



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 29.3.2000
KOM(2000) 140 endelig

KOMMISSIONENS RAPPORT TIL EUROPA-PARLIAMENTET OG RÅDET
ANGÅENDE DE ERFARINGER, SOM ER INDHØSTET VED ANVENDELSEN AF
DIREKTIV 92/59/EØF OM PRODUKTSIKKERHED I ALMINDELIGHED

INDHOLDSFORTEGNELSE

I.	Baggrunden for rapporten	4
II.	Generelle aspekter	5
1.	Direktivets anvendelsesområde	5
2.	Direktivets hovedindhold	5
III.	Anvendelsen af direktivet i praksis	7
1.	Gennemførelse af direktivet i national ret	7
2.	Institutionelle og administrative ordninger på nationalt plan	8
3.	Forholdet mellem direktiv om produktsikkerhed i almindelighed og EF-forskrifter med specifikke bestemmelser (artikel 1)	9
4.	Direktivets anvendelsesområde (artikel 2)	9
5.	Almindeligt sikkerhedskrav (artikel 3 og 4)	11
6.	Medlemsstaternes pligter og beføjelser (artikel 5 og 6)	12
7.	Underretning og udveksling af oplysninger (artikel 7)	15
8.	Hastetilfælde og indgreb på EF-plan (artikel 8, 9, 10, 12)	15
IV.	Konklusioner	17
1.	Gennemførelse af direktivet i national ret	17
2.	Institutionelle og administrative ordninger på nationalt plan	18
3.	Forholdet mellem direktiv om produktsikkerhed i almindelighed og EF-forskrifter med specifikke bestemmelser (artikel 1)	19
4.	Anvendelsesområde (artikel 2)	19
5.	Almindeligt sikkerhedskrav (artikel 3 og 4)	19
6.	Markedsovervågning (artikel 5 og 6)	20
7.	Underretning og udveksling af oplysninger (artikel 7)	21
8.	System for hurtig udveksling af oplysninger (artikel 8)	21
9.	Hasteindgreb på EF-plan (artikel 9)	21
10.	Udvalget (artikel 10)	21

11. Krav om fortrolig behandling af oplysninger (artikel 12)	21
Bilag	22
Bilag 1: Medlemsstaternes gennemførelseslovgivning	22
Bilag 2: De nationale forvaltninger, som er ansvarlige for anvendelsen af gennemførelseslovgivningen	24

I. BAGGRUNDEN FOR RAPPORTEN

Rådets direktiv 92/59/EØF om produktsikkerhed i almindelighed blev vedtaget den 29. juni 1992, og medlemsstaterne skulle omsætte direktivet til national ret senest den 29. juni 1994. Direktivet, der er baseret på artikel 100 A (nu artikel 95), blev vedtaget i samarbejde med Europa-Parlamentet inden Maastricht-traktatens ikrafttræden

Det hedder i direktivets artikel 16:

”Fire år efter den i artikel 17, stk. 1, omhandlede dato skal Rådet på grundlag af en rapport fra Kommissionen angående de indhøstede erfaringer og ledsaget af eventuelle hensigtsmæssige forslag træffe afgørelse om, hvorvidt dette direktiv bør tilpasses, bl.a. med sigte på udvidelse af dets anvendelsesområde, jf. artikel 1, stk. 1, og artikel 2, litra a), og hvorvidt det er hensigtsmæssigt at ændre afsnit V”.

Kommissionen har foretaget en grundig gennemgang og vurdering af gennemførelsen samt anvendelsen af direktivet i praksis. En omfattende analyse af systemet for hurtig udveksling af oplysninger med interview i alle medlemsstaterne, som blev gennemført af Kommissionens tjenestegrene (i det følgende benævnt ”analysen”), har også bidraget til afdækningen af problemområder.

Hertil kommer, at ”Centre de Droit de la Consommation” ved Université Catholique i Louvain på Kommissionens vegne har gennemført en undersøgelse vedrørende den retlige og praktiske anvendelse af direktivet, herunder afdækning af problemområder og opstilling af konklusioner vedrørende behovet for ændringer (i det følgende benævnt ”undersøgelsen”). Denne undersøgelse omfattede alle EU-medlemsstaterne samt Norge og Island i EØS.

Kommissionens tjenestegrene har inddraget de involverede parter i disse aktiviteter med det sigte at evaluere anvendelsen af direktivet samt vurdere problemer og det mulige indhold af en revision. Medlemsstaterne, forbrugerorganisationerne, de europæiske standardiseringsorganer og ANEC (Den Europæiske Sammenslutning for Koordinering af Forbrugernes Deltagelse i Standardiseringsarbejdet) er blevet konsulteret flere gange inden for rammerne af Arbejdsgruppen vedrørende Forbrugsgoders Sikkerhed. Der har fundet konsultationer sted med europæiske virksomheder og brancheorganisationer. Det Økonomiske og Sociale Udvalg afgav en udtalelse vedrørende produktsikkerhed i almindelighed i denne periode.

Konklusionerne i denne rapport er baseret på oplysninger hentet fra forskellige kilder samt de erfaringer, Kommissionens tjenestegrene har indvundet. Direktivets hovedfunktion i relation til levnedsmidler er i praksis artikel 8-proceduren vedrørende hurtig udveksling af oplysninger i hastetilfælde. Derfor omhandler denne rapport kun levnedsmiddelspørgsmål i et meget begrænset omfang og kun i forbindelse med behandlingen af denne artikel.

Hensigten med denne rapport er at give et kort resumé af resultaterne af vurderingen. Der er adgang til den undersøgelse, Centre de Droit de la Consommation har gennemført på vegne af Kommissionen (på http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/index).

For så vidt angår levnedsmiddelaspekterne, har Kommissionen for nylig vedtaget en hvidbog om levnedsmiddelsikkerhed, hvori Kommissionen vurderer de forskellige behov og redegør for sine planer på området.

II. GENERELLE ASPEKTER

1. DIREKTIVETS ANVENDELSESOMRÅDE

Direktivet regulerer forbrugsgoders sikkerhed og har til formål at sikre, at produkter, der markedsføres, ikke er farlige. Direktivet dækker produkter, der er bestemt til forbrugerne, eller som kan forventes anvendt af forbrugerne, og som leveres som led i handelsvirksomhed. Dette omfatter nye, brugte og istandsatte produkter med undtagelse af antikviteter samt produkter, som sælges med henblik på istandsættelse, forudsat at leverandøren underretter forbrugeren herom. Der opstilles en generisk definition af et "sikkert produkt". Det overordnede mål med direktivet er at harmonisere de nationale foranstaltninger, der sigter mod at fastsætte en generel pligt til kun at markedsføre sikre produkter med det formål dels at tilvejebringe en konsekvent beskyttelse på et højt niveau af forbrugernes sundhed og sikkerhed i hele EU, dels at sikre, at det indre marked fungerer tilfredsstillende.

Ifølge direktivets præambel er der behov for et bredt lovgivningsgrundlag af horisontal karakter med henblik på at dække produkter, som ikke omfattes af særlig, sektorspecifik EF-lovgivning, og "udfylde hullerne i den gældende eller kommende lovgivning". Det er således hensigten, at direktivet skal supplere sektorspecifik EF-lovgivning med henblik på at:

- dække produkter, som ikke omfattes af sektorspecifik lovgivning
- og dække produkter, som omfattes af sektorspecifik lovgivning (gældende og kommende), for så vidt angår risikokategorier, sikkerhedsaspekter, administrative og kontrolmæssige krav, der ikke behandles i sådan sektorspecifik lovgivning.

Imidlertid præciseres det i direktivets præambel, at når der findes forskrifter, der tager sigte på fuldstændig harmonisering, som opstiller forpligtelser i forbindelse med produktsikkerhed, skal de erhvervsdrivende ikke pålægges yderligere forpligtelser i forbindelse med markedsføringen af produkter, der er omfattet af sådanne forskrifter. Dette er i almindelighed tilfældet med produkter, som er omfattet af direktiver efter den "nye metode". Det hedder desuden i artikel 1, at "når en specifik EF-forskrift indeholder bestemmelser, der kun omhandler visse sikkerhedsaspekter eller risikokategorier i forbindelse med de pågældende produkter, er det disse bestemmelser, der finder anvendelse for de pågældende sikkerhedsaspekter eller risici".

2. DIREKTIVETS HOVEDINDHOLD

Alt i alt indeholder direktiv 92/59/EØF følgende hovedbestemmelser:

Producenternes pligter:

- kun at markedsføre sikre produkter
- at give forbrugeren relevante oplysninger, hvorved denne kan vurdere de risici, der er forbundet med et produkt

- at træffe sådanne foranstaltninger, som de leverede produkters egenskaber tilsiger, således at forbrugeren bliver bekendt med de risici, som produkterne måtte frembyde, herunder om nødvendigt trække produktet tilbage fra markedet.

Distributørernes pligter:

- ikke at levere produkter, hvorom de ved eller burde have vidst, at de frembyder risici
- at deltage i den løbende kontrol med de markedsførte produkters sikkerhed og deltage i de forholdsregler, der træffes for at undgå disse risici.

Definition af kriterierne for vurdering af produktsikkerheden og fastsættelse af de vilkår, under hvilke et produkt kan betragtes som sikkert:

- produkter, der er i overensstemmelse med de nationale specifikke bestemmelser i en medlemsstat, anses for at opfylde de almindelige krav til sikkerhed, som er opstillet i direktivet om produktsikkerhed i almindelighed
- i andre tilfælde skal et produkts overensstemmelse med de almindelige krav til sikkerhed vurderes på grundlag af ikke-bindende europæiske eller nationale standarder, tekniske specifikationer på EF-plan, god forretningsskik, det aktuelle tekniske og teknologiske stade samt forbrugernes forventninger.

Medlemsstaternes pligter:

- at træffe foranstaltninger for at påbyde producenter og distributører at overholde deres forpligtelser, herunder navnlig oprette eller udpege markedsovervågningsmyndigheder, der har beføjelser til at træffe en række kontrol- og håndhævelsesforanstaltninger og iværksætte sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse af kravene i direktivet
- at underrette Kommissionen om de foranstaltninger, der træffes til begrænsning af markedsføringen af et produkt eller til dets tilbagetrækning fra markedet. Kommissionen vil da undersøge grundene til foranstaltningerne og underrette medlemsstaterne, når den konkluderer, at en foranstaltning er begrundet
- at påse, at deres embedsmænd og andet personale ikke viderebringer oplysninger, som ifølge deres natur er forretningshemmeligheder, og som er indsamlet i henhold til direktivet, medmindre viderebringelse af oplysninger om et bestemt produkts sikkerhedsmæssige egenskaber er nødvendig for at sikre beskyttelse af borgernes sundhed og sikkerhed. Dette gælder også Kommissionens embedsmænd.

Etablering af et system for hurtig udveksling af oplysninger (RAPEX) i hastesituationer forårsaget af alvorlige og umiddelbare produktrisici

Hvis en medlemsstat under dette system træffer eller vedtager at træffe hasteforanstaltninger for at forhindre, begrænse eller indføre særlige bestemmelser for markedsføring eller brug af et produkt på grund af en alvorlig og umiddelbar risiko, skal den underrette Kommissionen herom, som på sin side underretter de andre medlemsstater. De nærmere regler for systemet findes i et bilag til direktivet.

De nærmere regler for foranstaltninger på EF-plan

Kommissionen kan med bistand fra et udvalg og under iagttagelse af en række materielle og proceduremæssige regler træffe midlertidige foranstaltninger på EF-plan vedrørende produkter, der frembyder en alvorlig og umiddelbar risiko.

Udvalget

Et forskriftsudvalg (procedure IIb) bistår Kommissionen med tilpasning af bilaget i forbindelse med RAPEX-procedurer og med iværksættelsen af EF-foranstaltninger i hastetilfælde.

III. ANVENDELSEN AF DIREKTIVET I PRAKSIS

1. GENNEMFØRELSE AF DIREKTIVET I NATIONAL RET

En række lande havde indført lovgivning vedrørende produktsikkerhed i almindelighed inden direktivets vedtagelse (Østrig i 1983⁽¹⁾, Finland i 1986, Frankrig i 1983, Det Forenede Kongerige i 1987, Norge i 1976, Sverige i 1989 og Nederlandene i 1935). I visse lande var hovedparten af direktivets målsætninger opfyldt inden direktivets vedtagelse. I de lande, hvor der fandtes en generel lov inden direktivets vedtagelse, blev det i visse tilfælde drøftet, om sådanne ændringer var nødvendige, idet de samme mål blev opnået, men med en anden ordlyd. De krav, som ikke var indeholdt i den allerede eksisterende lovgivning, f.eks. de erhvervsdrivendes pligt til at underrette, føre løbende kontrol og eventuelt trække et produkt tilbage, blev tilføjet, hvad angår Det Forenede Kongerige og Nederlandene.

I Belgien og Tyskland, hvor der findes en horisontal (eller specifik) lovgivning, som dækker en bred vifte, men ikke alle de forbrugsgoder, som er omfattet af direktivets anvendelsesområde, blev der vedtaget nye love, der selv om de blev benævnt love om produktsikkerhed ”i almindelighed”, kun finder anvendelse på de produkter, som tidligere ikke var lovreguleret. I disse lande gik den nye lovgivning derfor ud på at stille nye krav til de erhvervsdrivende, idet den dog var begrænset til en række produkter, som ikke var reguleret ved anden lovgivning, og til at udvide de eksisterende hastemekanismer til også at gælde for disse produkter.

I Island forbedrede direktivet i høj grad lovgivningsgrundlaget, hvad angår produktsikkerhed. Den lovgivning, som var gældende, inden direktivet trådte i kraft, havde længe været forældet (1936) og vedrørte kun produktsikkerhed meget vagt.

Med hensyn til de resterende lande (Danmark, Grækenland, Irland, Italien, Luxembourg, Portugal og Spanien), hvor der ikke tidligere fandtes en komplet og horisontal generel lovgivning på produktsikkerhedsområdet, blev direktivet omsat til national ret omtrent ord for ord. Men da anvendelsesområdet – f.eks. i Danmark – i almindelighed var begrænset til at dække produkter, som ikke var omfattet af sektorspecifikke regler, var effekten af loven i praksis væsentligt begrænset.

En liste over den nationale lovgivning, som er vedtaget med henblik på direktivets gennemførelse i national ret, er vedføjet som bilag (bilag 1).

¹ Denne lovgivning var imidlertid ikke fyldestgørende, og er blevet ændret ved en ny lov fra 1995, som omsatte direktivet til national ret.

2. INSTITUTIONELLE OG ADMINISTRATIVE ORDNINGER PÅ NATIONALT PLAN

Ansvar for håndteringen af lovgivningen på nationalt plan blev normalt overdraget til de allerede eksisterende organer i overensstemmelse med den centrale eller føderale forvaltningsstruktur, som allerede fandtes i de enkelte lande. Der har i lang tid i visse lande eksisteret en decentral struktur for kontrolaktiviteterne vedrørende produktsikkerhed. I Tyskland og Spanien og i mindre udstrækning Østrig, Finland og Det Forenede Kongerige har de regionale og lokale strukturer fået overdraget et betydeligt ansvar.

I praksis har i Irland, Spanien, Frankrig, Nederlandene, Portugal og Det Forenede Kongerige en enkelt national myndighed eller flere regionale eller lokale myndigheder ansvaret for samtlige (nonfood-) forbrugsgoder, hvad enten de er omfattet af den lov, som har omsat direktivet til national ret, eller af sektorspecifikke forskrifter. I Norge har to ministerier ansvaret for loven.

I de øvrige lande er den udpegede myndighed kun ansvarlig for visse forbrugsgoder, normalt i princippet de produkter, som er omfattet af direktivet. En række af de sektorer, der reguleres ved specifik lovgivning, vil også henhøre under myndighedens kompetenceområde, men ikke systematisk.

En liste over de forvaltninger, som har ansvaret for anvendelsen af gennemførelseslovgivningen, er vedføjet som bilag (bilag 2).

Forekomst af koordinerende organer

I Sverige har man udpeget et særligt organ (SWEDAC), der har til opgave at koordinere markedsovervågningen for de forskellige kompetente myndigheder. I Italien oprettedes for nylig et organ ("Conferenza di Servizi"), som har ansvaret for tilrettelæggelsen af koordineringen.

I Det Forenede Kongerige vejleder "Local Authorities Coordinating Body on Food and Trading Standards" (LACOTS), som blev oprettet i 1978, de lokale myndigheder og rådgiver i lovgivningsanliggender.

Forekomst af rådgivende organer

Syv lande har etableret et "Forbrugersikkerhedsudvalg" eller et tilsvarende organ – Østrig, Spanien (Teknisk Sikkerhedsudvalg), Finland (Produktsikkerhedsråd), Frankrig, Belgien, Nederlandene (Rådgivende Warenwet-Udvalg) samt Portugal. I hovedparten af tilfældene fandtes udvalgene allerede inden direktivets vedtagelse. I alle lande undtagen Portugal, hvor det har en beslutningstagende rolle, har dette organ en rådgivende funktion og udgør et forum for alle de involverede parter (erhvervsdrivende, forbrugerorganisationer og myndigheder), som her kan udveksle erfaringer. Det fremgår af undersøgelsen, at alle de involverede parter har erkendt forummets store betydning.

En række nationale myndigheder tilrettelægger uddannelses- og informationsaktiviteter for de erhvervsdrivende vedrørende direktivets omsætning til national ret (Østrig, Nederlandene og Finland).

Forbrugerorganisationernes rolle

I fire lande spiller forbrugerorganisationerne en særlig rolle, hvad produktsikkerhed angår: Frankrig (lobbyvirksomhed og retsforfølgning), Danmark (markedsovervågning), Østrig (markedsovervågning og oplysning om lovgivningen) og Nederlandene (sikkerhedstest, oplysning og uddannelse af erhvervsdrivende, etablering af en adfærdskodeks vedrørende hasteprocedurer). I de øvrige lande er forbrugerorganisationernes rolle normalt begrænset til gennemførelsen af sammenlignende test, hvis resultater offentliggøres i fagtidsskrifter, og til modtagelsen af klager fra forbrugerne. I Irland, Grækenland, Sverige, Finland, Portugal og Luxembourg spiller forbrugerorganisationerne en væsentlig mindre rolle, i hvert fald hvad produktsikkerhed angår.

3. FORHOLDET MELLEM DIREKTIV OM PRODUKTSIKKERHED I ALMINDELIGHED OG EF-FORSKRIFTER MED SPECIFIKKE BESTEMMELSER (ARTIKEL 1)

Direktivets nuværende ordlyd vedrørende forholdet til anden EF-lovgivning er ikke helt klar og er blevet udlagt forskelligt i national ret. Ifølge undersøgelsen kan fortolkningen af artikel 1 endog variere inden for ét og samme land. Følgelig er gennemførelseslovenes anvendelsesområde ubestemmeligt.

Artiklens bestemmelser er undertiden blevet omsat til national ret uden en klar forståelse af, hvad de betyder, og der er følgelig opstået forvirring. Denne forvirring har haft konsekvenser, hvad angår de beføjelser, man har tillagt de sektorspecifikke myndigheder, og de krav, de erhvervsdrivende skal overholde. Dette har medført, at direktivet i mange tilfælde ikke er særlig kendt blandt de erhvervsdrivende, og det er muligvis grunden til, at lovgivningen ikke har haft den tilsigtede virkning. Ifølge undersøgelsen er de fleste erhvervsdrivende enige om, at den forebyggende virkning af gennemførelseslovgivningen vedrørende direktiv om produktansvar, som har et klart afgrænset anvendelsesområde, er langt større, end hvad angår gennemførelseslovgivningen vedrørende direktiv 92/59/EØF.

Hovedparten af landene har næsten helt udelukket de produktsektorer, som allerede var delvis eller fuldt lovreguleret ved EF-forskrifter eller nationale sektorspecifikke retsforskrifter. Visse lande, f.eks. Østrig, Belgien og Frankrig, udelukker dog ikke sådanne produkter i tilfælde af hasteprocedurer. I Danmark, Grækenland, Spanien, Island, Irland, Det Forenede Kongerige, Nederlandene (med undtagelse af de ekstra forpligtelser, som påhviler virksomhederne), Norge og Frankrig omfatter den generelle lovgivning alt undtagen de sikkerhedsaspekter, som allerede er omfattet af specifikke EF-direktiver.

4. DIREKTIVETS ANVENDELSESOMRÅDE (ARTIKEL 2)

Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Island, Norge ⁽²⁾, Sverige, Portugal ⁽³⁾ og Spanien ⁽⁴⁾ lader både produkter og tjenesteydelser, som er bestemt til forbrugerne, være omfattet af gennemførelseslovgivningens anvendelsesområde, hvorved de undgår grå områder som følge af fortolkningen af direktivets ordlyd: "produkt ... som

² I Norge har alle tjenesteydelser siden 1993 været omfattet af en separat lov.

³ I lov om forbrugerbeskyttelse.

⁴ I lov om forbrugerbeskyttelse.

kan forventes anvendt af forbrugerne”. De nordiske lande har en fælles holdning til dette spørgsmål, idet Danmark, Norge (i lovgivningen om omsætning af direktivet til national ret) og Island dog kun lader tjenesteydelser i tilknytning til produkter være omfattet. Men i de lande, hvor tjenesteydelser er omfattet af gennemførelseslovgivningen, er det kun i meget få tilfælde, at lovgivningen er blevet anvendt.

Medens gennemførelseslovgivningen i størsteparten af landene kun omfatter forbrugsgoder og/eller tjenesteydelser, rummer den franske, nederlandske (Warenwet) og norske lovgivning ikke sådanne begrænsninger, og forskrifterne finder anvendelse på alle produkter eller tjenesteydelser, der markedsføres, hvorved både arbejdstagere og forbrugere beskyttes. I Sverige er produkter, som leveres af skoler, hospitaler, kommuner osv., også omfattet, medens lovgivningen i Finland også finder anvendelse på leverancer af produkter fra erhvervslivet til sådanne institutioner.

Der hersker også yderligere uvished om, hvorvidt visse produkter er omfattet af direktivet. Der er for det første opstået et problem med produkter, som i sidste instans anvendes af forbrugere, selv om de oprindeligt kun var bestemt til erhvervssektoren. For det andet leveres produkterne undertiden til forbrugerne af tjenesteleverandører eller stilles til rådighed for forbrugerne i forbindelse med erlæggelsen af en tjenesteydelse. En række medlemsstater finder, at direktivet bør udvides til også at dække tjenesteydelser.

• Definitioner (artikel 2)

- Produkt

Frankrig definerer ikke begrebet ”produkt” overhovedet, medens de andre lande overtager direktivets definition, jf. artikel 2 b). Visse lande skelner mellem faste goder og løsøre (fast ejendom er ikke medtaget i den østrigske, portugisiske og nederlandske gennemførelseslovgivning) eller den konkrete eller materielle karakter af de produkter, der er omfattet. Størsteparten af landene udelukker – ligesom direktivet - brugte produkter, der leveres som antikviteter, samt produkter, der skal repareres eller forsynes med ny emballage inden ibrugtagningen. En sådan undtagelse er imidlertid ikke nævnt i gennemførelseslovgivningen i Finland, Frankrig, Nederlandene (Warenwet) og Sverige, medens Belgien udelukker antikviteter, men ikke brugte produkter, der skal repareres eller forsynes med ny emballage inden ibrugtagningen.

- Erhvervsdrivende

De fleste gennemførelseslove indeholder definitioner af de erhvervsdrivende, som er omfattet. I den svenske, finske og franske, nederlandske (Warenwet) og norske lovgivning findes ingen definition af erhvervsdrivende, fordi de krav, der er indeholdt i denne lovgivning, uden undtagelse finder anvendelse på enhver, der opererer i afsætnings- og distributionsleddet. Hovedparten af disse lande erkender dog, at det i praksis er producenter og importører, som primært er omfattet af de krav, som opstilles i lovgivningen.

5. ALMINDELIGT SIKKERHEDSKRAV (ARTIKEL 3 OG 4)

Alle lande undtagen Sverige opererer med et udtrykkeligt almindeligt sikkerhedskrav i deres lovgivning, idet ordlyden dog undertiden kan afvige fra direktivets. En række lande (Danmark, Finland, Frankrig, Grækenland, Spanien og Nederlandene) lader det almindelige sikkerhedskrav gælde alle erhvervsdrivende uden undtagelse, men begrænser deres ansvar til deres respektive aktiviteter og sonderer ikke mellem producenter og distributører. De nordiske lande fokuserer mere på produktets potentielle effekt og nødvendigheden af at forbygge eventuelle problemer. I Sverige er det almindelige sikkerhedskrav implicit udledt af de beføjelser, som er tillagt forvaltningen.

I realiteten har kun Sverige og Frankrig en omfattende retspraksis baseret på det almindelige sikkerhedskrav. Hertil kommer, at myndighederne undertiden ikke har nogen oplysninger om opfølgningen på og resultatet af de sager, som er rejst ved domstolene.

• *pligter vedrørende oplysning, kontrol og tilbagetrækning*

Ud over det almindelige sikkerhedskrav opererer de fleste medlemsstater med de pligter vedrørende oplysning, kontrol og tilbagetrækning, som er fastsat i direktivet, idet de er inkorporeret næsten ordret i national ret. Tyskland kræver ikke tilbagetrækning af det produkt, som ikke overholder bestemmelserne, og forskriver kun en pligt til at undgå risici. Bortset fra det almindelige sikkerhedskrav holder Frankrig kun den ansvarlig, som først markedsfører produktet. Sverige nøjes med at kræve, at de erhvervsdrivende formidler oplysninger.

Det fremgår af undersøgelsen, at pligterne kun havde en meget lille effekt, da de i almindelighed er ukendt for de erhvervsdrivende. Dette gælder alle lande bortset fra Frankrig, som ikke opererer med nogen specifikke krav, men hvor pligterne udledes af opfyldelsen af det almindelige sikkerhedskrav og det franske system som helhed.

Producenter og distributører opdager eller informeres undertiden om risici i forbindelse med produktet. Erfaringen har vist, at dette sker ret ofte. Imidlertid underrettes myndighederne sjældent herom og om de foranstaltninger, der træffes.

Østrig, Belgien, Finland og Norge kræver, at de erhvervsdrivende underretter forvaltningen om enhver risiko, der kommer til deres kendskab, eller om eventuelle foranstaltninger, der træffes for at løse problemet.

Dette gælder selv de medlemsstater, hvor der er pligt til at fremsende disse oplysninger til de nationale myndigheder, med undtagelse af Østrig og Finland, hvor store virksomheder rapporterer til myndighederne.

• *Distributørernes pligter*

Hovedparten af de lande, der sonderer mellem producenter og distributører, har inkorporeret de forpligtelser, distributørerne er underlagt, i gennemførelseslovgivningen. Hertil kommer, at østrigske distributører er forpligtet til at underrette myndighederne om farlige produkter. Den irske lovgivning skærper også de forpligtelser, som påhviler distributørerne ved at kræve, at de kontrollerer produktsikkerheden. På den anden side har Tyskland ikke indført pligt til at deltage i

kontrollen med produkterne eller samarbejde omkring foranstaltningerne til forebyggelse af risici (distributørerne er kun forpligtet til at bidrage til opfyldelsen af det almindelige sikkerhedskrav).

I praksis er distributørerne heller ikke klar over deres pligter. Det lader til, at overholdelsen af forpligtelserne varierer afhængig af sektor og virksomhedsstørrelse. De større distributører har ofte midlerne til at udvikle systemer til evaluering af klager fra forbrugerne, udtage prøver inden og efter ordreafgivningen og opretholde en nær kontakt til producenterne, medens mindre distributører og detailhandlende ofte ikke råder over sådanne midler.

- **Opfyldelse af de almindelige sikkerhedskrav**

Den formodning om overensstemmelse med det almindelige sikkerhedskrav, som er omhandlet i direktivets artikel 4, findes ikke i fransk, finsk, nederlandsk, islandsk, norsk og svensk lovgivning. Ifølge undersøgelsen er disse lande af den opfattelse, at disse principper finder anvendelse, uden at de behøver nedfældes udtrykkeligt. I andre lande er overensstemmelsesformodningen i artikel 4 overtaget med visse nuancer.

I praksis er der stor forskel på, hvorledes medlemsstaterne og enkeltpersoner har forholdt sig til direktivets artikel 4. Ifølge undersøgelsen er artikel 4 for det meste ukendt i Frankrig og i Finland, hvor den ikke en gang er inkorporeret i national ret, selv om de pågældende aktører erkender, at de anvender den i praksis. Ifølge undersøgelsen er forståelsen af artiklen ringe i en række lande, og den anvendes ofte ikke i Sverige og Irland (og sidstnævnte land har dog omsat den til national ret).

I undersøgelsen henledes opmærksomheden på følgende forskelle med hensyn til medlemsstaternes syn på artikel 4: i Italien anses den for særdeles nyttig for de erhvervsdrivende. Den belgiske, østrigske og danske forvaltning betragter denne artikel som værende ekstremt vigtig i det daglige arbejde, da den giver mulighed for at træffe foranstaltninger og for at tage videregående skridt, som er mere end en ren og skær formel opfyldelse af forskrifterne. Myndighederne i Portugal og Det Forenede Kongerige er af den opfattelse, at rangfølgen af de kriterier, som anvendes, bør ændres. Dette er allerede sket i Danmark, hvor forbrugernes berettigede forventninger vejer tungere end adfærdskodekser. Hvad Tyskland angår, er alene opfyldelsen af tyske og europæiske normer af relevans.

Visse nationale forvaltninger, som f.eks. Nederlandene og Sverige, er begyndt at opstille kriterier for definitionen af sikre produkter efter produktsektor.

6. MEDLEMSSTATERNES PLIGTER OG BEFØJELSER (ARTIKEL 5 OG 6)

- **Markedsovervågning**

Inden vedtagelsen af direktivet havde visse medlemsstater ikke mulighed for at håndtere hastetilfælde og ikke engang mulighed for at udtage prøver i forbindelse med normal markedsovervågning. De beføjelser, der er fastsat i direktivets artikel 6, er blevet overtaget over næsten hele linjen af alle de medlemsstater, hvor de ikke allerede fandtes inden direktivets inkorporering i national ret. Således anerkendes markedsovervågningskompetencerne, som f.eks. kompetencen til at foretage undersøgelser, udtage prøver, indhente oplysninger fra de involverede parter og

opstille forhåndsbetingelser for markedsføringen, nu af alle de kompetente myndigheder på forskellige niveauer.

Det fremgår imidlertid af undersøgelsen, at markedsovervågningen gribes vidt forskelligt an i de forskellige medlemsstater, idet en række medlemsstater overvåger markedet på basis af årlige programmer, der f.eks. bygger på EHLASS ⁽⁵⁾-resultater, klager fra forbrugerne, underretninger under RAPEX-systemet osv. Dette er f.eks. tilfældet, hvad angår Belgien, Danmark, Spanien, Finland, Frankrig og Nederlandene.

Ud over årlige programmer eller i mangel af sådanne gennemfører størsteparten af landene også lejlighedsvis prøver eller stikprøver afhængig af behovet eller i tilfælde af markedsføring af nye produkter. Dette gælder navnlig Belgien, Nederlandene, Frankrig, Sverige, Østrig og Italien. De luxembourgske og irske myndigheder gennemfører hovedsagelig kontrol på basis af de oplysninger, de modtager gennem RAPEX-systemet. I Nederlandene, Sverige og Danmark offentliggøres en årlig, offentlig tilgængelig rapport på grundlag af de undersøgelser, som er foretaget. I Spanien og Finland udarbejder henholdsvis de selvstyrende forvaltningsenheder og regionerne også programmer, som ofte afviger fra det føderale program. De tyske delstater har en uafhængig status. Hovedparten af de undersøgelser, der gennemføres af medlemsstaterne, vedrører detailhandelen. Visse lande, som f.eks. Frankrig og Nederlandene, gennemfører også undersøgelser i produktionsleddet, hvilket har vist sig at være en særdeles effektiv metode til forebyggelse af markedsføringen af eventuelle farlige produkter. I Norge har man valgt at overvåge de systemer, virksomhederne etablerer for at sikre, at deres produkter ikke frembyder en risiko for sundheden og sikkerheden.

Næsten alle nationale myndigheder klagede i de interview, som blev foretaget i forbindelse med undersøgelsen, over mangel på ressourcer i form af personale og udstyr. Undersøgelsen udmunder i følgende konklusioner: problemet er størst i Portugal, Irland, Italien og Grækenland. I Spanien og Tyskland er der som følge af den føderale struktur store forskelle mellem regionerne. Endelig er en række lande (Frankrig, Finland, Spanien og Østrig) stødt på specifikke problemer med hensyn til kontrollen med billige produkter, der sælges over en meget kort periode til en lav pris, og hvor importørerne hurtigt forsvinder ud af billedet.

• Indgreb fra myndighedernes side

Hvad angår risikosituationer, der giver anledning til indgreb fra myndighedernes side, er der også blevet indført nye beføjelser til midlertidigt eller endeligt at forbyde markedsføring af produkter, der ikke opfylder forskrifterne, og til at påbyde, at personer, som kan blive udsat for den risiko, der er forbundet med et produkt, advares mod denne risiko, såfremt sådanne beføjelser ikke allerede eksisterede i det nationale retlige arsenal.

Beføjelsen til at "organisere en effektiv og øjeblikkelig tilbagetrækning af et farligt produkt" er blevet indføjet i gennemførelseslovgivningen i alle de lande, hvis lovgivning ikke allerede hjemlede en sådan beføjelse.

⁵

EF-informationssystem for oplysninger om ulykker, der sker i hjemmet og i fritiden, som nu er integreret i EF-handlingsprogrammet på fællesskabsplan vedrørende forebyggelse af personskader som led i indsatsen inden for folkesundheden (1999-2003).

Ikke desto mindre er beføjelsen til at påbyde tilbagetrækningen af et produkt ikke blevet indføjet som en eksplicit bestemmelse i lovgivningen i Nederlandene og Det Forenede Kongerige, da man har vurderet, at de ressourcer (underretning, forbud, advarsel om midlertidig frakendelse af retten til at drive forretningsvirksomhed, avisomtale, retskendelse), der allerede var til rådighed for myndighederne, i praksis var tilstrækkelige til at tvinge de erhvervsdrivende til at trække deres produkter tilbage fra markedet.

Der er store forskelle med hensyn til den form, beslutningerne om tilbagetrækning antager, og med hensyn til de aktører, som træffer disse beslutninger. I Belgien, Finland, Frankrig, Island, Norge og Sverige kan myndighederne også påbyde de erhvervsdrivende at kalde produkterne tilbage fra forbrugeren (i modsætning til at kalde dem tilbage fra de detailhandlende og distributionskæden) og træffe foranstaltninger med henblik på at give forbrugerne pengene tilbage og erstatte eller reparere produktet. Visse medlemsstater tillader myndighederne at forbyde eksporten af produkter (Frankrig, Belgien, Nederlandene, Østrig, Norge og Sverige).

Det fremgår af undersøgelsen, at visse lande aldrig eller så godt som aldrig har udøvet de beføjelser, som er tillagt dem i tilfælde af en hastesituation (Østrig, Grækenland, Irland og Luxembourg), idet de gør gældende, at de erhvervsdrivende under alle omstændigheder frivilligt har truffet de nødvendige foranstaltninger. Tyskland, hvor delstaterne har ansvaret for hastesituationer, rapporterer også, at problemet normalt løses i mindelighed. Ifølge undersøgelsen bekræftes dette af hovedparten af landene, som vurderer, at det er ekstremt vigtigt at have mulighed for at træffe sådanne foranstaltninger, hvis det skulle vise sig nødvendigt, selv om produkterne i praksis normalt trækkes frivilligt tilbage. Imidlertid udøver andre lande (Frankrig, Nederlandene og Belgien) regelmæssigt de beføjelser, de har, herunder muligheden for at forbyde eksport. Der gøres mindre hyppigt brug af beføjelsen til at påbyde destruktion af produkterne.

Den tid, det tager at træffe hasteforanstaltninger i visse lande, udgør et problem. I Sverige kan der f.eks. være udsigt til en langvarig, bekostelig og yderst usikker procedure, hvis man ikke kan nå til enighed med den erhvervsdrivende.

En række nationale forvaltninger rapporterer, at de gerne ville være i stand til at påbyde *tilbagetrækning* af farlige produkter fra forbrugerne. Visse forvaltninger (Østrig, Norge, Nederlandene og Danmark) sonderer ikke mellem tilbagetrækning fra forbrugeren og tilbagetrækning fra de detailhandlende og distributionskæderne og kan ikke – ifølge undersøgelsen – forestille sig, at et produkt trækkes tilbage, medmindre det også trækkes tilbage fra den endelige forbruger (selv om dette ikke er helt så let at gennemføre). Hovedparten af de nationale forvaltninger, der blev interviewet i forbindelse med undersøgelsen, går ind for at forbyde eksport.

Desuden har forbrugerorganisationerne i nogle få lande ret til at gå til domstolene for at få en forbudskendelse i spørgsmål omkring produktsikkerhed (Frankrig, Sverige, Grækenland, Nederlandene og Portugal).

7. UNDERRETNING OG UDVEKSLING AF OPLYSNINGER

• Beskyttelsesklause (artikel 7)

Erfaringen har vist, at de nationale forvaltninger er usikre på, hvorledes denne procedure fungerer, og hvornår de skal underrette Kommissionen; de føler, det er vanskeligt at trække en skillelinje mellem denne artikel og artikel 8 og underretningspligt i henhold til andre direktiver. Mange medlemsstater finder, at Kommissionen er lang tid om at reagere, så de føler sig ikke tilskyndet til at underrette denne. De vil først selv blive underrettet om en foranstaltning, der er truffet af en anden medlemsstat, mange måneder eller sågar år efter, at foranstaltningen er truffet. Hertil kommer, at Kommissionen ikke har pligt til at underrette alle medlemsstaterne, hvis den er uenig med hensyn til en foranstaltning, som er truffet.

Desuden lægger denne procedure en meget tung administrativ byrde på Kommissionens skuldre, hvilket forklarer, at sagsbehandlingen kan tage nogen tid; Kommissionen skal nemlig konsultere de involverede parter, selv når disse i realiteten er enige med hensyn til foranstaltningen. Der skal i hvert enkelt tilfælde afgives en formel udtalelse. Af andre problemer, de nationale forvaltninger støder ind i ifølge undersøgelsen, kan nævnes: mangel på personale eller dårlig koordinering på nationalt plan og overlapning med proceduren i henhold til direktiv 98/34/EF.

8. HASTETILFÆLDE OG INDGREB PÅ EF-PLAN

• Systemet for hurtig udveksling af oplysninger (artikel 8)

Ifølge Kommissionens analyse er medlemsstaterne generelt tilfredse med systemet for hurtig udveksling af oplysninger og anser det for at være effektivt. Det fremgår af undersøgelsen, at de oplysninger, som fremsendes under systemet, i Belgien og i Sverige også videreformidles til distributørerne via brancheforeningerne for at gøre dem opmærksom på problemerne og bistå dem med at spore produktet. Det lader til, at virksomhederne inden for den pågældende sektor (distributører og producenter) i Finland systematisk kontaktes, når der fremsendes en RAPEX-underretning. Tyskland rapporterer også, at underretningerne ofte anvendes som grundlag for enkeltstående foranstaltninger fra tilsynsmyndighedernes side. Medlemsstaterne har dog også peget på en række problemer og behovet for at forbedre systemet.

– Systemets funktion på kommissionsniveau

Systemet dækker foranstaltninger i relation til markedsførte produkter, der frembyder en alvorlig og øjeblikkelig risiko for forbrugerne. Det består af to netværk: det ene for nonfoodindustriprodukter, det andet for næringsmidler.

Enhver underretning, der modtages fra medlemsstaterne eller fra EØS-/EFTA-landene, underkastes en analyse og en godkendelsesproces i Kommissionen, inden den videresendes til de officielle kontaktsteder i de andre medlemsstater. Tredjelande har i øjeblikket ikke adgang til systemet.

– Systemets struktur og funktion i medlemsstaterne

Netværksstrukturen er forskellig fra medlemsstat til medlemsstat. I visse medlemsstater henhører de nationale kontaktsteder under samme ministerium eller

organ som de lokale myndigheder, der har til opgave at sikre markedsovervågningen, hvilket ikke er tilfældet i andre, navnlig de medlemsstater, der har en føderal struktur (Tyskland, Spanien og Østrig). I alle medlemsstater har de tjenestegrene, som har at gøre med systemet for hurtig udveksling af oplysninger, andre funktioner, og de få medarbejdere, der er direkte ansvarlige for dets funktion, har som regel også andre opgaver.

De nationale kontaktsteder har normalt en slusefunktion, når en underretning sendes fra en af de nationale myndigheder til Kommissionen. De har ligeledes denne funktion, når en underretning modtages fra en anden medlemsstat via Kommissionen, inden den videresendes til de nationale myndigheder. I hovedparten af landene er hverken de erhvervsdrivende eller forbrugerorganisationerne direkte omfattet af dette system. De underrettes oftest på ad hoc-basis.

Kun få nationale myndigheder har forbindelser til andre formaliserede systemer for udveksling af oplysninger om produkter, der frembyder en risiko; en undtagelse er de nordiske lande, som deltager i det nordiske informationsudvekslingssystem.

– Problemer, man er stødt på i både levnedsmiddel- og nonfoodsektoren

Medlemsstaternes myndigheder finder generelt, at det på grund af personalemangel er vanskeligt at behandle den nuværende mængde af underretninger. Desuden er ikke alle nationale forvaltninger enige i, at risikoniveauet i alle underretninger er tilstrækkelig højt til at begrunde en underretning efter artikel 8.

Manglen på en præcis definition af en "alvorlig og øjeblikkelig" risiko er ifølge hovedparten af de nationale forvaltninger forklaringen på manglen på harmonisering af anvendelsen af systemet. Princippet om fortrolig behandling af de oplysninger, der er indeholdt i underretningerne, er uklart for de fleste nationale forvaltninger og bør præciseres på EU-plan. Visse forvaltninger gjorde opmærksom på manglen på klarhed og detaljer i en lang række underretninger, navnlig hvad angik oplysninger om den vareudveksling, der har været genstand for en stævning. For nogle medlemsstater bevirkede manglen på en oversættelse til det nationale sprog, at udvekslingen af oplysninger gik langsommere.

Størstedelen af forvaltningerne er af den opfattelse, at Kommissionen burde spille en mere aktiv rolle med hensyn til vurderingen og sorteringen af underretningerne. Hovedparten af disse forvaltninger finder, at den tekniske opfølgning på advarselsunderretninger bør forbedres.

– Særlige problemer, man er stødt på i nonfoodsektoren

For mange medlemsstater er det vanskeligt at foretage en sondring mellem direktivets artikel 7 og artikel 8 samt beskyttelsesklausulerne i de vertikale direktiver efter den "nye metode", hvilket også har været med til at overbelaste systemet.

– Særlige problemer, man er stødt på i levnedsmiddelsektoren

Selv om direktivets artikel 7 meget sjældent anvendes inden for levnedsmiddelsektoren, er advarselssystemet overbebyrdet med oplysninger, der reelt ikke kan betragtes som advarselsunderretninger. I den periode, hvor SHIFT-systemet

ikke har fungeret⁶), er der indgået en aftale om at anvende RAPEX/RASFF-netværket til fremsendelse af SHIFT-oplysninger, hvilket har belastet systemet yderligere for visse landes vedkommende.

- **Hasteindgreb på EF-plan (artikel 9)**

De nationale forvaltninger, der blev interviewet i forbindelse med undersøgelsen, luftede forskellige synspunkter om, hvilken rolle Europa-Kommissionen burde spille med hensyn til artikel 9. De belgiske, danske, spanske, græske, italienske, luxembourgske og nederlandske myndigheder så gerne, at Europa-Kommissionen spillede en større rolle og blev mere aktiv på produktsikkerhedsområdet. Disse lande gik således ind for, at artikel 9-proceduren blev forenklet, og at de betingelser, der er knyttet til iværksættelsen af denne procedure, blev lempet. Hertil kommer, at visse lande ser det som en måde, hvorpå de kan styrke deres egen markedsovervågning, idet de drager fordel af test og undersøgelser, som foretages af andre medlemsstater eller Kommissionen selv. Visse forvaltninger har foreslået, at man oprettede et europæisk agentur for nonfoodproduktsikkerhed. Mange af de erhvervsdrivende, der blev interviewet i forbindelse med undersøgelsen ville også hilse en sådan foranstaltning velkommen med henblik på at fjerne konkurrencefordrejningen på dette område, som hovedsagelig kan tilskrives noget, der opfattes som omvendt diskrimination.

- **Udvalget (artikel 10)**

Hasteudvalget fungerer også uformelt som et rådgivende udvalg. Erfaringen har vist, at Hasteudvalget i de år, det har fungeret, også har bestridt den opgave at rådgive Kommissionen i generelle produktsikkerhedsspørgsmål, og at det ligeledes har tjent som forum for informationsudveksling mellem medlemsstaterne. Der er bred enighed om, at disse funktioner er vigtige og bør tilpasses bedre.

- **Krav om fortrolig behandling af oplysninger (artikel 12)**

Erfaringen har vist, at der hersker usikkerhed om den eksakte rækkevidde af de krav om fortrolig behandling af oplysninger, der er fastsat i artikel 12. I visse tilfælde har disse krav begrænset effektiviteten af de offentlige myndigheders aktiviteter. Medens en lækning af oplysninger kunne skabe problemer for nogle få lande på grund af det gældende retssystem, er andre lande, specielt de nordiske lande og Østrig, interesseret i, at oplysningerne ikke betragtes som fortrolige, og at de videreformidles til forbrugerorganisationerne.

IV. KONKLUSIONER

1. GENNEMFØRELSE AF DIREKTIVET I NATIONAL RET

- **Indvirkning på lovgivningen**

Strukturen og indholdet af gennemførelseslovene i de medlemsstater, der har gennemført en helt ny lovgivning, er generelt strammere end i Rådets direktiv.

⁶ SHIFT er et netværk mellem grænsekontrolstederne, hvad angår dyr og dyriske produkter, som stammer fra tredjelande, der ikke opfylder EU-kravene.

Der kan i almindelighed noteres få forskelle i indholdet af gennemførelseslovgivningen. Ifølge undersøgelsen har direktivet kun haft begrænset effekt i praksis. Det betyder imidlertid ikke nødvendigvis, at der markedsføres usikre produkter. Af relevante eksempler kan nævnes Frankrig og Nederlandene, der formelt ikke har inkorporeret alle direktivets bestemmelser i national ret, men som ikke desto mindre synes at have opfyldt direktivets målsætninger. Finland, Østrig, Sverige, Det Forenede Kongerige og Tyskland synes også trods visse problemer at have opfyldt direktivets målsætninger. Men i visse lande har omsætningen til national ret tilsyneladende haft en langt mindre effekt på grund af manglende ressourcer og problemer med håndhævelsen.

- **Gennemførelseslovgivningens anvendelsesområde**

Over halvdelen af gennemførelseslovene udelukker fra deres anvendelsesområde sektorer, som allerede er dækket (delvis eller helt) af sektorspecifikke forskrifter, hvad enten disse er af EF-oprindelse eller ej. Disse gennemførelsesloves anvendelsesområde er derfor meget begrænset. Generelt set omfatter de således f.eks. børneplejeartikler, lightere, møbler, flasker, imiterede skydevåben, laserpegeudstyr, olielamper, lædervarer, sportsudstyr og gør-det-selv-produkter (men ikke maskiner).

- **Effektiviteten af gennemførelsen**

Anvendelsen af direktivet er stødt på visse problemer. Der er tre mulige forklaringer på dette: for det første: gennemførelseslovenes generelt meget begrænsede anvendelsesområde; for det andet havde visse lande allerede vedtaget generelle love inden direktivets vedtagelse. Endelig er de sanktioner, som er hjemlet i gennemførelseslovene, aldrig eller så godt som aldrig blevet håndhævet undtagen i nogle få lande (primært Frankrig og Nederlandene). Hovedparten af de øvrige lande er af den opfattelse, at sanktioner ikke har en afskrækkende virkning, medens de fleste erhvervsdrivende i Spanien og Portugal ifølge undersøgelsen mener, at det i sidste instans bedre kan betale sig at betale bøder end at overholde loven. Det lader til, at de erhvervsdrivende i langt højere grad frygter at blive holdt ansvarlige på basis af produktansvarslovgivningen.

2. INSTITUTIONELLE OG ADMINISTRATIVE ORDNINGER PÅ NATIONALT PLAN

Gennemførelseslovenes meget snævre anvendelsesområde og de udpegede myndigheders begrænsede beføjelser går i en række lande hånd i hånd med ansvarsforflygtigelse med hensyn til sikkerheden, hvad angår forbrugsgoder. Dette kan medføre dobbeltarbejde eller huller i markedsovervågningen, hindre løsningen af hastesituationer (der skal først tages stilling til, hvilken myndighed der er kompetent), skabe problemer med koordinering og gensidig udveksling af oplysninger og medføre generelle forskelle i den politik, som iværksættes, afhængig af hvilken produktsektor der er tale om.

Problemerne med de talrige kompetente myndigheder er endnu ikke løst gennem egnede koordineringsmekanismer. Problemet med horisontal koordinering opstår i realiteten ikke i lande, der har overdraget ansvaret for alle forbrugsgoder i hele landet til en enkelt myndighed. I de lande, hvor en række forskellige myndigheder (undertiden mere end 10) deler ansvaret for produktsikkerhed, er koordineringen

mellem den myndighed, som er ansvarlig for håndhævelsen af gennemførelsesloven, og de øvrige myndigheder til gengæld i almindelighed svag eller ikke-eksisterende.

3. FORHOLDET MELLEM DIREKTIV OM PRODUKTSIKKERHED I ALMINDELIGHED OG EF-FORSKRIFTER MED SPECIFIKKE BESTEMMELSER (ARTIKEL 1)

Gennemgangen af anvendelsen af direktivet i praksis har vist, at der hersker forvirring, uenighed eller manglende viden om muligheden for at anvende en række bestemmelser i direktivet, for så vidt angår produkter, der er omfattet af sektorspecifik lovgivning. De områder, som giver anledning til forvirring, er: identificeringen af de i direktivet omhandlede sikkerhedskrav, der skal anvendes på de forskellige risiko- og sikkerhedsaspekter ved produkterne, samt muligheden for at anvende direktivet på visse produkter, der er omfattet af den sektorspecifikke lovgivning, for så vidt angår producenters og distributørers pligter, systemet for hurtig udveksling af oplysninger, EF-hasteforanstaltninger og markedsovervågningsbestemmelser.

4. ANVENDELSESOMRÅDE (ARTIKEL 2)

Der hersker usikkerhed om, hvorvidt visse produkter er omfattet af direktivet. De definitioner, som er indeholdt i gennemførelseslovene giver generelt ikke anledning til nogen problemer i praksis. Hovedproblemet synes at være de produkter, der oprindeligt var bestemt til erhvervsmæssig anvendelse, som nu anvendes af forbrugere.

5. ALMINDELIGT SIKKERHEDSKRAV (ARTIKEL 3 OG 4)

Producenternes og distributørernes pligter er fastlagt i direktivet. Selv om de eksisterende krav lader til at være hensigtsmæssige, har erfaringen vist, at de ikke er fuldt dækkende, og at der mangler en række vigtige aspekter i direktivets nuværende formulering.

Et af disse aspekter er, at myndighederne ikke altid bliver underrettet, når producenter og distributører opdager risici i tilknytning til et produkt. De har derfor ikke mulighed for at foretage de nødvendige undersøgelser vedrørende lignende produkter og udveksle de relevante oplysninger med de andre medlemsstater og Kommissionen.

Det er klart, at de forskellige lande har forskellige praksisser, hvad angår producenters og distributørers samarbejde med markedsovervågningsmyndighederne. Dette har medført ekstra problemer med hensyn til at håndtere de situationer, hvor usikre produkter allerede er solgt. Ud over at trække et farligt produkt tilbage fra markedet bør producenter og distributører også underrette forbrugerne om de risici, som et produkt, der allerede er solgt, frembyder.

Selv i de lande, hvor de erhvervsdrivende har pligt til at underrette myndighederne, forsømmes denne pligt ofte. Manglen på sanktioner i tilfælde af tilsidesættelse af denne pligt, manglende viden om dens eksistens og manglende retningslinjer om, hvad der bør underrettes om, og måden og tidspunktet underretningen skal ske på, kan forklare tilsidesættelsen af en pligt, hvis opfyldelse imidlertid ville være til stor nytte for forvaltningen.

En række nationale myndigheder finder det ifølge undersøgelsen ønskeligt, at de erhvervsdrivende forpligtes til at underrette dem. Det forhold, at en erhvervsdrivende har underrettet myndighederne hurtigst muligt, betyder ikke nødvendigvis, at den erhvervsdrivende ikke risikerer at blive retsforfulgt. På den anden side betyder det, at virksomheden kan vise sin gode vilje og frem for alt hindre, at andre forbrugere kommer til skade.

De erhvervsdrivende er ofte af den opfattelse, at den bedste måde, hvorpå de kan sikre, at deres produkt opfylder dette krav, er at sørge for, at det er i overensstemmelse med de eksisterende standarder, og i de tilfælde, hvor sådanne ikke findes, er de ofte ivrige efter at få dem fastlagt. De er usikre på arten af det almindelige sikkerhedskrav i mangel af bindende forskrifter eller standarder og forventer, at de nationale myndigheder giver dem en rettesnor.

Disse erfaringer har vist, at direktivets muligheder for at sikre et konsekvent højt beskyttelsesniveau i hele EU og et velfungerende indre marked begrænses ved den måde, hvorpå kriterierne for overensstemmelsesvurdering er defineret i artikel 4 samt manglen på en retsstilling for disse kriterier. Det er navnlig værd at bemærke, at de europæiske standarder ikke er omfattet af ”overensstemmelsesformodning” i henhold til dette direktiv i modsætning til de harmoniserede standarder under direktiverne efter den ”nye metode”.

De europæiske standarders manglende ”retsstilling” i henhold til direktivet har svækket dets troværdighed som et effektivt instrument til sikring af harmonisering, i det omfang dette føles nødvendigt. Arten, statussen og den praktiske relevans af de andre retsakter eller forskrifter, som er omhandlet i artikel 4, er meget uklare. Derfor føler både erhvervsliv og forbrugere, at der ofte er behov for supplerende lovgivning, da direktivet ikke altid anses for tilstrækkeligt, for så vidt angår forbrugerbeskyttelse og det indre marked.

6. MARKEDSOVERVÅGNING (ARTIKEL 5 OG 6)

Markedsovervågningen er af afgørende betydning for direktivets effektivitet og mere generelt den EF-lovgivning, som finder anvendelse på forbrugsgoder. Der er ofte fundet svagheder, hvad angår funktionen af markedsovervågningen i hele EØS, og peget på behov for forbedringer. Direktivet fastsætter medlemsstaternes pligter og beføjelser med hensyn til markedsovervågning og indgreb. Det pålægger medlemsstaterne at uddelegere de relevante beføjelser, men siger intet om anvendelsen af disse beføjelser eller om den praktiske gennemførelse af markedsovervågningen. I visse tilfælde er de nødvendige skridt til at udpege de kompetente myndigheder, til at bemyndige disse til at træffe de forskellige typer af foranstaltninger måske taget, men disse beføjelser forvaltes ofte på en svag, utilstrækkelig eller ineffektiv måde. Erfaringen har vist, at sanktioner – som det forholder sig for indeværende – ofte ikke er effektive eller ikke anvendes.

Forbrugerorganisationerne klager over usikre produkter, de finder på markedet trods kravene i EF-lovgivningen, herunder direktiverne efter den ”nye metode”. I praksis cirkulerer produkterne frit på det indre marked, men EF-lovgivningen indeholder ingen formelle krav om ordninger for et samarbejde mellem markedsovervågningsmyndighederne. Markedet er fælles, men overvågningen er opsplittet.

7. UNDERRETNING OG UDVEKSLING AF OPLYSNINGER (ARTIKEL 7)

Hovedproblemerne er, at medlemsstaterne er usikre på, hvornår de skal underrette Kommissionen under denne procedure, at informationsværdien af oplysningerne er begrænset og den administrative byrde, der hviler på Kommissionen, tung.

8. SYSTEM FOR HURTIG UDVEKSLING AF OPLYSNINGER (ARTIKEL 8)

Medlemsstaterne og EØS-/EFTA-landene er generelt tilfredse med systemet for hurtig udveksling af oplysninger. De anser det for at være effektivt, men finder ikke desto mindre, at systemet godt kunne forbedres. De problemer, medlemsstaterne har peget på, omfatter undladelse af at underrette om frivillige foranstaltninger, problemer med at definere en "alvorlig og øjeblikkelig risiko", underretninger, der ikke er tilstrækkeligt detaljerede og uklare, alt for mange underretninger og reaktioner på samme type produkt, manglende opfølgning fra medlemsstaternes side på underretninger, lang ventetid på at modtage oplysninger, ingen underretninger fra visse lande og ingen underretning om nationale produkter og sprogproblemer. De nationale myndigheder har også understreget behovet for at klarlægge, om systemet finder anvendelse på produkter, som er omfattet af direktiverne efter den nye metode. Størsteparten af de nationale myndigheder er enige i, at systemet bør udstrækkes til også at omfatte tredjelande på grundlag af gensidige aftaler.

9. HASTETILFÆLDE OG INDGREB PÅ EF-PLAN (ARTIKEL 9)

Manglen på en definition af en "alvorlig og øjeblikkelig risiko" og udelukkelsen af risici på lang sigt udgør en mangel ved direktivet, hvilket har skabt problemer med hensyn til gennemførelsen af artikel 8 og 9 (hastetilfælde og indgreb på EF-plan). I de fire år, direktivet har været i kraft, er artikel 9-proceduren kun blevet anvendt ved en enkelt lejlighed. De mange gældende betingelser er vanskeligt forenelige med en hurtig indsats.

10. UDVALGET (ARTIKEL 10)

Hasteudvalget fungerer også uformelt som et rådgivende udvalg. Der har i flere tilfælde vist sig behov for, at udvalget indtræder i en rådgivende rolle med et bredt virkefelt. Desuden bør et egnet forum muliggøre konsultationer og samarbejde med de involverede parter.

11. KRAV OM FORTROLIG BEHANDLING AF OPLYSNINGER (ARTIKEL 12)

De nuværende bestemmelser i direktivet har ikke skabt en konsekvent fremgangsmåde på EU-/EØS-plan. Oplysninger, der er fortrolige i én medlemsstat, bør måske offentliggøres i en anden i henhold til dette lands forskrifter om offentlighed i administrationen. Dette skaber problemer med hensyn til offentlighedens adgang til de oplysninger, som udveksles, navnlig under systemet for hurtig udveksling af oplysninger.

Der er bred enighed om, at gennemskuelse bør udgøre det overordnede princip på forbrugersundheds- og forbrugersikkerhedsområdet, og at en fortrolig behandling af oplysninger bør begrænses til behørigt begrundede hensyn til forretningshemmeligheden.

BILAG 1

MEDLEMSSTATERNES GENNEMFØRELSESLOVGIVNING

MEDLEMSSTAT	GENNEMFØRELSESLOVGIVNING
Østrig	Bundesgesetz vom 18.01.1995 zum Schutz vor gefährlichen Produkten Produktsicherheitsgesetz 1994-PSG (1994) (Forbundslov om beskyttelse imod farlige produkter af 18. januar 1995, produktsikkerhedsloven 1994 – PSG 1994)
Belgien	Loi du 9 février 1994 relative à la sécurité des consommateurs (Lov om forbrugersikkerhed af 9. februar 1994)
Danmark	Lov nr. 364 af 18.5.1994 om produktsikkerhed
Finland	Tuoteturvallisuuslaki 914/1986 (Lov om produktsikkerhed af 1986 (914/1986), senest ændret i 1993 (539/1993))
Frankrig	Articles L 212-1, L 221-1 à L 225-1 du Code de la consommation (ex Loi n° 83-660 du 21 juillet 1983 relative à la sécurité des consommateurs) (Artikel L 212-1, L 221-1 til L 225-1 i forbrugerloven (tidligere lov om forbrugersikkerhed nr. 83-660 af 21. juli 1983))
Tyskland	Gesetz zur Regelung der Sicherheitsanforderungen an Produkte und zum Schutz der CE-Kennzeichnung vom 22 April 1997 (Lov om produktsikkerhedskrav og beskyttelse af CE-mærkning af 22. april 1997)
Grækenland	Νόμος 2251 της 16ης Νοεμβρίου 1994 περί προστασίας των καταναλωτών, άρθρο 7 + Απόφαση 15/2/1995 (Lov om forbrugerbeskyttelse nr. 2251 af 16. November 1994 , artikel 7 + beslutning 15/2/1995)
Island	Lög um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu nr. 134/1995 (Lov om produktsikkerhed og officiel markedsovervågning nr. 134/1995)
Irland	Statutory Instrument S.I. n° 197 of 1997 European Communities (General Product Safety) Regulations, 1997 (EF-bekendtgørelse nr. 197/1997 (produktsikkerhed i almindelighed))
Italien	Decreto legislativo 17 marzo 1995 – Attuazione della direttiva 92/59/CEE relativa alla sicurezza generale dei prodotti (Lovdekret af 17. Marts 1995 om gennemførelse af direktiv 92/59/EØF om produktsikkerhed i almindelighed)
Luxembourg	Loi du 27 août 1997 relative à la sécurité générale des produits (Lov om produktsikkerhed i almindelighed af 27. August 1997)
Norge	Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) av 11 juni 1976. (Lov om kontrol af produkter og forbrugerservice (lov om produktkontrol af 11. juni 1976))

Portugal	Decreto-lei 311/95 de 20 de Novembro 1995. Transpoe a Directiva 92/59/CEE – relativa à segurança geral dos productos (Loi générale 1981 + 24/96) (Lovdekret 311 af 20. november 1995 om gennemførelse af direktiv 92/59/EØF om produktsikkerhed i almindelighed) (Lov af 1981 + 24/96)
Spanien	LGDCU 26/1984 + Real Decreto 44/1996 de 19 de enero, por el que se adoptan medidas para garantizar la seguridad general de los productos puestos a disposicion del consumidor (Lov om forbruger- og brugerbeskyttelse nr. 26/1984 + kongeligt dekret nr. 44 af 19. januar 1996 om vedtagelse af foranstaltninger med henblik på fremme af sikkerheden ved forbrugsgoder i almindelighed)
Sverige	Produktsäkerhetslag 22.12.1988, Svensk författningssamling (SFS) 1988: 1604 (Lov om produktsikkerhed af 22. december 1988, Den svenske lovtidende (SFS) 1988: 1604 som ændret 1/7/1994)
Nederlandene	Warenwet 1935 Besluit van 28 September 1993 houdende regelent betreffende de algemene produktveiligheid “Warenwetbesluit algemene produktveiligheid” (Lov om levnedsmidler og narkotiske stoffer af 1935, senest ændret ved lov af 21. april 1988 + dekret af 28. september 1993 om produktsikkerhed i almindelighed i henhold til lov om levnedsmidler og narkotiske stoffer)
Det Forenede Kongerige	Consumer Protection Act 1987 + Statutory Instruments 1994 n°2328 Consumer Protection, The General Product Safety Regulations 1994 of 5 September 1994 (Forbrugerbeskyttelseslov af 1987 + Bekendtgørelse nr. 2328/1994 af 5. september 1994 om produktsikkerhed)

BILAG 2

DE NATIONALE FORVALTNINGER, SOM ER ANSVARLIGE FOR ANVENDELSEN AF GENNEMFØRELSESLOVGIVNINGEN

Østrig:*

Forbrugerstyrelsen, som henhører under Forbundsministeriet for Kvindespørgsmål og Forbrugerbeskyttelse (Bundesministerium für Frauenangelegenheiten und Verbraucherschutz, Büro für Konsumentenfragen). Markedsovervågningen falder ind under provinsmyndighedernes ansvarsområde (Länder).

Belgien:*

Økonomiministeriet, Kontoret for Kvalitet og Sikkerhed (Le Ministère des Affaires Economiques, l'administration de la Qualité et Sécurité), har ansvaret for forbrugsgoder med en række undtagelser. Dette ministerium er kontaktsted for RAPEX-underretninger. Markedsovervågningen varetages af Økonomiinspektoratet (Inspection Economique) under samme ministerium.

Danmark:

Forbrugerstyrelsen, som henhører under Erhvervsministeriet, har ansvaret for produkter, som ikke er omfattet af sektorspecifik lovgivning. De 14 sektorspecifikke myndigheder kan anvende lovgivningen vedrørende produkter, som falder ind under deres ansvarsområde, og skal underrette Forbrugerstyrelsen om alle foranstaltninger, som træffes i forbindelse med et farligt produkt. Forbrugerstyrelsen koordinerer de sektorspecifikke myndigheders aktiviteter og kontrollerer disses håndhævelse af lovgivningen. Elektrizitetsrådet udfører arbejde i marken for Forbrugerstyrelsen.

Finland:*

Den Finske Forbrugerstyrelse (Kuluttajavirasto), der henhører under Erhvervsministeriet, toldmyndighederne, provinsmyndighederne og kommunerne. Markedsovervågningen varetages af kommunerne og koordineres af provinsmyndighederne.

Frankrig:*

Økonomi-, Finans- og Industriministeriet, Direktoratet for Konkurrence, Forbrugerspørgsmål og Bekæmpelse af Svig (Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes – DGCCRF). DGCCRF og centralforvaltningen i Paris har kontorer i de enkelte departementer der varetager markedsovervågningen.

Tyskland:

En række styrelser er på nationalt plan ansvarlige inden for de enkelte produktkategorier. Hver af de 16 delstater (Länder) har sin egen struktur for gennemførelsen af lovgivningen. De tyske delstater har primært overdraget håndhævelsen til Arbejdsinspektorater (Gewerbeaufsichtsämter). I praksis varetages koordineringen af underretningsprocedurerne (artikel 7 og 8) som følger: med hensyn til indgående underretninger fra Europa-Kommissionen fungerer Kontaktpunktet (Lagezentrum) i Forbundsindenrigsministeriet som brevkasse for underretninger, som det sender til delstaterne med en underretningskopi til Forbundsinstitutet for Arbejdsmiljø (Bundesanstalt für Arbeitsschutz). Dette ministerium har ansvaret i praksis for udgående underretninger, dvs. en underretning modtages fra en delstat og videreformidles til de andre delstater og til Europa-Kommissionen.

Grækenland:

Ministeriet for Udvikling, Forbrugerdirektoratet (Υπουργείο Ανάπτυξης, Διεύθυνση των Καταναλωτών). Ingen instans har det specifikke ansvar for den løbende kontrol med produktsikkerheden.

Island: Den Islandske Metrologi- og Akkrediteringsstyrelse (Löggildingarstofa), som henhører under Handels- og Industriministeriet (Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið). Styrelsens Afdeling for Markedsovervågning har ansvaret for markedsovervågningen.
Irland: Viceministeren for forbrugerrettigheder. Den daglige håndhævelse varetages af inspektører, der er undergivet viceministeren. Afdelingen for Forbrugerbeskyttelse i Ministeriet for Erhvervspolitik, Handel og Beskæftigelse har ansvaret for RAPEX-systemets drift, medens den overordnede produktsikkerhedspolitik varetages af Kontoret for Videnskab og Teknologi i samme ministerium.
Italien: Den ansvarlige myndighed er: Ministeriet for Industri, Handel og Håndværk, Direktoratet for Beskyttelse og Harmonisering af Markedet (Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato). En række andre ministerier er også involveret i anvendelsen af direktivet. Markedsovervågningen varetages af de enkelte ministerier under anvendelse af egne organisationer og laboratorier. Et nylig oprettet organ, Conferenza di Servizi, har ansvaret for koordineringen mellem de forskellige myndigheder.
Luxembourg: Økonomiministeriet – Kontoret for Priser, Konkurrence og Forbrugerinteresser (Ministère de l'Economie, Service Prix, Concurrence et Consommateurs). Ministeriet har ansvaret for de produkter, der ikke er omfattet af sektorspecifik lovgivning. Markedsovervågningen varetages af samme forvaltning.
Nederlandene:* Ministeriet for Sundhed, Velfærd og Sport, Inspektoratet for Sundhed, Varer og Veterinære Anliggender (Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Inspectie Gezondheidsbescherming Waren en Veterinaire Zaken). Ud over Generalinspektoratet i Haag findes der fem regionale inspektorater, som varetager markedsovervågningen.
Norge: Miljøministeriet gennem Styrelsen for Bekæmpelse af Forurening og Ministeriet for Børne- og Familieanliggender, gennem Direktoratet for Produkt- og Elsikkerhed. Myndighederne varetager markedsovervågningen og gennemfører en systemorienteret kontrol i virksomhederne.
Portugal:* Tre institutioner har ansvaret: Udvalget for Produktsikkerhed (Comissão para a Segurança de Serviços), Forbrugerinstitutet (Instituto do Consumidor) og Generalinspektoratet for Økonomiske Aktiviteter (Inspeção-Genal das actividades Economicas -IGAE). Markedsovervågningen varetages af IGAE.
Spanien:* På nationalt plan er den ansvarlige myndighed Det Nationale Forbrugerinstitut (Instituto nacional de Consumo), der henhører under Ministeriet for Sundheds- og Forbrugerspørgsmål. De selvstyrede myndigheder varetager markedsovervågningen.
Sverige: Den Svenske Forbrugerstyrelse (Konsumentverket), der ledes af ombudsmanden, Afdelingen for Forbrugsgoder og Produktkvalitet. De 15 øvrige sektorspecifikke myndigheder kan også gøre brug af de beføjelser, der er hjemlet i loven. Lokale rådgivere i kommunerne varetager

markedsovervågningen for Forbrugerstyrelsen. Kun handelsretten kan træffe en forholdsregel over for et farligt produkt. Et særligt organ (SWEDAC) koordinerer de forskellige myndigheders markedsovervågningsaktiviteter.

Det Forenede Kongerige:

Handels- og Industriministeriet er det centrale regeringsorgan med ansvar for anvendelsen af loven om produktsikkerhed i almindelighed. Den daglige håndhævelse af denne lovgivning varetages af kommunale kontorer for forbrugerbeskyttelse. Der findes 202 kontorer af denne type i Det Forenede Kongerige. Det Kommunale Koordineringsorgan for Forbrugerbeskyttelse (LACOTS) yder kommunerne vejledning med hensyn til håndhævelse og rådgivning i lovgivningsspørgsmål.

* Syv lande har etableret et "Forbrugersikkerhedsudvalg" eller et tilsvarende organ – Østrig, Spanien (Teknisk Sikkerhedsudvalg), Finland (Produktsikkerhedsråd), Frankrig, Belgien, Nederlandene (Rådgivende Warenwet-Udvalg) samt Portugal.