

Remissyttrande – Kompletterande bestämmelser till EU:s cyberresiliensförordning SOU 2025:115

Sammanfattning

Konsumentverket konstaterar att myndigheten kommer att behöva resurser för att utföra det nya uppdraget som innebär marknadskontroll inom ett för myndigheten helt nytt område.

Gällande sanktionsavgifter anser Konsumentverket att det bör ges möjlighet att ansöka om sanktionsavgift hos domstol i de fall där prövningen av sanktionsavgiften samtidigt grundar sig i en överträdelse av harmoniserad sektorslagstiftning. Konsumentverket anser också att det bör vara möjligt att överlämna mottagande och indrivning av sanktionsavgift till en annan myndighet.

Konsumentverkets roll som marknadskontrollmyndighet under cyberresiliensförordningen

Konsumentverket utpekas som marknadskontrollmyndighet under Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/2847 av den 23 oktober 2024 om övergripande cybersäkerhetskrav för produkter med digitala element (cyberresiliensförordningen) för de produkter som Konsumentverket utövar tillsyn över enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1689 av den 13 juni 2024 om harmoniserade regler för artificiell intelligens (AI-förordningen). Det innebär att i de fall leksaker eller personlig skyddsutrustning innehåller AI-system som klassas som hög risk kommer Konsumentverket även att utöva tillsyn över produkternas cybersäkerhet enligt cyberresiliensförordningen.

Detta tycks som en naturlig ordning när det gäller tillsynen över själva personsäkerheten hos produkterna med fokus på risker i form av fysisk personskada. Cybersäkerhet kan leda till sådana säkerhetsrisker om utomstående får åtkomst till produkternas uppkopplade system och t.ex. kan fjärrstyra produkterna och stänga av och sätta på funktioner som kan leda till fysiska säkerhetsrisker. Fysiska säkerhetsrisker är den typen av risker som Konsumentverket i nuläget huvudsakligen hanterar och som Konsumentverket

även huvudsakligen kommer att hantera under AI-förordningen. Även psykologiska säkerhetsrisker finns inom Konsumentverkets tillsynsområde, men det är ändå fokus på vilken skada en produkt kan åsamka en person.

Cybersäkerhet innefattar dock även informationssäkerhet och risker som uppstår för att utomstående kan komma åt data som lagras i eller upphämtas genom produkten, t.ex. genom en kamera, röstinspelning, insamling av personlig hälsodata eller genom att produkten ger tillgång till extern data. När utomstående kan komma åt sådan information handlar det om integritets- och dataintrång och detta är något som faller utanför den personsäkerhet som Konsumentverket just nu utövar tillsyn över under harmonierad lagstiftning (leksaker och personlig skyddsutrustning) och som kommer att hanteras enligt den föreslagna tillsynen under AI-förordningen.

Cyberresiliensförordningen öppnar inte upp för några undantag från utpekandet av marknadskontrollmyndigheter under artikel 52.14. De marknadskontrollmyndigheter som utsetts enligt artikel 6 i AI-förordningen för AI-system med hög risk ska utgöra marknadskontrollmyndighet för samma produkter under cyberresiliensförordningen.

För Konsumentverkets del blir det således fråga om att hantera en helt ny risktyp i form av informationssäkerhetsrisker. Även om huvudansvaret under cyberresiliensförordningen föreslås uppdras åt Post- och telestyrelsen kommer Konsumentverket behöva bygga upp kompetens för att kunna hantera de ärenden som verket ska ansvara för.

Eftersom det inte går att göra några undantag och på nationell nivå besluta om att låta vissa delar av tillsynen hanteras av någon annan myndighet, måste den föreslagna ansvarsfördelningen accepteras. Dock kommer det i praktiken vara viktigt att Konsumentverket har möjlighet att vända sig till Post- och telestyrelsen när det gäller bedömning av risker inom informationssäkerhet. Det blir i det sammanhanget viktigt att Post- och telestyrelsen har tillräckliga resurser för att hantera ett sådant rådgivningsuppdrag. Som konstaterades ovan kommer dock även Konsumentverket behöva extra resurser för att bygga upp grundläggande kompetens för att kunna bedriva tillsyn inom detta helt nya område och för samarbetet med Post- och telestyrelsen.

Artikel 52.8 i cyberresiliensförordningen stadgar att medlemsstaterna ska säkerställa att de utsedda marknadskontrollmyndigheterna har tillräckliga ekonomiska och tekniska resurser, inbegripet vid behov verktyg för automatisk databehandling samt personalresurser med nödvändig cybersäkerhetskompetens för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt denna förordning. Konsumentverket vill lyfta att detta stadgande även måste omfatta de marknadskontrollmyndigheter som tilldelats ett mer begränsat ansvar under förordningen, eftersom det krävs specialkompetens för att hantera detta uppdrag.

Produkter med digitala element som faller inom Konsumentverkets tillsynsområde

Avsnittet ovan hanterar ansvarsområden som Konsumentverket inte tidigare haft, medan detta avsnitt hanterar sådana ansvarsområden som Konsumentverket har i nuläget, men där ansvaret enligt förslaget kommer att delas med Post- och telestyrelsen när produkter innehåller digitala element. När det handlar om leksaker och personlig skyddsutrustning utan AI-system med hög risk eller sådana produkter som endast omfattas av EU:s allmänna produktsäkerhetsförordning (GPSR) (så som t.ex. barnartiklar, sportartiklar, möbler, o.s.v.) utövar Konsumentverket tillsyn över själva produktsäkerheten medan Post- och telestyrelsen föreslås utöva tillsyn över cybersäkerheten under cyberresiliensförordningen.

Sedan tidigare har Konsumentverket t.ex. delat tillsynsansvar med Kemikalieinspektionen och Elsäkerhetsverket över leksaker där de olika myndigheterna hanterar olika risker avseende en och samma produkt. Förutsättningarna för det delade tillsynsansvaret har varit ett mycket noggrant förberett samarbete med gemensam planering, författande av en gemensam handbok för ärendehantering, frekventa möten och kontinuerlig kommunikation. Ett lika noggrant förberett och genomarbetat samarbete kan komma att krävas även inom cybersäkerhetsområdet.

När det gäller cyberresiliens i förhållande till harmoniserad produktsäkerhetslagstiftning och GPSR blir situationen sådan att två olika förordningar kan komma att tillämpas samtidigt på en och samma produkt utifrån samma säkerhetsbrist. Sanktioner kan i teorin utfärdas under både relevant produktsäkerhetslagstiftning och cyberresiliensförordningen för samma produkt och samma sårbarhet. En brist i produktens cyberresiliens kan, så som nämnades i föregående avsnitt, leda till både informationssäkerhetsincidenter med t.ex. extern åtkomst till data, men också fysiska säkerhetsrisker om produkten t.ex. slutar fungera och därmed åsamkar konsumenten skada. Konsumentverket uppfattar att Post- och telestyrelsen i den situationen hanterar cybersäkerhetsrisken, medan Konsumentverket hanterar den fysiska säkerhetsrisken som kan leda till personskada och då tillämpar relevant produktsäkerhetslagstiftning. Det är därför av stor vikt att alla inblandade myndigheter vet vilka produkter respektive myndighet arbetar med och att myndigheterna har information om varandras insatser för att undvika överlappningar och orimligt stränga sanktioner för näringsidkare. Ett nära och väl organiserat samarbete måste utvecklas och alla inblandade myndigheter måste ha tillräckliga resurser för att kunna utarbeta och upprätthålla ett sådant samarbete.

Sanktionsavgifter

Utredningen föreslår att sanktionsavgifter ska beslutas av marknadskontrollmyndigheten. Enligt samtliga av de produktsäkerhetslagstiftningar som i nuläget tillämpas hos Konsumentverket beslutas sanktionsavgifter av förvaltningsdomstol efter ansökan från Konsumentverket. Konsumentverket ser fördelar med denna ordning även i förhållande till cyberresiliensförordningen. Om Konsumentverket ska tillämpa både produktsäkerhetslagstiftning och cyberresiliensförordningen samtidigt och ålägga sanktionsavgifter enligt båda lagstiftningarna blir det en komplicerad situation om den ena sanktionsavgiften ska beslutas av myndigheten och den

andra av domstol. Det kan bli svårt att tillse att de sanktionsavgifter som påförs motparten blir proportionerliga om två olika instanser ska fatta beslut. Beroende på överträdelsens karaktär kan det också bli nödvändigt att göra en sammanvägd bedömning och beakta både produktsäkerhetslagstiftning och cyberresiliensförordningen för att besluta om en enda samlad sanktionsavgift. Detta skulle inte bli möjligt om sanktionsavgiften ska beslutas av två olika instanser.

I 4 kap. 7 § i förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om artificiell intelligens i SOU i 2025:101 föreslås att sanktionsavgifter ska beslutas av myndigheten, men inte i de fall då prövningen av sanktionsavgiften samtidigt grundar sig i en överträdelse av harmoniserad sektorslagstiftning avseende bl.a. leksaker och personlig skyddsutrustning. Om en sådan lösning skulle väljas även vid anpassningen till cyberresiliensförordningen undviks problemet med att två olika förfaranden kan komma att behöva användas i ett och samma ärende.

I 20 § i förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s cyberresiliensförordning föreslår utredningen att sanktionsavgiften ska betalas till och drivas in av marknadskontrollmyndigheten. Konsumentverket har inte i andra sammanhang ansvar för att ta emot betalning av och driva in sanktionsavgifter. Konsumentverket skulle föredra om det lämnas öppet för myndigheterna att själva välja om mottagande av betalning och indrivning av sanktionsavgifter ska kunna lämnas till annan myndighet, så som t.ex. Kammarkollegiet. En möjlighet att kunna överlämna mottagande och indrivning av avgiften till en annan myndighet har bl.a. införts i 3 kap. 21 § i lag (2024:954) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om digitala tjänster.

Detta yttrande har beslutats av Joachim Allard, avdelningschef. I handläggningen har också utredare Jonas Eriksson, utredare Jens Hagberg samt föredragande jurist Catrine Niiranen Tengqvist deltagit.

.....
Joachim Allard
Beslutande

.....
Catrine Niiranen Tengqvist
Föredragande