



Enheten för produktsäkerhet  
Mikael Holst, 010-730 97 39  
arbetsmiljoverket@av.se

fi.remissvar@regeringskansliet.se  
fi.ofa.ko@regeringskansliet.se

## Remiss – Förslag till EU-förordning om allmän produktsäkerhet<sup>1</sup>

### Sammanfattning

Arbetsmiljöverket anser att förslaget bör genomgå ytterligare beredning i syfte att

- uppnå angivna syften,
- öka tydligheten i förslaget, och
- uppnå rättssäkerhet.

### Arbetsmiljöverkets synpunkter och ställningstaganden

#### Allmänt

#### Bakgrund

Kommissionen har lämnat ett förordningsförslag som är tänkt att ersätta produktsäkerhetsdirektivet 2001/95 (i Sverige införlivat genom produktsäkerhetslagen 2004:451). Syftet med rättsakten är att endast säkra konsumentprodukter ska släppas ut på unionsmarknaden samt att ge en jämn spelplan för ekonomiska aktörer. Kommissionen har vidare identifierat vissa brister med direktivet som förslaget till förordning ska komma till rätta med. Bland annat tar direktivet inte i tillräckligt stor utsträckning hänsyn till den tekniska utvecklingen och direktivet ger inte marknadskontrollmyndigheter förutsättningar att bedriva effektiv marknadskontroll mot webbandlare. Direktivets bestämmelser om marknadskontroll bedöms inte vara tillräckligt effektiva och stämmer inte helt överens med bestämmelser i annan harmoniserad lagstiftning. Kommissionen har också sett att direktivet inte tillämpas på ett enhetligt sätt bland medlemsstaterna.

---

<sup>1</sup> *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 the Council, and repealing Council Directive 87/357/EEC and Directive 2001/95 of the European Parliament and of the council) COM(2021) 346 final*



### Avgränsningar

Arbetsmiljöverkets synpunkter på förslaget utgår i huvudsak från verkets nuvarande uppdrag (jämför förordning 2007:913 med instruktion för arbetsmiljöverket). Verket har analyserat förslaget utifrån hur det överensstämmer med den allmänna EU-rätten med anledning av att verket ansvarar för både harmoniserade och oharmoniserade regelverk som påverkas i de delarna. Utifrån att det fortfarande pågår ett lagstiftningsärende om kompletterande nationella regler till förordning 2019/1020 om marknads kontroll så har Arbetsmiljöverket inte kunnat analysera samspelet med det regelverket.

Vidare har Arbetsmiljöverket synpunkter på vissa utformningsfrågor i den föreslagna rättsakten.

Generellt sett faller konsumentprodukter utanför Arbetsmiljöverkets ansvarsområde och verket lämnar därför inte synpunkter i de delarna. Verket har inte heller någon erfarenhet av direktiv 87/357 och har därför inte analyserat innebörden av att direktivet ersätts. Det finns dock vissa gränsdragningsfrågor mellan förslaget och andra regelverk som verket anser behöver belysas ytterligare.

### Synpunkter till förslaget

#### Målsättning med rättsakten

I preambeln punkten 3 sägs det att en förordning är rätt sorts rättsakt att använda då den fastställer tydliga och detaljerade regler (*clear and detailed rules*) som inte ger utrymme för skilda implementeringar i medlemsstaterna. Bakgrunden är att Kommissionen har konstaterat att tillämpningen av direktiv 2001/95 skiljer sig mellan medlemsstaterna.

Arbetsmiljöverket efterlyser en närmare analys av grundorsaken till att tillämpningen av direktiv 2001/95 skiljer sig mellan medlemsstaterna. Verket vill påminna om att det inte räcker med att en rättsakt är i form av en förordning för att medlemsstaternas tolkning ska vara enhetlig. Verket anser vidare att det är först när rättsakter uppnår EU-domstolens krav om klara och exakta regler<sup>2</sup> i unionsrätten som målet om enhetlig tolkning kan uppnås. Arbetsmiljöverket vill även påminna om att detaljerade regler inte är en garanti för en enhetlig tolkning, rent språkligt är det fullt möjligt att vara detaljerad och otydlig på samma gång.

---

<sup>2</sup> Se bland annat C-169/80 *Gondrand och Garancini* punkt 17, C-70/83 *Kloppenburger* punkt 11, T-229/94 *Deutsche Bahn mot kommissionen* punkt 113 och T-474/15 *GGP Italy mot kommissionen* punkt 63.



Det är den som lägger fram ett förslag till regelverk som tillsammans med dem som antar regelverket som har ansvaret för att regelverket är klart och exakt i de fall det är fråga om unionsrättsakter respektive tydligt och entydigt<sup>3</sup> i de fall det är fråga om nationella regler.

### Tillämpningsområdet

I artikel 1 sägs det att förordningen fastställer väsentliga krav på säkerhet för konsumentprodukter och artikel 3.1 definierar produkt som saker som är "för eller kan komma att användas av konsumenter". Det nu gällande direktivet har liknande skrivningar om produkter för konsumenter. Som Arbetsmiljöverket påpekade inför införlivandet av direktiv 2001/95<sup>4</sup> kan det uppstå gränsdragningsproblematik mellan konsumentprodukter och produkter som används yrkesmässigt (som Arbetsmiljöverket har mandat att föreskriva om). Gränsdragningsproblematiken har snarare ökat med åren bland annat utifrån den så kallade gig-ekonomin.

Den problematiken kvarstår med det aktuella förslaget. Förslaget definierar inte konsument vilket inte heller direktiv 2001/95 gjorde. Att lösa problemet som man gjorde i produktsäkerhetslagen där det infördes en nationell definition är en tveksam metod dels utifrån att förslaget ser ut att bli en förordning (och

---

<sup>3</sup> Nationella regler som inte är tydliga och entydiga öppnar upp för godtyckliga bedömningar vilket strider mot EU-domstolens praxis eftersom "den fria rörligheten för varor är en rättighet vars utövande inte kan vara avhängigt av de nationella myndigheternas skönsmässiga bedömning eller tillmötesgående" som domstolen uttryckte det i C-124/81 *Kommissionen mot Förenade kungariket* punkt 10, se även C-130/80 *Kelderman* punkt 14, C-205/99 *Analir* punkt 38 (uttryckt som att "begränsa myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning och förhindra att bedömningen blir godtycklig") och C-390/99 *Canal Satélite Digital* punkt 41. Se även och jämför direktiv 206/123 artikel 10.2 och mål C-724/18 *Cali Apartments*. Både regler om varor och tjänster omfattas av EU-domstolens synsätt på tydliga och entydiga krav. Varken så kallade funktionsbaserade/funktionella krav eller regler för ledningssystem och systematiskt arbetssätt undantas från kraven på tydlighet och entydighet. Det finns visserligen ett visst utrymme för praxis men man kan inte övertolka möjligheten att luta sig mot praxis i till exempel 336/14 *Ince* bland annat punkterna 56-58 (se skrivningen om samstämmig och enhetlig tillämpning i punkt 58). Krav som inte är tydliga och entydiga motsäger också principen om att krav ska vara kända i förväg. Även kravet på anmälan av nationella tekniska regler enligt direktiv 2015/1535 skulle bli verkningslöst om medlemsstaterna var fria att meddela innebörden av reglerna efter anmälningsförfarandet.

<sup>4</sup> Se prop. 2003/04:121 Ny produktsäkerhetslag sidan 75.



därmed ingen implementering), dels att EU-rätten inte får tolkas utifrån nationella begrepp, se C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH* punkt 3.<sup>5</sup>

I artikel 2 anges att förordningen ska tillämpas dels på produkter som inte omfattas av harmoniserade regler med samma målsättning,<sup>6</sup> dels på sådana konsumentprodukter som är harmoniserade men där aspekter, risker eller riskkategorier<sup>7</sup> inte täcks av kraven i den harmoniserade rättsakten.<sup>8</sup> Utöver denna begränsning undantas vissa typer av produktkategorier helt, exempelvis luftfartyg.

Det här medför att det kan uppstå frågetecken om utrymmet för att med stöd av den föreslagna rättsakten utfärda nationella regler för produkter som redan omfattas av harmoniserade regler, till exempel maskiner. För svenskt vidkommande kan det också uppstå frågetecken om vilken myndighet som har marknadskontrollansvaret för produkten samt mandat att föreskriva krav om en produkt. Den typen av oklarheter riskerar att försvåra marknadskontrollen.

Tillämpningsområdet bör förtydligas i syfte att undvika att tillämpningen skiljer sig åt mellan medlemsstaterna. Enligt Arbetsmiljöverkets uppfattning är det tveksamt om tillämpningsområdet för rättsakten kan eller bör vara så brett med tanke på behovet av klara och exakta regler.

Arbetsmiljöverket föreslår också att begränsningen till konsumentprodukter flyttas till artikel 2 från artikel 3.1, se nedan om definitionen av begreppet produkt. Verket föreslår vidare att det görs en språklig översyn av artikeln i syfte att underlätta förståelsen.

---

<sup>5</sup> Utöver *Internationale Handelsgesellschaft mbH*, se bland annat 162/13 *Vnuk*, 210/18 *WESTbahn* och 220/15 *Kommissionen mot Tyskland* för tolkningsmetodik av unionsrättsakter.

<sup>6</sup> Arbetsmiljöverket antar att målsättningen (*objective*) avser artikel 1 i förslaget.

<sup>7</sup> Arbetsmiljöverket antar att man avser aspekter, risker eller riskkategorier kopplade till att konsumenter använder varorna men verket är medvetet om att det är ett antagande.

<sup>8</sup> Det är Arbetsmiljöverkets uppfattning att bristande implementering av ett direktiv inte medför att det saknas unionslagstiftning. Det vore underligt om en medlemsstat som brustit i sina åtaganden kunde kringgå domstolspraxis genom att utnyttja det här regelverket, se C-43/75 *Defrenne* punkt 33-34, C-148/78 *Ratti* punkt 22, C-152/84 *Marshall* punkt 49, C-91/92 *Faccini Dori* punkt 20 - 25 och C-8/81 *Becker* (även om medlemsstatens möjligheter att mot enskilda hävda direktiv som inte införlivats). Det skulle även medföra att en produkt gick från det harmoniserade området till det delvis harmoniserade området.

### **Delvis harmonisering**

Genom att den tänkta rättsakten (och dagens direktiv) anger att konsumentprodukter ska vara säkra samt att det i förslaget finns regler om marknads kontroll uppstår delvis harmonisering.<sup>9</sup> För de delar som inte är harmoniserade gäller Fördraget om Europeiska unionens funktionssätts regler om fri rörlighet, se C-573/12 *Ålands vindkraft* punkt 56 – 57 och C-309/02 *Radlberger Getränkegesellschaft* punkt 53.

I direktiv 2001/95 artikel 3.2 hänvisas det till dåvarande artikel 28 och 30 i fördraget men förslaget hänvisar inte till motsvarande reglering, artikel 34 och 36, i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Det här medför tillsammans med utformningen av artikel 6.2 (se nedan mandat för genomförandeakter) och artikel 27.1 (se nedan under skiljeförfarande) att det framstår som tveksamt hur Kommissionen har sett på innebörden av delvis harmonisering. Det framstår även som oklart hur förslaget ska tillämpas med beaktande av EU-domstolens praxis på detta område, se ovan.

Frågan bör utredas vidare och förslaget behöver förtydligas i enlighet med EU-domstolens praxis för att undvika skillnader i medlemsstaternas tillämpning.

### **Definitioner**

#### ***Hälsa***

Begreppet hälsa beskrivs i preambeln punkt 21 men definieras inte i artikel 3. Även om EU-domstolen kommer att tolka begreppet utifrån preambeln så bör begreppet införas som definition. Det behövs också en närmare analys av hur hälsobegreppet påverkar andra regelverk som bara har säkerhet som krav. Eftersom hälsa är bredare än säkerhet kan det medföra att tillämpningsområdet för den föreslagna rättsakten utvidgas samt att det blir ytterligare överlappande tillämpning med andra harmoniserade rättsakter.

#### ***Produkt***

Produktdefinitionen i artikel 3.1 motsvaras av nuvarande definition om än med vissa ändringar av redaktionell karaktär. Definitionen omfattar fortfarande en skrivning om att produkten är avsedd för eller kan komma att användas av konsumenterna.

Vi föreslår att skrivningen om "*för eller kan komma att användas av konsumenterna*" flyttas till artikel 2 om tillämpningsområde. På så sätt skulle produktdefinitionen dels inte innehålla skrivningar om användare, dels ligga

---

<sup>9</sup> Se bland annat C-220/15 *Kommissionen mot Tyskland* och C-316/10 *Danske Svineproducenter* om utrymme för nationella regler och motsatsvis vad som är harmoniserat.

närmare andra produktdefinitioner vilket förenklar i längden, framför allt eftersom den tänkta rättsakten är avsedd att komplettera viss harmoniserad reglering.

Om det med produkter bara avses varor vore det bra att istället använda uttrycket varor eftersom produkter kan vara både varor och tjänster.<sup>10</sup> Med tanke på den delvisa harmoniseringen, och därmed tillämpningen av fördragets regler om fri rörlighet, blir det tydligare om samma begrepp används som i fördraget.<sup>11</sup> Av preambeln punkt 18 framgår dock att tjänster inte omfattas. En sådan begränsning bör framgå tydligare av definitionen. Om förslaget, trots vad som framgår av preambeln, avser både varor och tjänster med begreppet produkt, bör det förtydligas i definitionen.

#### ***Tillverkarens representant***

Tillverkarens representant (*authorised representative*) i 3.9 skiljer sig åt mot tillverkarens representant i 2019/1020 artikel 3.12. Med tanke på sambandet mellan förslaget och förordning 2019/1020 bör definitionerna vara de samma.

#### **Marknadskontroll jämfört med förhandsprövning av myndighet**

Förslaget bygger på att produkterna som omfattas av den tänkta rättsakten kontrolleras genom marknadskontroll. Det medför att medlemsstaterna inte kan ha krav på förhandsprövning av myndighet för oharmoniserade varor trots att EU-domstolen har accepterat det<sup>12</sup> och förordning 2019/515 om ömsesidigt erkännande<sup>13</sup> är skriven utifrån domstolspraxis.

Eftersom rättsaktens tillämpningsområde formellt sett även kan omfatta harmoniserade produkter<sup>14</sup> uppstår även frågetecken om vad Kommissionen försöker uppnå. Det verkar saknas närmare analys av den harmoniseringen av krav i konsekvensutredningen. Skrivningen om marknadskontroll tillsammans med artikel 2.1 behöver förtydligas i syfte att uppnå en enhetlig tolkning av regelverket.

---

<sup>10</sup> Produktsäkerhetslagen omfattar både varor och tjänster.

<sup>11</sup> Arbetsmiljöverket är medvetna om att andra unionsrättsakter använder begreppet produkter om det som fördraget benämner varor men verket anser trots det att man bör hålla sig till fördragets begrepp.

<sup>12</sup> Se till exempel 24/00 *Kommissionen mot Frankrike*

<sup>13</sup> Se preambeln 11, art. 2.4 samt definition art. 3 punkt 7 och förordning 764/2008 preambeln punkt 12.

<sup>14</sup> Till exempel bilar omfattas av ett harmoniserat system av förhandsprövning



### Mandat för genomförandeakter

Enligt artikel 6.2 får kommissionen anta genomförandeakter om specifika säkerhetskrav<sup>15</sup> men hur stämmer det med att rättsakten är avsedd att tillämpas på oharmoniserade produkter? Om kommissionen tar fram harmoniserade krav ska rimligtvis inte rättsakten längre tillämpas på de aktuella produkterna trots att regleringen grundar sig på samma rättsakt. I detta sammanhang vill Arbetsmiljöverket även framhäva att det vore önskvärt om Kommissionen kunde förtydliga vad för typ av dokument som det är tänkt att dessa genomförandeakter ska utgöra. Det anges i artikeln att genomförandeakten ska innehålla specifika säkerhetskrav för en särskild produkt, men inte om genomförandeakten ska utgöra en teknisk specifikation enligt definitionen i förordning (EU) nr 1025/2012 om europeisk standardisering. För en mer enhetlig tillämpning vore det enligt verkets uppfattning lämpligt om genomförandeakterna utgjorde sådana tekniska specifikationer som regleras i förordning (EU) nr 1025/2012, om det inte är tänkt att de ska utgöra sådana.

Vi föreslår att man ser över strukturen samt tillämpningsområdet för rättsakten.

Arbetsmiljöverket anser att det är oklart om mandatet omfattar möjligheten att anta genomförandeakter om processer och förfarande, se nedan om krav på processer och förfarande. Om kommissionen ska ha mandat för sådana rättsakter bör mandatet förtydligas i den delen.<sup>16</sup>

Vi noterar även att bestämmelsen medför att kommissionen får mandat för genomförandeakter för samtliga konsumentprodukter som hittills inte är föremål för harmoniserade regler. Arbetsmiljöverket konstaterar att det är ett mycket omfattande mandat för kommissionen och överlämnar till regeringskansliet att bedöma lämpligheten av det mandatet.

### Krav på process och förfarande

Enligt artikel 8.9 ska tillverkaren ha förfarande (*procedures*) för att se till att serietillverkade produkter ska uppfylla säkerhetskravet och enligt artikel 13 ska ekonomiska aktörer ha interna processer för produktsäkerhet.

Det saknas närmare krav på de här processerna/ förfarandena motsvarande det som finns genom harmoniserade kontrollmoduler. Det medför att kravet inte är

---

<sup>15</sup> Det är oklart om det här motsvarar de tekniska specifikationer kommissionen ska få mandat för enligt förslagen till maskinförordning artikel 17.3 (se Arbetsmarknadsdepartementet diarienummer A2021/01081 och batteriförordning artikel 16 (se Miljödepartementet diarienummer M2020/ 01583).

<sup>16</sup> Arbetsmiljöverket är medvetna om att sådana genomförandeakter bidrar till att områdena blir mer och mer harmoniserade vilket även här väcker frågan om delvis harmonisering.



klart och exakt vilket i sin tur strider mot EU-domstolens praxis. Det är inte heller klart, med tanke på att rättsakten medför en delvis harmonisering, hur man ska hantera om olika medlemsstater bedömer olika eller om en medlemsstat ska tillämpa principen om ömsesidigt erkännande.<sup>17</sup> Det är vidare oklart om kommissionen och medlemsstaternas mandat enligt artikel 6 omfattar möjligheten att föreskriva närmare krav på processer och förfaranden. Artiklarna behöver förtydligas i syfte att undvika skillnader i tillämpningen samt för att öka rättssäkerheten.

### Material för bedömning

För att bedöma om en produkt uppfyller olika aspekter i 7.1 ska det som räknas upp i artikel 7.3 beaktas (*taken into account*). Arbetsmiljöverket ser flera problem med bestämmelsen.

1. Det är oklart vem, ekonomisk aktör eller marknadskontrollmyndighet, som bedömer (*assess*) och vid vilken tidpunkt bedömningen ska ske (vilket gäller hela artikel 7).
2. Det är oklart hur olika aspekter ska viktas mot varandra.
3. Det är oklart var gränsen går mellan artikel 7.1h och EU:s cybersäkerhetsakt.<sup>18</sup>
4. Det är oklart var gränsen går mellan artikel 7.1i och förslaget till förordning om artificiell intelligens.
5. Det är inte föreskrivna krav i 7.3 (möjligheten att föreskriva krav nämns i artikel 6).
6. Om det är en medlemsstat som tillämpar dokument enligt artikel 7.3 som nationella krav utan att de är anmälda enligt direktiv 2015/1535<sup>19</sup> får de inte tillämpas mot enskilda.<sup>20</sup>
7. Det är oklart vad som händer om de olika dokumenten som nämns i artikel 7.3 säger emot varandra.
8. Det står inget om att EU eller en medlemsstat måste vara part i internationella överenskommelser enligt 7.3c eller hur gamla överenskommelserna får vara.

---

<sup>17</sup> Det är oklart om bristande kravuppfyllnad enligt artikel 8.9 och 13 kan medföra att artikel 27.1 blir tillämplig.

<sup>18</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/881 av den 17 april 2019 om Enisa (Europeiska unionens cybersäkerhetsbyrå) och om cybersäkerhetscertifiering av informations- och kommunikationsteknik och om upphävande av förordning (EU) nr 526/2013

<sup>19</sup> Eftersom det bara är bindande regler som behöver anmälas så uppstår ett moment 22; antingen är det inte bindande krav eller så anmäler medlemsstaten förslagen till bindande krav. Man anmäler inte icke-bindande dokument och man tillämpar inte föreskrivna krav om reglerna inte uppfyller anmälningskravet.

<sup>20</sup> Se C-194/94 *CIA Security International*, C-336/14 *Ince* och NJA 2006 s. 246.





9. Det är oklart vilken version av standarder som ska användas enligt 7.3b och 7.3a.
10. 7.3a omfattar även sådana standarder som Kommissionen valt att inte anta.
11. Värdet och innebörden av frivilliga certifieringar är oklart.
12. EU-kommissionens vägledningar är inte bindande dokument och behöver inte passera kommittéförfarande vilket medför att det även väcker frågor om Kommissionens mandat.
13. *State of the art* utvecklas ständigt och det tillsammans med oklarheten om vid vilken tidpunkt produkten ska bedömas leder till oklarheter, framför allt läst tillsammans med artikel 7.2 (att det är möjligt att nå en högre säkerhetsnivå innebär inte att produkten är osäker).
14. Konsumenternas förväntningar är inte alltid kända i förväg, tydliga och entydiga. Förväntningarna är inte heller föreskrivna i den mån konsumentkollektivet har en gemensam uppfattning.<sup>21</sup> Det är även oklart vad som avses med *reasonable*, bland annat i jämförelse med proportionalitetsprincipen.
15. Säkerhetskrav enligt 7.3j är redan reglerade enligt 6.2 vilket medför en onödig upprepning och punkten kan utifrån det strykas.

Att det finns en liknande bestämmelse i dagens direktiv gör det inte bättre. Grundproblemet är att förslaget försöker täcka in allt som inte är harmoniserat genom en enda rättsakt utan att ta fram de klara och exakta harmoniserade regler respektive tydliga och entydiga nationella regler som krävs för att uppnå EU-domstolens krav. Den bristande förutsebarheten läks inte av att rättsakten har vällovliga syften eller att det kräver en omfattande insats att ta fram regler som uppfyller EU-domstolens krav.

Otydligheterna medför att konsumenterna inte kommer att veta vad de ska förvänta sig i fråga om säkerhet, att marknadskontrollmyndigheterna kommer få problem med att ställa krav och att de ekonomiska aktörer som vill göra rätt för sig inte vet vad som kommer att krävas av dem. Det här medför att syftena med förslaget, säkra konsumentprodukter och jämn spelplan för ekonomiska aktörer, inte uppnås.

Arbetsmiljöverket föreslår att artikel 7 stryks för att säkerställa att rättsakten når upp till EU-domstolens syn på rättssäkerhet.

---

<sup>21</sup> Man måste också fråga sig om konsumenterna känner till att nationella regler av som hindrar den fria rörligheten för varor måste kunna motiveras utifrån tvingande hänsyn (artikel 36 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt), ha en objektiv (tekniska eller vetenskaplig) grund, vara proportionerliga samt icke-diskriminerande.



### Tillsyn av vissa krav

I artikel 21.4 ges medlemsstaterna rätt att upprätta vissa system (*schemes*) för viss tillsyn men det är oklart vad som avses med *may set up* med tanke på att medlemsstaterna har en plikt att se till att EU-rätten får effekt. Det innebär att om det finns ett krav i EU-rätten mot en ekonomisk aktör så ska medlemsstaten bedriva tillsyn mot ekonomiska aktörer. Utifrån det bör det inte vara *may set up*. Artikelns kan egentligen strykas alternativt så räcker det med en allmän skrivning om att medlemsstaterna ska se till att ge rättsakten effekt.

### Skiljeförfarande

I artikel 27 regleras ett skiljeförfarande (*arbitration mechanism*) som är avsedd att tillämpas när medlemsstaterna inte är ense i sin bedömning av om en produkt är säker. Om en medlemsstat beslutar, i enlighet med artikel 27.1, att en produkt inte är säker<sup>22</sup> presumeras produkten inte vara säker i andra medlemsländer. Det här medför ett stort avsteg från principen om ömsesidigt erkännande.<sup>23</sup> Det innebär också att vi kan få förbud i Sverige som varken marknadskontrollmyndigheter<sup>24</sup> eller ekonomiska aktörer kände till vilket strider mot grundläggande rättssäkerhetskrav.

#### Exempel 1.

En medlemsstat, under påståendet om att skydda barns utveckling (vilket faller under rättsaktens hälsobegrepp), inför en lag som förbjuder främjande av homosexualitet. Med stöd av lagen förbjuder den medlemsstaten en barnbok (en konsumentprodukt) då bokens innehåll inkluderar ett samkönat par och den boken därför inte anses säker. Utifrån artikel 27.1 presumeras då boken vara osäker i samtliga andra medlemsländer.<sup>25</sup>

#### Exempel 2.

---

<sup>22</sup> Medlemsstaten kan utgå från rent nationella krav. Det är oklart om medlemsstaten kan utgå från artikel 7, se synpunkterna på den artikeln.

<sup>23</sup> Det här verkar inte diskuteras i konsekvensanalysen. Om Kommissionen har för avsikt att föreslå en förändring av artikel 34 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och principen om ömsesidigt erkännande vill Arbetsmiljöverket påminna om att det är reglerat hur fördrag förändras, se Fördraget om Europeiska unionen artikel 48 och 43/75 *Defrenne* p 58.

<sup>24</sup> Skulle förslaget gå igenom i sin nuvarande omfattning så behöver marknadskontrollmyndigheterna tydliga mandat i lag för att ingripa mot varor och eventuellt verkställa ingripande åtgärder baserat på rent utländska nationella regler och beslut. Det kan till exempel bli aktuellt vid tillämpningen av artikel 20.2 i förslaget.

<sup>25</sup> Till skillnad från tjänstedirektivet 2006/123 artikel 10.2 så innehåller det aktuella förslaget inget som motsvarar EU-domstolens krav på nationella regler och det finns inget i artikel 27 som säger att rättsakterna måste vara förenliga med EU-rätten för att presumtionen ska uppstå.



Arbetsmiljöverket, som marknadskontrollmyndighet, accepterar stegar som uppfyller kraven Arbetsmiljöverkets föreskrifter om stegar. Om då medlemsstat A finner, utifrån sina nationella regler, att samma stegmodell är osäker så presumeras stegen även vara osäker i Sverige. Arbetsmiljöverket står då inför att följa antingen sina egna föreskrifter eller presumptionen i artikel 27.1.

### Exempel 3.

Arbetsmiljöverket, som marknadskontrollmyndighet, accepterar stegar, en oharmoniserad produkt, från medlemsstat A utifrån att stegarna har en likvärdig skyddsnivå jämfört med Arbetsmiljöverkets föreskrifter om stegar. Verket har då på ett korrekt sätt tillämpat principen om ömsesidigt erkännande enligt EU-domstolens tolkning av artikel 34 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Om då medlemsstat B finner<sup>26</sup>, utifrån sina nationella regler, att samma stegmodell är osäker så presumeras stegen även vara osäker i Sverige. Svenska marknadskontrollmyndigheter står då inför att följa antingen Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller (den förslagna) artikel 27.1. Enligt Arbetsmiljöverkets uppfattning är det av avgörande vikt att den här frågan måste redas ut inom EU.

Artikel 27.2 anger att en medlemsstat kan begära att Kommissionen ska gå in och medla när marknadskontrollmyndigheter i olika medlemsstater inte är överens om huruvida en produkt ska anses uppfylla säkerhetskraven.<sup>27</sup> Det är dock inget uttryckligt krav på att medlemsstaterna och dess myndigheter ska be Kommissionen att medla. Det också oklart om medlemsstater som inte bestämt sig i frågan har rätt att be Kommissionen att medla.

Enligt artikel 27.3 ska Kommissionen ta fram ett yttrande (*opinion*) men det är med tanke på den vaga skrivningen i 27.4 (*shall be taken into account*) oklart vad innebörden av yttrandet egentligen är tänkt att vara eller om yttrandet är överklagningsbart.<sup>28</sup> Yttrande (*opinions*) är inte bindande enligt artikel 288 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt.

---

<sup>26</sup> Om stegarna från medlemsland A inte har likvärdig skyddsnivå som den som framgår av medlemsstat B:s regler så har B laglig rätt enligt Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt att förbjuda stegarna från A från att säljas i B men det är en annan sak.

<sup>27</sup> Med tanke på att artikel 27.1 även är tillämplig på förbud som grundar sig på nationella regler, vilket medlemsstaterna har rätt att utfärda enligt domstolspraxis och artikel 6 i förslaget, så framstår det som sannolikt att medlemsstaterna kommer att ha meningsskiljaktigheter.

<sup>28</sup> Det är även oklart hur det här påverkar kommissionens möjlighet att driva fördragsbrottstalan mot medlemsstaten.



Det framgår inte om kommissionens yttrande kan ersätta eller upphäva medlemsstatens förbud och därmed presumtionen om att en produkt är osäker men med tanke på artikel 288 borde yttrandet inte kunna det. Oaktat oklarheten om vad ett yttrande enligt förslaget är för något och huruvida Kommissionen har rätt att komma med sådana, riskerar sådana att endast skapa en större otydlighet och leda till mindre enhetlighet i tillämpningen av regelverket.

Kommissionen kan enligt artikel 27.5 ta fram vägledningar om tillämpningen. Frågan är dels om medlemsstaterna kommer att följa icke-bindande vägledningar, dels framstår syftet att använda vägledningar i stället för genomförandeakter eller delegerade akter som oklart.

Vi föreslår att artikeln skrivs om så att den bara avser harmoniserade produkter (det vill säga där kommissionen har utnyttjat sitt mandat enligt artikel 6) samt får sin utformning i de övriga delarna på ett sätt som liknar övrig produktlagstiftning, se förordning 2019/1020.

#### **Ändring av förordning 1025/2012.**

Genom artikel 44 i förordningen införs ändringar i förordning 1025/2012 som bl.a. medför att en medlemsstat ska kunna göra invändningar mot en europeisk standard på samma sätt som en medlemsstat idag kan göra invändningar mot en harmoniserad standard. Ändring genomförs i princip genom att "europeisk standard" läggs till i artikel 11 i förordning 1025/2012. Artikel 11 handlar idag dock endast om harmoniserade standarder så väljer man att göra ändringen på tänkt sätt behöver man också ändra rubriken till artikel 11 som endast talar om harmoniserade standarder.

#### **Rätt till domstolsprövning**

Arbetsmiljöverket föreslår att det införs en bestämmelse om rätten till domstolsprövning. Det saknas bestämmelse om att varje åtgärd som de behöriga myndigheterna vidtar och som begränsar utsläppandet av en produkt på marknaden eller som kräver att den skall dras tillbaka eller återkallas ska kunna överklagas till domstol. Det finns i direktiv 2001/95 artikel 18.2 men har nu fallit bort.

Visserligen framgår rätten till prövning i domstol redan av rättighetsstadgans artikel 47 och EU-domstolens praxis<sup>29</sup> men en sådan bestämmelse finns i andra

---

<sup>29</sup> Se bland annat EU-domstolens domar i mål C-97/91 *Borelli*, C-18/88 *GB Inno*, C-78/84 *Kommissionen mot Tyskland*, C-222/86 *Heylens*, C-222/84 *Johnston*, C-506/04 *Wilson* och C-226/99 *Siples*, se även RÅ 1997 ref. 65 *Lassagård* och HFD 2015 ref. 79 *Nordulv*. Även om en bestämmelse inte införs så kommer myndigheternas beslut vara överklagningsbara utifrån allmänna förvaltningsrättsliga principer, till exempel RÅ



rättsakter och för tydlighetens skull ser Arbetsmiljöverket ett behov av en uttrycklig bestämmelse. Med anledning av det så föreslår Arbetsmiljöverket att en sådan bestämmelse införs. För att undvika frågetecken bör bestämmelsen uttryckligen nämna domstol som prövande organ på samma sätt som man har gjort i 2001/95.

#### De som deltagit

Yttrandet har avgetts av generaldirektören Erna Zelmin-Ekenhem. I den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Anna Varg, enhetschef Torben Vincentsen, enhetschef Anna Johansson Norlén, handläggare Ove Sundin samt juristerna Martin Hedberg och Per Hällströmer deltagit. Föredragande har varit Mikael Holst.

Erna Zelmin Ekenhem

Mikael Holst

Kopia skickad till:  
Arbetsmarknadsdepartementet