

[fi.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:fi.remissvar@regeringskansliet.se)

Fi2020/04978

## Remissyttrande

**Remiss Förslag till EU-förordning om allmän produktsäkerhet (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on general product safety, amending Regulation (EU) No 1025/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Council Directive 87/357/EEC and Directive 2001/95/EC of the European Parliament and of the Council) COM(2021) 346 final**

ref: Fi2020/04978

Vårt diarienum:

*Svensk Handel, som är handelsföretagens intresseorganisation och företräder drygt 9 000 små, medelstora och stora företag med nära 300 000 medarbetare, får med anledning av remissen anföra följande:*

### Allmänna synpunkter

För en välfungerande inre marknad krävs harmoniserade regelverk gällande produktsäkerhet. Konsumentens säkerhet är avgörande för handeln och vid avsaknad av tydliga regler riskeras säkerheten för konsumenten försvagas. Det är mot bakgrund av detta välkomnat att EU-kommissionen presenterar ett förslag om förordning om allmän produktsäkerhet. Svensk Handel välkomnar EU-kommissionens mål om att bibehålla en hög nivå av säkerhet för europeiska konsumenter och välkomnar mot bakgrund av detta det tydliga ställningstagandet som förordningen skriver ut i **art. 5 att endast säkra produkter får tillgängliggöras på den europeiska marknaden.**

Svensk Handel är av uppfattningen att det regelverk, direktiv 2001/95/EG om allmän produktsäkerhet, som styr hanteringen av produkter, traditionellt har fungerat väl. I takt med att fler aktörer än importörer och distributörer riktar och tillgänglig gör produkter till konsumenterna är det viktigt att reglerna om produktsäkerhet fortsätter fylla sin funktion; det

vill säga att regelverket säkerställer att endast säkra produkter tillgängliggörs till konsumenterna. Detta är viktigt dels ur ett konsumenträttsligt perspektiv dels ur ett konkurrensrättsligt. För att ha en säker och välfungerande inre marknad måste de regler som fastslås gällande produkter fungera oavsett affärsmodell. Endast de produkter som anses säkra, det vill säga när de normala och rimligen förutsebara användningsförhållanden inte utgör en risk, ska få tillgängliggöras för konsumenterna. Att endast tillåta säkra produkter är grundvärden som EU under en längre tid verkat för och det är mot bakgrund av detta viktigt att den förordning som nu presenterats verkligen får den effekten.

## Synpunkter på utredningens förslag

### Ett harmoniserat regelverk

Det ramverk som reglerar produktsäkerhet idag har utformningen som ett direktiv. Det har under årens lopp visat sig att allmänna produktsäkerhetsdirektivet har implementerats på divergerande sätt i de olika medlemsstaterna, vilket har fått konsekvensen att reglerna träffar olika. Detta skapar en rättsosäkerhet, ineffektivitet och har lett till onödiga och höga kostnader för företag. Att europeiska konsumenter har samma skydd oavsett medlemsstat är grundläggande för en välfungerande inre marknad. Svensk Handel välkomnar därför EU-kommissionens beslut att presentera det uppdaterade regelverket för produktsäkerhet i form av en förordning. Svensk Handel är övertygad om att ett harmoniserande regelverk kommer få stora positiva effekter på den inre marknaden. En av de positiva effekterna är att det bör minska den administrativa bördan för europeiska företag då samma regler rimligtvis kan minska antalet produkttester för importörer och distributörer.

### Avvägt och proportionerligt ansvar för de olika aktörerna i värdekedjan

Det är viktigt att de ansvar som tillskrivs de olika aktörerna i värdekedjan även fortsättningsvis träffar rätt. Det är exempelvis rimligt att den aktör som först tillgängliggör produkten på den inre marknaden, tillverkaren eller importören, är den aktör inom värdekedjan som också tillskrivs störst ansvar att kontrollera produkten innan den tillgängliggörs för konsumenten. Eftersom en distributör kommer i kontakt med produkten först efter en av de ovannämnda aktörerna är det rimligt att det ansvar som åläggs distributören inte är fullt lika långtgående. Det är även rimligt att göra en åtskillnad på det ansvar som föreskrivs en tillverkare och det som föreskrivs en importör. En tillverkare har i regel bättre kunskap om den enskilda produkten som tillverkaren producerar än vad importören har. Tillverkaren är dessutom naturligen bättre lämpad att åläggas eventuella informations- och märkningskrav. Svensk Handel anser att de föreslagna kraven gentemot respektive aktör; tillverkare, importör och distributör är proportionerliga och motiverade i den föreslagna förordningen.

En ytterligare viktig aspekt Svensk Handel vill framföra är artikel 2.3 gällande begagnade produkter och vikten av att detta går ihop med EU:s mål för cirkulär ekonomi. Svensk Handel välkomnar att det även ställs krav på begagnade produkter men kraven bör nyanseras mellan

ny tillverkade produkter och begagnade produkter. Det är viktigt att de krav som ställs på aktörerna i leveranskedjan är rimliga. Enligt gällande förslag ställs krav på både fysiska och juridiska personer i leveranskedjan bland annat krav på att distributören ska säkerställa att tillverkaren eller importören har uppfyllt vissa skyldigheter i form av exempelvis dokumentation. I frågan om begagnade produkter kan detta medföra en ökad administrativ börda och göra det mindre attraktivt för ekonomiska aktörer att sälja begagnade produkter.

### **Online marknadsplatser och utmaningar med produktsäkerhet**

Svensk Handel välkomnar EU-kommissionens ansats att lyfta fram online marknadsplatser som en aktör som bör tillskrivas ansvar i regelverket för produktsäkerhet. Svensk Handel delar denna uppfattning då online marknadsplatser är och i allt större utsträckning blir en naturlig aktör i handelskedjan. Fler och fler konsumenter använder sig av online marknadsplatser när de handlar och söker efter produkter. Vi förväntar oss att marknaden utvecklas så att konsumenterna allt oftare handlar via meddelanden i appar. I takt med att fler online plattformar blir "hybridplattformar" blir det svårare för konsumenterna att veta vad som gäller. Särskilt mot bakgrund då de olika affärsmodellerna leder till olika juridiska skyldigheter och att det enligt nuvarande lagstiftningsram, förekommer kryphål till säkerhetsskydd.

I den konsekvensanalys som presenteras av kommissionen påvisas just behovet av kontroll och ansvar även vid handel via online marknadsplatser. Enligt gällande rätt, allmänna produktsäkerhetsdirektivet, så saknas ett ansvar och skyldigheter för online marknadsplatser. Mot bakgrund av att allt fler konsumenter handlar via e-handelsplattformar, behövs också uppdaterade och skärpta regler gentemot dessa aktörer i värdekedjan, för att kunna bibehålla och se till att *endast säkra produkter får tillgängliggöras på den europeiska marknaden (art.5)*.

För att kunna tillgodose innovation och utveckling inom handelssektorn i en digital kontext, behöver vi se till att reglerna blir teknikneutrala, vilket de dessvärre inte är i dag. Idag har en importör eller distributör, som klassificeras som en e-handlare, ett ansvar för de produkter som säljs och tillgängliggörs på den europeiska marknaden. För att europeiska e-handlare ska kunna konkurrera om kunderna på den europeiska marknaden krävs rättvisa regler. Att en affärsmodell aktivt undantas från ansvar för såväl produktsäkerhet som konsumenträtt är motsatsen till teknikneutrala regler.

Särskilt viktigt är att det regelverk som nu föreslås går i linje med det regelverk som horisontellt ska reglera plattformars ansvar, *Digital Services Act, DSA*. DSA syftar till att reglera alla typer av plattformar och lagstifta om hur de ska hantera och handskas med olagligt innehåll. Svensk Handel har inför framtagandet av DSA haft en aktiv roll gentemot såväl svenska som europeiska politiker. Vi efterfrågar ett horisontellt förebyggande ansvar för plattformar, i de situationer då det saknas en annan ekonomisk aktör med ansvar för produktsäkerhet och konsumenträtt. En avsaknad av sådant ansvar för online marknadsplatser uppstår när säljaren befinner sig utanför EU och tillgängliggör produkter till konsumenter på den inre marknaden. I praktiken får det konsekvensen att det är konsumenten själv som blir importör av produkten. Som tidigare nämnt är detta varken rimligt eller i linje med de grundläggande värden som

fastslås enligt europeisk produktsäkerhet<sup>1</sup>. Mot bakgrund av detta har Svensk Handel under pågående diskussioner förespråkat att allmänna produktsäkerhetsdirektivet och e-handelsdirektivet fullt öppnas upp och revideras så att online marknadsplatser får ett motsvarande och likvärdigt ansvar som övriga aktörer på den inre marknaden. Först då kan effektiv tillsyn genomföras.

Svensk Handel förespråkar att ett *specifikt övervakningsansvar*, tillskrivs online marknadsplatser vars affärsmodell bygger på att tredjelands säljare får tillgängliggöra produkter till europeiska konsumenter. Detta ansvar passar bäst i DSA då det är det horisontella regelverket. *Ett specifikt övervakningsansvar* lämpar sig väl gentemot aktörer som säljer fysiska produkter, och det bör inte vara en skillnad huruvida produkterna faller inom definitionerna för allmänna produktsäkerhetslagstiftningen eller inte. Konsumenterna ska ha likvärdigt skydd oavsett produktkategori, vilket medför att ett *specifikt övervakningsansvar* regleras bättre i DSA än i en allmän produktsäkerhetsförordning. Detta övervakningsansvar skulle i praktiken innebära urvalstestning. Urvalstestning är något som såväl fysiska butiker som e-handlare gör idag för att kunna försäkra sig om att de produkter som säljs till konsumenter efterlever de regelverk vi har på den inre marknaden. Urvalstestning görs oavsett storlek på verksamheten. Det finns inga undantag som säger att en liten butik eller en liten e-handlare med en liten omsättning tillåts sälja farliga och riskfyllda produkter. Det är förbjudet och kan sanktioneras oavsett storlek. Det är därför direkt obegripligt att stora online marknadsplatser idag tillåts bygga sin affärsmodell på att inte kontrollera produkterna som tillgängliggörs via dem, trots att såväl resurserna som teknik för urvalstestning, finns att tillgå.

Svensk Handel vill dock understryka, att i det fall rådet anser att ett *specifikt övervakningsansvar*, inte är möjligt att skriva in i DSA, bör detta regleras i allmänna produktsäkerhetsförordningen.

I EU-kommissionens konsekvensanalys är det tydligt att de regler som gäller nu och det frivilliga löfte som plattformarna utfäst om att se till att endast säkra produkter tillgängliggörs till konsumenter, är långt ifrån tillräckligt<sup>2</sup>. Samtidigt som det går att konstatera att de nuvarande reglerna inte är effektiva kan vi se tydliga trender på att allt fler konsumenter handlar produkter från säljare utanför EU. Enligt Kommissionens konsekvensbedömning ökade konsumtionen av

<sup>1</sup> *This is problematic: first, direct imports make it more complicated to control the safety of the product before it enters the EU market since it is directly delivered in individual packages to the consumer without possibly being handled by any economic operator in the EU subject to products safety obligations under the GPSD. Second, national authorities have difficulties to engage with the trader in case of safety concerns, if the trader is not represented in the EU but is based in a third country. Article 4 of Regulation (EU) 2019/1020 on market surveillance creates an obligation, in case a product is sold in the EU, to have an economic operator in the EU for certain tasks linked to market surveillance of products' safety and compliance, but its applicability is limited to certain categories of harmonised products. If the product safety is not evenly enforced between EU and non-EU operators, this creates an uneven level-playing field between these operators. S.15.*

<sup>2</sup> *The stakeholders showed a clear support to certain of the proposed provisions under Option 2, 3 and 4, e.g. to increase the role of online marketplaces as regards the safety of products offered on their website, along the principles stated in the Pledge128 and to create an obligation to have a responsible economic operator in the EU (supported by 70% of stakeholders). s.72.*

produkter från säljare utanför EU via online marknadsplatser från 2014 – 2019 med 10% och numera anger mer än vad fjärde konsument att denne handlar via online marknadsplatser.

### **Förslaget i EU-förordning om produktsäkerhet**

I artikel 20 i den föreslagna EU-förordningen om produktsäkerhet föreslås specifika krav för online marknadsplatser. I artikeln fastslås bland annat att en kontaktpunkt på den inre marknaden ska utses för direkt kommunikation med marknadskontrollmyndigheterna. Detta välkomnas av Svensk Handel då vi tror att en sådan kontaktpunkt är nödvändig för att snabbt och effektivt kunna hantera de situationer då farliga produkter konstateras säljas via online marknadsplatserna.

Vidare fastslås ansvar för marknadsplatserna att rapportera och hålla marknadskontrollmyndigheterna uppdaterade om produkter och risker.

Det finns således inget krav på att online marknadsplatserna ska agera förebyggande för att produkter tillgängliggörs mot konsumenterna. Svensk Handel ställer sig mycket tveksamma till att EU-kommissionen även fortsättningsvis lämnar denna viktiga ekonomiska aktör utan ansvar för de produkter som direkt säljs till europeiska konsumenterna. Som tidigare konstaterats är detta en affärsmodell som tar allt fler marknadsandelar och om EU ska bibehålla huvudregeln om att enbart säkra produkter ska florerar på den inre marknaden så måste reglerna utformas så att det inte går att bygga sin affärsmodell på ett sätt så att man kommer runt ansvaret.

I skäl 32 i förordningen fastslås att marknadsplatser inte ska ha något ansvar att *övervaka och arbeta förebyggande för att riskfyllda och farliga produkter inte ska säljas till konsumenterna*<sup>3</sup>.

Svensk Handel anser att förslaget i dess nuvarande form inte på ett effektivt sätt kommer täppa igen de kryphål som finns i lagstiftningen, utan att online marknadsplatser även fortsättningsvis endast kommer behöva agera reaktivt efter att de uppmärksammas på att en produkt är olaglig/ riskfylld. Detta går varken ihop med grundläggande regler för konkurrens eller för konsumenträtt. Det är mot bakgrund av detta viktigt att Sveriges regering tar ställning i frågan i de kommande arbetsgruppsmöten som planeras för att förhandla fram förordningen.

Svensk Handel anser att Sverige bör vara ett land som aktivt arbetar för teknikneutrala regler, regler som med andra ord inte skapar olika förutsättningar för online marknadsplatser och e-

---

<sup>3</sup> The obligations imposed by this Regulation on online marketplaces should neither amount to a general obligation to monitor the information which they transmit or store, nor to actively seek facts or circumstances indicating illegal activity, such as the sale of dangerous products online. Online marketplaces should, nonetheless, expeditiously remove content referring to dangerous products from their online interfaces, upon obtaining actual knowledge or, in the case of claims for damages, awareness of the illegal content, in particular in cases where the online marketplace has been made aware of facts or circumstances on the basis of which a diligent economic operator should have identified the illegality in question, in order to benefit from the exemption from liability for hosting services under the 'Directive on electronic commerce' and the [Digital Services Act]. Online marketplaces should process notices concerning content referring to unsafe products, received in accordance with [Article 14] of Regulation (EU) .../...[the Digital Services Act], within the additional timeframes established by this Regulation. Skäl 32.

handlare/fysiska butiker, då aktörerna i praktiken faktiskt riktar sig mot samma konsumentgrupp. Det är mot bakgrund av detta av högsta vikt att förordningen om allmän produktsäkerhet, alternativt Digital Services Act, innehåller ett förebyggande ansvar för plattformar att:

1. Utföra urvalstestning
2. Har en specifik övervakningsskyldighet (ska ej gälla andra typer av online plattformar)
3. Kan sanktioneras av marknadskontrollmyndigheter om de inte förebyggande ser till att endast säkra produkter tillgängliggörs på online marknadsplatsen.

Först om dessa krav tillskrivs plattformar kommer konsumenter fullt ut ha en säker handelsmiljö online och kunna utnyttja sina konsumenträttigheter.

### **Effektiv marknadskontroll**

Svensk Handel är av uppfattningen att en effektiv marknadskontroll är en väsentlig del av arbetet för att säkerställa att endast säkra produkter tillgängliggörs till europeiska konsumenter. Effektiv marknadskontroll är dessutom central för att säkerställa konkurrensneutralitet och bidra till att lagstiftning efterföljs och att ändamålet med regler uppnås. Svensk Handels principiella utgångspunkt är att tillräckliga resurser måste medges för att Sverige ska kunna ha en effektiv marknadskontroll. Varje gång ett företag som investerar tid och resurser i att följa regler konkurreras ut av ett företag som struntar i reglerna så har lagstiftaren och marknadskontrollen misslyckats. I konsekvensanalysen konstateras att kontrollen av online marknadsplatser, vars affärsmodell tillåter säljare utanför EU, vållar problem<sup>4</sup> och att det inte går att genomföra en effektiv tillsyn.

Svensk Handel föreslår att en väg att utveckla en effektiv marknadskontroll är genom det internationella samarbetet inom Consumer Safety Network (CSN). Det är ett nätverk för medlemsstaternas tillsynsmyndigheter och konsumentorganisationer inom produktsäkerhetsområdet under det generella produktsäkerhetsdirektivet (GPSD). Nätverket avhandlar frågor om olika produkter och dess risker, standardisering, marknadskontroll, tolkningar och tillämpningar av direktivet GPSD, internationella relationer etc.

*“Art. 36. The Commission may provide third countries or international organisations with selected information from its Safety Gate system and receive relevant information on the safety of consumer products and on preventive, restrictive and corrective measures taken by those third countries or international organisations. The Commission shall share such information with national authorities, where relevant.”*

Resursbegränsningar på nationell nivå påverkar möjligheten att utföra olika kontrollåtgärder negativt, till exempel inspektioner, marknadsövervakning eller rapportering. Dessa begränsningar tillsammans med skillnader i verkställighetsnivån från en medlemsstat till en annan leder till en inkonsekvent tillämpning av EU-lagstiftningen. Det är viktigt att säkerställa att marknadsövervakningsinsatser delas, samordnas och effektiviseras i hela Europa, inklusive genom EU-överenskomna funktionella förfaranden till exempel om hur inspektioner ska utföras.

<sup>4</sup> [Rapport uppföljning av GPSD svensk version.pdf](#) s.6

Detta kan också hjälpa till att undvika att samma produkter kontrolleras upprepade gånger, medan andra inte kontrolleras alls.

De nya bestämmelserna kommer att kräva att online marknadsplatser och informations-tjänsteleverantörer samarbetar med myndigheter vid bristande efterlevnad av produkter. Framför allt måste namnet och kontaktuppgifterna för tillverkaren eller nästa ansvariga ekonomiska aktör på den inre marknaden anges på produkterna eller deras förpackning. *(Article 4 of regulation 2019/1020 requires that companies who are not present in the EU internal market appoint an authorised representative who can act on behalf of a manufacturer if a product breaches EU safety law. However, this requirement applies to only certain consumer products.)*

Viktigt är att dessa innovationer också tillämpas på produkter som omfattas av det allmänna produktsäkerhetsdirektivet.

### **Återkallelser av produkter**

Svensk Handel är av uppfattningen att det regelverk som hittills styrt återkallelse av produkter har fungerat effektivt, men kan förbättras om företagen kan använda harmoniserande meddelade med relevant innehåll för konsumenten. Det är viktigt att dessa meddelande förklarar varför produkten återkallas och vilken åtgärd som krävs för att kunna använda produkten i det fall det är möjligt. En återkallelse ska göras med hänsyn till behovet av att förebygga skador. Ju större risk det finns med varan, desto mer omfattande ska återkallelsen vara. Det är viktigt att kunna underlätta samarbetet mellan företag och myndigheter. En annan viktig punkt är hur tillsynsmyndigheter kan öka effektiviteten hos återkallelser av farliga produkter som redan levereras till konsumenter, oavsett om sådana återkallelser initieras av ekonomiska aktörer eller beställs av myndigheter. Det är verkligen avgörande för konsumenter, marknadskontrollmyndigheter och för välrenommerade ekonomiska aktörer att återkallande eller återkallande av osäkra produkter sker så snabbt som möjligt, trots att leveranskedjorna blir alltmer komplexa. En åtgärd som krävs för återkallelser ska fungera väl är enligt Svensk Handel att online marknadsplatser tillskrivs ett förebyggande ansvar och att de, likt övriga aktörer inom leveranskedjan, tillskrivs ansvar för dessa produkter och för att informera konsumenter när riskfyllda och direkt farliga produkter exponerats.

Att kunna kommunicera via sociala medier vore effektivt vid återkallelse då fler användare snabbt nås av informationen. Det bör också vara möjligt att baserat på detta ändamål behandla personuppgifter för att på ett effektivt sätt meddela att produkten återkallas. Det bör föreligga ett berättigat intresse enligt Dataskyddsförordningen för att behandla personuppgifter för att kunna meddela konsumenter om att en produkt som de har köpt är återkallad via sociala medier.

Enligt art. 33 p.1 ”*Economic operators who collect their customers’ personal data shall make use of this information for recalls and safety warnings*”. För att uppfylla ändamålet med behandlingen, det vill säga möjligheten att meddela konsumenten om farliga och återkallade produkter, krävs det också flexibilitet i lagringstid.

På online marknader kan ekonomiska aktörer ha exakt information om till vilka deras produkter har sålts. Denna information kan användas förutsatt att konsumenterna har gett sitt samtycke. För produkter som köps i butiker saknas dock vanligtvis information om köparen. Därför kan produktregistrering vara ett alternativ för vissa produktkategorier som en av lösningarna för mer effektiva återkallelser, men det är inte tillräckligt för alla typer av produkter. Det kan däremot inte förväntas att konsumenter registrerar till exempel varenda leksak eller småföremål som de köpt eller fått i gåva.

På samma sätt som informationen bör vara harmoniserad och likvärdig för samtliga konsumenter inom EU bör också riskbedömningsprocesserna som en återkallelse baseras på vara harmoniserade. Detta för att en likvärdig säkerhet ska gälla över hela EU och för att kostnadseffektivisera för företag, samt att minska den administrativa bördan. För att underlätta för företag har EU-kommissionen ett system som heter Product Safety Business Alert Gateway där information kan lämnas om vilka åtgärder som företag vidtar med anledning av att man har sålt en farlig vara.

Svensk Handel är av uppfattningen att harmonisering av ramarna för återkallelser genom EU-vägledning vore önskvärt. Även om en metod som passar alla inte är möjlig, skulle minimikrav för återkallelsemeddelanden och återkallandeprocesser hjälpa ekonomiska aktörer och myndigheter.<sup>5</sup>

För att en process för återkallelse ska kunna bli effektiv behövs data mellan de olika aktörerna. Det är exempelvis ofta tillverkaren som faktiskt känner till hur produkten är uppbyggd och har möjlighet att vägleda konsumenten för en lämplig lösning. Svensk Handel uppmuntrar datadelning i värdekedjan och ser detta som ett viktigt inslag för ett effektivt konsumentskydd.

### **Ny teknik och digital information**

Den juridiska definitionen av "säkerhet" har traditionellt fokuserat på konsumenters hälsa eller fysiska integritet. Tester har avslöjat att vissa produkter har kunnat hackas som till exempel smarta klockor, surfplattor, övervakningskameror mm. Med tanke på den snabba teknikutvecklingen så är det viktigt att kunna hantera fall där en tredje part olovligen utnyttjar säkerhetsluckorna i en ansluten produkt. Nuvarande EU -regler är inte tillräckliga vad gäller utkrävande av ansvar och tillsyn.

---

<sup>5</sup> Exempel på praxis, se UK government guidance on recalls (PAS 7100) <https://www.gov.uk/government/news/new-guide-to-improve-consumer-product-safety-recalls--2> och OECD recommendations for enhancing product recall effectiveness globally.



**Detta yttrande har beslutats av avdelningschef Näringspolitik Mats Hedenström. Föredragande har varit jurist Sofia Stigmar. I den slutliga handläggningen har också näringspolitiska experten inom konsumenträtt Jolanda Girzl deltagit, näringspolitiska experten på konkurrens och digitalisering Stefan Kvarfordt deltagit samt Svensk Handels näringspolitiska expert inom miljö, produktsäkerhet och hållbarhet Ann Christiansson deltagit.**

SVENSK HANDEL



Mats Hedenström  
Näringspolitisk chef



Sofia Stigmar  
Jurist

SVENSK HANDEL