

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-03-02

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Magnusson, f.d. regeringsrådet Leif Lindstam och justitierådet Nina Pripp.

Enligt en lagrådsremiss den 12 februari 2004 (Jordbruksdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. produktsäkerhetslag,
2. lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.,
3. lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160),
4. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
5. lag om ändring i konsumenttjänstlagen (1985:716),
6. lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220),
7. lag om ändring i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor,
8. lag om ändring i konsumentköplagen (1990:932),
9. lag om ändring i läkemedelslagen (1992:859),
10. lag om ändring i lagen (1992:1326) om personlig skyddsutrustning för privat bruk,
11. lag om ändring i lagen (1992:1327) om leksakers säkerhet,
12. lag om ändring i lagen (1992:1328) om farliga livsmedelsimitationer,
13. lag om ändring i lagen (1993:584) om medicintekniska produkter,
14. lag om ändring i lagen (1996:18) om vissa säkerhets- och miljökrav på fritidsbåtar,

15. lag om ändring i lagen (1998:1707) om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner,
16. lag om ändring i lagen (2001:558) om vägtrafikregister,
17. lag om ändring i fordonslagen (2002:574),
18. lag om ändring i fartygssäkerhetslagen (2003:364).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Kenneth Truedsson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

I lagrådsremissen föreslås att den nuvarande produktsäkerhetslagen (1988:1604) ersätts av en ny lag med samma namn. Härutöver föreslås vissa ändringar i andra författningar som har samband med regleringen av den allmänna produktsäkerheten. Genom den föreslagna lagstiftningen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet.

Den nya produktsäkerhetslagen skall i likhet med den nuvarande tillämpas på konsumentvaror och konsumenttjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet samt på konsumentvaror som tillhandahålls i offentlig verksamhet. Till skillnad mot den nuvarande lagen gäller den nya bara i fråga om risker för personskador och inte när det är fråga om egendomsskador.

Förslaget till produktsäkerhetslag

1 §

Paragrafens första stycke innehåller en bestämmelse om syftet med produktsäkerhetslagen. Det anges att lagen syftar till att säkerställa att varor och tjänster som tillhandahålls konsumenterna är säkra.

Enligt Lagrådets mening skulle det vara en fördel, om det redan i den inledande paragrafen klargörs att den nya lagen bara syftar till att motverka personskador. I det remitterade lagförslaget kommer detta inte fram förrän i 8 §.

Lagrådet föreslår därför att 1 § första stycket ges följande lydelse:
"Denna lag syftar till att säkerställa att varor och tjänster som tillhandahålls konsumenterna inte orsakar skada på person."

6 §

I paragrafen föreskrivs att försiktighets- och proportionalitetsprinciperna skall iaktas vid tillämpningen av produktsäkerhetslagen.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 6.2) framhålls bl.a. att försiktighetsprincipen tillhör de nyare principerna inom EG-rätten och att den finns uttryckt i EG-fördraget i artikel 174.2 första stycket. Vidare anges att den har kommit till uttryck också i 2 kap. 3 § miljöbalken. Beträffande proportionalitetsprincipen anges att denna tillämpats under lång tid inom svensk rätt men först på senare år kommit att erkännas som en allmänt giltig princip, bl.a. i Regeringsrättens praxis.

Det anges i remissprotokollet att de båda principerna i hög grad har utvecklats genom EG-domstolens och Förstainstansrättens praxis. De förklaras vara väl etablerade men inte statiska och det framstår därför, framhålls det, inte som ändamålsenligt att i den nya produktsäkerhetslagen definiera dessa principer.

Den i lagförslaget valda metoden att föreskriva att de båda principerna skall iakttas vid tillämpningen av lagen inger enligt Lagrådets mening betänkligheter. Genom att det i just denna lag föreskrivs att principerna skall iakttas kan det sättas i fråga om de behöver iakttas på andra rättsområden där motsvarande bestämmelser saknas. Det kan också, i den mån det finns andra allmänna principer som skulle kunna tillämpas, uppkomma tveksamhet om så skall ske utan att de uttryckligen åberopas.

Till vad nu sagts kan fogas att det knappast kan finnas något behov av att i den föreslagna paragrafen ange att proportionalitetsprincipen skall iakttas. I de situationer där det framför allt kan vara aktuellt att tillämpa den synes den ha kommit till uttryck direkt i paragraferna (se 14 § andra stycket, 15 § andra stycket, 19 § andra stycket och 28 §). Denna metod har för övrigt använts även på andra rättsområden såsom t.ex. i 7 kap. 25 § miljöbalken och 2 kap. 12 § expropriationslagen (1972:719).

Motsvarande reglering finns inte i produktsäkerhetslagen vad avser försiktighetsprincipen. Detta torde inte heller vara nödvändigt för att principen skall kunna tillämpas.

Lagrådet förordar därför att 6 § utgår.

7 §

Paragrafen innehåller en grundläggande regel om att näringsidkare bara får tillhandahålla säkra varor och tjänster. Enligt Lagrådets mening bör bestämmelsen förtydligas och lyda: "Varor och tjänster som tillhandahålls av näringsidkare skall vara säkra."

13 §

I paragrafens första stycke föreskrivs en skyldighet för tillverkare som tillhandahåller en vara eller en näringsidkare som tillhandahåller en tjänst att lämna sådan säkerhetsinformation som behövs för att en konsument skall kunna bedöma risken med varan eller tjänsten och förebygga att varan eller tjänsten orsakar skada på person. Säkerhetsinformation behöver dock enligt andra stycket inte lämnas, om riskerna är uppenbara. I tredje stycket bemyndigas regeringen eller den eller de myndigheter som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om näringsidkares skyldigheter att lämna säkerhetsinformation.

Bestämmelserna i första stycket såvitt gäller kravet på en tillverkare grundas på artikel 5.1 första stycket i rådets direktiv 2001/95/EG. Enligt Lagrådet skulle första stycket vinna på att närmare utformas efter den lydelse direktivet har.

Bemyndigandet i tredje stycket är allmänt utformat och ger regeringen en vid behörighet att meddela föreskrifter och att subdelegera normgivningskompetensen. Enligt remissprotokollet synes avsikten vara att behörigheten skall gälla endast föreskrifter om hur säkerhetsinformationen skall lämnas. Denna avgränsning av bemyndigandet bör komma till klart uttryck i paragrafen. Vidare bör bemyndigandet om subdelegation utformas på sedvanligt sätt.

Lagrådet föreslår sammanfattningsvis att paragrafen får följande lydelse:

En tillverkare som tillhandahåller en vara eller en näringsidkare som tillhandahåller en tjänst skall lämna sådan säkerhetsinformation som behövs för att en konsument skall kunna bedöma riskerna med varan eller tjänsten och skydda sig mot dessa risker.

Säkerhetsinformation behöver inte lämnas, om riskerna är uppenbara.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur säkerhetsinformationen skall lämnas.

21 §

I andra stycket 2 ges bestämmelser om skyldighet för distributörer att bevara sådan dokumentation som behövs för att spåra ursprunget till de varor som de tillhandahåller eller har tillhandahållit.

Tredje stycket innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den eller de myndigheter som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om distributörers skyldigheter enligt andra stycket 2. I remissprotokollet nämns föreskrifter om hur länge dokumentationen måste bevaras, men det lämnas öppet för att också andra föreskrifter kan behövas. Vilka övriga föreskrifter som åsyftas framgår inte, men det torde ligga närmast till hands att anta att samtliga föreskrifter det är fråga om kan meddelas utan stöd av lag. Lagrådet ifrågasätter därför om inte tredje stycket kan utgå.

22 §

I första stycket finns bestämmelser om näringsidkares skyldigheter att informera och samarbeta med varandra och med tillsynsmyndig-

heten för att undanröja sådana risker som är förknippade med en vara eller tjänst som de tillhandahåller eller har tillhandahållit.

I andra stycket ges regeringen eller den eller de myndigheter som regeringen bestämmer bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om näringsidkares skyldighet att samarbeta med tillsynsmyndigheten.

Enligt remissprotokollet är det föreskrifter om förfarandena för samarbetet som åsyftas med bemyndigandet. Denna avgränsning bör enligt Lagrådet uttryckligen framgå av lagtexten. Vidare bör föreskriften om subdelegation utformas på sedvanligt sätt.

Andra stycket kan förslagsvis få följande lydelse: "Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förfarandet för samarbetet mellan näringsidkare och tillsynsmyndigheten."

23 §

I *första stycket* ges bestämmelser om skyldighet för näringsidkare, som får kännedom om att en vara eller tjänst som de tillhandahåller eller har tillhandahållit är farlig, att omedelbart underrätta tillsynsmyndigheten om det och om de åtgärder som har vidtagits för att förebygga skadefall. Tillsynsmyndigheten behöver dock inte underrättas, om det uppenbart skulle vara utan betydelse.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer ges i *andra stycket första meningen* bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om näringsidkares underrättelseskyldighet enligt första stycket och, i *andra stycket andra meningen*, bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från en sådan underrättelseskyldighet.

Underrättelseskyldigheten enligt paragrafens första stycke grundas på artikel 5.3 i direktivet 2001/95/EG och bilaga 1 till direktivet. Av artikeln och bilagan följer att undantag från underrättelseskyldigheten kan komma att gälla, t.ex. för enstaka produkter eller förhållanden, där underrättelse skulle sakna betydelse för tillsynsmyndigheternas skadeförebyggande arbete. Särskilt i beaktande av vad som nu sagts har regeringen inte ansett det ändamålsenligt att i lagen närmare ange i vilka situationer en underrättelse uppenbart saknar betydelse, utan överlämnat till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i saken. Det i andra stycket andra meningen intagna bemyndigandet har förts in av detta skäl.

Enligt Lagrådets mening kan det ifrågasättas om direktivet ger möjlighet för generella undantag av det slag som tagits in i första stycket andra meningen i föreliggande paragraf. Undantaget synes dock vara väl förenligt med direktivets syfte.

Om regleringen i första stycket behålls oförändrad, uppkommer frågan om regeringens (eller myndighets) möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från underrättelseskyldigheten skall vara begränsad till fall då det är uppenbart att en underrättelse skulle vara utan betydelse, eller om undantag skall kunna föreskrivas även då en underrättelse skulle vara utan betydelse, fastän detta inte är uppenbart. Direktivet torde vara att förstå så att något uppenbarhetsrekvisit inte krävs för ett undantag från underrättelseskyldigheten. Den föreslagna lagtexten i andra stycket andra meningen ställer inte heller upp något krav på att föreskrifter om undantag skall kunna meddelas endast om en underrättelse uppenbart saknar betydelse. Vissa uttalanden i remissprotokollet tyder dock på att ett uppenbarhetskriterium skall föreligga. En sådan begränsning av den delegerade normgivningskompetensen synes dock gå alltför långt.

Under alla förhållanden bör enligt Lagrådets mening bemyndigandet i andra stycket andra meningen avgränsas tydligare. Lagrådet återkommer i det följande med förslag till utformning.

Lagrådet finner det oklart hur omfattande bemyndigandet i första meningen av andra stycket är avsett att vara. De exempel som ges torde utgöra exempel på föreskrifter som regeringen kan meddela utan stöd av något bemyndigande i lag. Lagrådet ifrågasätter därför om inte första meningen i andra stycket bör kunna utgå. I annat fall bör omfattningen av bemyndigandet förtydligas.

Sammanfattningsvis förordar Lagrådet att andra stycket ges följande lydelse:

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från första stycket första meningen för de fall en underrättelse skulle sakna betydelse för tillsynsmyndighetens skadeförebyggande arbete.

Det får förutsättas att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer använder sin normgivningskompetens på ett sätt som är i överensstämmelse med de beslut om villkor som kan komma att meddelas enligt punkten 2 i bilaga 1 till direktivet.

36 §

I paragrafen har tagits in ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om förbud mot att tillhandahålla och exportera en viss typ av vara, om varan är farlig. Bestämmelsen grundar sig på artikel 13 i direktivet 2001/95/EG. Där talas om varor som medför en allvarlig risk för konsumenternas hälsa och säkerhet.

Lagrådet förordar att paragrafen utformas i enlighet med vad som sägs i direktivet och ges följande lydelse: "Regeringen får meddela föreskrifter om förbud mot att tillhandahålla och att exportera en viss

typ av vara, om varan medför allvarlig risk för konsumenternas hälsa och säkerhet.”

40 §

I paragrafen har tagits in bestämmelser om storleken av de sanktionsavgifter som en näringsidkare kan åläggas att betala enligt 37 §. Bestämmelserna har utformats efter förebild av 24 § marknadsföringslagen, där storleken av marknadsstörningsavgifter regleras. De spärregler som har förts in i andra stycket av förevarande paragraf och som innebär att sanktionsavgiften skall jämföras med näringsidkarens årsomsättning har emellertid en något annorlunda utformning än motsvarande bestämmelser i marknadsföringslagen. Lagrådet ifrågasätter om denna skillnad är motiverad. Praktiska skäl förefaller tala för att de två första meningarna i andra stycket av den nu diskuterade paragrafen utformas i överensstämmelse med motsvarande bestämmelser i 24 § marknadsföringslagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

I punkt 2 föreskrivs att de nya bestämmelserna tillämpas också på varor och tjänster som har tillhandahållits före ikraftträdandet och att sanktionsavgift inte får dömas ut för överträdelser som skett före ikraftträdandet. Lagrådet ifrågasätter om inte punkt 2 i stället bör ges följande lydelse: ”2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om varor och tjänster som har tillhandahållits före ikraftträdandet.” Att sanktionsavgift då inte kan dömas ut följer av att de äldre bestämmelserna inte innehåller några föreskrifter om sanktionsavgift.

Förslaget till lag om ändring i lagen om personlig skyddsutrustning för privat bruk

1 §

I paragrafen ges för närvarande upplysningen att föreskrifterna i lagen meddelas till uppfyllande av Sveriges förpliktelser enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Eftersom upplysningen är missvisande föreslår Lagrådet att upplysningen utgår och ersätts med följande text: "Genom lagen genomförs rådets direktiv 89/686/EEG av den 21 december 1989 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om personlig skyddsutrustning."

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Punkterna 2 och 3 bör ges följande lydelse:

2. De äldre bestämmelserna i 8 § gäller fortfarande när det är fråga om varor som har tillhandahållits före ikraftträdandet.

3. Mål som vid ikraftträdandet är anhängigt vid domstol och som inte gäller ansvar eller förverkande prövas enligt äldre bestämmelser.

Förslaget till lag om ändring i lagen om leksakers säkerhet

1 §

Paragrafen bör ändras enligt följande: "Genom lagen genomförs rådets direktiv 88/378/EEG av den 3 maj 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om leksakers säkerhet."

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Punkterna 2 och 3 bör ges följande lydelse:

2. De äldre bestämmelserna i 7 § gäller fortfarande när det är fråga om varor som har tillhandahållits före ikraftträdandet.
3. Mål som vid ikraftträdandet är anhängigt vid domstol och som inte gäller ansvar eller förverkande prövas enligt äldre bestämmelser.

Förslaget till lag om ändring i lagen om farliga livsmedelsimitationer

1 §

Paragrafen bör ändras enligt följande: "Genom lagen genomförs rådets direktiv 87/357/EEG av den 25 juni 1987 tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om produkter som, på grund av sina yttre egenskaper, kan förväxlas med andra produkter och härigenom utgöra en risk för konsumenters hälsa och säkerhet."

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Punkten 2 bör ges följande lydelse: "Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om livsmedelsimitationer som har marknadsförts, tillverkats eller importerats före ikraftträdandet."

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.