

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

28. marts 2007

Sag 07/04926
phe-ebst

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om procedurer for anvendelsen af visse nationale tekniske forskrifter på produkter, der markedsføres lovligt i en anden medlemsstat, og om ophævelse af beslutning nr. 3052/95/EF – KOM (2007) 36 endelig

Grundnotatet er oversendt til Folketingets Erhvervsudvalg.

Resumé

Kommissionen har den 14. februar 2007 fremlagt et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om procedurer for anvendelsen af visse nationale tekniske forskrifter på produkter, der markedsføres lovligt i en anden medlemsstat, og som ikke er omfattet af fællesskabslovgivning (det uharmoniserede område).

Forslaget er en del af en samlet ”pakke” for det indre marked, der har til formål at forbedre det indre markeds funktion på vareområdet samt forenkle og modernisere regler og principper i overensstemmelse med Fællesskabets strategi for bedre regulering.

Forslaget skal ses på baggrund af, at der fortsat er en række hindringer for den fri bevægelighed af varer i EU's indre marked. Hindringerne skyldes bl.a., at princippet om gensidig anerkendelse har vist sig ikke at fungere tilstrækkelig effektivt i praksis til trods for bestemmelserne i traktatens artikel 28 og 30. Undersøgelser viser således, at der fortsat er mange problemer for virksomhederne, særligt små og mellemstore virksomheder, med at sælge og markedsføre deres varer i medlemslandene, selvom varen allerede er lovligt markedsført i et andet medlemsland.

Forslaget styrker princippet om gensidig anerkendelse ved at fastlægge en særlig procedure for medlemslandenes myndigheder i tilfælde, hvor myndigheden har til hensigt at forbyde eller begrænse adgangen til på det nationale marked at sælge eller markedsføre en vare, som ikke er omfattet af fællesskabslovgivning, selvom varen allerede er lovligt markedsført i et andet medlemsland.

Forslaget koncentrerer sig særligt om bevisbyrden ved at fastlægge en særlig procedure for medlemslandenes myndigheder, der skal iagttages, når myndighederne har til hensigt med hjemmel i den nationale lovgiv-

ning at forbyde eller begrænse adgangen til at markedsføre en vare, som allerede er lovligt markedsført i et andet medlemsland.

Forslaget indeholder desuden bestemmelser om etablering af et eller flere "produktkontaktpunkter" i hvert land. Kontaktpunkternes hovedopgave består i at forsyne virksomheder og andre medlemslandes myndigheder med oplysninger om gældende nationale tekniske forskrifter.

Forslaget har hjemmel i TEF artikel 37 og 95, hvilket medfører, at Rådet med kvalificeret flertal træffer afgørelse i fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, jf. artikel 251.

Kommissionen foretog en samlet præsentation af indre markedsinitiativerne, herunder nærværende forslag, på rådsmøde (Konkurrenceevne) den 19. februar 2007. Forslaget er sat på dagsordenen for rådsmøde (Konkurrenceevne) den 21.-22. maj 2007 med henblik på mulig politisk enighed.

1. Baggrund og indhold

Fri bevægelighed af varer er et væsentligt element i EU's indre marked. Artikel 28 fastlægger derfor et forbud mod kvantitative importrestriktioner mellem EU's medlemslande. I TEF artikel 30 åbnes der dog mulighed for undtagelsesvis at indføre forbud eller restriktioner, hvis disse restriktioner er begrundet i særlige hensyn til den offentlige sikkerhed og sundhed.

Et medlemsland kan med andre ord som hovedregel ikke begrænse eller forbyde salg på sit område af en vare, som ikke er omfattet af nogen fællesskabslovgivning, når varen allerede lovligt er markedsført i et andet medlemsland. Dette gælder, selvom varen er fremstillet efter andre tekniske regler end dem, der gælder i det medlemsland, hvor varen ønskes markedsført. Begrænsninger i den fri varebevægelighed er således forbudt, medmindre restriktionerne kan begrundes i tvingende almene hensyn, er ikke-diskriminerende og desuden nødvendige og proportionale i forhold til at opnå det/de tilsigtede mål.

Dette princip, som følger af ovennævnte artikler 28 og 30 i TEF, og som desuden har baggrund i EF-domstolens praksis, kaldes princippet om gensidig anerkendelse.

Princippet om gensidig anerkendelse fungerer imidlertid ikke tilstrækkeligt effektivt i praksis til trods for traktatens bestemmelser. Undersøgelser viser således, at der fortsat er mange problemer for virksomhederne, særligt små og mellemstore virksomheder, med at sælge og markedsføre deres varer i andre medlemslande. Medlemslandene anvender således i mange tilfælde ikke princippet om gensidig anerkendelse, bl.a. fordi myndighederne ofte ikke har tilstrækkeligt kendskab til princippet, ligesom der også hersker uklarhed om anvendelsesområdet og bevisbyrden.

Desuden mangler virksomhederne også viden om princippet om gensidig anerkendelse.

Disse problemer medfører hindringer for den fri bevægelighed af varer, som er en af grundpillerne i EU's indre marked, og har stor betydning for særligt de små og mellemstore virksomheders mulighed for at afsætte deres varer i andre medlemslande.

I sin meddelelse til bl.a. Rådet og Europa-Parlamentet om Indre Markedsstrategien for 2003-2006 pegede Kommissionen derfor på en række problemer vedrørende anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse på det uharmoniserede vareområde. Kommissionen nævnte samtidig, at muligheden for at fastsætte lovgivning på området for derved at sikre den fri varebevægelighed i det europæiske fællesskab ville blive undersøgt.

Ganske vist fastsætter 98/34-direktivet (informationsproceduredirektivet – tidligere direktiv 83/189/EØF) en informationsprocedure for medlemslandene for så vidt angår nye tekniske standarder og forskrifter. I henhold til direktivet har medlemslandene således pligt til, inden de vedtager en ny teknisk forskrift, at sende et udkast til Kommissionen, som herefter informerer de andre medlemslande om udkastet. Herved får Kommissionen og de andre medlemslande mulighed for at fremkomme med indsigelser, hvis et medlemsland vil gennemføre nationale regler, der vurderes at indebære en ulovlig hindring for den fri varebevægelighed, eller fx ikke indeholder en klausul om gensidig anerkendelse. 98/34-direktivet er dog ikke tilstrækkeligt til at sikre den fri varebevægelighed i medlemslandene.

Desuden blev der i 1995 med Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om indførelse af en ordning for gensidig information om nationale foranstaltninger, der fraviger princippet om frie varebevægelser inden for Fællesskabet (beslutning 3052/95/EØF), indført en pligt for medlemslandene til at underrette Kommissionen, hvis medlemslandene træffer foranstaltninger, der fraviger princippet om fri varebevægelighed i EU's indre marked. Beslutningen har imidlertid ikke virket efter hensigten.

Med henblik på at styrke princippet om gensidig anerkendelse og skabe større klarhed over rettigheder og pligter for medlemslandene har Kommissionen den 14. februar 2007 fremlagt et forslag til forordning om procedurer for anvendelsen af visse nationale tekniske forskrifter på produkter, der lovligt er markedsført i en anden medlemsstat, og som ikke er omfattet af fællesskabslovgivning (produkter på det uharmoniserede område).

Forslaget har hjemmel i TEF artikel 37 og 95, hvilket medfører, at Rådet med kvalificeret flertal træffer afgørelse i fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, jf. artikel 251.

Forslagets anvendelsesområde

Forslaget omfatter ifølge artikel 2 medlemslandenes afgørelser vedrørende alle industri-, landbrugs- og fiskeriprodukter, som lovligt er markedsført i en anden medlemsstat på grundlag af tekniske regler, der ikke er genstand for harmonisering på fællesskabsniveau. Forslaget indeholder imidlertid en række undtagelser fra anvendelsesområdet, bl.a. på produkt-sikkerheds- og fødevareområdet.

Undtaget fra forslaget er således ifølge artikel 3 foranstaltninger, som medlemslandene træffer med hjemmel i:

- 1) artikel 8, stk. 1, d), e) eller f) i direktiv 2001/95/EC om produkt-sikkerhed i almindelighed,
- 2) artikel 50, stk. 3, a) i forordning 178/2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen m.v.,
- 3) artikel 54 i forordning 882/2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarelovgivningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes, samt
- 4) artikel 14 i direktiv 2004/49/EC om jernbanesikkerhed i EU m.v.

Herudover gælder forslaget ikke for systemer og udstyr, som er omfattet af:

- 5) direktiv 96/48/EC om interoperabilitet i det transeuropæiske jernbanesystem for højhastighedstog samt
- 6) direktiv 2001/16/EC om interoperabilitet i det transeuropæiske jernbanesystem for konventionelle tog.

Forslagets indhold

Forslaget fastlægger i artikel 4 - 6 de krav, som medlemslandenes myndigheder skal overholde i tilfælde, hvor myndigheden har til hensigt at forbyde eller begrænse adgangen til på det nationale marked at sælge eller markedsføre en vare, som ikke er omfattet af fællesskabslovgivning, selvom varen allerede er lovligt markedsført i et andet medlemsland. Forslaget koncentrerer sig særligt om bevisbyrden, som påhviler den nationale myndighed, der har til hensigt at forbyde eller begrænse adgangen til at sælge varen i det pågældende medlemsland.

Herudover indeholder forslagets artikel 7 - 8 bestemmelser om etablering af et eller flere såkaldte ”produktkontakt punkter” i hvert land. Formålet med kontaktpunkterne er at sikre bedre forhåndsinformation til virksomhederne om de gældende tekniske produktregler samt en bedre og mere regelmæssig dialog mellem landenes myndigheder. Kontaktpunkternes hovedopgave består således i at give information og rådgivning til virksomheder og myndigheder i andre medlemslande om de konkrete tekniske regler, der gælder i det pågældende medlemsland.

Forslaget indeholder desuden en bestemmelse om muligheden for at etablere et elektronisk informationsudvekslingssystem, der kan lette informa-

tionsudvekslingen mellem kontaktpunkterne, jf. artikel 9. Systemet vil i givet fald blive etableret af Kommissionen.

Endelig indeholder forslaget bestemmelser om en rapporteringsordning samt en bestemmelse om ophævelse af beslutning 3052/95/EØF om indførelse af en ordning for gensidig information om nationale foranstaltninger, der fraviger princippet om frie varebevægelser inden for Fællesskabet.

Som en ledsageforanstaltning til forslaget skal der udarbejdes en detaljeret liste over varer, som princippet om gensidig anerkendelse finder anvendelse på. Listen udarbejdes af Kommissionen i samarbejde med medlemslandene og er tænkt som en hjælp til de nationale myndigheder ved vurderingen af, om en vare er omfattet af princippet om gensidig anerkendelse. Listen offentliggøres på et websted, der skal oprettes efterfølgende.

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet skal i henhold til TEF artikel 251 udtale sig om forslaget. Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

3. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet målet med forslaget ikke i tilstrækkelig grad vil kunne opnås af medlemsstaterne selv.

Til trods for traktatens bestemmelser om den fri bevægelighed af varer og bestemmelserne om gensidig anerkendelse viser en række undersøgelser i medlemslandene tydeligt, at der fortsat er mange barrierer for den fri bevægelighed af varer, bl.a. fordi princippet om gensidig anerkendelse ikke fungerer tilstrækkelig effektivt. Meget få medlemslande har klare regler og procedurer for gensidig anerkendelse af varer, der allerede lovligt er markedsført i et andet medlemsland. Hertil kommer, at medlemslandene heller ikke nødvendigvis har en interesse i at fastlægge sådanne regler.

Kommissionen finder det derfor nødvendigt at gennemføre regler på fællesskabsniveau, der kan begrænse de mange ulovlige barrierer og sikre en mere effektiv gennemførelse af den fri varebevægelighed i EU's indre marked.

Regeringen kan på det foreliggende grundlag tilslutte sig Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

4. Gældende dansk ret

Der findes ikke særskilt dansk ret på området i form af love eller bekendtgørelser om princippet og proceduren for gensidig anerkendelse. En lang række retsakter indeholder imidlertid en klausul om gensidig anerkendelse.

5. Høring

Forslaget blev sendt i bred høring i Specialudvalget for Vækst og Konkurrenceevne den 23. februar 2007 med svarfrist den 7. marts 2007.

Følgende parter har haft bemærkninger til forslaget: Dansk Industri (DI), Landsorganisationen i Danmark (LO), Dansk Erhverv, HTS Handel, Transport og Service, Danske Maritime samt Forbrugerrådet.

Dansk Industri støtter lovgivning omkring anvendelse af gensidig anerkendelse i praksis, herunder også, at Kommissionen nu har valgt en forordning som instrument, der sikrer, at bestemmelserne bliver ensartet implementeret i national ret.

Efter DI's opfattelse bør det grundlæggende princip om gensidig anerkendelse imidlertid fremgå klarere af forordningsteksten, ligesom DI finder, at der bør indgå en bestemmelse om, at medlemslandet skal undersøge, om oprindelseslandets regler tjener samme formål og ikke alene gå ud fra en vurdering af egne reglers proportionalitet.

DI understreger endvidere, at den foreslåede produktliste kun må være vejledende, da man ellers risikerer, at enkelte områder eller ny teknologi falder uden for bestemmelserne. Forordningen bør således gælde som en paraply for alle produkter, hvis bestemmelser ikke er omfattet af harmoniseret lovgivning.

DI vil i forbindelse med drøftelse af forordningen gerne rejse spørgsmålet om, hvorvidt forordningsforslaget finder anvendelse på de områder, som er dækket af særlige nationale bestemmelser, der går videre end de fælleseuropæiske bestemmelser, der er fastsat i en række direktiver (minimumsharmonisering).

DI har herudover en række specifikke kommentarer og forslag til præciseringer af de enkelte artikler i forslaget.

Landsorganisationen i Danmark (LO) oplyser, at man generelt er positiv over for forslagene i indre markedspakken men understreger, at forslagene ikke må forringe beskyttelsen af almene hensyn ikke mindst til forbrugere og arbejdstagernes sikkerhed og sundhed. LO ser derfor med skepsis på reglen om bevisbyrdens placering i forslaget. Hvis de kompetente myndigheder i importlandet har velbegrundede formodninger om, at en vare, som er markedsført i en anden medlemsstat, kan medføre en unødvendig risiko for forbrugerens eller arbejdstagerens sikkerhed og sundhed, bør det være op til fabrikanten eller myndighederne i det land, hvor varen er produceret, at bevise, at risikoen ikke berettiger et forbud mod eller en begrænsning af varens adgang til importlandet. For at undgå misbrug af disse regler, bør der være mulighed for særligt hurtige klageprocedurer og passende sanktioner for misbrug.

Desuden understreger LO betydningen af en bedre implementering.

Dansk Erhverv kan overordnet tilslutte sig et ensartet regelsæt inden for EU, som skaber fællesskabsrammer for markedsføring, der støtter den indre markedslovgivning om varenes frie bevægelighed. Desuden anerkendes behovet for at ensarte processerne omkring visse nationale tekniske regler på produkter samt sikre koordineringen mellem de enkelte medlemslande og skabe en ensartet praksis inden for markedsområderne.

Dansk Erhverv finder det samtidig vigtigt, at der ikke sker en forøgelse af de administrative processer i de enkelte medlemslande, samt at der bliver givet god tid til omstilling (lange overgangsperioder). Det er desuden vigtigt, at der gives ensartede og brugbare muligheder for at fjerne oplysninger om produkter, når disse ikke længere frembyder risiko for markedet.

HTS Handel, Transport og Service støtter forslaget, da det kan være med til at styrke det indre marked.

Danske Maritime har på baggrund af et svar fra Kommissionen på en forespørgsel fra Karin Riis-Jørgensen, Europa-Parlamentet, om sikkerhedsventiler på danske skibe udtrykt bekymring for, at Kommissionen ikke anser det for sit ansvar, at medlemsstater tillader salg og brug af maritimt udstyr, selvom det er forbudt i andre medlemsstater som følge af korrekt anvendelse af en sikkerhedsklausul. Skulle denne opfattelse af det indre marked komme til at gælde andre områder med sikkerhedsklausuler, er det opfattelsen, at en væsentlig del af ideen med det indre marked vil gå tabt. Danske Maritime ønsker på denne baggrund en drøftelse af, hvad man fra dansk side kan/vil gøre ved det, og hvordan man kan sikre imod sådanne situationer.

Forbrugerrådet oplyser, at der savnes et notat, der redegør for, hvilke produktgrupper, der måtte være særligt sårbare, og hvad et sådant forslag om gensidig anerkendelse betyder for disse produktgrupper – herunder, om kravene er højere i Danmark end i andre lande.

Forbrugerrådet støtter i øvrigt ikke nationale regler, der går ud på at beskytte national produktion mod udenlandsk konkurrence, men det fremgår af konsekvensanalysens resumé, at man stort set kun beskæftiger sig med problemer set fra erhvervssiden, selvom man måtte forvente, at en analyse havde en objektiv tilgang til problematikken. Der er ingen omtale af eventuelle forbrugerproblemer, omend der næppe er tale om mangel på varer eller diversitet. Forbrugerrådet savner endelig overvejelser om, hvorvidt nationale forbrugerregler måtte være legitime (uden at være dækket af EF-traktatens artikel 30), samt overvejelser om, hvorvidt den nationale køber, der kender reglerne i sit eget land, skulle have kendskab til reglerne i andre lande.

Forbrugerrådet oplyser afslutningsvis, at man vil vende tilbage senere i processen.

6. Andre landes holdninger

Medlemslandenes foreløbige tilkendegivelser har generelt været positive. En lang række lande har således udtrykt tilfredshed med Kommissionens initiativ, som vil medvirke til at forbedre funktionen af det indre marked betydeligt. Samtidig har flere lande - herunder Danmark - understreget vigtigheden af, at de eksisterende niveauer for sikkerhed, sundhed og miljø ikke forringes, og at forslaget medfører så få administrative byrder for myndighederne som muligt.

7. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er umiddelbart positiv overfor Kommissionens forslag, der vil kunne medvirke til at reducere barriererne for den fri varebevægelighed i EU's indre marked og gøre det lettere for virksomhederne at afsætte deres allerede lovligt markedsførte varer i andre medlemslande.

Samtidig lægger regeringen vægt på, at det danske niveau for miljø, sikkerhed, sundhed og forbrugerbeskyttelse ikke forringes, og at de administrative byrder for myndighederne begrænses mest muligt.

8. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forordningen er umiddelbart gældende i medlemslandene, når den træder i kraft. På det foreliggende grundlag og på baggrund af en høring af samtlige ministerier vurderes det, at forordningsforslaget ikke vil have lovgivningsmæssige konsekvenser for gældende love og bekendtgørelser. En lang række retsakter indeholder imidlertid en klausul om gensidig anerkendelse, som efter forordningens ikrafttræden ikke længere vil være nødvendig.

Forordningen indeholder imidlertid også et forslag om at ophæve beslutning nr. 3052/95/EF om indførelse af en ordning for gensidig information om nationale foranstaltninger, der fraviger princippet om frie varebevægelser inden for Fællesskabet. Der er derfor behov for at ophæve cirkulære nr. 145 af 11. september 1996 om anmeldelse til Europa-Kommissionen af visse import- og markedsføringsforbud.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget har ikke i sig selv budgetmæssige konsekvenser på EU's budget. Men gennemførelsen af forslaget kræver, at der oprettes en liste over produkter, som princippet om gensidig anerkendelse finder anvendelse på, samt at der oprettes et websted, hvor listen gøres tilgængelig.

Denne del af forslaget indebærer anslåede udgifter på EU's budget på i alt 1,7 mio. EUR og personaleressourcer på 1,4 mio. EUR fra 2007 og de følgende år. Danmark betaler ca. 2 pct. af EU's udgifter, svarende til en statslig udgift på ca. 255.000 kr. årligt (prisniveau 2007).

Det vurderes, at forslaget vil medføre mindre statsfinansielle udgifter som følge af den administrative procedure, der er fastlagt i forslaget. Det

nærmere omfang af de statsfinansielle konsekvenser er ved at blive kortlagt.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes at have samfundsøkonomiske konsekvenser i positiv retning, idet forslaget indebærer lettere adgang for såvel danske virksomheders eksport af varer til andre EU-lande som udenlandske virksomheders adgang til at afsætte varer på det danske marked.

Forslaget vurderes ligeledes at kunne styrke incitamenterne til virksomhedernes innovation, ligesom det øgede konkurrencepres vil kunne medføre bedre og billigere varer for forbrugerne.

10. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget vurderes umiddelbart at kunne lette de administrative byrder for erhvervslivet, idet forslaget har til formål at sikre lettere adgang for virksomhederne til at afsætte varer på EU's indre marked.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Nærhedsnotat er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 12. marts 2007.