

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om allmän produktsäkerhet"**

(2000/C 367/11)

Den 24 juli 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om "Europaparlamentets och rådets förslag till direktiv om allmän produktsäkerhet".

INT-sektionen (inre marknaden, produktion, konsumtion), som ansvarat för kommitténs arbete i frågan, antog sitt yttrande den 19 juli 2000. Föredragande var Alma Williams.

Vid sin 375:e plenarsession (sammanträdet den 20 september 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 78 röster för och 4 nedlagda röster.

## 1. Inledning

1.1. Det ursprungliga direktivet om allmän produktsäkerhet trädde i kraft i juni 1994. Det var en följd av en rad särdirektiv, till exempel direktivet om leksakers säkerhet, och var grundat på behovet av en "hög skyddsnivå". Konsumenthälsa och konsumentssäkerhet har sedan dess kommit att bli en av de nya politiska prioriteringarna i Europeiska unionen.

1.2. I artikel 16 i direktivet om allmän produktsäkerhet från år 1994 står det att rådet skall "avgöra om detta direktiv skall justeras, särskilt i fråga om en utvidgning av dess räckvidd" samt nödsituationer. Rådets direktiv skulle utformas efter en rapport från kommissionen som förväntades vara klar 1998 och som skulle samla de erfarenheter som gjorts samt ge lämpliga förslag till förbättring.

1.3. Olyckligtvis var inte rapporten klar i utsatt tid, vilket gjorde att kommittén reagerade kraftfullt: I december 1999 producerade ESK i en anda av konstruktiv kritik ett initiativyttande<sup>(1)</sup>. I yttrandet påpekades att sedan direktivet först trädde i kraft har den inre marknaden upprättats, och dessutom har stora förändringar, betydande utveckling och avsevärda kriser inträffat. Dessa förändringar måste man ta hänsyn till. Kommittén medger dock att förseningen delvis berodde på den ovanligt stora mängd omfattande konsultationer, översyner och utvärderingar som kommissionen hade satt igång, särskilt rapporten som producerades av Centre du Droit de la Consommation vid universitetet Louvain-la-Neuve.

1.4. På det hela taget välkomnar kommittén kommissionens försök att förhindra att produkter med säkerhetsbrister kommer ut på marknaden, men har vissa reservationer beträffande det nya förslaget. Kommissionen har inte velat producera en helt ny text utan i stället omarbetat det ursprungliga direktivet. Sålunda har det tidigare direktivets struktur använts, och ändringar, tydligt markerade med understrykningar, har

införts i kommissionens dokument. Denna praktiska utformning är förhoppningsvis mer bekant för alla parter som är inblandade i tillämpningen eller genomförandet av lagstiftning om produktsäkerhet, inklusive kandidatländerna.

1.5. Även om kommissionens ursprungliga angreppssätt i stort sett är riktigt, är vissa av de föreslagna ändringarna för omfattande och behöver klargöras när de skall överföras till genomförbara förslag.

## 2. Allmänna kommentarer

### 2.1. Vad det nya direktivet om produktsäkerhet syftar till

2.1.1. Direktivet berör produkter som är avsedda att användas av konsumenter eller som troligtvis kommer att användas av konsumenter. Det berör endast sådana tjänster som är direkt förknippade med tillhandahållandet av produkten. Det är produkten som är det centrala (exempelvis när det gäller hyrda varor).

Tjänsterna innefattar i synnerhet sådant som montering, installation och underhåll av produkten. När det gäller tjänster i allmänhet avser kommissionen att behandla säkerhetsfrågor i samband med den olikartade tjänstesektorn separat, antingen i form av ett allmänt regelverk eller genom lagstiftning på särskilda områden. Tjänster kommer dock i princip inte att behandlas i direktivet om produktsäkerhet.

2.1.2. Det grundläggande syftet med direktivet om produktsäkerhet är oförändrat: produkter som säljs skall vara säkra. Den plikt som varje producent och distributör har, är att tillhandahålla produkter som under normala och rimligt förutsebara användningsförhållanden inte innebär någon risk, eller endast minimirisker som är förenliga med användningen av produkten.

<sup>(1)</sup> ESK:s yttrande: EGT C 51, 23.2.2000, s. 67.

2.1.3. Direktivet gäller även fortsättningsvis alla konsumentvaror utom begagnade produkter som antingen säljs som antikviteter eller skall renoveras före användning. Alla andra typer av begagnade varor omfattas av direktivet. Mat omfattas också, om den inte faller under särskilda föreskrifter.

2.1.4. De större förändringarna i förhållande till det ursprungliga direktivet rör följande ämnen: definitioner, omfattning, standardernas och standardiseringsorganens ökade roll, tillbakadragande av produkter, återkallande och förbud mot export av farliga produkter, snabbt informationsutbyte i akuta situationer, samordning och samarbete mellan verkställande myndigheter samt upprättandet av en lämplig normgivningskommitté och av ett nätverk för produktsäkerhet.

2.1.5. Kommissionen vill förstärka den nuvarande ordningen, det vill säga ge större juridisk säkerhet genom att klarlägga och förenkla texten och genom att ta bort motsägelser och oklarheter. Kommittén är enig med kommissionen om att ett sådant förtydligande är viktigt: Louvain-la-Neuve-rapporten, vars analys av de praktiska tillämpningarna avslöjade utbredda brister när det gäller genomförandet av det gällande direktivet, påpekade att det krävdes en examen i europeisk juridik för att förstå mycket av det ursprungliga direktivet.

2.1.5.1. Kommittén frågar sig om kommissionens nya förslag om försiktighetsprincipen (som inte omnämns i den nya texten till direktivet) strider mot idén med rättssäkerhet. När vetenskaplig bevisning saknas eller inte ger tillräcklig ledning kan försiktighetsprincipen åberopas. På så vis kan förbud införas när det föreligger en potentiell risk för allvarlig skada på människor. Avsikten är att se till att eventuella risker kontrolleras med vederbörlig noggrannhet även om juridisk osäkerhet föreligger. Förutsättningen måste vara att det alltid finns en viss risk.

2.1.6. Kommittén är enig med kommissionen när det gäller tonvikten på öppenhet och rättvisa, så att de som försöker producera och sälja farliga varor inte längre skall ha en orättvis fördel gentemot konkurrenter som accepterar de kostnader som det medför att göra produkterna säkra.

### 3. Särskilda kommentarer

3.1. Kommissionen grupperar på ett praktiskt sätt de 22 artiklarna, som följs av åtskilliga förklarande bilagor, i följande sju lätt förändrade kapitel:

- Syfte, räckvidd och definitioner
- Allmänt säkerhetskrav, kriterier för bedömning av överensstämmelse och Europastandarder
- Tillverkarnas övriga förpliktelser och distributörernas förpliktelser
- Medlemsstaternas särskilda förpliktelser och befogenheter
- Utbyte av information och situationer som kräver ett snabbt ingripande
- Kommittéförfaranden
- Övriga bestämmelser och slutbestämmelser

3.1.1. Kommittén noterar den mycket långa förklarande inledningen (tjugo sidor) och bakgrundens speciella betydelse (beaktandemeningen har 39 satser). Dessa satser är i allmänhet substantiella och mindre juridiska till tonen än de artiklar som senare följer. Vissa innehåller punkter som inte omnämns i något av kapitlen: till exempel gäller det nya förslaget alla produkter oavsett försäljningsteknik, däribland distansförsäljning och elektronisk handel (7).

3.1.1.1. Denna inledning är ett viktigt referensdokument, men det är inte lätt att använda som sådant. Det är svårt att följa texten i förslaget och samtidigt konsultera inledningen. Faktum är att inledningen mycket väl hade kunnat använda kapitelnamnen som rubriker. Det hade också varit lämpligt om man tydligt hade markerat när referenserna hänvisar till det ursprungliga direktivet och när de hänvisar till den nya versionen.

#### 3.2. Kapitel I — Syfte, räckvidd och definitioner (artikel 1 och 2)

3.2.1. I artikel 16 i det ursprungliga direktivet påpekades möjligheten att utöka räckvidden för artikel 1. Kommittén välkomnar de framsteg som har gjorts när det gäller att förtydliga texten. Texten orsakade tidigare osäkerhet, meningskiljaktigheter och bristande medvetenhet om de praktiska tillämpningarna. Förhållandet mellan särdirektiven och direktivet om allmän produktsäkerhet, som ger konsumenterna ett skyddsnät, är nu mycket klarare. Kommittén anser emellertid att man bör förtydliga formuleringen "aspekter som rör konsumentproduktsäkerheten under rimligen förutsebara användningsförhållanden" i artikel 2(a) för att denna i praktiken skall kunna fungera som hållpunkt för producenterna. Det reviderade förslaget syftar till att skydda människor även om det finns luckor i de särskilda föreskrifter för produktsäkerhet som har fastställts för att avlägsna tekniska handelshinder. Det är kort sagt av största vikt att alla produkter som konsumenterna kan förväntas använda omfattas. Direktivet om allmän produktsäkerhet måste fylla eventuella luckor som behöver åtgärdas i särdirektiven för att garantera fullgott skydd.

3.2.1.1. Kommittén vill även att man klargör vilken ställning grundläggande nyttigheter, t.ex. elektricitet, skall ha — det vill säga om de skall räknas som produkter — och föreslår att man hänvisar till direktivet om konsumentgarantier och direktivet om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister.

3.2.2. Kommittén påpekar att vissa produkter som ursprungligen avsetts och tillhandahållits för yrkesmässig användning kan komma att övergå till den inhemska marknaden. Övergången kan ske som ett resultat av konsumentefterfrågan eller försäljningsstrategier. I båda fallen finns det en förutsebar möjlighet att produkter till slut används av personer som saknar yrkesmässig kunskap och erfarenhet. Bland sådana produkter finns i dag laserpennor, motorsågar och annan specialiserad hobbyutrustning, och även färger och bekämpningsmedel. Kommittén påpekar därför att producenter och distributörer måste vidta alla rimliga och nödvändiga åtgärder när man paketerar och märker sina varor så att tydliga instruktioner och varningar finns, om produkten skulle användas av icke-yrkesmän.

3.2.3. Kommittén stöder åsikten att äldre personer som konsumenter är en särskild riskgrupp, men beklagar att dess andra förslag har utelämnats, det som gällde att man även skulle ta hänsyn till handikappades behov när så är möjligt.

3.2.4. Kommissionen lägger till en ny definition när det gäller de behöriga, av medlemsstaterna utsedda myndigheter som skall utföra de uppgifter som föreslås. Tidigare har varken europeisk eller nationell lagstiftning innehållit krav på producenter och distributörer att informera dessa myndigheter om återkallanden av produkter.

3.2.5. Kommissionen definierar nu "återkallande", men inte "tillbakadragande", troligtvis beroende på språkliga problem i samband med översättningen. En tydlig skillnad bör dock göras mellan dessa två möjliga åtgärder för att hantera farliga produkter. Det första steget ("tillbakadragande") är det reglerade avlägsnandet av de aktuella varorna från varuhus, lager och fabriker. Det andra steget ("återkallande") är ett återtagande av varor som redan har köpts och som används av konsumenter. Detta steg är en sista utväg och utförs av distributörer och producenter. Vid oacceptabelt höga säkerhetsrisker är det viktigt att varna konsumenterna, så att även de kan vidta de åtgärder som krävs.

3.2.6. Kommittén understryker den nya betydelse som ordet "risk" nu har fått och som i ökad utsträckning används i samband med riskbedömning och riskhantering. Det finns visserligen ingenting som är helt riskfritt, men konsumenter accepterar risker endast på grund av de potentiella fördelar som produkter kan medföra. Det måste göras klart att

acceptansen beror på föränderliga attityder i samhället, och att det varierar vilken risknivå folk är beredda att tolerera. Förväntningarna på säkerhetsnivån ökar ständigt.

3.2.7. Kommittén föreslår att artikel 2 också skall innehålla krav på säker och miljömässigt acceptabel kvittblivning av produkter (till exempel lysrör, sprayflaskor, isoleringsmaterial och elektroniskt avfall). Trots det är kommittén på det klara med att miljöaspekter inte omfattas av direktivet om allmän produktsäkerhet, eftersom de redan omfattas av lagstiftning på nationell nivå och EU-nivå.

### 3.3. *Kapitel II — Allmänna säkerhetskrav, bedömning av överensstämmelse och standarder*

3.3.1. Standarder är en viktig del av konsumentskyddet, under förutsättning att det finns skyddsklausuler i de fall där en standard inte erbjuder ett tillräckligt skydd. Kommittén välkomnar därför förslaget om att stärka de roller som de europeiska standarderna och "standardorganisationerna" har genom att skapa en överensstämmelse mellan produkterna och de allmänna säkerhetsföreskrifterna i direktivet om allmän produktsäkerhet. De produkter som är viktigast ur säkerhets-hänseende för konsumenten måste prioriteras.

3.3.2. Kommittén betonar behovet av att klargöra de europeiska standardernas ställning. Det måste finnas en sammanhängande integration av nationella standardssystem och en otvetydig tolkning av de informella standardernas roll, som t.ex. tekniska specifikationer. Kommittén konstaterar att det är leverantörens ansvar att styrka säkerhetsanspråkens grund när en produkt inte uppfyller alla standarder men ändå anses vara säker. Leverantörer kan också använda andra metoder för att uppfylla gällande standarder om de därigenom uppnår högre säkerhetsnivåer än det normala förfarandet erbjuder. Om anspråken inte underbyggs blir leverantörerna emellertid ansvariga vilket redan anges i EU-lagstiftning om produktsäkerhet och vilseledande reklam. Kommittén betonar att den svaga ställning som de europeiska standarderna har för närvarande påverkar deras förmåga att främja en harmonisering av inre marknaden.

3.3.3. Kommittén menar att det på en global marknad finns ett ökat behov av samarbete med Internationella standardiseringsorganisationen.

3.3.4. Europeiska standardiseringsorgan måste ges tillräckliga resurser för att de skall kunna öka sin produktionstakt och garantera en hög kvalitet. Dessutom behövs det en verklig konsumentrepresentation. Det är viktigt att komma ihåg att det av de befintliga allmänna ramvillkoren redan framgår att

alla intressegrupper — inklusive konsumenterna — kan delta i standardiseringen. För att ekonomiskt svaga organisationer skall kunna delta måste deras kostnader för deltagande avskaffas.

3.3.5. Språket som standarderna skrivs på är oundvikligen tekniskt. Därför måste man tänka särskilt på att skriva texter som är enkla och lättförståeliga.

### 3.4. Kapitel III — Andra förpliktelser för tillverkare och distributörernas åligganden

3.4.1. Artikel 5 innehåller de skyldigheter tillverkare och distributörer har att förse konsumenter med information och varningstexter som gör det möjligt att bedöma vilka risker som normal användning av en viss produkt medför. Kommittén är emellertid bekymrad över att sådan information fortfarande inte alltid är lätt att förstå och använda, oavsett om den presenteras i ord, diagram eller bilder.

3.4.1.1. Kommittén pekar på vikten av att relevant säkerhetsinformation ingår i alla sorters elektronisk handel eller distansförsäljning.

3.4.1.2. Kommittén välkomnar det nya, tydligare och mer konsekventa kravet på att farliga produkter skall dras tillbaka från marknaden och i värsta fall återkallas från konsumenterna. I båda fallen beror åtgärdens framgång på möjligheten att spåra produkternas ursprung. För att lyckas med spårningarna kommer leverantörerna att vara beroende av effektiva ledningssystem som backas upp av lämpliga förteckningar och information.

3.4.1.3. Med beaktande av de skillnader som finns mellan medlemsstaterna när det gäller effektiv kontroll och tillämpning godkänner kommittén det nya kravet på samarbete mellan behöriga myndigheter, tillverkare och leverantörer. Både tillverkare och leverantörer skall informera myndigheterna om vilka åtgärder de har vidtagit för att motverka oacceptabla risker för konsumenterna. Kommittén anser att detta redan sker på frivillig grund. Kommittén betonar att det ligger i både producenternas och de behöriga myndigheternas intresse att hålla byråkratin på en miniminivå.

### 3.5. Kapitel IV — Medlemsstaternas särskilda förpliktelser och befogenheter

3.5.1. Kommittén framhåller behovet av omfattande marknadsövervakning och tillämpning av regler. Sådant arbete utförs av de behöriga myndigheter som varje medlemsstat utnämner. Myndigheternas utökade roll beskrivs i artikel 7.

Framgången är beroende av samarbete och samordning. Både utifrån inre marknadens och konsumenternas perspektiv bör man snarast uppnå en enhetlig tillämpning i medlemsstaterna.

3.5.1.1. Kommittén ifrågasätter logiken i att definiera de behöriga myndigheternas funktion i artikel 6 när deras särskilda betydelse finns omnämnd redan i artikel 5 i kapitel III. Fler detaljer behövs om myndigheternas behörigheter och hur de förhåller sig till varandra.

3.5.1.2. Kommittén menar att medlemsstaterna skall garantera att de behöriga myndigheternas resurser ökas i den utsträckning som är nödvändig för att de skall kunna genomföra sina åtaganden.

3.5.1.3. Kommittén noterar att kommissionen har för avsikt att grunda ett nätverk för europeisk produktsäkerhet. Följaktligen undrar den om detta nätverk kommer att ingå i den existerande Samarbetsgruppen för europeiska myndigheter, säkerhet för konsumentprodukter (Prosafé), som tar fram en databas med agenturer som ansvarar för produktsäkerhet. Kommittén anser att det är viktigt att ta vara på den erfarenhet som Prosafé har och hävdar att den genom lämplig finansiering skulle kunna utgöra grunden för det nya nätverket med beaktande av utökad aktivitet och fler medlemmar.

3.5.2. Med hänsyn till det faktum att regler utan påföljder har dålig effekt välkomnar kommittén behovet av effektiva, proportionerliga och avskräckande straff som skall utdömas av medlemsstaterna, vilka skall informera kommissionen om sina åtgärder.

### 3.6. Kapitel V — Informationsutbyte och RAPEX (förfaranden vid användande av RAPEX anges i bilaga 2)

3.6.1. Kommittén konstaterar att matrapporter för närvarande görs med Systemet för snabbt informationsutbyte (RAPEX). I framtiden kommer dessa att sortera under myndigheten för livsmedelssäkerhet. Tills myndigheten är formellt inrättad kommer rapporteringen att göras i enlighet med förfarandet kring allmän produktsäkerhet.

3.6.2. Kommittén anser att allvarliga och omedelbara risker kräver ett snabbt ingripande och att genomförandet inte alltid har skett på ett lämpligt sätt, främst för att omständigheterna har varit begränsande. Snabb tillgång till riktig information är nödvändig i en nödsituation. Kommittén ser därför positivt på kommissionens förslag till förbättringar av RAPEX, särskilt när det gäller att ta fram tydliga och detaljerade uppgifter om en anmäld produkt och mekanismerna för uppföljning av anmälningar som gjorts av medlemsstaterna.

3.6.2.1. Kommittén skulle välkomna att RAPEX tar hänsyn till ytterligare statistisk information från gemenskapssystemet för information om olyckor i hemmet och på fritiden (EHLASS). EHLASS tillhandahåller detaljerad information om skador i vilka produkter är inblandade.

3.6.2.2. Kommittén rekommenderar också att både RAPEX och EHLASS utökas för att skapa ett världsomspännande informationsutbyte som garanterar ett bättre konsumentskydd.

3.6.3. Kommittén välkomnar kommissionens förslag om att förbjuda export av produkter som har blivit återkallade från marknaden till länder utanför EU förutom i undantagsfall som godkänts och accepterats av kommissionen.

### 3.7. Kapitel VI — Kommittéförfarandena

3.7.1. Kommittén noterar att av den tidigare kommittén för nödsituationer omvandlas till en ny kommitté för reglering av produktsäkerhet för att skydda konsumenterna. Kommissionen föreslår emellertid också en rådgivande kommitté med samma ansvarsområde i enlighet med det nätverk för europeisk produktsäkerhet som skisseras i artikel 9. Kommittén är förvirrad när det gäller dessa tre organs roller och undrar om det inte skulle vara mer effektivt med ett enda produktsäkerhetsutskott med hänsyn till behovet av samordnade åtgärder.

### 3.8. Kapitel VII — Övriga bestämmelser och slutliga bestämmelser

3.8.1. Kommittén välkomnar det faktum att information om risker för människors hälsa och säkerhet kommer att

offentliggöras i form av information om vilken typ av risk som produkten förknippas med och vilka åtgärder som vidtagits för att klara av en nödsituation. Denna åtgärd kommer att bidra till att öka förtroendet från konsumenterna som inre marknadens framgång är beroende av.

3.8.1.1. Öppenheten måste dock balanseras mot behovet av att respektera yrkeshemligheter.

3.8.2. Kommittén ser positivt på kommissionens avsikt att var tredje år framställa en rapport om tillämpningen av den nya allmänna produktsäkerheten. Det blir en del i en kontinuerlig övervakningsprocess i en tid präglad av snabba förändringar.

3.8.3. Med hänsyn till det pågående arbetet med konsumentssäkerhet anser man att både kommittén, rådet och parlamentet skall få en kopia av rapporten.

## 4. Slutsats

4.1. Ett effektivt, nyreviderat direktiv om allmän produktsäkerhet är nödvändigt, men det måste omsorgsfullt göras tydligare och enklare så att det erbjuder en större visshet såväl för alla som ansvarar för att det genomförs som för de som gynnas av den trygghet det innebär. Det är en viktig skyddande åtgärd för konsumenter som minskar riskerna för skador och dödsfall och återställer förtroendet som har minskat på grund av en rad incidenter den senaste tiden. Direktivet är också viktigt för tillverkare och leverantörer eftersom det för dem innebär en tydlig rättslig ram för alla försäljningsaktiviteter när det gäller principerna om rättvisa inom handel och konkurrens på inre marknaden.

Bryssel den 20 september 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

## BILAGA

**till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande**

Följande avsnitt ur sektionens yttrande fick mer än en fjärdedel av rösterna men ströks ändå till förmån för ändringar som plenarförsamlingen godkände:

**Punkt 3.2.1**

Stryk sjätte meningen:

"Direktivet om leksakers säkerhet täcker till exempel inte alla säkerhetsaspekter: akustiska och kemiska faror är utelämnade eftersom de täcks av det befintliga direktivet för allmän produktsäkerhet."

*Resultat av omröstning*

För: 29, emot: 20, nedlagda röster: 16

**Punkt 3.6.3**

Stryk andra meningen:

"Sådana förbud får bara införas när förfaranden som kommissionen tagit initiativ till har blivit godkända."

*Resultat av omröstning*

För: 35, emot: 26, nedlagda röster: 16.

---