

Remissyttrande – Anpassningar till AI-förordningen (SOU 2025:101)

Konsumentverket avger följande remissyttrande

Konsumentverkets roll som marknadskontrollmyndighet under AI-förordningen

Det framstår som naturligt att Konsumentverket utpekas som marknadskontrollmyndighet under Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1689 av den 13 juni 2024 om harmoniserade regler för artificiell intelligens (AI-förordningen) för de produkter under EU:s harmoniseringslagstiftning som Konsumentverket redan utövar tillsyn över (d.v.s. leksaker och personlig skyddsutrustning för privat bruk), eftersom utpekandet följer huvudregeln i Art. 74.3 i AI-förordningen.

Konsumentverket har inte hittills behövt hantera produkter med integrerade AI-system eller komponenter och det är i nuläget svårt att uppskatta i vilken omfattning leksaker och personlig skyddsutrustning med AI kommer att introduceras på marknaden framöver. Myndighetens marknadskontroll har dock omfattat personlig skyddsutrustning där utrustningens funktion styrs av mjukvara baserat på signaler från sensorer i utrustningen. Europeiska standardiseringsarbeten pågår inom detta område och det ligger mycket nära till hands att systemen som styr dessa utrustningar utvidgas så att de utgör AI-system. En närliggande och kanske mindre riskfylld användning av AI-system för personlig skyddsutrustning kan vara att ny mjukvara till utrustningarna utvecklas med AI-system baserat på inspelad sensordata från utrustningar som är i bruk. Konsumentverkets förståelse är att sådan utrustning inte kommer att utgöra AI-system med hög risk, men ändå dra nytta av AI-teknik. Personlig skyddsutrustning där AI finns integrerat i utrustningen kommer, vad Konsumentverket kan bedöma, i de allra flesta fall utgöra AI-system med hög risk enligt artikel 6.1 i AI-förordningen.

Behovet av ytterligare resurser styrs av hur denna utveckling ser ut för leksaker och personlig skyddsutrustning. Oberoende av utvecklingstakten kommer dock Konsumentverket ha ett behov av utökade resurser för att förbereda rollen som marknadskontrollmyndighet under AI-förordningen, delta i utvecklingen av samordningsfunktionen och så småningom sköta själva ärendehantering.

Konsumentverket tillstyrker därför utredningens bedömning om ett ökat resursbehov om ca 1 till 2 års-arbetskrafter och behovet av ett initialt tillskott om 2 miljoner kronor per år från 2026.

Post- och telestyrelsens roller under AI-förordningen

Konsumentverket tillstyrker förslaget att tilldela rollerna som marknadskontrollmyndighet med huvudsakligt ansvar, samordnande marknadskontrollmyndighet samt gemensam kontaktpunkt till Post- och telestyrelsen (PTS) med beaktande av myndighetens kompetensområde och nuvarande marknadskontrollansvar. Det är positivt att ansvaret under AI-förordningen därmed, i stor utsträckning koncentreras hos en och samma myndighet.

Komplexa frågor kring gränsdragning mellan marknadskontrollmyndigheternas behörigheter och rent tekniska frågeställningar kring AI-systemens funktion kommer med all sannolikhet frekvent uppkomma. Konsumentverket ser därför PTS samordnande roll för överlappande marknadskontrollärenden samt ansvaret att stödja andra myndigheter med AI-expertis som mycket viktiga ansvarsområden. Det är därför av stor vikt att tillräckliga resurser tilldelas PTS och givet AI-områdets snabba förändringstakt, är kontinuerlig resurstilldelning till PTS viktigt för att säkra andra myndigheters tillgång till AI-expertis.

Ett grundläggande område där Konsumentverket ser att PTS expertis blir viktig är själva bedömningen av om en produkt faktiskt innehåller AI. Det kommer inte alltid vara uppenbart från produktens utformning att den innehåller AI och risken finns att en leverantör som vill undvika betungande krav enligt AI-förordningen inte skyltar med att produkten utgår från ett AI-system. Konsumentverket ser därför att metoder och standarder för bedömning av om en produkt ska anses innehålla AI kan bli nödvändiga att ta fram.

Synpunkter kring produktsäkerhetsområden som inte regleras under AI-förordningen

Utredningen utgår från AI-förordningens systematik och de avgränsningar som följer av denna. De centrala bestämmelserna om AI-system med hög risk är i huvudsak knutna till produkter och säkerhetskomponenter som omfattas av harmoniserad unionslagstiftning. AI-system system i produkter som faller under EU:s allmänna produktsäkerhetsförordning (GPSR), där Konsumentverket är utsedd som nationell marknadskontrollmyndighet, omfattas därmed som utgångspunkt inte av högriskregimen, även när AI-systemet i praktiken har avgörande betydelse för produktens säkerhet.

Konsumentverket konstaterar att denna ordning är en direkt följd av AI-förordningens utformning och inte i sig ett resultat av nationella val. Samtidigt medför den att tillsynsmyndigheter i praktiken förväntas hantera AI-drivna säkerhetsrisker utifrån regelverk och med tillsynsmetoder som huvudsakligen är utformade för statiska produkter. Mot denna bakgrund bedömer

Konsumentverket att utredningens förslag, även om de är förenliga med AI-förordningens systematik, lämnar vissa tillsynsmässiga konsekvenser för produktsäkerhetsområdet oadresserade. Detta gäller särskilt frågor om hur AI-relaterade risker ska identifieras, bedömas och hanteras inom ramen för GPSR när högriskbestämmelserna enligt AI-förordningen inte är tillämpliga.

Samma problem uppstår även i vissa fall för produkter som omfattas av EU:s harmoniseringslagstiftning. AI-förordningens centrala bestämmelser om hög risk är knutna till produkter som ska kontrolleras av anmälda organ. Detta gör att en stor mängd produkter, särskilt på leksaksområdet, där intern tillverkningskontroll (egenkontroll), i många fall är det tillämpliga förfarandet, faller utanför AI-förordningens krav på AI-system med hög risk.

Marknadskontrollmyndigheters bedömning av den samlade säkerheten hos produkter som innehåller AI-system kan komma att bli problematisk utan tillgång till AI-anpassad tillsynsreglering och detta bör beaktas i den fortsatta lagstiftningsprocessen.

Resonemanget ovan gäller även för tjänster, en sektor där nationell säkerhetslagstiftning avseende fysiska personskador för närvarande utarbetas, då tjänster faller utanför GPSR. Inte heller fysiska personskador som kan uppkomma inom tjänsteområdet omfattas av AI-förordningens högriskregler. Det går att föreställa sig att säkerhetsproblem i form av fysiska personskador kan uppkomma när AI används inom tjänstesektorn, till exempel genom skapandet av virtuella världar för spel och rekreation eller för olika typer av simulationer. Utelämnandet av tjänster från tillämpningsområdet för AI-förordningens högriskregler och den medföljande avsaknaden av AI-anpassade tillsynsregler för tjänsters säkerhet bör beaktas i den fortsatta lagstiftningsprocessen.

Problem med tillgång till anmälda organ

Konsumentverket bedömer att ett förväntat problem kring implementeringen av AI-förordningen är tillgången till anmälda organ. Enligt AI-förordningens artikel 43.3 ska de anmälda organen enligt EU:s harmoniseringslagstiftning vara samma organ som agerar anmälda organ under AI-förordningen. Redan idag, särskilt när det gäller personlig skyddsutrustning, är anmälda organ en trång sektor där långa kötider uppstår för tillverkare i samband med EU-typkontroll. Skapande av incentiv och underlättande åtgärder från de anmälade myndigheterna, så väl i Sverige som i andra medlemsstater, kan bli nödvändiga för att säkerställa att anmälda organ kan utöka sin verksamhet och kompetensområde för att också kunna bedöma AI-systems säkerhet.

Detta yttrande har beslutats av Joachim Allard, avdelningschef. I handläggningen har också utredare Marlene Gustavsson, utredare Anna Damm och utredare Jonas Eriksson samt föredragande jurist Catrine Niiranen Tengqvist deltagit.

.....
Joachim Allard
Beslutande

.....
Catrine Niiranen Tengqvist
Föredragande