



Bryssel den 22.1.2014  
COM(2014) 25 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET  
OCH EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN**

**En vision av den inre marknaden för industriprodukter**

(Text av betydelse för EES)

{SWD(2014) 23 final}

# MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET OCH EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

## En vision av den inre marknaden för industriprodukter

(Text av betydelse för EES)

### 1. INLEDNING

År 2012 markerade 20 år av en inre marknad som har säkrat fri rörlighet för varor, tjänster, människor och kapital inom den Europeiska unionen (EU). Syftet med det här meddelandet är att ange ett antal rekommendationer för lagstiftningen kring den inre marknaden för industriprodukter och att beskriva en vidare vision för det kommande årtiondet. Det kommer att sändas till rådet enligt den begäran som gjordes vid mötet den 14 och 15 mars 2013.

En effektivare inre marknad för industriprodukter var något som utpekades som en prioritet i en uppdatering från oktober 2012 till en integrerad industripolitik<sup>1</sup>. Utifrån detta kom förslaget om en nyindustrialisering av EU baserat på en strategi med fyra pelare, där en av dessa var en förbättrad åtkomst till marknaden.

Europakommissionen genomförde därför en utvärdering av EU-lagstiftningen kring industriprodukter för att bedöma hur enhetligt och ändamålsenligt regelverket var och för att ta fram en bevisgrund för de kumulativa effekterna lagstiftningen haft utifrån ett industriperspektiv. Samtidigt organiserade kommissionen ett offentligt samråd för berörda parter. Det här meddelandet har baserats på resultaten från såväl utvärderingen och det offentliga samrådet som på analyser av den inre marknaden för industriprodukter. Detaljerade resultat av utvärderingen, det offentliga samrådet och ett flertal fallstudier återfinns i tillhörande arbetsdokument.

Den inre marknaden för industriprodukter har haft en ledande roll i EU:s ekonomiska integrering. Eventuella regelmässiga hinder inom unionen förhindras genom direktiv 98/34/EG<sup>2</sup> eller elimineras helt genom principen om ömsesidigt erkännande eller genom unionens harmoniseringslagstiftning. Syftet med den här lagstiftningen är tvådelad. För det första ska den säkerställa att produkter på den europeiska marknaden garanterar skydd av hälsa, säkerhet och miljön. För det andra ska den säkra fri rörlighet av produkter genom att nationella regelverk ersätts med ett enda harmoniserat regelverk för saluföring av produkter på den inre marknaden så att dessa kan cirkulera fritt.

Fokus i det här meddelandet ligger på industriprodukter, det vill säga andra varor än livsmedel som tillverkats med industrimetoder<sup>3</sup>. Detta omfattar ett brett utbud av produkter som olika typer av maskiner, radioutrustning, elektriska och elektroniska enheter, leksaker och mycket annat. EU:s regelverk för industriprodukter har växt

<sup>1</sup> COM (2012) 582 final *En starkare europeisk industri för tillväxt och ekonomisk återhämtning - Uppdatering av meddelandet om industripolitiken*.

<sup>2</sup> I direktiv 98/34/EG inrättas en skyldighet för medlemsstaterna att underrätta kommissionen och varandra om utkast till tekniska förordningar för produkter och snart även om informations samhälls tjänster innan dessa antas i nationell lagstiftning.

<sup>3</sup> Beteckningen "industriprodukter" ska inte ses i motsats till "konsumentprodukter". Den förra termen baseras på tillverknings sättet medan den senare baseras på slutanvändningen. Många industriprodukter är alltså även konsumentprodukter, men inte alla (vissa är endast ämnade för yrkesanvändning).

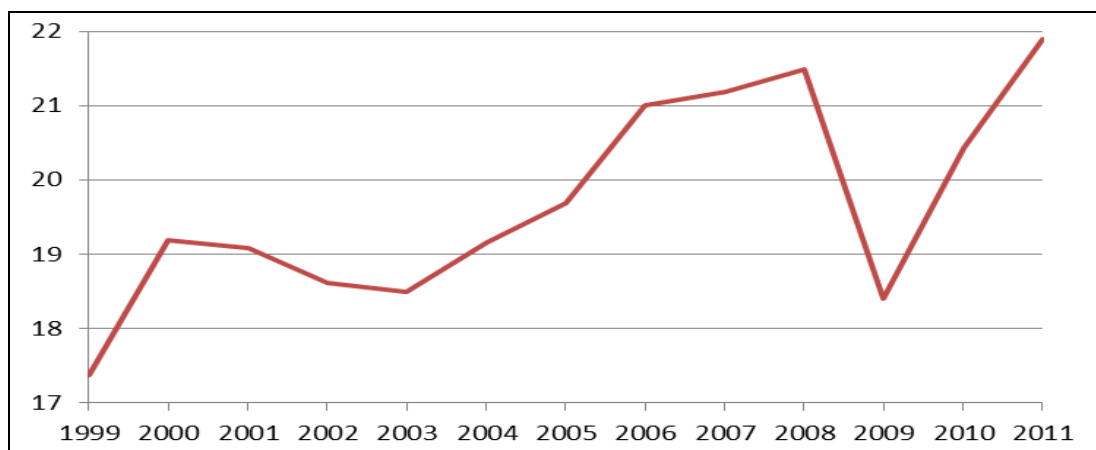
gradvis och består idag av mer än 30 direktiv och förordningar<sup>4</sup> och gäller såväl specifika industriprodukter (som tryckutrustning, gasapparater) som horisontellt för flera olika produktgrupper, som Reach för kemikalier och ekodesigndirektivet.

De delar av unionens lagstiftning som nyligen genomgått stora omarbetningar, särskilt lagstiftningen om medicin-tekniska produkter, kosmetiska produkter, byggprodukter och om säkerheten för konsumtionsvaror och marknadskontroll, kommer inte att tas upp i det här meddelandet. Kemiska produkter och motorfordon kommer inte heller att omfattas av analysen eftersom unionslagstiftningen inom dessa sektorer nyligen genomgått utvärderingar eller kontroller av lagstiftningens ändamålsenlighet. Slutligen kommer även läkemedel att utelämnas på grund av dessas mycket specifika art.

## 2. VILKA ÄR FÖRDELARNA MED DEN INRE MARKNADEN FÖR INDUSTRIPRODUKTER?

Sedan den inre marknaden infördes 1993 har andelen av BNP som utgörs av varuhandeln inom EU växt med cirka 5 procentenheter. Handeln inom EU uppgick till cirka 17 % av EU:s BNP år 1999 och nära 22 % år 2011. Handeln inom EU utgör dessutom en stor andel av BNP i de flesta av medlemsstaterna.

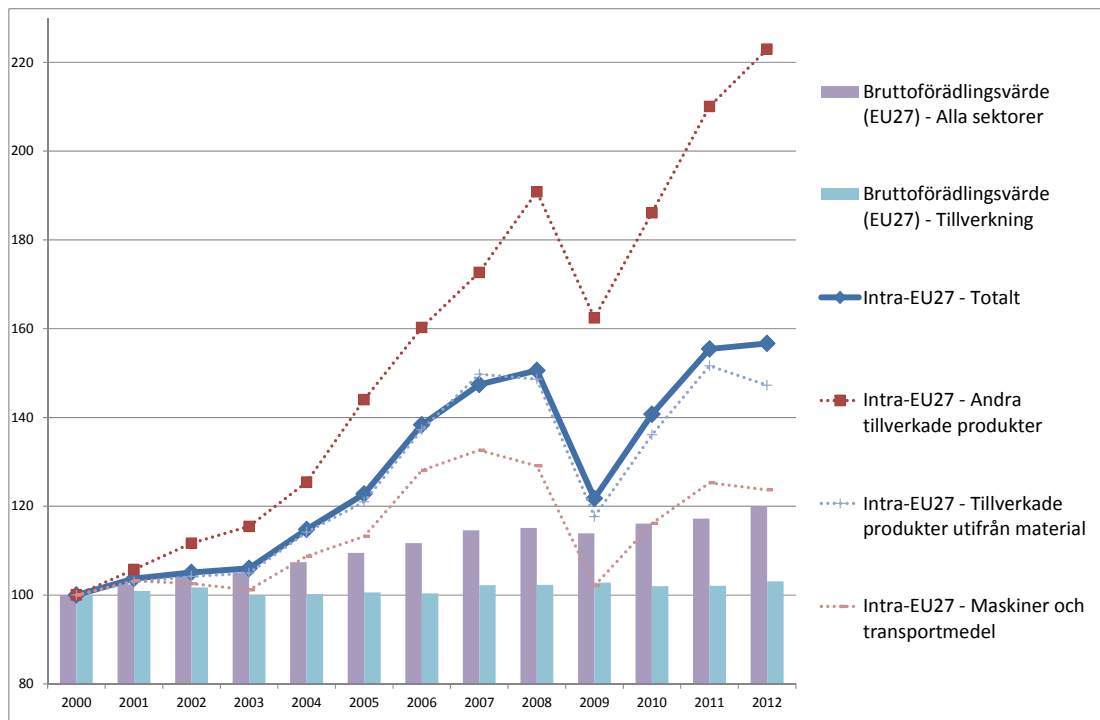
*Bild 1 – Utvecklingen av den andel av EU:s BNP som utgörs av varuhandeln inom EU, 1999-2011 (genomsnitt av export och import) - Källa: Eurostat*



Utvecklingen av handeln inom EU för tre breda kategorier av industriprodukter efter SITC-klassificeringen (maskiner och transportmedel, tillverkade produkter utifrån material och andra tillverkade produkter) har överstigit tillväxten hos tillverkningsindustrins samlade förädlingsvärde inom EU mellan 2000 och 2012 (se tabellen nedan).

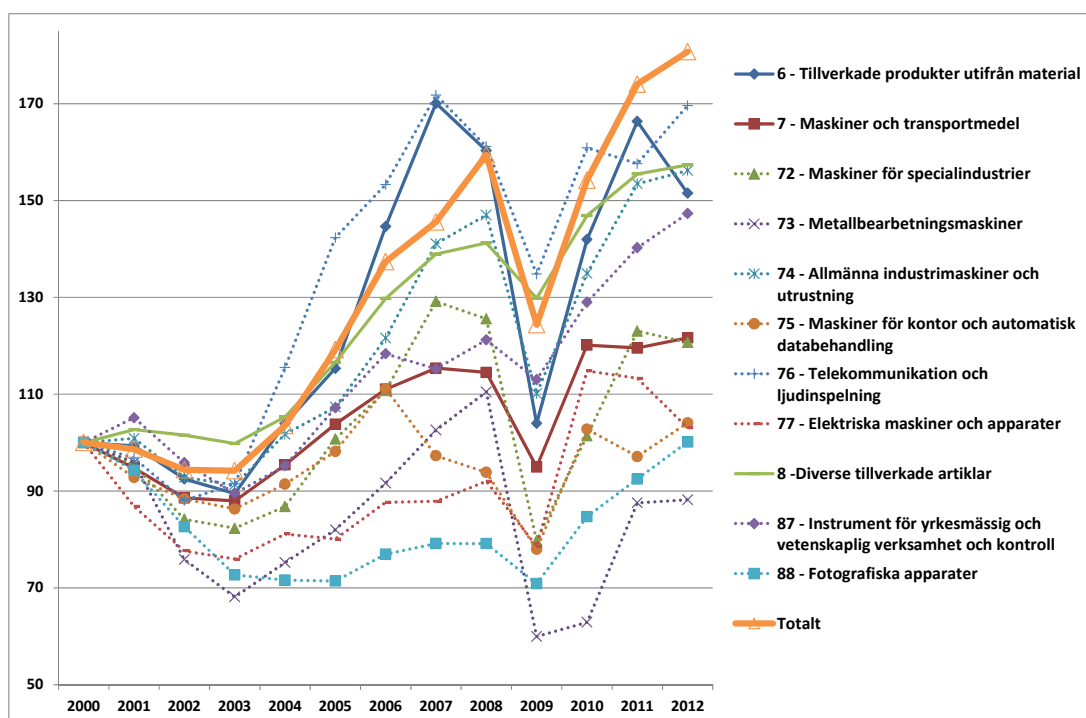
*Bild 2 – Utvecklingen av handeln inom EU (export, 2000=100) inom utvalda sektorer i relation till tillverkningsindustrins bruttoförelägningsvärde - Källa: Eurostat*

<sup>4</sup> En vägledande förteckning över unionens harmoniseringsakter finns tillgänglig på: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index\\_en.htm#h2-2](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index_en.htm#h2-2)



Trots skillnaderna mellan sektorerna som omfattas av unionens harmoniseringslagstiftning för industriprodukter har handeln inom EU ökat i de flesta sektorer, särskilt mellan åren 2003 och 2008. Visserligen har handeln inom EU sedan 1999 minskat inom tre sektorer (som maskiner för kontor och automatisk databehandling, metallbearbetningsmaskiner och fotografiska apparater), men detta kan troligen förklaras av ekonomi- och finansskrisen som hade sin början 2008 och även av andra relaterade marknadskrafter som exempelvis introduktionen av smartmobiler och surfplattor.

*Bild 3 – Utvecklingen av handeln inom EU inom utvalda tillverkningssektorer (importvärden; 1999=100) - Källa: Eurostat*



Med förbättrad åtkomst till den inre och den globala marknaden har industrins aktörer fått tillgång till allt fler stordrifts- och diversifieringsfördelar. Detta har i sin tur lett till ökad konkurrenskraft och kostnadseffektivitet på företagsnivå genom den konvergens av förordningar och produkter som skett på Europainivå och till viss utsträckning även globalt. Innan den inre marknaden etablerades fanns det i varje medlemsstat företagsskyldigheter för att säkerställa säkerhet, hälsa och konsumentskydd. Detta innebar påtagliga regelmässiga hinder för aktörer inom produkthandeln eftersom skillnaderna i regler och krav ledde till att företagen tvingades se varje EU-stat som en separat marknad med ett separat produktutbud.

Företag som bedrev verksamhet över gränserna i den här verksamhetsmiljön ådrog sig påtagliga kostnader i efterlevnaden av de olika förordningarna. Unionens successiva införande av vertikal och horisontell harmoniseringslagstiftning har därmed utgjort ett direkt svar på den Europeiska industrins behov.

I vissa fall saknades nationella regler innan EU-lagstiftningen mot lagstiftningsklyftorna antogs, vilket ledde till att vissa företag kunde skapa en större marknad för sina produkter och samtidigt garantera en hög nivå av produktskydd och produktsäkerhet. Till dess att maskindirektivet<sup>5</sup> antogs 1989 fanns det exempelvis många nationella lagverk som saknade tillräckliga förordningar för säkerheten och användningen av elektriska och mekaniska maskiner trots de stora riskerna för maskinoperatörerna. Inom dessa sektorer antogs EU-lagstiftningen i många fall innan den nationella lagstiftningen kunde utvecklas. Detta förhindrade utvecklingen av olika nationella lagstiftningar som annars skulle kunna ha lett till en fragmentering av marknaden, flertaliga hinder mot den fria rörligheten för varor och ökade administrativa bördor i efterlevnaden av lagstiftningen.

Tillnärmningen av produktlagstiftningen som gjorts genom lagstiftningen av den inre marknaden har utgjort en betydelsefull kraft i främjandet av industrins konkurrenskraft. Med stöd av frivilliga tekniska standarder har man kunnat ge upphov till en konvergens av förordningarna på EU-nivå och detta har främjat nya

<sup>5</sup> EUT L 157, 9.6.2006, s. 24.

marknader inom den inre marknaden och lett till mer rättvis konkurrens och lika villkor för de ekonomiska aktörerna. Med unionens harmoniseringslagstiftning kan man bidra till starkare konkurrens även på andra sätt, som exempelvis genom att påverka global konvergens av förordningar och produkter, öka mottagandet av innovationer och forskningsresultat (genom teknikneutrala metoder) och främja industrikonsolidering vilket i sin tur leder till större stordriftsfördelar för tillverkningsföretagen som då får möjlighet att vara verksamma över hela den inre marknaden och även bortom den.

### 3. UTVECKLINGEN AV UNIONSLAGSTIFTNINGEN FÖR INDUSTRIPRODUKTER

#### 3.1. EU reglerar endast det viktigaste...

Inom unionen har man sedan 1985 använt en unik form av harmoniserad produktlagstiftning. Unionens lagstiftare fastställer de ”viktigaste kraven” gällande säkerhet, hälsa och andra offentliga intressen som företagen måste uppfylla innan de kan saluföra sina produkter på unionsmarknaden. Grundtanken är att företagen måste kunna visa att de följt de viktiga kraven som fastställts i unionens harmoniseringslagstiftning, eventuellt med de harmoniserade standarder som utvecklats i de europeiska standardiseringsorganen. Sedan kan produkten säljas överallt på den inre marknaden.

Med den så kallade ”nya metoden” för produktlagstiftning har skillnaderna i de nationella tekniska produktlagstiftningarna minskat avsevärt och skapat en enad, gränslös marknad för harmoniserade industriprodukter. Åtkomströskeln till industrimarknaden har sänkts och det har blivit enklare för företagen att driva sin verksamhet på de europaomfattande marknaderna. Med den inre marknaden för industriprodukter och den ökade EU-handeln kommer flera ekonomiska och sysselsättningsfördelar. Detta anses därmed vara en av EU:s större framgångar.

#### 3.2. ...med och för medborgarna, företagen och medlemsstaterna...

Europalagstiftningen för industriprodukter bygger på ovärderliga uppslag från flera viktiga aktörer:

- **Tillverkare och andra företag** i distributionsleden förväntas vidta alla nödvändiga åtgärder för att deras produkter ska följa lagkraven. Tillverkarna måste följa olika förfaranden för bedömning av överensstämmelse samtidigt som de, främst genom industriorganisationer, kan delta i utvecklingen av tekniska standarder och ha uppsikt över tillämpningen av lagstiftningen. **Andra berörda parter**, som konsumenter, miljögrupper och handelsfack, kan också delta aktivt i processen.
- **Medlemsstaterna** ansvarar för flera olika system och strukturer som är menade som stöd för tillämpningen av unionens harmoniseringslagstiftning. Medlemsstaterna ansvarar också för utvecklingen av hur reglerna tillämpas på nationell nivå och för att utse kompetenta organ för bedömningen av överensstämmelsen, så kallade ”anmälda organ”, samt att avgöra om ackreditering behövs och hur de anmälda organens verksamhet kan kontrolleras. Dessutom erbjuder staterna företagen stöd och vägledning kring ändamålsenlig tillämpning, marknadskontroll och genomförande.
- På EU-nivå spelar **kommissionen** en viktig övergripande roll. Kommissionen övervakar och utvärderar tillämpningen av unionens harmoniseringslagstiftning för industriprodukter, bedömer omfattningen av möjliga ändringar i

lagstiftningen och följer upp möjliga överträdelser av EU-lagstiftningen. Det är också kommissionens ansvar att begära att EU:s standardiseringsorgan utvecklar tekniska standarder för att stödja lagstiftningen i enlighet med prioriteringarna som anges i unionens årliga arbetsprogram för standardisering<sup>6</sup>. Flera europeiska ramprogram för forskning har bidragit till utvecklingen av standarderna för teknik och produkter och utvecklingen kommer att fortsätta med Horisont 2020.

### 3.3. ...men undviker inte genomgripande reformer när de behövs

I unionslagstiftningen för industriprodukter fastställs huvudkraven på företagen. Ett exempel är CE-märkningen som visar att en produkt följer EU-lagstiftningen och att alla obligatoriska åtgärder för att kunna CE-märka produkten har vidtagits, som att sammanställa en försäkran om överensstämmelse.

De administrativa kraven på företagen (CE-märkning, försäkran om överensstämmelse, självcertifiering eller bedömning av överensstämmelse av tredje part beroende på gällande direktiv eller förordning och på säkerhetsnivå och risker) är kanske tydliga i principen, men i praktiken har det uppstått avvikelser och skillnader i EU:s lagtexter. Detta beror delvis på att lagstiftningsvolymen har växt, delvis på att enskilda delar av lagstiftningen genomgått självständiga vidareutvecklingar. Exempelvis har kraven för försäkran om överensstämmelse varierat mellan olika direktiv både vad gäller vilken information som måste tillhandahållas och huruvida försäkran om överensstämmelse måste placeras med produkten eller bara behöver tillhandahållas i en medföljande manual.

Med andra ord behövdes det en brådskande standardisering för att säkerställa konsekventa krav för företag och nationella myndigheter. Unionslagstiftningen för industriprodukter har sedan 2009 genomgått svepande reformer för att eliminera onödiga skillnader mellan olika delar av unionens harmoniseringslagstiftning med syftet att minska företagens arbetsbördor:

- Över **femton olika revisionsförslag för direktiven** om flertalet industriprodukter, från leksaker till linbanor<sup>7</sup>, kommer att ha lagts fram och/eller antagits under perioden 2009-2013. De flesta av de nya direktiven och förordningarna kommer att ha införlivats eller tillämpats senast 2015.
- **Förordningen om byggprodukter**<sup>8</sup> antogs 2011 och började tillämpas 2013.
- **Förordningen om standardisering**<sup>9</sup> antogs 2012 och började tillämpas 2013.
- Dessutom har två horisontella lagförslag kring **förordningar om marknadskontroll och säkerheten för konsumtionsvaror** lagts fram och förväntas antas av Europaparlamentet och rådet under 2014.
- Preliminära analyser visar att de berörda aktörerna är nöjda med de befintliga unionsreglerna för **maskiner** och **leksaker**. Kommissionen kommer ändå att utföra en utvärdering av maskindirektivet under 2015 och kommer utifrån

<sup>6</sup> COM(2013) 561 final.

<sup>7</sup> Direktiv 2013/29/EU om pyrotekniska artiklar har redan antagits och lagstiftaren har även nått ett avtal om direktivet om fritidsbåtar. Förslagen om radioutrustning, elektronmagnetisk kompatibilitet, lågspänningsprodukter, hissar, utrustning i explosionsfarlig miljö, explosiva varor för civilt bruk, mätinstrument, icke-automatiska mätinstrument, enkla tryckkärl, tryckutrustning, personlig skyddsutrustning, linbanor och gasapparater väntar på beslut.

<sup>8</sup> EUT L 88, 4.4.2011, s. 5.

<sup>9</sup> EUT L 316, 14.11.2012, s.12.

uppslag från medlemsstaterna och andra berörda parter under 2014 att undersöka om reglerna kring säkerheten på leksaker bör göras effektivare.

- Principen kring **ömsesidigt erkännande** är en av den inre marknadens hörnpelare och organiseras för industriprodukter under förordningen om ömsesidigt erkännande<sup>10</sup>. Kommissionen kommer i linje med rådets slutsatser från december 2013<sup>11</sup> att påbörja en utvärdering av hur principen kring ömsesidigt erkännande fungerar och sedan rapportera till rådet under 2015.

#### 4. GRANSKNING AV UNIONSLAGSTIFTNINGEN FÖR INDUSTRIPRODUKTER

En genomgående och självständig bedömning utfördes för att undersöka hur unionslagstiftningen för industriprodukter fungerar dag till dag och vilken påverkan den haft på företag, nationella administrationer och andra berörda parter. I bedömningen och det offentliga samråd som hölls som en del av denna upptäcktes ett antal problem eller förbättringspunkter vilket ledde till flertalet rekommendationer. Rekommendationerna sammanställer åsikterna hos de berörda parterna och den självständiga utvärderingen och lyder som följer:

##### 4.1. Hur strukturen hos unionens harmoniseringslagstiftning kan förbättras

- (1) **Förordningar hellre än direktiv** är vad som bör användas vid tillämpningen av unionens harmoniseringslagstiftning. På så sätt undviker man skillnader i när nationell lagstiftning träder i kraft runtom i unionen och man minskar också risken för skillnader i införande, tolkning och tillämpning. Hur lämpligt det här tillvägagångssättet är bör däremot bekräftas i bedömningar från fall till fall med tanke på målsättningen om bättre lagstiftning och på subsidiaritetsprincipen. Efter en positiv analys har kommissionen exempelvis lagt fram förslag på förordningar för radioutrustning<sup>12</sup>.
- (2) **Återkommande granskningar** bör göras av unionens harmoniseringslagstiftning för industriprodukter. Detta för att säkerställa att regelverket är konsekvent och inte innehåller större hål, avvikelser, administrativa bördor som kan minskas eller upprepningar i själva lagstiftningen eller mellan olika delar av unionens harmoniseringslagstiftning för industriprodukter. Dessa granskningar bör göras regelbundet för att säkerställa att lagstiftningen hålls uppdaterad, når de uppställda målen och speglar utvecklingen och produktinnovationen inom industrin.
- (3) **En horisontell förordning utifrån beslut 768/2008/EG** bör övervägas för att fastställa gemensamma definitioner och andra gemensamma element som ska gälla för unionens harmoniseringslagstiftning. Med den här typen av förordning kan unionens harmoniseringslagstiftning bli än mer enhetlig.
- (4) **Regelbundna uppdateringar till icke-bindande vägledningsdokument om efterlevnad av unionens harmoniseringslagstiftning** bör göras. Ett exempel är *The 'Blue Guide' on the implementation of EU product rules*<sup>13</sup>. Om det är

<sup>10</sup> I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) Nr 764/2008 av den 9 juli 2008 fastställs procedurerna för tillämpningen av visa nationella tekniska regleringar för produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat samt upphörandet av beslut Nr 3052/95/EG.

<sup>11</sup> Rådets slutsatser om inre marknadspolitiken (16443/13).

<sup>12</sup> COM(2012) 584 final.

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index\\_en.htm#h2-3](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index_en.htm#h2-3)



möjligt ska dokumentationen omfatta insikter om den logiska bakgrunden till de särskilda kraven eller standarderna.

- (5) För flera typer av professionella produkter förekommer det särskild lagstiftning som gäller **användning (som installation, underhåll)** och som lagts fram på nationell nivå. Den här typen av lagstiftning skapar ytterligare hinder och minskar fördelarna med en harmoniserad lagstiftning. De här aspekterna ligger visserligen utanför unionens harmoniseringslagstiftning för industriprodukter men bör ändå beaktas i utvecklingen och fastställandet av lagstiftningen för att i största möjliga mån minska alla förekommande hinder.

#### 4.2. Hur regelverkets genomslagskraft kan stärkas

- (6) Kommissionen bör överväga nya sätt att **stärka möjligheten för små och medelstora företag och parter från det civila samhället (som konsumentföreningar och sammanslutningar av yrkesverksamma) att delta i initiativförberedelser till EU:s lagstiftande åtgärder och i standardiseringsförfaranden**. En möjlighet är att se till att industriorganisationer med fokus på små och medelstora företag är representerade i arbetsgrupperna för unionens harmoniseringslagstiftning för industriprodukter och att dessa organisationer får stöd för deltagarkostnaderna där det är möjligt.
- (7) Nationella standardiseringsorgan bör uppmuntras att **kostnadsfritt tillhandahålla sammandrag av de harmoniserade standarderna** på sina webbplatser. Tillverkare och särskilt små och medelstora företag vet inte nödvändigtvis på förhand vilka standarder som gäller. Med lättillgängliga sammandrag kan tidsåtgången och kostnaderna på grund av tillämpning av felaktiga standarder minskas.
- (8) **Övergången till ”elektronisk marknadskontroll” bör påskyndas** så att ekonomiska aktörer så långt det går kan tillhandahålla information om överensstämmelse via internet. Känsliga tekniska dokument och data som begärs av kontrollmyndigheterna kan överföras elektroniskt via säker dataöverföring. På det här sättet främjas snabbare sätt att säkerställa klarheten och det ömsesidiga utbytet av information och data om överensstämmelse mellan kontrollmyndigheterna och företagen.
- (9) För att stödja **övergången till en papperslös framtid inom marknadskontroll** bör marknadskontrollmyndigheter (och tullmyndigheter om aktuellt) utrustas med utrustning för scanning eller smartmobilläsare som kan länka till sidan för överensstämmelse på den ekonomiska aktörens webbplats eller till en dedikerad självständig webbsida. Rekommendationen är beroende av att resurser kan identifieras och kräver gemensamma investeringar av industriaktörerna och marknadskontrollmyndigheterna.
- (10) Företagen bör få större utrymme att uppfylla kraven om spårbarhet för att främja användningen av **e-märkning**. På så sätt minskas företagets svårigheter med de befintliga kraven om produkters spårbarhet och fullständig adressatinformation på förpackningar. Kraven anses onödiga och störande för produktetik och industridesign. Med e-märkning erbjuds ett giltigt alternativ till att uppfylla samma krav.
- (11) När en tidigare icke-harmoniserad produktgrupp blir del av en harmoniserad produktgrupp bör man överväga om det är möjligt att **integrera nya**

**produktgrupper i befintliga delar av unionens harmoniseringslagstiftning för industriprodukter** istället för att föreslå ny lagstiftning. Ett bra exempel är jordbruksmaskiner för spridning av bekämpningsmedel som inleddes i maskindirektivet.

#### 4.3. Hur tillämpningen av unionens harmoniseringslagstiftning kan stärkas

- (12) **Systemen som underlättar samarbete och informationsutbyten** mellan marknadskontrollmyndigheterna och kommissionen som Rapex<sup>14</sup> och informations- och kommunikationssystemet för marknadskontroll (ICSMS)<sup>15</sup> bör få fortsatt stöd. EU-samordning och stödåtgärder för marknadskontroll genom "Paketet om produktsäkerhet och marknadskontroll"<sup>16</sup> är avgörande och bör upprätthållas i samspel med marknadskontrollmyndigheter för bästa möjliga resursanvändning.
- (13) **Akrediteringen bör stärkas ytterligare** genom konsekventa tillämpningar inom de reglerade områdena enligt förordning (EG) Nr 765/2008<sup>17</sup>.
- (14) **Synergierna mellan de olika strukturerna bör utnyttjas helt** i tillämpningen av unionens harmoniseringslagstiftning för industriprodukter. Det behövs bättre synergier mellan Solvit, som löser allmänna problem med den inre marknadens funktion, Enterprise Europe Network, som hjälper små och medelstora företag att utnyttja möjligheter på den inre marknaden, och olika kontaktpunkter för produkter, som har mer specialiserad kompetens kring icke-harmoniserad produktlagstiftning. Exempelvis kan fall hänskjutas mellan Solvit, Enterprise Europe Network och kontaktpunkterna. Dessutom bör man undersöka möjligheten av använda informationssystemet för den inre marknaden<sup>18</sup> för att sammanlänka de nationella kontaktpunkterna. Personalen som arbetar i de olika strukturerna kan informeras bättre om samspelssystemen och kontaktpunkterna inom industrin som specialiserar på den inre marknaden för industriprodukter.
- (15) Rollen som **kontaktpunkterna för produkter** har och som fastställs i förordningen om omsesidigt erkännande<sup>19</sup> bör även omfatta harmoniserade produkter och därmed utgöra en första kontaktpunkt för företagen. Många företag vet inte vem man ska vända sig till och bland mindre företag och mikroföretag har man mycket lite kunskap om lagstiftningen kring den inre marknaden och huruvida det är den harmoniserade eller icke-harmoniserade lagstiftningen som gäller för produkterna. Rekommendationen skulle synliggöra kontaktpunkterna och erbjuda små och medelstora företag en tydligt definierad informationskälla.

---

<sup>14</sup> System för snabb varning för farliga andra produkter än livsmedel. Ytterligare information om Rapex finns tillgängligt på: [http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index_en.htm)

<sup>15</sup> Informations- och kommunikationssystem för marknadskontroll. Ytterligare information om ICSMS finns tillgängligt på: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/icsms/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/icsms/index_en.htm)

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/market-surveillance/index\\_en.htm#h2-1](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/market-surveillance/index_en.htm#h2-1)

<sup>17</sup> L 218, 13.8.2008, s. 30

<sup>18</sup> Läs mer om informationssystemet för den inre marknaden här: <http://ec.europa.eu/imi-net>

<sup>19</sup> EUT L 218, 13.8.2008, s. 21

#### 4.4. Hur företagens administrativa börda kan minskas

- (16) Eftersom alla produkter måste uppfylla de lagstadgade kraven för säkerhet, hälsa och andra offentliga intressen **finns det endast ett begränsat utrymme att göra undantag för små och medelstora företag** gällande de lagstadgade bestämmelserna i unionens harmoniseringslagstiftning för industriprodukter. SMF-testet<sup>20</sup> ska ändå alltid utföras så att de administrativa kraven inte utgör en oproportionerlig börda på små och medelstora företag samtidigt som målen med lagstiftningen nås.
- (17) **En enda källa för ändringar som görs i unionens harmoniseringslagstiftning** för industriprodukter och för uppdateringar till standarderna och när dessa träder i kraft bör göras tillgängliga för företagen. Den här informationen kan spara tid och resurser åt företagen, särskilt de små och medelstora företagen. Företag som prenumererar på en sådan tjänst kan då få e-postuppdateringar med information om kommande ändringar och när dessa kommer att göras. Men övergången från ett lagbaserat till ett produktbaserat system för att informera de ekonomiska aktörerna om gällande harmoniseringslagstiftning och frivilliga standarder skulle vara krävande rent tekniskt och resursmässigt. En sådan ändring skulle också kräva stor samarbetsvilja och stöd från industriorganisationerna och de europeiska standardiseringsorganen även om några av dessa redan arbetat med frågan.
- (18) Företagen bör även i fortsättningen kunna **välja mellan att sammanställa en enda försäkran om överensstämmelse och att sammanställa en ny försäkran om överensstämmelse för varje gällande del av unionens harmoniseringslagstiftning** för produkter.
- (19) **Det är av högsta vikt att alltför frekventa lagändringar inte utgör en börda på industrin.** Det har skett många ändringar under det senaste årtiondet och fler ändringar kommer att träda i kraft inom en snar framtid. Ändringar/åtgärder som rör lagstiftningen bör även i fortsättningen diskuteras i offentliga samråd och stödjas av konsekvensbedömningar.

#### 4.5. Hur omfattningen av unionens harmoniseringslagstiftning kan utvidgas

- (20) **Kommissionen bör främja en internationell konvergens av lagstiftningen och de tekniska standarderna** för industriprodukter eftersom detta skulle sänka industriaktörernas kostnader för efterlevnad vilket i sin tur stärker industrins konkurrenskraft. Det transatlantiska partnerskapet för handel och investeringar (TTIP) som förhandlas mellan EU och USA är ett viktigt steg i rätt riktning. Ytterligare samarbeten med lagstiftare och standardiseringsorgan bör undersökas för andra tredje länder som är viktiga exportmarknader för europeiska företag, särskilt i länder som ofta baserar sina standarder på antingen europeiska eller internationella ISO- och IEC-standarder.

### 5. EN FRAMTIDSVISION

Vikten av att ta itu med de hinder som lagstiftningen utgör kommer att öka i takt med att den teknologiska utvecklingen och att världen och de globala distributionsleden blir allt mer integrerade. Mot den här bakgrunden och med tanke på det tvingade

---

<sup>20</sup> En analys av lagförslagets påverkan på små och medelstora företag. Ytterligare information på: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/sme-test/>

behovet att minimera de administrativa bördorna, särskilt för små och medelstora företag, bör fokus hamna på följande områden.

### **5.1. En väl fungerande inre produktmarknad behöver robusta system för kontroll av efterlevnaden**

Det är avgörande för en starkare kontroll av efterlevnaden att stärka marknadskontrollen och att se till att medlemsstaterna investerar de nödvändiga personal- och finansresurserna i sin marknadskontroll. Situationen är tvådelad. Å ena sidan måste myndigheterna se till att lagstiftningen tillämpas som ett verktyg för att skydda viktiga offentliga intressen som hälsa, säkerhet, miljö och konsumentskydd. Å andra sidan kan tillämpningen bidra till att minska orättvis konkurrens och skapa lika villkor för de ekonomiska aktörerna. Dessutom är samordningen och samarbetet mellan myndigheterna och den inre marknaden också av högsta vikt.

I stort sett alla företagsorganisationer tog emot kommissionens nya ”paket for marknadskontroll”, men beklagade att sanktionerna mot bristande efterlevnad av de harmoniserade reglerna inte tillämpades konsekvent. Sanktionerna var inte i sig en del av marknadskontrollen utan uppstod snarare som en konsekvens av den. Vissa berörda parter menar att ett splittrat och spritt system av ekonomiska sanktioner leder till att förekomsten av bristande efterlevnad av EU-lagstiftningen ständigt flyttas till det område där sanktionerna är som mildast vid en viss tid. En sådan situation kan förhindras om de olika medlemsstaternas ekonomiska straff förenklas och åtminstone harmoniseras så pass att man kan undvika stora skillnader och om alla överträdelser av produktlagstiftningen behandlas på liknande sätt i hela EU.

Kommissionen kommer därför att arbeta fram ett lagförslag om hur man kan förenkla och harmonisera de ekonomiska sanktionerna av administrativ eller civil natur vid bristande efterlevnad av unionens harmoniseringslagstiftning med syftet att säkerställa likabehandling för alla företag i hela den inre marknaden för industriprodukter. En plattform som underlättar arbetet och det ömsesidiga samarbetet för de aktuella myndigheterna skulle dessutom också vara värdefull.

### **5.2. ”Horisontell” produktlagstiftning**

Många berörda parter bad om färre sektorregler och fler horisontella regler som täcker flera industriprodukter med målet att undvika överlappande och motstridiga krav. En juridiskt bindande horisontell ”paraply”-lagstiftning var något som flera parter förespråkade. Men åsikterna var samtidigt delade och vissa parter föredrog att all relevant lagtext ingick i varje enskilt direktiv. Flera kompetenta myndigheter, marknadskontrollmyndigheter och industriorganisationer var positiva till att göra beslut 768/2008/EG till en förordning eftersom en sådan horisontell förordning skulle minska den befintliga lagstiftningsvolymen som ofta anses repetitiv och svårtillgänglig för små och medelstora företag. Till skillnad från beslut 768/2008/EG som endast består av hänvisande bestämmelser skulle en horisontell ”paraply”-lagstiftning också vara juridiskt bindande och kunna tillämpas direkt.

Ett exempel på nationell nivå hittar man i den horisontella nationella lagstiftning som antogs i Tyskland utifrån beslut 768/2008/EG. Här återfinns en övergripande lagstiftning och ett allmänt ramverk för hur sektorslagstiftningen på nationell nivå kan struktureras utifrån den europeiska produktlagstiftningen.

I lagförslaget om hur man kan förenkla och harmonisera de ekonomiska sanktionerna av administrativ eller civil natur för bristande efterlevnad av unionens harmoniseringslagstiftning bör man också vidta nya åtgärder för att förenkla det

befintliga juridiska ramverket för saluföringen av industriprodukter och dessas underhåll och eftermarknadsservice.

### **5.3. Innovation och den digitala framtiden**

Det digitala samhällets utveckling sker i allt snabbare takt. Framtida robotteknik och ny tillverkningsteknik som tillsatstillverkning, även kallat ”3D-utskrift”, kan till exempel leda till att dagens tillverkning återgår till att ha en mer lokal och möjligen mer hållbar dimension. I 3D-utskriftstekniken finns en möjlighet att jämna ut villkoren mellan små och medelstora företag och storindustrin i och med att utvecklingskostnaderna sjunker och att företagen själva kan utveckla sina prototyper och första utkast istället för att anlita hjälp från tredje part, något som annars kan utgöra en orimlig kostnad. Samtidigt förväntas den mobila revolutionen fortsätta, med en ny kategori av smart, kroppsuren utrustning såsom smarta armbandsur eller glasögon, intelligenta textilier etc.

Kort sagt är världen snabbt på väg mot ett ”sakernas internet” där alla föremål förses med mikroskopiska identifieringsapparater. Om alla vardagsföremål försågs med radiosändare skulle de kunna identifieras och inventeras med hjälp av datorer. Programvara skulle kunna användas för att hantera allt som behövs för att spåra och räkna produkter vilket skulle leda till avsevärda minskningar av avfall, bortfall och kostnader. På det här sättet kan användarna underrättas när något behöver ersättas, repareras eller dras in och om något är i bra eller dåligt skick.

När merparten av unionens harmoniseringslagstiftning antogs fanns det dock knappt några elektroniska verktyg alls. Att följa lagarna innebär idag fortfarande stora mängder pappersarbete för företagen och marknadskontrollmyndigheterna.

För fortsatt konkurrenskraft behöver den europeiska marknaden för industriprodukter ett ramverk som underlättar innovation och som inte ger upphov till onödiga hinder för ett snabbt mottagande av nya teknologier och introduktionen av nya innovationer på marknaden. EU:s lagstiftning och standarder måste kunna underlätta att nya produkter och teknologier snabbt blir tillgängliga på marknaden så att Europa kan ta vara på fördelarna med att vara först på den globala marknaden. Samtidigt måste man också allt oftare ta ställning till nya frågor på grund av ny teknik, t.ex. risken för oreglerad produktion av farligt gods genom 3D-skrivare eller den ökande betydelsen av audiovisuell inspelningsutrustning som kan döljas i smarta apparater.

Kommissionen kommer att beakta innovationer och den teknologiska utvecklingen när nya förslag om den inre marknaden för produkter ska arbetas fram. Man kommer också att lansera ett initiativ för e-överensstämmelse som gör det möjligt att demonstrera överensstämmelse med unionens harmoniseringslagstiftning på elektronisk väg och på flera språk genom exempelvis e-märkning, digital marknadskontroll och elektronisk försäkran om överensstämmelse på unionens alla officiella språk.

### **5.4. Den alltmer otydliga linjen mellan produkter och tillhörande tjänster (installation, underhåll, etc.)**

Tillverkningsföretagen erbjuder idag i allt större utsträckning olika tjänster tillsammans med sina traditionella produkter. Samspelet mellan tillverkning och tillhörande tjänster har därmed blivit alltmer komplext. Tjänster och tillverkade produkter utgör ett mellanliggande led för att producera ett ännu större antal slutprodukter och tjänster. Tjänsteutbudet inom tillverkningsindustrin har fortsatt att växa i EU och övriga världen. År 2011 utgjordes mer än en tredjedel av mervärdet i tillverkningsindustrins slutproduktion av just tjänster.

Även om produkttillverkning också ingår som en del av tjänsteproduktionen så är andelen av tillverkning inom tjänstesektorn tre gånger mindre än andelen tjänster inom tillverkningssektorn. Andelen tillverkning inom tjänstesektorn har dessutom inte ökat lika snabbt. Överlag ligger andelen tillverkning inom tjänstesektorn i EU på cirka 10 %.

Det finns ett stort samspel mellan tillverkade produkter och tjänster<sup>21</sup>. Tjänster i form av underhåll och träning är av högsta vikt för vissa komplexa tillverkade produkter. Andra tjänster som transporter är nödvändiga för slutförandet av tillverkade produkter men omfattas fortfarande av olika begränsningar på marknaden. Samtidigt ökar vikten av tjänster som finansiell förmedling, kommunikation, försäkring och specialiserade kunskapsintensiva företagstjänster för sofistikerad tillverkning. Den här utvecklingen är bara en av många förklaringar till den ökade andelen tjänster i den övergripande ekonomin<sup>22</sup>.

Samspelsförhållandet mellan produkter och tjänster utgör en allt större roll i ekonomin. Kommissionen kommer att undersöka hur gränssnittet mellan tillverkning och tjänster kan förbättras på den inre marknaden.

### 5.5. Fler förordningar, färre direktiv...

Under lång tid har man föredragit att använda direktiv i harmoniseringen av produktlagstiftning och det är med direktiven som instrument som den inre marknaden för industriprodukter har blivit en verklighet. Men idag när marknadsintegreringen är högre tillkommer nya utmaningar och de politiska målen har blivit mer ambitiösa.

I dagens allt komplexare värld har tillgången till informationen om produktregler blivit oerhört viktig. Kostnaderna i att hitta rätt information kan vara påtagliga. Detta gäller särskilt för den gränsöverskridande handeln. Tillgången till information kan fortfarande utgöra ett hinder på en enskild produktmarknad där direktiven är bindande för ett visst resultat men där varje medlemsstat kan besluta om metoderna. Den här flexibiliteten leder till att genomförandet och tillämpningen av EU-lagstiftningen varierar från land till land och därmed riskerar produktlagstiftningens övergripande enhetlighet. Den här risken är särskilt stor där koncepten är otydliga och bestämmelserna oprecisa, vilket ofta är fallet när man ska försöka ena intressena hos 28 eller fler länder. Faktum är att informationsbristen och skillnaderna i lagstiftningen kan utgöra påtagliga hinder för handeln inom EU och detta gäller förstås främst för små och medelstora företag. Situationen förenklas inte när företagen behöver kommunicera med flera myndigheter på flera olika språk.

En övergång från direktiv till förordningar innebär mindre byråkrati och större säkerhet för företagen. Kommissionen kommer från och med nu utifrån bedömningar från fall till fall att prioritera förordningar som instrument för unionslagstiftningen för företag och myndigheter. På så sätt undviker man nationella överregleringar och antalet överträdelser minimeras.

<sup>21</sup> Högnivågruppen för företagstjänster som föreslogs i kommissionens meddelande *På väg mot en inre marknadsakt* (KOM (2010) 608) diskuterar samspelet mellan produkter och tjänster. Slutrapporten förväntas våren 2014.

<sup>22</sup> Årsrapport om konkurrenskraften i EU 2013

## 5.6. ...och ett företagsvänligt synsätt på produktreglering

Mer behöver göras för att underlätta för företagens efterlevnad av EU-lagstiftningen för industriprodukter. Det är nödvändigt att hitta rätt balans mellan kostnaderna kring lagstiftningen och dess målsättningar. I dagsläget ställs företagen inför flertalet rättsakter som gäller samma produkter/tillverkare och gränserna mellan flera av rättsakterna är inte alltid så tydliga. Lagstiftningen kring den inre marknaden är spridd över hundratals direktiv som kan ha olika omfattningar, procedurer, metoder och liknande och som kan kräva extra genomföringsåtgärder.

Huvudfrågan för kommissionens prioriteringar är därmed att förenkla och förtydliga produktlagstiftningen. Det behövs en mer genomgående integrering av regelverket för den inre produktmarknaden. De typer av regelverk där vissa produkter omfattas av flera direktiv med lika eller olika offentliga intressen och som genomförs på olika sätt i de olika medlemsstaterna skulle allra helst reduceras genom att skapa en enda källa för lagstiftningen för tillverkare av en viss produktkategori. Detta skulle innebära att de många krav som gäller för en produktgrupp skulle kunna täckas av en enda enhetlig lagstiftning. På mellanlång till lång sikt bör målsättningen vara att göra genomgående förenklingar av lagstiftningen. Arbetet skulle också omfattas av ordentliga konsekvensbedömningar tillsammans med periodiska granskningar av lagstiftningen. På så sätt erkänner kommissionen de kumulativa effekter som uppstår från de frekventa ändringarna av den europeiska lagstiftningen. Man erkänner också industrins omedelbara behov av perioder av stabil lagstiftning där ändringar sker gradvis snarare än där omvälvande och frekventa ändringar görs på den harmoniserade produktlagstiftningen.

Det är också viktigt att standarderna inte bara utgörs av företagsvänliga regler utan också undviker att fragmentera marknaden. Eftersom kommissionen har begränsade möjligheter att ingripa i standardiseringsprocessen uppmuntras medlemsstaterna till att delta aktivt i utvecklingen av standarder för att undvika sådana fall där standarderna endast ifrågasätts i processens slutskede.

Kommissionen kommer vid periodiska granskningar av sektorslagstiftningen överväga om det är möjligt att gruppera om lagstiftningen med annan lagstiftning som gäller samma produktkategori.

## 5.7. Den globala marknaden

Det kommer bli allt viktigare att ta itu med de regelmässiga hindren i takt med att världen blir allt mer multipolär och nya centrum för ekonomisk utveckling och handel med egna lagmiljöer uppstår i länderna där utvecklingen nu går snabbt.

Tidigare har EU kunnat vara säker på att ha en attraktiv lagstiftning eftersom efterlevnaden av EU:s lagstiftning erbjöd åtkomst till en av världens största varuimportörer. Den inre marknads storlek gjorde EU till "normgivare" på den internationella banan. Men för att EU och EU:s företag ska kunna förbli konkurrenskraftiga och ha tillgång till de bästa möjligheterna måste EU:s aktörer inse att situationen håller på att förändras och att det krävs anpassning till dagens verklighet. EU-företagens internationella konkurrenskraft måste få ta större plats i utvärderingen av den befintliga EU-lagstiftningen och när nya initiativ ska övervägas.

EU:s samspel varierar mellan olika handelspartners. Målet i samspelet med länder som önskar att bli medlemmar i EU och för grannländerna är att lagstiftningen anpassas helt till EU:s regelmodell. Målsättningen för mer avlägsna partners kan inte

vara riktigt lika ambitiös, men även här strävar man efter konvergens i lagstiftningen. Med den här typen av konvergens i lagstiftningen uppstår större fördelar i de ekonomiska operatörernas perspektiv jämfört med överenskommelser om ömsesidigt erkännande, särskilt vad gäller den juridiska säkerheten.

I en global miljö där tarifferna blir allt lägre är det de regelmässiga hindren och hindren bakom gränserna som ger upphov till industrins större och påtagliga kostnader i form av administration och efterlevnad. EU behöver förnya de strategiska dialogerna med de viktigare tredje länderna med syftet att skapa ömsesidig tillit och mer förutsägbara utvecklingar i lagstiftningen. På så sett får industrin ett viktigt instrument i planeringen inför framtiden.

EU förhandlar redan om fria handelsavtal med viktiga industriländer. Förhandlingarna skapar möjligheter att minska de regelmässiga hindren mellan viktiga handelspartners och säkerställer samtidigt ett starkt skydd av de offentliga intressena. Processen ger en bredare inblick i potentiella gemensamma globala produktregelverk. För EU innebär det större åtkomst till viktiga växande marknader med stor ekonomisk tillväxt och efterfrågan.

Ett transatlantiskt handelsavtal där de traditionella handelshindren avskaffas för produkter och tjänster skulle utgöra ett stort steg i riktning mot globala regelverk. Kostnaderna förknippade med efterlevnaden av lagstiftningen skulle kunna sänkas företag i alla delar av ekonomin. Om en gemensam transatlantisk lagstiftning kunde antas för ny teknik skulle man kunna spara miljoner och börja definiera öppna globala standarder och förordningar för framtidens industrier.

EU bör fortsätta att främja internationell konvergens av lagstiftning och tekniska standarder för industriprodukter och samtidigt säkra starkt skydd av de offentliga intressena. Kommissionen bör säkerställa ett större fokus på EU-lagstiftningens påverkan på EU-företagens internationella konkurrenskraft.
--

## 6. SLUTSATS

Den inre marknaden är idag välutvecklad och välintegrerad men måste trots detta fortsätta att utvecklas för att hålla jämna steg med 2000-talets teknik- och samhällsutmaningar. Men det här utvecklingsbehovet måste balanseras mot industriaktörernas begäran om perioder av stabil lagstiftning utan omsvepande lagändringar. Kommissionen kommer därför på lång sikt att fokusera på att konsolidera lagstiftningen och stärka kontrollen av efterlevnad utan att skapa ytterligare bördor för industrin. Kommissionen kommer att arbeta fram ett laginitiativ med harmoniserade metoder för ekonomiska sanktioner och ett gemensamt ramverk för saluföringen av produkter utifrån beslut 768/2008/EG.