

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om konsumentprodukters säkerhet och om upphävande av rådets direktiv 87/357/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG"

COM(2013) 78 final – 2013/0049 (COD)

(2013/C 271/15)

Huvudföredragande: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Rådet och Europaparlamentet beslutade den 25 februari 2013 respektive den 12 mars 2013 att i enlighet med artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om konsumentprodukters säkerhet och om upphävande av rådets direktiv 87/357/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG"

COM(2013) 78 final – 2013/0049 (COD).

Den 12 februari 2013 gav kommitténs presidium facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsågs Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER till huvudföredragande vid Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs 490:e plenarsession den 22–23 maj 2013 (sammanträdet den 22 maj). EESK antog följande yttrande med 120 röster för, 1 röst emot och 3 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK stöder kommissionens förslag om att inrätta en rättslig ram med ett högt konsumentskydd och ett krav på att alla konsumtionsprodukter ska vara säkra.

1.2 Kommittén anser att en förordning är det lämpliga rättsliga instrumentet för denna konsolidering av de befintliga rättsakterna genom att dessa anpassas till den nya lagstiftningsramen om saluföring av produkter. I och med förordningen inrättas samma skyddsnivå i alla EU-länder med hjälp av gemensamma kriterier.

1.3 Eftersom en förordning är det enda instrument som gör det möjligt att anta samma åtgärder och fastställa samma risknivåer i alla EU-länder är det viktigt att de begrepp som används i förordningen också tolkas på samma sätt i samtliga EU-länder.

1.4 Med tanke på att standardisering är mycket viktigt för att garantera produktsäkerhet anser EESK att kommissionen bör öka stödet till konsumenternas deltagande i CEN (Europeiska standardiseringskommittén) och liknande organisationer.

1.5 När det gäller det fullständiga genomförandet av den inre marknaden anser kommittén att förslaget å ena sidan utgör en mycket viktig skyddsåtgärd för konsumenterna eftersom riskerna för skador och dödsfall minskas samtidigt som förtroendet återupprättas. Å andra sidan är det viktigt att det råder insyn och lika villkor i handelstransaktionerna, så att de som tillverkar och säljer farliga produkter inte får en orättvis

fördel jämfört med de konkurrenter som betalar kostnaderna för att tillverka säkra produkter.

2. Inledning

2.1 Skyddet av konsumenternas säkerhet innebär att de varor och tjänster som tillhandahålls bör vara sådana att de när de används under normala eller förutsebara förhållanden inte utgör någon fara för konsumenternas säkerhet och, om de gör det, i så fall snabbt och enkelt kan dras tillbaka från marknaden. Detta utgör en av de prioriterade principerna i den europeiska konsumentskyddspolitikens sedan 1975 års preliminära program⁽¹⁾. Genom rådets resolution av den 23 juni 1986⁽²⁾ om skydd och främjande av konsumenternas intressen infördes den så kallade "nya metoden" med avseende på teknisk harmonisering och standardisering⁽³⁾.

2.2 Det första direktivet om allmän produktsäkerhet som antogs 1992⁽⁴⁾ ersattes av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001⁽⁵⁾, som trädde i kraft den 15 januari 2002 och som skulle införlivas i medlemsstaternas nationella rättsordningar senast den 15 januari 2004. EESK framförde sina synpunkter⁽⁶⁾ och godkände kommissionens föreslagna metod, med vissa förbehåll.

⁽¹⁾ Rådets resolution av den 14 april 1975 om Europeiska ekonomiska gemenskapens preliminära program för konsumentskydd och informationspolitik, EUT C 92, 5.7.1986, s. 1.

⁽²⁾ EGT C 167, 5.7.1986, s. 1.

⁽³⁾ Baseras på rådets resolution av den 7.5.1985, EGT C 136, 4.6.1985, s. 1.

⁽⁴⁾ EGT L 228, 11.8.1992, s. 24.

⁽⁵⁾ EGT L 11, 15.1.2002, s. 4.

⁽⁶⁾ EGT C 367, 20.12.2000, s. 34.

2.3 I och med inrättandet av systemet för snabbt informationsutbyte om farliga konsumtionsvaror (Rapex) etablerades ett informationsutbyte mellan kommissionen och medlemsstaternas myndigheter om vilka åtgärder som vidtagits av medlemsstaternas myndigheter och av ekonomiska aktörer med avseende på produkter som medför en allvarlig risk för konsumenternas hälsa och säkerhet, för att kunna ta itu med så kallade "nödsituationer". Kommissionen antog 2004 ⁽⁷⁾ ett antal särskilda riktlinjer för att garantera att Rapex skulle fungera korrekt.

2.4 Trots att de 27 medlemsstaterna har införlivat direktivet i sina respektive rättsordningar har genomförandemetoden inte varit densamma i alla, vilket har lett till skillnader när det gäller vissa överföringsbestämmelser, bland annat följande:

- Frågor som rör säkerhetsbedömningar i enlighet med artikel 3 i direktivet.
- När det gäller spårbarhet har vissa medlemsstater infört ett krav på att tillverkarens namn och adress, ibland även importörens, ska anges på produkten eller dess förpackning, medan detta är frivilligt i andra medlemsstater.
- I en del medlemsstater krävs en underrättelse från tillverkaren endast vid en känd risk, och det finns ingen skyldighet att lämna en underrättelse när tillverkaren "borde känna till" risken på grundval av tillgängliga uppgifter.

3. Kommissionens förslag

3.1 Detta förslag till förordning ingår i det så kallade paketet om produktsäkerhet och marknadskontroll, som även inbegriper förslaget till en enda förordning om marknadskontroll och en flerårig åtgärdsplan för marknadskontroll under perioden 2013–2015.

3.2 Förslaget till förordning syftar till att komplettera den lagstiftningsram för konsumtionsprodukters säkerhet och saluföring av produkter som antagits under de senaste åren. Förordningen omfattar tillverkade produkter som inte är livsmedel, med undantag för vissa produkter, t.ex. antikviteter. Man kräver att konsumentprodukterna ska vara "säkra" genom att fastställa vissa skyldigheter för de ekonomiska aktörerna, samtidigt som förordningen innehåller bestämmelser om utarbetande av standarder för att stödja det allmänna säkerhetskravet. Som rättslig grund använder kommissionen artikel 114 i EUF-fördraget som rör åtgärder för att upprätta den inre marknaden och få den att fungera, på grundval av de befogenheter som delas av unionen och medlemsstaterna.

3.3 Kommissionen byter rättsligt instrument och lägger fram ett förslag till förordning i stället för ett direktiv i syfte att fastställa samma säkerhetsnivå i alla EU-länder och harmonisera

relevant lagstiftning. För detta ändamål inrättas ett antal gemensamma kriterier utan att det påverkar den sektorsspecifika lagstiftningen. Genom förslaget till förordning införs tydliga och detaljerade regler som ska tillämpas enhetligt och samtidigt i hela unionen.

3.4 Kommissionen vill behålla en hög skyddsnivå för konsumenternas hälsa och säkerhet genom att rationalisera och förenkla säkerhetssystemet och dess samverkan med övrig EU-lagstiftning.

3.5 Genom förslaget upphävs direktiven 87/357/EG och 2011/95/EG, vars innehåll kommer att fördelas mellan de båda föreslagna förordningar som håller på att utarbetas. På så sätt överförs bestämmelserna om marknadskontroll och Rapex-systemet, som för närvarande finns i direktivet om allmän produktsäkerhet, till förslaget till den nya och enda förordningen om marknadskontroll. Denna förordning samlar alla bestämmelser på området i ett enda instrument och gör Rapex till ett särskilt varningssystem för riskfyllda produkter.

3.6 I förslaget fastställs dessutom de grundläggande skyldigheter som de berörda ekonomiska aktörerna (tillverkare, importörer, distributörer) som ingår i konsumentprodukternas leveranskedja ska uppfylla, såvida de inte omfattas av motsvarande krav i sektorsspecifik EU-lagstiftning om harmonisering. Förordningens tillämpningsområde förblir alltså begränsat till situationer som inte regleras eller endast delvis är reglerade genom sektorsspecifika föreskrifter.

3.7 Förordningens utgångspunkt är den allmänna principen att alla konsumentprodukter som inte är livsmedel ska vara säkra när de säljs eller tillhandahålls på EU:s marknad. De mer detaljerade skyldigheterna för ekonomiska aktörer gäller endast för de aktörer som inte omfattas av motsvarande skyldigheter i harmoniseringslagstiftning som gäller en särskild produktsektor.

3.8 Förslaget har förenklats tack vare införandet av en tydlig koppling till den sektorsspecifika lagstiftningen och förenklingen av standarderna. De konsumentprodukter som överensstämmer med den sektorsspecifika EU-lagstiftningen om harmonisering som är avsedd att skydda människors hälsa och säkerhet kommer även att anses säkra i enlighet med den föreslagna förordningen.

3.9 Avsnittet med definitioner har dessutom uppdaterats och anpassats till den nya lagstiftningsramen för saluföring av produkter. Förfarandet för att identifiera befintliga europeiska standarder eller för att begära att det utarbetas nya europeiska standarder som skulle föranleda att man kan anta att en produkt är säker har förenklats betydligt och anpassats till den nya övergripande ramen för standardisering.

⁽⁷⁾ Kommissionens beslut 2004/418/EG (EUT L 151, 30.4.2004, s. 84).

3.10 De ekonomiska aktörernas skyldigheter gäller bl.a. olika aspekter av märkning, produktidentifiering, korrigerande åtgärder som ska vidtas i samband med osäkra produkter samt information till behöriga myndigheter.

3.10.1 Enligt förslaget ska de ekonomiska aktörerna också kunna identifiera den aktör som levererat produkten till dem och dem som de i sin tur levererat produkten till. Kommissionen har befogenhet att vidta åtgärder som kräver att de ekonomiska aktörerna är skyldiga att upprätta eller ansluta sig till ett elektroniskt spårbarhetssystem.

4. Allmänna kommentarer

4.1 Kommittén ställer sig positiv till en lagstiftning med en hög skyddsnivå för konsumenternas hälsa och säkerhet, i synnerhet när det gäller produktsäkerhet, och anser att kommissionens förslag kan bidra till att förbättra produktsäkerheten. EESK uppmanar dock kommissionen att beakta de överväganden som tas upp i detta yttrande för att förtydliga förslaget.

4.2 EESK påpekar att alla punkter i motiveringen inte tas upp i förordningstexten. I skälen anges exempelvis att det nya förslaget gäller för alla försäljningsmetoder, även distansförsäljning, vilket sedan inte anges i själva förordningstexten. Med tanke på att det föreslagna rättsliga instrumentet är en förordning, vilket innebär att kriterierna måste standardiseras på förhand så att de kan tolkas på samma sätt i alla EU-länder, är det därför tillrådligt att åtminstone inbegripa en kortfattad hänvisning till dessa punkter i förordningstexten.

4.2.1 EESK anser att en förordning är ett relevant och proportionerligt instrument, eftersom en förordning är det enda instrument som gör det möjligt att anta samma åtgärder och som har samma utgångspunkt när det gäller risknivån i samtliga EU-länder. En förordning utgör också ett lämpligt verktyg för att upphäva direktiven 87/357/EEG och 2001/95/EG, på villkor att den skyddsnivå som fastställs i direktiven bibehålls när det gäller den erforderliga säkerhetsnivån.

4.2.2 Detta bidrar till att skapa rättslig säkerhet för såväl marknaden som konsumenterna, vilket i kombination med de förenklade åtgärderna kommer att bidra till lägre kostnader för antagandet av förordningen, vars definitioner måste tolkas på samma sätt i alla EU-länder.

4.2.3 Det bör påpekas att den föreslagna förordningens tillämpningsområde har begränsats i förhållande till den sektors-specifika lagstiftningen i EU. Förordningens "allmänna", övergripande karaktär i förhållande till övrig sektorsspecifik

konsumentlagstiftning om produktsäkerhet bör därför understrykas i artikel 1.

4.3 Liksom i direktivet krävs i förordningen att produkterna ska vara "säkra". Vissa skyldigheter för de ekonomiska aktörerna fastställs och förordningen innehåller bestämmelser om utarbetande av standarder till stöd för det allmänna säkerhetskravet. "Försiktighetsprincipen", som bör reglera produktsäkerheten och därmed bör inbegripas, finns dock inte uttryckligen med i förordningens artikeldel.

4.4 Förslagets definitioner

4.4.1 EESK anser att vissa av förslagets definitioner bör ses över eftersom de, antingen på grund av aspekter som rör terminologi, översättning eller medlemsstaterna olika rättstraditioner, kan orsaka problem i den framtida tillämpningen av förordningen.

4.4.2 Begreppet "säkra" produkter är passande och beaktar olika aspekter som gör det möjligt att värdera produkternas säkerhet i förhållande till omständigheter som konsumenten bör känna till, t.ex. livslängd, slag och sammansättning. Ordet "produkt" bör emellertid föregås av ordet "tillverkad".

4.4.3 På samma sätt kan begreppen "normala" och "rimligen förutsebara" orsaka viss förvirring eftersom rimlighetskriteriet skulle kunna medföra att alla typer av produkter inkluderas, även om de inte är säkra, under förutsättning att de används på ett lämpligt sätt.

4.4.4 Begreppet "normal" är i sig tvetydigt och borde kanske bytas ut mot "vanlig" eller, i förekommande fall, kopplas till den konsument som produkten riktar sig till. EESK rekommenderar därför att detta begrepp ersätts med begreppet "osäker produkt" så att det överensstämmer med direktivet om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister⁽⁸⁾. Det skulle dessutom vara lämpligt att standardisera medlemsstaternas rättsliga ramar, även om begreppet produkt definieras bredare i direktivet.

4.4.5 När det gäller begreppet "tillverkarens representant" påpekar EESK att hänvisningen till en fullmakt skulle kunna ge upphov till framtida intressekonflikter i de länder som kräver att man undertecknar en blankofullmakt på förhand. Därför vore det lämpligt att ersätta detta begrepp med begreppet "skriftligen bemyndigad", vilket innebär att medlemsstaterna själva kan välja vilken avtalsform som är bäst lämpad för deras rättsordningar, samtidigt som man undviker framtida problem på avtalsrättsområdet.

⁽⁸⁾ EGT L 210, 7.8.1985, s. 29.

4.4.6 I fråga om definitionen "allvarlig risk" vore det bättre om den utvidgades till att omfatta varje "exponering, oförutsedd händelse eller fara", vilket skulle vara enklare att tolka för konsumenterna, dvs. att "allvarlig risk" kopplas till behovet av att omedelbart agera och vidta åtgärder i samma ögonblick som riskerna uppmärksammas.

5. Särskilda synpunkter

5.1 I den föreslagna förordningen läggs särskild vikt vid behovet av att förena och förenkla de skyldigheter som åligger de ekonomiska aktörerna, något som EESK till fullo stöder med tanke på den nuvarande situationen som är förvirrande såväl för de ekonomiska aktörerna som för de nationella myndigheterna.

5.2 I artikel 4 bör texten "enligt de villkor som fastställs i denna förordning" läggas till, eftersom förordningens definition av säkerhet kanske inte överensstämmer med bestämmelserna i annan sektorsspecifik lagstiftning.

5.3 Den utsträckning i vilken tjänster omfattas av förordningens tillämpningsområde måste klargöras i förordningstexten. EESK hoppas emellertid att kommissionen kommer att lägga fram ett fristående förslag om säkerhet för tjänster i EU.

5.4 När det gäller begreppet "sårbara" konsumenter i artikel 6 d bör det förtydligas huruvida klassificeringen av sårbara konsumenter grundas på ett allmänt kriterium (ålder, hälsa, etc.) eller beror på produktens egenskaper (bristande kunskap). För att EU-rätten ska bli mer enhetlig på detta område anser EESK att man bör använda självständiga begrepp i hela EU-lagstiftningen och inte definiera begreppen för varje enskilt lagförslag.

5.5 I artikel 6.2 h hänvisas till den säkerhet som konsumenterna rimligen kan förvänta sig. Ordet "rimligen" bör förtydligas med text som "i förhållande till dess slag, sammansättning och ändamål". På så sätt skulle artikelns rättsliga säkerhet ökas.

5.6 EESK anser att konsumenterna har rätt till klara och exakta uppgifter om produkterna, som under alla omständigheter bör ange det specifika ursprunget i enlighet med bestämmelserna i EU-rätten.

5.7 Dessutom bör ordalydelsen i denna bestämmelse ses över, så att tillverkarna och importörerna måste "garantera" efterlevnaden av de skyldigheter som fastställts i bestämmelsen i fråga.

5.8 Tillverkarnas och övriga aktörers skyldigheter

5.8.1 Förslaget till förordning innehåller en bestämmelse om den dokumentation som tillverkarna ska upprätta och vilka åtgärder de måste vidta för att garantera konsumenternas säkerhet. Kommittén anser att denna bestämmelse är relevant.

5.8.2 De särskilda skyldigheterna innebär att tillverkarna ska utföra stickprovskontroller av produkter som tillhandahålls på marknaden, granska och registrera klagomål, icke-överensstämmande produkter och produktåterkallelser, samt informera distributörerna om all sådan övervakning.

5.8.3 Förslaget innehåller dock inga konkreta genomförandebestämmelser, dvs. om regleringen av åtgärderna ska överlåtas till varje enskild medlemsstat (t.ex. inrättandet av ett särskilt register) eller om det vore lämpligare att harmonisera åtgärderna och införa ett varningssystem, som gör det möjligt att informera marknaden i tillräckligt god tid så att tillverkarna hinner vidta effektiva åtgärder innan några skador inträffar.

5.9 Teknisk dokumentation

5.9.1 Skyldigheten att informera konsumenterna bör uteslutande omfatta uppgifter om produkternas användning och art och inte utvidgas till att omfatta den så kallade tekniska dokumentationen, eftersom den kan innehålla uppgifter om affärshemligheter eller andra sekretessbelagda uppgifter som tillhör tillverkarna, men som dock ska göras tillgängliga för myndigheterna. I detta sammanhang krävs tydliga och gemensamma regler, vilket saknas i förslaget.

5.9.2 Eftersom det i texten antyds att tillverkaren kan göras ansvarig för de skador som kan uppstå om produkten inte är säker, vore det lämpligare att ange att den tekniska dokumentationen har en giltighetstid på tio år. För att förtydliga artikel 8.6 bör uttrycket "tillverkarna ska säkerställa" ersättas med "tillverkarna ansvarar för", som bättre överensstämmer med deras skyldighet. Detta gäller också för importörerna och deras ansvar samt skyldigheten att bevara den tekniska dokumentationen i tio år, vilket gäller för övriga ekonomiska aktörer.

5.9.3 För att konsumenterna obehindrat ska kunna utöva sin rätt till information om en viss produkt vore det önskvärt att i artikel 8.7, där det krävs att tillverkaren ska ange en enda kontaktpunkt där denne kan nås, uppge att detta inte får vara betungande för konsumenten för att undvika att ge ett intryck av att man implicit blir straffad om man använder den.

5.10 För produkter som kan förväxlas med andra produkter begär EESK att man säkerställer högsta möjliga skyddsnivå, i synnerhet för produkter som ser ut som leksaker, som bör omfattas av bestämmelserna i direktivet om leksakers säkerhet för att uppnå en hög skyddsnivå för minderåriga.

5.11 EESK ställer sig positiv till att produkterna ska kunna spåras under hela leveranskedjan, eftersom detta bidrar till att identifiera de ekonomiska aktörerna och vidta korrigering åtgärder gentemot osäkra produkter, antingen genom återkallelse eller, i förekommande fall, tillbakadragande.

5.12 När det gäller europeiska standarder som medför antagande om överensstämmelse anser EESK att förslaget bidrar till att förbättra systemets nuvarande funktion. Såväl övergångsbestämmelserna som antagandet av överensstämmelse bör emellertid förtydligas för att uppnå högre rättssäkerhet.

5.12.1 Med tanke på standardiseringens betydelse anser EESK att de europeiska standardiseringsorganisationerna måste se till att de har de resurser som krävs för att öka sin produktivitet och garantera en högre kvalitet. Det behövs även en effektivare konsumentrepresentation.

5.13 Bestämmelsen om delegerade akter förefaller i princip vara rimlig, men det är ologiskt att delegeringen beviljas på obestämd tid. Dessutom bör de delegerade akterna inte påverka de viktigaste frågorna och hålla sig inom ramarna för den ursprungliga rättsakten, och de bör i synnerhet tillämpas innan farliga produkter tillhandahålls på marknaden. Därför är det

rimligt att anta delegerade akter i de fall som avses i artikel 15.3 a i förslaget, medan de fall som anges i led b i samma artikel kan ifrågasättas.

5.14 När det gäller påföljder bör det upprepas att EESK ställer sig positiv till en harmonisering av de olika typerna av överträdelser och de påföljder som ska utfärdas i förhållande till den försummelse som begåtts⁽⁹⁾, eftersom enbart en rent generell hänvisning till att påföljderna ska vara effektiva, avskräckande och proportionerliga kan ge upphov till snedvridningar på marknaden.

5.14.1 Slutligen anser EESK att medlemsstaterna bör ha möjligheter till rättelse och lämpliga och effektiva möjligheter till prövning vid behöriga domstolar för att säkerställa efterlevnaden av förordningens bestämmelser i konsumenternas generella intresse.

Bryssel den 22 maj 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Henri MALOSSE

⁽⁹⁾ Till exempel i likhet med förordning (EG) nr 1071/2009 (EUT L 300, 14.11.2009, s. 51).