

Modtaget via elektronisk post. Der tages forbehold for evt. fejl

Europaudvalget
(Alm. del - bilag 1298)
indre marked
(Offentligt)

ERU, Alm. del - bilag 530 (Løbenr. 23924)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg og deres
stedfortrædere

Bilag Journalnummer

Kontor

1 400.C.2-0

EU-sekr.

4. juli 2000

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Erhvervsministeriets grundnotat om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om produktsikkerhed i almindelighed, KOM (2000) 139 endelig.

3. juli 2000 Sag 1998-1352/1-71EM0304

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om produktsikkerhed i almindelighed, KOM(2000)139 endelig

Resumé

Kommissionen har den 5. maj 2000 oversendt et ændringsforslag til direktiv om produktsikkerhed i almindelighed (92/59/EØF), til rådet og Europa-Parlamentet. Der foreligger ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet. Direktivforslaget forventes diskuteret på rådsmøde (Indre Marked/Forbruger) den 30. november under det franske formandskab.

I direktivforslaget præciseres forholdet mellem det generelle produktsikkerhedsdirektiv og særdirektiver om produktsikkerhed. Produkter, der anvendes til at levere en tjenesteydelse foreslås omfattet af produktsikkerhedsdirektivet, eksempelvis udstyr til brug i et motionscenter, ligesom produkter, der oprindeligt var bestemt for fagfolk, men nu anvendes af forbrugerne, foreslås omfattet - eksempelvis gør-det-selv produkter.

Producenter og distributører forpligtes efter forslaget til at underrette produktsikkerhedsmyndighederne, hvis de konstaterer, at et produkt, de har markedsført, er farligt. De er i den forbindelse forpligtede til at samarbejde med myndighederne med henblik på at imødegå disse risici, og er i yderste konsekvens forpligtede til af egen drift at trække det farlige produkt tilbage fra markedet.

Det bliver ifølge direktivforslaget muligt for Kommissionen at give de europæiske standardiseringsorganisationer mandat til at udarbejde europæiske standarder. Overensstemmelse hermed skaber formodning for, at produktsikkerhedsdirektivets generelle sikkerhedskrav er opfyldt.

Medlemsstaternes forpligtelse til markedsovervågning samt implementering af håndhævelsesbeføjelser præciseres. Bestemmelserne om notifikation og informationsudveksling strammes op, således at bl.a. foranstaltninger, der vedrører en begivenhed, der kun har virkning lokalt eller nationalt fremover også omfattes af forpligtelsen til informationsudveksling. Betingelserne for, at Kommissionen kan foretage et hurtigt indgreb for at imødegå en fare, lempes. Forslaget forventes at medføre ændring i produktsikkerhedsloven.

1. Baggrund og indhold

Kommissionen har den 29. marts 2000 vedtaget et ændringsforslag til Europa-Parlamentets og rådets direktiv om produktsikkerhed i almindelighed (92/59/EØF). Forslaget er oversendt til rådet og Europa-Parlamentet den 5. maj 2000.

Forslaget har hjemmel i art. 95, hvorefter rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal (fælles beslutningstagen).

Der foreligger ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

Ændringen af produktsikkerhedsdirektivet gennemføres ved vedtagelse af et nyt direktiv om produktsikkerhed, hvori ændringerne er indarbejdede.

I det følgende anføres de væsentligste ændringer:

1.1. Forholdet mellem det generelle produktsikkerhedsdirektiv og særdirektiver om produktsikkerhed.

Der har vist sig behov for en tydeligere afgrænsning over for andre produktsikkerhedsdirektiver og derfor præciseres forholdet mellem det generelle produktsikkerhedsdirektiv og særdirektiver.

Udover at produktsikkerhedsdirektivet skal anvendes på produkter som ikke er omfattet af særdirektiver, foreslås det tydeliggjort, at produktsikkerhedsdirektivet også kan anvendes i de tilfælde, som særdirektiverne ikke dækker. Undtaget herfor er dog de totalharmoniserende 'ny metode' direktiver. Dog finder produktsikkerhedsdirektivets

bestemmelse om markedsovervågning og underretning af Kommissionen om farlige produkter også anvendes på samtlige særdirektiver, hvis sådanne bestemmelser ikke allerede findes i disse.

1.2. Produktsikkerhedsdirektivets anvendelsesområde.

Det præciseres, at produkter, der anvendes til at levere en tjenesteydelse, er omfattet af direktivforslagets anvendelsesområde for så vidt angår de sikkerhedsmæssige aspekter ved forbrugsvarer, når de pågældende produkter anvendes under rimeligt forudseelige betingelser. Et produkt, der leveres og overgives til forbrugeren i forbindelse med en tjenesteydelse, er således omfattet af direktivet. Som eksempel kan nævnes reservedele i forbindelse med en reparation af en bil. Det samme gør sig gældende for så vidt angår produkter, der bruges til at levere en tjenesteydelse, men som forbliver tjenesteyderens ejendom, eksempelvis udstyr til brug i fitness- centre.

Det gældende produktsikkerhedsdirektiv omfatter udover produkter, der er bestemt til forbrugerne, også produkter, som kan forventes anvendt af forbrugerne. Anvendelsesområdet udvides i direktivforslaget til produkter, der under rimeligt forudseelige betingelser anvendes af forbrugerne, f.eks. gennem nye salgskanaler og ændrede brugsvaner, selvom produktet ikke var bestemt for dem. Hermed omfattes gør-det-selv produkter af direktivet, selvom disse oprindeligt var bestemt for fagfolk, men nu også bruges af forbrugere.

1.3. Pligter for producenter og distributører.

Når producenter og distributører vurderer, at et produkt, som de har markedsført ikke er sikkert, pålægges de pligt til omgående at informere de kompetente myndigheder herom jf. art. 5, stk. 3, herunder om hvilke forholdsregler, de har taget i den forbindelse. Producenter og distributører er forpligtede til at samarbejde med de relevante myndigheder om de forholdsregler, der tages for at undgå risiciene ved de produkter, som de har leveret. Myndighederne fastlægger reglerne for dette samarbejde jf. art. 5, stk. 4.

I tillæg til forpligtelsen til af egen drift at trække et produkt tilbage fra markedet i det nuværende direktiv foreslås det, at producenterne forpligtes til også i yderste konsekvens at tilbagekalde farlige produkter, der allerede befinder sig ude hos forbrugerne jf. art. 5, stk. 1.

1.4. Vurderingen af om et produkt er sikkert.

Som noget nyt i produktsikkerhedsdirektivet bemyndiges Kommissionen til at give de europæiske standardiseringsorganer mandat til at udarbejde europæiske standarder. Overensstemmelse med disse standarder skal skabe formodning for, at produktsikkerhedsdirektivets generelle sikkerhedskrav er opfyldt.

Opfylder en harmoniseret standard ikke direktivets almindelige sikkerhedskrav, indeholder forslaget en sikkerhedsklausul, hvorefter Kommissionen kan trække henvisningen til standarden helt eller delvist tilbage efter en nærmere angivet procedure.

Som noget nyt kan Kommissionen udarbejde henstillinger om retningslinier for produktsikkerhedsvurdering. Henstillingerne forudsættes anvendt forud for vedtagelsen af en europæisk standard, eller hvor standarder ikke vurderes at være nødvendige.

1.5. Markedsovervågning og håndhævelsesbeføjelser.

I forhold til de eksisterende forpligtelser skal medlemsstaterne definere de opgaver og beføjelser, som den enkelte ansvarlige myndighed har for de forskellige produktkategorier, risikoaspekter, myndighedens tilsynsaktiviteter samt forpligtelser til udveksling af oplysninger mellem de forskellige myndigheder såvel nationalt som mellem

medlemsstaterne. Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at direktivet håndhæves effektivt og give Kommissionen meddelelse herom.

Art. 8 indfører som noget nyt en beføjelse for myndighederne til at påbyde en tilbagetrækning af farlige produkter, der allerede er leveret til forbrugerne.

Direktivet opregner i art. 9 en række midler og procedurer, som medlemsstaterne kan anvende i forbindelse med sikringen af en effektiv markedsovervågning: overvågningsprogrammer for bestemte produktkategorier, opdatering af videnskabelig viden, periodiske rapporter om overvågningsaktiviteterne. Der skal endvidere være adgang for forbrugerne og andre berørte parter til at indgive klage til en produktsikkerhedsmyndighed.

Endelig skal Kommissionen fremme dannelsen af et europæisk produktsikkerhedsnetværk mellem medlemsstaternes myndigheder.

1.6. Forbud mod eksport af farlige produkter til tredjelande.

Ved direktivet introduceres i art. 13, stk. 3 et forbud mod eksport af farlige produkter til tredjelande under nærmere vilkår. Herved hindres det, at produkter, der ikke må sælges i medlemslandene, havner hos forbrugere uden for EU. Forbudet finder dog kun anvendelse, hvor medlemsstaterne er blevet pålagt at træffe foranstaltninger af Kommissionen efter proceduren i art. 13 om hurtig indgriben på Fællesskabsniveau. Dette kunne f.eks. være et forbud mod at bringe et farligt produkt i omsætning.

1.7. Notifikation og informationsudveksling.

Notifikationsforpligtelsen ændres, således at også foranstaltninger vedrørende begivenheder som kun har virkning lokalt eller på medlemsstatens territorium, skal meddeles Kommissionen. Denne udvidelse begrundes af Kommissionen med, at det sjældent kan udelukkes, at den tilsvarende situation vil kunne opstå i en anden medlemsstat.

Rapex-systemet, der vedrører hurtig udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og Kommissionen ved alvorlige risici for forbrugernes sundhed og sikkerhed, ændres:

- Ifølge det nuværende direktivs art. 8, anvendes Rapex-systemet ved hasteforanstaltninger på grund af en alvorlig og umiddelbar risiko, som et produkt udgør for forbrugernes sundhed og sikkerhed. Fremover skal der ske notifikation efter Rapex-systemet, hvor foranstaltningerne skal imødegå en alvorlig risiko for forbrugernes sundhed og sikkerhed, der kræver hurtig indgriben. Hvad der forstås herved fastlægges af Kommissionen med hjemmel i direktivet.

- Når en producent på frivillig basis aftaler en foranstaltning med en myndighed, skal disse foranstaltninger fremover meddeles Kommissionen.

- I overensstemmelse med notifikationspligten efter forslaget art. 11 kræves også underretning efter RAPEX jf. art. 12, hvor risikoen ikke rækker ud over eller kan række ud over dens eget område.

- Rapex-systemet kan med hjemmel i direktivet også udvides til at omfatte ansøgerlande, tredjelande og internationale organisationer.

1.8. Hurtig indgriben på fællesskabsniveau.

Betingelserne for Kommissionens anvendelse af bestemmelsen om hasteindgreb på Fællesskabsplan bliver lempet jf. art. 13. Der skal således ikke længere foreligge en anmodning fra en af medlemsstaterne, før Kommissionen kan vedtage en indgriben på fællesskabsplan. Endvidere er det nu en forudsætning for, at Kommissionen kan vedtage en beslutning, at medlemsstaterne anvender forskellige fremgangsmåder til at imødegå risikoen .

Generelle foranstaltninger, der bliver truffet i henhold til det nuværende direktiv, er gyldige i højst 3 måneder. I direktivforslaget foreslås, at disse foranstaltninger er gyldige i et år med mulighed for yderligere et-årige forlængelser. Hvor fællesskabsforanstaltningerne derimod vedrører et konkret farligt produkt, er foranstaltningerne gyldige uden tidsbegrænsning.

1.9. Komitéer.

Udvalget for hastende produktsikkerhedsproblemer ændres til et forskriftsudvalg for forbrugsvaresikkerhed jf. art. 14. Dette udvalg inddrages ved beslutninger i forbindelse med indgreb på fællesskabsplan samt fastlæggelse af mandater til udarbejdelse af europæiske standarder.

Der nedsættes endvidere et rådgivende udvalg for forbrugsvaresikkerhed, der blandt andet har til opgave at rådgive Kommissionen i forbindelse med gennemførelsen af produktsikkerhedsdirektivet jf. art. 15.

1.10. Fortrolighed.

Det præciseres i forslaget, at bestemmelser om fortrolighed ikke må forhindre produktsikkerhedsmyndigheden i at videregive oplysninger til sikring af et effektivt markedstilsyn samt adgang til at udføre de nødvendige håndhævelsesaktiviteter for at beskytte forbrugernes sikkerhed. Fortrolighedsbestemmelsen skal kun kunne bringes i anvendelse, hvor der er tale om oplysninger, som ifølge deres natur må betegnes som forretningshemmeligheder. Myndigheden kan dog afgøre, at disse hensyn må vige for at sikre beskyttelsen af forbrugernes sikkerhed og sundhed. I så fald skal myndigheden sikre, at disse oplysninger beskyttes mod utilsigtet udnyttelse, jf. art. 16.

1.11. Rapporter.

Hvert tredje år efter den 1. januar 2003, hvor direktivet skal være implementeret i medlemsstaterne, skal Kommissionen forelægge Europa-Parlamentet og rådet en rapport om anvendelsen af direktivet.

1.12. Direktivets gennemførelse.

Direktivet skal være implementeret senest den 1. januar 2003. Fra denne dato ophæves det nugældende produktsikkerhedsdirektiv 92/52/EØF.

2. Nærheds- og proportionalitets princippet

Kommissionen anfører, at direktivet om produksikkerhed i almindelighed blev vedtaget i 1992 som en del af programmet med henblik på etableringen af det indre marked pr. 31. december 1992. Det havde specielt til formål at forebygge eventuelle handelshindringer og konkurrenceforvridning på det indre marked i forbindelse med forskellene mellem medlemsstaternes horisontale lovgivning vedrørende produksikkerhed.

Kommissionen anfører videre, at målene i direktivet om produksikkerhed falder ind under Det Europæiske Fællesskabs grundlæggende beføjelser og kan pr. definition kun nås ved hjælp af foranstaltninger på fællesskabsplan.

Formålet med alle de foreslåede ændringer er at gøre direktivet mere effektivt og sikre en mere ensartet gennemførelse af bestemmelserne heri.

Med hensyn til bestemmelserne vedrørende markedstilsynet bemærker Kommissionen, at det hovedsageligt er op til medlemsstaterne at beslutte, hvilken fremgangsmåde og hvilke foranstaltninger der skal anvendes for at sikre, at producenter og distributører overholder deres forpligtelser i medfør af direktivet. I forbindelse med disse foranstaltninger vil det være nødvendigt at tage hensyn til interne institutionelle ordninger og administrativ praksis i medlemsstaterne.

Kommissionen anfører, at såfremt de markedstilsynsordninger og strategier for håndhævelse af direktivets bestemmelser, der etableres, ikke er tilstrækkelig effektive, kan målene i direktivet imidlertid ikke nås. Svaghederne i forbindelse med en medlemsstats håndhævelsesaktiviteter kan endvidere under bestemte forhold påvirke forbrugersikkerheden i andre medlemsstater. Erfaringerne har vist, at i sådanne tilfælde kan forbrugernes tillid blive påvirket i negativ retning i hele EU, og der kan blive skabt kaos i hele økonomiske sektorer.

Kommissionen finder det derfor nødvendigt med en klarere definition af medlemsstaternes forpligtelser for så vidt angår fastlæggelse af hensigtsmæssige midler og procedurer til at håndhæve direktivet. Kommissionen påpeger, at disse forpligtelser ikke må gribe ind i interne institutionelle strukturer, administrativ praksis og fordelingen af beføjelser mellem de institutionelle og administrative niveauer og sektorer i medlemsstaterne. De nye bestemmelser vedrørende markedstilsyn og beføjelser til at håndhæve er derfor formuleret meget generelt, således at de er forenelige med forskellige interne forhold i medlemsstaterne.

3. Gældende dansk ret

Det gældende direktiv 92/59/EØF om produksikkerhed i almindelighed er gennemført i dansk ret ved lov nr. 364 af 18. maj 1994 om produksikkerhed.

De foreslåede ændringer til produksikkerhedsdirektivet vil formentlig kræve lovændringer i produksikkerhedsloven på følgende områder:

3.1. Forholdet til speciallovgivning om produksikkerhed.

Forslaget præciserer behovet inden for medlemslandene for at koordinere tilsynsindsatsen mellem specialmyndighederne og de generelle produksikkerhedsmyndigheder. Denne præcisering skal også foretages i dansk lovgivning, primært i produksikkerhedsloven.

3.2. Produktsikkerhedslovens anvendelsesområde.

Der foreslås indført en pligt for producenter og distributører til at informere de kompetente myndigheder om et produkt, som de har markedsført, og som de nu vurderer til at være usikkert samt samarbejdet med myndighederne om forholdsregler, der tages i forbindelse med farlige produkter. Dette følger ikke af den nugældende produktsikkerhedslov og vil derfor kræve en lovændring.

3.3. Pligter for producenter og distributører.

Forslagets krav om, at producenter og distributører i sidste instans skal tilbagekalde produkter, der allerede er leveret til forbrugerne, vil kræve lovændring.

3.4. Vurderingen af om et produkt er sikkert.

Efter direktivforslaget indføres en formodning for, at et produkt er sikkert, når det er produceret i overensstemmelse europæiske standarder, udarbejdet efter et mandat med hjemmel i direktivforslaget. En sådan formodningsregel findes ikke i produktsikkerhedsloven, og vil derfor kræve en lovændring.

Det vil endvidere være nødvendigt at ændre produktsikkerhedsloven således, at henstillinger fra Kommissionen om retningslinier for vurderingen af om et produkt er sikkert i overensstemmelse med direktivet inddrages i de muligheder, der opregnes i loven ved vurderingen af om et produkt er sikkert.

3.5. Markedsovervågning og håndhævelsesbeføjelser.

Det vil formentlig være nødvendigt med en præcisering i produktsikkerhedsloven af kontrolmyndighedernes opgaver og forpligtelser.

Endvidere bør produktsikkerhedsloven ændres, således at det udtrykkeligt fremgår, at den også indeholder hjemmel til at tilbagekalde et produkt, der allerede befinder sig hos forbrugeren.

3.6. Hurtig indgriben på fællesskabsniveau samt forbud mod eksport af farlige produkter til tredjelande.

Forslagets bestemmelser om hurtig indgriben på fællesskabsniveau samt forbudet mod eksport af farlige produkter til tredjelande under visse særlige vilkår kræver ikke ændringer af produktsikkerhedsloven, men hvor der træffes afgørelse i medfør af disse bestemmelser, vil de kunne implementeres ved en bekendtgørelse i medfør af produktsikkerhedslovens § 25, stk. 3. Denne bestemmelse skal d og ændres således, at der skabes hjemmel til at indsætte en straffebestemmelse i bekendtgørelsen.

4. Høring

Følgende organisationer er blevet hørt om direktivforslaget: Advokatrådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Dansk Handel & Service, Dansk Industri, Dansk Postordreforening, De samvirkende Købmænd, Det Danske Handelskammer, FDB, FDM, Forbrugerrådet og Håndværksrådet.

Der er ikke modtaget svar fra følgende organisationer: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Dansk Handel og Service, Dansk Postordreforening og FDB.

Det Danske Handelskammer, De samvirkende Købmænd og FDM havde ingen bemærkninger til direktivforslaget.

Advokatrådet kan generelt tilslutte sig direktivforslaget, som det finder tilgodeser et højt niveau for beskyttelse af forbrugernes sundhed. Rådet finder det dog uhensigtsmæssigt, at definitionen af et produkt er blevet udvidet, således at bl.a. gør-det-selv produkter bliver omfattet af direktivet, idet producenter af disse produkter vil kunne risikere indgreb mod produkter, som er ganske sikre ved kyndig anvendelse i erhvervslivet. Producenten pålægges hermed unødigt hæmmende erhvervsvilkår, idet han vil være nødsaget til at optimere sine produkter med henblik på uforudset anvendelse af produktet hos en forbruger. Rådet foreslår, at problemet afhjælpes ved en frivillig mærkningsordning for disse produkter, der herefter alene må afsættes til professionelle. Denne mærkningsordning foreslås gennemført i forbindelse med bestemmelserne om europæiske standardiseringsmandater. Adgangen til at benytte denne mærkning skulle kunne trækkes tilbage ved producentens culpøse overtrædelse af markedsbegrænsningen.

Dansk Industri finder, at direktivforslaget ikke vil medføre nogen forbedring af produktsikkerheden, idet det ikke er dokumenteret, hvilke foranstaltninger, der kan forhindre nye tilfælde af usikre produkter. Dansk Industri finder også, at der med direktivforslaget vil blive skabt overlappende lovgivning i forhold til særdirektiver om produktsikkerhed, mere administration og en usikker retsstilling for producenterne. Der udtrykkes endvidere bekymring om muligheden for en forskellig fortolkning af produktsikkerhedsdirektivets bestemmelser, hvorfor det foreslås, at der indføres en mulighed for at anke produktsikkerhedsmyndighedernes afgørelser til en europæisk instans.

Forbrugerrådet er positivt indstillet overfor direktivforslaget og fremhæver en lang række væsentlige forbedringer, fx større åbenhed omkring notifikationssystemet, direktivets anvendelse i forhold til tjenesteydelser, gør-det-selv produkter, muligheden for europæiske standardiseringsmandater, forbudet mod eksport af farlige produkter samt stramningen af forpligtelsen til markedskontrol. Forbruger rådet foreslår, at Rapex-systemet udvides til at omfatte ansøgerlande, tredjelande og internationale organisationer. Endvidere ønsker rådet, at der i forbindelse med vurderingen af om et produkt er sikkert også inddrages et hensyn til forbrugere med et særligt, fx handicappede.

Håndværksrådet finder, at bestemmelsen i direktivets art. 2a, der definerer, hvad der forstås ved et produkt, bør præciseres, idet formuleringen "under rimeligt forudsigelige betingelser" af rådet findes egnet til at skabe usikkerhed og uforudsigelighed for erhvervsdrivende, da det ikke klart fremgår, hvornår et produkt er omfattet af bestemmelsen.

5. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Som det er blevet fremhævet i gennemgangen af dansk ret ovenfor i afsnit 3, vil det være nødvendigt at ændre produktsikkerhedsloven på visse punkter, herunder evt. visse bekendtgørelser, for at gennemføre de ændringer, som foreslås i Kommissionens forslag til ændring af produktsikkerhedsdirektivet i almindelighed.

Det forventes, at den udvidede notifikationspligt formentlig vil kræve minimum et ekstra årsværk.

6. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Direktivforslaget medfører en skærpelse af producenternes og distributørernes forpligtelser, bl.a. i form af en forpligtelse til at informere produktsikkerhedsmyndighederne om produkter, som de har markedsført, og som de nu vurderer er farlige.

For så vidt angår forslaget om, at der skal være en formodning for, at produkter, der er produceret i overensstemmelse med europæiske standarder tillige opfylder sikkerhedskravet, vil der hermed skabes mere klare referencepunkter for, hvornår et produkt er sikkert. Dette kan være en hjælp for virksomhederne, som vil få et redskab, der vil gøre det lettere for virksomhederne at vurdere, hvornår et produkt er sikkert.

Styrkelsen af markedstilsynet vil endvidere være til fordel både for forbrugerne og erhvervslivet. Forbrugerne opnår en større sikkerhed for, at produkter på markedet ikke udgør en fare for deres sundhed og sikkerhed. For erhvervslivet vil styrkelsen af markedstilsynet betyde, at den illoyale konkurrence fra virksomheder, der ikke opfylder produktsikkerhedskravene, vil kunne imødegås mere effektivt.

7. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

-

Forslaget har ikke tidligere været forelagt.

Sagen er tidligere nævnt til orientering i Folketingets Europaudvalg den 7. april 2000. Notat blev fremsendt den 31. marts 2000.