gäller miljö- och långsiktiga hälsorisker. Därutöver bör förtydligas när artikel 7 i varuförordningen är tillämplig.

3.2 Miljö

En översikt av svenska miljöregler på det icke-harmoniserade produktområdet och regler om tillsyn och marknadskontroll återfinns i bilagan.

3.2.1 Naturvårdsverkets miljötillsyn

Naturvårdsverket anger att deras marknadskontroll är mycket begränsad och tillsyn görs enbart enligt miljöbalken. Enligt miljötillsynsförordningen ansvarar Naturvårdsverket för tillsynen i fråga om producentansvaret för elektriska och elektroniska produkter, producentansvaret för batterier och gränsöverskridande transporter av farligt avfall, således områden som är övervägande harmoniserade. På dessa områden utför Naturvårdsverkets operativ tillsyn hos producenterna. Där ingår de som tillverkar och säljer samt de som yrkesmässigt importerar och säljer elektriska och elektroniska produkter, samt den som yrkesmässigt överlåter eller tillhandahåller batterier genom att sätta dem på den svenska marknaden för första gången.

Naturvårdsverket har till uppdrag att samordna all central och regional tillsynsvägledning enligt miljöbalken. Inom Naturvårdsverket finns Tillsyns- och föreskriftsrådet som är ett rådgivande organ för samråd och samverkan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken samt EU-förordningar och EU-direktiv inom miljöbalkens område.

3.2.2 Länsstyrelsens och kommunernas miljötillsyn

Länsstyrelsen ansvarar för egen operativ tillsyn när det gäller vattenverksamheter och tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet som länsstyrelsen inte överlåtit till kommunerna.

Kommunerna har det obligatoriska ansvaret för tillsyn av anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet, så kallad C-verksamhet, enligt 9 kap. miljöbalken. Härunder faller verksamheter som t.ex. fiskodlingar, biltvättar, civila skjutbanor, växthus och mejerier. Mycket av den tillsyn som bedrivs utgår från rena klagomålsärenden. Enligt 15 kap. miljöbalken kontrollerar kommuner hantering av och transport av farligt avfall vid företag. Tillsynen kan också avse märkning och insamling och transport av miljöfarliga batterier.

3.2.3 Analys om tillämpningen av varuförordningen

Få av miljöreglerna som Naturvårdsverket ansvarar för och som kollegiet granskat innehåller produktkrav på det icke-harmoniserade området samt riktar sig till ekonomiska aktörer i förordningens mening.

Förordningen om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter och batterier baserar visserligen på minimidirektiv, men de svenska särreglerna gäller nationella insamlingsmål som inte utgör en teknisk regel enligt artikel 2 i varuförordningen.

Ett annat exempel gäller förordningen 2007:19 om PCB⁸ där det återfinns en strängare gräns än i PCB-direktivet för vad som klassificeras som PCB-produkt, t.ex. kondensatorer och transformatorer.⁹ Enligt 7§ får en PCB-produkt inte saluföras. Kraven riktar sig dock till innehavare av dessa varor och således inte till ekonomiska operatörer enligt artikel 2 i varuförordningen.

Kollegiet har granskat två rättsfall som gäller tillsyn av miljöfarlig verksamhet. I två intressanta fall¹⁰ förbjöds användning av vissa råvaror eller insatskemikalier i produktionen för vilka det saknades dokumenterat kunskapskrav om risker för miljön. Det vore tänkbart att ett sådant användningsförbud kunde falla under varuförordningens tillämpningsområde eftersom beslutet riktas mot en aktör i produktionskedjan och således inte mot slutkonsumenten. Frågan är dock om företaget inte ändå blir slutanvändare när insatsvaran förbrukas för en annan produkt och då skulle varuförordningen inte vara tillämplig. Därutöver måste beslutet grundas på en teknisk regel vilket är tveksam när det gäller kunskapskraven enligt miljöbalken.

⁸ Naturvårdsverket är tillsynsvägledande myndighet, kommunen operativ tillsynsmyndighet.

⁹ Små kondensatorer finns som startkondensatorer i enfasmotorer i t.ex. fläkt till oljebrännare, i cirkulationspumpar, tvättmaskiner, centrifuger, torktumlare och köksfläktar. PCB-kondensatorer kan hittas i importerad utrustning till exempel fläktar och pumpar som installerats så sent som på 1980-talet.

¹⁰ Volvo Personvagnar, mål nr T 1356-08 och Akzo Nobel Functional Chemicals mål nr T-2303-05.

3.2.4 Slutsatser

Enligt Naturvårdsverkets uppgifter utövar Naturvårdsverket tillsyn enbart på vissa produktområden och som övervägande är harmoniserade. Bland de föreskrifterna på det icke-harmoniserade område som kollegiet har granskat har vi inte kunnat identifiera regler som kan ligga till grund för ett beslut enligt varuförordningen. Många regler innehåller användarkrav som enligt kollegiets bedömning inte faller under varuförordningens tillämpningsområde. Detta innebär att vi inte heller kunnat se att Naturvårdsverket fattar beslut på miljöområdet som faller under varuförordningens tillämpningsområde. Kommunerna och länsstyrelser har tillsynsansvar för miljöfarliga verksamheter som bör granskas närmare.

3.3 Bygg

En översikt av svenska byggregler på det icke-harmoniserade produktområdet och regler om tillsyn och marknadskontroll återfinns i bilagan.

3.3.1 Boverkets marknadskontroll

Boverket har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i Sverige. Enligt Boverkets marknadskontrollplan är de flesta marknadskontrollprojekt genomförda inom det harmoniserade området.

Boverket kan även kontrollera byggprodukter inom det icke harmoniserade området. I dessa fall handlar det om enskilda ärenden på grund av tips från allmänheten, konkurrenter eller andra myndigheter, men inte planerade marknadskontrollprojekt. Fokus i dessa kontroller ligger på produkter som kan anses vara farliga för konsumenter. Ett sådant ingripande har enligt Boverket ännu inte skett, men kan komma att aktualiseras för byggprodukter som kommer i kontakt med dricksvatten, t.ex. tappvattenkranar. På detta område saknas ännu harmoniserade tekniska specifikationer.

Därutöver kan det enligt Boverket förekomma ingripanden mot byggprodukter som strider mot övriga svenska regler och inte får användas som byggprodukt, t.ex. kemikaliereregler. Ett exempel är när Boverket gjorde marknadskontroll om eventuell förekomst av träbaserade byggprodukter med för höga formaldehydvärden.¹¹

Boverket anger att de inte har några tydliga befogenheter för ingripanden mot byggprodukter inom det icke-harmoniserade området. Möjligheten att ingripa finns endast där det finns möjlighet att CE-märka en byggprodukt och deklarerade egenskaper för produkten. I sådana fall kan de kontrollera om CE-märkta produkter överensstämmer med kraven i direktiven och ingripa mot felaktig CE-märkta produkter vilka kan falla under det icke-harmoniserade området.

¹¹ Enligt 16 § miljötillsynsförordningen verkar tillsynsmyndigheten behöver anmäla en sådan omständighet till den ansvariga myndigheten, i det här fallet Kemikalieinspektionen.

Ingripandet brukar ske i form av tillsägelse. Det är först när produkten inte bytts ut eller dras tillbaka från marknaden som ett skriftligt beslut kan komma ifråga.

Enligt 12§ i lag om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk får en tillsynsmyndighets beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

3.3.2 Kommunens marknadskontroll

Kommunen utövar tillsyn över bygglov, dvs. tillsyn över att exteriören konstrueras enligt bygglovsbeslut. Därutöver skall kommunen utöva tillsyn över att bygget sker i enlighet med kontrollplanen och de tekniska egenskapskrav som skall vara uppfyllda.

Enligt Boverket är det kommunen som kan stoppa användning av en viss byggprodukt om den anses vara olämplig för byggnadsverket enligt 11 kap. 8§ PBL.¹² Det är således när byggnaden inte uppfyller bygglagstiftningens krav på det färdiga *byggnadsverket*. Ett exempel i praktiken kan vara att man inte tillåter eldning i en kamin som man inte anser bestyrkt och märkt på rätt sätt.¹³ Boverket påpekade för övrigt att det är möjligt att kommuner kräver typgodkännande trots att övergångstider för en hEN standard löpt ut.

Enligt uppgifter från Stadsbyggnadsnämnden i Solna kommun utövar kommuner reaktiv marknadskontroll, t.ex. när de får en anmälan om att byggherren använder en byggprodukt som inte är lämplig till en viss byggnad. Inspektionen går till byggplatsen och kontrollerar om de informationer de fått stämmer. Om de kommer fram till att en olämplig byggprodukt används åläggs byggherren att ta bort den, och om åläggandet inte följs kan ett beslut i form av vite fattas.¹⁴ Enligt Boverket ska byggnadsnämnden dock enbart kontrollera att byggherrens egenkontroll enligt kontrollplanen följts. Detta ändras inte heller genom den nya PBL.

¹² "För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har

1. byggnadsnämnden och länsstyrelsen samt den som på nämndens eller länsstyrelsens uppdrag utför ett arbete rätt att få tillträde till fastigheter och byggnadsverk samt att där vidta de åtgärder som behövs för att utföra arbetet,
2. en tillsynsmyndighet rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar från byggherren som behövs för tillsynen över bygg-, rivnings- och markåtgärder, och
3. en tillsynsmyndighet rätt att hos den som tillverkar, importerar, saluför eller använder byggprodukter som omfattas av tillsynen
 - a) få tillgång till produkter för kontroll,
 - b) på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs, och
 - c) få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder".

¹³ Se kollegiets handelshinderfall om installation av pelletsaminer, dnr. 312-0431-2009.

¹⁴ I kap 11: 37§ i den nya PBL anges att ett föreläggande enligt 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 eller 26 §§ eller ett beslut om förbud enligt 25, 30, 31, 32 eller 33 §§ får förenas med vite.

3.3.3 Analys om tillämpningen av varuförordningen

Frågan vi tittade på var om byggherren – som är den byggreglerna är riktade till - kan anses vara en ekonomisk aktör i förordningens mening.

Tillämpningen av varuförordningen förutsätter ett administrativt beslut av Boverket eller kommunen mot en ekonomisk aktör enligt art. 2 i varuförordningen. Byggreglerna riktar sig mot byggherren. Enligt PBL är byggherren den som utför eller låter utföra byggnadsarbeten. Frågan är om byggherren skulle kunna anses vara en ekonomisk aktör i varuförordningens mening.

Enligt kollegiets bedömning är byggherren inte någon ekonomisk aktör när den köper byggprodukter för användning för byggnadsverket. Annat bör dock gälla när byggherren säljer vidare det färdiga byggnadsverket. Byggherren borde i detta fall inte vara slutanvändare utan ekonomisk aktör.

3.3.4 Slutsatser

Det finns ännu inget vägledningsdokument av kommissionen på byggproduktområdet varför det enbart kan göras en preliminär bedömning huruvida varuförordningen är tillämplig på byggproduktområdet.

Enligt uppgifter har varken Boverket eller kommuner några tydliga ingripandemöjligheter mot byggprodukter inom det icke harmoniserade området. Ingripanden genom Boverket sker när produkten inte anses vara lämplig för det färdiga byggnadsverket t.ex. av produktsäkerhetsskäl eller med hänvisning till svenska kemikaliereregler.

Det verkar finnas bristfälliga kunskaper, särskilt inom kommunen, när det gäller tillsynsbefogenheter. Av allt att döma kan det förekomma ingripanden på det icke-harmoniserade området genom kommunerna utan stöd i lagstiftningen.

Byggherren bör i vissa fall kunna anses vara ekonomisk operatör, t.ex. i de fall färdiga byggverk säljs vidare och byggherren därför inte kan anses vara slutanvändare. I dessa fall är varuförordningen tillämplig.

3.4 Mätinstrument

En översikt av svenska mätinstrumentregler på det icke-harmoniserade produktområdet och regler om tillsyn och marknadskontroll återfinns i bilagan.

3.4.1 Förfarande vid provning och marknadskontroll

Swedac ställer krav på att mätinstrument ska vara provade av ett ackrediterat kontrollorgan eller anmält organ för det harmoniserade området. Tillsatsanordningar till taxametrar t.ex. ska vara typgodkända innan den sätts på marknaden.

I Sverige är det på detta område endast SP, Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, som kontrollerar och utfärdar certifikat och typgodkännanden. Det finns dock inget som hindrar att andra aktörer ger sig in på marknaden.

SP kontrollerar det som kunden efterfrågar vilket kan vara överensstämmelse med Swedacs föreskrifter, krav enligt harmoniserat lagstiftning eller standarder. När det gäller överensstämmelse med Swedacs föreskrifter prövar SP enbart de tekniska kraven men inte t.ex. godkännanden som redan utförts i annat land inom EES eller en bedömning om kraven i andra länder är likvärdiga med Swedacs krav.

Enligt SP är det vanligt att det upptäcks fel och svagheter under provningen. Företagen åtgärdar normalt de upptäckta felen och SP provar om. Enligt SP:s uppskattning har det ännu inte hänt att en tillverkare inte har lyckats åtgärda bristerna så att ett typgodkännande inte till slut har utfärdats, men oavsett det har SP aldrig övervägt att kontakta Swedac i ett sådant fall. Swedac har i sin tur aldrig blivit kontaktad av någon ekonomisk aktör som klagat på SP:s kontroll. Troligen kan en tillverkare dra tillbaka sin ansökan om typgodkännande och gå till en annan typprovningorganisation i ett annat medlemsland.

Swedac fattar således inga beslut i samband med SP:s bedömning av överensstämmelse.

På frågan anger SP att det skulle vara tänkbart att en produkt som har kontrollerats av SP men utan att fått typgodkännande släpps på den svenska marknaden ändå. SP har ingen befogenhet att stoppa produkten.

Swedac anger att de för närvarande inte bedriver någon marknadskontroll när det gäller de materiella tekniska kraven på elmätare. Det beror delvis på att de inte har några uttryckliga tillsynsbefogenheter på det icke-harmoniserade område. För det andra är tillgången till egen teknisk kompetens begränsad och det anges att inte vara lätt att hitta kompetens som inte har någon intressekonflikt. SP är i praktiken enda organet som kan kontrollera utrustningar på den svenska marknaden vilket ställer till problem om man skulle vilja marknadskontrollera de mätare som redan satts på marknaden och som tidigare kontrollerats av SP.¹⁵

Swedacs tillsyn riktar sig därför primärt på områden som Swedac kan kontrollera själv, t.ex. kontroll av om märkningen är korrekt.

Swedac anför som anledning varför det inte ha tagits några beslut på området bl.a. att antalet produkter under det icke-harmoniserat område är begränsat, produkterna måste uppfylla kraven innan de tas i bruk, och är även mål för återkommande kontroll samt att vissa produkter som omfattas av nationella krav hittills inte har funnits på marknaden eller omfattas av ömsesidigt erkännande.

¹⁵ Den som kontrollerar en produkt innan den sätts på marknaden ska inte vara densamme som gör marknadskontroll, dvs. kontrollerar produkten efter att den satts på marknaden, s.k. post-market control.

3.4.2 Analys om tillämpningen av varuförordningen

Varuförordningen är tillämplig på elmätare som inte mäter konsumentens förbrukning och tillsatsanordningar för taxametrar som inte är föremål för harmoniserad EU-lagstiftning. Förutsättning är vidare att varorna är lagligen saluförda i andra medlemsstater. Det ska beaktas att produkten kanske redan är testad i en annan medlemsstat i fall att det är ett krav i det andra landet.

Eventuella beslut är också riktade till ekonomiska aktörer när de är riktade till agenter, återförsäljare eller besiktningsföretag som säljer taxameterutrustningar. Beslut kan däremot inte fattas mot t.ex. taxiföretag som är slutanvändare eftersom dess inte är ekonomiska aktörer i varuförordningens mening.

Eventuella beslut måste fattas på grundval av en *teknisk regel* för att varuförordningen ska vara tillämplig. Enligt förordningen är en teknisk regel en bestämmelse i en medlemsstats lagar eller andra författningar som inte är föremål för harmonisering på EU-nivå. Detta kan bl.a. vara en bestämmelse som anger 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 provning och provningsmetoder.

Elmätare och tillsatsanordningar för taxametrar måste uppfylla vissa tekniska materiella krav, exempel är fukt- och köldtålighet eller spänningsvibrationer vid tillsatsanordningar för taxametrar. Tekniska krav är dessutom bestämmelser där egenskaper krävs av produkten såsom krav på provning och provningsmetoder enligt artikel 2.b.i i varuförordningen. Krav på typgodkännande är ett krav på provning varför det principiellt faller under 2.b.i.

Det som är problematiskt här är om kravet på typgodkännande kan anses vara ett förhandsgodkännande. Enligt kommissionens tolkningsmeddelande om förfaranden för förhandsgodkännande utgör ett krav på förhandsgodkännande inte en teknisk regel¹⁶ och omfattas kravet att inhämta ett förhandsgodkännande innan produkten placeras på marknaden i sig inte av varuförordningen.

Detta leder enligt kollegiet till två frågeställningar:

1. Kan provningen som SP utför klassas som förhandsgodkännande i varuförordningens mening - med följderna att SP agerar som en behörig myndighet och i sin tur ska tillämpa varuförordningen om de avser att neka en ansökan om typgodkännande?
2. I vilka fall kan Swedacs krav på typgodkännande göra varuförordningen tillämplig?

¹⁶ Vid tillämpningen av varuförordningen på förfaranden för förhandsgodkännande gäller att beakta punkt 12 i förordningens ingress och kommissionens tolkningsdokument om förhandsgodkännanden. Enligt dessa utgör krav på att utsläppandet på marknaden ska vara föremål för förhandsgodkännande inte i sig en teknisk regel.

Sverige har - i motsats till de flesta andra medlemsländer – ett öppet system inom den nationellt reglerade kontrollen. Detta infördes i samband med EES-avtalet 1994 och det svenska EU-medlemskapet ett år senare. Syftet var att skapa fri konkurrens bland provningsorganen.

Konsekvensen är att provningsorgan som SP inte är myndigheter som fattar administrativa beslut.

Enligt EU-rätten skulle det dock vara tillräckligt att SP *uppträder som en myndighet*. Enligt kommissionen kan även privata organ fatta administrativa beslut i fall de ”*act as a public authority*”. Kollegiet gör bedömningen att så inte är fallet:

SP är ett bolag (om än statligt ägt) och har inget mandat att förbjuda produkten. Det som kontrolleras av SP behöver inte heller nödvändigtvis vara Swedacs krav, det är kunden som beställer vad SP ska kontrollera. Detta kan exempelvis även vara bedömning av överensstämmelse med vissa standarder. SP kan inte heller hindra att produkten släpps på marknaden även om den inte klarar proven.

SP agerar således enligt kollegiets uppfattning inte som en behörig myndighet. Beslut som tas av SP är inga beslut som utlöser varuförordningens procedur.

Då Swedac inte får kännedom om produkter som inte klarar SP:s provning - och således inte kan fatta ett beslut vid denna tidpunkt - kan en tillämpning av varuförordningens procedur därför endast ske vid en marknadskontrollsituation genom Swedac.

Nästa fråga som kollegiet har undersökt är när varuförordningen blir tillämplig när Swedac vid marknadskontroll stoppar en produkt.

Tre fallvarianter är tänkbara: Det som kan anträffas i marknadskontroll är produkter

- a) som inte är godkända av SP men av annat ackrediterat organ i annat medlemsland,
- b) som inte är godkända av SP men lagligen salufört i annat medlemsland där godkännande inte är krav,
- c) som inte är godkända av SP och inte heller lagligen salufört i annat medlemsland.

I fall a) gör Swedac en bedömning om produkten uppfyller kraven enligt klausulen om ömsesidigt erkännande som återfinns i mätföreskrifterna. Kommer Swedac fram till att klausulen inte är uppfyllt - t.ex. för att det anses att organet inte behärskar bedöpfungskompetenskraven eller att godkännandet inte gäller då produktkraven inte kan anses likvärdiga de svenska - blir varuförordningen tillämplig. Detta eftersom Swedac utförde en *materiell* provning om ömsesidigt erkännande. Detta ska enligt kollegiets tolkning vara tillräckligt för att varuförordningen ska bli tillämplig.

I fall b) har produkten satts på marknaden utan att ha blivit godkänd av SP, men där motsvarande krav på provning i hemlandet saknas. Stoppar Swedac produkten enbart med hänvisning till att godkännande av ackrediterat provningsorgan saknas, är enligt kollegiets bedömning mot bakgrund av preambeln i varuförordningen och tolkningsmeddelandet varuförordningen inte tillämplig. Anledning är att marknadskontrollmyndigheten inte gör en materiell provning. Detta eftersom det inte finns något krav på provning i hemlandet som kan prövas i substans. Med detta är det dock inte sagt att kravet på typkontroll i dessa fall är EU-rättsligt ”fredade”. De utgör handelshinder som EU-rättsligt måste kunna motiveras. Varuförordningen är däremot inte tillämplig.

I fall c) är varuförordningen inte tillämplig eftersom produkten inte är lagligen salufört i ett annat medlemsland. Produkten kan stoppas utan beaktande av proceduren i varuförordningen.

3.4.3 Slutsatser

SP är ingen behörig myndighet och agerar inte heller som en sådan. De kan således inte fatta beslut enligt varuförordningen. Deras kontroll är enligt kollegiets resonemang inte att klassa som förhandsgodkännande.

Gör Swedac vid marknadskontroll en bedömning om produkten uppfyller kraven enligt klausulen om ömsesidigt erkännande och kommer fram till att klausulen inte är uppfyllt blir varuförordningen tillämplig. Detta eftersom Swedac i dessa fall utför en *materiell* provning om ömsesidigt erkännande. Detta ska enligt kollegiets tolkning vara tillräckligt för att varuförordningen ska bli tillämplig.

Stoppar Swedac produkter utan en provning av ömsesidigt erkännande och enbart med hänvisning till att godkännande av ackrediterat provningsorgan saknas, är enligt kollegiets bedömning mot bakgrund av preambeln i varuförordningen och kommissionens tolkningsmeddelande varuförordningen inte tillämplig. Eftersom kravet på typkontroll ändå utgör handelshinder måste detta kunna motiveras.

Swedac påpekar att det idag inte finns uttryckliga tillsynsregler på det icke-harmoniserade området. Anledning är att bemyndiganden för föreskrifter ibland inte motsvarar befogenheter för tillsyn och marknadskontroll.

När det gäller kommissionens tolkningsdokument skulle klargöranden kring förhandsgodkännanden i relation till typgodkännanden välkomnas.

3.5 Ädelmetaller

En översikt av svenska ädelmetallregler på det icke-harmoniserade produktområdet och regler om tillsyn och marknadskontroll återfinns i bilagan.

3.5.1 Förfarande vid provning och marknadskontroll

a. Provning och kontroll

För att få marknadsföras i Sverige måste ädelmetallarbeten av guld och platina vara stämplade med minst två obligatoriska stämplor: finhaltsstämpel och namnstämpel (tillverkardeklaration) eller finhaltsstämpel och kontrollstämpel (tredjepartsgranskning). Om namnstämpel inte finns ska den obligatoriska finhaltsstämpelein vara kompletterad med kontrollstämpel. En kontrollstämpel visar att ett oberoende kontrollorgan har kontrollerat mängden ädelmetall (finhalten) hos föremålet. Den svenska kontrollstämpelein brukar kallas för "kattfoten". Kattfoten får endast anbringas av de organ som ackrediteras för uppgiften av Swedac. För närvarande finns det två sådana kontrollorgan, SP i Sverige och Inspecta Oy i Finland.

När det gäller ädelmetaller är det endast ett väldigt litet antal EU importörer som är i kontakt med SP. Till största del uppfyller ädelmetallarbeten som provas kraven.

I de fall de inte gör det, t.ex. om de inte håller halten, brukar importörerna skicka tillbaka arbeten till tillverkaren för att bytas ut. SP tror att överensstämmelsen beror på att man oftast tar in relativt dyra produkter. Enligt uppgift har ingen heller klagat över provningsresultat. SP håller inget register över alla fall eller volymer av t.ex. EU import, men anger att volymerna är väldigt små.

Ibland händer det att ädelmetallarbetena inte uppfyller gällande krav på stämpling. Oftast handlar det att ädelmetallarbeten saknar godkänd namnstämpel eller kontrollstämpel som skulle intyga den uppgivna finhalten. Om SP nekar att stämpla med kontrollstämpel (vilket aldrig hänt i praktiken) så kan aktören

- a) antingen vända sig till annat kontrollorgan t.ex. Inspekta Oy om den vill stämpla med kattfoten eller vända sig till annat kontrollorgan inom EES för stämpling av ädelmetallarbeten med annan kontrollstämpel,
- b) eller registrera egen namnstämpel i Sverige eller annat EES-land och stämpla med den.

b. Marknadskontroll

Swedac utför marknadskontroll på ädelmetallområdet. Om ett ädelmetallarbeta som kontrollerats på uppdrag av tillverkaren hos SP inte uppfyller kraven men tillverkaren placerar den på marknaden ändå, sker ingen systematisk informationsöverföring från SP till Swedac. Brister kan endast upptäckas i marknadskontrollen.

Detta görs av Swedac genom besök och stickprovskontroller hos tillverkare, importörer, butiker, grossister, pantbanker, marknader och andra som yrkesmässigt sysslar med ädelmetallarbeten. Kontrollen omfattar att kraven på finhalt uppfylls och att stämplarna på arbetena är korrekta.

I marknadskontrollen är de vanligaste bristerna att namn- eller kontrollstämplar saknas. I dessa fall, såsom i marknadskontroll allmänt, förbjuds produkterna inte i första taget utan företaget får en uppmaning att rätta stämpling av ädelmetallarbeten. Om företaget inte rättar till sig efter återbesöket kan Swedac utfärda försäljningsförbud förenat med vite. I de flesta fall har det hänt där importen har kommit från tredje land. Ibland handlar det också om ädelmetallarbeten som är tillverkade i Sverige. Importerade ädelmetallarbeten kommer bl.a. från Tyskland, Italien, Spanien och England. Som regel har sådana ädelmetallarbeten namnstämpel eller kontrollstämpel från det land de kommer ifrån eller så har de stämplats om med den svenska importörens namnstämpel.

3.5.2 Analys om tillämpningen av varuförordningen på ädelmetaller

a. Swedacs synpunkter

Enligt Swedac bör observeras att de svenska reglerna för ädelmetallarbeten är mycket mjukare än t.ex. i England eller Irland där man har obligatoriska kontrollstämpel för importerade och inhemskt tillverkade ädelmetallarbeten utan möjlighet för självdeklaration. Sverige tillåter både namnstämplor och kontrollstämplor från andra länder inom EES-området. I praktiken innebär detta att det förekommer väldigt få eller inga fall alls där Swedac behöver ingripa.

Ett specifikt exempel där varuförordningen skulle kunna vara tillämplig handlar om finhalter i guld. Sverige har annat ädelmetallhaltkrav än andra medlems länder. Den lägsta accepterade finhalten för guld inom EU är 333 tusendelar. I Sverige är dock den lägsta accepterade finhalten för ädelmetallarbeten av guld 375 tusendelar. Här skulle man kunna tänka sig att SP eller annat kontrollorgan kan vägra att kontrollstämpla arbeten med finhalten 333 tusendelar om dessa ska säljas som *ädelmetallarbeten*. Däremot finns enligt lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten ingen möjlighet att förbjuda eller hindra försäljningen av sådana varor som vanliga *smycken*.

Skulle Swedac hitta sådana produkter i marknadskontrollen skulle de tillämpa varuförordningen.

b. Kollegiets analys

Swedac anger att många produkter importeras direkt från tredje land. Här gäller inte varuförordningen. Förordningen är inte heller tillämplig för ren svenska produkter. Däremot förekommer import från Tyskland, Italien, Spanien och England.

Bestämmelser om ädelmetaller är inte föremål för harmoniserad EU-lagstiftning och riktar sig till ekonomiska aktörer.

Beslutet måste fattas på grundval av en teknisk regel. En teknisk regel är antingen en bestämmelse som förbjuder saluföring av en produkt eller som är obligatoriskt att följa när en produkt saluförs och som anger de egenskaper som krävs av en produkt. Sverige har obligatoriska regler för kontrollstämpling av ädelmetallarbeten av guld eller platina med en vikt på ett gram eller mer.¹⁷ Dessa produkter måste vara försedda med finhaltstämpel och namnstämpel alternativt finhaltsstämpel och kontrollstämpel.¹⁸ Det föreligger således obligatoriskt krav på stämpling av produkten samt obligatorisk angivelse av finhalt (i Sverige 375 för guld).

Kollegiet anser inte att kraven på kontroller genom SP kan klassas som ett förhandsgodkännande. I likhet med analysen om mätinstrument har SP inga myndighetsbefogenheter. Även om den tekniska kontrollen inom tillsyn av produkter genomförs av ackrediterat organ är det endast Swedac som kan förbjuda en produkt på marknaden, dvs. om SP i sin kontroll ser att ädelmetallarbeten inte uppfyller kraven kan de inte förbjuda försäljningen utan endast Swedac. Europeiska kommissionens tolkningsdokument för ädelmetallsprodukter lämnar dock utrymme för en annorlunda bedömning. Enligt kommissionen agerar ett provningsorgan som en behörig myndighet när den har behörighet att *stämpla produkten*. Att bevilja eller avslå tillträde till den nationella marknaden är enbart *alternativt* ett kännetecken för att organet agerar som en behörig myndighet.¹⁹ Eftersom SP har behörighet att stämpla produkter skulle detta leda till slutsatsen att SP utför myndighetsuppgifter på ädelmetallområdet. Det bör dock tas i beakt att de flesta medlemsländer har organ med uttryckliga myndighetsbefogenheter varför tolkningsdokumentet bör tillämpas med en viss försiktighet.

¹⁷ Det är frivilligt att stämpla ädelmetallföremål av silver. Det finns inga krav på stämpling av ädelmetallarbeten av palladium.

¹⁸ 3 § STAFS 2001:4

¹⁹ "When an Authorised Assay Office has the power to mark the product and/or to allow or refuse an APM access to the national market on the basis of a technical rule, it will be a 'competent authority'..."

Därutöver har svensk lagstiftning lämnat utrymme att kraven om kontrollstämpling kan uppfyllas antingen via tredjepartskontroll eller via självdeklaration.²⁰ I ett sådant fall ansvarar tillverkaren eller importören själv genom den registrerade namnstämpel för att angiven finhalt är korrekt.²¹

Tillverkarna eller importörer har således möjlighet att stämpla ädelmetallarbeten med finhaltsstämpel och hos Swedac registrerad namnstämpel eller kontrollera finhalten hos ett kontrollorgan som stämplar ädelmetallarbeten med kontrollstämpel.

3.5.3 Slutsats

Det förekommer få fall där Swedac kan ingripa mot arbeten som säljs som ädelmetallarbeten och där varuförordningen är tillämplig. Ett tänkbart exempel handlar om finhalter i guld eftersom Sverige har annat ädelmetallhaltkrav än vissa andra medlemsländer som Rumänien.

Enligt kollegiets uppfattning agerar SP inte som behörig myndighet. Enligt Europeiska kommissionens tolkningsdokument skulle SP visserligen kunna klassificeras som behörig myndighet på ädelmetallområdet eftersom de har behörighet att stämpla ädelmetallarbeten. Tolkningsdokument bör dock läsas med en viss försiktighet med tanke på rådande förhållanden i andra medlemsländer som skiljer sig från de svenska. Europeiska kommissionen bör konsulteras ytterligare i denna fråga och bes om förtydliganden vid revideringen av tolkningsdokumentet.

3.6 Arbetsmiljö

En översikt av svenska arbetsmiljöregler på det icke-harmoniserade produktområde och regler om tillsyn och marknadskontroll återfinns i bilagan.

3.6.1 Förfarande vid provning och marknadskontroll

a. Provning och kontroll

För vissa produkter ställs krav på typkontroll eller att vara certifierade när de levereras (se punkt 6.1 i bilagan). Arbetsmiljöverkets föreskrifter innehåller krav om att de som utför dessa uppgifter ska vara ackrediterade enligt lagen om teknisk kontroll. Föreskrifterna innehåller ömsesidighetsklausuler så att även organ från andra EES-länder skulle kunna komma ifråga.²² I Sverige är det idag endast SP som utför

²⁰ 5-7 §§ lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten.

²¹ Det krävs ingen ytterligare dokumentation vid självdeklaration. För att bli helt säker på att finhalten är korrekt testas metallen innan man tillverkar ett arbete. Oftast anlitar man pålitliga källor som man köper t.ex. guldtackor ifrån som redan är kontrollerat.

²² I fall där föreskriften inte innehåller en klausul skulle Arbetsmiljöverket i sin tillämpning om någon uppvisade intyg från organ ackrediterat inom EES beakta detta på motsvarande sätt.

typkontroll eller certifiering. Om ett ackrediterat organ, såsom SP kommer fram till att produkten inte uppfyller kraven rapporteras inte detta till Arbetsmiljöverket.

I övrigt gäller det som sagts om SP under punkt 3.4.1.

b. Marknadskontroll

Arbetsmiljöverket bedriver både proaktiv och reaktiv marknadskontroll mot olika typer av produkter och marknadsaktörer. Insatserna görs bl.a. mot återförsäljare eller uthyrare, postorderföretag och nätförsäljning, mässor och utställningar. Arbetsmiljöverket bedriver även marknadskontrollprojekt med andra myndigheter och andra länder. Det påpekas att resurserna för marknadskontroll är begränsade.

Den reaktiva marknadskontrollen görs med anledning av inträffade olycksfall eller tillbud, information från användare, konkurrenter eller anmälda organ. Huvuddelen av marknadskontrollen initieras med anledning av vad som rapporteras in från Arbetsmiljöverkets inspektioner mot arbetsgivare ute på arbetsplatserna.

Ute på arbetsplatserna ställer Arbetsmiljöverket krav på en arbetsgivare i egenskap av användare. Beror en produktbrist på arbetsgivaren riktas användarförbud och krav om att ändra en produkt mot arbetsgivaren – t.ex. om en arbetsgivare tagit bort ett skydd från en maskin eller ändrat inställningar som gör att den blir farlig. Fanns bristen hos en produkt när den levererades till arbetsgivaren ska inspektionsavdelningen skicka det till den centrala enhet på arbetsmiljöverket som sysslar med marknadskontroll. Då kan det bli fråga om att ställa krav mot tillverkare och liknande ekonomiska aktörer i marknadskontrollärenden.

3.6.2 Analys om tillämpningen av varuförordningen

a. Beslut som tas enligt varuförordningen

Vid bedömningen om en icke-harmoniserad produkt uppfyller de föreskrivna krav, har ett ackrediterat organ ingen befogenhet att förbjuda produktens utsläppande på marknaden om den inte anses uppfylla kraven. Någon systematisk informationsöverföring till Arbetsmiljöverket sker inte.

Arbetsmiljöverket kan därmed inte ingripa och fatta ett beslut vid denna tidpunkt. Ett beslut enligt varuförordningen kan vara gällande först vid en marknadskontrollsituation där Arbetsmiljöverket t.ex. förbjuder produkten eller kräver ytterligare provning av produkten eller produkttypen för att vara kvar på marknaden.

Frågan är om certifieringen och typgodkännandet genom ett ackrediterat organ kan klassas som ett förhandsgodkännande enligt varuförordningen. Som vi såg ovan är dessa inga behöriga myndigheter och kan därför inte ge ett förhandsgodkännande. Detta innebär att de ackrediterade organen vid nekande av certifiering eller typgodkännande inte ska tillämpa varuförordningens förfarande.²³

Det som kan anträffas i marknads kontroll är produkter

- a) som inte är godkända av SP men av annat ackrediterat organ i annat medlemsland men med ett lägre krav på säkerhetsnivå,
- b) som inte är godkända av SP men lagligen salufört i annat medlemsland där godkännande inte är krav,
- c) som inte är godkända av SP och inte heller lagligen salufört i annat medlemsland.

I fall a) gör Arbetsmiljöverket en bedömning om produkten uppfyller kraven enligt klausulen om ömsesidigt erkännande. Kommer Arbetsmiljöverket fram till att klausulen inte är uppfylld blir varuförordningen tillämplig. Detta kan vara när produktens säkerhetsnivå inte godkänns t.ex. på grund av att produkter i Sverige måste tåla kyla, stegar måste kunna utrustas med viss utrustning för att stå stadigt på isig gata etc. Däremot kan enligt Arbetsmiljöverket inte intyg från ackrediterade organ ifrågasättas under motiveringen av bristande kompetensen, se artikel 5 i varuförordningen.²⁴ Frågan om ett organs provning omfattats av aktuella föreskrifter eller dessa föreskrifters tolkning ligger givetvis kvar på den svenska myndigheten.

Varuförordningen blir tillämplig då Arbetsmiljöverket utför en *materiell* provning om ömsesidigt erkännande. Detta ska enligt kollegiets tolkning (jämför kollegiets resonemang under punkt 3.4.2) vara tillräckligt för att varuförordningen ska bli tillämplig.

I fall b) har produkten satts på marknaden utan att ha blivit godkänd av SP, men där motsvarande krav på provning i hemlandet saknas. Stoppar Arbetsmiljöverket produkten enbart med hänvisning till att godkännande av ackrediterat provningsorgan saknas, är enligt kollegiets bedömning varuförordningen - mot bakgrund av preambeln i varuförordningen och kommissionens tolkningsmeddelande om förhandsgodkännanden - inte tillämplig. Anledning är att marknads kontrollmyndigheten i det här fallet inte gör en materiell provning. Detta eftersom det inte finns något krav på provning i hemlandet som kan prövas i substans. Med detta är det dock inte sagt att kravet på typkontroll eller certifiering i dessa fall är EU-rättsligt "fredade". De utgör handelshinder som EU-rättsligt måste kunna motiveras. Varuförordningen är däremot inte tillämplig.

²³ Se kollegiets resonemang under punkt 3.4.2.

²⁴ Enligt artikel 5 ska medlemsstater inte vägra att godta intyg eller provningsrapporter från ett organ för bedömning av överensstämmelse som är ackrediterat för bedömning av överensstämmelse inom ett särskilt område i enlighet med förordning (EG) nr 765/2008 av skäl som hänför sig till detta organs kompetens.

I fall c) är varuförordningen inte tillämplig när produkten inte är lagligen salufört i ett annat medlemsland. Produkten kan i så fall stoppas utan beaktande av proceduren i varuförordningen. Arbetsmiljöverket efterfrågar tydliggöranden av kommissionen vilken utredningsskyldighet som åligger myndigheten när det gäller denna fråga. Det efterfrågas även klargöranden om betydelsen av artikel 4.b i detta sammanhang.

b. Tidsfrister enligt varuförordningen

Arbetsmiljöverket tolkar att tidsfristen i artikel 6.1 börjar med underrättelsen enligt 17 § i förvaltningslagen. Kollegiet anser det som en rimlig tolkning.

3.6.3 Slutsatser

Arbetsmiljöverket kan fatta beslut som faller under varuförordningen. Det efterfrågas tydliggöranden i kommissionens tolkningsdokument om förhandsgodkännanden samt om frågan om en vara släppts på annan marknad.

3.7 Elektriska produkter

En översikt av svenska elsäkerhetsregler på det icke-harmoniserade produktområdet och regler om tillsyn och marknadskontroll återfinns i bilagan.

3.7.1 Elsäkerhetsverkets marknadskontroll

Elsäkerhetsverket utöver både proaktiv och reaktiv marknadskontroll. Inspektörerna besöker återförsäljare och tillverkare för att kontrollera och vid behov köpa in eventuellt bristfälliga produkter.

Ingripandet mot produkter som inte uppfyller kraven sker i enlighet med kap12 ellagen (1997:857) samt 14 § förordningen (1993:1068) om elektrisk materiel. Det är importören respektive återförsäljare som är ansvarig för att materialen i fråga uppfyller gällande säkerhetskrav. Ingripandet kan leda till försäljningsförbud med eller utan återkallande från den ekonomiska aktören eller i vissa fall återtagande från slutanvändare med föreläggande om varningsannonsering. Följer ekonomiska aktören inte beslutet kan beslutet förenas med vite.

Enligt Elsäkerhetsverket ska ett förbud med återkallelse från slutanvändare återrapporteras till myndigheten om hur återkallelsen gjorts och utfallet av denna för att myndigheten skulle kunna ta ställning till om åtgärderna varit tillräckliga.

Ingripande mot elektrisk materiel som inte uppfyller föreskrivna krav kan även omfattas av produktsäkerhetslagen. Enligt uppgifter görs anmälan i RAPEX enbart vid återkallelse från konsumenten.

3.7.2 Analys om tillämpningen av varuförordningen

Elsäkerhetsverket har hittills anmält två beslut som faller under varuförordningens förfarande till Kommerskollegium vilken i sin tur anmälde de till kommissionen. Båda besluten gällde försäljningsförbud och krav på återkallelse från återförsäljare.²⁵ Enligt Elsäkerhetsverket är det importören respektive återförsäljare som är ansvarig att materialen i fråga uppfyller gällande säkerhetskrav. Besluten meddelades med stöd av 12 kap 3²⁶ och 4 §§ ellagen (1997:857) och 14§ förordningen (1993:1069) om elektrisk materiel och 14§ Elsäkerhetsverkets föreskrifter (ELSÄK-FS 2001:1) om viss elektrisk materiel.

Elsäkerhetsverkets beslut riktade sig till ekonomiska aktörer på grundval av de ovan nämnda tekniska regler. Frågan är avgränsningen till produktsäkerhetsdirektivet eftersom de stoppade produkter används av konsumenter (t.ex. reseadapter) och som anledning till återkallelse nämns säkerhetsskäl. Artikel 3.2.a i varuförordningen skulle kunna vara tillämplig. Denna stadgar om att varuförordningen inte ska tillämpas vid åtgärder i enlighet med artikel 8.1 d-f och 8.3 i produktsäkerhetsdirektivet. Artikel 8.1 f gäller beslut för tillbakadragande. Här skulle det behövas ytterligare klargöranden i kommissionens tolkningsdokument.

3.7.3 Slutsatser

Elsäkerhetsverket har hittills anmält två beslut till Kommerskollegium enligt varuförordningen. Avgränsningen mellan produktsäkerhetsdirektivet och varuförordningen är oklar och behöver förtydligas i kommissionens tolkningsdokument.

²⁵ Det första beslutet togs den 31 maj 2010 och gällde ett försäljningsförbud av reseadapter. Det andra beslutet togs den 09 juni 2010 och gällde ett försäljningsförbud av vägguttag.

²⁶ En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden som behövs för att trygga efterlevnaden av de föreskrifter och villkor som omfattas av tillsynen. Ett föreläggande får förenas med vite.

4 Slutsatser

För att den fria rörligheten på den inre marknaden ska fungera är det av stor vikt att principen om ömsesidigt erkännande av varor tillämpas av ansvariga myndigheter i Sverige och andra EU-länder. Syftet med varuförordningen är att definiera vad som gäller när en myndighet åberopar undantag från grundprincipen om fri rörlighet och vägrar marknadstillträde för en produkt som lagligen saluförts i en annan medlemsstat. Det är viktigt att varuförordningens procedur i sådana fall följs och att planerade beslut rapporteras till ansvarig myndighet.

Kollegiet har för vissa sektorer analyserat om varuförordningen bör tillämpas. På kemikalieområdet tas beslut som gör varuförordningen tillämplig, i de flesta fall på kommunal nivå. På andra områden som miljö- och byggområdet har det visat sig vara mera knivigt att distinkt identifiera regler som faller under varuförordningens tillämpningsområde. Dessa områden bör undersökas ytterligare, i synnerhet när det gäller kommuners beslut vid tillsyn. Tillsynsreglerna på byggproduktområde är mycket otydliga varför det kan förekomma att kommuner fattar beslut som faller under varuförordningen.

När det gäller områden för mätinstrument och ädelmetaller kan varuförordningen vara tillämplig i vissa fall där Swedac utför marknadskontroll och påträffar produkter som inte är typkontrollerade eller certifierade enligt svenska regler.

Kollegiet har inhämtat information av myndigheterna om det är enligt deras bedömning korrekt att det inte anmäls flera beslut. I huvudsak har det anförts två skäl varför det inte fattas beslut som gör att varuförordningen blir tillämplig. Det ena skälet är myndigheternas kommunikation med ekonomiska aktörer innan ett beslut övervägs av myndigheten. Ofta drar aktörerna frivilligt tillbaka sina varor när de påtalas att de säljer varor som inte uppfyller nationella krav. Det andra skälet är att vissa myndigheter saknar uttryckliga tillsynsregler på det icke-harmoniserade området och därför inte fattar sådana beslut som faller under varuförordningen.

Vissa myndigheter har enligt kollegiets uppfattning en hög kunskapsnivå när det gäller varuförordningens innebörd. Andra myndigheter saknar närmare kunskaper om varuförordningen. Detta blev särskilt tydligt i kontakterna med enstaka kommuner som hade tagit beslut mot ekonomiska aktörer utan att tillämpa förordningens fastlagda procedurer och utan att meddela sina samordnande myndigheter om avsedda beslutstaganden. Det är också tydligt att kommunerna behöver och efterfrågar mer information kring varuförordningen och förordningens praktiska implikationer för kommunernas arbete. Kollegiet förespråkar därför riktade informationsinsatser mot kommunerna. Vissa sakmyndigheter stöder tankar att tydliggöra kommunernas skyldigheter enligt varuförordningen genom nationell lagstiftning.

Hur varuförordningen ska tillämpas av medlemsländerna är i flera fall oklart för svenska myndigheter. Detta trots att Europeiska kommissionen har gett ut vägledande dokument för att tydliggöra hur varuförordningen ska tillämpas på olika sakområden. Vissa myndigheter efterfrågar ytterligare klargöranden i kommissionens vägledande dokument. Detta gäller särskilt avgränsningen mellan produktsäkerhetsdirektivet och varuförordningen. De förespråkar även en bättre samordning av rapporteringssystem enligt varuförordningen och produktsäkerhetsdirektivet på europeisk nivå.

Ärendet har avgjorts av generaldirektören Lena Johansson i närvaro av enhetschefen Thomas Hagman, kommerserådet Christer Arvíus, ämnesrådet Olivier Linden, utredaren Iness Hadji, utredaren Fredrik Olsson, samt ämnesrådet Anna Sabelström, föredragande.

Lena Johansson

Anna Sabelström

BILAGA

Sektorsregler på det icke-harmoniserade varuområdet och regler om tillsyn och marknadskontroll

1 Kemikalier

1.1 Kemikaliereregler på det icke-harmoniserade varuområdet

Svenska kemikaliereregler är numera i stor utsträckning harmoniserade med EU-rättsakter.

Icke-harmoniserade tekniska regler på kemikalieområdet som faller under definitionen av art 2.2.a i varuförordningen återfinns i förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter samt Kemikalieinspektionens föreskrifter KIFS 2008:2 som innehåller dispensmöjligheter och preciseringar. Här återfinns t.ex. förbud mot

- kadmium i gödsel (2 §)
- metylenklorid, trikloretylen och tetrakloretylen (5 §),
- kvicksilver (9 §),
- ammunition som innehåller bly (14b §),
- textiltvättmedel²⁷ som innehåller fosfater (14e §) samt
- vissa andra hälso- och miljöfarliga produkter (15-16 §).²⁸

Ytterligare tekniska regler återfinns i förordning 2008:245 om kemiska produkter och biotekniska organismer samt i 5 kap. i Kemikalieinspektionens föreskrifter (2008:2) om kemiska produkter och biotekniska organismer som gäller t.ex.

- förbud mot 1,4-diklorbesen i konsumentprodukter (16 §),
- formaldehyd i träbaserade skivor (19-26 §§) samt
- träskyddsbehandlat virke (27-37 §§).

Övriga icke-harmoniserade regler återfinns i 2 kap. miljöbalken, så kallade allmänna hänsynsregler. Här återfinns regeln om utbyte till mindre farliga kemikalier eller krav på tillräcklig kunskap.²⁹

²⁷ Förordningen avses att ändras från 1 juli 2011 från ”textiltvättmedel” till ”rengöringsmedel” samt inkludera maskindiskmedel som innehåller fosfater över 0,5 viktprocent.

²⁸ T.ex. krav på tändstickor, produkter för avloppsrensning, bilvårdsmedel, produkter som innehåller dimetylfumarat

²⁹ Hänsynsreglerna kan enbart tillämpas i den mån de inte kommer i konflikt med harmoniserade regler.

Definition produkt

I 14 kap 2 § miljöbalken återfinns definitioner på ”kemisk produkt” och ”vara”. En ”kemisk produkt” är *ett kemiskt ämne eller blandning av kemiska ämnen* varvid en ”vara” enligt Miljöbalken är *ett föremål som under produktionen får en särskild form, yta eller design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion*. I svensk lagstiftning görs en skillnad mellan ”kemisk produkt” och ”vara”, enligt EU-rätten, t.ex. enligt produktsäkerhetsdirektivet talar man istället om produkter som kan antingen vara ämnen, beredningar eller varor.

Vilka är reglerna riktade till?

Förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter innehåller saluförbud, förbud mot överlåtelse till konsumenten eller andra restriktioner för hantering. I vissa fall riktar de sig även till yrkesanvändare (t.ex. 6 § kemiska produkter som består av metylenklorid eller trikloretylen) eller till exportörer (t.ex. 9 § kvicksilver). Krav på tillstånd vid överlåtelse i 7 § i förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer är riktad mot yrkesanvändare.

Miljötillsynsförordningen använder begreppet ”släppa ut på marknaden” som definieras som ”att tillhandahålla eller göra en kemisk produkt, en bioteknisk organism eller en vara tillgänglig för någon annan”, 1 kap. 3 § miljötillsynsförordningen.

1.2 Regler om tillsyn och marknadskontroll

Befogenheter och fördelning av miljötillsyn på kemikalieområdet regleras dels i miljöbalk (1998:808)³⁰, dels i miljötillsynsförordningen (2011:13).³¹ Förordning (1998:950) om miljöstraffavgifter lägger fast när myndigheter kan fatta beslut om miljöstraffavgifter.

När det gäller farliga kemiska produkter för konsumenter utöver Kemikalieinspektionen tillsyn enligt produktsäkerhetslagen (2004:451) och produktsäkerhetsförordningen (2004:469).

Miljöbalken

I miljöbalken återfinns tillsynsreglerna i 26 kap. Enligt 3§ utövas tillsyn av Naturvårdsverket, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna. Kommunerna nämndes tidigare explicit som tillsynsmyndigheter för kemikalieområdet (kap 14 i miljöbalken).³² Med ändringar i miljöbalken och tillsynsförordningen framgår

³⁰ Senaste ändring ([2010:898](#)).

³¹ Tidigare förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken

³² ”Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, **över hanteringen av kemiska produkter enligt 14 kap.** och över avfallshanteringen enligt 15 kap.”

kommunernas kemikalietillsyn dock inte längre av miljöbalken. Detta regleras numera istället enbart i miljötillsynsförordningen.

Miljötillsynsförordningen

Enligt den nya miljötillsynsförordningen (2011:13) har

- Kemikalieinspektionen tillsynsansvar för *primärleverantörers* utsläppande på marknaden av kemiska produkter och varor.³³ Primärleverantörer omfattar tillverkare, importörer och exportörer. Kemikalieinspektionen kan överlåta tillsyn av första ledet till en kommun, om kommunen gör en framställning om det, 1 kap 18 § miljöbalken.
- Länsstyrelser är numera tillsynsmyndigheter i förhållande till 14 kap. Miljöbalken för verksamhet som faller in som miljöfarlig verksamhet. Detta har enligt Kemikalieinspektionens uppgifter dock ingen större praktisk betydelse. Kommunernas tillsynsansvar har enligt Kemikalieinspektionen inte minskat i så stor utsträckning, även om länsstyrelsen numera räknas upp som tillsynsmyndigheter. Att skillnaden inte blir så stor beror på att flertalet länsstyrelser överlåtit tillsynsansvaret för miljöfarlig verksamhet åt kommunerna.³⁴
- Skillnaden är att kommunerna inte längre har tillsyn för *varor i första ledet*, dvs mot primärleverantörer. Detta framgår av 31 § punkt 5. Kommunerna har enligt denna reglering tillsynsansvar för hantering av kemiska produkter och varor (men ej miljöfarlig verksamhet) i de led som inte är primärleverantörer (t.ex. detaljhandel).

Detta innebär att, eftersom det är väldigt vanligt att länsstyrelsen överlåter tillsyn för miljöfarlig verksamhet till kommunerna³⁵, utövar kommunerna praktiskt taget all kemikalietillsyn enligt miljöbalken med undantag för primärleverantörerna där Kemikalieinspektionen är tillsynsansvarig.

Produktsäkerhetslagen

Produktsäkerhetslagen ställer krav på att varor och tjänster som säljs till konsument ska vara säkra.³⁶ Kemikalieinspektionen har tillsynsansvar enligt produktsäkerhetslagen för konsumentprodukters kemiska hälsoegenskaper (farliga produkter). Detta innebär viss överlappning med miljöbalken, vilket innebär enligt Kemikalieinspektionen att de kan välja om ett ärende ska drivas med stöd av miljöbalken eller produktsäkerhetslagen.

³³ 2 kap 21 § punkt 1 och 2 tillsynsförordningen.

³⁴ Länsstyrelsen får överlåta uppgiften att utöva tillsyn enligt 29 § första stycket åt en kommunal nämnd enligt 1 kap. 19 och 20 §§.

³⁵ Kemikalieinspektionen uppskattar att det är i 80-90 % av fallen.

³⁶ Enligt 8 § Produktsäkerhetslagen är en vara eller en tjänst är säker, om den vid normal eller rimligen förutsebar användning och livslängd inte för med sig någon risk för människors hälsa och säkerhet eller bara en låg risk. Denna risk måste

Kemikalieinspektionen anger att de företrädesvis stöder tillsynen på produktsäkerhetslagen, i de fall det är lämpligt, på grund av att produktsäkerhetslagen är ett harmoniserat produktdirektiv som är välkänt inom EU.³⁷ Därutöver har Kemikalieinspektionen enligt produktsäkerhetslagen tillsyn för *alla led* i distributionskedjan, dvs. även beträffande detaljister till skillnad från miljöbalkstillsynen. Kemikalieinspektionen konstaterar att det ytterligare är en fördel gentemot tillsyn enligt miljöbalken.

2 Miljö

2.1 Miljöregler på det icke-harmoniserade varuområdet

I förordningar på miljöområdet och Naturvårdsverkets föreskrifter återfinns en del tekniska krav som inte är fullharmoniserade med EU-rätten. Exempel på regler som innehåller nationella särkrav är

- Förordning (2007:846) om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen (s.k. F-gasförordningen)
- Förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar
- Förordning (1993:1053) om användning av vattenskoter
- Förordning (2008:834) om batterier
- Förordning (2007:19) om PCB
- NSF 2004:6 Mätutrustning för bestämmande av miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion
- NSF 1990:14 Kontroll av utsläpp till vatten- och markrecipient från anläggningar för behandling av avloppsvatten från tätbebyggelse
- NSF 2008:8 Badvatten
- NSF 2002:18 Jakt och statens vilt

Vilka är reglerna riktade till?

En del tekniska krav riktar sig till slutanvändaren, t.ex. krav på vissa mätutrustningar eller vattenskoterförordningen. Andra regler är riktade till tjänsteutövare, t.ex. i F-gasförordningen där det ställs krav på att kontrollörer måste vara certifierade. Regler om producentansvar för förpackningar och batterier innehåller högre krav när det gäller insamlingsmål.

dock vara godtagbar med beaktande av hur varan eller tjänsten används och skall vara förenlig med en hög skyddsnivå när det gäller människors hälsa och säkerhet. En vara eller tjänst är farlig, om den inte motsvarar kraven för en säker vara eller tjänst i första stycket.

³⁷ Se Kemikalieinspektionens marknadskontrollplan 2011

2.2 Regler om miljötillsyn

Tillsynsregler återfinns i miljöbalken och den sedan 1 mars 2011 gällande miljötillsynsförordningen.

Enligt miljötillsynsförordningen

- 2 kap. 24 § har Naturvårdsverket ansvar för tillsynen i fråga om producentansvaret för elektriska och elektroniska produkter och producentansvar för batterier med undantag för frågor om hur insamlingen av batterier lokalt uppfyller kraven. (Fråga: kan kommuner utesluta vissa produkter på grund av att de t.ex. inte uppfyller en viss form så att de inte passar i systemet eller märkningskrav?)

Naturvårdsverket och länsstyrelsen delar ansvaret för transporter av avfall enligt EU-förordning 1013/2006 (Fråga: finns det minimikrav?).

- 2 kap. 29 § har Länsstyrelsen bl.a. ansvar för miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt förordning 1998:899 utom den tillsyn som omfattas av Strålskyddsmyndighetens ansvar och vattenverksamheter. Länsstyrelsen får överlåta tillsynsuppgiften åt kommunen.

- 3 kap. 1-2 §§ ska Naturvårdsverket inom sitt vägledningsområde ge tillsynsvägledning till kommuner och länsstyrelser i fråga om tillämpningen av miljöbalken och EU-förordningar om inte annat följer av 3-15 §§ miljötillsynsförordningen.

Styrande och vägledande underlag för tillsynsarbetet är förordningen (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter, förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier, Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2008:14) om lämnande av uppgifter med anledning av producentansvaret för elektriska och elektroniska produkter och förordningen (1998:900) om miljöstraffavgifter.

3 Bygg

3.1 Byggregler på det icke-harmoniserade varuområdet

Det icke-harmoniserade området på byggproduktsområde definieras utifrån det harmoniserade området. Byggprodukter regleras i byggproduktdirektivet (CPD) samt tre specialdirektiv.³⁸

Byggproduktdirektivet innehåller regler som skapar förutsättningar för CE-märkning av produkterna med hjälp av harmoniserade tekniska specifikationer.³⁹ Produkter som uppfyller angivna förutsättningar i en

³⁸ Direktiv 92/42/EEG nya värmepannor som eldas med flytande- eller gasformigt bränsle, direktiv 2000/9/EG komponenter till linbaneanläggningar för persontransport och direktiv 95/16/EG om hissar för persontransport och säkerhetskomponenter till sådana.

³⁹ CPD handlar endast om harmonisering av bestyrkande- och bedömningsmetoder av produkttegenskaper (prestanda).

teknisk specifikation kan CE-märkas och får därefter cirkulera fritt på den inre marknaden. Detta innebär dock inte att den automatiskt är lämplig för avsedd användning. Tekniska specifikationer på byggområdet läggs fast i harmoniserade standarder.⁴⁰

En skillnad mellan byggproduktdirektivet och andra nya metoden direktiv är att de väsentliga säkerhetskraven inte ställs på produkten som sådan utan *enligt nationell bygglagstiftning* på det färdiga byggnadsverket. Detta förutsätter att produkten använts på det sättet som tillverkaren avsett. Byggprodukter kan inte heller CE-märkas direkt mot direktivets krav utan först efter att man kan visa överensstämmelse med en harmoniserad standard eller ett europeiskt tekniskt godkännande. Denna överensstämmelse avser inte viss produktprestanda utan att tillverkaren använt de harmoniserade bestyrkande- och bedömningsmetoderna. Direktiven harmoniserar endast bestyrkande- och bedömningsmetoder, de ställer inte krav på produkterna.

Om tekniska specifikationer saknas gäller nationella system för att bedöma och bestyrka produkttegenskaper. Det anses av Europeiska kommissionen att alla byggprodukter för vilka det ännu inte tagits fram en harmoniserad standard (hEN eller ETA) hör till det icke-harmoniserade området.⁴¹ Det kommer att dröja innan det finns hEN för alla mandaterade produktområden. Idag finns ca 400 hEN och det väntas bli drygt 600. Därför finns det fortfarande en mängd byggprodukter som kan anses vara oharmoniserade. Därutöver tillkommer ständigt nya material.

I Sverige har byggproduktdirektivet genomförts utan krav på obligatoriskt CE-märkning av byggprodukter. Därför kan man säga att de byggprodukter som ännu inte går att CE-märka hör till det icke harmoniserade området.

Bygg- och anläggningsprodukter som är avsedda att byggas in i byggnadsverk regleras i Sverige i

- lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL),
- förordning (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVF), samt
- plan och bygglag (SFS 2010:900) (PBL) och en kommande förordning då BVL och BVF upphör att gälla.

⁴⁰ En förutsättning för tekniska specifikationer är att ett mandat har getts till antingen CEN eller den europeiska organisationen för tekniska godkännanden, EOTA för att utarbeta harmoniserade standarder eller riktlinjer för europeiskt tekniskt godkännande.

⁴¹ Minnesanteckningar förhandlingsunderlag varuförordningen. Se även EU-domstolens mål C 227-06 och C 432-04.

Vilka är reglerna riktade till?

I Sverige är det byggherrens ansvar att använda byggprodukter som är lämpliga för den aktuella byggnaden.⁴² I 8 kap. 19 § PBL⁴³ anges att en byggprodukt endast får ingå i ett byggnadsverk om den är lämplig för den avsedda användningen.⁴⁴

För att underlätta för byggherren att välja rätt produkt ska produktens egenskaper deklarerats och märkas.⁴⁵

Regler om nationellt typgodkännande

På det icke-harmoniserade byggproduktområdet finns fortfarande ett nationellt frivilligt typgodkännandesystem som ger en legal presumtion om överensstämmelse mot kraven i det svenska nationella byggregelverket. Därigenom underlättas för byggherren att välja produkter som är lämpliga för avsedd användning i det tänkta byggnadsverket.⁴⁶ Nationella typgodkännandesystem ska dock successivt avvecklas. När de harmoniserade standarderna publicerats i EUT och europeiska tekniska godkännandena finns tillgängliga finns det övergångstider som gör det möjligt för producenten att anpassa sin produktion och sina kontrollsystem. Under övergångstiden är det möjligt för producenten att fritt välja mellan det nationella och det europeiska systemet, men efter övergångsperioden slut kan produkternas prestanda endast redovisas genom CE-märkning och medlemsstaterna får inte efterfråga andra bestyrkanden.

Frivilliga typgodkännande kommer att finnas kvar i den nya PBL. Swedac är tillsynsmyndighet för de idag två ackrediterade typgodkännandeorganen SP Sitac och Swedcert. Från 2 maj 2011 kan även ackrediterade organ i annat EES-land typgodkänna.

⁴² Byggherre är den som för egen räkning utför eller låta utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten

⁴³ 19 § hänvisar till 4 § i samma kapitel där det anges de väsentliga tekniska egenskaper som ett byggnadsverk ska ha. Innehållet i 8 kap. 4 § PBL är samma som i 2 § lag om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

⁴⁴ En byggprodukt ska anses lämplig, om den:

1. har sådana egenskaper att det byggnadsverk som produkten ska ingå i kan uppfylla de tekniska egenskapskrav som avses i 4 § 1-6 när byggnadsverket är projekterat och uppfört på rätt sätt, eller
2. uppfyller kraven i föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 6 §.

⁴⁵ Se <http://www.boverket.se/Bygga--forvalta/Byggprodukter/Bygg--och-anlaggningsprodukter/Regler-for-byggprodukter/>

⁴⁶ enligt 8 kap. 22 § PBL och 18-20 §§ BVL.

3.2 Regler om tillsyn och marknadskontroll

Boverket har tillsynsansvar för de flesta produktgrupper som kan återfinnas i färdiga byggnadsverk.⁴⁷ Produkterna kan också omfattas av regler från andra myndigheter. Detta gäller till exempel för produkternas innehåll av kemikalier samt för arbetarskydds- eller elsäkerhetsfrågor⁴⁸.

Sanktionsbefogenheter avser endast CE-märkta produkter enligt lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk (BVL), m.m. och förordning (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.(BVF).

När det gäller farliga produkter för konsumenter utöver Boverket tillsyn enligt produktsäkerhetslagen (2004:451) och produktsäkerhetsförordningen (2004:469).

Byggnadsnämnden i kommunen är tillsynsmyndighet enligt 9 kap. i den gamla plan- och bygglagen. I 11 kap. 3 § i den nya plan- och bygglagen anges att tillsynen skall utövas av regeringen, länsstyrelsen och den eller de statliga myndigheter i övrigt som regeringen bestämmer och av byggnadsnämnden (tillsynsmyndigheterna). Tillsynsmyndigheterna ska samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten. Detta gäller dock inte tillsyn för produkter.

I 8 kap. 20 § i PBL anges att en byggprodukt får släppas ut på marknaden för avsedd användning endast om den är lämplig enligt 19 §. Samtidigt anges i 11 kap. 25 § att tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet får besluta om det föreläggande eller förbud som från skyddssynpunkt behövs för att bestämmelsen om byggprodukter i 8 kap. 20§ eller en bestämmelse som har meddelats med stöd av 16 kap. 6 § ska följas.

Detta innebär att tillsynsmyndigheten skulle kunna ingripa mot leverantörer och importörer om byggprodukter som släppts på marknaden inte uppfyller kraven, dock endast på det harmoniserade området.

⁴⁷ Enligt 7 § i BVL skall den eller de myndigheter som regeringen bestämmer utöva tillsyn över att bestämmelserna i 4-6 §§ och de föreskrifter som har meddelats med stöd av 22 § följs. Samtidigt anges i 36 § i förordningen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk att denna tillsyn skall utövas av Boverket.

⁴⁸ Se <http://www.boverket.se/Bygga--forvalta/Byggprodukter/Bygg--och-anlaggningsprodukter/Regler-for-byggprodukter>.

4 Mätinstrument

4.1 Swedacs regler för mätinstrument

Merparten av de mätinstrument som faller under Swedac:s tillsynsansvar är harmoniserade t.ex. genom MID-direktivet⁴⁹ eller, när det gäller icke-automatiska vågar, genom NAWI-direktivet.

Vissa av Swedacs föreskrifter bygger emellertid inte på gemensamma europeiska regler. Det gäller på mätinstrumentområde framför allt vissa elmätare⁵⁰ och tillsatsanordningar till taxametrar.⁵¹

Nationella särkrav på elmätare finns i huvudsak på elmätare som t.ex. mäter den mängd el som matas in på elnätet, t.ex. från ett kärnkraftverk, eller som mäter t.ex. en fabriks elförbrukning, alltså mätare för yrkesanvändare.⁵²

Därutöver föreställer regler om återkommande kontroll nationella särregler (automatiska vågar, vatten- och värmemätare, mätsystem för andra vätskor än vatten samt icke-automatiska vågar).⁵³

Vilka är reglerna riktade till?

Tillsatsanordningar till taxametrar och föreskrifter om elmätare riktar sig i första hand till användaren, dvs. taxiföretaget respektive nätkoncessionshavare. Men enligt Swedac är det tänkbart att det skulle kunna utfärdas ett saluförbud. Ett sådant beslut skulle kunna rikta sig t.ex. till en agent, en återförsäljare eller ett besiktningsföretag som också ofta säljer taxameterutrustningar.

⁴⁹ Vatten-, värme- och bränslemätare är enligt Swedac totalharmoniserade enligt MID-direktivet, men medlemsländerna kan välja att antingen införa kraven i direktivet som tvingade krav, eller att inte reglera alls. Det ska dock beaktas att det finns övergångsregler vilket leder till att det under tiden kvarstår nationella regler.

⁵⁰ STAFS 2009:8 och STAFS 2009:9 (enligt 9 § i 2009:8 skall kontroller vid idrifttagande och återkommande kontroll av mätsystem utföras av ett kontrollorgan som ackrediterats för denna uppgift av Swedac eller av ett kontrollorgan från ett annat land inom EES eller Turkiet)

⁵¹ STAFS 2006:17

⁵² Den stora majoriteten elmätare omfattas av mätinstrumentdirektivet och därmed också Swedacs föreskrifter (ca fem miljoner mätare). Det rör sig i praktiken om mätare som mäter enskilda (små) konsumenters förbrukning. Sedan finns det ett fåtal mätare för yrkesanvändare som inte omfattas av MID. Det kan nämnas att SP ansåg att MID borde gälla alla mätpunkter som har med debitering av el till hushåll att göra, dvs att även sk fördelningsmätare bör regleras av MID.

⁵³ STAFS 2007:1, STAFS 2007:2, STAFS 2007:3 samt STAFS 2007:19

4.2 Regler om tillsyn och marknadskontroll

Swedacs ansvarsområde för tillsyn och marknadskontroll omfattar för närvarande icke-automatiska vågar, färdigförpackade varor, instrument som omfattas av mätinstrumentdirektivet samt ädelmetaller. När det gäller tillsatsanordningar för taxametrar är Transportstyrelsen tillsynsansvarig och i vissa fall polisen.⁵⁴

De huvudsakliga bestämmelserna om tillsyn och bemyndiganden om måttenheter, mätningar och mätdon finns i lag (1992:1514), och förordningen (1993:1066). Swedacs befogenheter på området mätteknik och ädelmetall läggs fast i förordning (2009:895).

När det gäller t.ex. elmätare kan det noteras att Swedac uppger att inte ha tillsynsbefogenheter utanför det harmoniserade området eftersom det inte finns ett tydligt stöd i lagen. Anledning är att bemyndiganden till föreskrifter ibland inte motsvarar tillsynsbefogenheter, vilket är ett problem i vissa fall. Tillsynsregler är utformade med hänsyn till att införliva direktiv eller för att skydda konsumenten. I praktiken faller därför det icke-harmoniserade området utanför tillsynen.

En tillsynsmyndighet får enligt 6 § i lagen meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall. Ett föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Ett beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

5 Ädelmetall

5.1 Swedacs regler för ädelmetaller

Nuvarande icke-harmoniserade regler om handel med arbeten av guld, silver, platina och palladium finns i lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten. Lagen kompletteras med förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten samt Swedacs föreskrifter på området, dvs. Swedacs föreskrifter om kontrollstämpel för ädelmetallarbeten (STAFS 2001:3) och om kontrollformer för kontrollstämpling av ädelmetallarbeten (STAFS 2001:4).

⁵⁴ Bestämmelserna om detta finns i yrkestrafiklagen (1998:490) och yrkestrafikförordningen (1998:779). Enligt 13 § i förordning (2009:895) ska Swedac utöva tillsyn och får meddela föreskrifter enligt yrkestrafikförordningen.

För att få marknadsföras i Sverige måste ädelmetallarbeten av guld och platina vara stämplade med minst två obligatoriska stämplor: finhaltsstämpel och namnstämpel (tillverkardeklaration) eller finhaltsstämpel och kontrollstämpel (tredjepartsgranskning).⁵⁵ Det är frivilligt att stämpla ädelmetallarbeten av silver, men de kan stämplas på liknande sätt.

Vilka är reglerna riktade till?

Reglerna är riktade till tillverkare och importörer.

5.2 Regler om tillsyn och marknads kontroll

Bestämmelserna och befogenheterna för tillsyn finns i 13-15 §§ lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten. Enligt 21 § förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten ska Swedac utöva tillsyn över efterlevnaden av regelverket.

Tillsynsmyndigheten får meddela förelägganden och förbud och kan förenas med vite.⁵⁶ Beslutet får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.⁵⁷

6 Arbetsmiljö

6.1 Regler på det icke-harmoniserade området

Antalet produkter i Arbetsmiljöverkets föreskrifter som inte är harmoniserade är omfattande.

I Arbetsmiljöverkets marknads kontrollprogram 2011-2013 för produkter inom det icke harmoniserade produktområdet anges en icke uttömmande lista över icke-harmoniserade produkter. Exempel är systemställningar, stegar, arbetsbockar, stolpskor, lågtrycksgasbehållare och cisterner.

För samtliga produkter gäller arbetsmiljölagen (1977:1160).

För några produkter finns krav på bedömning av överensstämmelse. För vissa produkter är de tekniska kraven detaljerade, medan det enbart finns allmänt formulerade funktionskrav för andra. Generellt kan dock sägas att samtliga krav i Arbetsmiljöverkets regelverk är baserade på skydd för hälsa och säkerhet.

Produkterna kan grovt delas in i tre grupper:

- a) Produkter där Arbetsmiljöverket har föreskrifter med angivna produktkrav och med något slag av krav på typkontroll, certifiering

⁵⁵ Jmf 8 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten.

⁵⁶ Jmf 15 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten.

⁵⁷ Jmf 16 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten.

eller annan kontrollform.⁵⁸ Dessa produkter kännetecknas av att Arbetsmiljöverket dels ställer krav på tillverkning av produkterna, men även att krav finns på kontroll av att produkterna uppfyller dessa krav. Den kontroll som krävs varierar för respektive produkt. I flera fall finns även krav på märkning.⁵⁹

- b) Produkter där Arbetsmiljöverket har vissa produktkrav men utan krav på typkontroll eller dylikt. För dessa produkter finns krav på tillverkning, men inget krav på särskild kontroll annat än i enskilda fall.
- c) Produkter där Arbetsmiljöverket inte har några specifika produktkrav men som ändå kan bli föremål för tillsyn.

Arbetsmiljöverket har befogenheten enligt 4 kap.1 § AML och 18 § i arbetsmiljöförordningen (1977:1166) att meddela föreskrifter om villkor för tillverkning, användning samt märkning eller annan produktinformation, föreskrifter om provning eller kontroll av att föreskrivna krav eller villkor är uppfyllda, och föreskrifter om förbud mot eller särskilda villkor för eller annan begränsning av utsläppande på marknaden.

Vilka är reglerna riktade till?

I arbetsmiljölagen regleras de som har skyldighet att se till att reglerna uppföljs. Enligt 3 kap. 8 § arbetsmiljölagen är det den som tillverkar, överlåter eller upplåter en maskin, ett redskap, skyddsutrustning eller annan teknisk anordning som ska se till att anordningen erbjuder betryggande säkerhet mot ohälsa och olycksfall, när den släpps ut på marknaden, avlämnas för att tas i bruk eller ställs ut till försäljning.

Arbetsmiljöverket har, enligt befogenheten, utfärdat vissa produktregler vari anges vad en leverantör eller motsvarande ska uppfylla för att få leverera en vara. Som exempel kan nämnas att såväl ställningsföreskriften som den om stegar⁶⁰ innehåller regler som är användarkrav och produktkrav.

6.2 Regler om tillsyn och marknads kontroll

Arbetsmiljöverket utöver tillsyn enligt Arbetsmiljölagen, produktsäkerhetslagen och miljötillsynsförordningen. Enligt 7 kap. 1 § arbetsmiljölagen har Arbetsmiljöverket tillsynsansvar för ett antal produkter inom det icke harmoniserade området och som används på arbetsplatsen. I 7 kap. 4 § arbetsmiljölagen anges att den som i sin verksamhet använder en viss produkt eller har uppdragit åt annan att utföra ett visst arbete är skyldig att på en tillsynsmyndighets begäran lämna upplysning om vem som har levererat produkten eller utför

⁵⁸ Som exempel kan nämnas krav på systemställningar och kopplingar till rörställningar enligt AFS 1990:12.

⁵⁹ Stegar och arbetsbockar t.ex. ska vara märkta på ett visst särskilt sätt enligt AFS 2004:3.

⁶⁰ Se fotnot 1 och 2.

arbetet. Den som har överlåtit eller upplåtit en teknisk anordning eller överlåtit ett ämne, som kan föranleda ohälsa eller olycksfall, är skyldig att på en tillsynsmyndighets begäran lämna tillgängliga upplysningar om till vilka produkten har överlåtit eller upplåtits.

Enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen får Arbetsmiljöverket gentemot den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 2-12 §§ och 5 kap. 3 § första stycket eller 6§ i detta kapitel meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas. I samma paragraf, andra stycket anges även att i beslut om föreläggande eller förbud kan Arbetsmiljöverket sätta ut vite.

Enligt 7 kap. 11 § arbetsmiljölagen har Arbetsmiljöverket befogenhet att besluta om återkallelse av farliga produkter från marknaden. Enligt samma regel ska återkallelsen ske enligt vad som anges i 14-18 §§ produktsäkerhetslagen som införlivar produktsäkerhetsdirektivet.⁶¹

Paragrafen är allmän formulerad och gör inte någon skillnad mellan konsumentprodukter och icke-konsumentprodukter. Enligt Arbetsmiljöverket innebär hänvisningen i arbetsmiljölagen till produktsäkerhetslagen att verket ”lånar” de verktyg som anges i nämnda paragrafer i produktsäkerhetslagen, men det är arbetsmiljölagen som tillämpas.

Arbetsmiljöverket har även tillsynsansvar enligt miljötillsynsförordningen, 2 kap. 20 § när det gäller tillstånd att använda bekämpningsmedel som krävs enligt förordningen 2000:338 om biocidprodukter och förordningen 2006:1010 om växtskyddsmedel.

⁶¹ I produktsäkerhetsdirektivet (PSD) regleras hur en återkallelse av farliga produkter mot konsumenterna kan ske.

7 Elektriska produkter

7.1 Elsäkerhetsverkets föreskrifter för elmateriel

Elsäkerhetsverket har bemyndigande att utfärda föreskrifter om elektrisk materiel enligt olika förordningar beroende på syftet med föreskriften. På det icke harmoniserade området har Elsäkerhetsverket följande föreskrifter:

- ELSÄK-FS 2006:1 Elsäkerhetsverkets föreskrifter om allmänna råd om elsäkerhet vid arbete i yrkesmässig verksamhet.
- ELSÄK-FS 2001:1 Elsäkerhetsverkets föreskrifter om avgifter för meddelande av behörighet att utföra elinstallations arbete.
- ELSÄK-FS 2008:1 Elsäkerhetsverkets föreskrifter och allmänna råd om hur elektriska starkströmsanläggningar ska vara utförda
- ELSÄK-FS 2008:2 Elsäkerhetsverkets föreskrifter och allmänna råd om varselmärkning vid elektriska starkströmsanläggningar
- ELSÄK-FS 2008:3 Elsäkerhetsverkets föreskrifter och allmänna råd om innehavarens kontroll av elektriska starkströmsanläggningar och elektriska anordningar
- ELSÄK-FS 2008:4 Elsäkerhetsverket föreskrifter om upphävande av verkets föreskrifter om utförande och skötsel av elektriska starkströmsanläggningar samt allmänna råd om tillämpningen av dessa (ELSÄK-FS 1999:5).

Elsäkerhetsverket gav följande exempel på det icke harmoniserade produktområdet:

- Högsämningsprodukter (över 1000V): transformatorer, ställverk, brytare, frånskiljare, kabel och linor, linjemateriel, stolpar, spännings- och strömtransformatorer, motorer, generatorer, verktyg.
- Klensämningsprodukter (under 50V): batterier, solpaneler, batteridrivna radio/cd, kamera, motorer, generatorer, halogenlampa, ljuskedjor, kakelbelysning, elmateriel i fritidsbåt.
- Undantagen från direktiv 2006/95/EG om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om elektrisk utrustning avsedd för användning inom vissa spänningsgränser (LVD direktivet): stickproppar för allmänbruk, eluttag för allmänbruk, elstängselapparater, elmätare, verktyg för arbete med spänningsförande delar samt isolationstejp.

Vilka är reglerna riktade till?

Elektrisk materiels regler riktar sig mot tillverkaren, importören och återförsäljare. Det är de som ansvarar för att produkten uppfyller föreskriva kraven innan den släpps ut på marknaden.⁶² Elektrisk materiel får släppas ut på marknaden eller tas i bruk, om materielen uppfyller gällande säkerhetskrav enligt vad anges i 9 § i förordning om elektriskt materiel.

7.2 Regler om tillsyn och marknadskontroll

Elsäkerhetsverket är tillsynsmyndighet för elektrisk materiel enligt 12 kap. 1 § i ellagen och 14 § i förordning om elektrisk materiel.⁶³

Beslutet som fattas av Elsäkerhetsverket kan överklagas till förvaltningsdomstolen enligt 16 § i förordningen om elektriskt materiel.

⁶² I 14 § i Elsäkerhetsverkets föreskrifter om viss elektrisk materiel anges att: ”Om materielen vid provningen inte uppfyller säkerhetskraven enligt 4–7 §§ förordningen (1993:1068) om elektrisk materiel och med stöd av denna förordning föreskrivna säkerhetskrav, skall tillverkare, importör eller den som har tillhandahållit materielen ersätta Elsäkerhetsverket för dess kostnader för inköp av materielen samt kostnaden för provningen”.

⁶³ Elsäkerhetsverket är i fråga om elsäkerheten hos elektrisk materiel tillsynsmyndighet enligt 12 kap. 1 § ellagen (1997:857) som anger 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

BILAGA 2

Sändlista

A Ahnlid, UrH

E Walder, UD-FIM

M Frumerie, UD-FIM

K Eckardt-Johannsen, UD-FIM

H Johansson, UD-FIM

Representationen i Bryssel

Arbetsmiljöverket

Boverket

Elsäkerhetsverket

Fiskeriverket

Folkhälsoinstitutet

Jordbruksverket

Järnvägsstyrelsen

Kemikalieinspektionen

Konsumentverket

Livsmedelsverket

Lotteriinspektionen

Läkemedelsverket

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Naturvårdsverket

Post- och telestyrelsen

Radio- och TV-verket

Riksarkivet

Rikspolisstyrelsen

Socialstyrelsen

Skatteverket

Skogsstyrelsen

Statens energimyndighet

Strålsäkerhetsmyndigheten

Swedac

Transportstyrelsen

Tullverket

Vägverket

Sveriges kommun och landsting