

Remissvar om förslag till EU-förordning om allmän produktsäkerhet (COM(2021) 346 final)

Sammanfattning

Kemikalieinspektionen lämnar följande synpunkter på förslaget.

Kemikalieinspektionen anser att förslaget behöver ändras eller förtydligas i följande delar:

- Avseende skäl 11 behöver det förtydligas vid vilka bedömningar miljörisker kan beaktas.
- Det bör övervägas att införa en definition av begreppet ”commercial activity”.
- Begreppen ”used”, ”repaired” och ”reconditioned” i artikel 2.3 behöver definieras.
- Den hantering som regleras i artikel 12, väsentlig modifiering av produkter, behöver en legal definition. Kraven behöver även i övrigt förtydligas.
- Det bör klargöras om säljare av begagnade produkter räknas som distributörer.
- Begreppet ”antikviteter” behöver definieras.
- Kraven på teknisk dokumentation behöver förtydligas.
- Kraven på ”online marketplaces” behöver skärpas ytterligare.

Kemikalieinspektionen tillstyrker kravet på att både postadress och elektronisk adress ska anges.

Kemikalieinspektionen avstyrker

- Att form och storlek på sanktioner regleras på EU-nivå.
- Att en notifiering i Safety Gate ska göras inom 2 arbetsdagar från det att åtgärder vidtagits, och föreslår en flexiblere skrivning.

Kemikalieinspektionen har i övrigt inga synpunkter på förslaget.

Synpunkter

Skäl 11

Enligt skäl 11 ska "...the environmental risk posed by a product should be taken into consideration in the application of this Regulation inasmuch as it can also ultimately result in a risk to the health and safety of consumers." Kemikalieinspektionen har inga principiella invändningar mot innehållet men anser att det är oklart hur den praktiska tillämpningen ska gå till vad gäller kemikalieinnehåll. Kemikalieinspektionen anser därför att det bör förtydligas vid vilka bedömningar miljörisker ska beaktas, till exempel genom att i skälet hänvisa till relevant artikel i förordningen.

Förordningens omfattning avseende begagnade produkter

Det pågår ett omfattande arbete med att på olika sätt öka resurseffektiviteten i samhället, det som sammanfattningsvis brukar kallas cirkulär ekonomi. En ambition är att öka produkters livslängd genom ökad återanvändning och att i ökad utsträckning reparera och renovera produkter. Hur detta ska hanteras juridiskt har ännu inte lösts på ett enhetligt sätt. Det förekommer många olika begrepp kopplade till cirkulär ekonomi i lagstiftning, standarder, vägledningsdokument etc., och definitionerna av begreppen är ofta snarlika och överlappande¹. Eftersom produktsäkerhetslagstiftningen är ett grundläggande regelverk som ofta används som referensram för annan lagstiftning är det viktigt att målsättningarna för den cirkulära ekonomin beaktas och att relaterade termer och begrepp så långt möjligt hanteras enhetligt.

Kemikalieinspektionen anser därför att begreppen "used", "repaired" och "reconditioned" i artikel 2.3 behöver definieras. För att skydda konsumenters hälsa bör det även säkerställas att artikel 2.3 omfattar alla slags modifieringar av begagnade produkter. Eftersom andrahandsförsäljning, reparation, renovering, uppgradering och återtillverkning av produkter är exempel på affärsmodeller inom den cirkulära ekonomin är det viktigt att dessa företeelser omfattas av lagstiftningen.

Kemikalieinspektionen anser också att det i sammanhanget vore lämpligt att det som regleras i artikel 12, väsentlig modifiering av produkter, definieras legalt, t.ex. klargöra om det omfattas av begreppet "reconditioned" i artikel 2.3. Ett alternativ är att betrakta sådana produkter som nya, men detta behöver i så fall klargöras.

Kemikalieinspektionen bedömer också att ansvaret för försäljning av begagnade produkter behöver förtydligas. Enligt artikel 2.3 ska förordningen "...apply to products placed or made available on the market whether new, used, repaired or reconditioned." Kemikalieinspektionen anser att det är otydligt hur ansvaret för andrahandsförsäljning regleras. Aktörerna i en distributionskedja är generellt tillverkare, importörer och distributörer. Enligt förslaget definieras distributörer som "...any natural or legal person *in the supply chain*, other than the manufacturer or the importer, who makes a product available on the market." För EU:s produktlagstiftning gäller generellt att den omfattar produktens distributionskedja

¹ En kartläggning har gjorts i Kemikalieinspektionens PM 6/21, Regulatory mapping for remanufacturing of products under EU law.

fram till dess att produkten når slutanvändaren². Frågan blir då hur man bedömer begreppet ”distributionskedja” i den föreslagna förordningen när det gäller begagnade och olika former av reoverade produkter. Det framgår tydligt att förordningen gäller för sådana produkter, men Kemikalieinspektionen anser att det är oklart vilket ansvar säljare av sådana produkter har. Ska de definieras som distributörer och ha samma ansvar som säljare av nya produkter? Och har begreppet ”distributionskedja” därmed en annan betydelse i den föreslagna förordningen jämfört med produktlagstiftningen?

Ytterligare en oklarhet i sammanhanget är att ”antikviteter” är undantagna från förordningens tillämpningsområde, utan något förtydligande. Kemikalieinspektionen bedömer att detta kommer att leda till tolkningsproblem när det gäller andrahandsförsäljning.

Begreppet ”commercial activity” (Artikel 3)

Begreppet ”commercial activity” är grundläggande för att avgränsa förordningens tillämpningsområde. Begreppet förekommer även i andra EU-rättsakter. Det finns en summarisk definition i Blå boken³. Mot bakgrund av de olika initiativen inom cirkulär ekonomi, som ofta handlar om småskalig verksamhet i form av andrahandsförsäljning och reparation, anser Kemikalieinspektionen att det skulle underlätta tillämpningen av förordningen om begreppet ”commercial activity” var definierat.

Ansvar för väsentlig modifiering av produkter (Artikel 12)

Kemikalieinspektionen anser att det är rimligt att ansvaret övergår till en ”ny” tillverkare i dessa fall. Bestämmelsen kan dock vara svår att tillämpa i praktiken, till exempel hur det ska fungera när den nya tillverkaren har ett ansvar för vissa delar av produkten, hur ska det fastslås vad ansvaret gäller. En fråga är också om och i så fall hur detta kommuniceras till den ursprungliga tillverkaren. Kemikalieinspektionen anser att kraven i bestämmelsen behöver förtydligas.

Teknisk dokumentation (Artikel 8.4 samt artikel 10.9)

Enligt artikel 8.4 ska alla tillverkare ta fram teknisk dokumentation för produkten där bland annat produktens egenskaper, riskanalyser inkluderat tester m.m. ska finnas med. Det är oklart vad som krävs av en sådan dokumentation, i synnerhet som bestämmelsen ska vara sanktionerad (se artikel 40.3.h).

Det behöver förtydligas vilken information som ska ingå i dokumentationen. Kemikalieinspektionen anser generellt att det är lämpligt kraven harmoniseras med liknande krav i annan produktlagstiftning.

² Meddelande från kommissionen - 2016 års blåbok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser, s. 15.

³ A a, s. 17–18.

Krav på adresser m.m.

Kemikalieinspektionen tillstyrker förslaget om att tillverkare och importörer ska förse produkten med postadress (även bra att det är tydligt att det är *postadress* och inte bara kontaktadress) och elektronisk adress (artikel 8.7, 10.3 och 15.3).

Enligt artikel 18.a ska dock tillverkaren vid online-försäljning skriva postadress eller e-post, gäller även för "online marketplaces", art 20.5.a. Kemikalieinspektionen anser att postadress och elektronisk adress ska krävas konsekvent.

Kemikalieinspektionen anser däremot att det är överflödigt att kräva att telefonnummer ska anges som görs i vissa bestämmelser. (Enligt 18.b rörande den ekonomiska aktören som är utsedd enligt 4.1 i marknadskontrollförordningen, även för "online marketplaces", art 20.5.b.).

Online marketplaces, (artikel 20)

"Online marketplaces" (marknadsplatser) får ungefär samma ansvar som idag finns enligt "Product safety pledge"⁴. Kemikalieinspektionen anser att detta i och för sig är bra, men inte tillräckligt. Det stoppar bara de produkter där myndigheterna upptäcker brister. Marknadsplatserna behöver likställas med ekonomiska aktörer när det gäller ansvar, och ha ett självständigt ansvar för att kontrollera produkterna. Annars kommer de inte utföra samma proaktiva arbete som övriga ekonomiska aktörer.

Kemikalieinspektionen har utrett problemen och riskerna som kommer med e-handeln gällande produkter som innehåller kemikalier som kan utgöra en risk för hälsa och miljö. Det har konstaterats att marknadsplatsernas begränsade ansvar sannolikt bidrar till den större andelen bristande lagefterlevnad vid e-handel. Det leder också till att företagen konkurrerar på olika villkor på den inre marknaden. Ett ökat formellt ansvar för marknadsplatser behövs för att komma till rätta med dessa problem. Kemikalieinspektionen har i en rad rapporter också visat att marknadsplatser har åtminstone dubbelt så många brister som webbutiker med eget ansvar.⁵

Notifiering i "Safety Gate" (Artikel 24.2)

Enligt förslaget ska myndigheterna göra en notifiering i Safety Gate inom 2 arbetsdagar från det att åtgärder vidtagits. Kemikalieinspektionen anser att det behövs en mer flexibel reglering, och föreslår att tidsfristen på två dagar ersätts med skrivningen "så snart som möjligt".

Sanktioner (Artikel 40)

Kemikalieinspektionen anser att form och storlek på sanktioner i huvudsak bör fastställas nationellt och avstyrker förslaget på grund av detaljeringsgraden.

⁴ Ett frivilligt åtagande av e-marknadsplatser vad gäller säkerheten hos konsumentprodukter som säljs via deras webbplatser. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/product-safety-and-requirements/product-safety/product-safety-pledge_sv

⁵ Kemikalieinspektionen Rapport 3/21: Ökad e-handel – ökade kemikalierisker? I rapporten finns hänvisningar till Kemikalieinspektionens utredningar på området.

I detta ärende har generaldirektören Per Ängquist beslutat. Johan Forsberg har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Ellen Ingre-Khans, Helene Kanellopoulos, Mariana Pilenvik och Karin Rumar deltagit.

Per Ängquist

Johan Forsberg

Beslutet är på grund av rådande situation med coronaviruset inte signerat.