PRODUKT SÄKERHETSLAG

FÖRSLAG AV PRODUKTÅTERKALLELSE KOMMITTÉN (PÅK)

SOU 1987:24

Statens offentliga utredningar
1987:24
Finansdepartementet

Produkt-säkerhetslag

Förslag av
produktåterkallelsekommittén
Stockholm 1987

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30

Allmänna Förlagets bokhandel:
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5, Stockholm

Beställare som är berättigade till remissexemplar
eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 Stockholm
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8.10—12.00 (externt och internt)
08/763 10 05 12.00—16.40 (endast internt)

ISBN 91-38-10016-9
ISSN 0375-250X

Omslag ALLF/AD, Susan Nilsson
Produktion Allmänna Förlaget AB
Svenskt Tryck Stockholm 1987 725382

Till statsrådet Bengt K Å Johansson

Genom beslut den 30 juni 1982 bemyndigade regeringen chefen för handelsdepartementet statsrådet Molin att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter med uppdrag att utreda frågan om återkallelse av farliga varor, att utse en av ledamöterna att vara ordförande och att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén. Genom tilläggsdirektiv har regeringen sedermera utvidgat uppdraget till att omfatta även frågan om förbud mot export av farliga varor.

Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 16 september 1982 som ledamöter numera f.d. justitierådet Ingemar Ulveson, tillika ordförande, direktören Jerk Harling, utredningssekreteraren Jan-Erik Nyberg, avdelningschefen Turid Ström och juris doktorn Sten Tengelin. Departementschefen förordnade ytterligare den 23 december 1982 som ledamot ombudsmannen Ann-Marie Petersson.

Den 31 januari 1985 entledigades direktören Jerk Harling och i hans ställe förordnades genom beslut samma dag direktören Per Wallin. F.d. justitierådet Ingemar Ulveson entledigades genom beslut den 15 april 1986 och i hans ställe förordnades samma dag som ordförande justitierådet Staffan Vängby.

Som sakkunniga åt kommittén förordnades den 16 september 1982 direktören Kersti Gylling och byråchefen Gunilla Hedesten-Nordin. Den 14 december 1984 entledigades direktören Kersti Gylling.

Att som experter biträda kommittén förordnades den 23 december 1982 numera t.f. departementsrådet Michael Koch och numera ställföreträdande näringsfrihetsombudsmannen (NO) Staffan Sandström. Genom beslut den 21 maj 1984 förordnades som expert professorn Ulf Bernitz. Som experter förordnades vidare den 14 januari 1986 hovrättsassessorn Christer Fallenius och den 11 juni 1986 hovrättsassessorn Olle Sahlin.

T.f. departementsrådet Michael Koch entledigades genom beslut den 22 oktober 1986 och i hans ställe förordnades samma dag hovrättsassessorn Severin Blomstrand.

Genom beslut den 3 mars 1983 förordnades hovrättsassessorn Lars R Gustafsson att fr.o.m. den 21 mars 1983 vara sekreterare i kommittén. Som sekreterare förordnades vidare genom beslut den 19 maj 1983 civile-

konomen Iréne Karlin och genom beslut den 7 november 1985 civilekonomen Nina Ulvelius.

Kommittén får härmed avlämna sitt huvudbetänkande Produktsäkerhetslag. I arbetet med betänkandet har samtliga ledamöter, sakkunniga och experter deltagit.

Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande av ledamöterna Sten Tengelin och Per Wallin.

Av utredningsuppdraget återstår därmed endast frågan om förbud mot export av farliga varor.

Stockholm den 12 juni 1987

Staffan Vängby

Jan-Erik Nyberg

Ann-Marie Petersson *Turid Ström*

Sten Tengelin *Per Wallin*

/Lars R Gustafsson

Iréne Karlin

Nina Ulvelius

Innehåll

Sammanfattning 9

Summary 17

Résumé 25

Lagförslag 31
Produktsäkerhetslag 31
Lag om ändring i marknadsföringslagen (1975:1418) 37
Lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. . 38
Lag om ändring i konsumentköplagen (1973:877) 42
Lag om ändring i konsumenttjänstlagen (1985:716) 44

1 Inledning 47
1.1 Kommitténs uppdrag 47
1.2 Kommitténs arbete 48

2 Uppgifter om skadefall 51
2.1 Inledning 51
2.2 Informationskällor om skadefall 51
2.3 Förekomsten av skador 52
2.3.1 Skador som medför dödsfall 52
2.3.2 Andra skador 53
2.4 Förekomsten av skador inom arbetslivet och i trafiken . . 54
2.5 Förekomsten av skador inom hem-, fritids- och skolmiljö . 54
2.6 Kostnader för olyckorna 55

3 Gällande rätt 57
3.1 Inledning 57
3.2 Marknadsrättslig lagstiftning 58
3.2.1 Marknadsföringslagen 58
3.2.2 Riktlinjesystemet 64
3.3 Produktorienterad speciallagstiftning 66
3.3.1 Livsmedelslagstiftningen 66
3.3.2 Läkemedelslagstiftningen 68

3.3.3 Kemikalielagstiftningen 71
3.3.4 Fordonslagstiftningen 73
3.3.5 Lagstiftningen om elektrisk materiel 75
3.3.6 Viss annan lagstiftning 78
3.4 Arbetsmiljölagstiftningen 80
3.5 Civilrättslig lagstiftning 82
3.5.1 Allmänt om civilrätten 82
3.5.2 Konsumentköplagen 84
3.5.3 Konsumenttjänstlagen 86
3.5.4 Produktansvarsrätten 87

4 Utländsk rätt 91
4.1 Inledning 91
4.2 Nordisk rätt 92
4.2.1 Danmark 93
4.2.2 Finland 94
4.2.3 Norge 95
4.3 Amerikansk rätt 96
4.3.1 Bakgrund till konsumentlagstiftningen i USA . . 96
4.3.2 Lagstiftningens innehåll 96
4.3.3 Praktiska erfarenheter av det amerikanska återkallelsesystemet 99
4.4 Europeisk rätt 103
4.4.1 Frankrike 103
4.4.2 Österrike 104
4.5 Andra rättssystem 105
4.5.1 Australien 105
4.5.2 Japan 106
4.6 OECD 107
4.7 EG 107

5 Överväganden och förslag 111
5.1 Behovet av lagstiftning 111
5.1.1 Önskemål och rekommendationer om lagstiftning . 111
5.1.2 Inhemsk reglering 112
5.1.3 Faktiska förhållanden 114
Företagens erfarenheter 114
Myndigheternas erfarenheter 117
5.1.4 Utländsk reglering 119
5.1.5 Förväntad utveckling 120
5.1.6 Vår bedömning 122
Förutsättningarna 122
Huvudgrunderna för en eventuell lagstiftning . . 125
Slutligt ställningstagande 129
5.2 Tillämpningsområdet 133
5.3 Åtgärderna 137
5.3.1 Varningsinformation 137
Förhållandet mellan informationsskyldighet och yttrandefrihet 139

5.3.2 Återkallelse 141
Civilrättsliga frågor m.m. 144
5.3.3 Säkerhetsinformation 145
5.3.4 Säljförbud 146
5.4 Förutsättningarna för ålägganden och förbud 149
5.5 Ansvarsfördelningen 151
5.5.1 Adressater för ålägganden och förbud 151
5.5.2 Regler om näringsidkares inbördes förhållanden . 156
Säkerhetsaspekter 157
Kostnadsfördelning 158
5.6 Preskriptionsfrister 160
5.7 Handläggningen av produktsäkerhetsfrågor 165
5.7.1 Inledning 165
5.7.2 Tillsynsmyndigheterna 166
5.7.3 Förhandlingar 167
5.7.4 Myndighetsprövning eller domstolsprövning . . . 169
5.7.5 Talan i marknadsdomstolen 171
5.7.6 Förfaranderegler 173
5.7.7 Särskilda åtgärder 175
5.8 Övriga frågor 179
5.8.1 Förväntad nytta och kostnad av produktsäkerhetslagen 179
Kostnader för företagen 182
Kostnader för konsumenterna 183
Kostnader för myndigheterna 184
5.8.2 Försäkringsfrågor 185
5.8.3 Handelspolitiska aspekter på frågan om produktsäkerhetsåtgärder 186
5.8.4 Konsekvenser i fråga om konkurrensförhållanden . 189

6 Specialmotivering 191
6.1 Förslaget till produktsäkerhetslag 191
6.2 Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (1975:1418) 244
6.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. 245
6.4 Förslaget till lag om ändring i konsumentköplagen (1973:877) 251
6.5 Förslaget till lag om ändring i konsumenttjänstlagen (1985:716) 252

Särskilt yttrande 255

Bilagor 263

Bilaga 1 Kommitténs direktiv 263
Bilaga 2 Svenska företags erfarenheter av produktåterkallelse . 269
Bilaga 3 Svenska myndigheters erfarenheter av produktåterkallelse 315
Bilaga 4 Handlingsmodell för säkerhetsåtgärder 341

Sammanfattning

I Sverige finns redan en omfattande produktsäkerhetsreglering. Den tar i allmänhet sikte på att förhindra att farliga produkter överhuvud taget når ut till brukarna. Regler om att åtgärder skall vidtas mot riskabla produkter som redan finns hos brukarna är sparsamt förekommande.

I våra direktiv konstateras att frågan om återkallelse av farliga varor som ett komplement till gällande produktsäkerhetslagstiftning har aktualiserats på senare tid i olika sammanhang. Med återkallelse avses då att en näringsidkare erbjuder sig att i någon form ta tillbaka försålda varor eller att rätta till säkerhetsbrister hos dem. Också information om hur köpare skall undvika vissa faror — vad vi betecknar som varningsinformation — sägs enligt direktiven kunna betraktas som en form av återkallelse.

Någon lagstiftning om återkallelse av farliga produkter finns inte. Vårt *uppdrag* har varit att ta ställning till om den nuvarande ordningen behöver kompletteras med någon form av återkallelse av farliga varor. Om vi finner att någon form av återkallelsesystem bör inrättas har vi att överväga utformningen av ett sådant system och, om lagstiftning behövs, lämna förslag därtill.

Vi har undersökt såväl företagens som myndigheternas erfarenheter av produktåterkallelser (se bilagorna 2 och 3). Vi har därvid konstaterat att företagen trots att lagstiftning saknas genomfört återkallelser i en inte obetydlig omfattning. Det sker sålunda frivilligt men inte sällan efter samråd med vederbörande tillsynsmyndighet, som ibland är den som tar initiativ till åtgärden.

Vi har funnit att, när farliga produkter nått ut till brukarna, det krävs någon form av generella åtgärder — återkallelse eller varningsinformation — som syftar till att undanröja skaderisken beträffande, såvitt möjligt, alla exemplar av den farliga produkten (se avsnitt 5.1.6). Civilrättsliga regler om bl.a. avhjälpande av fel och hävning av köp är inte tillräckliga för detta ändamål. Även om säkerhetsåtgärder i åtskilliga fall kommer till stånd på frivillig väg, har vi funnit det önskvärt att frågan om behovet av sådana åtgärder liksom frågan om hur de bör utformas skall kunna prövas av en opartisk instans. Vi anser vidare att säkerhetsåtgärder bör kunna tvingas fram i de undantagsfall där vederbörande näringsidkare vägrar att tillmötesgå berättigade krav i sådant hänseende.

Den utveckling som nu — inte minst under inflytande av vad som sker inom EG — kan skönjas i riktning mot att produkters säkerhet i mindre grad kontrolleras på förhand av myndigheter och att i stället ett större egenansvar läggs på företagen i form av s.k. självcertifiering och liknande, kräver en skärpt eftermarknadskontroll. Enligt vår mening synes utvecklingen närmast förutsätta ett system med lagfäst skyldighet att återkalla produkter som till följd av bristfällig säkerhetskontroll blivit farliga. Om det såsom kan väntas genomförs stränga regler om produktansvar, torde företagen bli än mer benägna att återkalla farliga produkter och det ter sig även från den synpunkten naturligt att reglera återkallelseskyldigheten i lag med möjlighet till opartisk prövning.

Vi föreslår därför lagstiftning som gör det möjligt att åstadkomma rättelser i fråga om farliga produkter som kommit ut på marknaden. Vi förordar att frågor om återkallelser och varningsinformation regleras i en ny lag som bör få rubriken *produktsäkerhetslag*. I den lagen bör också tas upp bestämmelser om vissa produktsäkerhetsfrågor som nu regleras i marknadsföringslagen, nämligen om säljförbud för farliga produkter och om skyldighet att vid marknadsföring lämna information som är av särskild betydelse från säkerhetssynpunkt. Vi föreslår en lag om *ändring i marknadsföringslagen* som innebär motsvarande begränsningar i den lagen.

Vi har diskuterat vissa frågor om förberedande åtgärder till sådana ingripanden som vi föreslår, bl.a. ett system för skaderapportering (se avsnitt 5.7.7). Vi lägger inte fram några konkreta förslag beträffande dessa frågor men förutsätter att de blir föremål för fortsatt uppmärksamhet.

Produktsäkerhetslagen skall enligt vårt förslag ha till *ändamål* att motverka att produkter orsakar person- eller egendomsskador. Företag skall enligt förslaget kunna åläggas att lämna säkerhetsinformation, förbjudas att tillhandahålla produkter, åläggas att lämna varningsinformation och åläggas att återkalla produkter. Möjligheten att meddela åläggande om varningsinformation och åläggande om återkallelse utgör nyheter i svensk lagstiftning, medan reglerna om säljförbud och säkerhetsinformation som nyss anförts har mönster i marknadsföringslagen.

Den lagstiftning som nu finns beträffande produktsäkerheten på olika varu- och tjänsteområden förblir enligt vårt förslag gällande vid sidan av produktsäkerhetslagens mer allmänna bestämmelser och får försteg framför produktsäkerhetslagen i den mån den innehåller regler av samma innebörd som produktsäkerhetslagen. Om fråga uppkommer att förbjuda t.ex. ett farligt livsmedel, skall sålunda inte produktsäkerhetslagens säljförbudsregel tillämpas utan 16 § livsmedelslagen, som ger livsmedelsverket befogenhet att förbjuda saluhållande av livsmedel.

Lagen föreslås omfatta samtliga typer av säkerhetsfel som kan förekomma. Med farliga produkter menar vi framför allt sådana som är förenade med risker vilka antingen framstår som onödiga med hänsyn till möjliga skyddsåtgärder eller som är svåra att förutse för dem som använder produkterna.

Vi föreslår att *tillämpningsområdet* för lagen begränsas till sådana varor och tjänster, som tillhandahålls i näringsverksamhet och som konsumenter i inte obetydlig omfattning utnyttjar eller kan komma att utnyttja för enskilt bruk (se avsnitt 5.2). Det skall alltså i huvudsak vara fråga om varor och tjänster, som näringsidkare i sin näringsverksamhet bjuder ut till konsumenter, dvs. konsumentprodukter. För att lagen skall kunna tillämpas är det tillräckligt att det inte framstår som direkt ovanligt att en viss produkt används även av konsumenter. Om lagen är tillämplig på en produkt, skall enligt vårt förslag ingripande vanligtvis kunna företas mot samtliga exemplar av den, oavsett vem som faktiskt är brukare av produkten. De framtida erfarenheterna av lagens tillämpning får visa om det är lämpligt att lagen utsträcks att omfatta också annat än konsumentprodukter.

Till skydd mot produktskador skall enligt vårt förslag åläggande om *varningsinformation* kunna meddelas (se avsnitt 5.3.1). Varningsinformation syftar till att skydda dem som redan har förvärvat en farlig produkt. Därigenom skiljer sig detta institut från säkerhetsinformation, som skall lämnas redan i samband med tillhandahållandet av produkter. För varningsinformation krävs att åtminstone någon fullbordad transaktion, ett avslut, kommit till stånd. Om en näringsidkare överlåtit en vara eller utfört en tjänst som medför särskild risk för skada på person eller egendom, skall han kunna åläggas att informera dem som innehar varan eller åt vilka tjänsten utförts eller som innehar egendom som tjänsten avsett om skaderisken och hur den skall förebyggas.

Varningsinformation skall i första hand lämnas till kretsen av brukare, vilka är de som skall beredas ett skydd. Varje innehavare av den farliga produkten och således även t.ex. återförsäljare av den skall emellertid så långt möjligt informeras så att de blir medvetna om riskerna. Själva informationen skall omfatta en tydlig riskupplysning och ge anvisningar för hur man skyddar sig mot skaderisken.

Vårt förslag omfattar också bestämmelser för hur varningsinformation skall lämnas. Det kan ske individuellt genom direktadresserade meddelanden till dem som skall ha informationen eller generellt genom olika former av marknadsföringsåtgärder såsom annonser eller massförsändelser. Skyldigheten att lämna varningsinformation blir — till skillnad från säkerhetsinformation — ovillkorlig. Den skall alltså lämnas även för det fall att näringsidkaren upphör att tillhandahålla produkten i fråga.

Information skall lämnas i en med hänsyn till behovet av att förebygga skadefall skälig omfattning. Det får bli fråga om en rimlighetsavvägning mellan nytta och kostnader. Ibland behöver bara en begränsad krets av brukare få information om skaderisken, och åläggande om selektiv varningsinformation skall därför kunna meddelas. Särskilt vid en individuell informationsspridning finns ofta goda möjligheter att rikta meddelanden till en avgränsad brukarkrets.

Om en näringsidkare överlåtit en vara eller utfört en tjänst, som medför särskild risk för skada på person, skall han enligt vårt förslag kunna

åläggas att *återkalla* produkten från brukarna (se avsnitt 5.3.2). Farerekvisitet för åläggande om återkallelse är detsamma som för åläggande om varningsinformation, men återkallelse föreslås kunna komma i fråga endast vid risk för personskador.

I en risksituation kan ofta såväl varningsinformation som återkallelse komma i fråga. Vid valet mellan dessa båda åtgärder skall vara avgörande vad som med minsta resursinsats leder till målet att förebygga skadefall. I fall av stora risker för allvarliga personskador bör återkallelse normalt utgöra förstahandsalternativet. Även vid återkallelse kan selektiva åtgärder bli aktuella.

Återkallelse av varor föreslås kunna ske i tre olika former, nämligen rättelse, utbyte eller återgång. Rättelse innebär att defekten hos produkten avhjälps. Vid utbyte återgår den riskabla varan till näringsidkaren, som i gengäld får leverera en annan, felfri vara av samma eller motsvarande slag. Återgång innebär att näringsidkaren tar tillbaka den farliga varan och lämnar ersättning för den. I fråga om tjänster kan endast rättelse eller återgång komma i fråga.

Vårt förslag innebär att näringsidkaren vid återkallelse skall lämna de berörda ett erbjudande om viss åtgärd och ange villkoren för åtgärden. Villkoren skall vara sådana att erbjudandet kan förväntas bli allmänt accepterat men får inte bli oskäligt betungande för näringsidkaren. Återkallelseerbjudanden skall fullgöras utan väsentliga kostnader eller olägenheter för produktinnehavarna. Rättelse och utbyte skall ske inom skälig tid och bör alltså företas så skyndsamt som möjligt. Vid återgång skall ersättningen för det återlämnade normalt svara mot återanskaffningskostnaden för en ny vara av samma eller motsvarande slag, men avdrag kan i vissa fall få göras för den nytta innehavaren av varan får anses ha haft.

Vi föreslår också att vid varuåterkallelse näringsidkaren skall kunna åläggas att låta förstöra eller eljest oskadliggöra exemplar som återtagits av honom i samband med utbyte eller återgång. Detta bör dock komma i fråga endast i undantagsfall såsom då en produkt bedöms vara särskilt farlig eller då riskerna för att de återtagna exemplaren av produkten skall komma att åter cirkulera på marknaden är särskilt stora.

Erbjudanden om återkallelse skall tillkännages med upplysningar om villkoren och den aktuella skaderisken. För sådana tillkännagivanden skall gälla detsamma som för spridning av varningsinformation.

Om en näringsidkare tillhandahåller produkter utan att lämna information som har särskild betydelse för att förebygga att produkterna orsakar person- eller egendomsskador, skall han enligt förslaget kunna åläggas att lämna *säkerhetsinformation*, när han i fortsättningen tillhandahåller dem (se avsnitt 5.3.3). Vårt förslag i denna del bygger på 3 § marknadsföringslagen. Informationen skall i allmänhet omfatta upplysningar om den speciella skaderisken och dessutom innehålla anvisningar för hur man kan skydda sig mot skador, t.ex. hanteringsföreskrifter eller skötselråd. Det är inte meningen att säkerhetsinformation skall vara förbehållen särskilt allvarliga fall. Information skall kunna krävas så snart det före-

ligger något beaktansvärt behov av den.

Vårt förslag innefattar bestämmelser om hur säkerhetsinformation skall lämnas. Det kan ske genom märkning på varan eller egendom, som tjänsten i fråga avser, eller i bruksanvisningar, som medföljer varan eller egendomen. Information skall även kunna tillhandahållas i annan form på säljställen eller lämnas i annonser eller andra framställningar som näringsidkaren använder vid marknadsföringen.

Skyldigheten att lämna säkerhetsinformation blir inte ovillkorlig utan bortfaller om näringsidkaren väljer att inte vidare marknadsföra produkten i fråga. Ålägganden om säkerhetsinformation blir i allmänhet generella, men kan ibland innebära att information skall lämnas endast till en begränsad krets av presumtiva brukare.

Vårt förslag om *säljförbud* innebär att en näringsidkare, som tillhandahåller produkter som medför särskild risk för person- eller egendomsskador, skall kunna förbjudas att fortsätta med detta (se avsnitt 5.3.4). Förslaget bygger på 4 § marknadsföringslagen. Risknivån överensstämmer med den som gäller enligt den bestämmelsen. Innebörden är att såväl riskerna som de befarade skadeverkningarna måste vara av viss betydenhet för att ingripande skall få ske. Begränsade risker för skador av bagatellartad karaktär bör i allmänhet inte kunna föranleda säljförbud.

Säljförbud blir i allmänhet generella och absoluta. Förbud kan emellertid göras partiella, dvs. avse försäljningen till endast en viss kategori av brukare. Även villkorade förbud skall kunna meddelas, t.ex. förbud att tillhandahålla en produkt utan att den är försedd med viss säkerhetsanordning.

Åläggande om varningsinformation och återkallelse skall förbehållas fall, i vilka risksituationen är av viss *räckvidd*. Vid prövningen skall beaktas bl.a. den omfattning i vilken varan eller egendomen kan antas finnas i behåll och brukas. Även den föreliggande skaderisken skall beaktas. Åläggande skall meddelas om prövningen utfaller så att åtgärden kan förväntas få en inte obetydlig skadepreventiv effekt.

Ett särskilt problem i samband med vår reglering är frågan om mot vem eller vilka ålägganden och förbud enligt lagen skall kunna riktas, alltså vad som skall gälla om *ansvarsfördelningen* (se avsnitt 5.5). Vårt lagförslag innebär att varje näringsidkare, som tillhandahåller eller har tillhandahållit en farlig produkt, skall kunna komma i fråga för åläggande eller förbud. Av praktiska skäl måste dock i allmänhet ett val företas. Vid valet skall enligt vårt förslag i första hand hänsyn tas till vem eller vilka, som har de bästa förutsättningarna att uppfylla ändamålet med åtgärden i fråga. Också rimlighetssynpunkter bör beaktas. Vi föreslår därför att man vid prövningen även fäster avseende vid vem eller vilka som först fört in produkten på marknaden. Lösningen innebär att ansvaret för säkerhetsåtgärder ofta får läggas på tillverkare eller importör eller annan som har haft ett bestämmande inflytande på en produkt.

Utgångspunkten är att ett återkallelseåläggande inte får omfatta andra exemplar av produkten än sådana som näringsidkaren i fråga själv tillhandahållit. I anslutning härtill föreslår vi en regel för tillämpningen som

innebär att ett åläggande om återkallelse eller varningsinformation gäller alla exemplar av produkten, om det inte beträffande visst exemplar framgår att det inte tillhandahållits av den näringsidkare som meddelats åläggandet. Näringsidkare kan alltså begränsa sitt ansvar genom att se till att deras produkter blir märkta på något sätt.

Ofta behöver många näringsidkare samverka för att åstadkomma t.ex. en effektiv återkallelsekampanj. Sådan samverkan skall enligt vårt lagförslag vid behov kunna framtvingas. Vi förutsätter emellertid att samverkan bäst åstadkoms genom överenskommelser inom den berörda branschen.

Frågan om *preskription* saknar aktualitet vad gäller säkerhetsinformation och säljförbud men kommer upp vid varningsinformation och återkallelse. Vi föreslår en tio-årig preskriptionsfrist för återkallelse men inte någon preskriptionsbestämmelse såvitt gäller varningsinformation (se avsnitt 5.6).

Preskriptionsfristen för återkallelse innebär att en näringsidkare kan meddelas ett åläggande endast om han inom tio år från det att han upphörde att tillhandahålla produkten i fråga fått ett skriftligt krav om återkallelse från vederbörande tillsynsmyndighet eller någon organisation med talerätt, varom mera nedan. Om krav på återkallelse av en produkt framställs inom tio-årsperioden, kan ett åläggande avse även sådana exemplar av produkten som sålts för mer än tio år sedan.

Vi har förut anfört att frågor om ålägganden och förbud enligt den föreslagna lagen bör kunna prövas av en opartisk instans. Av bl.a. rättssäkerhetsskäl har vi funnit det vara viktigt att denna instans blir en domstol. Det finns på konsumenträttens område en väl fungerande domstol som är lämpad att pröva produktsäkerhetsåtgärder. Det är *marknadsdomstolen*, och vi föreslår att den skall slita tvister också enligt den av oss föreslagna lagen (se avsnitt 5.7.4).

Myndigheter, som skall utöva tillsynen över efterlevnaden av lagen kallar vi *tillsynsmyndigheter* (se avsnitt 5.7.2). Tillsynsmyndighet blir enligt vårt förslag konsumentverket. Dess kompetensområde blir emellertid begränsat till produkter, som inte är specialreglerade. För produktgrupper, som är föremål för specialreglering såsom t.ex. läkemedel och livsmedel blir vederbörande specialmyndighet — socialstyrelsen respektive livsmedelsverket — tillsynsmyndighet. Flera myndigheter får alltså ett ansvar för att lagen vinner praktisk tillämpning.

Vi föreslår att i lagtexten förs in en rekommendation om att tillsynsmyndigheterna bör ta upp *förhandlingar* med näringsidkare, då frågor om ålägganden och förbud kommer upp (se avsnitt 5.7.3). Syftet med sådana förhandlingar skall vara att söka komma överens med näringsidkarna i frågan huruvida behov föreligger om säkerhetsåtgärder och hur de i så fall bör utformas.

Kommer någon förhandlingslösning inte till stånd, får tillsynsmyndigheten överlämna frågan till *konsumentombudsmannen* med begäran att denne ansöker om åläggande eller förbud hos marknadsdomstolen. Tillsynsmyndigheterna får alltså inte själva väcka talan i domstolen (se av-

snitt 5.7.5). Det förutsätts att ombudsmannen och vederbörande tillsynsmyndighet samråder och kan komma fram till samma bedömning vad gäller behovet av åtgärder.

Vi föreslår också, efter mönster av marknadsföringslagen, att konsumentombudsmannen får möjlighet att utfärda informations-, förbuds- och återkallelseförelägganden.

Förutom konsumentombudsmannen får enligt vårt förslag organisationer av konsumenter, löntagare och näringsidkare talerätt i marknadsdomstolen. Förutsättningen för sådan talan är att tillsynsmyndigheten eller ombudsmannen beslutat att inte vidta åtgärder för att få en fråga bedömd av domstolen.

Vi föreslår även vissa ändringar i *lagen om marknadsdomstol.* Ändringsförslagen innebär i huvudsak att lagen om marknadsdomstol får ett innehåll som gör att produktsäkerhetslagen inordnas i dess processuella reglering. Produktsäkerhetsärenden blir med förslagen i allmänhet handlagda på samma sätt som marknadsföringsärenden.

Två av oss (Tengelin och Wallin) har i ett *särskilt yttrande* lagt fram vissa kompletterande synpunkter. Yttrandet innehåller en sammanfattning, vartill hänvisas.

Summary

In Sweden there already exists a comprehensive product regulation system. Its overall aim is to prevent hazardous products from at all reaching the users. Regulations stipulating intervention against hazardous products already in the possession of users exist but they are few.

Our directives state that the question of recalling hazardous goods as a complement to currently effective product safety legislation has lately come into focus in various contexts. By recall is here understood that an entrepreneur offers to in some way or other take back goods sold or to remedy safety deficiencies in them. Also information as to how buyers are to avoid certain hazards — referred to by us as cautionary information — is in the directives said to be of a kind similar to recalling them.

There does not exist any law or statute on recalling of hazardous products. Our *commission* has been to take position to the question whether the present order needs supplementaring with some kind of procedure of recalling hazardous products. Should we find that some kind of recalling system should be instituted it rests with us to consider how it should be devised and, should legislation be required, to submit draft decrees.

We have inquired into the experiences of product recalling gained by companies and authorities. What we have concluded from this is that, despite the absence of statutes, the companies still are recalling products from the market to a not inconsiderable extent. This is done voluntary but not infrequently after consultations with the pertinent supervisory authority which sometimes is the party taking the initiative to the recalling action.

We have found that when hazardous products have reached the users some kind of general intervention is required — recall or cautionary information — which aims at eliminating the hazard in the case, if possible, of all specimens of the hazardous product. Civil law enactments governing i.a. the remedying of faults and cancelling of purchases are not sufficient for this purpose. Even if in many cases safety measures are initiated voluntarily we have found it desirable that the question of the need of such measures as well as of how they should be devised, should be considered by an impartial authority. We also find that safety measures ought to be enforceable in these exceptional cases where an entrepreneur refuses to comply with justified requests in this respect.

The development which can be discerned today — not least under the influence of developments in the Common Market — towards a situation where the safety of products is gradually less checked in advance by authorities and instead turned over as a liability to the industries in the form of so-called self-certification or similar, requires a more stringent post-purchase obligation to recall products which have become hazardous due to deficient safety controls. If, as can be expected, stringent product liability rules are imposed, the companies will probably become still more inclined to recall hazardous products, and also from this aspect it seems natural to regulate the product recall liability by legislation, allowing for impartial consideration of the individual case.

We therefore recommend a legislation enabling corrective measures with regard to hazardous products introduced on the market. We recommend that questions on recall and cautionary information should be regulated in a new statute denominated the *Product Safety Act.* This statute should also contain regulations on certain product safety issues which are today governed by the Marketing Act, notably sales prohibitions pertaining to hazardous products and provisions stipulating liability to provide in marketing of products information of particular importance from safety aspects.

We have discussed certain issues relating to measures preparatory to such interventions as are recommended by us, i.a. an injury reporting system. We do not submit any concrete propositions on these matters but presume that they will be subject to future attention.

The *purpose* of the Product Safety Act shall, in our draft proposition, be to prevent that products cause personal injury or property damage. Under the provisions of the proposed act companies can be enjoined to provide safety information, be forbidden to supply products, be ordered to give cautionary information and to recall products. The possibility to issue an injunction on cautionary information and an order to recall is novelties in Swedish legislation whereas the rules on sales prohibition and safety information have, as mentioned above, a correspondence in the Marketing Act.

The existing statutes today governing product safety in different goods and services sectors will under our proposition continue to apply parallel with the more general provisions of the Product Safety Act and will take preference over the latter to the extent that they contain provisions of the same import as the Product Safety Act. Should the question arise of prohibiting e.g. a hazardous food product, the sales prohibition rule of the Product Safety Act shall not be applied but instead Section 16 of the Food Act which authorizes the National Food Administration to prohibit the sale of food products.

The Act is proposed to cover all types of safety deficiencies. By hazardous products we refer primarily to those entailing risks which either are conceived as unnecessary considering possible safety measures or which are difficult to foresee by those using the products.

We propose that the *scope of application* of the Act be restricted to such

goods and services as are supplied in commercial activity and which consumers utilize or may utilize for private purposes to a not inconsiderable extent. Thus, it is to be the matter mainly of goods and services offered by entrepreneurs as part of their commercial activity to consumers, i.e. consumer goods. In order for the Act to be applicable it is to be sufficient that it be conceived as not obviously unusual that a certain product is used also by consumers. If the law is applicable to a product this is, under our proposition, to enable in general an intervention to be made against all specimens of that product irrespective of who is the actual user. Future experiences of the implementation of the Act will indicate if it is advisable to make the Act apply also to other products than consumer goods.

In order to protect users against injuries caused by products the pertinent authority is, under our draft proposition, authorized to issue an injunction of *cautionary information.* Cautionary information aims at protecting those who have already acquired a hazardous product. Thereby this institute differs from safety information which is to be provided already in conjunction with the supplying of products. Cautionary information requires that at least some completed transaction or deal has been conducted. If an entrepreneur has assigned a product or performed a service causing a specific risk for personal injury or property damage the new Act is to enable the enjoining of him to inform those possessing the goods or holding the property concerned by the service supplied, about the risk of injury or damage and how it can be prevented.

The cautionary information is to be provided in the first place to the group of users to be offered protection. Each holder of the hazardous product, including also distributors of it, are, however, to be informed as far as possible in order to make them aware of the risks. The information as such is to include detailed descriptions of the risks involved and advice on how to protect oneself against them.

Our draft proposition also includes provisions as to how the cautionary information is to be given. It can be done individually by messages to those who are to receive the information or collectively by various marketing media such as advertisements or bulk mail. The liability to issue cautionary information will — in contrast to safety information — be unconditional. It is to be issued also in the event that the entrepreneur ceases to supply the product concerned.

The information is to be supplied to an extent reasonable in consideration of the need of preventing injury or damage. This will make it a matter of weighing between costs and benefit within reasonable limits. In certain cases only a limited group of users need to be informed about hazards, and injunctions on selective cautionary information should for this reason be one of the interventions available. Particularly in cases of individually addressed information the possibilities are good of directing the information to a limited group of users.

If an entrepreneur has assigned a product or performed a service involving a specific risk of personal injury he can, under our draft proposition,

be ordered to *recall* the product from the users. The hazard prerequisite for issuing a recall injunction is the same as for an injunction of cautionary information although recall is proposed to be ordered only in case of risk of personal injury.

In a risk situation cautionary information as well as recall may be possible alternatives. In choosing between these two measures the decisive factor is to be which of them will with the least resource investment attain the objective to prevent injury or damage. In cases involving major risk of serious personal injuries recall should as a rule constitute the primary alternative. Also when recall is ordered selective measures may prove advisable.

Recall of goods is proposed to be applicable in three different forms, i.e. repair, replace or refund. Repair implies that the defect in the product is put right. Replace means that the hazardous product is returned to the entrepreneur who is then to deliver another and faultless product of the same or corresponding kind to the buyer. Refund means that the entrepreneur takes the hazardous product back and pays compensation for it. In the case of services only repair or refund apply.

Our draft proposition means that in recalling of products the entrepreneur is to offer the users concerned a certain achievement on his part and specify the conditions involved. These conditions are to be of such character that the offer can be expected to be generally accepted but must not be unreasonably burdening on the entrepreneur. The offer to recall is to be put into effect without significant cost or inconvenience to the holder of the product. Repair and replace are to be effected within reasonable time and should consequently be undertaken as soon as possible. In case of refund the compensation for the returned product shall ordinarily correspond to the reacquisition cost of a new product of the same or equivalent kind, although deduction may in certain cases be made for the benefit of the goods that its holder may be found to have had.

We also propose that in cases of recalling of goods the responsible authority shall be free to order the entrepreneur to destroy or otherwise render harmless product specimens taken back by him in connection with replace or refund. This should, however, be a measure to be taken only in exceptional cases e.g. when a product is regarded as being particularly hazardous or when the risk is particularly great that the product specimens taken back may get into recirculation on the market.

Offers of recall are to be issued together with particulars concerning the conditions and the actual risk involved. Such notifications are to be subject to the same rules as apply to dissemination of cautionary information.

If an entrepreneur supplies products without giving information of special importance for preventing the products from causing personal injury or property damage, the pertinent authority shall, under our proposition, be free to enjoin him to issue *safety information* when subsequently he supplies the products. Our proposition is in this respect based on Section 3 of the Marketing Act. In general, the information shall include

particulars on the specific risk and, in addition, instructions on how to protect oneself against injury or damage, e.g. by handling instructions or other user information. The intention is not that the safety information is to be reserved for particularly serious cases. Information is to be required as soon as there is a need of it worthy of consideration.

Our proposition includes regulations on the way in which safety information is to be provided. It can be supplied by markings on the product or such property as is concerned by the service provided or in instructions for use which accompany the product or property. It is also to be possible to provide information by other means at point of sale or in advertisements or other messages used by the entrepreneur in his marketing effort.

The obligation to provide safety information will not be unconditional but will cease to apply should the entrepreneur choose to not continue marketing the product concerned. Injunctions to issue safety information will ordinarily be of general character but may sometimes imply the addressing of the information to only a limited group of presumptive users.

A *sales prohibition* implies in our draft proposition that an entrepreneur supplying products involving special risk of personal injury or property damage can be prohibited to go on doing this. The proposition is in this respect based on Section 4 of the Marketing Act. The risk level corresponds with the one applying under the said clause. The implication of it is that the risks as well as the probable injury or damage effects must be of a certain magnitude in order for an intervention to be made. Limited risks of injury or damage of insignificant character should in general not entail a sales prohibition.

Sales prohibitions will ordinarily be of general character and absolute. They may, however, be made partial, i.e. relate to the sale to only a certain category of users. Also conditional prohibitions are to be possible, e.g. a prohibition to supply a certain product without the product being provided with a certain safety device.

Injunctions on cautionary information and recall shall be reserved for cases where the risk situation is of a certain *extent.* In considering a case in this respect the pertinent authority is to make allowance i.a. for the extent to which the product or property may be assumed to still exist and being used. Also the existing risk of injury or damage is to be considered. An injunction is to be issued should the result of the consideration be that the intervention may be expected to have a not inconsiderable injury- or damage-preventing effect.

A special problem related to our regulation of these matters is the question of which party or parties are to be subject to injunctions and prohibitions, i.e. what is to apply in respect of the *distribution of liability.* Under our draft proposition every entrepreneur who supplies or has supplied a hazardous product will be subject to possible injunction or prohibition. However, for practical reasons a choice has generally to be made. When choosing subjects the pertinent authority is, under our pro-

position, primarily to take into consideration which party or parties has/have the best prerequisite abilities to fulfill the purpose of the measure or intervention concerned. Also aspects of reasonableness should be considered. For this reason, we propose that in considering individual cases the pertinent authority shall also attach importance to which party or parties did first bring the products on the market. The solution will frequently prove to be that the responsibility for safety measures must be imposed on manufacturers or importers or others who have had a decisive influence on the product.

Our premise in this context is that a recall injunction must not comprise other specimens of the product than those which the entrepreneur concerned has himself supplied. In this connection we propose that an implementation rule be instituted implying that an injunction on recall or cautionary information shall apply to all specimens of the product unless, with regard to some certain specimen, it is evident that it has not been supplied by the entrepreneur subject to the injunction. An entrepreneur can consequently limit his liability by ensuring that his products are marked in some way or other.

Frequently, several entrepreneurs need to cooperate in order to achieve e.g. an efficient recall campaign. Such a cooperation is, under draft proposition, to be enforcable when necessary. We presume, however, that a cooperation will best be achieved by means of agreements within the branch of commerce or industry concerned.

The question of *limitation* lacks validity in regard to safety information and sales prohibition but is of relevance in connection with cautionary information and recall. We propose a 10-year limitation period in the case of recall but no limitation clause for cautionary information.

The limitation provision applying to recall implies that an entrepreneur can be subject to injunction only provided that he has, within ten years as from the date on which he ceased to supply the product concerned, received a written request for recall from the pertinent supervisory authority or from some organisation with pleading rights, to which we will revert below. Should a request for recall of a product be issued within the 10-year period, an injunction may imply also such specimens of the product as had been sold more than ten years earlier.

We have stated in the above that questions of injunctions and prohibitions under the draft proposition should be open to consideration by an impartial authority. For reasons i.a. of legal rights security we have found it important that this authority be a court of law. There is in the field of consumer law a well functioning court well suited to consider product safety measures. That is the *Market Court* and we recommend that it be authorized to settle disputes also under the act now proposed by us.

Authorities which are to excercise the supervision of the compliance to the act are referred to by us as *supervisory authorities.* The supervisory authority will, under our draft proposition, be the National Board for Consumer Policies. Its field of authority will, however, be limited to products which are not subject to special regulations. In the case of pro-

duct groups subject to special regulations, such as pharmaceutical preparations and foods, the pertinent special authority — the National Board of Health and Welfare and the National Food Administration — will be the supervisory authority. There will consequently be serveral authorities responsible for the implementation in practice of the Act.

We propose that a recommendation be included in the text of the law to the effect that the supervisory authorities should initiate *negotiations* with entrepreneurs when injunctions and prohibitions are to be considered. The purpose of such negotiations will be to try to reach an agreement with the entrepreneurs on the matter whether there is a need of safety measures and how these should in such case be devised.

Should such negotiations not result in a solution the supervisor authority will have to refer the matter to the *Consumer Ombudsman* requesting the latter to apply for an injunction or a prohibition in the Market Court. Thus, the supervisory authorities may not themselves bring the matter to the Market Court. It is presumed that the Ombudsman and the pertinent supervisory authority consult in the matter and will arrive at a joint assessment of need of interventions.

We also propose, in accord with the Marketing Act, that the Consumer Ombudsman be authorized to issue information, prohibition and recall injunctions.

In addition to the Consumer Ombudsman, our draft proposition implies that organisations representing consumers, wage-earners and entrepreneurs are to be granted pleading rights in the Market Court. The precondition for such a right is that the supervisory authority or the Consumer Ombudsman has decided to not take any measures in order to have the matter considered by the court.

We also recommend certain amendments in the *Market Court Act.* These recommended amendments mainly imply that the Market Court Act be revised in a way to include the Product Safety Act under its procedural regulation. Product safety matters will in accordance with the amendments in the main be dealt with in the same way as marketing cases.

Two of us, Mr. Tengelin and Mr. Wallin, have in a *special statement* presented certain supplementary view-points.

Résumé

Il exist déjà en Suède une importante réglementation de la sécurite des produits. Elle vise généralement à empêcher le fait même que des produits dangereux parviennent jusqu'aux usagers. Des règles concernant les mesures à prendre contre des produits à risques qui se trouvent déjà chez les usagers sont plutôt rares et il n'existe pas de législation sur le rappel des produits dangereux.

Notre *mission* a été d'examiner s'il était nécessaire de compléter l'état des choses actuel par une forme ou une autre de rappel des marchandises dangereuses. Si nous estimons qu'il y a lieu d'instituer un système de rappel, il nous incombe d'envisager la forme à donner à un tel système et, si une législation s'avère nécessaire, d'en faire une proposition.

Nous avons trouvé que, lorsque des produits dangereux sont parvenus aux usagers, il fallait pouvoir disposer de mesures générales destinées à éliminer le risque de dommage concernant, autant que possible, tous les exemplaires du produit mis en cause. Les règles du droit civil relatives notamment au remédiement du défaut et à la rescision de la vente ne sont pas suffisantes en l'occurence. Même si, dans nombre de cas, des mesures de sécurité sont mises sur pied bénévolement, nous avons trouvé souhaitable que l'éventualité de telles mesures puisse être examinée par une instance impartiale.

L'évolution qu'on entrevoit actuellement — et dans laquelle l'influence de ce qui se passe dans la Communauté européenne joue un rôle non négligeable — dans le sens d'un moindre contrôle préalable de la sécurité des produits par les autorités et de son remplacement par une plus grande responsabilité imposée aux entreprises en la forme de ce qu'on appelle l'auto-certification et autres mesures analogues, exige un post-contrôle renforcé. Cela suppose, à notre avis, un système comportant l'obligation légale de rappeler les produits qui, par suite d'un contrôle de sécurité déficient, sont devenus dangereux. Si, comme il est à prévoir, des règles sévères en matière de responsabilité des produits sont instituées, on peut présumer que les entreprises seront encore plus disposées à rappeler les produits dangereux. De ce point de vue également, il apparaît naturel d'instaurer un régime légal d'obligation de rappel.

Aussi, nous proposons une législation qui permette d'obtenir des rectifications en matière de produits dangereux une fois vendus. Nous recom-

mandons que les questions de rappel et d'information de mise en garde fassent l'objet d'une loi qui devrait porter le titre de *loi sur la sécurité des produits.* Cette loi devrait reprendre les dispositions relatives à certaines questions qui sont actuellement réglementées par la loi sur la commercialisation, à savoir l'interdiction de vente de produits dangereux et l'obligation lors de la commercialisation de fournir des information revêtant une importance particulière du point de vue de la sécurité.

La loi sur la sécurité des produits, selon notre proposition, devra avoir comme *but* d'empêcher que des produits causent des dommages aux personnes ou aux biens. Les entreprises devront pouvoir être contraintes d'avoir à fournir des informations de sécurité, pouvoir faire l'objet d'une interdiction de mettre en vente des produits, pouvoir être contraintes à formuler des mises en garde et à rappeler des produits. La possibilité d'imposer des contraintes en matière d'information de mise en garde et de rappel constitue une innovation pour la législation suédoise.

La législation actuellement en vigueur concernant la sécurité des produits dans les différents secteurs des biens et des services le restera parallèlement aux dispositions plus générales de la loi sur la sécurité des produits et prévaudra sur cette dernière dans la mesure où ses dispositions sont identiques à celles de la nouvelle loi. Telle que proposée, cette loi s'appliquera à tous les types de défauts. Elle est destinée avant tout aux produits présentant des risques qui apparaissent inutiles eu égard à la possibilité de mesures de protection ou qui sont difficiles à prévoir pour l'usager.

Nous proposons que le *domaine d'application* de la loi se limite aux marchandises et aux services offerts dans le commerce et dont les consommateurs se servent ou pourront se servir à un degré non négligeable dans leur usage privé. Il est par conséquent question essentiellement de marchandises et de services que les commerçants offrent, dans leur activité, aux consommateurs, c'est-à-dire des produits de consommation. Si la loi est applicable à un produit, une intervention, selon notre proposition, devra généralement pouvoir être fait sur tous les exemplaires de celui-ci, abstraction faite de celui qui en est l'usager effectif.

En vue de la protection contre les dommages occasionnés par les produits, nous proposons que puisse être délivrée une *mise en demeure d'avoir à fournir une information de mise en garde.* Cette information vise à protéger ceux qui ont déjà acquis un produit dangereux. Ce faisant, cette institution se distingue de l'information de sécurité qui doit être donnée déjà au moment de la mise en vente des produits. Si un commerçant a cédé une marchandise ou effectué un service qui comporte un risque particulier de dommage sur les personnes ou les biens, il devra pouvoir être mis en demeure d'informer du risque et de sa prévention ceux qui détiennent la marchandise ou pour qui le service a été effectué ou qui détiennent un bien visé par ce service.

L'information de mise en garde doit être donnée au groupe des usagers pour leur permettre de se protéger. Elle doit comprendre des renseignements non équivoques sur le risque encouru et sur la manière de se

protégér. Notre proposition s'étend également aux dispositions sur la façon dont l'information de mise en garde doit être donnée.

Si un commerçant a cédé une marchandise ou effectué un service, et que ces prestations comportent un risque particulier de dommage sur les personnes, il devra pouvoir, selon notre proposition, *être mis en demeure de rappeler le produit* se trouvant chez les usagers. La condition du degré de danger impliqué pour le rappel est la même que pour la mise en demeure de l'information de mise en garde, mais le rappel ne devra pouvoir être envisagé uniquement qu'en cas de risque de dommage sur les personnes. Souvent, dans une situation de risque, l'information de mise en garde aussi bien que le rappel peuvent être envisagés. Ce qui décidera entre ces deux mesures est ce qui exige le moins de ressources à mettre en oeuvre pour aboutir au but recherché, à savoir la révention du dommage.

S'aggisant du rappel de marchandises, il est proposé qu'il pourra se faire sous trois formes, rectification, échange ou reprise. La rectification implique qu'il est remédié au défaut du produit. En cas d'échange, la marchandise est reprise par le commerçant qui, à la place, livre une autre marchandise exempte de défaut, identique ou analogue. La reprise signifie que le commerçant reprend la marchandise dangereuse et dédommage l'acheteur. Pour les services, seules peuvent être envisagées la rectification et la reprise.

En cas de rappel, le commerçant devra faire aux intéressés une offre de procéder à une certaine mesure et d'en indiquer les conditions. Ces conditions devront être telles que l'offre puisse être généralement acceptée, mais elles ne devront pas être exagérément onéreuses pour le commerçant. Nous proposons également que le commerçant, en cas de rappel, puisse être mis en demeure de détruire les exemplaires qui lui ont été retournés à l'occasion de l'échange ou de la reprise. Mais cette mesure ne devra être envisagée qu'exceptionnellement.

Les offres de rappel devront être communiquées avec les renseignements relatifs aux conditions et au risque de dommage dont il s'agit. S'appliquera à ces communications ce qui vaut pour la diffusion de l'information de mise en garde.

Si un commerçant met en vente des produits sans fournir d'information ayant une importance particulière pour la prévention des dommages sur les personnes ou les biens, il devra, selon notre proposition, pouvoir être mis en demeure de fournir une *information de sécurité*. Cette information devra généralement comprendre des renseignements sur le risque de dommage et en outre des instructions sur la manière de s'en protéger, par ex. des directives d'utilisation ou des conseils d'entretien. L'information de sécurité ne sera pas réservée aux cas présentant une gravité particulière. Elle devra pouvoir être exigée aussitôt qu'il en existe un besoin de quelque importance.

Nous proposons également des dispositions sur la manière de donner l'information de sécurité. Elle aura lieu par marquage de la marchandise ou du bien auquel se rapporte le service en question, ou au moyen de

modes d'emploi qui accompagnent la marchandise ou le bien. L'information devra aussi pouvoir être disponible sur les lieux de vente en d'autres formes, ou être faite par voie d'annonces ou autres voies utilisées par le commerçant dans son marketing.

L'interdiction de vente, selon notre proposition, pourra être édictée à l'encontre d'un commerçant de continuer à mettre en vente des produits présentant un risque particulier de dommages pour les personnes ou les biens. Les risques aussi bien que les effets des dommages escomptés doivent revêtir une certaine importance pour autoriser une intervention. Des risques réduits de dommages revêtant un caractère bénin ne devront généralement pas donner lieu à interdiction de vente.

La mise en demeure d'information de mise en garde et la mise en demeure de rappel devront être réservées aux cas dont la situation de risque présente une certaine *portée*. L'examen des situations devra considérer entre autres dans quelle mesure la marchandise ou le bien sont supposés être conservés et utilisés. Une mise en demeure sera édictée si l'exament fait apparaître que la mesure pourra avoir un effet préventif non négligeable.

Un problème particulier qui a trait à notre réglementation est de savoir contre qui mises en demeure et interdictions pourront être dirigées, en d'autres mots, ce qu'il en est du *partage des responsabilités*. Notre proposition implique que tout commerçant mettant ou ayant mis à la disposition du public un produit dangereux devra pouvoir faire l'objet d'une mise en demeure ou d'une interdiction. Il y a cependant lieu, pour des raisons pratiques, de procéder à un choix. Ce choix devra tenir compte notamment de la ou des personnes qui sont le mieux placées pour permettre d'atteindre l'objectif visé par la mesure en question, mais des points de vue d'équité doivent également entrer en ligne. Une mise en demeure de rappel, en principe, ne devra pas comprendre d'autres exemplaires du produit que ceux mis en vente par le commerçant lui-même.

Souvent, de nombreux commerçants doivent coopérer, par example, en vue de réaliser une campagne de rappel efficace. Une telle coopération, selon notre proposition de loi, devra pouvoir être imposée en cas de besoin.

La question de la *prescription* ne se pose pas pour l'information de sécurité et l'interdiction de vente, mais bien pour la mise en garde et le rappel. Nous proposons une prescription décennale pour le rappel, mais aucune prescription s'agissant de l'information de mise en garde.

Les questions de mise en demeure et d'interdiction devront pouvoir être examinées et jugées par une instance impartiale. Pour des raisons notamment de sécurité juridique, nous estimons qu'il est important que cette instance soit un tribunal. Il existe, dans le domaine du droit des consommateurs, un tribunal parfaitement adéquat pour connaître des mesures relatives à la sécurité des produits. C'est la Cour du marché, et nous proposons qu'elle tranche également les litiges qui surviennent à l'occasion de la nouvelle loi.

Nous appelons *autorités de surveillance* les autorités qui auront à veil-

ler à l'observation de la loi. Cette autorité, selon notre proposition, sera l'administration nationale de la Protection des consommateurs. Son domaine de compétence sera toutefois limité aux produits qui ne font pas l'objet d'une réglementation spéciale. Pour ceux-ci, c'est l'autorité spéciale compétente qui sera l'autorité de surveillance. Nous proposons d'inclure dans le texte de loi une recommendation aux termes de laquelle les autorités de surveillance devront engager des négociations avec les commerçants lorsque se posent des questions ayant trait à la mise en demeure et à l'interdiction. L'objet de ses négociations devra être de rechercher avec eux un accord au sujet des mesures de sécurité nécessaires.

Si ces négociations n'aboutissent pas, l'autorité de surveillance devra renvoyer l'affaire au médiateur à la défense des consommateurs en demandant que celui-ci fasse auprès de la Cour du marché une requête de mise en demeure ou d'interdiction. Les autorités de surveillance par conséquent ne devront pas intenter une action judiciaire de leur propre chef. Nous proposons également que le médiateur puisse délivrer des injonctions relatives entre autres au rappel lesquelles, si elles sont acceptées par le commerçant, produiront le même effet qu'un jugement de la Cour du marché.

Nous proposons qu'en plus du médiateur à la défense des consommateurs, les organisations de consommateurs, de salariés et de commerçants bénéficient également du droit d'intenter une action auprès de la Cour du marché. L'exercice de ce droit est subordonné à la décision de l'autorité de surveillance ou du médiateur de ne pas porter une affaire devant la Cour du marché en vue de son jugement.

Lagförslag

1 Förslag till Produktsäkerhetslag

Härigenom föreskrivs som följer.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag har till ändamål att motverka att varor och tjänster orsakar skada på person eller egendom. För detta ändamål får enligt lagen näringsidkare

1. åläggas att lämna säkerhetsinformation,
2. förbjudas att tillhandahålla varor och tjänster,
3. åläggas att lämna varningsinformation,
4. åläggas att återkalla varor och tjänster.

Lagen tillämpas i fråga om varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet och som konsumenter i inte obetydlig omfattning utnyttjar eller kan komma att utnyttja för enskilt bruk.

2 § Vad som i denna lag sägs om tillhandahållande och överlåtelse av en vara gäller även erbjudande om och upplåtelse av nyttjanderätt till en vara.

3 § Ett åläggande eller ett förbud enligt denna lag får inte meddelas i den mån det i annan författning eller i beslut av myndighet har meddelats särskilda bestämmelser om varan eller tjänsten med samma ändamål som åläggandet eller förbudet skulle fylla.

4 § Konsumentverket utövar tillsyn över efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. En myndighet, som enligt annan lag eller författning har att utöva tillsyn över efterlevnaden av regler om produktsäkerhet i fråga om en vara eller en tjänst, är dock tillsynsmyndighet även beträffande efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, såvitt rör varan eller tjänsten.

En fråga om åläggande eller förbud enligt denna lag får alltid väckas hos konsumentverket. Om verket inte är tillsynsmyndighet beträffande den vara eller tjänst som frågan gäller, skall frågan överlämnas till tillsynsmyndigheten, såvida det inte är uppenbart att någon åtgärd inte behövs.

Åläggande om säkerhetsinformation

5 § Tillhandahåller en näringsidkare en vara eller en tjänst som avses i 1 § andra stycket utan att lämna information som har särskild betydelse för att förebygga att varan eller tjänsten orsakar skada på person eller egendom, kan marknadsdomstolen ålägga honom att lämna sådan information, när han i fortsättningen tillhandahåller varan eller tjänsten.

Ett åläggande enligt första stycket får innehålla att informationen skall

1. lämnas genom märkning på varan eller den egendom som tjänsten avser eller i bruksanvisning som medföljer varan eller egendomen,

2. tillhandahållas i annan form på säljställen eller

3. lämnas i annonser eller andra framställningar som näringsidkaren använder vid marknadsföringen.

Säljförbud m.m.

6 § Tillhandahåller en näringsidkare en vara eller en tjänst som avses i 1 § andra stycket och medför varan eller tjänsten särskild risk för skada på person eller egendom, kan marknadsdomstolen förbjuda honom att fortsätta därmed.

Åläggande om varningsinformation

7 § Har en näringsidkare överlåtit en vara eller utfört en tjänst som avses i 1 § andra stycket och medför varan eller tjänsten särskild risk för skada på person eller egendom, kan marknadsdomstolen ålägga honom att informera dem som innehar varan eller åt vilka tjänsten utförts eller som innehar den egendom som tjänsten avsett om skaderisken och om hur den skall förebyggas.

Informationen skall lämnas på sådant sätt att den kan antas komma till de berördas kännedom, såsom genom personliga meddelanden till dem som skall ha informationen eller i annonser eller andra framställningar som näringsidkare använder vid marknadsföring. Informationen skall lämnas i en med hänsyn till behovet av att förebygga skadefall skälig omfattning.

Åläggande om återkallelse

8 § Har en näringsidkare överlåtit en vara som avses i 1 § andra stycket och medför varan särskild risk för skada på person, kan marknadsdomstolen ålägga honom att i en med hänsyn till behovet av att förebygga skadefall skälig omfattning återkalla varan från dem som innehar varan för att bruka den genom att

1. avhjälpa det fel som skaderisken hänför sig till (rättelse),

2. ta tillbaka varan och leverera en annan, felfri vara av samma eller motsvarande slag (utbyte) eller

3. ta tillbaka varan och lämna ersättning för den (återgång).

Åläggandet skall innefatta skyldighet för näringsidkaren att lämna innehavarna ett med bestämda villkor förenat erbjudande att vidta åtgärden. Villkoren skall bestämmas så att erbjudandet kan förväntas bli godtaget av dem till vilka det lämnas. Erbjudandet skall fullgöras utan väsentlig kostnad eller olägenhet för dem som utnyttjar det. Rättelse och utbyte skall ske inom skälig tid. Vid återgång skall ersättningen för det återlämnade svara mot återanskaffningskostnaden för en ny vara av samma eller motsvarande slag. Finns särskilda skäl till det, får avdrag göras för den nytta som innehavarna av varan kan anses ha haft.

Om det av särskilda skäl krävs för att hindra att sådana exemplar av en vara som tagits tillbaka i samband med utbyte eller återgång orsakar allvarlig skada på person, får marknadsdomstolen ålägga näringsidkaren att låta förstöra eller eljest oskadliggöra de återtagna exemplaren.

9 § Har en näringsidkare utfört en tjänst som avses i 1 § andra stycket och medför tjänsten särskild risk för skada på person, kan marknadsdomstolen ålägga honom att i en med hänsyn till behovet av att förebygga skadefall skälig omfattning återkalla tjänsten från dem, åt vilka tjänsten utförts för direkt bruk eller som innehar egendom som tjänsten avsett för att bruka den, genom att avhjälpa det fel som skaderisken hänför sig till (rättelse) eller lämna ersättning för tjänsten (återgång). Därvid gäller 8 § andra stycket i motsvarande fall. Vid återgång skall ersättningen, om så behövs, avse också kostnaden för återställande av den egendom som tjänsten avsett i ursprungligt skick.

10 § Ett åläggande enligt 8 eller 9 § skall innefatta skyldighet för näringsidkaren att tillkännage såväl erbjudandet och villkoren för detsamma som den skaderisk som föranlett åläggandet. Om sådant tillkännagivande gäller i övrigt bestämmelserna i 7 § om varningsinformation.

Gemensamma bestämmelser om ålägganden och förbud

11 § Ett åläggande enligt 7, 8 eller 9 § får meddelas endast om det kan antas få en skadeförebyggande verkan som inte är obetydlig. Vid prövningen skall beaktas den omfattning i vilken varan eller den egendom som tjänsten avsett kan antas finnas i behåll och brukas, den skaderisk som föreligger och omständigheterna i övrigt.

12 § Ett åläggande eller ett förbud enligt 5—9 § som kan avse flera näringsidkare får begränsas till att gälla någon eller några av dem. Åläggandet eller förbudet skall i första hand meddelas den eller dem som har de bästa förutsättningarna att uppfylla ändamålet med det. Vid prövningen skall också beaktas vem eller vilka som först fört in varan eller tjänsten på marknaden.

Ett åläggande att återkalla en vara eller en tjänst gäller alla exemplar av varan eller tjänsten, om det inte beträffande visst exemplar framgår att det ej tillhandahållits av den näringsidkare som meddelats åläggandet.

Varje näringsidkare som 7, 8 eller 9 § kan tillämpas på kan av mark-

nadsdomstolen åläggas att medverka till att genomföra ett åläggande, som enligt nämnda lagrum meddelats en annan näringsidkare.

13 § Ett åläggande enligt 8 eller 9 § får meddelas en näringsidkare endast om han inom tio år från det att han upphörde att tillhandahålla varan eller tjänsten fått ett skriftligt krav om återkallelse av den vara eller tjänst som återkallelsen skulle avse av tillsynsmyndigheten eller, om ansökningen om åläggandet gjorts av en sammanslutning som avses i 18 § andra stycket, av sammanslutningen.

14 § Om ett åläggande enligt 7, 8 eller 9 § inte kan meddelas någon näringsidkare som förmår genomföra åtgärden, skall, i den mån det behövs för att förebygga skada på person eller egendom, tillsynsmyndigheten lämna varningsinformation i skälig omfattning.

Vite

15 § Ett åläggande eller ett förbud enligt 5—9 § eller 12 § tredje stycket skall förenas med vite, om inte detta av särskilda skäl är obehövligt.

Handläggningsregler

16 § Uppkommer behov av åtgärder enligt denna lag för att motverka att en vara eller en tjänst orsakar skada på person eller egendom, bör tillsynsmyndigheten ta upp förhandlingar med näringsidkare som kan meddelas åläggande eller förbud enligt lagen, i syfte att denne skall åta sig att genomföra behövliga åtgärder. Vad som sagts nu gäller dock inte, om fara är i dröjsmål eller omständigheterna i övrigt talar mot att förhandlingar tas upp.

17 § Finner en tillsynsmyndighet att ett åläggande eller ett förbud enligt 5—9 § eller 12 § tredje stycket behövs, skall myndigheten överlämna frågan till konsumentombudsmannen med begäran om att denne skall ansöka hos marknadsdomstolen om sådant åläggande eller förbud.

18 § En fråga om åläggande eller förbud enligt 5—9 § eller 12 § tredje stycket tas upp efter ansökan. En sådan ansökan görs av konsumentombudsmannen efter en begäran som sägs i 17 §.

Beslutar en tillsynsmyndighet i visst fall att inte framställa begäran enligt 17 § eller beslutar konsumentombudsmannen i anledning av en sådan begäran att inte göra ansökan hos marknadsdomstolen, får ansökan göras av en sammanslutning av konsumenter, löntagare eller näringsidkare.

19 § En näringsidkare är skyldig att på anmaning av en tillsynsmyndighet eller av konsumentombudsmannen avge yttranden och lämna upplysningar i ett ärende om tillämpning av 5—9 § eller 12 § tredje stycket. Näringsidkaren är även skyldig att på anmaning av tillsynsmyndigheten eller konsumentombudsmannen tillhandahålla handlingar, varuprover och liknande, som kan ha betydelse för utredningen i ärendet.

Efterkoms inte en anmaning enligt första stycket, får tillsynsmyndig-

heten eller konsumentombudsmannen förelägga näringsidkaren att fullgöra sin skyldighet vid vite.

För varuprover och liknande som tillhandahålls enligt första stycket lämnar tillsynsmyndigheten eller konsumentombudsmannen ersättning, om särskilda skäl föreligger.

20 § Ett beslut i fråga om ett åläggande eller ett förbud enligt 5—9 § eller 12 § tredje stycket utgör inte hinder mot att samma fråga prövas på nytt, när ändrade förhållanden eller annat särskilt skäl föranleder det. I fråga om talan av konsumentsombudsmannen eller av en sammanslutning som avses i 18 § andra stycket angående förnyad prövning gäller vad som sägs i 17 och 18 §§.

21 § Om särskilda skäl föranleder det, kan ett åläggande eller ett förbud enligt 5—9 § eller 12 § tredje stycket meddelas även för tiden till dess ett slutligt beslut föreligger.

Informations-, förbuds- och återkallelseföreläggande

22 § Om förutsättningar för ett åläggande eller ett förbud enligt 5—9 § eller 12 § tredje stycket föreligger i ett visst fall, som ej är av större vikt, får konsumentombudsmannen efter begäran som sägs i 17 § vid vite förelägga näringsidkaren, för godkännande omedelbart eller inom viss tidsfrist,

1. åläggande att lämna säkerhetsinformation enligt vad som sägs i 5 § eller att lämna varningsinformation enligt vad som sägs i 7 § eller att medverka till varningsinformation enligt vad som sägs i 12 § tredje stycket (informationsföreläggande),
2. förbud att fortsätta att tillhandahålla en vara eller en tjänst enligt vad som sägs i 6 § (förbudsföreläggande) eller
3. åläggande att återkalla en vara eller en tjänst enligt vad som sägs i 8 och 9 §§ eller att medverka till återkallelse enligt vad som sägs i 12 § tredje stycket (återkallelseföreläggande).

Ett godkänt föreläggande gäller som ett åläggande eller ett förbud som har meddelats av marknadsdomstolen enligt 5—9 § eller 12 § tredje stycket. Ett godkännande som sker sedan den i föreläggandet utsatta tidsfristen har gått till ända är dock utan verkan.

Tillsyn m.m.

23 § En näringsidkare som meddelats ett åläggande eller ett förbud enligt 5—9 § eller 12 § tredje stycket är skyldig att på anmaning av tillsynsmyndigheten avge yttranden och lämna upplysningar, som behövs för tillsyn över att åläggandet eller förbudet följs. Näringsidkaren är även skyldig att på anmaning av myndigheten tillhandahålla handlingar, varuprover och liknande, som behövs för tillsynen.

Efterkoms inte en anmaning enligt första stycket, får tillsynsmyndigheten förelägga näringsidkaren att fullgöra sin skyldighet vid vite.

För varuprover och liknande, som tillhandahålls enligt första stycket, lämnar tillsynsmyndigheten ersättning, om särskilda skäl föreligger.

Föreskrifter om skyldighet för den som skall tillhandahålla varuprover och liknande enligt första stycket att ersätta tillsynsmyndigheten kostnader för provtagning och undersökning av prov meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

24 § Talan om utdömande av vite som förelagts med stöd av 19 eller 23 § förs vid allmän domstol av den som utfärdat föreläggandet.

I fråga om vite, som förelagts av marknadsdomstolen eller som upptagits i godkänt informations-, förbuds- eller återkallelseföreläggande, förs talan om utdömande vid allmän domstol av konsumentombudsmannen. Har vite förelagts av marknadsdomstolen på talan av en sammanslutning som avses i 18 § andra stycket får talan om utdömande föras även av sammanslutningen.

Överklagande

25 § Följande beslut enligt denna lag får inte överklagas, nämligen

1. beslut av konsumentverket enligt 4 § andra stycket andra meningen,
2. beslut av en tillsynsmyndighet enligt 14, 16 eller 17 §,
3. beslut av konsumentombudsmannen enligt 18 § första stycket,
4. beslut av en tillsynsmyndighet eller av konsumentombudsmannen om anmaning enligt 19 § första stycket första meningen eller om vitesföreläggande efter sådan anmaning,
5. beslut av konsumentombudsmannen om informations-, förbuds- eller återkallelseföreläggande enligt 22 §,
6. beslut av konsumentombudsmannen eller av en tillsynsmyndighet enligt 24 §.

En tillsynsmyndighets eller konsumentsombudsmannens beslut i annan fråga som avses i 19 § eller en tillsynsmyndighets beslut i en fråga som avses i 23 § första—tredje styckena överklagas hos kammarrätten. Detsamma gäller beslut av en tillsynsmyndighet enligt föreskrifter som avses i 23 § fjärde stycket.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

2. Ett åläggande enligt 7—9 § eller 12 § tredje stycket får meddelas en näringsidkare endast om näringsidkaren överlåtit sådana varor eller utfört sådana tjänster som åläggandet skulle avse efter ikraftträdandet.

3. Har ett förbudsföreläggande eller ett informationsföreläggande som rör produktsäkerhet meddelats enligt marknadsföringslagen (1975:1418) före ikraftträdandet och har den i föreläggandet utsatta tidsfristen för godkännande inte gått till ända, får ett godkännande lämnas inom den angivna tidsfristen. Föreläggandet får i så fall verkan som motsvarande föreläggande enligt 22 § denna lag.

2 Förslag till Lag om ändring i marknadsföringslagen (1975:1418)

Härigenom föreskrivs att 3 och 4 §§ samt rubriken närmast före 4 § marknadsföringslagen (1975:1418) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

3 §

Underlåter näringsidkare vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nyttighet att lämna information, som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt, kan marknadsdomstolen ålägga honom att lämna sådan information. Åläggande kan meddelas även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkares vägnar.

Åläggande enligt första stycket får innehålla att informationen skall

1. lämnas genom märkning på vara eller tillhandahållas i annan form på säljställe,
2. lämnas i annonser eller andra framställningar som näringsidkaren använder vid marknadsföringen,
3. i viss form lämnas till konsument som begär det.

I fråga om information som har särskild betydelse för att förebygga att en vara eller tjänst orsakar skada på person eller egendom finns bestämmelser i produktsäkerhetslagen (1988:000).

4 §[1]

Produktsäkerhet m.m.

Saluhåller en näringsidkare till konsumenter för enskilt bruk en vara, *som på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom,* kan marknadsdomstolen förbjuda honom att fortsätta därmed. *Detsamma gäller, om varan är uppenbart otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål.*

Produktotjänlighet

Saluhåller en näringsidkare till konsumenter för enskilt bruk en vara, *som är uppenbart otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål,* kan marknadsdomstolen förbjuda honom att fortsätta därmed.

I den mån det behövs för att motverka att en vara som avses i första stycket saluhålls på sätt som där sägs, kan marknadsdomstolen meddela en näringsidkare som i egenskap av tillverkare, importör eller annars saluhåller varan till annan näringsidkare förbud att fortsätta därmed.

Förbud enligt första och andra styckena kan meddelas även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkares vägnar.

Vad som sägs i första–tredje styckena om förbud mot saluhållande gäller i motsvarande fall även då nyttjanderätt till varor erbjuds mot ersättning eller tjänster tillhandahålls mot ersättning.

[1] Senaste lydelse 1985:926.

Förbud enligt denna paragraf får inte meddelas i den mån det i författning eller beslut av myndighet har meddelats särskilda bestämmelser om varan eller tjänsten med samma ändamål som förbudet skulle fylla.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

Ett ärende om tillämpning av 3 eller 4 §, som anhängiggjorts före ikraftträdandet, prövas enligt äldre bestämmelser.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.

Härigenom föreskrivs att 1, 3, 4, 9, 11, 13, 15, 15 a och 20 §§ lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[1]	
Marknadsdomstolen handlägger ärenden enligt konkurrenslagen (1982:729), marknadsföringslagen (1975:1418), lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden *och* lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare.	Marknadsdomstolen handlägger ärenden enligt konkurrenslagen (1982:729), marknadsföringslagen (1975:1418), lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare *och produktsäkerhetslagen (1988:000).*
3 §[1]	
Marknadsdomstolen består av en ordförande, en vice ordförande samt tio andra ledamöter, av vilka fyra är särskilda ledamöter, tre för ärenden om konkurrensbegränsning och ärenden om avtalsvillkor mellan näringsidkare samt en för ärenden om marknadsföring *och* ärenden om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.	Marknadsdomstolen består av en ordförande, en vice ordförande samt tio andra ledamöter, av vilka fyra är särskilda ledamöter, tre för ärenden om konkurrensbegränsning och ärenden om avtalsvillkor mellan näringsidkare samt en för ärenden om marknadsföring, ärenden om avtalsvillkor i konsumentförhållanden *och ärenden om produktsäkerhet.*
4 §[1]	
Ordföranden, vice ordföranden och en av de särskilda ledamöter-	Ordföranden, vice ordföranden och en av de särskilda ledamöter-

[1] Senaste lydelse 1984:294.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
na för ärenden om konkurrensbegränsning och avtalsvillkor mellan näringsidkare skall vara lagkunniga och erfarna i domarvärv. De två övriga ledamöterna för sådana ärenden skall ha särskild insikt i näringslivets förhållanden. Ledamoten för ärenden om marknadsföring *och* avtalsvillkor i konsumentförhållanden skall ha särskild insikt i konsumentfrågor. Ordföranden, vice ordföranden och de särskilda ledamöterna får ej utses bland personer som kan anses företräda företagarintressen eller konsument- och löntagarintressen.	na för ärenden om konkurrensbegränsning och avtalsvillkor mellan näringsidkare skall vara lagkunniga och erfarna i domarvärv. De två övriga ledamöterna för sådana ärenden skall ha särskild insikt i näringslivets förhållanden. Ledamoten för ärenden om marknadsföring, avtalsvillkor i konsumentförhållanden *och produktsäkerhet* skall ha särskild insikt i konsumentfrågor. Ordföranden, vice ordföranden och de särskilda ledamöterna får ej utses bland personer som kan anses företräda företagarintressen eller konsument- och löntagarintressen.

För vice ordföranden och var och en av de särskilda ledamöterna finns en eller flera ersättare. Bestämmelserna om vice ordförande och särskild ledamot gäller även ersättare.

9 §[1]

Marknadsdomstolen är beslutför, när ordföranden och fyra andra ledamöter är närvarande. I beslut skall lika antal ledamöter som företräder företagarintressen samt konsument- och löntagarintressen deltaga.

Av de särskilda ledamöterna deltager vid handläggning av ärenden om konkurrensbegränsning eller avtalsvillkor mellan näringsidkare endast de som har utsetts för sådana ärenden och vid handläggning av ärenden om marknadsföring *eller* avtalsvillkor i konsumentförhållanden endast den som har utsetts för sådana ärenden.	Av de särskilda ledamöterna deltager vid handläggning av ärenden om konkurrensbegränsning eller avtalsvillkor mellan näringsidkare endast de som har utsetts för sådana ärenden och vid handläggning av ärenden om marknadsföring, avtalsvillkor i konsumentförhållanden *eller produktsäkerhet* endast den som har utsetts för sådana ärenden.

Om förhandling som avses i 4 eller 5 § konkurrenslagen (1982:729) finns särskilda föreskrifter i 14 §.

Ordföranden kan ensam på domstolens vägnar företaga förberedande åtgärd och pröva fråga om avskrivning av ärende.

11 §[1]

För konkurrensbegränsningsfrågor finns en näringsfrihetsombudsman och för frågor om mark-	För konkurrensbegränsningsfrågor finns en näringsfrihetsombudsman och för frågor om mark-

[1] Senaste lydelse 1984:294.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
nadsföring *och* frågor om avtalsvillkor i konsumentförhållanden en konsumentombudsman.	nadsföring, frågor om avtalsvillkor i konsumentförhållanden *och frågor om produktsäkerhet* en konsumentombudsman.

Ombudsman utses av regeringen för viss tid och skall vara lagkunnig.

13 §[1]

Ansökan som avses i 17 § konkurrenslagen (1982:729) görs skriftligen. Detsamma gäller ansökan om förbud eller åläggande enligt 2—4 §§ marknadsföringslagen (1975:1418), 1 § lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden *eller* 1 § lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare. Av ansökningen skall framgå de skäl på vilka ansökningen grundas och den utredning sökanden åberopar.	Ansökan som avses i 17 § konkurrenslagen (1982:729) görs skriftligen. Detsamma gäller ansökan om förbud eller åläggande enligt 2—4 §§ marknadsföringslagen (1975:1418), 1 § lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, 1 § lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare *eller 5—9 § eller 12 § tredje stycket produktsäkerhetslagen (1988:000).* Av ansökningen skall framgå de skäl på vilka ansökningen grundas och den utredning sökanden åberopar.

15 §[2]

Ärende får avgöras och beslut med anledning av särskild prövning enligt 15 a § meddelas utan sammanträde enligt 14 § första stycket, om tillfredsställande utredning föreligger och part inte begär sammanträde. Ansökan som uppenbart ej förtjänar avseende får avslås utan sådant sammanträde.

Fråga om förbud, åläggande eller tillstånd enligt 18 § konkurrenslagen (1982:729), förbud enligt 21 § samma lag eller förbud eller åläggande enligt 13 § marknadsföringslagen (1975:1418) *eller* 5 § lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden kan prövas utan sammanträde enligt 14 § första stycket.	Fråga om förbud, åläggande eller tillstånd enligt 18 § konkurrenslagen (1982:729), förbud enligt 21 § samma lag eller förbud eller åläggande enligt 13 § marknadsföringslagen (1975:1418), 5 § lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden *eller 21 § produktsäkerhetslagen (1988:000)* kan prövas utan sammanträde enligt 14 § första stycket.
Förbud eller åläggande, som avses i andra stycket, eller återkallelse av tillstånd, som avses där, får inte beslutas utan att den som förbudet, åläggandet eller återkallelsen avser fått tillfälle att yttra sig i	Förbud eller åläggande, som avses i andra stycket, eller återkallelse av tillstånd, som avses där, får inte beslutas utan att den som förbudet, åläggandet eller återkallelsen avser fått tillfälle att yttra sig i

[1] Senaste lydelse 1984:294.
[2] Senaste lydelse 1985:927.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
frågan, såvida det inte finns anledning anta, att han avvikit eller eljest håller sig undan. I ett ärende om *förbud enligt 4 § marknadsföringslagen på grund av särskild risk för skada på person eller egendom* får marknadsdomstolen dock även i annat fall omedelbart *besluta om förbud enligt 13 §* samma lag, om synnerliga skäl föreligger.	frågan, såvida det inte finns anledning anta, att han avvikit eller eljest håller sig undan. I ett ärende om *åläggande eller förbud enligt 5—9 § eller 12 § tredje stycket produktsäkerhetslagen* får marknadsdomstolen dock även i annat fall omedelbart *meddela beslut enligt 21 §* samma lag, om synnerliga skäl föreligger.
15 a §[1]	
I ärende som avser prövning enligt 2 § konkurrenslagen (1982: 729) *kan marknadsdomstolen ta upp till särskild prövning* frågan huruvida näringsidkare föranleder skadlig verkan av en konkurrensbegränsning.	*Marknadsdomstolen kan till särskild prövning ta upp* *1.* i ärende som avser prövning enligt 2 § konkurrenslagen (1982: 729) frågan huruvida näringsidkare föranleder skadlig verkan av en konkurrensbegränsning. *2. i ärende som avser prövning enligt 6—9 § eller 12 § tredje stycket produktsäkerhetslagen (1988:000) frågan huruvida en vara eller en tjänst medför särskild risk för skada på person eller egendom.*
20 §[2]	
Skall ansökan, kallelse eller föreläggande tillställas part eller annan, sker det genom delgivning. Detsamma gäller beslut som sänds enligt 19 §. Annan handling får tillställas part eller annan genom delgivning, om det anses erforderligt.	
Delgivning av beslut av marknadsdomstolen, vilket innefattar vitesföreläggande enligt konkurrenslagen (1982:729), marknadsföringslagen (1975:1418), lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden *eller* lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare, får inte ske enligt	Delgivning av beslut av marknadsdomstolen, vilket innefattar vitesföreläggande enligt konkurrenslagen (1982:729), marknadsföringslagen (1975:1418), lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, lagen (1984: 292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare *eller produktsäkerhets-*

[1] Införd genom 1982:731.
[2] Senaste lydelse 1985:927.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
12 § delgivningslagen (1970:428), om det inte finns anledning att anta att den sökte har avvikit eller på annat sätt håller sig undan.	*lagen (1988:000),* får inte ske enligt 12 § delgivningslagen (1970:428), om det inte finns anledning att anta att den sökte har avvikit eller på annat sätt håller sig undan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

4 Förslag till Lag om ändring i konsumentköplagen (1973:877)

Härigenom föreskrivs att 7, 8 och 14 §§ konsumentköplagen (1973: 877) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 §[1]	
Har säljaren vid köpet eller på varans förpackning eller i annons eller annat meddelande avsett att komma till allmänhetens eller köparens kännedom lämnat vilseledande uppgift om varans beskaffenhet eller användning och kan uppgiften antagas ha inverkat på köpet, skall varan anses behäftad med fel. Detta gäller dock ej, om säljaren tydligt rättat uppgiften.	
Har varans tillverkare eller annan, som i tidigare säljled tagit befattning med varan, för egen eller säljarens räkning lämnat sådan vilseledande uppgift som avses i första stycket och kan den antagas ha inverkat på köpet, skall varan anses behäftad med fel, om säljaren åberopat uppgiften eller, fastän han insett eller uppenbarligen bort inse att uppgiften var vilseledande, underlåtit att tydligt rätta den.	
Har säljaren underlåtit att lämna sådan information om varans beskaffenhet eller användning som han enligt marknadsföringslagen (1975:1418) har ålagts att lämna, skall varan anses behäftad med fel, om underlåtelsen kan antagas ha inverkat på köpet. Detsamma gäller, om åläggandet har meddelats varans tillverkare eller annan, som i tidigare säljled tagit befattning med varan, och säljaren	Har säljaren underlåtit att lämna sådan information om varans beskaffenhet eller användning som han enligt marknadsföringslagen (1975:1418) har ålagts att lämna *eller att efter åläggande enligt 5 § produktsäkerhetslagen (1988:000) lämna säkerhetsinformation om varan,* skall varan anses behäftad med fel, om underlåtelsen kan antagas ha inverkat på köpet. Detsamma gäller, om åläggan-

[1] Senaste lydelse 1975:1419.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
har känt till eller bort känna till underlåtelsen att fullgöra åläggandet.	det har meddelats varans tillverkare eller annan, som i tidigare säljled tagit befattning med varan, och säljaren har känt till eller bort känna till underlåtelsen att fullgöra åläggandet.
8 §[1]	
Säljes varan i strid mot förbud enligt 4 § marknadsföringslagen (1975:1418) eller eljest i strid mot förbud att saluhålla vara, vilket meddelats i författning eller av myndighet väsentligen i syfte att förebygga att den som använder varan ådrager sig ohälsa eller drabbas av olycksfall eller för att eljest hindra användning av vara som ej är tillförlitlig från säkerhetssynpunkt, skall varan anses behäftad med fel. Detsamma gäller, om varan är så bristfällig att dess användning medför uppenbar fara för köparens eller annans liv eller hälsa.	Säljes varan i strid mot förbud enligt 4 § marknadsföringslagen (1975:1418) *eller 6 § produktsäkerhetslagen (1988:000)* eller eljest i strid mot förbud att saluhålla vara, vilket meddelats i författning eller av myndighet väsentligen i syfte att förebygga att den som använder varan ådrager sig ohälsa eller drabbas av olycksfall eller för att eljest hindra användning av vara som ej är tillförlitlig från säkerhetssynpunkt, skall varan anses behäftad med fel. Detsamma gäller, om varan är så bristfällig att dess användning medför uppenbar fara för köparens eller annans liv eller hälsa.
14 §[1]	
Har varans tillverkare eller annan, som i tidigare säljled tagit befattning med varan, för egen eller säljarens räkning på varans förpackning eller i annons eller annat meddelande avsett att komma till allmänhetens eller köparens kännedom uppsåtligen eller av vårdslöshet lämnat vilseledande uppgift om varans beskaffenhet eller användning och kan uppgiften antagas ha inverkat på köpet, skall han ersätta skada som därigenom tillfogas köparen. Motsvarande gäller, om varans tillverkare eller annan, som i tidigare säljled tagit befattning med varan, har underlåtit att lämna sådan information om	Har varans tillverkare eller annan, som i tidigare säljled tagit befattning med varan, för egen eller säljarens räkning på varans förpackning eller i annons eller annat meddelande avsett att komma till allmänhetens eller köparens kännedom uppsåtligen eller av vårdslöshet lämnat vilseledande uppgift om varans beskaffenhet eller användning och kan uppgiften antagas ha inverkat på köpet, skall han ersätta skada som därigenom tillfogas köparen. Motsvarande gäller, om varans tillverkare eller annan, som i tidigare säljled tagit befattning med varan, har underlåtit att lämna sådan information om

[1] Senaste lydelse 1975:1419.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
varans beskaffenhet eller användning som han enligt marknadsföringslagen (1975:1418) har ålagts att lämna och underlåtelsen kan antagas ha inverkat på köpet.	varans beskaffenhet eller användning som han enligt marknadsföringslagen (1975:1418) har ålagts att lämna *eller att efter åläggande enligt 5 § produktsäkerhetslagen (1988:000) lämna säkerhetsinformation om varan* och underlåtelsen kan antagas ha inverkat på köpet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

5 Förslag till Lag om ändring i konsumenttjänstlagen (1985:716)

Härigenom föreskrivs att 5, 9, 15, 21 och 33 §§ konsumenttjänstlagen (1985:716) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §	
Näringsidkaren skall särskilt iaktta att tjänsten inte utförs	Näringsidkaren skall särskilt iaktta att tjänsten inte utförs
1. i strid mot sådana författningsföreskrifter eller myndighetsbeslut som väsentligen syftar till att säkerställa att föremålet för tjänsten är tillförlitligt från säkerhetssynpunkt, eller	1. i strid mot sådana författningsföreskrifter eller myndighetsbeslut som väsentligen syftar till att säkerställa att föremålet för tjänsten är tillförlitligt från säkerhetssynpunkt, eller
2. i strid mot förbud enligt 4 § marknadsföringslagen (1975:1418).	2. i strid mot förbud enligt 4 § marknadsföringslagen (1975:1418) *eller 6 § produktsäkerhetslagen (1988:000).*
9 §	
Tjänsten skall anses felaktig, om resultatet avviker från	
1. vad konsumenten med hänsyn till 4 § har rätt att kräva, även om avvikelsen beror på en olyckshändelse eller därmed jämförlig händelse,	
2. sådana föreskrifter eller myndighetsbeslut som väsentligen syftar till att säkerställa att föremålet för tjänsten är tillförlitligt från säkerhetssynpunkt, eller	
3. vad som därutöver får anses avtalat.	
Tjänsten skall också anses felaktig, om den har utförts i strid mot för-	Tjänsten skall också anses felaktig, om den har utförts i strid mot för-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
bud enligt 4 § marknadsföringslagen (1975:1418) eller om näringsidkaren inte har utfört sådant tilläggsarbete som han är skyldig att utföra enligt 8 § tredje stycket.	bud enligt 4 § marknadsföringslagen (1975:1418) *eller 6 § produktsäkerhetslagen (1988:000)* eller om näringsidkaren inte har utfört sådant tilläggsarbete som han är skyldig att utföra enligt 8 § tredje stycket.

15 §

Avser tjänsten förvaring av en lös sak gäller i stället för vad som sägs i 9, 10 och 12—14 §§ att tjänsten skall anses felaktig, om förvaringen anordnas på ett sätt som avviker från

1. vad konsumenten med hänsyn till 4 § har rätt att kräva, även om avvikelsen beror på en olyckshändelse eller därmed jämförlig händelse,

2. sådana författningsföreskrifter eller myndighetsbeslut som väsentligen syftar till att säkerställa att föremålet för tjänsten är tillförlitligt från säkerhetssynpunkt, eller

3. vad som därutöver får anses avtalat.

Tjänsten skall också anses felaktig, om förvaringen anordnas i strid mot förbud enligt 4 § marknadsföringslagen (1975:1418) eller på ett sätt som avviker från sådana uppgifter enligt 10 § som inte i tid har rättats på ett tydligt sätt.	Tjänsten skall också anses felaktig, om förvaringen anordnas i strid mot förbud enligt 4 § marknadsföringslagen (1975:1418) *eller 6 § produktsäkerhetslagen (1988:000)* eller på ett sätt som avviker från sådana uppgifter enligt 10 § som inte i tid har rättats på ett tydligt sätt.

21 §

Avhjälps inte felet enligt vad som sägs i 20 §, får konsumenten göra avdrag på priset.

Om syftet med tjänsten i huvudsak är förfelat, får konsumenten i stället häva avtalet. Detsamma gäller, om tjänsten har utförts i strid mot förbud enligt 4 § marknadsföringslagen (1975:1418).	Om syftet med tjänsten i huvudsak är förfelat, får konsumenten i stället häva avtalet. Detsamma gäller, om tjänsten har utförts i strid mot förbud enligt 4 § marknadsföringslagen (1975:1418) *eller 6 § produktsäkerhetslagen (1988:000).*
Har tjänsten utförts till en del och finns det starka skäl att anta att den inte kommer att fullföljas utan fel av väsentlig betydelse för konsumenten får denne häva avtalet beträffande återstående del. Är felet sådant att syftet med tjänsten i huvudsak är förfelat eller utförs	Har tjänsten utförts till en del och finns det starka skäl att anta att den inte kommer att fullföljas utan fel av väsentlig betydelse för konsumenten får denne häva avtalet beträffande återstående del. Är felet sådant att syftet med tjänsten i huvudsak är förfelat eller utförs

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
tjänsten i strid mot förbud enligt 4 § marknadsföringslagen, får konsumenten i stället häva avtalet i dess helhet.	tjänsten i strid mot förbud enligt 4 § marknadsföringslagen *eller 6 § produktsäkerhetslagen,* får konsumenten i stället häva avtalet i dess helhet.

Om det redan innan tjänsten har påbörjats finns starka skäl att anta att den inte kommer att utföras utan fel av väsentlig betydelse för konsumenten, får denne häva avtalet.

33 §

Har någon som avses i 10 § första stycket 2 eller 3 uppsåtligen eller av vårdslöshet lämnat vilseledande uppgifter av betydelse för bedömningen av tjänstens beskaffenhet eller ändamålsenlighet och är tjänsten på grund därav felaktig enligt 10 § eller 15 § andra stycket, är han skyldig att ersätta konsumenten skada som denne därigenom tillfogas.

Har någon som avses i 10 § första stycket 2 eller 3 underlåtit att lämna sådan information av betydelse för bedömningen av tjänstens beskaffenhet eller ändamålsenlighet som han enligt marknadsföringslagen (1975:1418) har ålagts att lämna och kan underlåtenheten antas ha inverkat på avtalet om tjänsten, är han skyldig att ersätta konsumenten skada som denne därigenom tillfogas.	Har någon som avses i 10 § första stycket 2 eller 3 underlåtit att lämna sådan information av betydelse för bedömningen av tjänstens beskaffenhet eller ändamålsenlighet som han enligt marknadsföringslagen (1975:1418) har ålagts att lämna *eller säkerhetsinformation som han ålagts att lämna enligt 5 § produktsäkerhetslagen (1988:000)* och kan underlåtenheten antas ha inverkat på avtalet om tjänsten, är han skyldig att ersätta konsumenten skada som denne därigenom tillfogas.

Skadeståndsskyldigheten enligt första eller andra stycket omfattar även ersättning för skada på föremålet för tjänsten eller på annan egendom som tillhör konsumenten eller någon medlem av hans hushåll.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

1 Inledning

1.1 Kommitténs uppdrag

I direktiven för kommittén (Dir 1982:60, se bilaga 1 till betänkandet) tecknas inledningsvis bakgrunden till utredningsuppdraget. Där konstateras bl.a. att frågan om återkallelse av farliga varor som ett komplement till gällande produktsäkerhetslagstiftning har aktualiserats på senare tid i olika sammanhang. Med återkallelse avses att näringsidkare erbjuder sig att i någon form ta tillbaka försålda varor eller att rätta till säkerhetsbrister hos dem. Också information om hur köpare skall undvika vissa faror kan enligt direktiven betraktas som ett slag av återkallelse.

Departementschefen framhåller vidare i direktiven att det har förekommit framställningar m.m. avseende återkallelsefrågan. Konsumentverket har i en skrivelse till handelsdepartementet föreslagit en utredning om återkallelse av farliga produkter och organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har rekommenderat sina medlemsländer att överväga lagstiftning om återkallelse.

Vad gäller själva uppdraget ingår enligt direktiven i kommitténs uppgifter att undersöka behovet av åtgärder. Innebörden av gällande rätt på olika produktområden bör kartläggas liksom vilka utomrättsliga förfaranden som tillämpas. Också myndigheternas erfarenheter av det produktsäkerhetsövervakande arbetet bör granskas. Det är utifrån bl.a. sådana överväganden som kommittén skall ta ställning till om den nuvarande ordningen behöver kompletteras med någon form av återkallelse av farliga varor, heter det.

I direktiven pekas på vissa huvudfrågor, som inställer sig för det fall lagstiftning om återkallelse befinns nödvändig. En sådan fråga är avgränsningen av tillämpningsområdet för en återkallelsereglering. Tjänstesektorn bör ägnas särskild uppmärksamhet i utredningsarbetet. En annan viktig fråga, framhålls det, är hur kvalificerad farligheten skall vara för att återkallelse skall kunna bli aktuell. Också frågan om vem eller vilka som skall kunna åläggas att återkalla måste övervägas liksom frågan om den tidrymd inom vilken återkallelse skall kunna begäras.

Återkallelse kan komma att avse mycket stora ekonomiska värden, sägs det i direktiven. Kostnadsfrågan har bl.a. ett nära samband med produktansvaret, som är ett aktuellt spörsmål. Vidare påpekas att det i

USA sedan lång tid finns ett återkallelsesystem, som kommittén bör ta del av. Även handelspolitiska aspekter på en återkallelsereglering bör beaktas.

Organisation och resurser vid förslag om en återkallelselagstiftning behandlas också i direktiven. Bl.a. resursskäl talar för att en reglering nära knyts till den nuvarande organisationen på produktsäkerhetsområdet. Tillämpningen av en lagstiftning om återkallelse torde komma att dra endast små myndighetsresurser, som väsentligen redan har avsatts. Därutöver kommer kostnader för företagen och konsumenterna, något som dock gäller även för frivilliga återkallelser, framhålls det slutligen i direktiven.

Kommittén har sedermera genom tilläggsdirektiv (Dir 1985:9) fått sitt uppdrag utvidgat till att omfatta också produktsäkerhet i samband med export. Kommittén skall utreda om regler angående förbud mot export av varor som är allvarligt och direkt farliga för liv, hälsa och säkerhet bör införas och hur sådana regler i så fall bör utformas.

1.2 Kommitténs arbete

Vårt arbete har till en början inriktats på att få fram ett underlag för överväganden om behovet av åtgärder och av en eventuell lagstiftning om återkallelse.

Gällande rätt på produktsäkerhetsområdet har kartlagts och blivit föremål för analys. Som en komplettering till lagmaterialet och för att få en uppfattning om myndigheternas produktsäkerhetsarbete har bl.a. konsumentverket, arbetarskyddsstyrelsen och trafiksäkerhetsverket besökts. Representanter för skilda myndigheter har inbjudits till våra kommittésammanträden. Ett antal myndigheter har tillställts en enkät beträffande sina erfarenheter av återkallelse. Resultatet av enkäten, som sammanställts av civilekonomen Nina Ulvelius, redovisas i bilaga 3.

Förekomsten av utomrättsliga, frivilliga återkallelseförfaranden har också blivit undersökt. Hearing har hållits med företrädare för svenskt näringsliv (Casco, IKEA och Volvo). Genom intervjuer med företrädare för ett stort antal företag har uppgifter inhämtats om företagens erfarenheter av återkallelse. Resultatet av undersökningarna, som utförts av civilekonomen Iréne Karlin, redovisas i bilaga 2.

Vi har även undersökt förhållandena i utlandet vad gäller återkallelse. Uppgifter har tagits in om bl.a. nordisk, annan europeisk och amerikansk rätt. Det amerikanska återkallelsesystemet har ägnats särskild uppmärksamhet och har studerats vid besök i Washington och New York i juni 1985.

Vissa uppgifter om förekomsten av skador inom olika miljöer har tagits in liksom material rörande kostnader för företagen, konsumenterna och myndigheterna i samband med återkallelseförfaranden. Vi har även uppmärksammat försäkringsfrågan och bl.a. haft kontakter med företrädare för försäkringsbranschen vad gäller möjligheterna för företagen att

skaffa sig ett försäkringsskydd vid införandet av en återkallelsereglering.

På grundval av bl.a. redovisat material har vi övervägt behovet av åtgärder på återkallelseområdet och hur en eventuell reglering av återkallelsefrågan skulle kunna utformas.

Förslag till en produktsäkerhetslag har utarbetats.

Vidare har ett förslag till handledning för företagen vid genomförandet av återkallelser utarbetats av civilekonomen Iréne Karlin. Resultatet redovisas i bilaga 4.

Vårt arbete har skett i samråd med andra utredningar som behandlat näraliggande frågor. Vi har sålunda haft kontakter med bl.a. kommittén för utredning om den medicintekniska säkerheten (S 1985:03) och utredningen om kontroll av elektrisk materiel (I 1985:03).

Vi har under vårt utredningsarbete avgett remissvar på ett antal betänkanden. Synpunkter har lämnats på "Konsumentpolitiska styrmedel — utvärdering och förslag" (SOU 1983:40), "Värna yttrandefriheten" (SOU 1983:70), "Ny konsumentköplag" (SOU 1984:25), "Nordiska köplagar" (NU 1984:5), "Hushållning för välfärd" (SOU 1985:32) samt "Effektivare kontroll och underlättad handel — förslag till nya regler för kontroll av elektrisk materiel" (Ds I 1986:1).

2 Uppgifter om skadefall

2.1 Inledning

I miljöer utanför arbetsmiljön saknas ett utbyggt säkerhetssystem av det slag som t.ex. arbetarskyddet tillhandahåller. Inom hem-, skol- och fritidsmiljön finns inte något övergripande, skadeförebyggande system. Saken har uppmärksammats av socialdepartementets hälso- och sjukvårdsberedning. En särskild arbetsgrupp för långsiktig planering har där lett ett projekt, HS 90, vars syfte är att ge ett underlag för den hälsopolitiska utvecklingen och planeringen i perspektivet 1990 — 2000, det s.k. HS 90 projektet. En underlagsstudie (SOU 1984:42) Att förebygga skador — ett hälsopolitiskt program har utarbetats. Studien har karaktären av ett hälsopolitiskt program för insatser mot skador genom yttre våld.

WHO har utarbetat en klassificering av sjukdomar, skador och dödsorsaker: ICD. Av denna klassificering kan förutom skadans medicinska natur också utläsas något om skadans tillkomstsätt. Exempelvis anges om skadan uppkommit av läkemedel, giftverkan, brännskada m.m.

Man kan också dela in skadorna med avseende på i vilken "miljö" de uppkommit. Den enkla indelningen i personskador i arbetslivet, personskador i trafiken och personskador i hem- och fritidsmiljön är praktisk, eftersom den knyter an till de skilda ansvars- och försäkringsförhållanden som föreligger.

2.2 Informationskällor om skador

I Sverige saknas det i dag ett offentligt statistiksystem som kontinuerligt och rikstäckande registrerar personskador i hemmen, i skolan eller under fritiden.

De mest omfattande statistiksystem som redovisar personskador är dödsorsaksstatistiken samt patientstatistiken från den slutna sjukhusvården.

Efter varje dödsfall skall ansvarig läkare utfärda ett dödsbevis med bl.a. diagnosuppgifter och, beträffande eventuella skador, även uppgifter om deras tillkomstsätt. I dödsorsaksstatistiken redovisas på grundval av innehållet i dödsbevisen bl.a. uppgifter om en eventuell skadas natur

och yttre orsak. Som klassificeringssystem används det tidigare omnämnda s.k. ICD-systemet.

Vid sjukhusen registreras också bl.a. diagnoser för patienter i den slutna vården samt en eventuell skadas natur och dess yttre orsak. Uppgifter ur detta register, huvudsakligen diagnosfrekvenser och vårdtider, har sammanställts i bokform och publicerats i "Sveriges officiella statistik" (SOS). I enlighet med statsmakternas beslut pågår nu en omstrukturering av patientstatistiken till att omfatta all offentlig, sluten vård och på sikt också all öppen vård. Uppgifter om olika skadetyper ur dessa patientdatabaser kan kanske utgöra en del av underlaget för det skadeförebyggande arbetet i samhället.

Även försäkringskassan registrerar en mängd uppgifter i anslutning till sjukanmälningar, men orsaken till sjukskrivningar registreras som regel inte.

Ett annat system som kan innehålla värdefulla uppgifter för den skadeförebyggande verksamheten är ULF — SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden. Denna undersökning genomförs årligen och omfattar ett representativt urval av den vuxna befolkningen. Flera av frågorna gäller hälsoförhållanden, som kan ha samband med skador.

Det finns också vissa statistiksystem för speciella slag av skador, exempelvis informationssystemet för arbetsskador (ISA) och systemet för vägtrafikolyckor med personskador. Vid personskador i arbetslivet skall arbetsgivaren göra arbetsskadeanmälan till försäkringskassan med uppgifter om skadans natur, händelseförlopp m.m. På liknande sätt rapporteras varje vägtrafikolycka med personskada till statistiska centralbyrån (SCB). En av de "vita fläckarna" när det gäller kunskapen om förekomsten av skador, händelseförlopp m.m. avser personskador i hemmet, i skolan och på fritiden. Försök till icke riksomfattande kartläggningar har dock gjorts. I Nordiska ministerrådets regi har man arbetat med att ta fram en enhetlig nordisk modell för skaderapportering.

I tre kommuner i Skaraborgs län har på initiativ av landstingets hälsovårdsenhet under ett antal år skett en systematisk och kontinuerligt registrering av alla skador, som krävt kontakt med någon vårdenhet. Sedan 1982 pågår i konsumentverkets regi en registrering av skador enligt en modifierad Skaraborgsmodell.

2.3 Förekomsten av skador

2.3.1 Skador som medför dödsfall

Under 1850-talet dog varje år ca 50 människor per 100 000 av befolkningen av olycksfallsskador. Under 1900-talets första decennium hade denna siffra sjunkit till 37. Därefter har tendensen varit svagt stigande så att det för närvarande inträffar ca 45 dödsfall per 100 000 av befolkningen till följd av olycksfallsskador. Det är alltså en felaktig föreställning att riskerna för att dö genom olycksfall har minskat kraftigt under det senaste seklet. Olycksfallsskador som helhet har genom åren utgjort dödsorsak i

ungefär samma utsträckning trots genomgripande förändringar i samhället. HS 90 projektet konstaterar i sin rapport "Att förebygga skador" att det klart framgår att antalet dödsfall och andra hälsomässiga konsekvenser av skadehändelser totalt sett inte har minskat i omfattning och betydelse i ett historiskt perspektiv.

Ser man till skada som dödsorsak är enligt HS 90-projektet en rimlig skattning att skadedöden för närvarande svarar för 4—5 % av den samlade dödligheten i landet. Av de ca 85 000 dödsfall, som inträffade under 1979, redovisades en skadediagnos som den avgörande dödsorsaken i drygt 4 % av fallen.

Fördelningen av dödsfallen på olika skadetyper har dock förändrats kraftigt sedan mitten av 1800-talet. På den tiden svarade drunkningsdöden för mer än hälften av alla dödsskadefallen. I dag handlar det om färre än 3 av 100 000 människor per år. Skadedöden i motortrafik, som ju inte fanns förrän runt sekelskiftet, svarar i dag för en tredjedel av alla dödliga skador. Antalet arbetsolycksfall med dödlig utgång har kontinuerligt minskat till ett par hundra per år. Drygt 2 000 personer avlider varje år genom olika typer av olyckor i hemmet och på fritiden. Det innebär att ungefär hälften av olycksfallen med dödlig utgång inträffar inom denna sektor.

De ca 4 000 människor, som varje år avlider till följd av skador, är ojämnt fördelade i åldrarna. I yngre åldersgrupper, där dödligheten är låg, svarar skadedöden för en betydande andel av den totala dödligheten. Skadedödsstatistiken visar att bland pojkar i åldern 5—14 år är skador ungefär lika vanliga som dödsorsak som alla övriga faktorer sammantagna. Bland män i åldern 15—24 år är skadedöden vanligare än alla övriga dödsorsaker. I högre åldrar är andelen skadedöda däremot ganska liten.

2.3.2 Andra skador

En bild av omfattningen av och karaktären på skadefall, som föranleder sjukhusvård, kan erhållas ur den s.k. slutenvårdsstatistiken. En del oklarheter i diagnosredovisningen från sjukhusvården försvårar möjligheterna att ställa samman och bearbeta uppgifter om skadevården vid sjukhus. I den underrapport som presenterats inom HS 90-projektet anges att fördjupade analyser visar att ca 10 procent av vårdvolymen vid sjukhusen ägnas åt vård av skadefall. Vidare påpekas i rapporten att en stor andel av resurserna vid de högspecialiserade och särskilt kostnadskrävande enheterna vid sjukhusen, t.ex. neuro- och thoraxkirurgiska kliniker samt ortopedisk-kirurgiska enheter och intensivvårdsenheter tas i anspråk för skadevård.

När det gäller de skador som behandlas inom den öppna vården saknas löpande och heltäckande registrering av den medicinska grunden för de ca 30 miljoner årliga besöken i den öppna hälso- och sjukvården. Undersökningar gjorda vid enskilda vårdcentraler visar dock att ca 15 procent av läkar- och sjuksköterskekontakterna i den öppna vården avser skadevård.

2.4 Förekomsten av skador inom arbetslivet och i trafiken

Det finns officiell statistik över olycksfall i arbetet sedan 1906. Från 1979 svarar arbetarskyddsstyrelsen för sammanställningen av statistiken över arbetsskador. Grundmaterialet för statistiken är uppgifter i arbetsskadeanmälningar. Anmälan omfattar bl.a. uppgifter om den skadade och dennes yrke, yrkesställning och arbetssituation samt om skadans art och omfattning. Den skall också innehålla en beskrivning av hur det gick till när skadan inträffade, vilka maskiner, redskap eller material som inverkade på händelseförloppet m.m.

År 1980 var antalet arbetsskador 149 516. Ca 78 % föranleddes av arbetsolycksfall, 12 % av arbetssjukdomar och 10 % av olycksfall på väg till och från arbetet. I 284 fall ledde arbetsskadorna till döden. Slakterier och järn- och stålgjuterier är de näringsgrenar som har den högsta arbetsskadefrekvensen. Fall utgör den vanligaste olyckstypen.

Ser man till fördelningen av händelser som orsakat dödsfall resp. arbetsolycksfall är hanteringsolyckorna (15 %), överbelastning av kroppsdel (14 %), kontakt med rörliga maskindelar, föremål m.m. (12 %) och fall på samma nivå (12 %) de vanligaste skadehändelserna. Bland dödsfallen är drygt 40 % olycksfall, där fordon eller fartyg varit inblandade.

Olyckorna i vägtrafiken krävde 1980 848 dödsfall. Antalet svårt skadade uppgick enligt statistiken över vägtrafikolyckor samma år till drygt 6 000 personer och lätt skadade till drygt 13 000. Frekvensen av skadorna har en mycket kraftig topp i åldrarna 14—25 år.

2.5 Förekomsten av skador inom hem-, fritids- och skolmiljö

Som tidigare nämnts är statistiken över skador som inträffar i hemmet, i skolan och under fritiden bristfällig. Om man från den totala statistiken tar bort skadehändelser, som hör till trafik- och arbetsskadeområdet, får man ett uttryck för skador som kan hänföras till hem- och fritidssektorn. HS 90 pekar i sin rapport på att det är uppenbart att en stor del av de dödliga skadehändelserna inträffar inom hem- och fritidssektorn. Men även mindre allvarliga skador, som inte leder till döden, uppkommer till stor del i hem- och fritidsmiljön. Undersökningar av bl.a. konsumentverket visar att nästan 80 % av skadade, som uppsöker den offentliga sjukvården för hjälp, blivit skadade i hemmet eller på fritiden. I HS 90 anges att uppskattningsvis 7 % av befolkningen skadas varje år i hemmet eller under fritiden så svårt att det medför kontakt med sjukvården.

Sammanställningar av statistik och särskilda studier i de nordiska länderna visar att 13 % av de nordiska ländernas befolkning varje år har kontakt med hälso- och sjukvården till följd av skador. Denna siffra motsvarar närmare 3 miljoner skadehändelser om året. Av dessa utgör 65 % skador i hem, i skola och på fritid, 21 % skador i arbetslivet, 7 % skador under transporter och 6 % speciella skadetyper.

HS 90 föreslår att skadestatistiken byggs ut i Sverige för att tillgodose

olika myndigheters behov av adekvat information om olycksfallsskador. Ett centralt system bör upprättas och därtill bör vissa insatser göras på lokal nivå. Enligt det förslag som HS 90 presenterar skall ett centralt rapporteringssystem omfatta förslagsvis tio procent av inträffade olycksfall.

I konsumentverkets regi drivs sedan 1982 ett projekt, "Ökad säkerhet", som har till syfte att kartlägga olycksmönstret i Sverige. Uppgifterna skall sedan kunna användas som underlag för konsumentverkets arbete. En undersökning, som omfattar ca 6 000 olycksfall i hem, i skola eller på fritiden, har nyligen publicerats[1]. Materialet omfattar även trafikolyckor. De som sökt sjukhusvård har tillfrågats om hur olyckan gick till dels i samband med besöket på akuten dels per telefon efter hemkomsten.

Som ett resultat av konsumentverkets delstudie upptäcktes bl.a. att olyckor var vanligare i vissa situationer än vad man kunnat vänta sig. Det visade sig t.ex. att oväntat många allvarliga olyckor skedde under skoltid, att ett stort antal ögonskador inträffade i samband med hobbyaktiviteter och att antalet cykelolyckor, som inte berodde på övriga trafikanter, var stort. Det visade sig också, vilket kanske var mindre anmärkningsvärt, att många äldre skadas allvarligt i sina dagliga göromål. Många olyckor bland äldre berodde på bristande snöröjning av trottoarer. En annan iakttagelse var att många små barn skadade sina fötter, när de skjutsades av föräldrarna.

Av KOV:s undersökning framgår att 15 % av olyckorna inträffar när man går (halkolyckor) och 8 % vid inomhuslek och lika stor andel vid utomhuslek. På fjärde och femte plats kommer boll- och lagsporter. Utförsåkning hamnar på sjätte plats. När det gäller slaget av produkter som medfört olyckor påpekas i rapporten att materialet är för begränsat för att man skall kunna peka ut annat än ganska vida produktgrupper såsom stegar, cyklar m.m.

De produkter som förorsakar flest skador är enligt KOV:s studie elektriska verktyg, fordon, trappor, bollar, skor, handverktyg, cyklar, dörrar, sängar och stolar.

2.6 Kostnader för olyckorna

En intressant men svår fråga är givetvis vad olyckorna inom hem-, skol- och fritidsmiljö kostar samhället i form av sjukvård, arbetsbortfall m.m. Åtskilliga beräkningar har gjorts av de samlade kostnaderna för sjukvård, försäkringsutbetalningar, produktionsförluster m.m. som uppkommer till följd av personskador. Kostnaderna består dels av direkta kostnader dels av indirekta. Till de direkta kostnaderna hör kontantersättning i form av sjukpenning samt ersättning för läkarvård, sjukhusvård m.m. Till de indirekta hör bl.a. kostnader och inkomstbortfall för den skadade, produktionsbortfall, arbetsvårdskostnader m.m. Kostnaderna varierar kraftigt beroende på var skadan inträffar, hur allvarlig skadan är samt hur gammal den skadade är.

[1] Increase safety. Accident Patterns in Sweden 1982-1984. Rapport PI Gem 1986:1.

År 1985 utgjorde hälso- och sjukvårdens andel av BNP 9,4 %. Landstingens totala kostnader för samtliga verksamhetsområden samma år uppgick till 96 miljarder kronor. Kostnaden för läns- och regionsjukhus utgjorde 52 % och kostnaden för primärvården 25 % av sjukvårdskostnaderna.

Beräkningar utförda av Spri (sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut) visar att en vårddag på en allmän kirurgisk avdelning kostar omkring 2 000 kr. På en barnmedicinavdelning uppgår kostnaden för vården till omkring 2 800 kr. per dag. Ett specialistläkarbesök på en kirurgavdelning kostar 700—800 kr. Ett besök på medicinmottagning kostar 600—700 kr. För ett besök hos distriktsläkare varierar kostnaden mellan 300 och 700 kr.

Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi (IHE) har i en studie — "Vad kostade 1982 års vägtrafikolyckor" — gjort beräkningar på kostnaderna för trafikolyckorna 1982. I studien beräknas vägtrafikolyckornas samhällskostnader i relation till andra sjukdomar eller sjukdomsorsaker samt hur kostnaderna förändrats över tiden.

Enligt IHE:s studie uppgick antalet svårt skadade till följd av 1982 års vägtrafikolyckor till cirka 14 000 medan antalet lindrigt skadade samma år var 32 500 personer. Med lindrigt skadade avses i studien personer som enbart behandlats i den öppna vården.

Enligt samma studie beräknas samhällets sjukvårdskostnader för en lindrigt trafikskadad person till ca 3 000 kr. För en svårt skadad person med övergående skador uppgår kostnaden till ca 17 500 kr.

Totala personskadekostnaderna (dvs. kostnaderna för sjukvård och bortfallen produktion) uppskattas till 5 800 kr. per person för lindrigt skadade och till 21 500 kr. för svårt men övergående skadade.

3 Gällande rätt

3.1 Inledning

I svensk rätt finns ingen samlad lagstiftning om produktsäkerhet. Det betyder inte att produktsäkerheten kan sägas vara ett eftersatt rättsområde. I själva verket finns det en ganska vidlyftig reglering, som tar sikte på att ge ett skydd mot produktskador. Bestämmelserna om produktsäkerhet är emellertid spridda på ett stort antal lagar och andra författningar. Det är fråga både om regleringar, som har till huvudsakligt syfte att ge ett produktskydd, och om lagstiftning, vars huvudinriktning är en annan än produktsäkerhet men som omfattar också en del bestämmelser vilka syftar till att ge ett skydd mot produktskador. Genomgången i det följande är summarisk och utan varje anspråk på fullständighet. Avsikten är bara att ge en allmän bild av det rådande rättsläget.

Man kan urskilja vissa huvudlinjer inom produktsäkerhetsrätten. En betydelsefull del av den återfinns inom vad som kan kallas konsumentskyddslagstiftningen.

Denna lagstiftning omfattar såväl marknadsrättsliga som civilrättsliga regleringar. Den följande framställningen inleds i avsnittet 3.2 med en översikt av den marknadsrättsliga regleringen såvitt den avser produktsäkerhet. Den civilrättsliga konsumentskyddslagstiftningen behandlas senare i framställningen, varom mera nedan.

En väsentlig del av produktsäkerhetsrätten utgörs av vad som kan kallas produktorienterad speciallagstiftning. Den behandlas i avsnitt 3.3. Det är fråga om regleringar, som var och en ger bestämmelser för hanteringen av produkter på ett speciellt produktområde. Regleringarna avser produktslag, som kan innebära särskilt stora skade- eller hälsorisker såsom livsmedel och läkemedel. De innehåller långtgående bestämmelser om olika former av kontroll och övervakning av tillverkning och distribution.

Arbetsmiljön är ett område som tilldragit sig stort intresse från lagstiftarens sida. Arbetsmiljölagstiftningen visar likheter med den produktorienterade speciallagstiftningen. Också arbetsmiljön är således föremål för en rad kontroller och en relativt ingående myndighetsövervakning. Arbetsmiljölagstiftningen är emellertid inte produktorienterad utan — i likhet med den marknadsrättsliga lagstiftningen — brukarorienterad.

Det är arbetstagarna som i sin verksamhet på arbetsplatserna skall beredas ett skydd mot bl.a. riskabla produkter. Arbetsmiljölagstiftningen behandlas i avsnittet 3.4.

Produktskyddet upprätthålls främst genom offentligrättslig reglering. Det är alltså företrädesvis samhälleliga organ som utifrån offentligrättsliga bestämmelser har att se till att människor inte kommer till skada vid befattning med produkter av olika slag. Också civilrätten fyller emellertid en funktion för produktsäkerheten. Som inledningsvis nämnts utgörs en del av konsumentskyddslagstiftningen av civilrättsliga regleringar såsom konsumentköplagen och konsumenttjänstlagen. Bl.a. dessa båda lagar har betydelse i produktsäkerhetssammanhang.

Civilrättsliga bestämmelser om t.ex. köp eller förvärv av tjänster träder i tillämpning vid tvister mellan avtalsparter och utgör alltså instrument för att lösa konflikter mellan enskilda. Reglerna syftar främst till att skapa balans eller rättvisa, om man så vill, i avtalsförhållanden. För avtalsbrott, t.ex. vid fel i försålt gods, finns vissa remedier. Fel hos en produkt kan inte sällan utgöra en skaderisk, som kan åtkommas i civilrättslig ordning. Förvärvare av en bristfällig och riskabel nyttighet har alltså vissa möjligheter att på civilrättslig grund kräva t.ex. att felet avhjälps eller att förvärvet hävs. På så sätt kan — på initiativ av den enskilde — risker för produktskador elimineras med hjälp av civilrättslig reglering. Möjligheterna att få ersättning för skador, som vållats av farliga produkter regleras inom produktansvarsrätten, som också befrämjar produktsäkerheten. Såväl konsumentköplagen och konsumenttjänstlagen som produktansvarsrätten behandlas i ett särskilt avsnitt, 3.5, om civilrättslig lagstiftning.

3.2 Marknadsrättslig lagstiftning

3.2.1 Marknadsföringslagen

Marknadsföringslagen (1975:1418), som trädde i kraft den 1 juli 1976, ersätter den tidigare gällande lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring. Den äldre lagen innehöll en allmän regel — en generalklausul — som gjorde det möjligt att meddela förbud för näringsidkare att vid marknadsföring av nyttigheter vidta reklamåtgärder eller andra handlingar, som genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörliga mot konsumenter eller näringsidkare. Den nya marknadsföringslagen upptar ett motsvarande stadgande om otillbörlig marknadsföring men omfattar därutöver också en regel, enligt vilken näringsidkare kan åläggas att vid marknadsföring av nyttigheter lämna information som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Lagen omfattar dessutom ett stadgande, som innebär att näringsidkare kan förbjudas att direkt eller via mellanhänder till konsumenter för enskilt bruk bl.a. saluhålla varor, som på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom. Reglerna om otillbörlig marknadsföring

och om information, 2 och 3 §§ i marknadsföringslagen, innefattar i viss mån frågor om produktsäkerhet och saluförbudsregeln i 4 § gör det i allra högsta grad. Dessa tre stadganden skall därför kommenteras i den följande framställningen, som också ger en översiktlig redogörelse för praxis, handläggningen av ärenden enligt marknadsföringslagen, tillsynen över förbud och ålägganden m.m.

I 2 § marknadsföringslagen stadgas att om en näringsidkare vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nyttighet företar en reklamåtgärd eller någon annan handling, som genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare, marknadsdomstolen kan förbjuda honom att fortsätta med förfarandet eller att företa annan liknande handling. Ett sådant förbud kan meddelas även den som är anställd hos en näringsidkare och annan som handlar på en näringsidkares vägnar samt var och en som i övrigt väsentligt har bidragit till handlingen.

Av förarbetena (prop. 1970:57) till lagen om otillbörlig marknadsföring framgår att regeln främst tjänar syftet att skydda konsumenterna mot marknadsföringsmetoder, som är vilseledande eller som på annat sätt försvårar för dem att träffa ett rationellt val mellan olika utbjudna varor och tjänster. Det grundläggande är alltså att det uppställs ett krav på vederhäftighet vid marknadsföring av nyttigheter. Generalklausulen är inte tänkt att användas som ett medel för produktkontroll. I specialmotiveringen till stadgandet i 2 § framhålls sålunda att förbud mot marknadsföringsåtgärder för en viss vara inte kan komma ifråga på grund av att varan i sig är av undermålig kvalitet eller inte uppfyller vissa säkerhetskrav eller av något annat skäl inte anses önskvärd på marknaden.

I regeln om otillbörlig marknadsföring hänvisas emellertid vad gäller otillbörlighetsbedömningen bl.a. till vad som är god affärssed. Hänvisningen markerar enligt förarbetena "att det nuvarande utomrättsliga normsystemet utgör en grundval för den fortsatta rättsbildningen på området". Vad som är god affärssed anses framgå av bl.a. Grundregler för reklam, som utgör en hederskodex på marknadsföringsområdet och som utarbetats inom Internationella Handelskammaren. Där uppställs vissa etiska normer för reklam, bl.a. sådana som tar sikte på säkerhet vid handhavandet av produkter. Särskild försiktighet från säkerhetssynpunkt skall iakttas beträffande reklam som riktar sig till barn och ungdom.

Man kan alltså säga att regeln om otillbörlig marknadsföring dock innefattar ett produktsäkerhetsmoment. Reklamframställningar får bl.a. inte vara utformade på sådant sätt att de kan leda till åsidosättande av normala säkerhetskrav. Denna aspekt på regeln i 2 § marknadsföringslagen har dock spelat en förhållandevis liten roll i marknadsdomstolens praxis. Ett fall, där säkerhetsaspekten på reklam kommit till klart uttryck, är domstolens beslut 1979:24. I en annons för ett kombinationserbjudande avseende rullbräden och jeans ansågs en illustration med en rullbrädesåkande pojke, som saknade viss säkerhetsutrustning, strida mot god affärssed. I beslutet hänvisades till artikel 12 i grundreglerna, där det bl.a. föreskrivs att reklam inte får innehålla bild eller beskrivning

av farlig verksamhet eller av situationer, där normala försiktighetsmått åsidosatts.

I 3 § marknadsföringslagen meddelas bestämmelser om informationsskyldighet — en skyldighet som bl.a. kan avse information om varors och tjänsters farlighet. Om en näringsidkare vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nyttighet underlåter att lämna information, som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt, kan marknadsdomstolen enligt 3 § första stycket ålägga honom att lämna sådan information. Åläggande av detta slag kan meddelas även den som är anställd hos en näringsidkare och annan som handlar på näringsidkarens vägnar. I 3 § andra stycket stadgas att ett åläggande får innehålla att informationen skall lämnas genom märkning på vara eller tillhandahållas i annan form på säljställe, lämnas i annonser eller andra framställningar som näringsidkaren använder vid marknadsföringen samt i viss form lämnas till konsument, som särskilt begär det.

Förarbetena till marknadsföringslagen (prop. 1975/76:34) innehåller bl.a. en del uttalanden om förhållandet mellan informationsregeln i 3 § och saluförbudsstadgandet i 4 §. Det understryks sålunda att det råder ett nära samband mellan åtgärder avseende företagens produktinformation och sådana åtgärder som rör företagens produktutformning. Det blir ofta en bedömningsfråga, vilka åtgärder som skall väljas. Risken för att konsumenten gör felbedömningar bör normalt kunna minskas genom förbättrad produktinformation, medan i andra fall produktens utformning eller sammansättning behöver ändras, heter det. Lagstiftningen om information — liksom om produktsäkerhet — bygger på förutsättningen att resultat i allmänhet skall kunna åstadkommas genom frivilliga överenskommelser samt utfärdande av riktlinjer, varom mera i avsnitt 3.2.2. Möjligheten att vidta tvingande åtgärder bör sålunda enligt förarbetena ses som ett komplement till denna verksamhet.

Regeln i 3 § om informationsplikt är generell. Undantag görs således inte för de specialreglerade områdena såsom t.ex. livsmedel och läkemedel. För de specialreglerade produktslagen finns visserligen åtskilliga bestämmelser som innebär att säljare är skyldiga att på visst sätt lämna upplysningar till konsumenterna. Bestämmelserna i fråga har emellertid ofta ett mer begränsat syfte än informationsregeln i marknadsföringslagen, framhålls det.

Marknadsdomstolen har under det decennium som informationsregeln gällt meddelat ett betydande antal beslut som innefattar informationsåläggganden. Åläggandena har dock endast i ringa mån berört produktsäkerhet. Tyngdpunkten i praxis har i stället legat på information som bedömts vara av ekonomiskt intresse för konsumenterna såsom prisuppgifter, brukskostnader m.m. Endast ett par av besluten om informationsåläggande kan således anses röra produktsäkerhet, bl.a. det tidigare nämnda beslutet 1979:24, där näringsidkaren ålades att vid marknadsföring av rullbräden upplysa om att brädet inte var avsett för barn under tolv år. Ytterligare ett fall av informationsåläggande med inriktning på produktsäkerhet refereras nedan vid redovisningen av tillämpningen av 4 § marknadsföringslagen.

Av ojämförligt störst betydelse från produktsäkerhetssynpunkt är i marknadsföringslagen saluförbudsregeln i 4 §. Där stadgas i första stycket att marknadsdomstolen kan förbjuda näringsidkare att till konsumenter för enskilt bruk saluhålla varor, som på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom. I den mån det behövs för att motverka att en vara som avses i första stycket saluhålls på sätt som där sägs, kan marknadsdomstolen enligt stadgandets andra stycke också meddela en sådan näringsidkare som i egenskap av tillverkare, importör eller annars saluhåller varan till annan näringsidkare förbud att fortsätta med detta. Förbud enligt första och andra styckena i 4 § kan meddelas inte bara näringsidkarna själva utan även dem som är anställda hos näringsidkare och andra, som handlar på näringsidkares vägnar. Enligt 4 § fjärde stycket kan förbud också meddelas inte endast vid saluhållande av varor utan — under motsvarande förutsättningar — även då nyttjanderätt till varor erbjuds mot ersättning eller då tjänster tillhandahålls mot ersättning. I stadgandets sista stycke anges att förbud enligt paragrafen inte får meddelas i den mån det i författning eller beslut av myndighet har meddelats särskilda bestämmelser om varan eller tjänsten med samma ändamål som förbudet skulle fylla.

Av förarbetena (prop. 1975/76:34 och 1984/85:213) kan utläsas bl.a. följande. Tvingande åtgärder enligt lagen skall tillgripas först då det visat sig omöjligt att genom frivilliga åtaganden från företagens sida kunna tillgodose väsentliga konsumentintressen. Förbud kan — som framgått — träffa såväl varor som tjänster och avse både försäljning och uthyrning av varor. Beslut om förbud riktas mot näringsidkare som erbjuder konsumenter varor och tjänster för enskilt bruk. Lagen behandlar emellertid efter en 1985 vidtagen lagändring inte bara detaljisters tillhandahållande av nyttigheter till privatpersoner utan även tillverkares, importörers och grossisters distribution av produkter till andra näringsidkare. Distribution kan alltså stoppas redan i tidigare led, om det behövs för att motverka att riskabla nyttigheter når ut till konsumenterna. För förbud krävs att nyttigheten i fråga medför risk för människors liv eller hälsa eller risk för skador på egendom. Därvid förutsätts att riskerna och de befarade skadeverkningarna är av viss betydenhet. Förbud kan inte komma i fråga för nyttigheter, som samhället får anses ha godtagit.

Enligt specialmotiveringen i prop. 1975/76:34 till 4 § skall skaderisken knyta sig till själva varans konstruktion eller utformning och vara så betydande att ett förbud inte uppenbart är ett alltför långtgående ingrepp. I vissa fall, heter det, torde det med hänsyn till varans särskilda beskaffenhet utan närmare utredning stå klart att varan medför sådan skaderisk, medan i andra fall ställningstagandet får grundas på provningar, rapporter om skadefall eller annan utredning. Till skillnad mot vad som gäller vid bedömning enligt 2 § av ifrågasatt otillbörlig marknadsföring skall omvänd bevisbörda inte tillämpas vid prövning enligt 4 §. Det är alltså sökanden som har att visa att en produkt är så riskabel att distributionen av den bör förbjudas. Bestämmelsen i 4 § skall inte vara tillämplig inom områden, som täcks av speciallagstiftning, och regeln i 4 § sista stycket syftar till att förebygga kompetenskonflikter mellan olika

myndigheter. Departementschefen påpekar i specialmotiveringen till regeln (prop. 1975/76:34), att det kan förekomma att en myndighet meddelat förbud mot t.ex. viss användning av en vara men inte kan hindra att den säljs. I sådana fall där specialregleringen har begränsad räckvidd bör hinder inte föreligga att meddela ett förbud enligt 4 §, framhålls det. Förbudet har ju då ett vidare ändamål än specialregleringen.

Marknadsdomstolen har till och med år 1986 meddelat inalles tjugo beslut, varigenom frågor om produktsäkerhet blivit föremål för materiell prövning, nämligen besluten 1977:10, 1978:8, 1978:11, 1978:16, 1979:5, 1979:6, 1980:2, 1980:8, 1981:12, 1981:18, 1981:23, 1981:24, 1982:5, 1982:7, 1982:20, 1982:22, 1983:21, 1984:2, 1986:1 och 1986:2. Det rör sig således om i genomsnitt ett par beslut om året. I samtliga fall är det KO som fört talan i domstolen och hans talan har undantagslöst gällt förbud mot saluhållande av varor. Något uthyrningsfall har alltså inte varit under bedömning och inte heller någon fråga om förbud mot tillhandahållande av tjänster. I tre av de tjugo fallen har KO:s talan ogillats (besluten 1978:8, 1978:16 och 1986:1). Skiljaktig mening har förekommit i två fall (besluten 1978:8 och 1982:7).

Produktsäkerhetsbesluten har avsett vitt skilda varor, men tyngdpunkten ligger otvetydigt på produkter som har med barn och ungdom att göra (utrustning för barn samt leksaker och liknande). Nio av de tjugo besluten kan således anses falla inom "barnsäkerhetsområdet". Av barnutrustning har förekommit bilbarnstol (1977:10), barnvagn (1980:2) och barnstol (1982:22). Besluten rörande leksaker och liknande har gällt slangbåge (1978:11), s.k. karatepinnar (1981:18), s.k., godisläppstift (1982:7), leksakstelefon (1982:20), s.k. magiskt ägg (1983:21) och docka (1986:1). Ytterligare en särskild produktgrupp låter sig utskilja, nämligen säkerhetsutrustning. Till denna kategori varor kan hänföras cykelbelysning (1978:8), brandvarnare (1980:8) samt brandsläckare (1981:24, 1984:2 och 1986:2). Övriga sex beslut har avsett s.k. dyrkpistol (1978:16), s.k. spegelset (1979:5), dekorationslampa (1979:6), trappstegar (1981:12), s.k. slipvirvel (1981:23) och bomullströja (1982:5).

En genomgång av besluten utifrån de skaderisker som varit under prövning visar på viss koncentration till brandskadeområdet. Exempel härpå är spegelsetet med ljusstakar som visade sig vara gjort av synnerligen lättantändligt material, brandvarnaren (vilken alternativt påstods vara otjänlig) som var så ineffektiv att man alls inte kunde utgå ifrån att den utlöste larm vid rök eller brand, brandsläckarna som bl.a. hade en generellt låg släckeffekt samt bomullströjan, vilken var mycket lättantändlig och i vilken en eldslåga snabbt kunde sprida sig. Inom barnsäkerhetsområdet har skaderiskerna hänfört sig till bl.a. fara för att produkten oavsiktligt fälls ihop med risk för allvarliga skador som följd (barnvagnen och barnstolen) samt fara för kvävning (godisläppstiftet, leksakstelefonen och det magiska ägget). En särställning inom området intar sådana "lekredskap" som har karaktär av primitiva vapen (slangbågen och karatepinnarna), vilka båda bedömts vara farliga. Ytterligare exempel på skaderisker är bilbarnstolen som inte höll fast barnet och lätt lossnade

från sina fästen, dekorationslampan som i huvudsak utgjordes av en föga hållfast glasflaska, innehållande en vätska som av produktkontrollnämnden betecknades som vådlig och som under vissa förhållanden kunde vålla t.o.m. dödsfall, trappstegarna som inte i tillräcklig utsträckning tålde belastning och som därtill var labila samt slipvirveln, varifrån under slipning stålpinnar kunde lossna och med kraft slungas mot t.ex. den slipandes ansikte och ögon med allvarliga skador som följd.

Som nämnts har KO:s förbudstalan ogillats i tre fall. Ett gällde cykelbelysningen, som påstods vara farlig med hänsyn till att den inte i enlighet med trafiksäkerhetsverkets bestämmelser blivit godkänd av statens provningsanstalt. Talan ogillades med hänvisning till att enbart det förhållandet att godkännande inte förelåg inte kunde tas till intäkt för att produkten var farlig. Det andra fallet gällde dyrkpistolen. Mot denna yrkades försäljningsförbud under åberopande av att saluhållande av den skapade en avsevärd risk för att pistolen kunde komma till användning som hjälpmedel vid inbrottsstölder. Domstolen framhöll att det för ett förbud krävs att skaderisken hänför sig till förvärvaren själv eller annan inom hans intressesfär. Att konsumenten skulle kunna missbruka en produkt till skada för andra är däremot ovidkommande, konstaterades det. Dyrkpistolen föll bl.a. därför utanför förbudsregelns tillämpningsområde. Det tredje fallet avsåg dockan, vars fyllning utgjordes av nötskal som påstods kunna framkalla allvarliga allergiska reaktioner. Domstolen fann ett saluförbud framstå som ett väl långtgående ingrepp med hänsyn till osäkerheten om i vilken omfattning barn kunde tänkas drabbas av allvarligare besvär och ogillade därför yrkandet om saluförbud. Domstolen ålade i stället — i enlighet med KO:s andrahandsyrkande — näringsidkaren att vid försäljning av dockan genom märkning och skyltning tydligt informera om dess fyllning och därav följande risk för allergiska reaktioner.

Marknadsföringslagen omfattar förutom de genomgångna stadgandena om otillbörlig marknadsföring, information och produktsäkerhet bl.a. också en del regler om förfarandet m.m. i marknadsföringsärenden. Enligt 5 § skall förbud eller åläggande enligt 2—4 § förenas med vite, om inte detta av särskilda skäl är obehövligt. I 10 § anges att fråga om förbud eller åläggande upptas efter ansökan, som görs av konsumentombudsmannen (KO). Beslutar KO för visst fall att inte göra ansökan, får ansökan dock göras av sammanslutning av konsumenter, löntagare eller näringsidkare eller, beträffande förbud enligt 2 §, av näringsidkare som berörs av handlingen. Beslut i fråga om förbud eller åläggande kan enligt 12 § omprövas, när ändrade förhållanden eller annat särskilt skäl föranleder det. Interimistiskt beslut om förbud eller åläggande kan också jämlikt 13 § meddelas, om särskilda skäl föreligger.

Som framgått är det marknadsdomstolen som har att besluta om förbud och ålägganden. Frågor om förbud och ålägganden kan emellertid enligt 14 och 15 §§ i fall som inte är av större vikt prövas även av KO genom förbuds- eller informationsföreläggande. Föreläggande innebär att den som antas ha företagit en handling, som avses i 2 eller 4 §, eller

som antas ha gjort sig skyldig till en underlåtelse, som avses i 3 §, föreläggs att, antingen omedelbart eller inom viss bestämd tid, vid vite godkänna ett förbud eller ett åläggande avseende handlingen eller underlåtenheten. Förelägganden, som godkänns inom den bestämda tiden, gäller som av marknadsdomstolen meddelade beslut.

Föreläggandeinstitutet har kommit till användning i ett stort antal fall, men förelägganden avseende just produktsäkerhet är inte särskilt vanliga. Endast i få fall har förelägganden avsett information rörande produktsäkerhet — ett av dem gällde miniskidor. Fallen av godkända saluförbudsförelägganden är fler. Sådana förelagda förbud har godkänts för bl.a. bilbarnstol, trappstegar, kaststjärna, brandsläckare, slipvirvel, bitkringla och leksakstelefon. Som uppräkningen av saluförbjudna produkter antyder har föreläggandena ofta haft karaktär av uppföljning av beslut om förbud, som tidigare meddelats av marknadsdomstolen. Föreläggandet angående bilbarnstolen gällde således en stol med beteckningen M 95 A och utfärdades någon tid efter det att marknadsdomstolen i beslutet 1977:10 förbjudit saluhållande av en bilbarnstol med beteckningen M 69 A. Genom utnyttjande av föreläggandeinstitutet har alltså försäljning kunnat förhindras av produkter, som mycket liknat sådana som marknadsdomstolen vid en tidigare prövning funnit vara farliga.

Tillsyn över att förbud och ålägganden verkligen efterlevs tillkommer KO. Uppkommer fråga om utdömande av ålagt vite, förs talan om detta enligt 17 § vid allmän domstol av KO. I fråga om vite, som förelagts av marknadsdomstolen på talan av annan än KO, får talan om utdömande föras även av denne andre.

3.2.2 Riktlinjesystemet

Konsumentverket (KOV) har bl.a. till uppgift att genom utfärdande av riktlinjer för företagen påverka utformningen av produkter och inriktningen av information vid tillhandahållande av nyttigheter. Detta framgår av förordningen (1976:429) med instruktion för KOV, där det i 3 § bl.a. anges att det särskilt åligger verket att utarbeta riktlinjer för företagens marknadsföring och utformning av varor, tjänster och andra nyttigheter. Verkets befogenheter är därvid inte begränsade till vad som ryms inom ramen för generalklausulerna i marknadsföringslagen.

Riktlinjerna har karaktär av rekommendationer och är alltså inte rättsligt bindande. De är inte förenade med några direkta sanktioner och kan därför inte tvinga näringsidkare att handla på sätt som står i överensstämmelse med dem. Om en näringsidkare inte följer riktlinjerna, kan KOV emellertid ta upp överläggningar med företaget i syfte att förmå det att följa dem. I sista hand kan KO väcka talan mot näringsidkaren hos marknadsdomstolen eller, i vissa fall, själva utfärda informations- eller förbudsföreläggande. Inte heller vid en eventuell rättegång inför marknadsdomstolen utgör riktlinjerna någon bindande norm. Vid domstolens bedömning blir således inte avgörande om näringsidkarens handlande avviker från en riktlinje utan om hans förfarande kan anses strida mot

marknadsföringslagens regler. Eftersom riktlinjerna ses som oförbindande rekommendationer, anses de inte kunna bli föremål för överklagande.

Att riktlinjerna inte är rättsligt bindande hindrar inte att de i praktiken kan vara ett effektivt styrmedel. Deras effektivitet beror bl.a. på att de kan anses ge uttryck för en sakkunnig och inom näringslivet väl förankrad uppfattning om vad som bör gälla beträffande information och produktutformning. Det finns därför ofta anledning räkna med att seriösa företag lojalt följer utfärdade riktlinjer. Till det kommer möjligheten för KO att vid åsidosättande av riktlinjerna väcka talan i marknadsdomstolen, något som kan tjäna som ett påtryckningsmedel på företagen.

Riktlinjerna utges i form av författningar i KOV:s egen författningssamling, KOVFS. Den materiella regleringen, de egentliga anvisningarna, omfattar ofta såväl regler om produktutformning som krav på viss information. I en riktlinjeförfattning anges också vad som händer om riktlinjerna inte följs. Uttryck som "skall" och "får inte" innebär att KOV anser det nödvändigt eller särskilt angeläget att innehållet efterlevs. Om en sådan riktlinje inte följs ingriper verket mot företaget i fråga. Står det i riktlinjer "bör" eller "bör inte", görs det en prövning i varje enskilt fall om ett åsidosättande av riktlinjen bör föranleda något ingripande.

Ursprungligen utgick man ifrån att innehållet i utfärdade riktlinjer skulle komma att bli ganska allmänt hållet. Utvecklingen har emellertid gått mot allt mer preciserade krav på företagen i fråga om information och produktutformning. Bakgrunden lär vara att näringsidkarna vill ha klara anvisningar för hur de skall bete sig. Riktlinjerna har visat sig få genomslagskraft i den mån de varit entydiga och preciserade.

Det finns ett nära samband mellan marknadsdomstolens praxis och KOV:s riktlinjer. Marknadsdomstolens beslut 1980:8 angående försäljningsförbud för en brandvarnare utgör exempel på ett beslut av domstolen, som delvis grundats på innehållet i en riktlinje. Marknadsdomstolens beslut 1982:7 och 1982:20 angående försäljningsförbud mot s.k. godisläppstift respektive leksakstelefon grundades bl.a. på en säkerhetsstandard för leksaker, vilken sedermera intagits i riktlinjer för säkerheten hos leksaker. Exempel finns alltså på både att marknadsdomstolen delvis grundat beslut på innehållet i riktlinjer och att riktlinjer kan sägas ha tillkommit som en följd av beslut av marknadsdomstolen. I övrigt får riktlinjerna sitt innehåll med ledning av uttalanden i förarbetena till marknadsföringslagen, interna branschregler, branschöverenskommelser m.m. Också sådant material som avgöranden av näringslivets opinionsnämnd och normer som framtagits genom internationellt samarbete, t.ex. standardiseringskommissionens standarder, kan utgöra rättskällor för riktlinjer.

KOV får kännedom om farliga produkter bl.a. genom anmälningar från enskilda konsumenter eller från t.ex. polismän, läkare m.m. Uppgifter i massmedia kan också föranleda ingripanden. Initiativ till förhandlingar kan även tas med anledning av resultat av varuprovningar, utredningar, skadestatistik m.m. I KOV:s databas har för perioden 1971—1981

under kodorden "säkerhet" eller "produktsäkerhet" registrerats inte mindre än 1 681 ärenden, varav 771 rörde risker för barn. En ärendeförteckning, som upptar de mest väsentliga produktområdena, ser ut på följande sätt:

sport, hobby och lek	501
möbler och armatur	135
redskap för vård av barn	108
kapitalvaror, husgeråd	106
övrig inredning för bostaden	106
hälsoprodukter och skönhetsvård	65
hemelektronik	37

Vissa av dessa ärenden har lett till att KOV genom branschöverenskommelser kunnat undanröja skaderisker. Förhandlingar mellan verket och ett enskilt företag kan resultera i att tillverkning eller försäljning av en produkt upphör eller att en vara får en från säkerhetssynpunkt mer tillfredsställande utformning. Förhandlingar förs företrädesvis med företag i grossist-, importörs- eller tillverkningsledet, något som visat sig vara mest effektivt.

Riktlinjer som ställer krav på viss säkerhetsbetingad produktutformning m.m. har utfärdats för bl.a. rullbräden, rid- och skidhjälmar, naturmedel, gasvarnare, vissa reflexer, brandvarnare, flytutrustning, vissa lim, golvbeläggningar, sugnappar, utlösningsbindningar, småbarnssängar, våningssängar, barnstolar, ytmaterial i bostäder och leksaker. De innehåller regelmässigt långtgående krav på produkternas konstruktion, dvs. detaljföreskrifter som produkterna måste uppfylla för att de skall få saluföras.

KOV:s riktlinjer har fått sin kanske största betydelse just vad gäller informationslämnande från företagens sida. Så innehåller t.ex. så gott som samtliga riktlinjer, som utfärdades före 1983, regler om information. Hälften av dessa riktlinjer innehåller informationskrav som tar sikte på produktsäkerhet. Regler om säkerhetsinformation finns ofta i sådana riktlinjer som i övrigt omfattar bestämmelser om från säkerhetssynpunkt lämplig produktutformning.

De producentpåverkande styrmedlen på konsumentpolitikens område och då i synnerhet KOV:s riktlinjeverksamhet har blivit föremål för en utvärdering av en statlig kommitté, riktlinjekommittén. Den konstaterar i sitt betänkande (SOU 1983:40) Konsumentpolitiska styrmedel — utvärdering och förslag bl.a. att man inom KOV och näringslivet numera vant sig vid systemet med riktlinjer. Efterlevnaden av riktlinjerna är tillfredsställande. De torde ha lika stor genomslagskraft som formellt bindande föreskrifter skulle ha haft, heter det.

3.3 Produktorienterad speciallagstiftning

3.3.1 Livsmedelslagstiftningen

Den grundläggande författningen på livsmedelsområdet är livsmedelslagen (1971:511), som innehåller de centrala bestämmelserna om livsme-

del. Den kompletteras av livsmedelsförordningen (1971:807) med ytterligare bestämmelser om livsmedels beskaffenhet, hantering m.m. Till denna reglering kommer föreskrifter av olika slag, som meddelas av livsmedelsverket.

Regler om livsmedels beskaffenhet ägnas ett särskilt avsnitt (5—7 §§) i lagen. Den grundläggande bestämmelsen innebär att livsmedel som saluhålls inte får vara skadligt att förtära, smittförande eller annars otjänligt till människoföda. Livsmedelstillsatser, dvs. ämnen som särskilt tillförs livsmedel, skall i allmänhet vara godkända för livsmedlet i fråga. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan föreskriva en bestämd sammansättning eller beskaffenhet (livsmedelsstandard) för livsmedel. I 2—6 §§ förordningen ges ytterligare bestämmelser om livsmedels beskaffenhet. Frågor om godkännande av livsmedelstillsatser prövas av livsmedelsverket, som också har att bestämma största tillåtna mängd tillsatser för en given mängd livsmedel. Livsmedelsverket har i övrigt att meddela föreskrifter om användningen av livsmedelstillsatser och om livsmedelsstandarder.

Hantering av livsmedel behandlas i 8—12 §§ lagen. Regleringen syftar till att förhindra att livsmedel förorenas eller blir otjänligt. Regeringen eller av regeringen bestämd myndighet kan för detta ändamål meddela föreskrifter om bl.a. användningen av varor, ämnen eller utrustning vid livsmedelshantering. Förbud mot eller villkor för hantering och införsel av livsmedel kan också meddelas. Lagens hanteringsregler kompletteras av en rad bestämmelser i förordningen (7—20 §§). Bestämmelserna tar bl.a. upp speciella regler för sådant som förpackningsmaterial, hanteringsutrustning, förvaring, import och transporter. Om dessa ämnen och ytterligare andra kan livsmedelsverket meddela detaljföreskrifter.

Lagen upptar också bestämmelser om märkning (13—15 §§). Färdigförpackat livsmedel skall i allmänhet vara märkt med uppgifter om bl.a. lämpligt förvaringssätt, hållbarhetstid och andra upplysningar av betydelse för konsumenterna.

Enligt 16 § lagen får livsmedel inte saluhållas bl.a. om det kan antas vara otjänligt till människoföda, om det tillförts ej godkänd livsmedelstillsats eller om det saknar föreskriven märkning. Distribution av hälsovådliga livsmedel kan alltså förbjudas.

Om tillsyn stadgas i 24—29 §§ lagen. Tillsynen över efterlevnaden av lagen och med stöd av lagen meddelade föreskrifter utövas centralt av livsmedelsverket. Länsstyrelsen utövar tillsynen inom länet och miljö- och hälsoskyddsnämnden inom kommunen. Tillsynsmyndigheterna får meddela vitessanktionerade förelägganden och förbud, som behövs för att uppnå efterlevnad av livsmedelsregleringen. De äger rätt till tillträde till livsmedelslokaler och får där göra undersökningar och ta prover. De har också rätt ta del av handlingar m.m. Det åligger polismyndighet att lämna den handräckning som behövs för utövande av tillsynen. Saluförbjudna livsmedel får omhändertas. De kan göras dugliga till livsmedel eller användas för annat ändamål eller förstöras genom tillsynsmyndigheternas försorg.

Saluförbud enligt 16 § är straffsanktionerade. Böter eller fängelse i högst ett år kan således ådömas den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot saluförbud eller mot t.ex. föreskrifter om hantering, märkning m.m. Varor som varit föremål för brott kan förklaras förverkade (30—32 §§ lagen).

Livsmedelslagen är — som framgått — en ramlag, som upptar de övergripande bestämmelserna om livsmedels beskaffenhet, hantering m.m. Mer konkreta och detaljerade bestämmelser finns i livsmedelsförordningen och i de föreskrifter som livsmedelsverket utfärdar. Föreskrifterna utgör ett viktigt styrmedel. De publiceras i verkets författningssamling SLV FS. Det meddelas i genomsnitt ett tjugotal föreskrifter per år. Dessa behandlar en mängd olika ämnen, bl.a. saluförbud.

Förbud mot saluhållande av livsmedel meddelas relativt ofta, bl.a. som ett resultat av livsmedelsverkets egen kontrollverksamhet. Förbud kan också meddelas efter anmälningar från t.ex. miljö- och hälsoskyddsnämnderna eller allmänheten. Ibland får verket rapporter om vådliga livsmedel från världshälsoorganisationen, WHO. Det finns ett internationellt samarbete på livsmedelsområdet.

Säljförbud har meddelats för bl.a. burkkonserverade livsmedel, som innehållit höga halter av tenn, kvicksilver eller histamin. Även livsmedel innehållande otillåtna färgämnen har saluförbjudits liksom förorenade livsmedel (bekämpningsmedelsrester). Redan vid misstanke om mycket allvarliga hälsorisker, t.ex. botulism som är livshotande, sänder man ut pressmeddelanden med uppmaningar till allmänheten att inte äta av det eventuellt farliga livsmedlet. Beslut om saluförbud meddelas alltid till press, radio och TV. Besluten får ofta stor publicitet.

Det är miljö- och hälsoskyddsnämnderna som ser till att saluförbjudna livsmedelsprodukter tas bort från butiker och serveringslokaler. Leverantörerna tar emellertid ofta självmant tillbaka saluförbjudna livsmedel från detaljisterna. Några allmänt begagnade, särskilt utarbetade rutiner för återtagande av vådliga livsmedel lär dock inte — såvitt bekant — finnas inom livsmedelsbranschen.

Livsmedelskontrollutredningen har år 1986 överlämnat ett betänkande (SOU 1986:25) Kontroll av livsmedel. I betänkandet föreslås bl.a. vissa förändringar av fördelningen av tillsynsansvaret mellan livsmedelsverket, länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Kontrollen skall decentraliseras och tillsynsorganisationen förstärkas, föreslås det.

3.3.2 Läkemedelslagstiftningen

Hanteringen av läkemedel regleras främst genom läkemedelsförordningen (1962:701) och kungörelsen (1963:439) om tillämpningen av läkemedelsförordningen (efter ändringar omtryckt i KK 1970:735).

Förordningen inleds med bestämmelser om vad som i författningen förstås med läkemedel. Det är i huvudsak fråga om sådana medel som är avsedda att lindra eller bota sjukdomar och som iordningställts i bruks-

färdigt skick. Från tillämpning av förordningen undantas bl.a. vissa naturmedel. Socialstyrelsen får föreskriva att förordningen skall tillämpas även på produkter, som enligt förordningen inte utgör läkemedel men som i fråga om egenskaper och användning står läkemedel nära.

Läkemedelskontrollen, som utövas av socialstyrelsen, sker på i huvudsak två sätt — genom krav på registrering av standardiserade läkemedel och krav på tillstånd för hantering av läkemedel.

Enligt 15 § förordningen får läkemedel i allmänhet inte försäljas utan att vara registrerat hos socialstyrelsen. Registrering får ske om ett medel är ändamålsenligt, av fullgod beskaffenhet och inte medför skadeverkningar, som står i missförhållande till den avsedda effekten. Det skall också vara försett med innehållsdeklaration och får inte ha en benämning, som är vilseledande (15 och 4—5 §§). Ett registrerat läkemedel skall fortlöpande kontrolleras av socialstyrelsen, som enligt 18 § förordningen har vittgående befogenheter för utövande av kontrollen.

Registrering av läkemedel kan återkallas, bl.a. om förhållanden som legat till grund för registreringen visar sig inte längre vara för handen (15 § 3 stycket förordningen). Vid upphävande av registrering inträder ett straffsanktionerat saluförbud. Straff kan sålunda enligt 20 § förordningen bl.a. ådömas den som saluhåller läkemedel i strid mot 15 §. Till förordningens regler om registreringsplikt anknyter vissa bestämmelser i tillämpningskungörelsen, vilket bl.a. anger vad som skall iakttas vid ansökan om registrering (15—23 §§). Sökanden skall bl.a. dokumentera medlets sammansättning samt egenskaper i olika hänseenden inklusive eventuella biverkningar.

I läkemedelsförordningen uppställs också krav på tillstånd för hantering av läkemedel. För yrkesmässig tillverkning krävs sålunda i allmänhet särskilt tillstånd liksom för införsel av läkemedel i landet. Även möjligheten att bedriva parti- och detaljhandel är kringgärdad med restriktioner (7—12 §§ förordningen). Detaljhandel får enligt lagen (1970:205) om detaljhandel med läkemedel bedrivas endast av staten eller juridisk person, i vilken staten har ett bestämmande inflytande. Vid själva handhavandet m.m. av läkemedel skall iakttas nödig aktsamhet och tillses att medlet inte åtkommes av obehöriga eller att det på annat sätt kan vålla skada (13 § förordningen). Den som tillverkar, saluhåller eller försäljer läkemedel utan att vara berättigad till det kan dömas till dagsböter, något som också gäller för den som åsidosätter nödig aktsamhet vid hantering av läkemedel. Läkemedel, som varit föremål för brott, kan förklaras förverkat (20 och 21 §§ förordningen).

Förutom läkemedelsförordningen och kungörelsen om tillämpningen av den finns ytterligare en del författningar, som reglerar läkemedel och sådana medel närstående produkter. Exempel på sådana författningar utgör förordningen (1963:654) om försäljning från apotek av alkoholhaltiga läkemedel och teknisk sprit m.m. (omtryckt i F 1977:304) samt lagen (1975:187) om kontroll av fabriksteriliserade engångsartiklar för hälso- och sjukvårdsändamål. Särregleringar finns också för naturmedel, som är avsedda för injektion — lagen (1981:50) med bestämmelser om vissa

medel avsedda för injektion — och för radioaktiva läkemedel, lagen (1981:289) om radioaktiva läkemedel. Särskilda regler om narkotiska läkemedel finns i bl.a. narkotikaförordningen (1962:704).

Hanteringen av läkemedel och sådana medel närstående produkter är — som framgått — föremål för en ingående kontroll. Förhållandet sammanhänger med produkternas speciella karaktär. Fel och misstag kan få mycket allvarliga följder. För att så långt möjligt förhindra skador av läkemedel har de båda branschorganisationerna LIF och RUFI (Läkemedelsindustriföreningen och Representantföreningen för utländska farmacevtiska industrier) i samråd med socialstyrelsens läkemedelsavdelning utarbetat instruktioner för företagens handläggning av reklamationer, indragningar och katastrofindragningar. Instruktionerna utgör ett föredömligt exempel på branschrutiner för återkallelseförfaranden i risksituationer.

Instruktionerna omfattar bl.a. ingående och detaljerade regler för handläggningen av reklamationer hos företagen. Det är fråga om en formaliserad handläggningsordning, med vars hjälp man effektivt skall kunna fånga upp och snabbt åtgärda produktfel och oväntade biverkningar. Resultaten av uppföljningar och sammanställningar av reklamationer skall kunna ligga till grund för beslut om indragningar.

Om indragningar av läkemedel finns särskilda instruktioner. De skall tillämpas, då det framkommit att ett läkemedel kan vålla skada eller olägenhet. Man räknar med fyra olika indragningsnivåer. Den första innefattar indragning av medlet från bl.a. egna lager och grossister, vid den andra tillkommer bl.a. apoteken, den tredje omfattar också sjukhusens förråd av läkemedel och den fjärde och sista nivån innefattar indragning från enskilda konsumenter, s.k. katastrofindragning.

Instruktionerna tillhandahåller detaljerade och mycket konkreta anvisningar för hur indragningar skall gå till. Vid katastrofindragningar skall meddelanden omedelbart gå ut till bestämda mottagare enligt en särskild förteckning, som upptar adresser och telefonnummer. Bl.a. socialstyrelsen, apoteken, läkarna samt press, radio och TV skall underrättas. Genom socialstyrelsens försorg skall tillses att radio och TV sänder en kommuniké. Meddelanden om indragningen sänds per telefon eller telex och bekräftas senare per brev. Via massmedia kan enskilda personer, som innehar det indragna medlet, uppmanas att kontakta läkare eller sjukhus för erhållande av nytt läkemedel eller lämnas anvisningar på nödvändiga motåtgärder. Alla åtgärder, som vidtas under en katastrofindragning, skall antecknas och sammanställas i en rapport.

Indragningar av läkemedel är långt ifrån ovanliga. Vanligtvis hänför sig emellertid indragningar till nivåerna ett t.o.m. tre. Katastrofindragningar är sällan förekommande.

Regeringen beslöt år 1983 att tillkalla en kommitté med uppdrag att se över läkemedelslagstiftningen. Kommittén, som antagit namnet 1983 års läkemedelsutredning, skall enligt sina direktiv bl.a. ta upp frågor om information om läkemedel och s.k. generisk förskrivning av läkemedel. Läkemedelsutredningen har avlämnat ett delbetänkande, (SOU 1984:82)

Apoteksbolaget mot år 2000, och kommer enligt uppgift att överlämna sitt slutbetänkande sommaren 1987.

3.3.3 Kemikalielagstiftningen

Kemikalieområdet regleras främst genom lagen (1985:426) om kemiska produkter. Lagen kompletteras av förordningen (1985:835) om kemiska produkter. Utöver dessa båda centrala författningar finns ytterligare en del förordningar, som bl.a. särskilt behandlar vissa speciella slag av kemiska produkter. Kemikalieinspektionen är den centrala tillsynsmyndigheten på området.

I 5—9 §§ lagen anges vissa skyldigheter vid hantering och import av kemiska produkter. Den som hanterar eller importerar en sådan produkt skall vidta åtgärder och iaktta försiktighetsmått, som behövs för att hindra eller motverka skador på människor eller i miljön. Det skall finnas tillfredsställande utredning om eventuella skaderisker och tillgång till erforderlig kemisk och toxikologisk kunskap hos kemiföretagen. Tillverkare, importörer och distributörer skall genom märkning eller på annat sätt lämna uppgifter av betydelse om sina produkter (produktinformation). Föreskrifter kan meddelas att vissa uppgifter om produkter och deras egenskaper, som kan behövas för att bedöma hälso- eller miljörisker, skall lämnas till en bestämd myndighet. Krav på förhandsanmälan avseende tilltänkt tillverkning eller import kan också uppställas (10 §).

Lagens regler kompletteras i förordningen med ytterligare bestämmelser om försiktighetsmått, bedömning av hälso- och miljöfarlighet, kunskapskrav och produktinformation (5—11 §§). Ett särskilt avsnitt i förordningen (12—15 §§) ägnas det av kemikalieinspektionen förda produktregistret. Kemiska produkter, som yrkesmässigt tillverkas i eller importeras till Sverige, skall med vissa undantag registreras i ett speciellt produktregister. Anmälan för registrering skall i allmänhet göras av tillverkaren eller importören.

Enligt lagen får föreskrivas tillståndstvång vad gäller hantering eller import av kemiska produkter. Om det är av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer förbjuda hantering eller import av en kemisk produkt (11—12 §§ lagen). Närmare bestämmelser om tillstånd m.m. finns i 17—25 §§ förordningen. Tillståndstvång gäller med avseende på bl.a. yrkesmässig distribution av livsfarliga eller mycket farliga produkter. Meddelat tillstånd kan återkallas bl.a. vid åsidosättande av föreskrifter eller villkor som förenats med tillståndet.

Den centrala tillsynen över tillverkare, importörer och leverantörer av kemiska produkter utövas av kemikalieinspektionen. Naturvårdsverket, arbetarskyddsstyrelsen och socialstyrelsen har också tillsyn över efterlevnaden av lagen i den mån den berör dessa myndigheters speciella ansvarsområden. Regional och lokal tillsyn utövas framför allt av länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Tillsynsmyndighet skall göra anmälan till konsumentombudsmannen om myndigheten fin-

ner talan om förbud enligt 2 § marknadsföringslagen påkallad mot marknadsföringen av en kemisk produkt (26 och 27 §§ förordningen).

Brott mot bl.a. i lagen angivna skyldigheter vid hantering och import av kemiska produkter kan föranleda ådömande av böter eller fängelse. Kemiska produkter, som varit föremål för brott, kan förklaras förverkade (20—22 §§ lagen).

Som nämnts finns en del förordningar, som särskilt reglerar vissa slag av kemiska produkter. Exempel på sådana författningar är förordningen (1985:836) om bekämpningsmedel, förordningen (1985:837) om PCB m.m., förordningen (1985:838) om motorbensin, förordningen (1985:839) om kadmium, förordningen (1985:840) om vissa hälso- och miljöfarliga produkter m.m. samt förordningen (1985:841) om miljöfarligt avfall. Författningarna behandlar produktslag som betraktas som generellt vanskliga och innehåller ofta bestämmelser som innebär att hantering och import inte får ske utan särskilt godkännande eller tillstånd. Inte sällan är också de slutliga brukarnas användning av produkterna kringgärdad av restriktioner. I vissa fall råder hanterings-, import- eller användningsförbud för produkterna.

Som framgått förs vid kemikalieinspektionen ett särskilt register över kemiska produkter, och det åligger kemiföretagen att till inspektionen anmäla sådana produkter för registrering. Produktregistret är ingen nyskapelse som tillkom i samband med 1985 års lagstiftning om kemiska produkter. Arbetet med att bygga upp ett centralt register över kemiska produkter påbörjades redan år 1976 av dåvarande produktkontrollnämnden. Produktregistret har tillkommit som en följd av svårigheterna att få grepp om och överblick över förekomsten av kemikalier i samhället. Ändamålet med registret är bl.a. att få ett underlag för identifiering av problem och behovet av åtgärder på kemiområdet.

I en första etapp av uppbyggnaden av produktregistret registrerades namnen på drygt 100 000 produkter, fördelade på ca 2 500 företag. Uppgifterna inskränkte sig ursprungligen till produktnamn, tulltaxenummer och företagsnamn. År 1979 utvidgades emellertid uppgiftsskyldigheten så att man för 13 000 s.k. baskemikalier fick en fullständig innehållsdeklaration och dessutom vissa uppgifter om användningssätt, mängder m.m. Denna andra etapp slutfördes år 1983. Då inleddes den tredje etappen i uppbyggnadsarbetet. När den är slutförd kommer det för samtliga produkter i registret att finnas uppgifter om deras klassificering, ingående hälsofarliga komponenter och haltangivelser för dessa, importerade eller tillverkade mängder, användningssätt samt produkternas funktion.

Kemikommissionen, som i sitt betänkande (SOU 1984:77) Kemikaliekontroll avlämnade förslaget till den sedermera av riksdagen antagna och nu gällande lagen om kemiska produkter, har i ett delbetänkande (SOU 1984:24) En bättre information om kemiska produkter föreslagit en ytterligare utbyggnad av produktregistret. Till detta förslag har regeringen ännu inte tagit ställning.

3.3.4 Fordonslagstiftningen

Bestämmelser om krav på fordons beskaffenhet och utrustning finns i fordonskungörelsen (1972:595). Den innehåller också regler för kontroll av fordon.

Grundregeln, 7 §, är att fordon får brukas i trafik endast om fordonet är tillförlitligt från säkerhetssynpunkt och i övrigt lämpligt för trafik. Denna övergripande regel kompletteras i 8—18 §§ av mer detaljerade bestämmelser om vad som krävs i fråga om motorfordon, dvs. bilar, motorcyklar och mopeder. Bestämmelserna omfattar bl.a. vissa allmänna konstruktionskrav, som kompletteras av specifika krav på utrustning vad gäller sådant som backspeglar, bromsar, körriktningsvisare, larmanordningar, lyktor, reflexanordningar m.m. Detaljbestämmelser av motsvarande slag finns även för bl.a. traktorer och motorredskap (19—20 §§), släpfordon och efterfordon (21—29 §§) samt cyklar (30 §).

Enligt 102 § har trafiksäkerhetsverket att besluta om de ytterligare föreskrifter som kan behövas vad gäller fordons beskaffenhet och utrustning. Verket skall därvid i vissa fall samråda med andra myndigheter såsom t.ex. arbetarskyddsstyrelsen.

Fordonskungörelsen innehåller också regler om kontroll av fordon. Det är fråga om dels en förhandskontroll, som skall företas innan fordon får tas i bruk, dels kontroll av fordon, som är i trafik. Regler avseende förhandskontrollen finns — förutom i fordonskungörelsen — även i bilregisterkungörelsen (1972:599).

Enligt 8 § bilregisterkungörelsen föreligger en registreringsplikt för bl.a. bilar och motorcyklar. Frågor om registrering prövas av länsstyrelsen efter ansökan av fordonets ägare. Till ansökningshandlingarna skall fogas bl.a. ett typintyg, dvs. ett intyg om att fordonet överensstämmer med visst typfordon, om sådant finns (10—12 §§ bilregisterkungörelsen). Fordon, som saknar typintyg, skall genomgå registreringsbesiktning. Om sådan besiktning stadgas i 36—47 §§ fordonskungörelsen. Vid registreringsbesiktningen skall undersökas om fordonet är i föreskrivet skick.

Typintyg utfärdas efter typbesiktning, som regleras i 55—64 §§ fordonskungörelsen. Även vid typbesiktning undersöks fordons beskaffenhet och utrustning samt fastställs sådana uppgifter som skall föras in i bilregistret. Typbesiktning kräver särskilt tillstånd av trafiksäkerhetsverket. Tillstånd kan lämnas inhemska fordonstillverkare och generalagenter för utländska tillverkare. Vid typbesiktningen skall undersökas om fordonet är i föreskrivet skick. Godkänns fordonet, tilldelas det en särskild typbeteckning, som omfattar visst ordningsnummer samt fordonets fabrikat och typ. Den som har tillstånd till typbesiktning får utfärda typintyg. Utfärdas typintyg för ett fordon skall det anses som om fordonet godkänts vid registreringsbesiktning. Typintyg innebär en försäkran att det fordon som tagits upp i intyget överensstämmer med det fordon som blivit godkänt vid typbesiktningen. Om ett fordon är försett med typintyg kan det, som framgått, registreras utan avställning.

Förhandskontroll innebär således att fordon inte får sättas i trafik förrän de blivit föremål för besiktning och godkännande. Vid typbesiktning finns ett inslag av självcertifiering. Certifieringen, utfärdande av typintyg, är förenad med viss kontroll. Hos den som har tillstånd till typbesiktning kan fordon av den typ som blivit besiktigad och godkänd tas ut för särskild undersökning. Om fordon i betydande omfattning avviker från typfordonet, kan förbud meddelas mot att typintyg utfärdas för dem. Tillstånd till typbesiktning kan också återkallas (61, 62 a och 56 §§ fordonskungörelsen).

Efterkontroll eller uppföljningskontroll av fordon sker i flera former. Den viktigaste kontrollformen är kontrollbesiktningen, som regleras i 74—89 §§ fordonskungörelsen. Kontrollbesiktning utförs av riksprovplats, som är AB Svensk Bilprovning. Om fordon vid besiktningen visar sig vara i trafiksäkert skick och uppfyller vissa miljökrav godkänns det. Är det däremot så bristfälligt att det inte kan användas utan uppenbar fara för trafiksäkerheten, meddelas körförbud för fordonet. Är bristerna mindre svåra, föreläggs fordonets ägare i stället att avhjälpa konstaterade brister och inom viss tid på nytt inställa fordonet för kontrollbesiktning.

Ytterligare kontroll av fordon i trafik sker genom s.k. flygande inspektion (91—96 §§ fordonskungörelsen). Sådan inspektion utförs av polisman eller bilinspektör direkt i trafikmiljön. Inspektion kan också företas hos försäljare, som driver handel med bilar, för kontroll av beskaffenhet och utrustning hos begagnade motordrivna fordon (98—100 §§ fordonskungörelsen). Sådana inspektioner utförs av bilinspektörer, som har rätt att få tillträde till lager- och försäljningslokaler för begagnade bilar. Körförbud och förelägganden kan utfärdas för bristfälliga fordon, som utbjuds till försäljning.

Fordonskungörelsen omfattar också vissa ansvarsbestämmelser. Böter kan ådömas bl.a. ägaren av ett motordrivet fordon, som brukas i strid mot meddelat körförbud. En fordonsägare kan också ådömas böter, om hans fordon brukas utan att det överensstämmer med de särskilda kraven på speciell utrustning m.m.

I fordonslagstiftningen använder man sig således av användningsförbud för att förhindra skadefall till följd av defekta produkter. Regler om säljförbud och återkallelse av trafikfarliga fordon saknas. Detta hindrar inte att trafiksäkerhetsverket genom kontakter och förhandlingar med bilföretagen i viss utsträckning får till stånd säkerhetsåtgärder även av detta senare slag.

På fordonsområdet finns särskild lagstiftning, som syftar till att förebygga att utsläpp från motordrivna fordon orsakar skada på människors hälsa eller på miljön. De grundläggande bestämmelserna finns i bilavgaslagen (1986:1386). Lagens regler kompletteras av bilavgasförordningen (1987:586).

Enligt 2 § lagen skall fordon vara så konstruerade och utrustade att de inte släpper ut avgaser och andra ämnen i större mängd än vad som kan godtas från hälso- och miljöskyddssynpunkt. I vissa fall ställs krav på

särskilt avgasgodkännande. Regeringen har i förordningen meddelat specificerade avgasreningskrav för bl.a. bilar av 1989 eller senare årsmodell (6—9 §§).

Det läggs ett ansvar på tillverkaren för att fordon uppfyller avgasreningskraven. Tillverkaransvaret gäller dels för enskilda fordon dels för en viss typ av fordon i dess helhet. Ansvaret för enskilda fordon regleras i 6 § lagen. Där anges att som villkor för avgasgodkännande gäller att tillverkaren gentemot fordonsägarna åtar sig att kostnadsfritt avhjälpa bristerna, om fordon vid kontroll visar sig inte uppfylla föreskrivna avgaskrav. Ansvaret är begränsat till fordon som vid kontrolltillfället inte körts mer än 8 000 mil och som inte är äldre än fem år. Tillverkarens åtagande skall enligt 12 § förordningen innebära att han gentemot bilägarna åtar sig ansvaret för att bilen blir satt i sådant skick att den kan lämnas utan anmärkning vid kontrollbesiktning, flygande inspektion eller annan myndighetskontroll.

Ordningen innebär att, om enskilda bilar vid t.ex. den årliga kontrollbesiktningen visar sig inte uppfylla fastställda krav, bilägarna med stöd av tillverkarens åtagande skall kunna få bristerna kostnadsfritt avhjälpta. Rättelseåtgärder vidtas då inte på grund av ingripande från någon myndighets sida utan på begäran av den enskilde fordonsägaren (prop. 1986/87:56 s. 11—13).

Tillverkarens ansvar för en viss fordonstyp i dess helhet regleras i 7 § lagen. Där stadgas att, om det beträffande avgasgodkända fordon av viss typ visar sig att föreskrivna krav på begränsning av utsläpp inte uppfylls i godtagbar utsträckning, myndighet skall förelägga tillverkaren att vidta de åtgärder som behövs för att bristerna skall avhjälpas. Sådant föreläggande får förenas med vite. Enligt förordningen får för kontroll så många representativa bilar som behövs väljas ut för särskild provning. Om medelvärdet av utsläppen av något ämne överstiger vissa bestämda gränsvärden eller om det finns andra brister som är väsentliga i avgashänseende, får naturvårdsverket förelägga tillverkaren att vidta särskilda åtgärder (15 §).

Tillverkaren blir i så fall enligt 16 § skyldig att i skälig omfattning vidta sådana åtgärder beträffande samtliga bilar av ifrågavarande typ att kraven uppfylls. Detta skall ske utan kostnader för den enskilde bilägaren. Skyldigheten gäller inte bilar, som körts mer än 8 000 mil eller som är mer än fem år gamla. Berörda bilägare skall genom tillverkarens försorg underrättas om föreläggande att avhjälpa brister (17 §).

Enligt motiven måste inte rättelseåtgärder alltid föregås av beslut av naturvårdsverket. I första hand bör frivilliga rättelseåtgärder vidtas av den ansvarige tillverkaren, framhålls det (prop. 1986/87:56 s. 10—11).

3.3.5 Lagstiftningen om elektrisk materiel

Kontrollen av elektrisk materiel grundas ytterst på lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar. Med elektrisk anläggning förstås i lagen anläggning med däri ingående särskilda föremål för produktion, upplagring, omformning, överföring, distribu-

tion eller nyttjande av elektrisk ström (1 §). Lagen omfattar således allt slag av elektrisk materiel, alltifrån produktionsanläggningar till el-artiklar, som används i t.ex. hushållen.

Lagen innefattar regler om bl.a. distribution av elektrisk ström och anger vem som bär ansvaret för eventuella skador till följd av el-distribution. Några direkta regler om el-säkerhet finns inte i lagen. I 15 § bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om bl.a. elektriska anläggningar, anordningar som är avsedda att anslutas till sådana anläggningar, elektrisk materiel eller elektriska installationer. Regeringen får överlåta åt förvaltningsmyndighet att meddela sådana föreskrifter. Med stöd av detta bemyndigande har regeringen utfärdat bl.a. förordningen (1957:601) om elektriska starkströmsanläggningar, elinstallatörsförordningen (1975:967) och förordningen (1977:585) om elektrisk materiel m.m.

Förordningen om elektrisk materiel m.m. gäller anordningar, avsedda att anslutas till starkströmsanläggningar, och elektrisk materiel, som är avsedd att användas i eller vid sådana anläggningar. Energiverket bemyndigas att föreskriva att sådan materiel inte får användas, innehas, saluföras, upplåtas eller förvärvas utan särskild förhandskontroll. Verket får också meddela andra föreskrifter, som är påkallade från säkerhetssynpunkt (1—4 §§).

Energiverket har i föreskrifter om kontroll av viss elektrisk materiel (STEV-FS 1985:4) föreskrivit obligatorisk provning, dvs. krav på förhandsgodkännande, för viss särskilt uppräknad materiel såsom teleteknisk utrustning, armatur och tillbehör, kyl- och värmeapparater, hushållsapparater och el-drivna verktyg. Provningsplikten gäller således främst elektrisk materiel för hem och hushåll. Den faktiska kontrollen utförs i allmänhet av Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten AB (SEMKO) som är riksprovsplats för el-materiel. Kontrollen utförs enligt av energiverket fastställda provningsbestämmelser, som i regel bygger på speciella standarder för elektrisk materiel.

Genom en särskild kungörelse (1981:1) om godkännande av viss materiel vid SEMKO har myndighetsuppgiften att besluta i kontrollärenden delegerats till materielkontrollanstalten. Av SEMKO godkänd materiel skall förses med s.k. S-märkning. S-märkningen, som är skyddad enligt kollektivmärkeslagen, visar alltså att produkterna blivit godkända för användning.

Den speciella provningsplikten — kravet på förhandsgodkännande — är i huvudsak begränsad till sådana elektriska produkter som hanteras av allmänheten. Tillsynen över starkströmsanläggningar och liknande utövas genom bl.a. besiktningar av energiverket eller av statens elektriska inspektion (SEI), som har en regional organisation. För elektrisk utrustning på arbetsplatserna har också arbetsmiljölagstiftningens regler om säkerhet betydelse. Även produkter som är underkastade den speciella provningsplikten kan vara yrkesmässig utrustning, t.ex. eldrivna verktyg. På sådana produkter kan ställas krav från flera myndigheters sida.

I viss utsträckning har krav från olika myndigheter arbetats in i de

provningsbestämmelser som energiverket fastställer för SEMKO. Som nämnts utgår provningsbestämmelserna i övrigt ofta från standarder, som i allmänhet är harmoniserade. Harmoniserade standarder beslutas i internationell samverkan, t.ex. inom Comité Européen de Normalisation Electrotechnique (CENELEC), och gäller utan undantag i många länder. I vissa fall tillåts dock nationella avvikelser från internationella standarder. Svenska standarder för elektrisk materiel innehåller i viss utsträckning sådana avvikelser.

Kontrollverksamheten hos SEMKO utövas bl.a. genom s.k. typprovning. Något eller några exemplar av en produkt, som kräver godkännande, blir föremål för olika slag av prov. Provningen kan resultera i att produkten blir typgodkänd och alltså får säljas på marknaden. De exemplar av produkten, som bjuds ut till försäljning, skall överensstämma med det typgodkända exemplaret.

Det åligger SEMKO att i skälig omfattning kontrollera att på marknaden förekommande el-produkter verkligen överensstämmer med det efter typprovning godkända utförandet. Detta sker genom s.k. typefterkontroll eller marknadskontroll. Från svenska tillverkare och ombud för utländska tillverkningsföretag rekvireras exemplar av godkända produkter för typefterkontroll. Vid sådan kontroll uppdagas ibland olovliga konstruktionsändringar. Även fabrikationsfel förekommer.

Typefterkontrollen avser materiel som typgodkänts. Vid kontroller upptäcks emellertid ibland också produkter som kräver godkännande, men som saluförs utan att vara godkända. Det inträffar att inte godkända produkter är försedda med S-märke. SEMKO bedriver förutom typefterkontroll även viss tillverkningskontroll samt frivillig provning av materiel, som inte kräver godkännande.

Regleringen avseende el-materiel, som faller inom det godkännandepliktiga området, innebär att distribution av riskabla produkter kan förhindras. Produkter, som inte blivit typgodkända, får över huvud inte saluhållas och meddelade godkännanden kan upphävas med säljförbud som följd. Att godkännanden upphävs händer inte så sällan.

SEMKO har alltså legala medel att förhindra distribution av el-artiklar. Däremot saknar man möjligheter att med stöd av lagregler framtvinga återkallelse av farliga produkter. Det hindrar inte att SEMKO faktiskt kan få till stånd återkallelser. Vid behov kan SEMKO gå ut med annonser och varna konsumenterna för att använda en viss produkt. Detta instrument kan begagnas som ett påtryckningsmedel på företagen, som dock oftast självmant initierar återkallelser. Också vid helt frivilliga återkallelseförfaranden medverkar emellertid SEMKO aktivt i uppläggningen och genomförandet av dem. Man har hos SEMKO utarbetat rutiner för återkallelseförfaranden, som förefaller fungera väl. SEMKO:s verksamhet med avseende på återkallelser är ganska betydande.

Beträffande frågan om viss anpassning av den svenska elsäkerhetskontrollen till vad som gäller inom EG enligt det så kallade lågspänningsdirektivet (LVD) hänvisar vi till den redogörelse vi lämnar i avsnittet 5.1.5.

3.3.6 Viss annan lagstiftning

Förutom de i avsnitten 3.3.1 t.o.m. 3.3.5 i korthet genomgångna regleringarna finns ett betydande antal författningar, som särskilt reglerar vissa slag av produkter. Ändamålet med författningarna skiftar och endast vissa av dem kan sägas röra produktsäkerhet. I det följande lämnas några exempel på författningar, som bl.a. syftar till att förhindra produktskador.

I lagen (1975:69) om explosiva och brandfarliga varor bemyndigas regeringen att i fråga om sådana varor meddela föreskrifter, som gäller bl.a. tillverkning, handel, hantering och införsel eller som i övrigt är påkallade från säkerhetssynpunkt. Regeringen får överlåta åt förvaltningsmyndighet att meddela sådana föreskrifter. Närmare föreskrifter om explosiva varor finns i förordningen (1949:341, omtryckt i F 1977:361) om explosiva varor. Brandfarliga varor regleras närmare i förordningen (1961:586, omtryckt i F 1984:196) om brandfarliga varor.

Lagen omfattar utöver det inledande bemyndigandet en regel om att myndigheter för tillsyn över efterlevnaden av regleringen om explosiva och brandfarliga varor har rätt att få tillträde till bl.a. lokaler, där sådana varor tillverkas, förvaras, hanteras eller saluhålls. I lagen ges också vissa straffbestämmelser.

Mer konkreta och detaljerade bestämmelser om explosiva varor finns, som sagts, i förordningen (1949:341) om explosiva varor. Förordningen inleds med bestämmelser om vad som förstås med explosiva varor. I 2 kap. behandlas tillverkning, som med vissa undantag inte får ske utan tillstånd av länsstyrelsen. Också om förpackning och märkning av explosiva varor finns bestämmelser. Bl.a. krävs att ytterförpackning till sådana varor skall vara märkt så, att varornas egenskap av explosiv vara tydligt framgår. För handel med explosiva varor råder tillståndstvång. Tillstånd till sådan handel meddelas av polismyndighet.

I 5 kap. ges bestämmelser om innehav, förvärv och förvaring av explosiva varor. För innehav krävs i allmänhet tillstånd. Överlåtelse får ske endast till den, som är berättigad att förvärva explosiva varor. Förvaring av explosiva varor är kringgärdad med en rad säkerhetsbestämmelser avseende maximala kvantiteter m.m. Även för transporter av explosiva varor finns bestämmelser, och import av sådana varor kräver tillstånd.

Det är sprängämnesinspektionen, som bl.a. har att meddela ytterligare föreskrifter om explosiva varor. Den allmänna tillsynen över efterlevnaden av gällande bestämmelser utövas av länsstyrelsen med biträde av polismyndighet. Sprängämnesinspektionen medverkar vid tillsynen. Tillsynsmyndigheterna har vittgående befogenheter vid utövande av tillsynen. Sprängämnesinspektionen har också vidsträckt befogenhet att meddela föreskrifter, som är påkallade från säkerhetssynpunkt.

Detaljbestämmelser om brandfarliga varor finns i förordningen (1961:568) om brandfarliga varor. Särskild försiktighet skall iakttas av den som tar befattning med sådana varor. För förvaring, hantering, transport och försäljning av brandfarliga varor krävs i allmänhet till-

stånd eller anmälan. Det är sprängämnesinspektionen som har att meddela erforderliga föreskrifter i fråga om brandfarliga varor. Inspektionen har också att utöva tillsyn över efterlevnaden av regleringen avseende sådana varor.

Det finns särskilda bestämmelser om förvaring av brandfarliga varor. Speciella krav ställs på bl.a. behållare för förvaring av brandfarlig gas eller vätska. Tillstånd behövs för förvaring av större mängder brandfarliga varor. För yrkesmässig tillverkning av sådana varor krävs tillstånd. Även för transporter finns särskilda bestämmelser liksom för försäljning. Yrkesmässig försäljning, t.ex. vid bensinstationer, kräver i allmänhet tillstånd. I ordningsföreskrifter ställs krav på märkning på behållare, som innehåller brandfarlig gas eller vätska.

Lagen (1977:292) om tillverkning av drycker m.m. samt lagen (1977:293) om handel med drycker innehåller bestämmelser, som uppställer restriktioner vad gäller tillverkning av och handel med spritdrycker. Reglerna syftar bl.a. till att förhindra alkoholskador. Samma syfte har lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker. Även marknadsföringen av tobaksvaror är särskilt reglerad. Enligt lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror skall med hänsyn till de speciella hälsoriskerna särskild måttfullhet iakttas vid marknadsföringen av sådana varor. Lagen (1975:1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror innehåller speciella krav på märkning av tobaksprodukter.

Skjutvapen av olika slag är föremål för särskild reglering. Enligt vapenlagen (1973:1176) krävs bl.a. tillstånd för innehav av skjutvapen och för förvärv av ammunition. Också handel m.m. med skjutvapen m.m. är kringgärdad av restriktioner. Till lagens bestämmelser ansluter vapenkungörelsen (1974:123). Stickvapen såsom stiletter är också särskilt reglerade, nämligen i förordningen (1959:312) om förbud mot innehav av vissa stiletter m.m. Syftet med vapenlagstiftningen är främst att förhindra missbruk av produkterna i fråga, men regleringen berör även produktsäkerhet i mer vedertagen mening.

Foder, dvs. varor som är avsedda att användas för utfodring av djur, regleras i lagen (1985:295) om foder. Foder får inte ha sådan sammansättning eller beskaffenhet i övrigt att det är skadligt eller annars otjänligt för djur eller att det gör livsmedel från djur, som utfodrats med fodret, skadligt eller otjänligt som människoföda. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, lantbruksstyrelsen kan förbjuda eller uppställa villkor för import, tillverkning, försäljning, användning eller annan hantering av foder i den mån det behövs med hänsyn till människors eller djurs hälsa.

Det är lantbruksstyrelsen som har att utöva tillsynen över efterlevnaden av lagen och med stöd av lagen meddelade föreskrifter. Tillsynsmyndigheten har vittgående befogenheter vid utövande av tillsynen. Den får meddela erforderliga förelägganden och förbud, vilka kan förenas med vite. Lagens bestämmelser är i övrigt straffsanktionerade.

Lagen kompletteras av förordningen (1985:879) om foder. Förord-

ningen innehåller bl.a. bemyndiganden för lantbruksstyrelsen att utfärda närmare föreskrifter i olika hänseenden.

3.4 Arbetsmiljölagstiftningen

De grundläggande författningarna på arbetarskyddsområdet är arbetsmiljölagen (1977:1160) och arbetsmiljöförordningen (1977:1166). Denna reglering kompletteras av utfyllande föreskrifter, som meddelas av arbetarskyddsstyrelsen.

I 1 kap. arbetsmiljölagen anges lagens tillämpningsområde. Den gäller med vissa undantag för varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för arbetsgivares räkning. Lagen är därtill också i väsentliga hänseenden tillämplig på vissa kategorier av elever, vårdtagare och värnpliktiga, som betraktas som arbetstagare.

Arbetsmiljöns beskaffenhet behandlas i 2 kap. Krav ställs bl.a. på att arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Arbetsförhållandena skall anpassas till människans förutsättningar. Kapitlet upptar i övrigt vissa grundläggande krav såvitt gäller bl.a. arbetslokaler, maskiner, redskap samt ämnen, som kan föranleda ohälsa eller olycksfall. Personlig skyddsutrustning skall vid behov tillhandahållas av arbetsgivaren.

I 3 kap. om allmänna skyldigheter finns bestämmelser om skyddsansvar. Det åligger arbetsgivaren att vara verksam för att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetet. Även arbetstagarna skall medverka till att åstadkomma en tillfredsställande arbetsmiljö. Skyddsansvaret åvilar emellertid inte bara arbetsgivare och arbetstagare. Sådant ansvar har också de som tillhandahåller arbetsgivarna maskiner, redskap, ämnen m.m. Tillverkare, importörer och distributörer skall alltså se till att anordningar och ämnen inte medför risker för skador, då de avlämnas på arbetsplatserna för att där tas i bruk. Behövliga anvisningar för hanteringen liksom varningsmärkning skall medfölja utrustning m.m.

Enligt 3 kap. 12 § kan föreskrivas att arbetsprocesser, arbetsmetoder, anläggningar, tekniska anordningar och ämnen får tas i bruk endast efter tillstånd eller godkännande (förhandsprövning). Tillstånd och godkännande kan förenas med villkor. Föreskrifter kan också i övrigt meddelas om kontroll, provning och fortlöpande tillsyn av tekniska anordningar. Även märkningsföreskrifter kan utfärdas. Om det är av särskild betydelse från skyddssynpunkt, kan föreskrivas direkt förbud mot att använda bl.a. tekniska anordningar och farliga ämnen (3 kap. 14 §). Lagen medger alltså utfärdande av användningsförbud.

6 kap. omfattar regler för samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. De skall tillsammans bedriva en organiserad skyddsverksamhet. På varje arbetsplats av någon betydenhet skall finnas skyddsombud, som utses bland arbetstagarna. På större arbetsplatser skall finnas en skyddskommitté. Skyddsombuden företräder arbetstagarna i skyddsfrågor och har för detta ändamål utrustats med speciella befogenheter. Vid omedel-

bar och allvarlig fara för arbetstagares liv eller hälsa kan ett skyddsombud under vissa betingelser bestämma att pågående arbete skall avbrytas i avvaktan på yrkesinspektionens ställningstagande.

Tillsynen över efterlevnaden av lagen och med stöd av lagen meddelade föreskrifter regleras i 7 kap. Tillsynen utövas av arbetarskyddsstyrelsen och — under dess överinseende och ledning — yrkesinspektionen, som har en regional organisation. Tillsynsmyndighet har rätt att erhålla behövliga upplysningar, handlingar m.m. Den skall ha tillträde till arbetsplatser och får där göra undersökningar och ta prover. Det åligger polismyndighet att vid behov lämna tillsynsmyndigheten handräckning. Arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen får meddela förelägganden och förbud, som behövs för att lagen eller meddelade föreskrifter efterlevs.

I 8 kap. finns regler om ansvar. Till böter eller fängelse döms den som bryter mot förelägganden eller förbud i den mån de inte är förenade med vite. Ansvar kan också ådömas bl.a. den som bryter mot föreskrifter om förhandsgodkännande eller mot användningsförbud. Anordningar och ämnen, som använts i strid mot användningsförbud, kan förklaras förverkade.

Arbetsmiljöförordningen tillhandahåller regler om anmälningsskyldighet för arbetsgivaren vid bl.a. inträffade arbetsolycksfall. I förordningen finns också detaljbestämmelser om den lokala skyddsverksamheten (6—14 §§) liksom om tillsynsverksamheten (15—17 §§). I 18 § bemyndigas arbetarskyddsstyrelsen att meddela föreskrifter om bl.a. förhandsprövning, användningsförbud m.m. Det är alltså arbetarskyddsstyrelsen, som har att meddela föreskrifter, som kompletterar arbetsmiljölagen. Förordningen innehåller slutligen vissa bestämmelser om ansvar m.m. (19—22 §§).

Möjligheten att meddela föreskrifter i olika hänseenden är ett väsentligt styrmedel på arbetarskyddsområdet. Föreskrifter meddelas i form av författningar, som publiceras i arbetarskyddsstyrelsens författningssamling, AFS.

Krav på förhandsprövning av bl.a. tekniska anordningar och farliga ämnen kan ställas genom utfärdande av föreskrifter. Denna möjlighet till förebyggande säkerhetskontroll har begagnats i relativt stor utsträckning. Ordningen innebär att arbetarskyddsstyrelsen kan påverka produktutformningen vad gäller t.ex. maskiner och redskap. Genom föreskrifter kan också beslutas efterbesiktning eller periodiskt återkommande besiktningar av produktionsutrustning. Fortlöpande tillsyn över tekniska anordningar m.m. kan även föreskrivas liksom märkningsskyldighet.

Direkta förbud mot användning av en viss anordning eller visst ämne meddelas sällan. Befogenheten att meddela användningsförbud har främst betydelse som ett påtryckningsmedel för att förmå leverantörer att hålla en önskvärd säkerhetsnivå på bl.a. utrustning för industrin. Förhandlingar om ändrad utformning, kompletterande skyddsanordningar eller liknande förs med både arbetsgivare och leverantörer. Sådana för-

handlingar resulterar ofta i uppgörelser, som innebär att man uppnår det eftersträvade resultatet.

Arbetarskyddsstyrelsens och yrkesinspektionens befogenhet att meddela förelägganden och förbud för att genomdriva att arbetsmiljölagens regler och meddelade föreskrifter verkligen efterlevs utnyttjas i inte ringa omfattning. Man räknar med att det varje år utfärdas mellan 200 och 300 förelägganden eller förbud.

Arbetarskyddsstyrelsen svarar för ett inom arbetarskyddet uppbyggt informationssystem om arbetsskador, kallat ISA. Syftet med ISA, som startades år 1979, är bl.a. att skapa underlag för arbetarskyddets skadeförebyggande uppgifter. Detta sker genom insamling och bearbetning av uppgifter om inträffade arbetsskador. Uppgifterna hämtas från den arbetsskadeanmälan, som arbetsgivare skall skicka in till försäkringskassan i fall av arbetsskada. (8 kap. 1 § 2 st. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring). På grundval av insamlat material producerar statistiska centralbyrån (SCB) arbetsskadestatistik, som publiceras inom ramen för Sveriges officiella statistik.

Av arbetsskadestatistiken kan utläsas omfattningen av arbetsskador i landet. Det årliga antalet arbetsskador är av storleksordningen 150 000. Statistiken ger upplysning om bl.a. huvudsaklig skadehändelse och yttre skadefaktor liksom om fördelningen av olycksfall mellan olika åldersgrupper, näringsgrenar m.m. Skadornas art finns också angivna. Med hjälp av materialet kan man fånga upp allvarliga skaderisker och vidta adekvata, skadeförebyggande åtgärder.

3.5 Civilrättslig lagstiftning

3.5.1 Allmänt om civilrätten

Civilrättsliga bestämmelser tar sikte på att reglera förhållandet mellan enskilda, t.ex. konflikter mellan säljare och köpare. Karaktäristiskt för civilrätten är att den vinner tillämpning först om någon enskild åberopar den. Den utgör alltså inte, såsom t.ex. marknadsföringslagen eller den produktorienterade speciallagstiftningen, något styrmedel för offentliga organ.

Civilrätten syftar i stället huvudsakligen till att skapa rättvisa eller balans mellan motstående parter. Detta hindrar inte att civilrättsliga bestämmelser på olika sätt rent faktiskt kan ha betydelse för produktsäkerheten. I den mån en säkerhetsbrist hos en produkt utgör ett fel i köprättslig mening, kan köparen av den defekta produkten vinna rättelse genom talan vid allmän domstol under åberopande av civilrättsliga bestämmelser. Också skador, som uppkommer till följd av defekter hos produkter, kan bli ersatta med hjälp av civilrättsliga regler.

För att vinna rättelse eller få ersättning krävs som nämnts initiativ från den enskildes sida, något som kan sägas begränsa civilrättens betydelse för produktsäkerheten. I den mån många använder sig av de civilrättsliga

reglerna för att få sin rätt, kan dock civilrätten befordra produktsäkerhet. Också själva möjligheten till talan vid allmän domstol om t.ex. hävning av köp eller skadestånd kan ha skadepreventiva verkningar. Företagen måste inför risken att drabbas av anspråk från t.ex. konsumenternas sida söka se till att deras produkter i görligaste mån inte medför skaderisker.

I förevarande sammanhang knyter sig intresset främst till den köprättsliga regleringen, alltså bl.a. lagen (1905:38 s. 1) om köp och byte av lös egendom (köplagen).

Köplagen tillhandahåller bestämmelser om säljares och köpares rättigheter och skyldigheter vid köp och byte av lös egendom, dvs. i huvudsak lösa saker. Den gäller såväl vid transaktioner mellan näringsidkare som — med vissa undantag varom mera i avsnitt 3.5.2 — då en enskild konsument köper något av en detaljist. Köplagen är emellertid dispositiv. Det innebär att lagens regler blir tillämpliga endast för det fall att inte annat blivit avtalat mellan säljare och köpare eller får anses ha blivit avtalat mellan dem. Också handelsbruk eller annan sedvänja kan ha försteg framför lagens bestämmelser. Man kan säga att köplagens detaljerade och precisa regler för vad som skall gälla i olika situationer får betydelse endast i den mån inte några andra normer — vare sig i form av t.ex. avtalsvillkor eller oskrivna branschregler — finns att tillgå.

I 42—54 §§ köplagen finns regler om fel eller brist i godset. Bestämmelserna innebär bl.a. att köparen vid fel i godset kan ha rätt att häva köpet. I så fall skall såväl säljaren som köparen lämna tillbaka vad han erhållit till motparten. Köparen kan också begära avdrag på köpeskillingen eller i vissa fall gillt gods, dvs. utbyte av den felaktiga produkten mot en felfri vara av samma slag som den felaktiga. Köparen kan därtill under vissa betingelser ha rätt till skadestånd av säljaren.

Vad som utgör fel i försålt gods anges inte i lagen. Frågan om fel föreligger får avgöras utifrån vad som blivit avtalat eller får anses avtalat eller annars förutsatt om godsets beskaffenhet. Ordningen innebär att det förhållandet att en produkt har en sådan beskaffenhet att den är riskabel inte nödvändigtvis medför att den skall anses vara behäftad med fel i köprättslig mening. Ofta lär dock en påtagligt farlig produkt kunna bedömas som felaktig enligt köplagen.

Till köplagens regler om påföljder vid fel i godset ansluter vissa bestämmelser, som är av betydelse för frågan om någon påföljd kan utkrävas. Köparen har bl.a. en viss undersökningsplikt och kan förlora rätten att åberopa fel som han borde ha upptäckt vid undersökning av godset före köp. Vissa reklamationsfrister gäller också för talan om fel. Köparen måste i allmänhet reklamera utan oskäligt uppehåll efter det att han märkt eller bort märka felet. Därutöver gäller att köparen normalt måste meddela säljaren att han vill påtala fel hos en vara senast inom två år från det att han mottagit den.

Den nordiska arbetsgruppen för köplagstiftning har i betänkandet Nordiska köplagar (NU 1984:5) lagt fram samordnade förslag till köplagar för de nordiska länderna. Förslaget till en ny, svensk köplag upptar bl.a. vissa bestämmelser om varans beskaffenhet och alltså vad som skall

anses göra en vara felaktig. Till skillnad från de finska och norska köplagsförslagen innehåller det svenska ingen speciell reglering vad gäller fel med avseende på säkerheten. Denna fråga får för svenskt vidkommande avgöras utifrån de allmänna bestämmelserna om fel, framhålls det i betänkandet. Reglerna om reklamation i lagförslaget överensstämmer i huvudsak med motsvarande bestämmelser i köplagen.

Ny finsk köplag har antagits i februari 1987. För svensk del pågår för närvarande arbete på att utforma en lagrådsremiss.

3.5.2 Konsumentköplagen

Den allmänna köplagen är, som angetts i avsnitt 3.5.1, i princip tillämplig också då en enskild konsument köper en vara av en detaljist. Köplagen är emellertid som tidigare framhållits dispositiv, något som innebär att bl.a. avtalsvillkor mellan säljare och köpare har företräde framför lagens bestämmelser. Utvecklingen ledde till att man inom näringslivet i allt större utsträckning kom att använda sig av standardkontrakt, som i vissa fall var direkt oförmånliga för konsumenterna. Mot bl.a. den bakgrunden tillskapades en särreglering för konsumentköp, nämligen konsumentköplagen (1973:877).

Konsumentköplagen är tillämplig, när konsumenter av näringsidkare köper varor, som är avsedda huvudsakligen för enskilt bruk och som säljs i näringsidkarens yrkesmässiga verksamhet (1 §). Lagen är tvingande till konsumentens förmån. Vid köp, som omfattas av konsumentköplagen, skall köparen således alltid ha de befogenheter som tillerkänns köpare i lagen. Eventuella förbehåll, som inskränker dessa befogenheter, är ogiltiga (2 §). Konsumentköplagen garanterar alltså konsumenten ett visst minimiskydd.

Konsumentköplagens tvingande regler är i vissa fall mindre förmånliga för köparen än den allmänna köplagens dispositiva bestämmelser. Konsumentköplagen innehåller inte heller någon fullständig reglering av alla de frågor som kan uppkomma vid konsumentköp. Den är alltså inte uttömmande, och den allmänna köplagens bestämmelser kan därför fortfarande bli tillämpliga också på konsumentköp. Det finns vid konsumentköp över huvud inte något hinder mot att i stället för bestämmelserna i konsumentköplagen tillämpa vad som på grund av avtal eller enligt den allmänna köplagen eller annars gäller beträffande köparens förhållande till säljaren, allt under förutsättning att köparen därigenom tillerkänns längre gående befogenheter än vad konsumentköplagen ger honom (2 § 2 st.).

En stor del av konsumentköplagen utgörs av regler om fel i varor och påföljder för fel. I 4 § anges vad som skall gälla vid fel i vara, vilket säljaren har åtagit sig att avhjälpa. Om felet inte avhjälps inom skälig tid eller säljaren inte levererar en felfri ersättningsvara, har köparen rätt till hävning, prisnedsättning eller ersättning för avhjälpningskostnader. Rätten till hävning är dock inskränkt, bl.a. om felet är ringa. Om någon skyldighet att avhjälpa fel inte föreligger, har köparen rätt till prisavdrag

eller hävning (5 §). För hävning krävs dock bl.a. att felet är väsentligt. Säljare kan undgå hävning eller prisavdrag genom att avhjälpa felet eller leverera en felfri vara. Rättelse måste dock då ske genast och utan kostnad eller väsentlig olägenhet för köparen. För utlägg som föranleds av fel har köparen rätt till skälig ersättning (6 §), såvida säljaren inte kan visa att någon försummelse inte ligger honom till last.

Konsumentköplagen innehåller vissa regler om vad som skall anses utgöra fel. Enligt 7 § skall en vara anses felaktig, om säljaren vid köpet eller på förpackning eller annars vid marknadsföringen lämnat vilseledande uppgifter om varans beskaffenhet eller användning, såvida uppgifterna kan antas ha inverkat på köpet. Även uppgifter som vid marknadsföringen lämnats av någon i tidigare säljled kan medföra att varan anses felaktigt, bl.a. om säljaren åberopat dem. 7 § innehåller också en regel om att en vara kan anses behäftad med fel, ifall åläggande enligt marknadsföringslagen att lämna viss information angående varans beskaffenhet eller användning blivit åsidosatt.

Särskilda regler om säkerhetsfel finns i 8 §. Där stadgas att en vara skall anses behäftad med fel, om varan säljs i strid mot förbud enligt 4 § marknadsföringslagen eller annars i strid mot förbud att saluhålla en vara, vilket meddelats i författning eller av myndighet väsentligen i syfte att förebygga att den som använder varan ådrar sig ohälsa eller drabbas av olycksfall eller för att annars hindra användning av varor, som inte är tillförlitliga från säkerhetssynpunkt. En vara skall också anses felaktig, om den är så bristfällig att dess användning medför uppenbar fara för köparens eller annans liv eller hälsa. Vid konsumentköp gäller alltså att fel alltid skall anses föreligga så snart en vara försäljs trots att saluhållande av den förbjudits av säkerhetsskäl och dessutom alltid då en vara i övrigt är uppenbart riskabel för människor.

Enligt 9 § skall en vara som sålts i befintligt skick anses felaktig, om den inte är sådan som köparen haft anledning att räkna med och säljaren måste ha insett detta men inte upplyst köparen om förhållandet. Detsamma gäller om en vara är i väsentligt sämre skick än vad köparen med hänsyn till priset och övriga omständigheter haft skäl att förutsätta. Reklamation skall ske inom skälig tid efter det att köparen märkt eller bort märka felet. Köparens rätt att göra gällande befogenhet på grund av fel preskriberas om reklamation inte skett inom två år från mottagandet av varan (11 §). Konsumentköplagen avslutas med en uttrycklig bestämmelse (19 §) om att lagen inte är tillämplig på ersättning för förlust som köparen lider genom personskada eller skada på annan egendom än den sålda varan. Konsumentköplagen innehåller alltså inga regler om produktansvar.

Konsumentköpsutredningen har i betänkandet Ny konsumentköplag (SOU 1984:25) lagt fram förslag till en ny, utvidgad konsumentköplag, som i huvudsak skall täcka alla frågor i samband med konsumentköp. En nyhet i lagförslaget är att köparen ges en rätt att under vissa betingelser kräva att säljaren avhjälper fel i försåld vara eller omleverans. Vid säkerhetsfel är reklamationstiden utsträckt till tio år. Vidare omfattar lagför-

slaget vissa regler om rätt till skadestånd för produktskador som drabbar egendom. Konsumenten ges också rätt att under vissa förhållanden rikta anspråk på grund av fel i varan mot tillverkare eller någon annan näringsidkare i tidigare säljled.

3.5.3 Konsumenttjänstlagen

För tjänster finns numera en särskild civilrättslig reglering, konsumenttjänstlagen (1985:716), som kan sägas ha samma karaktär som konsumentköplagen. I lagens inledande bestämmelser anges bl.a. tillämpningsområdet för lagen. Den gäller avtal om tjänster som näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet utför åt konsumenter huvudsakligen för enskilt ändamål. Sådana tjänster omfattas av lagen i den mån de avser bl.a. arbete på lösa saker eller på fast egendom eller på byggnader eller andra fasta saker. Uppförande av bostadshus faller dock utanför tillämpningsområdet (1 §). Konsumenttjänstlagen är till stor del tvingande till konsumentens förmån. Avtalsvillkor som i jämförelse med bestämmelserna i lagen är till nackdel för konsumenterna är utan verkan mot dem, om inte annat anges i lagen (3 §).

Lagen omfattar en särskild paragraf om säkerhet (5 §). Där stadgas att näringsidkare skall särskilt iaktta att tjänster inte utförs i strid mot författningsföreskrifter eller myndighetsbeslut som väsentligen syftar till att säkerställa att föremålet för tjänsten är tillförlitligt från säkerhetssynpunkt. Tjänster får inte heller utföras i strid mot förbud enligt 4 § marknadsföringslagen.

Ett avsnitt (9—23 §§) i lagen behandlar fel hos tjänster. Där anges bl.a. vad som avses med fel. Tjänster skall anses felaktiga, om de inte utförts fackmässigt. Tjänster skall även anses felaktiga om resultatet av dem avviker från föreskrifter eller myndighetsbeslut som väsentligen syftar till att säkerställa att föremålet för tjänsten är tillförlitligt från säkerhetssynpunkt. En tjänst är också att anse som felaktig, om den har utförts i strid mot förbud enligt 4 § marknadsföringslagen (9 §).

Är en tjänst felaktig får konsumenten under vissa betingelser kräva att felet avhjälps eller göra avdrag på priset eller häva avtalet. Han kan också kräva skadestånd av bl.a. den som utfört tjänsten (16 §). Reklamation skall ske inom skälig tid efter det att konsumenten märkt eller bort märka felet. Reklamation får dock inte ske senare än två år efter det att uppdraget avslutades. Denna frist är utsträckt till tio år i fråga om bl.a. arbete på mark, byggnader eller andra fasta saker samt då näringsidkaren handlat i strid mot tro och heder (17 §).

Konsumenten kan kräva avhjälpande av felet under förutsättning att det inte medför oskäligt stora olägenheter eller kostnader för näringsidkaren. Avhjälpande skall ske inom skälig tid och i allmänhet utan kostnader för konsumenten (20 §). Ett prisavdrag skall vanligen svara mot vad det kostar konsumenten att få felet avhjälpt (22 §). Hävning får alltid begäras, om en tjänst utförts i strid mot förbud enligt 4 § marknadsföringslagen (21 §).

Ett särskilt avsnitt i lagen ägnas skadeståndsskyldighet (31—35 §§). Näringsidkaren är skyldig att ersätta konsumenten skada som denne tillfogas på grund av bl.a. fel, såvida näringsidkaren inte kan visa att någon försummelse inte ligger honom till last (31 §). Ersättning kan utgå inte bara för skada på det föremål som en felaktigt utförd tjänst avsett utan också för skador på annan egendom som tillhör konsumenten eller någon i hans hushåll, alltså ett produktansvar. Även tredje man kan drabbas av skadeståndsskyldighet i vissa fall, t.ex. annan näringsidkare än den som utfört tjänsten om den andre vid marknadsföring lämnat vilseledande uppgifter av betydelse för bedömningen av tjänstens beskaffenhet eller ändamålsenlighet (33 §). Lagens produktansvarsregler gäller endast för egendom och omfattar alltså inte personskador (35 §).

3.5.4 Produktansvarsrätten

Med termen "produktansvar" brukar man beteckna det ansvar som den som tillhandahåller en produkt (dvs. tillverkare, importör, säljare, uthyrare m.fl.) har för skador som produkten orsakar. Man bör skilja detta ansvar från en säljares köprättsliga ansvar för fel i en såld vara. Det köprättsliga ansvaret avser fel i själva köpeobjektet. Produktansvaret däremot gäller skador som uppstår hos något annat än köpeobjektet. Produktansvar kan komma i fråga såväl i förhållande till en avtalskontrahent som i förhållande till en person som inte är bunden av något avtal med den ansvarige.

I Sverige finns inga särskilda lagregler om det utomobligatoriska produktansvaret. Produktansvaret regleras därför av de allmänna skadeståndsreglerna, i första hand av skadeståndslagens culparegel. Skadeståndsansvar vid produktskador inträder sålunda i regel bara om skadan kan återföras till någon form av oaktsamhet hos den som tillhandahåller produkten.

Det ankommer på den skadelidande att styrka såväl oaktsamheten som orsakssambandet mellan denna och skadan. I fråga om produktskador kan denna uppgift vara ytterst svår. Det har förekommit tendenser i rättspraxis att underlätta för den skadelidande att fullgöra bevisskyldigheten. Sålunda har man i vissa fall ställt stora krav på aktsamhet hos den som har tillverkat en produkt och förenat detta med skyldighet för honom att bidra till utredningen. Vidare har man sänkt kravet på bevisningens styrka i fråga om vissa invecklade och svårutredda orsakssamband.

Vart och ett av de led i tillverknings- och försäljningsprocessen som hanterar en produkt svarar i princip endast för culpa i det egna ledet. En tillverkare kan dock bli skadeståndsskyldig för en underleverantörs oaktsamhet (NJA 1986 s. 712) och en svensk importör för den utländske tillverkarens oaktsamhet (NJA 1977 s. 538).

Enligt gällande svensk rätt kan således i allmänhet skadeståndsansvar för produktskador inte utkrävas med mindre än att oaktsamhet kan fastslås. Åtskilliga skador faller därför utanför produktansvaret. Detta gäller för de s.k. utvecklingsskadorna. Dessa skador utmärks av att risken för

skada på teknikens och vetenskapens ståndpunkt vid tillverkningstillfället inte kunde förutses ens av den främsta expertisen.

I avtalsförhållanden regleras ansvaret för produktskador främst av parternas avtal. Ansvaret är endast undantagsvis lagreglerat. Rådande rättspraxis inom köprätten innebär att köplagens regler om skadeståndsskyldighet för fel i godset inte tillämpas på produktskador. I stället är också i förhållandet mellan säljare och köpare den allmänna culpa-regeln tillämplig. Avtalsförhållandet kan ändå få viss betydelse, t.ex. vid garantiresonemang (jfr t.ex. NJA 1985 s. 641). I 19 § konsumentköplagen (1973:877) stadgas att lagen ej äger tillämpning på ersättning för förlust som köparen lider genom personskada eller skada på annan egendom än den sålda varan. Däremot föreskrivs i 31 § andra stycket konsumenttjänstlagen (1985:716) att näringsidkarens skadeståndsskyldighet på grund av fel eller dröjsmål omfattar även ersättning för skada på föremålet för tjänsten eller annan egendom som tillhör konsumenten eller någon medlem av hans hushåll.

Lagstiftningen om produktansvar har diskuterats under lång tid både i Sverige och i andra länder. Sålunda har man inom Europarådet utarbetat en konvention rörande produktansvar för personskada. Konventionen öppnades för undertecknande i januari 1977 men den har ännu inte trätt i kraft. Inom EG har motsvarande arbete lett fram till ett rådsdirektiv av den 25 juli 1985 om samordning av medlemsstaternas bestämmelser angående produktskada. Medlemsstaterna är förpliktade att ändra sina nationella regler i syfte att efterkomma direktivet senast den 30 juli 1988.

Enligt EG-direktivet är en tillverkare strikt ansvarig för skador som orsakas av en defekt i hans produkt. Med "produkt" avses varje lös sak, utom obearbetade lantbruksråvaror och produkter härrörande från jakt, även om saken är infogad som fast beståndsdel i en annan lös sak eller i fast egendom. Produktansvar åvilar också den som importerar en produkt till EG och i vissa fall även andra leverantörer. En produkt lider av en "defekt" när den inte erbjuder den säkerhet man kan förvänta med hänsyn till omständigheterna. Tillverkaren är inte ansvarig om produkten inte ingår i hans näringsverksamhet. Han ansvarar inte för utvecklingsskador. Ansvaret omfattar dels personskador, dels skador på saker som är avsedda för privat bruk och huvudsakligen används så. I fråga om sakskador gäller en självrisk på 500 ECU, dvs. knappt 4 000 kr. Direktivet innehåller också regler om preskription. Varje medlemsstat har rätt att göra undantag från direktivet och föreskriva att produktansvaret skall omfatta även skador orsakade av obearbetade lantbruksråvaror och jaktprodukter liksom utvecklingsskador.

Den danska regeringen har den 14 maj 1986 lagt fram ett förslag till produktansvarslag i enlighet med EG-direktivet. Därvid har man inte begagnat sig av rätten att göra undantag.

En svensk utredning, produktansvarskommittén, lade år 1979 fram ett förslag till lag om produktansvar för personskada (SOU 1979:79). Förslaget byggde på den tidigare nämnda Europa-rådskonventionen. Betänkandet remissbehandlades men fick sedan vila i avvaktan på utveckling-

en i Europa. När EG-direktivet hade antagits hölls överläggningar med företrädare för justitieministerierna i de övriga nordiska länderna. I justitiedepartementet fortsätter nu arbetet med siktet inställt på att en departementspromemoria med förslag till lag om produktansvar skall färdigställas under hösten 1987 och sedan remissbehandlas.

4 Utländsk rätt

4.1 Inledning

Generell lagstiftning om produktåterkallelser, dvs. ej avseende enbart vissa varugrupper, är internationellt sett förhållandevis ovanlig. Detta innebär självfallet inte att återkallelser av farliga produkter skulle vara okända. De sker i så fall på åtminstone formellt sett frivillig basis, men kan ändå genomföras i samråd med vederbörande myndigheter. Ibland är sådant samrådsförfarande institutionaliserat.

Så är förhållandet i Storbritannien, där produktsäkerhetsenheten inom handels- och industriministeriet vid behov tar initiativ för att förmå företag att återkalla farliga produkter. Om företaget i fråga inte vidtar adekvata åtgärder, har ministeriet möjlighet — utom att förbjuda vidare tillhandahållande av produkten — att ålägga företaget att genom tidningsannonsering varna för produkten, något som naturligtvis utgör ett inte oävet påtryckningsmedel för att åstadkomma återkallelse. I Storbritannien finns också en överenskommelse mellan transportministeriet och motorbranschens organisation om en kod rörande bl.a. återkallelser av felaktiga motorfordon. Under våren 1987 har i Storbritannien ett förslag till konsumentsäkerhetslag (Consumer Protection Bill) lagts fram i parlamentet. Förslaget utgör ett led i ett större lagförslag som bl.a. har till ändamål att genomföra EG:s produktansvarsdirektiv. I förslaget till konsumentsäkerhetslag ställs ett generellt säkerhetskrav. Förslaget omfattar ej motorfordon. Förslaget innehåller bestämmelser som bemyndigar ansvarig minister att utfärda säljförbud och varningsinformation. Den myndighet som är utsedd att övervaka lagen ges också bemyndigande att utfärda temporärt säljförbud. Lagen innehåller inte några bestämmelser om återkallelse.

En rättsföljd som indirekt kan bidra till att återkallelser genomförs är det skadeståndsansvar som kan drabba den som tillverkar eller säljer produkter som är behäftade med defekter och till följd därav kan förorsaka skada på person eller egendom. Det torde inte vara någon tillfällighet att USA, som har ett väl utvecklat produktansvar, också är föregångslandet när det gäller produktåterkallelser. I Förbundsrepubliken Tyskland gäller en i praxis införd rättsgrundsats som innebär att tillverkare är

skyldiga att övervaka sina produkter även sedan de kommit ut på marknaden och vid behov undanröja skaderisker som är förenade med dem. Fullgörs inte skyldigheten kan tillverkaren drabbas av ersättningsansvar för vållade skador.

Som nyss antytts är USA föregångslandet i fråga om produktåterkallelser. Där finns sedan åtskilliga år en utförlig lagreglering av ämnet. Erfarenheterna av tillämpningen är numera också omfattande. Av den anledningen har vi särskilt intresserat oss för den amerikanska lagstiftningen och studerat dess tillämpning under en resa till USA år 1985. I övrigt är det som inledningsvis antytts endast ett fåtal länder som infört generell lagstiftning om produktåterkallelser. Till dem hör i Europa Frankrike och Österrike och i världen i övrigt Australien och Japan.

I detta kapitel lämnar vi en redogörelse för de lagar som innehåller generella regler om produktåterkallelse och om vilka vi kunnat skaffa upplysningar, bl.a. med hjälp av de svenska ambassaderna. Helt naturligt koncentrerar vi oss därvid på den amerikanska lagstiftningen och rättstillämpningen, medan övriga länder behandlas mer översiktligt.

De lagar som finns uppvisar betydande likheter. Om ett visst riskrekvisit är uppfyllt, såsom att en produkt är behäftad med en defekt som medför väsentlig risk för personskada, kan en myndighet meddela — utom säljförbud — åläggande för vederbörande näringsidkare att informera om skaderisken eller återkalla produkten. I särskilt kritiska situationer kan provisoriska åtgärder vidtas. Olikheter i de skilda ländernas administration medför naturligtvis skillnader i fråga om vilka myndigheter som skall svara för ingripandena.

Våra nordiska grannländer saknar generella regler om återkallelser. Utredningsarbete beträffande denna fråga har dock bedrivits eller bedrivs för närvarande i Danmark och Norge. Vi har funnit det vara av intresse att lämna en kortfattad redogörelse för produktsäkerhetslagstiftningen i Danmark, Finland och Norge.

Även inom internationella organisationer har frågor om produktåterkallelser behandlats. Så har skett i OECD, och vi uppmärksammar avslutningsvis arbetet där.

4.2 Nordisk rätt

De nordiska länderna saknar en lagstiftning som generellt medger återkallelse av farliga produkter. Liksom den svenska marknadsföringslagen innehåller de danska och finska motsvarigheterna generalklausuler om god marknadsföring. Finland har nyligen antagit en produktsäkerhetslag som medger att säljförbud för farliga konsumentvaror kan utfärdas. Den norska produktkontrollagen ger också befogenhet att utfärda säljförbud liksom förbud mot tillverkning och import av farliga varor.

De nordiska speciallagarna om produktsäkerhet är omfattande och i dessa regleras handeln med exempelvis läkemedel, livsmedel och elektriskt materiel. Dessa lagar innehåller vanligtvis bemyndigande för den

ansvariga myndigheten att utfärda säljförbud, informera allmänheten m.m. i händelse av sådana fel på produkter som berör säkerheten.

4.2.1 Danmark

Enligt den danska *marknadsföringslagen* skall konsumentombudsmannen genom förhandlingar förmå näringsidkare att rätta sig efter lagens krav om god marknadsföring. I enlighet härmed har den danska konsumentombudsmannen utarbetat riktlinjer för marknadsföringen av vissa produkter. Dessa riktlinjer har bland annat ålagt företagen att informera om cancerrisker med solarier samt att till kemilådor för barn endast tillhandahålla instruktioner som beskriver experiment som är ofarliga för barn.

Om en produkt som utbjuds till försäljning visat sig vara farlig finns möjlighet att utfärda säljförbud. Ett sådant beslut kräver en domstolsförhandling som kan initieras av exempelvis konsumentombudsmannen.

De viktigaste speciallagarna reglerar handeln med livsmedel, läkemedel och elmateriel. Enligt den danska *livsmedelslagen* ges den ansvariga myndigheten bemyndigande att fastställa regler för konsumtionsvaror i de fall sådana regler krävs för att förebygga hälsorisker. Lagen medger att saluförbud utfärdas. I princip är lagen tillämplig på alla produkter som används i hemmet, men i praktiken har den tillämpats endast för att förebygga hälsorisker orsakade av livsmedel. Enligt den danska *läkemedelslagen* har den ansvariga myndigheten (sundhedsstyrelsen) befogenhet att ålägga ett företag att återkalla restlager av läkemedel. Något utrymme för att återkalla mediciner från privata konsumenter ges dock inte i lagen. Vad avser *elektrisk materiel* innehåller den danska lagen ett bemyndigande för DEMKO[1] eller elektricitetsrådet att återkalla farliga elartiklar. Vidare har DEMKO möjlighet att förbjuda fortsatt användning av de aktuella artiklarna.

En debatt om produktsäkerhet pågår sedan många år i Danmark. Ett betänkande[2] i denna fråga utkom år 1981. I betänkandet framläggs ett förslag om en dansk produktsäkerhetslag. Enligt förslaget skall det s.k. produktsikkerhedsrådet få befogenhet att utfärda säljförbud, föreläggande om återkallelse och informationsåläggande. Farerekvisitet förslås lyda: "urimelig fare for skade". Det föreslås att både varor och tjänster skall omfattas av den nya lagen.

Diskussionen om lagens vara eller icke vara pågår fortfarande i Danmark. Det är ovisst om den föreslagna produktsäkerhetslagen kommer att antas. Enighet råder om att ett samlat grepp om konsumentpolitiken är önskvärd, men oenighet råder om såväl medel som tillvägagångssätt. Från konsumentorganisationernas sida har hävdats att det med nuvarande lagstiftning inte är möjligt att skydda konsumenterna från farliga varor, bl.a. därför att möjligheterna att påverka och kontrollera produktionen och marknadsföringen av konsumentvaror är små. Näringslivets representanter å andra sidan menar att nuvarande lagstiftning väl kan skydda konsumenterna mot farliga varor.

[1] Den danska motsvarigheten till SEMKO

[2] Betaenkning nr 923/1981 om produktsikkerhed

4.2.2 Finland

Den finska *konsumentskyddslagen*, vilken närmast kan jämföras med den svenska marknadsföringslagen, ger myndigheterna möjlighet att meddela informationsåläggande. Enligt lagen kan den finska marknadsdomstolen förbjuda reklam och annan information till konsumenterna, om informationen saknar uppgifter som är påkallade med hänsyn till konsumenternas hälsa eller ekonomiska trygghet. Det är emellertid inte möjligt att med stöd av konsumentskyddslagen förbjuda tillverkning, import och distribution av produkter vars marknadsföring är bristfällig. Lagen ger alltså inte möjlighet att kontrollera produkternas kvalitet eller den eventuella skada de kan förorsaka.

Lagen ger däremot regeringen möjlighet att utfärda föreskrifter om produktmärkning, bruksanvisningar och övrig information till konsumenterna. Marknadsdomstolen kan också ålägga näringsidkare att rätta en olämplig marknadsföringsåtgärd. Exempelvis har den finska marknadsdomstolen förbjudit en näringsidkare att marknadsföra en viss borrmaskin utan att informera konsumenterna om vissa faror som användandet av maskinen kan medföra.

Nyligen har antagits en ny *produktsäkerhetslag* i Finland. Inte heller den innehåller någon regel som skulle göra det möjligt att ålägga näringsidkaren att återkalla en farlig vara. Näringsstyrelsen, som föreslås bli tillsynsmyndighet enligt den nya lagen, kan, om en konsumtionsvara utgör en fara för hälsa eller egendom, förbjuda tillverkning samt saluhållande, försäljning och annan överlåtelse av varan. Näringsstyrelsen eller tullmyndigheten kan också förordna att varan skall förstöras.

Enligt den nya lagen ges tillsynsmyndigheten också befogenhet att ålägga näringsidkare att på lämpligt sätt informera om förbud, om den fara som en vara eller användningen av en vara medfört och om konsumentens rättigheter.

De mest långtgående bestämmelserna om konsumtionvarors säkerhet har tagits in i *livsmedelslagstiftningen*. Där finns bestämmelser om olika konsumtionsvaror, såsom beklädnadsvaror, möbler, textilier, sängkläder. Livsmedelslagstiftningens regler skall därför iakttas vid tillverkning och försäljning av samtliga dessa produkter.

Lagen stadgar att produkter vid användning för avsett ändamål inte får orsaka fara för sjukdom eller förgiftning. Den övervakande myndigheten, näringsstyrelsen, kan förbjuda försäljning samt även, om situationen så påkallar, förordna om beslag. Någon möjlighet att ålägga tillverkare eller distributörer att återkalla farliga varor finns dock inte i lagen eller förordningarna.

Med stöd av livsmedelslagen har förordningar utfärdats angående handeln med exempelvis vissa tvätt-, puts- och polermedel. Dessa förordningar bemyndigar bl.a. näringsstyrelsen att förbjuda försäljning av produkter som kan konstateras förorsaka allmän hälsoskada.

Även *apoteksvarulagen* ger den övervakande myndigheten, medicinal-

styrelsen, rätt att förbjuda försäljning av ett läkemedel, om detta misstänks skadligt för hälsan. Läkarna informeras om förbudet genom brev från medicinalstyrelsen eller via läkartidningen. I dramatiska fall informeras allmänheten direkt via massmedia eller myndighetsmeddelanden.

4.2.3 Norge

Norsk lag ger ansvariga myndigheter vissa möjligheter att meddela förelägganden om återkallelser, åtminstone inom vissa specialreglerade områden.

Det viktigaste rättsliga instrumentet för produktsäkerhet är den norska *produktkontrollagen* från år 1977[1]. Tillsynsmyndighet för lagen är statens forurensningstillsyn. Till forurensningstillsynet är knutet ett produktkontrollråd, sammansatt av representanter för olika fackdepartement, näringslivet, fackföreningarna samt konsument- och miljöorganisationer.

Produktkontrollagen innehåller inga bestämmelser som uteslutande behandlar återkallelse. Det är att märka att lagen omfattar samtliga produkter, såväl råvaror och halvfabrikat som färdiga produkter och alltså reglerar ett mycket vidare område än vad som vanligen faller under begreppet konsumentvaror.

Lagens syfte är att förebygga att produkter medför skador på hälsa eller miljö. Regeringen ges rätt att utfärda säljförbud liksom förbud mot tillverkning och import. Beslut kan även fattas om återanvändning eller destruktion av en farlig vara.

I lagen finns en allmän fullmakt för regeringen att vidta erforderliga åtgärder för att uppfylla lagens ändamål. I förarbetena till lagen[2] anges bl.a. att det under vissa omständigheter kan vara påkallat att utfärda bestämmelser rörande hanteringen av farliga produkter som redan tillhandahållits konsumenterna. Det är oklart om detta innebär att beslut om återkallelse (innefattande rättelse, utbyte eller återgång) kan meddelas med stöd av den norska produktsäkerhetslagen.

Bland speciallagarna kan nämnas de två lagarna om läkemedel[3] och livsmedel[4]. Enligt den norska *läkemedelslagstiftningen* ges den övervakande myndigheten befogenhet att beordra återkallelse av farliga mediciner från försäljningsledet, dvs. apoteken. Såvitt känt har någon återkallelse av farliga mediciner från enskilda konsumenter inte gjorts i Norge. Den norska *livsmedelslagstiftningen* har stora likheter med sin svenska motsvarighet. Lagen ger sålunda ansvariga myndigheter (hygienkontoret, helsedirektoratet) rätt att beordra återkallelse mellan olika distributionsled samt att utfärda säljförbud. Myndigheterna har även rätt att beslagta otjänliga livsmedel samt besluta om destruktion av dem.

Den norska vägtrafiklagen ger ansvariga myndigheter en möjlighet att ålägga importören eller tillverkaren att återkalla fordon eller delar därav om det finns skäl att misstänka att produktionsfel eller liknande medför risker. Myndigheterna har även möjlighet att besluta om kontroll av fordon, som misstänks inte fylla gällande säkerhetskrav. I flera fall har fordon återkallats i Norge.

[1] Lov om produktkontroll av 11 juni 1976 nr 79
[2] Prop. nr 51 (1974—75) — Lov om produktkontroll, kommentarerna till § 4.
[3] Lov om legemidler og gifter m.m., 1964.
[4] Lov om tillsyn med näringsmidler, 1983.

Enligt vad vi erfarit pågår diskussioner inom den norska förvaltningen om möjligheten att genom ett tillägg till den norska produktkontrollagen införa bestämmelser om återkallelse. Arbete pågår på en proposition i ämnet.

4.3 Amerikansk rätt

4.3.1 Bakgrund till konsumentlagstiftningen i USA

Under 1960-talet var den amerikanska ekonomin under snabb tillväxt, en utveckling man trodde skulle fortsätta. Det tedde sig därför naturligt att krav på förbättring av konsumenternas situation skulle kunna tillfredsställas. Samtidigt uppstod en större medvetenhet hos konsumenterna i och med att kunskapsnivån och levnadsstandarden höjdes. Förkämpar för konsumentintresset såsom Ralph Nader skapade opinion som inte kunde förbises av politikerna. Ideella konsumentorganisationer arbetade för lagändringar.

Lagstiftning om produktsäkerhet genomfördes tidigt för vissa specialområden. Food, Drug and Cosmetics Act of 1938 är en av de äldsta produktsäkerhetslagarna. En annan tidig lag är Refrigerator Safety Act of 1956 som antogs för att undanröja risker för kvävningsolyckor. Flera olyckor hade inträffat där barn stängt in sig i kylskåp. Lagen kräver att kylskåp måste kunna öppnas inifrån.

Emellertid ansågs en mer genomgripande lagstiftning om produktsäkerhet vara nödvändig. År 1968 utsåg presidenten Lyndon B Johnson en kommitté, the National Commission on Product Safety, som fick i uppdrag att undersöka metoder att genomdriva produktsäkerhetskrav.

Kommittén kom 1970 med en rapport. Kommittén rekommenderade att en myndighet skulle inrättas med uppgift att skydda konsumenterna mot orimliga (unreasonable) skaderisker orsakade av konsumentprodukter. År 1972 beslöt kongressen att upprätta Consumer Product Safety Commission (CPSC). Samtidigt antogs en ny lag, the Consumer Product Safety Act (CPSA). Den nyinrättade myndighetens viktigaste uppgift var att ansvara för den nystiftade lagen, vars innehåll närmare beskrivs i nästa avsnitt.

4.3.2 Lagstiftningens innehåll

Consumer Product Safety Act (CPSA)

Det huvudsakliga syftet med den amerikanska konsumentlagen är att förebygga olyckor genom preventiva åtgärder såsom upprättande av olycksfallsstatistik och utarbetande av föreskrifter om produktsäkerhet. Återkallelseregler infördes som ett medel att ytterligare förbättra konsumentvarornas produktsäkerhet.

I lagen regleras således förutom återkallelseåläggande även upprättandet av en konsumentkommission, ett skaderapporteringssystem, de

befogenheter CPSC har att utfärda föreskrifter angående konsumentprodukters säkerhet m.m. Vidare innehåller lagen regler om certifiering, märkning, förfarandet vid import och export, sanktionsregler m.m.

CPSA är tillämplig på konsumentprodukter med vissa undantag. En konsumentprodukt definieras som en produkt eller del av en produkt som produceras och säljs till en konsument för användning i hemmet, på fritiden eller i skolan eller som används av en person för privat bruk i hemmet, på fritiden, i skolan eller annorstädes. Vidare utesluter definitionen livsmedel, läkemedel, kosmetika, tobak, motorfordon, båtar, vapen, ammunition och industriella kemikalier. Dessa produkter står under kontroll av andra myndigheter.

För att få reda på vilka produkter som kan komma att medföra så stora skador att krav på återkallelse kan komma att aktualiseras är CPSC ålagd att bland annat upprätta ett skaderapporteringssystem (the National Electronic Injury Surveillance System — NEISS), liksom att löpande företa studier och undersökningar av dödsfall, skador, sjukdomar m.m.

Ett annat sätt för kommissionen att få kännedom om farliga konsumentvaror är genom uppgifter från företagen. I lagen föreskrivs att alla tillverkare, distributörer och återförsäljare av konsumentvaror omedelbart skall informera CPSC om en produkt visar sig vara behäftad med fel eller om produkten inte förmår fylla gällande säkerhetskrav. Tillverkare och distributörer har dessutom skyldighet att upprätta noggranna förteckningar över sina produkter. Dessa förteckningar kan sedan bli föremål för inspektion och genomgång av CPSC.

Om CPSC upptäcker att en produkt utgör en "unreasonable risk of injury" och det inte finns någon tillämplig säkerhetsstandard, som på ett tillfredsställande sätt skyddar konsumenter från den med produkten förknippade risken, kan kommissionen utfärda ett beslut som innebär att vidare saluhållande förbjuds.

Om CPSC finner att en produkt medför en betydande risk för att allmänheten skall komma till skada (substantial product hazard) kan CPSC beordra tillverkare, distributörer eller återförsäljare att informera allmänheten härom. I beslutet skall såväl formen för som innehållet i informationen preciseras. CPSC kan också beordra företaget att återkalla en vara som medför en betydande risk för att allmänheten skall komma till skada. Företaget kan åläggas att antingen reparera, byta ut eller ta tillbaka varan. Företagets möjlighet att fritt välja återkallelseform är begränsad eftersom CPSC kan kräva att företaget skall utarbeta en åtgärdsplan, som beskriver hur återkallelsen kommer att tillgå. Planen måste godkännas av CPSC. Återkallelsen skall vara utan kostnad för konsumenten och denne har också rätt till ersättning för rimliga och förutsebara kostnader till följd av återkallelsen. CPSC kan också besluta att företaget som har ansvar för återkallelsen skall ersätta en annan tillverkare, distributör eller detaljist om en sådan ersättning skulle vara i allmänhetens intresse. Om ett företag vägrar rätta sig efter ett beslut av CPSC kan myndigheten i sista hand föra talan inför domstol för att få företagets ansvar fastställt.

I en krissituation har CPSC tillgång till snabbare åtgärder. Dessa tillämpas på produkter som medför en orimlig risk för dödsfall, svårt insjuknande eller svår personskada. CPSC kan i dessa fall föra talan vid en federal distriktsdomstol med yrkande att produkten skall tas i beslag och att domstolen skall vidta en lämplig åtgärd mot tillverkare, distributör eller återförsäljare för att skydda allmänheten. Om domstolen finner att produkten utgör en omedelbar fara kan den beordra företaget att underrätta allmänheten och/eller återkalla produkten.

Ett företag kan straffas för överträdelser av lagen. Bl.a. är det olagligt att underlåta att upprätta och föra förteckningar över tillverkade produkter, att underlåta att lämna information om en produktdefekt eller brister i säkerhetskraven samt att vägra följa en order att underrätta produktinnehavaren eller återkalla produkten.

Andra bestämmelser för konsumentområdet

CPSC är även tillsynsmyndighet i fråga om *Federal Hazardous Substances Act*, en lag som i första hand reglerar hur farliga ämnen skall märkas innan de får säljas. Ett ämne betraktas som en "hazardous substance", dvs. ett farligt ämne, om det är frätande, irriterande, giftigt, starkt allergiframkallande eller lättantändligt och om det förorsakar betydande personskador efter användning. Vilken produkt som helst kan klassificeras som ett farligt ämne. Lagen innehåller bestämmelser om återkallelse som i stort överensstämmer med bestämmelserna i konsumentprodukts säkerhetslagen.

Övriga lagar som CPSC har tillsyn över, nämligen *Flammable Fabrics Act, Poison Prevention Packaging Act, Refrigerator Safety Act* och *Cigarette Safety Act*, innehåller inga stadganden om återkallelser. CPSC kan emellertid under vissa förhållanden meddela åläggande om återkallelse med stöd av CPSA.

Bestämmelser om livsmedel, läkemedel, fordon m.m.

Federal Food, Drug and Cosmetic Act of 1938 handhas av motsvarigheten till socialstyrelsen och livsmedelsverket, Food and Drug Administration (FDA). Lagen ger möjlighet till säljförbud beträffande skadliga eller felmärkta livsmedel, läkemedel och kosmetika och till beslag av sådana varor. FDA har ingen laglig möjlighet att beordra ett företag att återkalla läkemedel, livsmedel eller kosmetika, men FDA brukar begära att företagen skall vidta denna åtgärd frivilligt. Som påtryckningsmedel har FDA enligt lagen möjlighet att utfärda pressmeddelanden och rapporter. Möjlighet finns även att vända sig till domstol för att kunna ingripa effektivt.

Vad angår medicinsk utrustning har dock FDA befogenhet att beordra företagen att informera allmänheten eller återkalla utrustning som anses bristfällig. Återkallelsebestämmelserna för medicinsk utrustning överensstämmer i stort med de som gäller för konsumentvaror enligt konsumentlagen.

Enligt *National Traffic and Motor Safety Act* kan den ansvariga myn-

digheten, National Highway Traffic Safety Administration, beordra återkallelse om motorfordon eller tillbehör till motorfordon innebär en säkerhetsrisk eller inte uppfyller uppställda säkerhetsnormer.

4.3.3 Praktiska erfarenheter av det amerikanska återkallelsesystemet

Erfarenheter inom konsumentvaruområdet

Den verksamhet som bedrivits av CPSC rörande produktåterkallelser har hållit på i mer än tio år. En närmare beskrivning av den praktiska tillämpningen är därför av intresse.

CPSC sysslar endast med konsumentprodukter dvs. varor som används i hemmen, i skolmiljön o.s.v. Verksamheten är helt inriktad på produktsäkerhet. Den viktigaste uppgiften är att åstadkomma produktutformning, som minimerar skaderisker. CPSC har befogenhet att utfärda rättsligt bindande säkerhetföreskrifter. Dessa benämns consumer product safety standards. De kan bestå av minimikrav på utförande, design, varningar och instruktioner. Utfärdandet av en standard föregås av offentliggörande av CPSC:s preliminära förslag och hearings med berörda intressenter.

CPSC har dock funnit det vara oväntat svårt att utfärda tvingande bestämmelser på skilda områden. Man har i stället börjat pröva utvägen med frivilliga standarder. Det finns ett visst hot bakom arbetet på frivilliga standarder. CPSC pressar på vid utformningen av dem. Man försöker också kontrollera att frivilliga standarder faktiskt åtlyds.

CPSC har även möjlighet att besluta om återkallelse i det fall en frivillig standard överträtts. CPSC måste i princip vända sig till domstol för att få bötesstraff utdömt vid överträdelser men kan också förhandla om böter. I regel försöker CPSC lösa uppkommande problem utan att ta till domstolsprövning.

CPSC:s nuvarande målsättning är att göra allmänheten riskmedveten, uppmuntra industrin att tillverka säkra produkter samt sätta stopp för farliga varor och åstadkomma återkallelse av dem, om det är nödvändigt. Möjligheten att utfärda tvingande regler är numera av underordnad betydelse i verksamheten.

När det gäller det praktiska förfarandet vid återkallelser börjar CPSC med att samla in information. Som regel är företagen samarbetsvilliga i detta arbete. Man försöker reda ut vad som verkligen hänt.

Information om farliga varor får CPSC från vitt skilda håll. Man studerar bolagsrapporter och gör egna upptäckter. Man får brev från allmänheten, olycksfallsrapportering och telefonsamtal. Upplysningskällor kan vara brandmän, polismän och coroners, t.ex. vid plötslig spädbarnsdöd.

Från företagen, som är skyldiga att rapportera inom 24 timmar vid misstanke om skaderisker, får CPSC in 100 rapporter om året. En iakttagelse som man gjort inom CPSC är att rapporteringsskyldigheten lett till en förstärkt intern säkerhetskontroll hos företagen. CPSC ingriper ca fyra à fem gånger per år mot företag som underlåtit att rapportera.

Genom det databaserade skaderapporteringssystemet - NEISS - får CPSC via ett antal akutmottagningar rapporter om inträffade dödsfall. Detta system har dock visat sig inte ha särskilt stor betydelse för beslut om återkallelser, då systemet kräver ett mycket stort antal olycksfall för en viss produkt för att ge tydligt utslag.

När man upptäcker att en produkt är farlig är det första steget att genomföra en teknisk undersökning av den. Härnäst kontaktas ansvarig tillverkare eller importör. Fabriken i fråga inspekteras och förhållandena inom företaget undersöks. I arbetet har man tillgång inte bara till tekniker utan också till medicinare, biologer och fysiologer. Arbetet resulterar i en sammanfattande rapport.

Nästa steg är att man på grundval av utredningsmaterialet gör en riskvärdering. Man bedömer antalet sålda artiklar, kostnaderna för en återkallelse m.m. Den viktigaste faktorn är givetvis hur allvarliga skador som produkten i fråga kan orsaka. Särskilt stor hänsyn tas till om barn, äldre eller handikappade löper risk att skadas. Återkallelse tillgrips inte vid risk för småskador. För att produkten skall återkallas krävs att det föreligger en betydande risk för skada. Alla konsumentprodukter som uppfyller detta rekvisit kan återkallas, utan begränsningar i fråga om typ av fel (fabrikationsfel, konstruktionsfel m.m.).

Valet av åtgärd (repair, replace, refund) vid återkallelse bestäms till stor del av vad som ter sig mest praktiskt för tillverkaren. Vid större produkter är "repair" vanligast medan "refund" oftast tillgrips vid mindre, billiga varor. CPSC kräver alltid en plan för genomförandet av återkallelse. Företagen utarbetar själva planen som sedan granskas av CPSC. Man försöker undvika att åtgärderna blir så kostsamma att företaget går i konkurs.

Beroende på graden av fara som produkten orsakar tillämpar CPSC olika former av information till allmänheten. När det gäller mycket farliga produkter kallar CPSC till presskonferens, utfärdar pressreleaser o.s.v. Ibland använder sig företagen av annonsering i dagspress eller fackpress eller sänder direktbrev till konsumenterna. CPSC råder producenterna att märka sina varor med tillverkningsnummer, datumkoder m.m. för att underlätta identifiering av de farliga produkterna. CPSC har inte råd att köpa sändningstid i TV, men TV och radio tar ofta frivilligt och utan kostnader upp återkallelsekampanjer.

En återkallelse har inget värde om den inte resulterar i en respons från allmänheten, dvs. om inte produkten blir avlägsnad från konsumenten eller försäljningsstället. Effektiviteten eller genomslagskraften av en återkallelse framgår av hur många exemplar av den återkallade produkten som blir åtgärdade, uttryckt i procent av det totala antalet exemplar som ingripandet avser.

I en undersökning utförd av CPSC år 1978 fann man att genomslagskraften i 50 procent av 245 fall uppgick till 80 procent eller mer. Vidare fanns en tendens att genomslagskraften antingen var mycket hög (80—100 %) eller mycket låg (0—20%).

Genomslagskraften var mycket hög för dyrare produkter såsom TV-

mottagare, motorgräsklippare och större hushållsapparater. Vid återkallelse av billigare och massproducerade produkter var effektiviteten mycket låg. Enligt CPSC:s erfarenheter kan en återkallelsekampanj ha en stor positiv verkan, trots att den har låg genomslagskraft. Resultatet kan bli att folk slänger bort, alltså kasserar den farliga varan eller använder den mer försiktigt i fortsättningen.

Företagens attityd till återkallelse växlar. Vissa är samarbetsvilliga, medan andra inte är det enligt CPSC:s erfarenheter. Som regel är större företag lättare att ha att göra med. CPSC har flera påtryckningsmedel till sitt förfogande. Man kan framtvinga upplysningar, hota med rättegång, ta till presskommunikéer m.m. 99 procent av alla återkallelser tillkommer efter förhandlingar och förhandlingsuppgörelser. I fallet "Basset-Crib" (en barnsäng) blev företaget instämt i produktansvarsmål, varvid CPSC tvingade fram en återkallelse av produkten. Företaget hade underlåtit att rapportera faran till CPSC och dömdes att betala böter om 175 000 $ för detta. Dock undslapp företaget skadestånd i produktansvarsmålet, då man skickat ut varningsbrev till en mycket stor föräldragrupp.

De mest kända fallen av återkallelser är nog Ford Motors Co:s återkallande av över 1 miljon bilar och Firestones återkallande av 7,5 miljoner stålradialdäck. Bilarna hade fel på bränslesystemet och kunde vid påkörning bakifrån börja brinna. Stålradialdäcken återkallades på grund av att punkteringar och andra fel hade orsakat 41 personers död. Ägarna till däcken erbjöds helt nya däck, i utbyte mot gamla. Firestone spenderade cirka 140 miljoner dollar på kampanjen.

Ett annat känt exempel är återkallandet av 20 miljoner hårtorkar som tillverkades och distribuerades av 39 olika firmor. Hårtorkarna hade ett överhettningsskydd som innehöll asbest. Osynliga partiklar följde med luftströmmen ut och kunde inandas. Hårtorkarna förklarades utgöra en betydande skaderisk och CPSC inledde förhandlingar med företagen om frivilligt återkallande. Somliga företag valde att ta bort asbestskyddet, medan andra återbetalade köpeskillingen eller bytte ut produkten. Vissa företag erbjöd konsumenterna en annan produkt i stället, eftersom de slutat tillverka eller sälja produkten. Trots omfattande publicitet lämnades endast 2 miljoner tillbaka (motsvarande en genomslagskraft på endast 10%).

Det mest omfattande återkallandet från en enda tillverkare gällde kaffebryggare, tillverkade av Corning Glass Works. 18,5 miljoner kaffebryggare var felaktiga på grund av limmet som fäste handtaget vid kannan inte höll. Företaget inledde ett frivilligt återkallande och erbjöd pengarna tillbaka eller en jämförbar produkt som ersättning. För kaffebryggare som var äldre än fem år erbjöds ingen kompensation men ägarna fick köpa någon annan av företagets produkter till halva priset. Inte mindre än 18 miljoner exemplar togs om hand. Corning Glass fick god publicitet för sin åtgärd.

När man studerar det amerikanska konsumentskyddet bör man dock beakta att en starkt bidragande orsak till den förbättrade produktsäker-

heten i USA sammanhänger med produktsansvarsreglerna. Produktansvaret är strängt. Det har utvecklats inom rättspraxis, men lagstiftning har tillkommit under senare tid och i dag har drygt ett 30-tal stater antagit speciella lagar om produktansvar. Sett från företagens synpunkt är risken att drabbas av skadestånd på grund av produktskador ett motiv för att ställa sig positiv till återkallelse av farliga produkter.

Under vår resa i USA kunde vi notera en del förändringar som Reagan-administrationen medfört för konsumentpolitiken. Utgångspunkten för administrationen är nu att en marknadsstyrd ekonomi i sig ger ett skydd för konsumenterna och ger dem en stark ställning. Företagen rättar sig efter konsumenternas önskemål. Den förda politiken kännetecknas sålunda av viss avreglering och en inriktning på frivillighet. Långtgående detaljregleringar som är omöjliga att tillämpa skall undvikas. I stället vill man söka upprätthålla de lagar som finns och som kan tillämpas. Den grundläggande lagstiftningen består i huvudsak; det är mest en fråga om ändrad attityd till tillämpningen av existerande lagar.

Frågan om ekonomiskt skydd för konsumenterna har låg prioritet, exempelvis regler om marknadsföring. Under Reagan-administrationen har man framför allt sökt främja konkurrensen inom näringslivet. Trenden har varit att motverka protektionism. Vidare uppmuntrar man industrin att själva ta tillvara konsumenternas intressen. Administrationens synsätt har fått genomslag ute på myndigheterna. På de allra flesta håll har således gjorts budgetnedskärningar, något som framtvingat hårda prioriteringar. Den grundläggande myndighetsstrukturen består visserligen, men tvingande lagstiftning och detaljreglering har i viss mån fått ge vika för en mjukare, mer förhandlingsinriktad linje. Som ett exempel på den nya politiken kan nämnas att personalstyrkan på CPSC vid vårt besök där hade skurits ned från 900 till 560 anställda.

Erfarenheter inom livsmedels- och läkemedelsområdet

Inom den ansvariga myndigheten för livsmedel och läkemedel (FDA) arbetar man främst med förhandskontroll av livsmedel och läkemedel. Återkallelse är också ett viktigt instrument men tas till först i speciella fall. Vid upptäckt av ett otjänligt livsmedel eller en farlig medicin försöker man genom förhandlingar med företaget uppnå resultat. Enligt FDA:s erfarenhet fungerar systemet med överenskommelser med företagen väl. En förklaring är givetvis de påtryckningsmedel (t.ex. publicitet) som FDA förfogar över. Det kan anmärkas att FDA ger publicitet åt alla återkallelser, som man känner till, oavsett om företaget självt tagit initiativ till dem eller de drivits fram av FDA. Mer än 95 procent av alla återkallelser inom FDA:s område är helt frivilliga.

4.4 Europeisk rätt

4.4.1 Frankrike

Enligt den konsumentlag[1] som antogs av den franska nationalförsamlingen år 1983 finns en möjlighet att på rättslig väg framtvinga återkallelser.

Konsumentvarubegreppet är inte definierat i lagen, men man kan utläsa att lagen innefattar både varor och tjänster, som inte regleras på annat sätt. Ett övergripande krav enligt lagen är att varor och tjänster som brukas för avsett ändamål skall uppvisa en skälig säkerhetsnivå och inte äventyra brukarnas hälsa.

Varor och tjänster som inte uppfyller nyssnämnda krav kan förbjudas eller kringgärdas med olika bestämmelser. Beslut fattas av Conseil dÉtat genom förordning (décret). Conseil dÉtat kan förbjuda eller på annat sätt reglera tillverkning, import, försäljning, gratisutdelning m.m. av ifrågavarande produkt. Vidare kan åläggande meddelas om information eller återkallelse och, i sista hand, om förstöring av farliga produkter. Även exporten kan regleras genom beslut av Conseil dÉtat.

I händelse av allvarlig eller omedelbar fara kan de ansvariga ministrarna förbjuda tillverkning, import, export, försäljning och gratisutdelning av den aktuella produkten eller utfärda beslut om informationsåläggande och/eller att varan skall återkallas för att bytas ut, repareras eller ersättas. Ett sådant beslut gäller högst ett år. Lagen medger även att provisoriska åtgärder vidtas på regional nivå (departement) i väntan på ingripande.

I lagstiftningen har noga angetts vilka organ/myndigheter som har befogenhet att göra undersökningar och samla in information om farliga varor. Resultat av dessa undersökningar rapporteras till ansvarig instans på regional nivå (departement) tillsammans med förslag till åtgärder. Denna instans informerar i sin tur de ansvariga ministrarna.

Överträdelser av de beslut som meddelas av myndigheterna kan medföra sanktioner som beslutas av domstol. Denna kan föreskriva att varan skall återkallas eller att tjänsten inte vidare skall få utföras. Förundersökningsdomaren (le juge d'instruction) eller domstolen kan även provisoriskt förbjuda försäljning av en vara eller utförande av en tjänst. Beslut kan även fattas om att allmänheten skall informeras.

Enligt den nya lagen har en särskild kommission för konsumentsäkerhet inrättats i Frankrike — Commission de la Sécurité des Consommateurs. Kommissionens uppgift är att övervaka lagen och verka för att de konsumentvaror och tjänster som tillhandahålls inte medför några risker för användarna. Beslut av Conseil dÉtat föregås av ett utlåtande av kommissionen. Kommissionen skall samla information om farliga varor samt komma med förslag och synpunkter på hur eventuella risker skall undanröjas. Kommissionen kan också publicera uppgifter och på så sätt informera allmänheten. Den har dock ingen befogenhet att meddela åläggande om säljförbud eller återkallelse.

[1] Loi no 83—660 du 21 juillet 1983 relative à la securité des consommateurs et modifiant diverses dispositions de la loi du 1:er août 1905.

Någon egentlig utvärdering av den franska återkallelselagstiftningen låter sig inte göras efter så kort tid. Hittills synes endast ett fåtal ingripanden ha kommit till stånd genom kommissionens försorg.

Den tidigare konsumentskyddslagen i Frankrike antogs så sent som år 1978. Denna möjliggjorde inte återkallelse av konsumentvaror som kunde orsaka skada. Återkallelseinstitutet och inrättandet av en särskild kommission för konsumentsäkerhetsfrågor är sålunda de två stora nyheterna i 1983 års lag. En förklaring till att den tidigare konsumentskyddslagen omarbetades var bland annat de påtryckningar som utövades av den franska konsumentrörelsen (Union Fédérale des Consommateurs). Konsumentrörelsen var av den uppfattningen att en fransk motsvarighet till Consumer Product Safety Commission i USA borde införas. Förespråkarna för upprättandet av ett fristående konsumentskyddsorgan ansåg att kommissionen borde ha befogenhet att utfärda bindande föreskrifter, företa egna undersökningar m.m.

Förespråkare för den franska konsumentrörelsen menar att 1983 års lag inte inneburit så stora förändringar av konsumentskyddet. Exempelvis pekar man på att den nyinrättade konsumentkommissionen inte har några befogenheter att utfärda föreskrifter. Likaså menar man att kommissionens möjligheter att exempelvis tvinga företagen att lämna ut information är begränsade eftersom den franska lagen, till skillnad från den amerikanska, saknar bestämmelser om sanktioner mot företag som underlåter att informera kommissionen.

Kritikerna har även påtalat det förhållandet att kommissionens ledamöter har tystnadsplikt under pågående utredning. Den franska konsumentkommissionen riskerar därmed ge myndigheterna ett alibi för underlåtenhet i konsumentpolitiska frågor. Denna underlåtenhet skulle enligt kritikerna kunna bli följden av tystnadsplikten. Några frågor om myndigheternas ansvar skulle inte kunna göras under pågående utredning, och de ansvariga myndigheterna skulle sedan kunna ta skydd bakom kommissionens ställningstagande.

Det kan slutligen nämnas att en officiell utredning[1] om den fortsatta konsumentpolitiken presenterats under år 1985. Utredningen föreslår att en ny konsumentlag skall antas. Lagen skall innehålla bestämmelser om bl.a. reklam, varornas prissättning, kreditvillkor m.m. Ett avsnitt behandlar varors och tjänsters säkerhet. I stort överensstämmer förslagen med 1983 års lag, men sanktionsbestämmelserna förefaller mer långtgående.

4.4.2 Österrike

År 1983 antog Österrike en produktsäkerhetslag[2] som innehåller bestämmelser om återkallelse. Den österrikiska lagstiftningen omfattar alla produkter. Lagen är alltså inte begränsad till enbart konsumentvaror. Åtgärder vidtas mot s.k. farliga produkter. Med en farlig produkt avses en produkt som när den används i enlighet med sitt syfte eller på ett förutsebart sätt utsätter människors liv och hälsa för fara. Enligt lagen ges olika

[1] Propositions pour un nouveau droit de la consommation. Rapport final de la commission de refonte du droit de la consommation, Avril 1985.

[2] Bundesgesetz vom 3. März 1983 zum Schutz vor gefährlichen Produkten (Produktsicherheitsgesetz).

möjligheter att vidta åtgärder mot sådana varor. Företaget kan åläggas att komplettera eller förbättra en bruksanvisning, att avhjälpa vissa produktfel eller att återkalla produkten. Möjlighet ges även att publicera offentliga varningar och utfärda säljförbud. Beslut fattas av ministern för handel, hantverk och industri.

Liksom i Frankrike har en rådgivande nämnd inrättats. Nämnden skall fungera som rådgivare till handels-, hantverks- och industriministern i alla angelägenheter som rör lagen. Ministern skall höra nämnden innan han vidtar skyddsåtgärder.

Det kan avslutningsvis nämnas att något återkallelseåläggande inte har meddelats enligt lagen sedan dess tillkomst.

4.5 Andra rättssystem

4.5.1 Australien

Ett land som nyligen infört en återkallelselagstiftning är Australien. I den australiensiska handelslagen[1], som antogs år 1986, ingår ett avsnitt om produktsäkerhet och produktinformation, vari föreskrivs att företagen kan åläggas återkalla sina varor.

Liksom i Frankrike har den ansvariga ministern getts befogenhet att utfärda beslut om att ett företag skall återkalla sina produkter. I en kommentar till lagen[2] anges att det är "the Commonwealth Attorney-General" (dvs. ministern för det departement som bl.a. handhar konsumentfrågor) som i praktiken har att tillämpa lagen. Ett företag kan tvingas att genomföra en återkallelse om en vara kommer eller kan komma att medföra personskada och företaget inte på egen hand vidtar erforderliga åtgärder för att förhindra att produkten medför personskada eller om varan inte är utförd i överensstämmelse med gällande produktsäkerhetsstandard eller har förbjudits.

Den ansvariga ministern ges även befogenhet att under vissa omständigheter totalförbjuda en produkt. Ministern kan vidare ge till känna offentligt att den aktuella varan klassas som farlig (unsafe). Sådana produkter som enligt ett ministerbeslut inte uppfyller gällande säkerhetsföreskrifter får enligt lagen inte saluhållas.

Vid beslut om återkallelse kan företaget åläggas att informera allmänheten eller de berörda kunderna om risken med produkten samt proceduren för återlämnandet. Vilken kundkrets som informationsåläggandet skall omfatta kan preciseras i beslutet liksom hur återkallelsekampanjen skall genomföras. I de fall företaget väljer att reparera eller byta ut den farliga varan skall ersättning även utbetalas för transportkostnader.

En förutsättning för att ministern skall kunna besluta om att en vara är farlig, förbjuden eller skall återkallas är att näringsidkarna ges möjlighet att yttra sig över förslaget. Lagen anger att förslag till åtgärd som ministern avser att utfärda skall publiceras. Berörda näringsidkare kan då begära att förslaget skall diskuteras med parterna. Ett undantag gäller.

[1] Trade Practices Legislation and Materials 1986.

[2] Trade Practices Commission "Consumer Product Standards. Bans and Recalls".

Om allmänheten befaras vara utsatt för fara (omedelbar risk för dödsfall, allvarliga skador eller svårt insjuknande) kan ministern fatta beslut innan parterna har getts möjlighet att yttra sig.

Att märka är att i de fall varor som återkallats *exporterats* skall exportören, så snart som möjligt efter återkallelsekampanjen, informera importören härom. Ett sådant tillkännagivande skall innehålla uppgift om att produkten varit föremål för återkallelse i Australien, risken för skada av produkten och på vilket sätt den skiljer sig från gällande australiensiska säkerhetsföreskrifter. Denna informationsplikt gäller oavsett om återkallelsen varit frivillig eller genomförts efter beslut av ministern.

I de fall då ett företag frivilligt genomför en återkallelse av varor som vållat personskador, skall ministern informeras två dagar efter det att återkallelsen genomförts. Underlåtelse straffas med böter eller fängelse. Denna regel torde ha samband med kravet att importören skall informeras vid export av varor som har återkallats i Australien.

4.5.2 Japan

I Japan finns dels en konsumentssäkerhetslag dels en lag angående hushållsprodukter som behandlar produktsäkerhet och som möjliggör återkallelse av farliga produkter.

Enligt *konsumentsäkerhetslagen* kan behörig minister beordra återkallelse om han finner att det föreligger en potentiell fara för konsumenternas liv eller hälsa. Återkallelse kan åläggas dels en tillverkare, importör eller distributör som tillhandahållit en produkt som inte varit märkt i enlighet med gällande föreskrifter, dels näringsidkare vars produkter är registrerade (authorized) men som ej kunnat uppfylla gällande säkerhetskrav.

I händelse av omedelbar fara för liv och hälsa kan ministern förelägga näringsidkaren att återkalla varor som är förenade med sådan fara eller förhindra ytterligare spridning av dem.

Lagen angående *hushållsprodukter* bemyndigar hälso- och välfärdsministern att ålägga en näringsidkare att återkalla produkter som inte uppfyller utarbetade föreskrifter eller produkter som är förenade med särskilda hälsorisker. I det sist nämnda fallet kan ett åläggande endast riktas mot tillverkare och importörer.

De japanska myndigheterna har ännu inte utnyttjat möjligheterna att kräva återkallelse av varor.

Det förekommer även att tillverkare och distributörer frivilligt återkallar produkter som visat sig farliga. Utrikeshandelsministeriet har utarbetat administrativa riktlinjer för hur en återkallelsekampanj skall genomföras. Ett exempel på en sådan frivillig återkallelse är återkallelsen av vissa leksaksraketer tillverkade i Kina. Raketerna var försedda med plastpinnar som skulle användas för att sätta dem fast i marken. När ett barn tände på raketen, medan han höll den i handen, sköts pinnen bakåt och barnet dödades.

4.6 OECD

OECD har också behandlat frågan om återkallelse av farliga varor. På grundval av överläggningar i den konsumentpolitiska kommittén antogs år 1981 en rekommendation beträffande återkallelse av farliga konsumentvaror[1].

I rekommendationen uppmanas medlemsländernas regeringar att överväga möjligheten att lagstifta eller vidta andra åtgärder bl.a. för att säkra att berörda myndigheter informeras om förekomsten av farliga konsumentprodukter, att konsumenterna får information om de farliga varorna och att produkterna återkallas av tillverkare och/eller distributörer. Vidare rekommenderar rådet att regeringarna uppmuntrar företagarförbund eller andra sådana sammanslutningar att upprätta rutiner som kan tillämpas vid ett återkallande. Regeringarna uppmanas även att underrätta andra medlemsländer genom det informella notifikationssystem som är i bruk inom konsumentpolitiska kommittén samt, om det är möjligt, använda sina befogenheter för att hindra vidare export av varan.

4.7 EG

År 1985 beslutade rådet om ett nytt arbetssätt för utarbetandet av säkerhetskrav kallat "the new approach" (Technical Harmonisation of Standards). Det nya arbetssättet innebär i korthet att de direktiv som utfärdas för att gälla i samtliga EG-länder endast skall innehålla de nödvändiga säkerhetskraven medan mer detaljerade krav och specifikationer skall utarbetas av de europeiska standardiseringsorganen CEN och CENELEC. Syftet är att minska antalet tekniska handelshinder inom EG.

På det civilrättsliga området antogs i juli 1985 ett direktiv som reglerar produktansvaret. Syftet med produktansvarsdirektivet anges vara dels att ge advekvat konsumentskydd, dels att skapa förutsättningar för så lika ansvarsnivåer som möjligt i medlemsländerna. I enlighet med direktivet kommer samtliga länder att införa s.k. strikt ansvar för skador som orsakas av defekta produkter. Beträffande innehållet i direktivet hänvisas till avsnittet 3.5.4.

Samma år introducerades också det s.k. "Rapid Exchange System". Genom detta system är medlemsländerna ålagda att informera kommissionen om förekomsten av farliga varor. En annan åtgärd man beslutat om är att etablera ett sjukhusbaserat skaderapporteringssystem ("Home Accident Surveillance System") som fullt utbyggt kommer att omfatta 90 sjukhus.

Från bl.a. den europeiska konsumentrörelsen (BEUC) har man dock inte låtit sig nöja med direktiven om produktansvar och rapporteringssystem. Enligt dess uppfattning leder "the new approach" till att direktiven rörande produktsäkerhet i fortsättningen inte kommer att ställa lika stora krav på säkerheten. Detta medför enligt konsumentrörelsens företrädare att någon typ av säkerhetsnät behövs. BEUC anser därför att EG bör anta ett produktsäkerhetsdirektiv. Även den s.k. konsultativa kom-

[1] Recommendation of the Council concerning recall procedures for unsafe products sold to the public. Adopted by the Council on 28th April, 1981.

mittén där förutom BEUC även den europeiska fackföreningsrörelsen är representerad anser att ett produktsäkerhetsdirektiv behövs. Dessa tankegångar har på den allra sista tiden vunnit gehör hos kommissionen.

Enligt underhandsinformationer vi fått skulle ett produktsäkerhetsdirektiv inom EG kunna tänkas innehålla allmänna bestämmelser om att de produkter som sprids på marknaden inte skall äventyra konsumenternas hälsa om de används på de sätt de är avsedda för. Vidare skulle en permanent kommitté tillsättas för att övervaka produktsäkerheten. Om ett medlemsland måste vidta omedelbara säkerhetsåtgärder skulle kommissionen informeras. Om kommissionen med anledning av sådan information fann det nödvändigt skulle medlemstaterna kunna ombedas att vidta temporära åtgärder. Efter att ha konsulterat kommittén skulle kommissionen fastställa nödvändiga åtgärder för att hindra ytterligare skadefall. Åtgärderna skulle kunna avse säljförbud, information till allmänheten, återkallelse och destruktion. Åtgärderna skulle vidtas nationellt av enskilda medlemsländer.

I en anmälan från EG-kommissionen till rådet under våren 1987 sägs bl.a. att det är nödvändigt att ett generellt EG-direktiv för konsumentsäkerhet avseende konsumentprodukter antas. Ett sådant direktiv skulle bl.a. säkra att konsumenterna inom gemenskapen åtnjuter en likvärdig och tillräcklig nivå av säkerhet.

Kommissionens anmälan behandlades av rådet i juni i år. Rådet förklarade att man noterat kommissionens anmälan. Det är på nuvarande stadium ovisst när rådet kan komma att besluta om ett direktiv rörande konsumentsäkerheten inom EG och vad ett sådant direktiv kan innehålla.

KÄLLMATERIAL TILL KAP. 4

Berges, Didier, The new french law on product safety. BEUC News No 30 1983.

Bernitz, Ulf, Utländska förhållanden Bil. 2:4 till SOU 1983:40 Konsumentpolitiska styrmedel — utvärdering och förslag. Liber Stockholm 1983.

Boström, Annika, Farliga produkter. Tänkbara åtgärder. Tillämpningsuppsats Immaterialrätt. Juridiska Fakulteten. Lund 1982.

Bourgoignie, Thierry, Proposals for a new Consumer law in France. BEUC News no 12 1985.

Compilation of statutes administered by CPSC. U.S. Consumer Product Safety Commission. Washington 1985.

Consumer Policy in OECD Countries 1983. OECD. Paris 1985.

Dahl, Börje, and Thuesson, Elisabeth, Danish Law on Consumer Product Safety and Recall on Dangerous Consumer Products. Copenhagen School of Economics and Business Administration. Working Paper 1983-06-01.

Dansk lag om marknadsföring
"Lov om markedsföring" Lov nr. 297 of 14 juni 1974.

Dansk motion
Forslag till folketingsbeslutning om en lovgivning vedrörende produktsikkerhed. Beslutningsförslag nr B 92. Folketinget 1984—85.

Füerst Bernt, PM Amerikansk Produktansvarslagstiftning — en allmän översikt. Mannerheimer & Zetterlöf, New York 1982.

Gustafsson, Lars, Minnesanteckningar vid besök hos myndigheter m.m. i Washington och New York under vecka 23. Produktåterkallelsekommittén 1985.

Loosli, Régine, The law of 21 July 1983 on consumer safety and the consumer safety committee. BEUC News No 11 1985.

Olsson, Marie, Recall. Om återkallelse av farliga produkter. Skrifter utg. av Institutet för Immaterialrätt och Marknadsrätt vid Stockholms universitet nr 16. (Liber, 1982).

1:er Rapport au Président de la République et au Parlement 1985. Commission de la sécurité des consommateurs. Journal officiel de la République Francaise. Paris 1986.

Produktkontrollens mål och virkemedler. Statens forurensningstilsyn OSLO 1978.

Proposition pour un noveau droit de la consommations — rapport final de la commission de refonte du droit de la consommation, au secrétaire dÊtat auprés du ministre de l'Economie, des Finances et du Budget chargé du Budget et de la consommation. Collection de rapports officiels. Paris 1985.

Recall procedures for unsafe products sold to the public. Report by the Committee on Consumer Policy. OECD. Paris 1981.
Requirements of Laws and Regulations enforced by the U.S. Food and Drug Administration U.S. Department of Health and Human Services HHS Publication No (FDA) 85—1115. Rockville 1985.

Ringstedt, Nils, Minnesanteckningar från 33:e mötet i Paris med WP 3 on Product Safety, OECD:s konsumentkommitté, 23—24 sept. 1986. Konsumentverket 1986.

Storaker, Gunnar, Tilbakekalling av farlige forbruksvarer — en analyse av behov, problemer, forekomst og erfaringer i Norge 1980—1982. Statens forurensningstilsyn. Oslo 1984.

Stuyck, Jules, Withdrawal and recall of dangerous products in the European Community and the member states. Bureau Européan des Unions de Consommateurs. Bryssel 1984.

Tala, Jyrki, Myndigheternas erfarenheter av kontrollen av farliga produkter. Rättspolitiska forskningsinstitutet. Helsingfors, Februari 1984.

Tillbakekalling av farlige forbruksvarer. Nordisk Embetsmannskomité for konsumentspörsmål. Rapport 1985:11 Oslo 1985.

Österrikes lag om produktsäkerhet. Lag nr. 171.
Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich Jahrgang 1983, 22 März, Wien 1983.

5 Överväganden och förslag

5.1 Behovet av lagstiftning

5.1.1 Önskemål och rekommendationer om lagstiftning

Beslutet att tillkalla en kommitté för att utreda frågan om återkallelse av farliga varor föregicks av önskemål och rekommendationer om lagstiftning. Som framgår av våra direktiv hade sålunda konsumentverket i en skrivelse till dåvarande handelsdepartementet våren 1979 föreslagit att en utredning om återkallelse av farliga produkter skulle tillsättas. I skrivelsen uttalades följande.

> För att effektivare skydda den som förvärvat produkter med undermåliga säkerhetsegenskaper mot att skadas bör enligt konsumentverkets mening skyldighet införas för tillverkare, importörer, grossister eller senare säljled att erbjuda konsumenter som förvärvat en farlig produkt antingen att mot återbetalning lämna tillbaka produkten eller att få den kompletterad eller ändrad så att risken reduceras eller att få den utbytt mot en produkt utan säkerhetsdefekt. På motsvarande sätt bör en näringsidkare vara skyldig att återta varor som har distribuerats till senare led i försäljningskedjan eller att byta ut dem mot produkter utan säkerhetsdefekt. När det gäller skaderisken torde det få krävas att denna är kvalificerad för att förordnande om återkallelse skall kunna ske. Företagen i fråga bör enligt konsumentverkets mening vara skyldiga att — i sådana fall där man inte har möjlighet att spåra köparen eller senare säljled individuellt — ge omfattande publicitet åt erbjudanden om återtagande, justering etc.

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) hade också våren 1981 rekommenderat medlemsländerna att överväga lagstiftning på området. Till grund för rekommendationen låg en av organisationens konsumentpolitiska kommitté i maj 1980 avgiven rapport om återkallelse av farliga varor som försålts till allmänheten (Recall Procedures for Unsafe Products sold to the Public, Paris 1981). Enligt rekommendationen borde medlemsländernas regeringar överväga möjligheten att stifta lag eller vidta åtgärder, som skulle innefatta bl.a. en förpliktelse för tillverkare och/eller distributörer att informera myndigheterna om varje produkt, som det fanns skäl anta utgjorde en ansenlig risk. Vidare borde det åligga myndigheterna att säkerställa att konsumenterna utan

dröjsmål blev varnade för produkter, som funnits ute till försäljning och som innefattade en påtaglig och allvarlig risk. Tillverkare och/eller distributörer borde också återkalla sådana produkter samt byta ut, ändra eller tillhandahålla full ersättning för dem. Om myndigheterna saknade befogenhet att kräva återkallelseåtgärder av företagen, borde enligt rekommendationen möjligheten att begära sådana befogenheter övervägas.

Också inom Förenta Nationerna har frågan om återkallelse som ett medel att skydda konsumenterna mot skador tilldragit sig uppmärksamhet. Generalförsamligen antog den 9 april 1985 enhälligt resolution 39/248 och godkände därmed riktlinjer för konsumentskydd, vilka tidigare förhandlats fram under inte minst svensk medverkan. De av generalförsamlingen antagna riktlinjerna är omfattande och tar upp många olika frågor. En av dessa rör skydd för konsumenterna mot hälso- och skaderisker, och ett särskilt avsnitt ägnas åt produktsäkerhet i fysiskt avseende. Där anges bl.a. att konsumenter bör få vägledning om hur produkter skall hanteras och information om eventuella risker. Det bör finnas regler som påbjuder att tillverkare och distributörer utan dröjsmål skall underrätta myndigheter och allmänheten, om de blir medvetna om oförutsedda risker efter det att deras produkter kommit ut på marknaden. Regeringarna bör överväga styrmedel som tillförsäkrar konsumenterna information om sådana skaderisker. I en särskild punkt (12) behandlas återkallelse i mer snäv mening. Regeringarna bör, sägs det, vid behov genomföra regleringar som innebär att tillverkare och/eller distributörer skall återkalla produkter, som upptäcks vara allvarligt defekta och/eller som utgör en påtaglig och allvarlig risk för skador till och med då de används på avsett vis. Återkallade produkter bör bytas ut eller rättas till. Om så inte kan ske inom rimlig tid, bör konsumenterna i stället få en rimlig ersättning.

5.1.2 Inhemsk reglering

Det finns redan på många områden lagstiftning som ger skydd mot produktskador. Vi har i kapitel 3 översiktligt redogjort för denna lagstiftning. Det är fråga om både marknadsrättsliga regler och regelkomplex som har till ändamål att ge ett särskilt skydd mot faror från vissa speciella slag av produkter. Dessa direkt säkerhetsinriktade regleringar kompletteras av civilrättsliga bestämmelser, vilka också de har en viss skyddsfunktion. Det finnas alltså såvitt avser produktsäkerhet ett samspel mellan offentligrättslig och civilrättslig reglering.

Sedan slutet av 1960-talet har konsumenternas rättsställning på olika sätt förstärkts i Sverige. Ny lagstiftning har införts på civilrättens område, som t.ex. konsumentköplagen, konsumentförsäkringslagen och konsumenttjänstlagen. Vidare har marknadsrätten reformerats i grund främst genom tillkomsten av marknadsföringslagen och lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Lagstiftningen på konsumentområdet kännetecknas av ganska vida, generella regler (generalklausuler), som

får sitt innehåll närmare bestämt genom utfyllande rekommendationer (riktlinjer) och rättspraxis. På myndighetssidan har nya organ tillkommit. Marknadsdomstolen avgör tvister om bl.a. otillbörlig marknadsföring och marknadsrättsliga tvister om oskäliga avtalsvillkor. Konsumentverket och konsumentombudsmannen har inrättats för att som centrala myndigheter — sedan 1 juli 1976 sammanslagna till en myndighet — ta till vara konsumenternas intressen. Konsumentverket utfärdar riktlinjer. Genom inrättandet av allmänna reklamationsnämnden har tvistlösningen på konsumentområdet underlättats.

Reformarbetet har huvudsakligen avsett det ekonomiska skyddet för konsumenterna. Jämförelsevis sent kom också frågor som hänförde sig till säkerheten hos de produkter som tillhandahålls konsumenterna att regleras inom marknadsrätten. Detta skedde i och med nya marknadsföringslagen år 1975. I denna infördes i 4 § en bestämmelse som innebär, att om en näringsidkare till en konsument för enskilt bruk saluhåller en vara som medför särskild risk för skada på person eller egendom, marknadsdomstolen kan förbjuda honom att fortsätta med det. Detsamma gäller även i fråga om erbjudande att mot ersättning förvärva nyttjanderätten till en vara för enskilt bruk och fr.o.m. den 1 juli 1986 också då tjänster tillhandahålls mot ersättning. Vidare innehåller 3 § i lagen bestämmelser om informationsåläggande som kan tillämpas också när det gäller att informera konsumenterna om skaderisker föranledda av farliga produkter. Här bör också erinras om 8 § i den år 1973 införda konsumentköplagen, enligt vilken bestämmelse en vara skall anses behäftad med fel om den medför uppenbar fara för människors liv eller hälsa eller sålts i strid mot säljförbud som meddelats av säkerhetsskäl.

Det sagda innebär självfallet inte att människor tidigare skulle ha stått helt utan rättsligt skydd mot farliga produkter eller tjänster som de förvärvat. Farligheten kan utgöra ett fel i varan eller tjänsten som enligt vanliga civilrättsliga regler kan föranleda hävande av avtalet, nedsättning av köpeskillingen eller annan ersättning och skadestånd. Vidare kan skador förorsakade av farliga produkter föranleda skadeståndsskyldighet enligt skadeståndslagen eller tidigare gällande lagstiftning och rättspraxis för den som genom oaktsamhet vållat skadan. Slutligen finns i fråga om åtskilliga stora varu- och tjänstegrupper en ingående reglering av hur varor och tjänster skall vara beskaffade, bl.a. i syfte att tillgodose långtgående säkerhetskrav, samt myndigheter som kontrollerar att lagstiftningen efterlevs. Som exempel kan nämnas arbetarskyddslagstiftningen med arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen, livsmedelslagstiftningen med livsmedelsverket samt hälso- och miljöskyddsnämnderna, fordonskungörelsen med trafiksäkerhetsverket och Svensk Bilprovning AB, läkemedelslagstiftningen med socialstyrelsen, elsäkerhetsregleringen med statens energiverk och SEMKO samt lagen om kemiska produkter med kemikalieinspektionen.

Denna senare lagstiftning är förhållandevis omfattande och detaljerad. Den syftar till att åstadkomma säkerhet genom olika former av förhandskontroll, fortlöpande övervakning, registrering och tillståndskrav i

skilda distributionsled. De olika regleringarna ger i allmänhet en möjlighet att vid behov förhindra all vidare distribution av en produkt.

Gemensamt för både föreskrifterna om produktsäkerhet i den marknadsrättsliga lagstiftningen och den specialreglering som finns om säkerheten på olika produktområden är att reglerna tar sikte på att hindra att farliga varor och tjänster över huvud taget når fram till konsumenterna. Däremot saknas på dessa områden i stort sett regler om vad som skall ske, i fall farliga varor eller tjänster har nått ut till konsumenterna och hos dem utgör en säkerhetsrisk, om man bortser från olika bestämmeler om användningsförbud som gäller i fråga om t.ex. bilar som saknar föreskriven utrustning. I detta sammanhang förtjänar dock erinras om att den nya bilavgaslagen, som lägger ett ökat ansvar på biltillverkarna beträffande fordons funktion och hållbarhet i fråga om utsläpp av luftförorenande ämnen, har infört en skyldighet för tillverkarna att avhjälpa bristerna, om försålda fordon visar sig inte uppfylla utsläppskraven.

Med de civilrättsliga reglernas hjälp kan, som antytts, konsumenterna i många situationer få rättelse i fråga om varor eller tjänster som är behäftade med fel, hänförliga till säkerheten. Genom att häva det avtal varigenom en farlig produkt förvärvats kan konsumenten tvinga säljaren att återta produkten och betala tillbaka vad han uppburit. De civilrättsliga reglerna är emellertid i denna som i andra situationer förenade med den nackdelen att deras tillämpning förutsätter ett betydande mått av aktivitet från konsumentens sida och ofta dessutom ett ekonomiskt risktagande i form av rättegångskostnader och liknande.

5.1.3 Faktiska förhållanden

Företagens erfarenheter

Att det i Sverige saknas rättsliga möjligheter att framtvinga återkallelse av farliga produkter innebär naturligtvis inte i och för sig att företag underlåter att vidta åtgärder, om de upptäcker att någon av deras produkter är farlig för annans säkerhet till liv, hälsa eller egendom. Vi har låtit utföra en undersökning av svenska företags erfarenheter av produktåterkallelse. Syftet med undersökningen har varit att försöka belysa hur företagen hittills har hanterat frågor om rättelse när produkter visat sig farliga, de praktiska problem som företagen härvid ställts inför liksom, om möjligt, hur stort problemet är och förekommande missförhållanden. Vi har bestämt ramarna för och inriktningen av undersökningen men en av kommitténs sekreterare, civilekonomen Iréne Karlin, har på eget ansvar genomfört fältarbetet samt gjort sammanställningen och redovisningen av materialet. Undersökningen redovisas i *bilaga 2*. Undersökningen avser erfarenheter av rättelseåtgärder, dels hos slumpvis utvalda svenska tillverkningsföretag, partihandelsföretag, detaljhandelsföretag och tjänsteproducerande företag, dels hos företag som hos myndigheterna är kända för att av säkerhetsskäl ha vidtagit rättelse. Undersökningen har kompletterats med en uppföljning av ärenden i marknadsdomstolen

om säljförbud enligt 4 § marknadsföringslagen i avsikt bl.a. att utröna i vad mån åtgärder för rättelse vidtagits av företag vilkas produkter drabbats av säljförbud.

Undersökningen visar att det är förhållandevis vanligt att företag som tillverkar eller handlar med varor vidtar åtgärder för rättelse beträffande farliga produkter. Att så sker förekommer oftare i partihandels- och detaljhandelsledet än bland svenska tillverkare. Enligt den systematiska undersökningen har 24 procent av tillverkningsföretagen, 33 procent av partihandelsföretagen och 37 procent av detaljhandelsföretagen medverkat i någon form av rättelseåtgärder under de senaste tio åren. Andelen av dessa rättelseåtgärder som omfattat även konsumentledet är bland tillverkningsföretagen 22 procent, bland partihandelsföretagen 60 procent och bland detaljhandelsföretagen 73 procent. Bland tjänsteproducerande företag har några rättelseåtgärder knappast noterats.

Vid den systematiska undersökningen har utredaren funnit att svenska företag, som enligt vad de uppgett har upptäckt att någon av deras produkter kan vara farlig för konsumenter, i allmänhet har uppträtt på ett seriöst sätt för att se till att riskerna för konsumenterna i möjligaste mån minskar. Eftersom undersökningen grundas på de undersökta företagens egna uppgifter torde det inte vara möjligt att avgöra om åtgärder för återkallelse vidtagits i alla de fall då sådana varit motiverade. Det kan inte uteslutas att vissa företag förtigit att de tillverkar eller har tillverkat produkter som rätteligen bort återkallas. Vid den systematiska undersökningen har dock inte konstaterats några allvarliga missförhållanden i form av nonchalans när det gäller farliga produkter eller i form av otillbörliga villkor för rättelse, utan praxis i fråga om återkallelse framstår som i stort sett godtagbar.

Det står dock klart att undantag förekommer även bland svenska företag. Såsom varit att vänta ger sålunda uppföljningen av ärenden rörande säljförbud enligt 4 § marknadsföringslagen en bild av en del av de berörda företagen som på ett ofördelaktigt sätt avviker från bilden av de företag som varit föremål för den systematiska undersökningen.

De risker som de i undersökningen ingående företagen har funnit vara förenade med sina produkter har bara i begränsad utsträckning lett till skador. Några dödsfall och flera andra allvarliga personskador har dock noterats. Eftersom olycksfallen inom varje undersökt bransch är få och de olika branschernas vikt inom det svenska näringslivet är högst varierande, medger den systematiska undersökningen inte några säkra slutsatser om det totala antalet olycksfall som vållas av farliga produkter. Den omständigheten att inte heller undersökningen av företag, som enligt vad myndigheterna känt till har genomfört rättelseåtgärder, har givit en annan bild av skadefrekvensen tyder dock på att denna generellt sett inte är så stor.

När det gäller de frivilliga åtgärder som vidtagits för att i en eller annan form avvärja risker som föranletts av farliga produkter har dessa i grovt räknat ungefär hälften av fallen genomförts i samråd med någon myndighet, såsom konsumentverket eller SEMKO. Åtgärderna har i all-

mänhet organiserats av den svenske tillverkaren eller av importören av den farliga produkten.

I många fall har åtgärderna inte behövt omfatta produkter hos konsumenterna utan kunnat begränsas till andra näringsidkare i säljkedjan. Bl.a. beroende på om kunderna varit andra näringsidkare i säljkedjan eller de slutliga brukarna har åtgärderna fått utformas på vitt skilda sätt. Den ena aktiviteten har inte varit den andra lik.

I allmänhet har felet på produkterna upptäckts under deras första år på marknaden. I något fall har det dock dröjt så lång tid som åtta år innan farligheten upptäckts, när fråga varit om konstruktionsfel, och tolv år vid fabrikationsfel. När upptäckten dröjt länge kan någon eller några miljoner exemplar av potentiellt farliga produkter ha kommit ut på marknaden. Ofta är det dock bara en mindre andel av de levererade exemplaren som visat sig verkligen vara behäftad med fel som gjort produkten farlig.

Företagen blir i regel överraskade när de upptäcker att någon av deras produkter kan föranleda skador. De metoder som kommer till användning för att förebygga skaderisker kan därför vara mer eller mindre väl genomtänkta. Det nu sagda visar att företagen behöver ha en viss beredskap för att genomföra säkerhetsåtgärder bl.a. i form av anvisningar för hur rättelse skall åstadkommas. Detta antyder behovet av någon form av handbok för återkallelse och andra säkerhetsåtgärder.

Undersökningen ger också vid handen att omfattningen av en återkallelse ofta kan begränsas, om man vet vilka exemplar av produkten som kan vara behäftade med fel. Detta betyder att det i viss utsträckning kan finnas behov av att genom produktmärkning klart ange var och när en viss produkt eller komponent är tillverkad.

Så länge produkterna finns kvar hos de olika företagen i säljkedjan är det många gånger möjligt att spåra dem med hjälp av fakturor och liknande. Sedan produkterna nått konsumenterna är detta i regel inte möjligt. Det blir då oftast nödvändigt att informera konsumenterna genom annonser i massmedia och liknande.

Kunderna har nåtts av information om produktens farlighet på många olika vägar, genom direktkontakter sedan kunderna identifierats med hjälp av fakturor eller garantikort, genom återförsäljare och deras serviceverkstäder, genom anslag i butiker, genom läkemedelsförskrivande läkare och i några fall genom information i massmedia. När informationen har lämnats på sistnämnda sätt har åtgärderna kunnat vara snabbt genomförda även när de riktat sig direkt till de slutliga brukarna.

När rättelseåtgärderna omfattat även konsumentledet har de återkallande företagen i allmänhet uppmanat konsumenterna att lämna tillbaka de potentiellt farliga produkterna till försäljningsstället för att där antingen erhålla en ny ofarlig produkt, få pengarna tillbaka eller så småningom få tillbaka produkten reparerad. Det har också förekommit att konsumenterna uppmanats skicka tillbaka produkterna direkt till generalagent, grossist eller tillverkare. Ofta har konsumenten själv fått välja till vilket led han velat vända sig. Beträffande större produkter eller fast installerade sådana har det förekommit att reparation skett hemma hos

konsumenten av antingen företagets egna montörer, inhyrd personal eller vicevärd. Det har också hänt att konsumenten fått en felfri komponent som han förväntats själv ersätta den felaktiga med.

Den reaktion på återkallelse som det agerande företaget fått från de slutliga brukarna har varierat från nästan ingen alls till att företaget har fått tillbaka praktiskt taget alla levererade produkter som kunde vara farliga. Flera orsaker kan antas ha bidragit till detta, som metoden för information, konsumentens egen uppfattning om produktens farlighet, produktens pris och det besvär som konsumenten haft att få en rättelse gjord.

De flesta aktiviteter har avslutats inom ett år från det att de satts igång. Variationerna är emellertid stora. Det har hänt att en aktivitet har pågått i tjugo år.

De företag som organiserat åtgärderna, alltså i regel den svenske tillverkaren eller importören av den farliga produkten, har i allmänhet också stått för större delen av kostnaderna för åtgärderna. Dessa har varierat mycket kraftigt, från helt försumbara belopp i vissa fall, när åtgärderna kunnat begränsas till andra säljled, till många miljoner kronor. Kostnaderna har blivit större när åtgärderna har omfattat även konsumentledet än när bara andra företag i säljkedjan har varit berörda. För små företag, särskilt små tillverkningsföretag med ett litet produktsortiment, har kostnaden för återkallelse kunnat hota hela existensen.

Myndigheternas erfarenheter

För att komplettera och ytterligare belysa rådande förhållanden har vi också tillfrågat ett antal myndigheter om deras erfarenheter av återkallelse. Undersökningen genomfördes i början av 1987 och redovisas i *bilaga 3* av en av kommitténs sekreterare, civilekonomen Nina Ulvelius. Tio myndigheter tillställdes en enkät med fem frågor. Urvalet avsåg de myndigheter som kunde förväntas ha mest erfarenhet av produktsäkerhetsfrågor.

Myndigheterna ombads redogöra för i vilken utsträckning de under senare tid handlagt produktsäkerhetsärenden, hur de uppfattade företagens attityder till att företa säkerhetsåtgärder, hur samarbetet med företagen fungerade och om de ansåg att det fanns behov av att lagreglera frågan om återkallelse.

Av svaren från de tillfrågade myndigheterna framgår att inom fordons-, livsmedels-, läkemedels-, kemikalie- och konsumentvaruområdet samt elmaterielområdet myndigheterna har handlagt fall där det gällt att vidta åtgärder mot farliga varor som redan nått konsumenterna. Inom exempelvis fordonsområdet handläggs 20—30 sådana ärenden per år varav ungefär en tredjedel leder till åtgärd i en eller annan form[1]. Statens provningsanstalt uppger att de handlägger 3—5 ärenden om "distributionsförbud" i månaden. Inom elområdet har ett tiotal fall under 1986 föranlett krav på återkallelse.

I enkätsvaren redovisas åtskilliga exempel på inträffade produktsä-

[1] I typbesiktningsutredningens delbetänkande (Ds K 1979:7) finns redovisad en äldre undersökning av återkallelser av bristfälliga bilar under åren 1972—1977.

kerhetsfall. Delvis är det samma fall som kommit fram i företagsundersökningen. Rapporterade dödsfall och svåra fall av personskador synes också delvis vara desamma.

Konsumentverket övervakar ett mycket stort antal olika produktområden bl.a. innefattande leksaker och barnartiklar. I regel är förhandskraven obefintliga eller inte särskilt högt ställda inom de produktområden som konsumentverket svarar för. Som en tänkbar följd härav förefaller förekomsten av mindre säkra produkter vara jämförelsevis frekvent. Företagens agerande förefaller inte alltid så ansvarsfullt som man skulle kunna önska.

Beträffande fordonsområdet är bilden något annorlunda. Här finns en förhandskontroll. Fordon med mer eller mindre farliga fel kommer ändå ut på marknaden. När det väl är klarlagt vilka fel och risker som föreligger, är företagen i regel beredda att vidta säkerhetsåtgärder. Ett problem är svårigheten att fastställa hur stor risken är för tillbud vid misstanke om fel. I vissa fall förefaller det som om denna osäkerhet leder till att det tar lång tid innan företaget går med på att meddela bilägarna så att det aktuella felet kan repareras.

Inom livsmedelsområdet är både förhandskontrollen och myndigheternas möjlighet att ingripa vid misstanke om att ett livsmedel exempelvis är otjänligt mycket god. Möjligheten att besluta om saluförbud förefaller tillgripas förhållandevis ofta och så snart minsta misstanke föreligger om att livsmedlet inte uppfyller gällande krav.

SEMKO har väl utvecklade rutiner för de situationer där farliga elartiklar har sålts till konsumenter. Av de exempel som redovisas framgår att det är vanligt att berörda näringsidkare uppmanas att återta de farliga elprodukterna.

Exempel på farliga varor inom kemiområdet och socialstyrelsens kompetensområde redovisas också. Till den första gruppen kan hänföras silverputsmedel, skäroljevätskor och till den andra en tvål med för hög bakteriehalt. Det finns redan ett väl fungerande system för återkallelse av farliga läkemedel.

Myndigheternas bild av företagens attityder till behovet av att företa säkerhetsåtgärder är inte entydig. Det verkar dock som om det inom flertalet områden förekommer mindre nogräknade företag. Inom konsumentverkets område anges företagens inställning vara mycket varierande. Det förekommer en flora av små och medelstora företag både i tillverknings-, grossist- och detaljistledet. Strukturen i företagsledet liksom sortimentet kan säkert delvis förklara varför företagens agerande inte alltid är så ansvarsfullt som konsumentverket skulle önska.

Inom fordonsområdet är företagsstrukturen en annan. Här är det övervägande stora, ofta välkända företag inom alla led i distributionen. Dessutom är produkten dyr och företagen är sannolikt känsliga för att på något sätt förknippas med ett bristande ansvarstagande. Detta torde också kunna förklara varför företagen enligt vad trafiksäkerhetsverket uppgivit i sitt svar är mycket positiva till att vidta åtgärder så snart det är klarlagt vilka fel och risker som verkligen föreligger.

Beträffande livsmedelsområdet är branschen mycket samarbetsvillig. Även omdömet om tillverkare och ombud för elmateriel är övervägande positivt.

Samarbetet mellan myndigheter och företag verkar inom de flesta områden fungera tillfredsställande. För att komma till rätta med de mindre seriösa företagen krävs ibland påtryckningsmedel i form av hot att införa varningsinformation om riskerna i massmedia (konsumentverket, SEMKO). Av exempelvis SEMKO:s redovisning framgår också att det finns en tendens att tillverkarna i varningsannonser och skrivelser förringar risken för konsumenten och i stället framhåller sitt eget ansvarskännande.

Konsumentverket, arbetarskyddsstyrelsen, livsmedelsverket, energiverket, SEMKO och kemikalieinspektionen är samtliga positiva till lagstiftning som möjliggör återkallelse inom deras verksamhetsområden.

Trafiksäkerhetsverket och statens provningsanstalt ser inget akut behov av en särskild lagstiftning. Inom provningsanstaltens område fungerar samarbetet med företagen väl utan stöd av särskild lagstiftning. Trafiksäkerhetsverket menar att trafiksäkerheten i praktiken inte kan förbättras genom ändrade lagbestämmelser på detta område. Trafiksäkerhetsverket säger sig också sakna resurser till uppföljning av de åtgärder som verket nu vidtar.

Socialstyrelsen konstaterar att behovet av en återkallelselagstiftning för läkemedel inte är så starkt men att det finns behov av en sådan lagstiftning för vissa produktgrupper som helt eller delvis faller utanför läkemedelslagstiftningens tillämpningsområde.

5.1.4 Utländsk reglering

Som framgår av kapitel 4 finns det i flera utvecklade industriländer någon form av återkallelsereglering. Generella regleringar, som bl.a. innehåller återkallelsebestämmelser, finns i USA, Frankrike, Österrike, Australien och Japan. I våra nordiska grannländer finns ännu inte någon generell lagstiftning om återkallelse, men enligt viss speciallagstiftning kan återkallelse framtvingas för särskilda produktslag. I Danmark har ett betänkande med förslag till en produktsäkerhetslag lagts fram, vilken innefattar återkallelseregler. Det är dock ännu ovisst om förslaget leder till lagstiftning. I Finland har en ny produktsäkerhetslag nyligen antagits. Lagen upptar inte några återkallelsebestämmelser men ger möjligheter att bl.a. förbjuda tillverkning och försäljning av farliga varor samt att påbjuda förstöring av varorna. Enligt den finska lagen skall också näringsidkare kunna tvingas lämna information till konsumenterna om att användningen av en vara är förenad med skaderisker. I Norge har man långt framskridna planer på att lansera en lagstiftning med generella återkallelsebestämmelser.

Återkallelse av farliga nyttigheter förekommer också i länder som saknar direkt tvingande regler om återkallelse. I vissa fall kan myndigheterna öva påtryckningar på företagen att företa återkallelse. Så är fallet i

Storbritannien. I andra fall kan återkallelse åstadkommas bl.a. med hjälp av en väl utvecklad produktansvarslagstiftning. Ett exempel på detta utgör Förbundsrepubliken Tyskland.

Föregångslandet på området är USA, där vi på plats kunnat studera förhållandena. Återkallelse har där blivit ett fast etablerat instrument, som har sin givna roll i produktsäkerhetsarbetet. Man har i USA en mer än decennielång erfarenhet av institutet. År 1972 antogs en produktsäkerhetslag. Samtidigt inrättades en federal myndighet, en produktsäkerhetskommission, som handhar lagens tillämpning. Kommissionen svarar också för ett skaderapporteringssystem, som jämte andra upplysningskällor ger underlag för kommissionens ingripanden. Lagen är tillämplig på konsumentprodukter med vissa undantag. Om kommissionen finner att en konsumentprodukt medför betydande skaderisker för allmänheten, kan kommissionen ålägga tillverkare eller återförsäljare att informera allmänheten om skaderisken eller att återkalla produkten. I sistnämnda fall kan företaget åläggas att reparera, byta ut eller mot ersättning ta tillbaka produkten ("repair, replace, refund"). Kommissionen kan också förbjuda saluhållandet av produkter som medför orimliga skaderisker. I sista hand kan kommissionen föra talan inför domstol för att få företagets ansvar fastställt. Kommissionen undviker dock i regel domstolsprövning och söker sig fram till uppgörelser genom förhandlingar med företagen, varvid de legala instrumenten används som påtryckningsmedel. Det finns i USA exempel på mycket omfattande återkallelsekampanjer med lyckade resultat.

Också från EG-håll har man visat intresse för en allmän produktsäkerhetsreglering. I en anmälan från EG-kommissionen till rådet under våren 1987 sägs bl.a. att det är nödvändigt att ett generellt EG-direktiv för konsumentsäkerhet med avseende på konsumentprodukter antas. Ett generellt konsumentsäkerhetsdirektiv är enligt kommissionen i linje med och kan ses som ett komplement till EG:s nya sätt att driva harmoniseringsarbetet i säkerhetsfrågor, den s.k. "new approach". Ett sådant direktiv skulle bl.a. säkra att konsumenterna inom gemenskapen åtnjuter en likvärdig och tillräcklig nivå av säkerhet.

Kommissionens anmälan behandlades av rådet i juni i år. Rådet förklarade att man noterade kommissionens anmälan. Det är på nuvarande stadium ovisst om och i så fall när rådet kan komma att besluta om ett direktiv rörande konsumentsäkerheten inom EG och vad ett sådant direktiv kan innnehålla.

5.1.5 Förväntad utveckling

Som framhållits i avsnitt 5.1.2 om inhemsk reglering är den speciellt produktorienterade lagstiftningen beträffande sådana nyttigheter som läkemedel, livsmedel, elektrisk materiel, kemikalier osv. förhållandevis omfattande och detaljerad. Man använder sig av olika kontrollformer såsom förhandskontroll, fortlöpande övervakning, registrering och krav på tillstånd i skilda hänseenden. Specialreglering av särskilda produkt-

grupper leder alltså till en långt driven kontroll och en omfattande administration. Detta medför betydande kostnader både för stat och kommun och för näringslivet. Metoden med förhandskontroll passar bäst när produktsortimentet är relativt statiskt. När produktutvecklingen är snabb blir förhandskontrollen en jämförelsevis dyr och långsam metod för att rensa ut farliga produkter. Man kan tänka sig även en kontroll i efterhand av varors farlighet, genom stickprovsundersökningar och kontroll när särskild anledning ges. Ansvaret för produktsäkerheten kommer i så fall i första hand att vila på företagarna själva. Tendenser i denna riktning har redan förmärkts. Som exempel härpå kan nämnas utvecklingen beträffande elektriska produkter för lågspänning, dvs. i regel typiska konsumentvaror.

Inom EG gäller för bl.a. elektriska konsumentprodukter något som kallas "Lågspänningsdirektivet", LVD. Direktivet, som antogs år 1973, utgör en bindande reglering för EG:s medlemsländer i så måtto att ländernas nationella regler inte får strida mot det. LVD innebär att det uppställs vissa, ganska allmänt hållna grundkrav på elmateriel. Produkter, som uppfyller dessa grundkrav eller "säkerhetsmål" får föras ut på marknaden, och produkter presumeras uppfylla kraven om de överensstämmer med vissa standarder. Någon obligatorisk förhandskontroll av produkterna får inte förekomma. Systemet innebär bl.a. att den tidigare ganska allmänt tillämpade ordningen med förhandskontroll av elmateriel ersätts med en efterhandskontroll eller marknadskontroll. Danmark, som ju är medlem i EG, har fått övergå till EG-systemet. Den tidigare obligatoriska förhandskontrollen har alltså där avskaffats och ersatts med ett registreringsförfarande samt en utbyggd efterkontroll, som innefattar möjligheter att bl.a. återkalla försåld, farlig elutrustning. Inom EG finns en önskan att en ordning, liknande LVD-systemet, vinner tillämpning i Västeuropa överlag. Man har därför vänt sig till EFTA-länderna och hört efter, om man där är beredd att anpassa sina nationella elsäkerhetsbestämmelser till det av EG tillämpade systemet. I Sverige tillsattes i anledning av EG:s förfrågan en särskild utredare, som har behandlat frågan i betänkandet (Ds I 1986:1) Effektivare kontroll och underlättad handel — förslag till nya regler för kontroll av elektrisk materiel. I betänkandet föreslås bl.a. en ny förordning om elektrisk materiel, som innehåller vissa grundläggande säkerhetskrav, presumtionsregler som visar viss likhet med LVD:s reglering samt regler om registrering, vilka påminner om de danska bestämmelserna. Förslaget är under beredning i industridepartementet. Man eftersträvar att söka uppnå en samordning med Norge och Finland. Beslut i frågan kan förväntas någon gång under 1987.

Inom EG finns långt framskridna planer på en ytterligare utvidgning av det system som LVD ger uttryck för. Man tänker sig att införa ett motsvarande system vad gäller bl.a. viss mekanisk utrustning och byggnadsmateriel. Ytterligare produktområden kan komma i fråga. Man talar därvid om en s.k. "new approach". Sverige kommer med all sannolikhet inte att förbli oberört av denna utveckling. Det är högst troligt att EG kommer att ställa krav på ytterligare anpassning från Sveriges sida till de framtida säkerhetssystemen inom EG.

För att man skall kunna genomföra regleringar i Sverige av den typ som föreslås i betänkandet Effektivare kontroll och underlättad handel — förslag till nya regler för kontroll av elektrisk materiel behövs bestämmelser, som gör det möjligt att åstadkomma återkallelse och andra säkerhetsåtgärder, när företagen brustit i sin säkerhetskontroll och felaktiga produkter nått ut till konsumenterna. I betänkandet understryks behovet av en möjlighet att meddela förelägganden om återkallelse. Utredaren lägger emellertid inte fram något eget förslag om detta utan hänvisar till vårt arbete med frågan.

I detta sammanhang bör också erinras om den utveckling i fråga om det s.k. produktansvaret som vi omnämnt i avsnitt 3.5.4. Med produktansvar avses då näringsidkares ansvar för skador vållade av produkter som de tillhandahållit. Det är alltså fråga om skador på något annat än köpeobjektet. Inom EG har år 1985 antagits ett direktiv om samordning av medlemsstaternas bestämmelser angående produktskada som skall vara genomfört i medlemsstaternas nationella lagstiftning senast den 30 juli 1988. Enligt direktivet är tillverkare och importörer strikt ansvariga för skador som orsakas av defekter i deras produkter. En produkt är defekt när den inte erbjuder den säkerhet man kan förvänta sig med hänsyn till omständigheterna. Ansvaret avser personskador och skador på saker som är avsedda och huvudsakligen används för privat bruk. Utvecklingsskador omfattas inte men medlemsstaterna får göra undantag och innefatta dem i sin nationella lagstiftning.

Inom justitiedepartementet pågår nu arbete på en svensk produktansvarslagstiftning. Arbetet lär med all sannolikhet leda till en skärpning av produktansvaret. Det kan förmodas att en svensk lagstiftning om produktansvar blir minst lika långtgående som EG-direktivet, något som innebär att näringsidkarna i större utsträckning än vad som nu är fallet kan komma att drabbas av ersättningsanspråk, då deras produkter vållar skador.

5.1.6 Vår bedömning

Förutsättningarna

Som framgått av avsnitt 5.1.2 finns redan i Sverige en omfattande och ingripande produktsäkerhetslagstiftning. För en lång rad produktslag finns specialregleringar, som syftar till att genom kontrollåtgärder av olika slag förhindra att farliga varor och tjänster når ut till avnämarna. Som exempel på sådana specialreglerade produktslag kan nämnas livsmedel, läkemedel, fordon, elmateriel och kemiska produkter. Inom arbetslivet finns en omfattande säkerhetslagstiftning som skyddar de anställda mot risker, också från farliga maskiner och arbetsredskap. Den offentligrättsliga lagstiftningen kompletteras av civilrättsliga regler, som gör det möjligt för köpare av riskabla produkter att befria sig från dem.

Också en del för konsumenterna viktiga varugrupper, t.ex. livsmedel och motorfordon, är underkastade långtgående lagstiftning och nog-

grann kontroll. Om man jämför med den ingående reglering som finns av arbetslivet när det gäller säkerheten faller det emellertid i ögonen att konsumenterna inte åtnjuter samma heltäckande skydd. Den konsumentskyddslagstiftning som utarbetades i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet var i första hand inriktad på konsumenternas ekonomiska förhållanden. Endast i mindre omfattning och från begränsade utgångspunkter reglerades frågan om produkternas säkerhet. Sålunda innehåller den år 1975 antagna nya marknadsföringslagen en bestämmelse, 4 §, som möjliggör att näringsidkare förbjuds att tillhandahålla konsumenter produkter som medför särskild risk för skada på person eller egendom och en bestämmelse i samma lag om informationsskyldighet, 3 §, är tillämplig också på information om skaderisker. Med tanke på att konsumenter är en utsatt grupp som kan ha svårigheter att tillvarata sina intressen i säkerhetsfrågor är det skydd som lämnas dem på detta område förhållandevis svagt.

Den säkerhetsreglering som nu finns har också sina brister och luckor. Det offentligrättsliga produktskyddet upphör således i allmänhet i det ögonblick en vara eller tjänst förvärvas för att brukas. Har en riskabel produkt väl kommit i händerna på brukaren saknas i den offentligrättsliga regleringen ofta instrument för att undanröja eventuella skaderisker. Till detta kommer att den traditionella inriktningen hos de speciella, produktorienterade regleringarna i viss mån håller på att brytas. Systemet med detaljerade och strängt kontrollinriktade åtgärder såsom förhandskontroll och godkännandekrav för vissa generellt vanskliga produktslag, t.ex. el-artiklar, är på väg att luckras upp. Detta sker som en följd av den tekniskt-ekonomiska utvecklingen och under intryck av den internationella rättspolitiska utvecklingen, bl.a. inom EG (den s.k. "new approach").

Några garantier mot att farliga produkter når fram till konsumenterna finns inte. Trots kontrollåtgärder av både företagen och från samhällets sida samt möjligheter att stoppa distribution av riskabla produkter kommer alltid en del farliga nyttigheter att hamna i brukarmiljön. Visserligen återstår då möjligheten att på civilrättslig väg vinna rättelse, men den utvägen är inte särskilt effektiv om det gäller att komma till rätta med en situation som innebär att hundratals eller rent av tusentals produktexemplar behöver oskadliggöras.

Om en produkt som spritts på marknaden är behäftad med ett fel, som hänför sig till dess konstruktion, eller om ett fabrikationsfel har inträffat vid tillverkningen av ett betydande antal exemplar av produkten, skulle en rättelse som byggde på initiativ från konsumenterna i varje enskilt fall medföra stora kostnader i hanteringen. Är produkten dessutom direkt farlig, skulle den tidsutdräkt som oundvikligen är förenad med en sådan hantering avsevärt öka riskerna för att skador skall hinna inträffa innan felet rättats. Som exempel kan tas det fallet att en bilmodell eller en tillverkningsserie av en bilmodell visar sig vara behäftad med ett fel på bromsarna. Om då var och en som köpt en bil av den aktuella modellen eller serien först skall upptäcka felet på egen hand — eller efter anmärk-

ning vid den årliga kontrollbesiktningen — och sedan kräva rättelse av felet, kan lång tid förflyta och allvarliga trafikskador hinna inträffa, innan alla bilarna hunnit få tillförlitliga bromsar.

Problemet med systematiska eller genomgående fel, som innebär skaderisker hos många exemplar av en produkt, kan alltså knappast rationellt bemästras på civilrättslig väg. En grundläggande svaghet är att det civilrättsliga systemet bygger på initiativförmåga och företagsamhet hos den enskilde, vartill kommer avsevärda kostnader och ansenlig försening innan riskerna kan bli undanröjda.

Då det gäller frivilliga säkerhetsåtgärder från företagens sida har vi som framgått gjort en del undersökningar av bl.a. frekvensen och formerna för sådana åtgärder. Resultatet av undersökningarna visar att behov av åtgärder beträffande farliga varor som nått konsumenterna uppkommer i ett totalt sett okänt men inte så litet antal fall. Undersökningarna synes ge vid handen att seriösa företag är måna om sitt goda namn och rykte och regelmässigt söker undanröja skaderisken, om det skulle visa sig att någon av dem tillhandahållen produkt är farlig för annans säkerhet till person eller egendom. Undersökningarna har också gett oss kännedom om lämpliga metoder som kan användas för ändamålet. Det har emellertid också framkommit att det finns företag för vilka det förefaller vara främmande att frivilligt återkalla farliga produkter. Myndigheternas uppgifter visar att det inom flertalet områden finns mindre nogräknade företag. Det framgår också att det finns tendenser hos företagen att förringa skaderiskerna i varningsannonser och annan information.

Vid den undersökning vi gjort av praxis hos myndigheter som har till uppgift att övervaka säkerheten hos olika produkter har framgått att dessa i allmänhet anser sig kunna komma till godtagbara resultat även med nuvarande lagstiftning. Ehuru denna praktiskt taget helt saknar bestämmelser om återkallelse av farliga produkter, kan myndigheterna i regel uppnå överenskommelser med företagen om återkallelse, när det krävs för att förebygga skador. Därvid behöver dock myndigheterna ibland använda sådana argument som att de själva måste informera allmänheten om föreliggande skaderisker, ifall företagen inte vidtar erforderliga åtgärder. En majoritet av de tillfrågade myndigheterna är positiv till lagstiftning om återkallelse.

Som framgår av det förut anförda förekommer det att farliga produkter, trots en omfattande produktkontroll från företagens och på viktiga områden även samhällets sida, når konsumenterna och medför risker för att användarna av produkterna skall drabbas av skada till liv, hälsa eller egendom. Det är sålunda klarlagt att det ibland uppkommer behov av sådana åtgärder för att undanröja risker från farliga produkter som riktar sig direkt till konsumenterna. Lagstiftning som medför skyldighet för näringsidkare att vidta återkallelseåtgärder i fråga om produkter som de tillhandahållit saknas nästan helt. Vi har vidare konstaterat att sådana åtgärder ändå i många fall kommer till stånd på mer eller mindre frivillig väg. I vårt uppdrag ingår att, om vi finner att någon form av återkallelsesystem bör inrättas, överväga utformningen av ett sådant system och, om

lagstiftning befinns vara nödvändig, lämna förslag därtill. Frågan om lagstiftning angående återkallelse behövs är naturligtvis beroende av om ett tillfredsställande skydd kan skapas på annat sätt, vilka effekter en lagstiftning skulle få och vilka kostnader den skulle föra med sig. Vi återkommer till dessa frågor. För att skapa ett bättre underlag för bedömningen anser vi oss först böra överväga vilka huvudgrunder en eventuell lagstiftning borde bygga på.

Huvudgrunderna för en eventuell lagstiftning

Behov av att återkalla eller vidta andra åtgärder beträffande farliga produkter kan uppkomma på snart sagt alla livets områden. Blicken går särskilt till arbetsmiljöområdet med de stora risker som kan vara förenade med många maskiner (t.ex. pappersmaskiner), transportredskap (truckar etc), energitillförsel (starkströmsanläggningar) och kemiska medel (lösningsmedel). Att genomföra en lagstiftning som tar sikte på att generellt åstadkomma rättelse beträffande farliga produkter inom arbetslivet ter sig emellertid mindre ändamålsenligt. I många fall är varorna eller tjänsterna individuellt avpassade till varje särskild brukares enskilda behov eller saknar i alla fall standardkaraktär. När sådana produkter medför risker för skador kan det krävas mycket individuella, man kan gott säga skräddarsydda lösningar. Det finns också redan en reglering som ger goda förutsättningar att undanröja riskfyllda situationer i arbetslivet genom arbetarskyddslagstiftningen, yrkesinspektionens kontroll och skyddskommittéernas och skyddsombudens verksamhet. Härtill kommer att förvärvarna av de farliga produkter som förekommer inom arbetslivet är näringsidkare, som i allmänhet får antas ha möjligheter att själva eller med hjälp av sina branschorganisationer bedöma produkternas farlighet och att vid behov av rättelse ta tillvara sina intressen med hjälp av civilrättsliga åtgärder. Vad som nu sagts om arbetsmiljön gäller i huvudsak också om den offentliga sektorn och den verksamhet som bedrivs där i fråga om t.ex. kommunikationer, hälso- och sjukvård och undervisning. Vi har i vart fall inte tillräckligt underlag för att nu kunna fastställa ett behov av en lagstiftning om rättelser beträffande farliga produkter och tjänster på dessa områden. Vi vill emellertid tillägga att om en lagstiftning om sådana rättelser genomförs inom något annat område, erfarenheterna av den naturligtvis kan ge anledning att utsträcka dess tillämpning till sådana sektorer som vi nu behandlat.

Helt annan blir bilden om man vänder blicken mot farliga produkter som används i hemmen och på fritiden. En arbetsgrupp inom socialdepartementets hälso- och sjukvårdsberedning har i betänkandet (SOU 1984:42) Att förebygga skador — ett hälsopolitiskt handlingsprogram bl.a. undersökt förekomst och konsekvenser av personskador. Av betänkandet framgår att det trots bristen på tillförlitlig statistik är uppenbart att en stor del av de dödliga skadehändelserna inträffar inom just hem- och fritidssektorn. Även mindre allvarliga skador, som inte leder till döden, uppkommer till mycket stor del i denna miljö. Det bör understry-

kas att dessa skador naturligtvis till allra största delen vållas av andra orsaker än farliga produkter i den mening vi ger åt begreppet, men dessa ingår som en del av skadebilden.

De risker att skadas av farliga produkter som människor är utsatta för i hemmet och på fritiden motsvaras måhända mer sällan av en förmåga hos dem att åstadkomma rättelse. Som tidigare framhållits finns i regel möjlighet att åstadkomma rättelse på civilrättslig väg, något som emellertid förutsätter ett betydande mått av aktivitet från den enskildes sida. Man kan helt enkelt inte vänta sig att tillräckligt många människor söker rättelse i fråga om en farlig produkt för att riskerna med den skall hinna undanröjas innan skador inträffar. Vad som i stället krävs är någon form av generella åtgärder som syftar till att undanröja de risker som är förenade med en viss produkt genom att rättelse vidtas beträffande, så vitt möjligt, alla de exemplar av produkten som har nått ut till konsumenterna.

Samtidigt måste erkännas att en snäv begränsning av skyddsåtgärder till att omfatta enbart konsumenter kan te sig stötande när det gäller produktsäkerhetsfrågor. Om man finner att en produkt är farlig för annans säkerhet till person eller egendom, är det rimligt att åtgärder vidtas för att förebygga skaderisken oavsett vem som innehar produkten. Den kategori av produkter som skall omfattas av säkerhetsåtgärder bör därför visserligen avgränsas med beaktande av det förut anförda, men tillämpningen ske så att åtgärder i fråga om vad som kan betecknas som konsumentprodukter kommer till stånd oavsett om de brukas av konsumenter eller av andra.

När man skall ta ställning till vilken typ av åtgärder som krävs måste man först göra klart för sig vad som här menas med farliga produkter. Vi är omgivna av artiklar som åstadkommer skador utan att vi betraktar dem som farliga, i allt fall i den utsträckning att vi är beredda att undanröja faromomentet. Det är tillräckligt att peka på biltrafiken, där vi självfallet måste vidta och även vidtar en lång rad åtgärder som är ägnade att minska faromomentet men där det är ofrånkomligt att de krafter som lösgörs, den begränsade mänskliga förmågan och trafikens täthet medför risker för trafikskador. Vad man menar när man talar om farliga produkter är framför allt sådana som är förenade med risker vilka antingen framstår som onödiga med hänsyn till möjliga skyddsåtgärder eller som är svåra att förutse för dem som använder produkterna. En leksak som är avsedd att sättas i händerna på ett litet barn måste vara så konstruerad att den inte kan åstadkomma någon skada, medan den erfarna hobbymekanikern måste få använda i och för sig mycket farliga verktyg, bara de är försedda med nödvändiga skyddsanordningar och han eller hon görs medveten om riskerna. Farorna med en produkt får alltså bedömas bl.a. mot bakgrund av vilken kategori av människor som skall använda den. De nödvändiga säkerhetsåtgärderna kan därför också skifta beroende på användarsituationen. Till förebyggande av missförstånd bör tilläggas att det naturligtvis finns produkter som i sig är så farliga att de över huvud taget inte bör få tillhandahållas för bruk i hemmet och på fritiden.

De skador som en lagstiftning skulle syfta till att förebygga är i främsta rummet dödsfall och allvarliga personskador. Även lindrigare personskador ter det sig angeläget att förebygga. Självfallet bör dock skaderisken inte vara alltför obetydlig för att säkerhetsåtgärder skall kunna framtvingas. I fråga om lindrigare personskador får därför riskerna vägas mot kostnaderna för åtgärderna.

När det gäller sakskador är frågan mer tveksam. Det är här alltid nödvändigt att göra ekonomiska avvägningar. Ersättning för inträffad skada kan många gånger erhållas på civilrättslig väg, om den skadelidande är tillräckligt aktiv. Generella åtgärder för rättelse kan bli mycket kostsamma och effekterna av åtgärderna motsvarar måhända inte alltid kostnaderna, om hänsyn tas till att dels skador kanske kommer att vållas bara av ett begränsat antal exemplar av de aktuella produkterna dels bara en del av dessa exemplar kommer att bli åtgärdade genom ett rättelseförfarande. Det förtjänar i detta sammanhang erinras om att i de överväganden som nu på olika håll pågår om lagstiftning angående ersättning för produktskador, s.k. produktansvar, enigheten är stor om att personskador bör ersättas medan meningarna däremot är delade beträffande sakskadorna. Vi anser dock att möjligheten att genom generella åtgärder förebygga också sakskador otvivelaktigt bör tillvaratas om det är kostnadsmässigt motiverat. Åtminstone vissa typer av säkerhetsåtgärder bör därför kunna bli aktuella även om det bara är fråga om att förebygga sakskador.

I det föregående har vi talat om behovet att åstadkomma rättelse, när farliga produkter nått ut till konsumenterna. Vad som därvid kommer i fråga är dels direkta åtgärder för att undanröja riskerna för skada, dels information till brukarna av produkterna om skaderiskerna, så att de själva kan ta sig i akt och förebygga skador.

Det är direkta åtgärder från näringsidkarnas sida med de farliga produkterna som brukar betecknas återkallelse. I amerikansk rätt brukar man en smula slagordsmässigt tala om tre olika åtgärdsformer inom ramen för "recall" eller återkallelse, nämligen "repair", "replace" och "refund". Med "repair" avses att en säkerhetsrisk hos en produkt rättas genom reparation, utbyte av en komponent eller liknande. "Replace" innebär att den farliga varan byts ut mot en felfri vara av samma eller motsvarande slag. Vid "refund", slutligen, får användarna lämna tillbaka den riskabla produkten och erhåller ersättning för den.

Alla de tre åtgärdsformerna innebär att den riskabla nyttigheten oskadliggörs. I fall av "repair" blir den reparerad så att den blir oskadlig. Vid "replace" och "refund" återtas den av näringsidkaren och blir alltså avlägsnad ur brukarmiljön. Samtliga åtgärdsformer är sålunda i sig effektiva. För ett positivt resultat krävs emellertid att användarna är beredda att utnyttja möjligheten till "repair", "replace" eller "refund". Detta söker man uppnå genom att det återkallande företaget går ut med ett erbjudande att företa viss återkallelseåtgärd på villkor som ter sig förmånliga för användarna.

Även för vårt vidkommande är det åtgärder, motsvarande de ameri-

kanska "repair", "replace" och "refund", som förtjänar att övervägas. Åtgärderna kan benämnas rättelse, utbyte respektive återgång. Sammanfattningsvis betecknar vi dem i fortsättningen återkallelse.

Även genom information om föreliggande skaderisker kan betydande resultat nås när det gäller att förebygga skador av farliga produkter. Ibland kan behovet av att vidta åtgärder beträffande produkten som sådan vara förhållandevis litet och kostnaderna för återkallelse stora. Informationsåtgärder kan vara mindre kostsamma och tillräckliga för att i betydande omfattning motverka skaderiskerna. Det kan också, som förut antytts, vara så att man får godta att en vara eller tjänst i och för sig är ganska riskabel, under förutsättning att användaren görs medveten om riskerna och om hur han skall undvika dem. I sådana fall kan det vara tillräckligt att köparna får information om skaderiskerna. Redan en upplysning om att en produkt är behäftad med en viss bestämd skaderisk kan ofta få en inte obetydlig skadepreventiv verkan. Upplysningen leder till försiktighet vid handhavandet av produkten. Ytterligare effekt kan informationen få om den innefattar upplysningar om hur skaderisken kan förebyggas. Man kan tänka sig sådant som hanteringsföreskrifter, varningar mot visst eller vissa slag av användning, förvaringsråd, rekommendationer att anskaffa skyddsutrustning m.m.

En åtgärd för att återkalla farliga produkter som nått konsumenterna skulle vara förfelad om ytterligare exemplar av produkterna, förenade med samma risker, fick tillhandahållas också i fortsättningen. I vissa fall kan det vara tillräckligt att den som förvärvar en produkt samtidigt får information om skaderiskerna och sättet att förebygga dem. Men i andra fall måste ett fortsatt tillhandahållande av produkten kunna direkt förbjudas. Ibland kan det te sig meningslöst att söka nå dem som förvärvat produkten, exempelvis därför att antalet farliga exemplar är litet och det inte är troligt att information i fråga når förvärvarna, medan däremot vidare försäljning bör stoppas. Ett säljförbud är också en ingripande åtgärd, som särskilt när en produkt börjat marknadsföras kan få allvarliga konsekvenser för det företag som drabbas därav. Även i detta fall måste självfallet kostnaderna för åtgärden vägas mot nyttan därav.

Bestämmelser om säljförbud och informationsföreläggande finns i marknadsföringslagen. Såvitt dessa bestämmelser rör produktsäkerhet har de nära samband med de förut diskuterade frågorna om återkallelse av och varningsinformation beträffande produkter som redan nått brukarna. Om lagstiftning genomförs beträffande sistnämnda frågor, talar starka skäl för att de i marknadsföringslagen behandlade produktsäkerhetsfrågorna får sin reglering i anslutning därtill så att en samordning kan ske i såväl materiellt som formellt hänseende.

Om farliga produkter återkallas är det viktigt att åtgärderna blir så effektiva som möjligt. Information om återkallelse måste därför lämnas på sådant sätt att den verkligen når ut till konsumenterna och uppfattas av dem, och villkoren måste vid återkallelse bestämmas så att de allmänt accepteras av konsumenterna. Samtidigt måste så långt möjligt en rimlig fördelning av kostnaderna eftersträvas såväl i förhållandet mellan nä-

ringsidkare och konsumenter som i förhållandet mellan olika näringsidkare som är berörda. Eftersom det gäller att undanröja risker för i första hand personskador torde effektiviteten få ges ett visst försteg. Detta kan leda till exempelvis att det begärs att den näringsidkare som har de bästa förutsättningarna att framgångsrikt genomföra åtgärderna också skall vidta dem och att å andra sidan vissa schabloner får tillämpas i fråga om villkoren för åtgärderna. Både kravet på effektivitet och kravet på rimlig kostnadsfördelning måste dock beaktas. Mer ingripande åtgärder än vad som med bibehållen effektivitet framstår som rimligt får inte krävas. Vi menar att sådana avvägningar är möjliga att göra, så att bl.a. inte kostnaderna kommer att stå i disproportion till de skaderisker som skall förebyggas eller de effekter som kan förväntas av åtgärderna. Till detta bidrar också att en betydande del av kostnadsrisken i framtiden torde komma att kunna försäkras.

Behovet av åtgärder, valet mellan olika tänkbara åtgärder och villkoren för dem bör kunna prövas av något opartiskt organ. Prövningen blir av sådan art att den bör ankomma på en domstol. Vi har på konsumenträttens område en väl fungerande domstol, som är lämpad att pröva också frågor om rättelseåtgärder avseende farliga produkter. Det är marknadsdomstolen, som alltså skulle kunna slita tvister vid tillämpningen av en lagstiftning på området.

Slutligt ställningstagande

Vi återgår nu till frågan om det föreligger ett behov av lagstiftning enligt de riktlinjer vi skisserat i det föregående.

Som vi redan framhållit går utvecklingen i den riktningen att ansvaret för produktsäkerhet i första hand läggs på företagen själva. Att det grundläggande ansvaret för bl.a. produktutveckling åvilar företagen är en princip som sedan länge är väl etablerad inom marknadsrätten. Principen har bekräftats av departementschefen i prop. 1984/85:213 om ändring i marknadsföringslagen, där det fastslås att det principiella ansvaret för produktutveckling ligger hos de enskilda företagen. Grundtanken är, framhålls det, att myndigheterna visserligen måste ha möjlighet till tvångsvisa ingrepp, men att de önskvärda förändringarna av företagens beteende dock så långt som möjligt bör genomföras på grundval av frivilliga åtaganden från företagens sida. Lagutskottet anslöt sig i sitt betänkande (1985/86:10) till departementschefens uppfattning att näringslivets egenåtgärder bör utgöra en grundval för utvecklingen på marknaden. På motsvarande sätt betonas i prop. 1985/86:27 med förslag till lagen (1985:1105) om obligatorisk kontroll genom teknisk provning m.m. att det helt grundläggande säkerhetsarbetet utförs och alltid måste utföras av tillverkaren av en produkt och att företagens egna kontrollåtgärder, den s.k. egenkontrollen, bör få en mycket mer framskjuten roll än tidigare. Liknande synpunkter återkommer i prop. 1985/86:121 om inriktningen av konsumentpolitiken. Där framhålls att det är företagens förstahandsansvar att motverka och söka lösa bl.a. sådana problem som

bristande produktsäkerhet, otillbörlig marknadsföring, bristande produktinformation och dåliga reklamationsrutiner. I propositionen förordas att egenåtgärder i vissa delar bör spela en större och delvis friare roll än för närvarande.

Vi delar de värderingar som sålunda kommit till uttryck. Det är företagen, inte myndigheterna, som skall ta ansvaret för att produkterna är så konstruerade att de är säkra. Det får inte heller bli så att en alltför långt driven säkerhetskontroll lägger hinder i vägen för utvecklingen av nya produkter eller snedvrider konkurrensen mellan olika företag. Vi har också vid vår undersökning av myndigheternas erfarenheter av produktåterkallelse kunnat konstatera att myndigheterna ibland saknar tillräckliga resurser för att kunna utreda huruvida produkter är behäftade med fel som kan föranleda risk för skada eller följa upp resultatet av vidtagna åtgärder. Bristen på resurser synes också ibland kunna ge anledning till en väl pessimistisk inställning från myndigheternas sida, när det gäller att åstadkomma åtgärder för att motverka skaderisker föranledda av farliga produkter. Man får inte överskatta myndigheternas möjligheter att undanröja produktsäkerhetsrisker.

Som vi förut framhållit har våra undersökningar inte visat annat än att, när behov av återkallelse uppkommer, företagen i de flesta fall vidtar återkallelseåtgärder redan nu, när åtgärderna är helt frivilliga. Det argumentet har framförts att frivilligheten är en sporre för företagen, bl.a. därför att de kan hänvisa till frivilliga åtgärder som ett argument för att de är måna om produktsäkerheten och att deras produkter därför är särskilt säkra och köpvärda. En lagstiftning skulle, menar kritiken, leda till att företagen inte gör mer än vad de är tvungna till. Även när det gäller verkligt seriösa företag kan det emellertid i vissa situationer vara vanskligt att förlita sig på frivilliga åtgärder. Både produktens eventuella farlighet, behovet att vidta säkerhetsåtgärder och det sätt på vilket sådana åtgärder skall genomföras är omdömesfrågor som kan bli föremål för olika bedömningar. Kostnaderna för återkallelse eller information kan många gånger bli så stora att det även för stora seriösa företag kan ligga nära till hands att i tveksamma fall nedvärdera riskerna för att något skall hända och därmed även behovet av återkallelse eller information. Även om återkallelse sker, kan tvekan uppstå om villkoren för åtgärden blir rimliga och någorlunda rättvisa. Likaså kan, när information skall lämnas om förefintliga skaderisker, näringsidkarna ha en naturlig benägenhet att ge informationen en så positiv utformning som möjligt. Detta kan leda till att allmänheten underskattar behovet av att skydda sig mot faran.

Till detta kommer att det finns åtskilliga företag som inte lever upp till sina plikter att beakta konsumenternas intressen utan behöver kunna tvingas att företa åtgärder för återkallelse, om sådana över huvud taget skall komma till stånd. Även om det naturligtvis finns företagare som på olika sätt gör sig helt oåtkomliga för myndigheterna, kan annat inte antas än att tillgången till effektiva sanktioner skulle i betydande utsträckning kunna framtvinga åtgärder från dem som väl är motsträviga men likväl har resurser att åstadkomma rättelse.

Man kan säga att den nuvarande situationen präglas av en betydande osäkerhet. På många områden saknas en fast etablerad och allmänt accepterad norm för återkallelse och andra säkerhetsåtgärder. Möjligheterna att åstadkomma rättelse är i viss utsträckning beroende av påtryckningar från myndigheternas sida och av de enskilda företagens goda vilja eller av varje enskild konsuments förmåga att ta tillvara sina intressen. Såväl för konsumenterna som för företagen skulle det vara en fördel ifall tvister om återkallelse och andra säkerhetsåtgärder och om villkoren för en sådan åtgärd kunde prövas av en opartisk instans på grundval av ett lagfäst eller eljest allmänt accepterat regelsystem. En lagstiftning på området skulle bättre tillgodose rättssäkerhetens intresse än det nuvarande oreglerade systemet.

Behovet av att kunna vidta generella åtgärder mot riskabla produkter hos brukarkretsen accentueras av den tidigare påvisade utvecklingen mot en viss avreglering vad gäller förhandskontroll och krav på myndighetsgodkännande av produkter innan de släpps ut på marknaden. På elmaterielområdet har redan lämnats förslag i den riktningen (Ds I 1986:1) och fler specialreglerade produktområden kan komma i fråga för propåer om att obligatorisk förhandskontroll skall avskaffas. De tidigare kontrollsystemen ersätts med vad som kallas självcertifiering, något som innebär att företagen själva får intyga att deras produkter uppfyller bestämda säkerhetskrav eller att de står i överensstämmelse med allmänt accepterade standarder. Denna utveckling medför uppenbarligen ett ökat behov av en effektiv eftermarknadskontroll. I betänkandet Ds I 1986:1 markeras betydelsen av en utbyggd eftermarknadskontroll på elområdet. I betänkandet framhålls att det bör finnas en möjlighet att återkalla riskabla produkter. Utredaren hänvisar beträffande direkta förslag till reglering till vårt arbete med återkallelsefrågan. Även vi anser att ett utbyggt system med självcertifiering förutsätter att det finns möjligheter att framtvinga återkallelse av farliga produkter.

Enbart rekommendationer eller mer allmänna råd torde knappast kunna ge en sådan fast grundval för tillämpningen av återkallelse och andra säkerhetsåtgärder som i och för sig är önskvärd. Från denna utgångspunkt skulle det vara en fördel om frågor rörande återkallelse och andra säkerhetsåtgärder reglerades i lag. En sådan lagstiftning skulle ge vägledning för företagens egenåtgärder. Den skulle även bilda underlag för förhandlingar och samråd mellan företagare och myndigheter, som är satta att övervaka säkerheten på olika produktområden. Denna senare funktion hos lagstiftningen måste tillmätas särskilt stor betydelse, eftersom säkerhetsfrågor sannolikt i stor utsträckning kommer att kunna lösas i samförstånd och samarbete mellan företagen och myndigheterna i fråga. Vad angår det förut berörda argumentet mot lagstiftning, att företagen i fortsättningen ej skulle göra mer än de kunde tvingas till, vill vi framhålla att bl.a. risken för skadeståndsskyldighet ger företagen en anledning att handla snabbt, kanske i samråd med tillsynsmyndigheterna men utan att avvakta eventuella tvångsåtgärder. Frivilliga säkerhetsåtgärder torde även i fortsättningen kunna användas för att genom information i samband med åtgärderna förbättra företagens good-will.

Ett argument som kan anföras mot lagstiftning är den förut berörda kostnadsaspekten. Att döma av den frekvens som återkallelseåtgärder hittills har haft, när de genomförts på frivillig basis, är det totalt sett inte fråga om några stora belopp. Vad vi erfarit om möjligheten att försäkra riskerna ger inte heller anledning tro att det är fråga om stora kostnader. I det enskilda fallet kan dock kostnaden en eller annan gång bli så stor att den rent av hotar det berörda företagets existens.

Härtill kommer som alltid i liknande sammanhang att seriösa företag redan i stor utsträckning tagit på sig kostnader för rättelseåtgärder. Av bl.a. good-will-skäl och fruktan för att produkter kan vålla skador, som medför ersättningsskyldighet, finns ofta en benägenhet att företa frivilliga rättelseåtgärder. De seriösa företagens kostnader kommer rimligen inte att öka särskilt mycket i förhållande till dagsläget.

Vad gäller kostnadsaspekterna på en återkallelselagstiftning är också den pågående utvecklingen inom produktansvarsrätten av intresse. Ett sätt för företagen att undgå att behöva betala ut dryga skadeersättningar i framtiden på grund av ett strikt ansvar för produktskador är att företa återkallelseåtgärder. Det är naturligtvis bättre att kostnader läggs ned på att förebygga skador än på att ersätta dem i efterhand. En förutsättning för att produktansvar skall försäkras kan också tänkas bli att farliga produkter återkallas. Även risken för återkallelse torde i framtiden i viss utsträckning kunna försäkras. Kostnaderna för produktansvar och för produktåterkallelse blir på så sätt i viss mån utbytbara.

Viktigast när det gäller kostnadsargumentet är emellertid att beakta att de åtgärder som kommer i fråga skall stå i rimligt förhållande till risker och effektivitet. Under dessa förutsättningar väger kostnadsargumentet inte så tungt, åtminstone så länge det gäller att åstadkomma en lagstiftning som syftar till att förebygga personskador.

Sammanfattningsvis vill vi anföra följande. Vi kan visserligen inte finna annat än att rimliga säkerhetskrav i allmänhet är uppfyllda när det gäller produkter på den svenska marknaden och att i fall när farliga produkter trots allt nått ut på marknaden de ansvariga näringsidkarna i regel söker åstadkomma rättelse. Om allt redan är ganska väl beställt så blir dock även de kostnader som följer av en kodifiering försumbara. Vi finner det emellertid föga rimligt att behovet av skadeförebyggande åtgärder inte kan prövas av ett opartiskt organ och således inte kan tvingas fram i de undantagsfall där vederbörande näringsidkare vägrar att tillmötesgå berättigade krav på åtgärder. Om exempelvis ett stort antal bilar av viss modell visar sig vara behäftade med en svaghet som kan medföra allvarlig risk för trafikolyckor — och sådana exempel är återkommande — ter det sig alltför osäkert att överlämna frågan, om en vanligen kostsam återkallelsekampanj skall genomföras, att bedömas enbart av tillverkaren. Motsvarande gäller också ifall det är fråga om att på ett objektivt och begripligt sätt informera brukarna om föreliggande skaderisker. Även om tillsynsmyndigheten kan förmå tillverkaren att genomföra återkallelse eller att informera genom att t.ex. hota med att själv publicera undersökningar om skaderiskerna är det inte önskvärt att så skall ske

utan stöd av lag. Den utveckling som nu — inte minst under inflytande av vad som sker inom EG — kan skönjas i riktning mot att produkters säkerhet i mindre grad kontrolleras på förhand av myndigheter utan att i stället företagen åläggs ett större egenansvar i form av system med självcertifiering och liknande, synes förutsätta ett system med lagfäst skyldighet att återkalla produkter som till följd av bristfällig säkerhetskontroll blivit farliga. De strängare regler om produktansvar som kan förutses snart bli införda torde göra företagarna ännu mer benägna än nu att återkalla farliga produkter. Även från den synpunkten är det naturligt att reglera återkallelseskyldigheten i lag med möjlighet till opartisk prövning. Slutligen finner vi det sannolikt att en återkallelselagstiftning skulle allmänt sett rikta ökad uppmärksamhet på produktsäkerhetsfrågor och därmed också förbättra människors skydd mot skador från farliga produkter.

På grundval av de överväganden vi nu redovisat anser vi oss böra föreslå en lagstiftning som gör det möjligt att åstadkomma återkallelse och andra säkerhetsåtgärder i fråga om farliga produkter som kommit ut på marknaden. En sådan lagstiftning skulle i och för sig kunna arbetas in i marknadsföringslagen. Det krävs dock så många nya bestämmelser att denna lösning knappast ter sig naturlig. Vi förordar i stället att produktsäkerhetsfrågorna regleras i en ny lag, som förslagsvis kan kallas produktsäkerhetslag. I denna lag bör också regleras de f.n. i marknadsföringslagen behandlade frågorna om information såvitt den rör produktsäkerhet och om säljförbud.

Vi vill tillägga att den tidigare påvisade utvecklingen mot viss avreglering vad gäller detaljföreskrifter av olika slag för skilda produktgrupper underlättas vid införandet av en mer generell lagstiftning med möjligheter till återkallelse och andra säkerhetsåtgärder.

Slutligen vill vi understryka betydelsen av det förut berörda, nära sambandet mellan produktåterkallelse och produktansvar. Vi finner det önskvärt att vårt lagförslag i en eller annan form samordnas med en kommande lagstiftning om produktansvar. Denna samordning torde få ske i samband med departementsbehandlingen.

5.2 Tillämpningsområdet

Av vad vi anfört i avsnitt 5.1 framgår att vi anser att en produktsäkerhetslag i första hand bör syfta till att skydda konsumenterna. Vad som kan kallas konsumentvaror och konsumenttjänster är de objekt som ligger närmast till hands för åtgärder enligt lagen. Vissa andra typer av varor och tjänster, däremot, ter sig mindre självfallna i sammanhanget. Dit hör sådana produkter som är individuellt avpassade till varje enskild brukares särskilda behov eller som i övrigt saknar karaktär av standardvara eller standardtjänst. Exempel på produkter av detta slag är specialutrustning inom industrin, arbetsmaskiner av speciell typ osv. I de fall sådana produkter utgör en särskild skaderisk krävs ofta individuellt avpassade, "skräddarsydda" lösningar.

Som framgått av avsnittet 3.4 om arbetsmiljölagstiftningen finns till skydd för arbetstagarna ett väl utbyggt arbetarskydd. Det är fråga om en ingående och omfattande reglering. Den innefattar säkerhetskrav med avseende på bl.a. maskiner, redskap och ämnen, som används i produktionen. Reglerna, som ger möjligheter till bl.a. krav på förhandsprövning av produkter och utfärdande av användningsförbud i risksituationer, kompletteras av förhållandevis långtgående tillsynsbestämmelser. Bestämmelserna innebär att det finns säkerhetsövervakande organ inte bara centralt och regionalt utan också på varje enskild arbetsplats av någon betydenhet. Arbetsgivarna är också generellt sett bättre skickade att själva bemästra problem med farliga varor och tjänster än vad människor i allmänhet kan antas vara. Lösningen av problemet med farliga varor och tjänster får på arbetslivets område sökas i individuella uppgörelser mellan säljaren och den enskilde brukaren.

Produktsäkerhetslagen bör göras tillämplig på dels typiska konsumentvaror dels varor som enligt livets regel faktiskt används eller kan förväntas bli använda av enskilda människor i hemmet, på fritiden eller annars i privatlivet. Tillämpningsområdet bör emellertid inte begränsas så, att det enbart blir konsumenter som får ett skydd. I allmänhet torde det vara fråga om standardprodukter. Det skulle otvivelaktigt kunna leda till både tvister och bevissvårigheter, om man t.ex. måste utreda i vilken egenskap en person, som begär att få utnyttja ett erbjudande om återkallelse, innehar en produkt som erbjudandet avser. Det skulle också kunna framstå som stötande om en farlig produkt återkallades endast i den mån den innehades av konsumenter. Om exempelvis en personbilsmodell av stationsvagnstyp visar sig vara behäftad med fel på bromsarna och måste återkallas, skulle det te sig främmande om inte åtgärden fick avse såväl bilar som privatpersoner körde som de som användes i näringsverksamhet. I detta fall skulle man dessutom få problem med att ta ställning till den huvudsakliga användningen. Sådana avgränsningar kan väl göras i individuella konsumentköpstvister men är inte lämpliga i den form av masshantering som de av oss föreslagna produktsäkerhetsåtgärderna är avsedda att kunna bli. Produkter som används i arbetslivet bör därför omfattas av lagstiftningen, under förutsättning att de också kommer till användning i privatlivet i en inte obetydlig omfattning. Utanför lagstiftningen bör därför falla endast varor och tjänster som uteslutande används yrkesmässigt eller åtminstone bara undantagsvis kommer till användning i privatlivet. Ett verktyg, en hushållsartikel eller ett sport- eller lekredskap med farliga egenskaper kommer alltså vid ett erbjudande om återtagande att kunna avlägsnas såväl från hemmen som från verkstäderna, kontoren, institutionerna osv. I många fall måste dock farliga produkter kunna få användas av dem som har yrkesmässiga kunskaper att kunna hantera dem. Möjlighet bör därför finnas att kunna rikta produktsäkerhetsåtgärder direkt till konsumenterna. Frågor om selektiva åtgärder behandlas i anslutning till motiveringen av de olika åtgärdsformerna, särskilt säljförbudet, se avsnitt 5.3.4.

Vi har övervägt att föreslå ett vidare tillämpningsområde för lagstift-

ningen så att den omfattade även varor och tjänster som enskilda människor använder i hälso- och sjukvården, i skolor och på daghem och fritidshem. Man kan hävda att människor som vistas i dessa miljöer och då naturligtvis i synnerhet barn är särskilt utsatta för skaderisker och att därför farliga produkter bör kunna återkallas även därifrån. De som innehar de potentiellt farliga produkterna, dvs. i regel landstinget eller kommunen, har emellertid möjligheter att i samband med upphandlingsförfarandet tillvarata sina intressen. De har också all anledning att göra så, eftersom användningen av farliga anordningar kan ådra dem skadeståndsskyldighet mot patienter, elever etc. Det är lagtekniskt svårt att använda dels en avgränsning för lagens tillämplighet som tar sikte uteslutande på var den farliga produkten används, dels en annan avgränsning som tar sikte på produktens beskaffenhet. Man kan exempelvis fråga sig varför specialmaskiner skulle kunna återkallas om de användes i sjukvården men inte om de användes inom tillverkningsindustrin.

För övrigt kommer de produkter det här är fråga om att i stor utsträckning faktiskt vara underkastade lagstiftningen, därför att samma produkter används också i privatlivet. Många leksaker som används på daghem förekommer troligen åtminstone i någon utsträckning också i hemmen och faller då under lagstiftningen. Detsamma gäller dagligvaror och inredning som används i sjukvård och utbildning. Sådana produkter som inte används i hemmen är i regel av mer speciell beskaffenhet, som exempelvis sjukvårdsapparater, ehuru detta naturligtvis inte alltid behöver vara fallet, exempelvis i fråga om fasta lekredskap.

På grund av det anförda bör någon särreglering inte införas för särskilda verksamheter. Vi vill tillägga att produktsäkerheten är en fråga som ständigt är föremål för uppmärksamhet från allmänhetens, massmedias och myndigheternas sida. Om den av oss föreslagna lagstiftningen ger goda erfarenheter vid tillämpningen kommer krav otvivelaktigt att framföras om lagstiftning även för de områden som nu har berörts. Vi har emellertid ansett det lämpligt att åtminstone till en början ge lagen ett mer enhetligt tillämpningsområde.

Vi har också övervägt att låta lagens tillämpningsområde omfatta vissa särskilt farliga varuslag i deras helhet utan avseende på vem som använder dem. Tanken därmed skulle vara att inom specialreglerade områden kunna tillämpa den nu aktuella lagstiftningen fullt ut och utan krav på konsumentanknytning, särskilt med tanke på att regler om återkallelse i allmänhet saknas i specialregleringarna. Enligt denna tankegång skulle alla typer av exempelvis motorfordon eller elektrisk materiel kunna föras in under produktsäkerhetslagen. Tekniskt sett kunde en sådan utvidgning få formen av en fullmaktsbestämmelse, som lade i regeringens hand att förordna om tillämpning av lagen beträffande varor och tjänster som avsågs i viss, närmare angiven författning, t.ex. fordonskungörelsen (1972:595) eller förordningen (1977:585) om elektrisk materiel m.m. Utvidgningen skulle innebära att lagen kom att omfatta produkter som alls inte användes av konsumenter, t.ex. långtradare. Nyttan av en sådan fullmaktsbestämmelse skulle vara att lagen med något mindre omgång

skulle kunna göras tillämplig på en viss kategori av produkter, om behov därav visade sig. Vi tror emellertid inte att det behövs en sådan fullmaktsregel. Vi förordar i stället att när specialregleringen beträffande ett visst varuslag ändå ses över, ställning tas till frågan om den av oss föreslagna lagstiftningen bör tillämpas också på de produkter som specialregleringen behandlar oavsett deras användningsområde. I så fall kan hänvisning göras i specialregleringen till den av oss föreslagna lagen. En annan möjlighet kan vara att sist i produktsäkerhetslagen tas in bestämmelser som direkt för in den aktuella varugruppen under lagens tillämpningsområde.

Vid bedömningen av vilka slag av varor som en produktsäkerhetslag bör omfatta anser vi att någon begränsning med avseende på varuslag inte bör komma i fråga. Med varor avses då i enlighet med marknadsföringslagens terminologi lösören, alltså i huvudsak flyttbara, fysiska föremål. Till lösören räknas bl.a. levande djur men inte t.ex. värdepapper.

Tjänster är en ganska heterogen företeelse. Gränsen mellan förvärv av vara och förvärv av tjänst är också i hög grad flytande, t.ex. vid utbyte av en komponent i en vara som brukaren förvärvat tidigare. Vi anser att till en början vad som kan kallas materiella tjänster, t.ex. reparationer, bör omfattas av en produktsäkerhetslag. Arbete på lösa saker, byggnader m.m. innebär ofta att man tillför reparationsobjektet någonting, t.ex. vid utbyte av en försliten del. De av oss föreslagna produktsäkerhetsåtgärderna kan då fylla en viktig funktion för att förhindra skador, ofta snarlika dem som aktualiseras i fråga om varor. Även i fall då skaderisken uppkommit till följd av t.ex. en felaktig reparationsmetod kan sådana åtgärder få betydelse.

Man skulle kunna tänka sig att lämna sådana tjänster som inte omfattas av konsumenttjänstlagen utanför en produktsäkerhetslag. Konsumenttjänstlagen har sin inriktning på lösa saker, fast egendom, byggnader och andra anläggningar. I prop. 1984/85:110 om konsumenttjänstlag föreslogs att 4 § MFL, som då gav marknadsdomstolen en möjlighet att förbjuda fortsatt tillhandahållande av farliga varor men inte av tjänster, skulle utvidgas till att gälla också tjänsteområdet, dock endast inom den ram som konsumenttjänstlagen uppdrog. Frågan om vilken räckvidd 4 § MFL borde ha med avseende på tjänster återkom emellertid i prop. 1984/85:213 om ändring i marknadsföringslagen. I denna framhöll föredragande statsrådet att det finns en rad tjänster som faller utanför konsumenttjänstlagen men som förvisso kan vara farliga i det enskilda fallet. Som exempel på sådana tjänster pekade han på bl.a. olika slag av kroppsbehandling, transporter och tivoliverksamhet. Redan därför borde räckvidden hos 4 § MFL vidgas utöver ramen för konsumenttjänstlagens tillämpningsområde, menade han. Föredragande statsrådet fann det komplicerat och föga givande att från lagrummets tillämpningsområde söka avskära sådana tjänster som av allt att döma var ofarliga; en avgränsning skulle innebära risker för en från säkerhetssynpunkt olycklig inskränkning. Han förordade därför att 4 § MFL skulle oinskränkt omfatta hela tjänsteområdet. Riksdagen biföll detta förslag (LU 1985/86:10, rskr. 25).

Vi anser att de synpunkter som föredragande statsrådet anförde äger samma giltighet i förevarande sammanhang. Även om produktsäkerhetsåtgärder sannolikt får störst betydelse för sådana tjänster som konsumenttjänstlagen omfattar, finns utanför detta tjänsteområde en hel del tjänster som kan innebära klara skaderisker. Att på förhand ringa in dessa potentiellt farliga tjänster och särskilja dem från de helt riskfria är vanskligt. Också en produktsäkerhetslag bör därför utan någon inskränkning göras generellt tillämplig på tjänster.

Vi har särskilt övervägt att efter mönster av konsumenttjänstlagen göra undantag för entreprenadarbeten på byggnader och liknande. Ett sådant undantag torde dock inte få nämnvärd praktisk betydelse. Även om lagstiftaren inte särskilt synes ha tänkt på entreprenadtjänster, när alla tjänster år 1985 slutligen fördes in under 4 § MFL, har vi inte velat nu föreslå en begränsning av det tillämpningsområde som produktsäkerhetsbestämmelsen i marknadsföringslagen sålunda så nyligen har erhållit.

Termen "annan nyttighet" är i marknadsföringslagen ett samlingsbegrepp för en mycket heterogen grupp av nyttigheter, som har det gemensamt att de inte på ett naturligt sätt kan inordnas under begreppen vara eller tjänst. Värdepapper och rättigheter av olika slag lär knappast kunna vara förknippade med några fysiska skaderisker. Nyttigheter som fast egendom och byggnader på annans mark har en ganska speciell karaktär och utgör inte några naturliga objekt för en produktsäkerhetslagstiftning. "Annan nyttighet" omfattas inte heller av 4 § MFL. Nyttigheter, som varken utgör en vara eller en tjänst, bör enligt vår mening lämnas utanför en produktsäkerhetsreglering.

Vi vill tillägga att tillämpningsområdet för regleringen i territoriell mening givetvis blir begränsad till Sverige. Detta hindrar inte att lagstiftningen kan komma att tillämpas även på utländska företag. Regleringen blir i princip tillämplig på all marknadsföring, som är direkt riktad mot den svenska marknaden. T.ex. ett utländskt postorderföretag, som från utlandet distribuerar postorderkataloger till presumtiva kunder i Sverige, kommer alltså att omfattas av lagstiftningen.

Rent praktiskt kan dock möjligheterna att ingripa mot ett företag, som saknar hemvist i Sverige, vara begränsade. I vissa fall kan erbjudanden om återkallelse komma att beröra också sådana produkter som sålts i utlandet och som av brukarna därefter införts till Sverige. Detta förhållande saknar dock nämnvärd praktisk betydelse. Saken behandlas i avsnitt 5.3.2 under rubriken Civilrättsliga frågor m.m.

5.3 Åtgärderna

5.3.1 Varningsinformation

Det centrala syftet med den lagstiftning vi föreslår är att kunna eliminera eller i vart fall väsentligt minska riskerna för skadehändelser, när en farlig produkt nått ut till en krets av användare.

Skadehändelser kan säkerligen i åtskilliga fall förebyggas redan genom information till dem som använder den farliga produkten om hur de risker som är förbundna med användningen av denna skall förebyggas. Många i och för sig nyttiga och till och med oumbärliga produkter är förenade med risk för skada vid användandet. Det naturliga är att information om sådana risker lämnas redan i samband med att produkten säljs. Vårt förslag om säkerhetsinformation (avsnitt 5.3.3) tar sikte på detta förhållande.

Om säkerhetsinformation inte lämnats och en farlig produkt nått brukarna, kan redan en upplysning om att en vara eller tjänst är behäftad med en viss bestämd skaderisk ofta få en inte obetydlig skadepreventiv verkan genom att användarna blir försiktigare. Ytterligare effekt kan informationen få om den innefattar upplysningar om hur skaderisken kan förebyggas. Man kan tänka sig sådant som hanteringsföreskrifter, varningar mot visst eller vissa slag av användning, förvaringsråd, rekommendationer att anskaffa skyddsutrustning m.m. Sådan varningsinformation kan inte minst vara viktig, när defekten har karaktär av informationsfel, vilket kan vara fallet om inte behövlig säkerhetsinformation lämnats vid försäljningen.

Resultatet av varningsinformation blir beroende av det sätt på vilket den sprids och omfattningen av den. I varje enskilt fall får man bedöma vad som skäligen krävs för att skaderisken skall förebyggas.

Varningsinformation kan lämnas på två olika sätt, som kan kallas den individuella vägen och den generella vägen. Den individuella vägen är selektiv och innebär att information går ut direkt till var och en som kan tänkas inneha produkten. Sådan information kan vara muntlig eller skriftlig.

Det finns stora fördelar med individuell information. En fördel är att informationen kan antas i mycket stor utsträckning verkligen nå fram till dem som söks. Vidare finns större förutsättningar att anpassa informationen mera detaljerat och direkt till vad mottagaren har behov av att veta, då den förmedlas direkt och individuellt. Den individuella vägen bör därför väljas, då så är möjligt. Den förutsätter att man känner till vilka användarna är och var de kan nås. Vid vissa typer av varor, t.ex. fordon och en del andra konsumentkapitalvaror, finns ofta sådana uppgifter tillgängliga, liksom då det gäller tjänster. Motsvarande uppgifter saknas i allmänhet, då det är fråga om mindre, billiga produkter.

I fall då den individuella vägen inte står till buds får man tillgripa ett generellt förfarande. Det innebär vanligen att man får lita till massmedia. Här står flera informationsvägar till buds, såsom tidningar, tidskrifter, direktreklam i form av massförsändelser, butiksskyltning osv. Näringsidkarna kan i denna situation använda alla de kommunikationssätt som normalt kommer till användning i marknadsföringssammanhang. Informationen bör alltså kunna lämnas i annonser och andra framställningar som näringsidkare brukar använda i sin marknadsföring. Vid valet av medium inställer sig i stort samma frågor som då näringsidkare överväger vilka former för reklam de bör satsa på. Problemet gäller bl.a. hur

man bäst skall nå den aktuella målgruppen, dvs. den krets personer som förvärvat den farliga varan eller tjänsten.

I regel lär en näringsidkare som tillhandahållit en vara eller en tjänst som senare visar sig farlig för användarna i sitt eget välförstådda intresse vara angelägen att själv varna dessa. På så sätt kan han bättre skydda sin good-will och förebygga att han krävs på skadestånd. Enligt vår mening bör dock frågan om varningsinformation — inklusive sättet för att lämna sådan — kunna underkastas ett opartiskt organs prövning. Den förordade lagstiftningen bör därför innefatta en regel om att näringsidkare, som tillhandahållit en riskabel vara eller tjänst, skall kunna åläggas att lämna information om skaderisken och hur den kan förebyggas. Denna typ av information kallar vi i det följande och i den av oss föreslagna lagtexten för varningsinformation.

Förhållandet mellan informationsskyldighet och yttrandefrihet

I detta sammanhang vill vi ta upp den principiella frågan, om en skyldighet att meddela information är förenlig med grundlagsskyddet för yttrandefriheten enligt 2 kap. 1 § regeringsformen. Enligt 12 och 13 §§ i samma kap. får bl.a. friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas genom lag. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

En omfattande och ingående debatt har förekommit beträffande förhållandet mellan den närmare regleringen i tryckfrihetsförordningen av yttrandefriheten i tryckt skrift å ena sidan samt framför allt kommersiell reklam men även andra yttranden i näringsverksamhet å andra sidan. Debatten är långtifrån avslutad. Åtskilliga lagförslag har lagts fram av olika utredningar. Såväl gällande rätt på området som debatt och lagförslag har utförligt belysts av yttrandefrihetsutredningen i dess betänkande (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten (s. 213—243). Vi vill hänvisa till den där lämnade redogörelsen (se även prop. 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m., s. 45 ff).

De nyss omnämnda lagförslag som syftat till att i grundlag klargöra rättsläget har bara i begränsad utsträckning lett till lagstiftning. Rättsläget är därför i viktiga hänseenden alltjämt oklart. Det är dock allmänt erkänt att den kommersiella reklamen inte åtnjuter oinskränkt tryckfrihetsrättsligt skydd. Ingripanden mot reklam i tryckt skrift har ansetts kunna ske vid sidan av tryckfrihetsförordningen, under förutsättning att reklamåtgärderna är av utpräglat kommersiell natur och inte avser nyhetsförmedling och åsiktsbildning av det slag som tryckfrihetsförordningen syftar till att värna.

Det har därför ansetts inte strida mot tryckfrihetsförordningen att i marknadsföringslagen införts möjlighet såväl att meddela förbud mot otillbörlig reklam som att ålägga näringsidkare att i reklam införa viss information. Sistnämnda möjlighet är emellertid begränsad såtillvida att

näringsidkare inte kan åläggas att publicera ett visst meddelande i tryckt skrift. Åläggandet att lämna information gäller endast i det fall att näringsidkaren själv väljer att göra reklam (se prop. 1975/76:34 s. 111 f, 127).

Vårt förslag innebär att en näringsidkare ibland skall kunna åläggas att lämna information i reklam i tryckt skrift eller i andra typer av tryckalster, t.ex. bruksanvisningar, oavsett om han i övrigt har använt eller avser att använda sig av sådana meddelanden. Det är alltså fråga om en ovillkorlig informationsskyldighet. Även vårt förslag tar endast sikte på rent kommersiella meddelanden rörande de produkter som näringsidkaren tillhandahåller och avser att trygga brukarnas säkerhet till liv och egendom. Någon risk för att sådana informationsålägganden som vårt förslag avser skulle kunna användas för att inkräkta på den fria nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen kan vi inte se. Huruvida en näringsidkare, om informationsåläggande inte hade meddelats, skulle ha använt sig av annonser eller annan reklam eller om han i sådant fall skulle ha helt avstått från att yttra sig i tryckt skrift kan inte gärna påverka bedömningen av frågan, om åläggandet är grundlagsenligt. Skyddet enligt grundlagen tar sikte på informationens innehåll, inte på sättet för dess spridande.

Till vad som sist anförts vill vi göra ett viktigt förbehåll. Ansvarig utgivare av tryckt periodisk skrift bör inte kunna tvingas att ta in information i skriften. Denna ståndpunkt torde överensstämma med såväl gällande rätt som framlagda lagförslag (se SOU 1983:70 s. 240 f och prop. 1986/87:151 s. 51 f). En näringsidkare kan därför enligt vårt förslag endast åläggas att försöka få information införd i tryckt periodisk skrift. Vägrar utgivaren är intet att göra åt saken. Utsatt vite kan då självfallet inte utdömas på den grund att någon information inte blivit införd i den periodiska skriften.

Det nu anförda bör gälla även information genom radio och TV. I avtalen mellan staten och olika programföretag inom Sveriges Radio finns visserligen, på grundval av en bestämmelse i 6 § tredje stycket 4 radiolagen (1966:755), intagna bestämmelser om skyldighet för programföretaget att på begäran av myndighet sända meddelande som är av vikt för allmänheten. Någon skyldighet för radio och TV att sända produktsäkerhetsinformation bör emellertid inte ifrågakomma. En annan sak är att ett meddelande om en allvarlig produktsäkerhetsrisk regelmässigt har ett betydande nyhetsvärde och i så fall kan förväntas bli publicerat av radio och/eller TV.

Några praktiska olägenheter torde inte vållas av det nu anförda. När det gäller annonser torde alltid möjlighet finnas att utforma dem så att de tas in i periodiska skrifter som är aktuella. I övrigt står andra viktiga medier som exempelvis direktreklam till näringsidkarens förfogande.

Enligt vad vi längre fram föreslår kommer frågor om vilka ålägganden som från tryckfrihetsrättsliga utgångspunkter kan och bör meddelas näringsidkare att prövas av marknadsdomstolen. Det sanktionsmedel som denna domstol har till sitt förfogande är utsättande av vite. Huruvida

förelagt vite skall utdömas eller ej kommer enligt vårt förslag att prövas av allmän domstol. Denna har självfallet att beakta även frågan om grundlagsenligheten i det särskilda fallet av meddelat vitesföreläggande. På så sätt kommer grundlagsskyddet att bli omgärdat av dubbla rättssäkerhetsgarantier.

Yttrandefrihetsutredningen har i ett nyligen avgivet betänkande (Ds Ju 1986:4) Förslag till följdlagstiftning till en grundlagsreform angående yttrandefriheten föreslagit att vissa beslut av marknadsdomstolen skall kunna överklagas hos Högsta domstolen, om part anser att beslutet strider mot den i grundlag skyddade tryckfriheten. Genomförs både vårt förslag till ny produktsäkerhetslag och det här redovisade förslaget av yttrandefrihetsutredningen, bör en sådan regel självfallet omfatta även beslut om informationsåläggande enligt produktsäkerhetslagen. I så fall förstärks rättssäkerhetsgarantierna ytterligare.

Vi vill tillägga att yttrandefrihetsutredningen i sitt betänkande föreslog en bestämmelse (2 kap. 4 §) av innehåll att det i vanlig lag skulle kunna meddelas föreskrifter för näringsidkare om innehållet i och utformningen av yttranden i näringsverksamhet, ifall föreskrifterna hade till ändamål bl.a. att skydda konsumenters eller näringsidkares ekonomiska intressen eller att skydda mot allvarlig fara för personlig säkerhet eller kroppslig hälsa. I angivna syften skulle också i vanlig lag få föreskrivas skyldighet för näringsidkare att rätta felaktiga eller vilseledande uppgifter som lämnats i deras näringsverksamhet.

Yttrandefrihetsutredningens förslag innebär liksom vårt att näringsidkare skall kunna åläggas lämna information i syfte att trygga konsumenters och andra brukares säkerhet till person och egendom. Den av utredningen föreslagna bestämmelsen medger dock inte ålägganden att i tryckt skrift lämna information när några uppgifter över huvud taget tidigare inte har lämnats. I den nyligen avlämnade propositionen med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m. saknas motsvarighet till den nu omtalade bestämmelsen. Föredragande statsrådet anför, under hänvisning bl.a. till ett av oss avgivet remissyttrande, att om man i en uttrycklig grundlagsreglering vill ha utrymme för en fortsatt rättsutveckling på det marknadsrättsliga området alternativet synes vara att man tvingas göra så många undantag från grundlagsskyddet att detta kommer att framstå som enbart en formell konstruktion (prop. 1986/87:151 s. 50, jfr s. 297 och 321). Vi vill endast peka på att, om man framdeles anser sig böra klarlägga rättsläget på området genom en grundlagsbestämmelse, den typ av informationsskyldighet som vi föreslår måste beaktas.

5.3.2 Återkallelse

Om det visar sig att en produkt som nått brukarna medför skaderisker är det angeläget att dessa risker undanröjs, åtminstone om de är av allvarligare art. Många gånger kan det inte anses vara tillräckligt att brukarna varnas för riskerna. Det krävs direkta åtgärder mot den farliga produkten. En mer ingripande metod för att avvärja risker för skada av en farlig

produkt än varningsinformation är återkallelse. Med termer som återkallelse och återkalla avser vi ett förfarande som går ut på att något skall företas med själva produkten.

Som vi anfört i avsnitt 5.1.6 är det, efter mönster av amerikansk rätt, tre olika slag av åtgärder som bör kunna tillämpas för att åstadkomma fysisk rättelse i fråga om farliga produkter. En farlig produkt bör kunna göras felfri genom att den repareras eller genom att en felaktig komponent byts ut. Sedan så har skett kan användaren utan risk behålla och bruka produkten. Vidare bör den farliga produkten kunna bytas ut mot annan felfri produkt av samma eller motsvarande slag. Slutligen bör, om marknadsdomstolen finner en sådan lösning lämpligare, näringsidkaren kunna åläggas att återta den farliga produkten mot ersättning.

Innehavare av farliga produkter bör alltså av näringsidkare kunna erbjudas *rättelse*, dvs. avhjälpande av det fel hos varan som skaderisken hänför sig till, *utbyte* eller *återgång*. Vid valet mellan de tre åtgärdsformerna bör såväl det skadeförebyggande syftet med återkallelsen som näringsidkarens kostnader för skilda åtgärder beaktas.

Ett grundläggande krav är naturligtvis att åtgärden blir effektiv. Rättelse, t.ex., måste innebära att skaderisken verkligen blir undanröjd. För ett gott resultat bör också krävas att åtgärden kan förväntas få ett positivt gensvar hos dem som använder varan. Det gäller alltså att välja åtgärd på sådant sätt att detta krav kan väntas bli uppfyllt.

Även näringsidkarens kostnader bör uppmärksammas. Om flera från effektivitetssynpunkt likvärdiga alternativ står till buds, bör valet givetvis falla på det minst kostsamma alternativet. I fråga om kapitalvaror torde detta regelmässigt vara rättelse, som också från andra synpunkter är att föredra vid dyrbarare varor, bl.a. med hänsyn till svårigheten att bestämma ersättningens storlek vid återgång. I fråga om billiga förbrukningsartiklar torde däremot återgång vara den åtgärd som drar de minsta administrativa resurserna och därför är att föredra.

Man kan också tänka sig att näringsidkaren vid återkallelse lämnar brukarna ett specialerbjudande som ligger vid sidan av de former för återkallelse vi hittills behandlat. En rättelse kan påskyndas om näringsidkaren får lämna ett annat, rekonditionerat exemplar av samma produkt i stället. Ett utbyte kan ske i den formen att brukaren mot ett pristillägg får förvärva en senare och mer sofistikerad modell än den typ av modellen som är i fråga. Under förutsättning att brukaren om han så föredrar får utnyttja ett i lagen angivet alternativ finns intet att erinra mot sådana specialerbjudanden.

Det hittills anförda har främst hänfört sig till varor. Återkallelse har säkerligen också betydelse främst på varuområdet. Institutet fyller emellertid en funktion även vad gäller tjänster. Vid tjänster kan man inte tänka sig ett återtagande av produkten mot utlämnande av en ny produkt. Däremot bör det vara möjligt att genomföra rättelse. Felet har i tjänstefallet ofta uppkommit vid utförande av arbete på en vara eller annan egendom. Det kan vara fråga om att man vid en viss typ av reparationer genomgående använt sig av en undermålig komponent, som med-

för säkerhetsrisker, eller att själva det sätt på vilket reparationsarbetena blivit utförda medför en risk för skada. Rättelse kan då vidtas genom utbyte av komponenten eller genom omreparation.

Vid andra tjänster än sådana som innebär att arbete utförts på en sak eller egendom av något slag kan rättelse mer sällan komma i fråga. I vissa fall kan dock en rättelseåtgärd bli aktuell vid t.ex. tjänster som har karaktär av kroppsvård. Man kan sålunda tänka sig att felaktig behandling vid hårvård eller skönhetsvård skulle kunna rättas till genom någon form av förnyad behandling. Då det gäller tjänster av detta slag torde det dock många gånger vara lämpligare att meddela åläggande om varningsinformation. En skadlig behandling kan t.ex. föranleda att de behandlade bör kontakta läkare, och näringsidkaren bör då åläggas t.ex. att i annonser uppmana kunderna till det.

Även återgång är tänkbar vid tjänster. Visserligen kan inte den utförda tjänsten återställas, men den som fått tjänsten utförd åt sig bör i vissa fall beredas möjlighet att få tillbaka den ersättning han eller hon betalt. Det återbetalade beloppet kan då användas för att förvärva motsvarande tjänst av en annan näringsidkare.

Ett åläggande om återkallelse kan inte begränsas till angivande av enbart rättelseåtgärden. Näringsidkaren måste också gå ut med ett erbjudande om åtgärden till brukarna. Tillkännagivandet av erbjudandet måste kompletteras med upplysningar om varför erbjudandet lämnas, dvs. riskinformation. Brukarna av produkten i fråga skall härigenom bringas till insikt om att produkten är farlig. En upplysning om skaderiskerna utgör ett incitament för användarna av den farliga produkten att ta fasta på erbjudandet om återkallelse. Användarna måste också få kännedom om de villkor på vilka de kan få rättelse, utbyte eller återgång. Villkoren måste bestämmas med beaktande av målet att erbjudandet om återkallelse i största möjliga utsträckning skall bli accepterat. Samtidigt måste emellertid villkoren utformas så, att regleringen av ersättningsfrågan inte blir alltför komplicerad och återkallelseförfarandet därigenom fördröjs och dess effektivitet hotas.

Det är emellertid inte säkert att enbart insikt om produktens farlighet och ett erbjudande om fördelaktiga villkor kan förmå brukarna att lämna in produkten eller vidta någon annan åtgärd som krävs av dem för att de skall få rättelse. En inneboende tröghet kan lätt förmå många att skjuta problemet från sig eller åtminstone på framtiden. Det är därför nödvändigt att budskapet i erbjudandet med sakkunnigt bistånd utformas på sådant sätt att brukarnas attityder påverkas och de motiveras till handling.

Som anförts i avsnitt 5.1.6 gäller det att i första hand undanröja riskerna för personskador, och kravet på att de tilltänkta säkerhetsåtgärderna verkligen genomförs måste därför sättas högt. Detta förhållande måste påverka villkoren för åtgärden. Generellt bör gälla att ett återkallelseerbjudande skall fullgöras utan väsentlig kostnad och olägenhet för dem som utnyttjar det. Eventuella, nödvändiga utlägg för transporter, förpackning och liknande bör alltså ersättas av näringsidkaren i den mån de

är av sådan storleksordning att de kan vara av betydelse för användarnas vilja att delta i förfarandet. Användarna bör dock inte kunna ställa krav på ersättning som i alla hänseenden ersätter den skada de lidit. Vissa mer individuellt betingade kostnader bör inte ersättas, eftersom en reglering av sådana kostnader skulle i allt för hög grad komplicera genomförandet av återkallelsen.

Villkoren bör med andra ord ges sådant innehåll att konsumenten inte bedömer sina besvär och kostnader som så stora att han föredrar att underkasta sig risken med den farliga produkten. Om näringsidkaren eller marknadsdomstolen gör en annan värdering än brukarna på denna punkt, kommer återkallelsekampanjen att att misslyckas. Det anförda understryker vikten av att tillkännagivandet av återkallelseerbjudandet utformas så långt möjligt på grundval av kunskaper om brukarnas attityder.

Vid återgång måste ersättning för den lämnade varan bestämmas. Ersättningen bör i princip svara mot kostnaden för anskaffande av en ny vara av samma eller motsvarande slag som den återlämnade. Användaren bör ju ha möjlighet att skaffa sig en ny produkt som motsvarar den han fått lämna ifrån sig. I vissa fall, t.ex. då den återlämnade varan innehafts under lång tid, kan det dock tänkas vara rimligt att användaren får vidkännas ett visst avdrag på belopp som svarar mot återanskaffningskostnaden. Avdraget bör i så fall motsvara den nytta som användaren skäligen får anses ha haft av sin vara. Med tanke på svårigheten att göra en sådan beräkning bör dock metoden användas med försiktighet. Såväl ersättning som avdrag bör i princip bestämmas schablonmässigt. Som förut antytts kan svårigheterna att bestämma ersättningen rättvist många gånger leda till att återkallelsen hellre bör ske i form av rättelse.

Civilrättsliga frågor m.m.

Vad angår förhållandet mellan ett erbjudande om återkallelse och det civilrättsliga regelsystemet bör följande framhållas.

Ett tillkännagivande av ett erbjudande om återkallelse riktas i allmänhet till en obestämd krets av brukare. Denna obestämdhet i frågan om erbjudandets adressater gör att detta enligt gällande rätt inte torde betraktas som ett anbud i avtalslagens mening. Så torde vara fallet bara i fråga om erbjudanden som tillkännages genom personliga meddelanden till enskilda brukare. Rättsläget på området är dock oklart. Det har nyligen utförligt behandlats i en doktorsavhandling av Mathias André, Marknadsföringsansvar (1984, se s. 205 ff) vartill kan hänvisas.

I allmänhet torde erbjudandet få betraktas som en uppmaning till brukarna att själva lämna anbud. Avtal torde därvid komma till stånd genom att näringsidkaren själv eller någon som företräder honom i återkallelseförfarandet tar emot den återkallade produkten när brukaren lämnar in den för rättelse, utbyte eller återgång. Därmed får avtal anses vara träffat mellan näringsidkaren och brukaren om att åtgärden skall vidtas på de i erbjudandet angivna villkoren.

Innan så skett kan brukaren troligen inte göra erbjudandet eller de i erbjudandet angivna villkoren gällande mot näringsidkaren på civilrättslig väg. Ett erbjudande om återkallelse, vare sig det lämnats frivilligt eller efter åläggande av marknadsdomstolen, får på detta stadium antas vara utan annan rättsverkan än att näringsidkaren möjligen genom passivitetsverkan kan bli bunden vid erbjudandet, om han underlåter att meddela en brukare som förklarar sig vilja utnyttja erbjudandet att han inte står fast vid det.

Ett åläggande om återkallelse som ej följts av ett erbjudande kan över huvud taget inte göras gällande på civilrättslig väg. Det är enbart sanktionerat av det vite som åläggandet i regel skall vara förenat med.

Däremot kan brukarna oberoende av återkallelseförfarandet göra gällande de rättigheter de har enligt den civilrättsliga lagstiftningen, t.ex. konsumentköplagen eller konsumenttjänstlagen. De får i så fall göra gällande sina anspråk vid allmän domstol. Enbart det förhållandet att en brukare utnyttjat ett erbjudande om återkallelse bör inte anses hindra honom att även göra gällande för honom mera fördelaktiga rättsföljder, t.ex. i fråga om ersättning, som kan tillkomma honom enligt de civilrättsliga reglerna. Om däremot brukaren förklarar sig avstå från sina civilrättsliga anspråk, när sådana omständigheter inträffat att anspråken kan göras gällande, blir i princip avståendet bindande för honom. Vid åläggande om återkallelse bör villkor som innebär sådant avstående regelmässigt inte tillåtas.

Den av oss föreslagna produktsäkerhetslagen får anses utgöra sådan offentligrättslig lagstiftning som har territoriellt begränsad tillämplighet. Reglerna om återkallelse får därför tillämpas på produkter som sålts i Sverige. Eftersom vid utnyttjandet av ett erbjudande om återkallelse annan legitimation inte kan krävas av brukarna än innehavet av produkten, måste dock av praktiska skäl godtas att farliga produkter som exporterats förs tillbaka till landet för att lämnas in vid ett återkallelseförfarande som genomförs av den svenske tillverkaren eller annan som här tillhandahållit produkterna. Någon nämnvärd praktisk betydelse torde detta dock inte få. En förutsättning är att de exporterade produkterna är identiska med dem som är föremål för återkallelse här i landet.

5.3.3 Säkerhetsinformation

Framställningen har hittills tagit sikte på den centrala frågan i våra direktiv, nämligen möjligheten att åstadkomma rättelse i fråga om farliga varor och tjänster som redan nått ut till konsumenterna. Vi har därvid föreslagit lösningar som är väsentligen nya för svensk rätts vidkommande. Samtidigt måste emellertid beaktas att vissa frågor rörande produktsäkerhet — som för särskilda varugruppers vidkommande är reglerade i speciallagstiftning — har behandlats mer generellt i marknadsföringslagen. Det krävs en samordning mellan de former av säkerhetsåtgärder som vi nu föreslår och de som redan finns i marknadsföringslagen. En sådan samordning påkallas naturligtvis inte enbart av lagtekniska skäl

utan främst är det sakliga överväganden som gör att vi finner det angeläget att lägga fram förslag också beträffande sistnämnda former av säkerhetsåtgärder.

Många produkter är farliga om de används på ett felaktigt sätt utan att det för den skull är möjligt att avstå från dem eller att konstruera dem annorlunda. I sådana fall måste brukarna redan i samband med förvärvet av produkten göras medvetna om riskerna. Så sker också i stor utsträckning genom information som lämnas på eller i anslutning till produkten när den säljs. Sådan säkerhetsinformation är av största betydelse för produktsäkerheten.

En generalklausul om informationsskyldighet finns i 3 § MFL. Denna har tillämpats av marknadsdomstolen också i säkerhetsfrågor (MD 1979:24, rullbräden och 1986:1, docka).

Risknivån för säkerhetsinformation bör läggas lägre än i fråga om övriga former av säkerhetsåtgärder som vi föreslår skall regleras i den nya lagen. De senare kommer till användning när en produkt kan betecknas som defekt från säkerhetssynpunkt, låt vara att denna defekt kan ta sig uttryck av informationsfel, dvs. att produkten sålts utan erforderlig information om dess egenskaper. Säkerhetsinformation i samband med tillhandahållande av varor och tjänster bör däremot ses som ett led i normala anvisningar om produktens hantering, skötsel och vård. Sådan information bör kunna krävas även om utebliven information inte skulle leda till ett behov av säljförbud, varningsinformation eller återkallelse. Av det anförda framgår att säkerhetsinformation i samband med distribution av varor och tjänster bör kunna krävas under mindre restriktiva förutsättningar än övriga former av säkerhetsåtgärder som vi föreslår. Det bör även uppmärksammas, att informationsskyldighet när det gäller produktsäkerhet kan komma att åläggas också med stöd av 2 § MFL, nämligen när den information som lämnas är så vilseledande att den kan betecknas som otillbörlig marknadsföring. Detta torde dock bli mycket ovanligt.

Informationsreglerna i marknadsföringslagen skall tillgodose många olika behov av information åt konsumenter. Säkerhetsinformation är av sådan betydelse för produktsäkerheten att den bör erhålla en egen reglering. Vi anser att generella regler om produktsäkerhet bör samlas till den av oss föreslagna produktsäkerhetslagen. Denna bör därför innehålla även bestämmelser om säkerhetsinformation, som blir tillämpliga när frågan inte är reglerad i speciallagstiftning om särskilda produktgrupper.

Bestämmelsen i 3 § MFL får efter genomförande av vårt förslag ett i motsvarande mån inskränkt tillämpningsområde.

5.3.4 Säljförbud

I fall då varningsinformation eller återkallelse aktualiseras kan situationen ofta vara den att försäljningen av den farliga produkten fortfarande pågår. Man har alltså att göra med ett flöde av farliga produkter alltifrån tillverkaren eller importören fram till brukarkretsen. Exemplar av den

farliga produkten finns inte bara hos brukarna utan också i tillverkningsledet, grossistledet och detaljistledet. Enbart återkallelse av produkten från användarna eller varningsinformation till dem som redan använder produkten räcker inte för att bemästra situationen. Man måste också kunna hindra att ytterligare exemplar av den farliga produkten når ut till användarna.

I vissa fall kan förhållandena vara sådana att kostnaderna för såväl en återkallelse av produkten från konsumenterna som en varningsinformation till konsumenterna inte framstår som rimliga i förhållande till den risk som föreligger och de effekter som åtgärderna kan väntas få. Främst kan detta inträffa när skaderiskerna är relativt obetydliga. Det kan då finnas skäl att meddela enbart säljförbud beträffande produkten ifråga till dess tillverkaren undanröjt orsaken till skaderisken. Av våra undersökningar av svenska företags erfarenheter av produktåterkallelse (se bilaga 2) framgår också att en stor andel av de produktsäkerhetsåtgärder som svenska företag hittills vidtagit frivilligt har begränsats till andra näringsidkare i säljkedjan.

Regler som gör det möjligt att förhindra saluhållande av en produkt finns på många håll i svensk rätt. Lagar, som var och en reglerar ett visst eller vissa produktområden, innehåller ofta någon form av regler om säljförbud. En sådan regel av mer generell räckvidd finns i marknadsföringslagen. I dess 4 § stadgas bl.a. att marknadsdomstolen kan förbjuda en näringsidkare att till konsumenter för enskilt bruk fortsätta att saluhålla en vara, som på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom. Ett sådant förbud kan efter en lagändring år 1985 (se prop. 1984/85:213 s. 41 ff och 71 ff) riktas också mot bakre led i säljkedjan i den mån det behövs för att förhindra fortsatt försäljning till konsumenter. Regeln är tillämplig inte bara vid saluhållande av varor utan också vid utbjudande av nyttjanderätt till varor och vid tillhandahållande av tjänster.

Varningsinformation och återkallelse behöver alltså ofta kompletteras med säljförbud. Ett sådant kan bli aktuellt främst vid konstruktionsfel men också vid ett fabrikationsfel av viss omfattning. Behovet av att kunna förbjuda vidare försäljning kan i och för sig i huvudsak tillgodoses med de regler om säljförbud som nu finns. Intresset knyter sig därvid särskilt till 4 § MFL. Denna paragraf har, som nämnts, en mer generell räckvidd än de skilda produktorienterade lagarnas säljförbudsregler, som var och en avser endast ett visst produktslag. Den är subsidiär i förhållande till de i andra lagar spridda säljförbudsreglerna genom att den innehåller en regel av innehåll att förbud enligt 4 § inte får meddelas i den mån det i författning eller beslut av myndighet har meddelats särskilda bestämmelser om varan eller tjänsten med samma ändamål som förbudet skulle fylla. Den skall alltså träda i tillämpning först om någon annan regel inte står till buds. Det innebär å andra sidan att den fyller ut en lucka på produktområden som inte är specialreglerade.

Också vid tillämpning av den produktsäkerhetslag som vi föreslår ter det sig naturligt att i första hand falla tillbaka på de skilda speciallagar-

nas regler om säljförbud. Om t.ex. en viss livsmedelsprodukt skulle visa sig vara farlig bör man i första rummet lita till de regler i livsmedelslagstiftningen som gör det möligt att besluta om förbud mot saluhållande. Speciallagarna är emellertid begränsade till ett ganska snävt produktområde. De av oss förordade återkallelsebestämmelserna behöver därför kompletteras av en regel om säljförbud med i stort sett samma räckvidd som den 4 § MFL tillhandahåller.

Bestämmelserna i 4 § MFL innebär, som framgått, att man kan förhindra vidare tillhandahållande av farliga varor och tjänster till konsumenter för enskilt bruk. Även om förbud kan riktas också mot bakomvarande led i säljkedjan, får detta endast ske för att motverka att en vara eller en tjänst tillhandahålls konsumenter för enskilt bruk. Vi föreslår att återkallelse skall kunna ske av varor och tjänster som i inte obetydlig omfattning utnyttjas eller kan komma att utnyttjas för enskilt bruk. Det krävs alltså en anpassning av bestämmelsen i 4 § för att den skall harmoniera med de av oss föreslagna återkallelsemöjligheterna.

Vi anser att alla generella bestämmelser om produktsäkerhet bör återfinnas i en och samma lag. Därför bör 4 § MFL föras över till den nya lagen i de delar paragrafen behandlar frågor om produktsäkerhet. Egentligen har den i dessa delar inte heller så mycket samband med frågor om marknadsföring. Bestämmelser i den nya lagen bör — i likhet med 4 § MFL — vinna tillämpning endast om någon annan regel som möjliggör säljstopp inte kan användas.

I detta sammanhang vill vi ta upp en fråga om möjligheten att vidta produktsäkerhetsåtgärder vilkas tillämpning begränsas till att omfatta endast en del av de brukare som innehar den produkt som åtgärden avser. Man kan tala om partiella eller selektiva åtgärder. Problemet har aktualitet för alla de former av säkerhetsåtgärder som vi föreslår. Beträffande varningsinformation, återkallelse och säkerhetsinformation kan man genom att välja ett visst informationsmedium rikta åtgärder mot viss målgrupp. Ett säljförbud kan utformas så att näringsidkaren inte får överlåta varan till en viss kategori av brukare, t.ex. konsumenter.

Det kan i vissa fall te sig motiverat att t.ex. förbjuda fortsatt tillhandahållande av en vara till konsumenter men lämna fortsatt tillhandahållande av varan till professionella användare fritt. En produkt kan ju medföra en särskild skaderisk för vissa brukare men inte för andra, särskilt kvalificerade användare. I den mån ett säljförbud riktar sig mot en detaljist kan man meddela ett beslut av innehåll att näringsidkaren förbjuds att tillhandahålla en farlig produkt till konsumenter för enskilt bruk. Ett säljförbud kan emellertid också rikta sig mot tidigare led i distributionskedjan, dvs. mot tillverkare/importörer samt grossister. En möjlighet att hindra tillverkare/importörer samt grossister från att — genom att tillhandahålla andra näringsidkare såsom detaljister farliga produkter — som ett slutresultat förse konsumenterna med den farliga produkten är att avgränsa ett förbud till vissa, bestämda säljkanaler. Det kan också vara befogat att förena ett förbud med villkor, som får till effekt att förhindra ett slutligt tillhandahållande till konsument. Man kan tänka sig

att t.ex. en tillverkare förbjuds att vidare saluhålla en produkt utan att den tydligt märks med uttryck som "Får inte försäljas till konsumenter för enskilt bruk" eller "Får endast säljas till fackmän för användning i yrkesmässig verksamhet".

Ett säljförbud enligt 4 § MFL kan villkoras så att det inte gäller, om vissa försiktighetsåtgärder iakttas. Det framgår bl.a. av prop. 1984/85:213 s. 77 f och marknadsdomstolens beslut 1980:2 (angående en hopfällbar barnvagn). Ett villkor som kan uppställas är att viss säkerhetsinformation lämnas. Ett säljförbud bör kunna villkoras också enligt den av oss föreslagna lagstiftningen. I regel bör det dock vara tillräckligt att meddela åläggande om säkerhetsinformation.

5.4 Förutsättningarna för ålägganden och förbud

I framställningen har hittills ofta talats om farliga varor och tjänster. Vi vill nu gå närmare in på vad som skall krävas i farehänseende för att åtgärder som åläggande om varningsinformation eller återkallelse respektive åläggande om säkerhetsinformation eller säljförbud skall få tillgripas.

Syftet med en produktsäkerhetslag är att motverka att varor och tjänster orsakar skada på person eller egendom. Ingripande bör sålunda kunna göras mot varor och tjänster som medför risk för människors liv eller hälsa eller risk för skador på egendom.

Uttrycket "risk för skada" innefattar två led — risk och skada. Med risk avses sannolikheten för att något skall inträffa, medan skada tar sikte på effekten av att något inträffar. Den totala fara som en viss produkt medför kan karaktäriseras genom en kombination av de två leden. De krav som skall vara uppfyllda för att en viss åtgärd enligt lagen skall kunna vidtas kan i lagtexten beskrivas på olika sätt.

Ett näraliggande exempel på ett farerekvisit, som är av stort intresse i sammanhanget, finns i 4 § MFL. Där anges att marknadsdomstolen kan förbjuda fortsatt saluhållande av bl.a. varor, som på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom. Uttrycket "särskild risk för skada" anger alltså den risknivå som krävs för att säljförbud skall kunna komma i fråga. I förarbetena till regeln (prop. 1975/76:34) sägs vad gäller just farerekvisitet bl.a. att det förutsätts att riskerna och de befarade skadeverkningarna är av viss betydenhet, närmare bestämt så betydande att ett förbud inte uppenbart är ett alltför långtgående ingrepp. Det erinras också om att förbud inte kan komma i fråga för produkter, som samhället får anses ha godtagit. Paragrafen har nu varit i tillämpning i drygt ett decennium. Marknadsdomstolen har under den tiden på grundval av stadgandet avgjort ett tjugotal ärenden.

De i princip nya former av säkerhetsåtgärder som vi föreslår, åläggande om varningsinformation och om återkallelse, skall ge möjlighet att bereda skydd åt dem som förvärvat en farlig vara eller tjänst. Vi anser att man bör arbeta med samma farenivå när det gäller dessa båda former av säkerhetsåtgärder som den som nu gäller för säljförbud enligt 4 § MFL.

Så snart en vara eller tjänst medför en sådan risk för skada att f.n. säljförbud kan meddelas mot den med stöd av nyssnämnda paragraf bör också förutsättningar föreligga att söka undanröja skaderisker hos dem som redan förvärvat produkten genom åläggande om varningsinformation eller om återkallelse.

Åläggande om varningsinformation bör i likhet med säljförbud enligt 4 § MFL kunna meddelas vid särskild risk för skada oavsett om denna hotar person eller egendom.

Även om varningsinformation kan bli mycket kostsam utgör återkallelse som regel ett betydligt mer komplicerat förfarande och kan i vissa fall kräva stora resurser. Återkallelse bör bl.a. därför förbehållas situationer där det föreligger risk för personskada.

Även frekvensen av de skadefall som kan befaras inträffa måste beaktas. Vid risk för dödsfall eller allvarlig personskada bör åtgärder vidtas även om det befarade antalet skadefall är litet. När de skador som kan väntas är av mindre allvarlig art, bör det krävas att fler fall kan antas komma att inträffa för att säkerhetsåtgärder skall kunna framtvingas.

När skaderisken hänför sig till egendom är det enbart ett ekonomiskt intresse som hotas. Frågan bör alltså ställas om man generellt kan räkna med att återkallelse skulle ge en "vinst"; kan man utgå från att kostnaderna för ett återkallelseförfarande skulle understiga nyttan av förfarandet i form av färre egendomsskador? Osäkerheten om den ekonomiska nyttan av återkallelseåtgärder då endast materiella värden står på spel leder till att vi avstår från att föreslå att återkallelseinstitutet skall tillämpas i de rena egendomsskadefallen.

Det anförda innebär inte att vi bortser från riskerna för skador på egendom. Åläggande om varningsinformation skall som framgått enligt vår mening kunna tillämpas fullt ut för att förebygga sakskador. Vidare gäller att skaderisker ofta avser såväl människor som egendom såsom t.ex. vid risker för brand. I sådana fall bör åläggande om återkallelse kunna meddelas. Det är alltså endast i fall då enbart materiella värden hotas, såsom då en diskmaskin läcker, som vi menar att återkallelse inte bör kunna framtvingas. Här får man lita till sakskadeförsäkringar.

Vi vill tillägga att det finns anledning för tillsynsmyndigheterna att uppmärksamt följa utvecklingen för att se om den av oss föreslagna begränsningen av tillämpningsområdet för återkallelse medför några olägenheter. Vi anser också att under det fortsatta lagstiftningsarbetet sambandet med produktansvaret bör beaktas. Det förtjänar övervägas om ett produktansvar som omfattar också sakskador bör ha sin motsvarighet inom produktsäkerhetslagstiftningen i form av en möjlighet att meddela åläggande om återkallelse även för att förebygga rena sakskador.

Bestämmelsen om säkerhetsinformation, som enligt vår mening bör ersätta vad som enligt 3 § MFL gäller i fråga om information om produktsäkerhet i samband med marknadsföring av varor och tjänster, har ett delvis annat och mer generellt tillämpningsområde än övriga former av säkerhetsåtgärder i den föreslagna lagen. Den skall kunna användas i fråga om sådan information som normalt bör förekomma i samband

med tillhandahållande av varor och tjänster därför att informationen har särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Det betyder att något krav på att det skall föreligga mer allvarliga risker för skador inte bör uppställas. Det skall alltså lämnas information om skaderisker och skadeförebyggande åtgärder som motsvarar den standard som växt fram genom näringslivets egna åtgärder och myndigheternas praxis. Denna standard får nog numera anses ligga på en förhållandevis hög nivå.

Myndighetsingripanden bör självfallet inte komma i fråga i oträngt mål. Det måste fordras, att det finns en konkret risk för en beaktansvärd skada och att denna kan förebyggas genom information, för att en näringsidkare skall genom åläggande kunna tvingas att meddela säkerhetsinformation.

På grund av det anförda förordar vi att näringsidkare vid tillhandahållande av en vara eller en tjänst skall kunna åläggas att lämna sådan information som har särskild betydelse för att förebygga att varan eller tjänsten orsakar skada på person eller egendom. Det bör tilläggas att det följer av vårt förslag rörande lagens tillämpningsområde att bara varor och tjänster, som i inte obetydlig omfattning kan komma att användas av konsumenter för enskilt ändamål, kan bli föremål för åläggande om säkerhetsinformation.

Säljförbudsregeln i 4 § MFL förutsätter för sin tillämpning att skaderisken hänför sig till egenskaperna hos en vara eller tjänst. Enligt förarbetena avses därmed att skaderisken skall knyta sig till själva produktens konstruktion eller utformning. Uttalandet tyder på att det främst är konstruktionsfelen som man velat komma till rätta med. Vi anser inte att någon motsvarande begränsning bör gälla i fråga om den av oss föreslagna lagstiftningen. Oavsett vad som är orsaken till de skaderisker som en produkt kan vara behäftad med är det lika angeläget att riskerna undanröjs. Däremot måste det krävas att det fel det är fråga om skall vidlåda ett större antal exemplar av den aktuella produkten. Det är ju, som tidigare framhållits, fråga om institut med en generell, "kollektiv" inriktning. Syftet med dem är att söka komma till rätta med risksituationer av viss räckvidd. Instituten skall alltså inte komma till användning i fall då t.ex. endast några få exemplar av en viss produkt är behäftade med fabrikationsfel.

Den regel om säljförbud som enligt vår mening bör föras över från marknadsföringslagen till den av oss föreslagna produktsäkerhetslagen bör liksom nu kunna användas när det föreligger särskild risk för skada på person eller egendom.

5.5 Ansvarsfördelningen

5.5.1 Adressater för åligganden och förbud

Då en produkt förs ut på marknaden för att slutligen nå ut till konsumenterna medverkar i allmänhet ett stort antal näringsidkare i processen. Man kan tala om säljkedjor som innefattar olika led, såsom tillverkare,

grossister och detaljister. Dessa kedjor kan se ut på vitt skilda sätt beroende på vilken bransch eller vilken produkt det är fråga om. Inte sällan kan ett företag i sig innefatta flera funktioner, t.ex. såväl grossist- som detaljistfunktionen. Marknaden ändrar också utseende; näringslivets organisation utgör inte något fast, slutet system utan förändras över tiden.

När det visar sig att en produkt som finns ute hos brukarna är farlig och att det är nödvändigt att vidta åtgärder för att förebygga de skaderisker som är förenade med produkten, uppkommer frågan om vem som bör svara för åtgärderna. En eller flera näringsidkare av många tänkbara kan träffas av ett åläggande att företa något eller av ett förbud. Ett första steg i urvalsprocessen blir att avskilja den grupp av näringsidkare, som över huvud taget kommer i fråga. Gruppen utgörs av alla de näringsidkare som medverkat vid tillhandahållande av produkten till framförvarande led för fortsatt försäljning eller för slutligt bruk. Sådana näringsidkare som reklambyråer och säljkonsulter ingår alltså inte i gruppen.

Många gånger är det inte lätt att utpeka någon bestämd näringsidkare som ensam ansvarig. Ansvaret för att en felaktig produkt vunnit spridning kan med viss rätt påstås åvila samtliga som varit delaktiga i marknadsföringen av den. Det kan också vara svårt att fastställa var orsaken till den uppkomna situationen ligger. Härtill kommer att varningsinformation och återkallelse ofta är kostsamma åtgärder. Det är långtifrån säkert att exempelvis en generalagent, som svarat för importen av en vara, har ekonomiska förutsättningar att genomföra en kampanj för varningsinformation eller återkallelse. Förhållandet kan vara att produkterna sålts genom stora detaljistkedjor. De har i regel tillräckliga resurser för information eller återkallelse. Ingripandena bör i så fall riktas mot sådana näringsidkare som med hänsyn till sin position i säljkedjan, sin allmänna kapacitet och sina resurser bedöms ha de bästa förutsättningarna att uppfylla ändamålet med ingripandet, även om någon annan näringsidkare har det direkta ansvaret för den uppkomna situationen.

Problemet ställer sig något olika beträffande de skilda former av säkerhetsåtgärder som vi föreslår. När det gäller säkerhetsinformation och säljförbud är det klart att varje näringsidkares ansvar gäller de produkter han har i sin hand. I fråga om varningsinformation lär det i allmänhet utgöra en förutsättning för information genom personliga meddelanden att sådana riktas till näringsidkarens egna eller hans återförsäljares kunder, eftersom i andra fall han ju inte kan ha tillgång till uppgifter om kundernas identitet. Vid varningsinformation genom massmedier däremot får informationen effekt även i fråga om andra näringsidkares likartade produkter.

Återkallelse vållar särskilda problem i förevarande hänseende. Det är ofta i praktiken nödvändigt att en näringsidkare tar emot produkter för rättelse, utbyte eller återgång även i fall när produkten sålts av en konkurrent till honom. Det kan t.ex. vara fråga om en vara som säljs av detaljhandlare på snart sagt varje större ort. Det kan också vara fråga om en utomlands tillverkad vara som importerats av flera grosshandelsföretag. I dessa fall är det önskvärt att samtliga företag ombesörjer att varan

återtas från brukarna utan att de senare skall behöva hålla reda på vilken väg varan nått dem.

Principiella invändningar synes emellertid kunna riktas mot att en näringsidkare tvingas återkalla produkter som tillhandahållits av en konkurrent till honom. Varje näringsidkares ansvar torde därför i princip vara begränsat till produkter som han själv har tillhandahållit. Detta torde dock inte behöva medföra några praktiska svårigheter.

Till en början får det ankomma på näringsidkaren att visa vilka exemplar av en produkt som han tagit befattning med. Har han ålagts att återkalla en produkt som han tillhandahållit, bör han vara skyldig att ta emot alla exemplar som brukarna lämnar in till honom och som är identiska med den produkt som åläggandet avser, om det inte genom märkning eller på annat sätt framgår att just det exemplaret inte tillhandahållits av honom.

Vidare skulle varje näringsidkare, som i egenskap av importör eller grossist tagit befattning med en produkt vilken tillhandahållits även av andra näringsidkare i samma säljled, möta stora svårigheter att genomföra en återkallelse, om inte också de andra näringsidkarna medverkade, eftersom återförsäljare och detaljhandlare på olika orter behöver anlitas för den praktiska hanteringen. I princip skulle därför varje näringsidkare i samma säljled behöva åläggas att genomföra återkallelse av de produkter han tillhandahållit. Som regel bör man dock kunna räkna med att det kommer till stånd ett praktiskt samarbete mellan de berörda näringsidkarna för att återkallelsen skall genomföras på det minst kostnadskrävande sättet, så snart det är fråga om seriösa näringsidkare.

Vid varningsinformation uppkommer särskilda problem. Information som lämnas i massmedia om en viss produkt når som regel brukare av produkten oavsett vem han förvärvat den av. För att brukaren skall kunna identifiera produkten krävs dock ofta att han får veta vem som tillhandahållit den. Varningsinformation kan också bli mycket kostsam och det kan därför vara nödvändigt att fördela åtgärden på flera huvudansvariga.

Vid valet av adressat inom den förut angivna kretsen kommer i första hand effektivitetskravet i blickpunkten. I en akut risksituation bör ansträngningarna främst inriktas på att snabbt söka komma till rätta med skaderiskerna. Det sagda leder oss till den slutsatsen att ansvaret för återkallelse och varningsinformation i första hand bör läggas på den eller de näringsidkare som har bäst möjlighet att nå det resultat som är syftet med åtgärden. Vilka dessa är sammanhänger naturligtvis med ekonomisk bärkraft och personella, administrativa och tekniska resurser.

På grund av det anförda lär det ofta bli tillverkaren eller importören av en produkt som bör åläggas ansvaret för återkallelse eller varningsinformation. Utvecklingen går emellertid f.n. mot en ökad "detaljistmakt". De stora butikskedjorna har ofta ett stort inflytande på vad som produceras och har inte sällan vida större resurser än många av sina tillverkare och importörer. Sådana företag, som inte sällan fullgör både grossist- och detaljistfunktioner, kan te sig som naturliga adressater för ålägganden

om återkallelse och om varningsinformation beträffande produkter som redan nått ut till användarna. Ibland kan det även vara meningsfullt att rikta ett åläggande om säkerhetsinformation mot dem.

Även rättvisesynpunkter måste emellertid beaktas. Om vid valet av adressat för ett åläggande eller ett förbud effektiviteten kan tillgodoses av flera näringsidkare som tillhandahållit en produkt, bör valet falla på den som närmast bär ansvaret för den uppkomna situationen. Som utgångspunkt bör därvid undersökas vem som är tillverkare, om det är fråga om en svensk produkt, eller vem som är importör av produkten i fråga. Alltid är det dock inte denne som framstår som ansvarig. Ofta kan det vara en stor detaljistkedja som beställt en produkt med specificerade krav på dess utformning, och ansvaret bör då i stället läggas på detaljisten.

Skillnad kan behöva göras mellan märkesvaror i egentlig mening och mer anonyma varor. I fråga om typiska märkesvaror är det märkesinnehavaren, dvs. oftast tillverkaren eller importören, som bör bära ansvaret. I fråga om mer anonyma varor bör detta inte sällan kunna läggas på ett senare led. Detaljisten kan för övrigt i sådana situationer ha märkt produkten med sitt varumärke.

Själva genomförandet av information eller återkallelse kräver som förut antytts ofta en gemensam insats av flera näringsidkare. Om t.ex. en tillverkare ålagts att återkalla en produkt som försålts i ett stort antal exemplar och genom många skilda kanaler, behöver tillverkaren hjälp av sitt försäljningsnät för att genomföra återkallelsen på ett smidigt sätt. Tillverkaren måste begära hjälp av detaljisterna för att ta emot de återkallade produkterna för rättelse, utbyte eller återgång. En sådan ordning blir till fördel för användarna som då på ett bekvämt sätt kan få felet rättat på den plats där de bor. Information kan också lämnas via butiker, lokal annonsering i ortspress eller muntliga meddelanden som utgår från de lokala näringsidkarna. Ett sådant decentraliserat förfarande kan ofta ge ett gott resultat.

Den som ålagts att informera eller att återkalla behöver alltså få hjälp av andra näringsidkare i förfarandet. Det är troligt att sådan medverkan ofta kan åstadkommas utan myndighetsingripanden. Inte sällan finns ju ett sedan länge väl etablerat affärsförhållande mellan t.ex. tillverkare och efterföljande led. Ytterst bör emellertid näringsidkare i senare säljled kunna åläggas att medverka till genomförandet av säkerhetsåtgärder, t.ex. genom att vid återkallelse ta emot och till tillverkaren vidarebefordra återtagna produkter.

Vi vill tillägga följande. Frågan om ansvarsfördelningen mellan olika näringsidkare har hört till de från både teoretiska och lagtekniska utgångspunkter mest svårbemästrade frågorna under utredningsarbetet. Vår undersökning av svenska företags erfarenheter av produktåterkallelse (bilaga 2) visar emellertid att frågan i praktiken, när återkallelser genomförts på frivillig väg, inte vållat några oöverstigliga problem. Det sagda gäller valet av huvudansvarig för återkallelseförfarandet, dvs. frågan om till vilket säljled ansvaret skall förläggas. I regel har det för samtliga berörda framstått som naturligt att den svenske tillverkaren

eller importören tagit ansvaret. Men det gäller också medverkan av andra näringsidkare. Den huvudansvarige har inte haft några svårigheter att få hjälp av sina återförsäljare och av de detaljhandlare som tillhandahållit produkten. Vi räknar med att också i ett lagreglerat system frågan om ansvarsfördelningen sällan skall vålla några svårigheter.

Vi vill också framhålla att enligt vad vi inhämtat det torde komma att bli möjligt att försäkra åtminstone vissa kostnadsrisker som föranleds av en skyldighet att återkalla farliga produkter (se avsnitt 5.8.2). Sådana försäkringar kommer att avsevärt underlätta problemet med kostnadsfördelningen. Om försäkringsskyddet blir väl fördelat, ökar urvalet av näringsidkare som effektivt kan genomföra en återkallelse. Den omständigheten att någon försummat att teckna en försäkring bör dock inte hindra att ansvaret läggs på honom, om detta från andra synpunkter ter sig rimligt.

I undantagsfall kan förhållandena vara sådana att det när fråga om varningsinformation eller återkallelse blir aktuell inte längre finns någon näringsidkare som ett åläggande kan eller rimligen bör riktas mot. Tillverkaren kan t.ex. ha gått i konkurs och detaljisterna kan sakna ekonomiska förutsättningar att genomföra säkerhetsåtgärderna. För att undanröja riskerna kan det då krävas åtgärder från samhällets sida. Vi anser dock att dessa bör begränsas till information om skaderiskerna och om sättet att förebygga dem. De bör ej heller sträckas längre än tillgängliga resurser medger.

Även då säljförbud aktualiseras uppkommer frågan om vilket eller vilka företag som bör förbjudas fortsätta att tillhandahålla en farlig produkt. Ett typfall kan vara att det för en bestämd produkt finns en tillverkare, flera grossister och ett stort antal detaljister. Frågan blir då på vilka punkter i flödet den spärr som ett säljförbud utgör bör sättas in. Enligt 4 § MFL kan efter en lagändring år 1985 säljförbud riktas mot inte bara som tidigare detaljister utan även mot bakomvarande led i säljkedjan i den mån det krävs för att motverka att en vara eller en tjänst tillhandahålls konsumenter för enskilt bruk.

Det är tydligt att man kan uppnå en fullständig strypning av all vidare tillförsel av en vara genom att sätta upp en spärr redan vid källan, alltså i tillverkarledet. Lika tydligt är emellertid att effekten av en sådan i sig effektiv spärr låter vänta på sig. Om säljförbud avser endast tillverkaren av varan är det ju i princip möjligt för samtliga näringsidkare i övriga led att fortsätta sin försäljning av de exemplar av varan som de redan har i lager. Man får därför en avsevärd fördröjning innan effekten av säljförbudet mot tillverkaren slår igenom.

En mer omedelbar effekt får man vid säljförbud som riktar sig mot detaljistledet. Då försäljningen från en detaljist bringas att upphöra avskärs direktförsäljningen till konsumenterna. Svårigheten är här i stället av praktisk art. För att uppnå ett effektivt säljstopp i detaljistledet kan säljförbud behöva meddelas ett stort antal näringsidkare. Det är tidskrävande och kostsamt både att utreda vilka dessa är och att vidta de åtgärder som krävs för att förbud skall kunna meddelas.

Det är sålunda svårt att med hjälp av ett säljförbud med den konstruktion som vi tänker oss snabbt få till stånd ett generellt stopp för vidare marknadsföring av en farlig produkt. Andra faktorer kan emellertid väntas medverka. Vid fortsatt försäljning kan näringsidkaren riskera att drabbas av ett åläggande om återkallelse. I framtiden kan ett skärpt produktansvar väntas bli infört. En näringsidkare som säljer farliga produkter kan därigenom — eller redan nu på grund av culpaansvaret — drabbas av skadeståndsskyldighet. Ett säljförbud som riktas mot en näringsidkare kan därför väntas få s.k. spridningseffekter hos andra näringsidkare.

Säljförbud kan antas ofta komma i fråga också i situationer när produkten redan nått ut till allmänheten. Om t.ex. en produkt är så farlig att den måste återkallas, bör den självfallet inte heller få spridas ytterligare bland konsumenterna. Beslut om varningsinformation och om återkallelse får alltså ofta lov att kombineras med beslut om säljförbud. Ofta kan det te sig naturligt att låta informations- eller återkallelseåläggande och säljförbud träffa en och samma näringsidkare. Ibland krävs dock en nyanserad bedömning av frågan med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Ett säljförbud kan behöva åläggas flera näringsidkare i skilda led för att snabbt få till stånd ett generellt säljstopp.

Vad slutligen angår sådan säkerhetsinformation som skall lämnas i samband med distribution av varor och tjänster är det i regel fabrikanten eller importören som bäst kan svara för information genom märkning på varan eller i bruksanvisningar som biläggs varan. Sådan information som skall lämnas på säljstället ankommer naturligtvis på detaljisterna. Information i annonser eller annan marknadsföring i massmedia kan lämnas av alla distributionsled som använder sådan marknadsföring. Mot bakgrund av det nu anförda bör i stort sett samma överväganden kunna göras i frågan, mot vem ett åläggande om säkerhetsinformation skall riktas, som blir aktuella när fråga uppkommer om säljförbud.

5.5.2 Regler om näringsidkares inbördes förhållanden

Vi har övervägt om man i en produktsäkerhetslagstiftning av den typ vi föreslår bör reglera också förhållandet mellan näringsidkare i olika distributionsled och den fortsatta hanteringen hos näringsidkare av produkter som omfattas av säljförbud eller som återkallats. På detta problem finns två skilda aspekter, som dock praktiskt sett nära sammanhänger med varandra. Problemet kan ses dels som en fråga om säkerheten dels som en ansvarsfråga och en ekonomisk fördelningsfråga. Den förra frågan har närmast offentligrättslig karaktär medan den senare vetter åt civilrätten.

Som framgår av bilaga 2, Svenska företags erfarenheter av produktåterkallelse, förekommer det redan nu, trots avsaknaden av lagstiftning, en hel del återkallelser på den svenska marknaden. Då man på företagshåll talar om återkallelse menar man därmed inte bara ett återtagande av nyttigheter från brukarna av dem. Som återkallelse betraktar företagen också ett återtagande av produkter mellan olika led i säljkedjan.

Säkerhetsaspekter

Från säkerhetssynpunkt krävs i första hand att försäljningen till konsumenterna av farliga produkter stoppas och att sådana produkter som redan nått konsumenterna återtas från dem eller att i vart fall deras farlighet undanröjs. Ett företag som meddelas säljförbud beträffande en viss produkt som företaget har i lager kan inte längre avyttra den på sedvanligt vis. Exemplar av produkten kommer tillbaka till företaget, om det ålagts att återkalla den eller att medverka i återkallelseförfarandet. I den mån man genom säkerhetsingripanden lyckas stoppa försäljningen och, när det är fråga om utbyte eller återgång, återfå produkterna, blir resultatet att farliga produkter i stället samlas hos berörda näringsidkare.

Den inledningsvis ställda frågan gäller alltså om återkallelsereglering-en bör innehålla regler för vad som vidare skall ske med de ansamlingar av farliga produkter som vid säljförbud och återkallelse uppkommer på skilda håll inom näringsidkarkretsen. Många gånger torde sådana produkter komma att strömma tillbaka till tillverkaren eller importören. Därmed minskar ytterligare risken för att de farliga produkterna medvetet eller omedvetet skall föras ut på marknaden. I andra fall torde dock produkterna komma att stanna kvar hos de näringsidkare som tagit emot dem från konsumenterna. Vad som sker blir beroende av om produkterna är i sådant skick att det lönar sig att ta dem till vara och om tillverkaren anser sig behöva få in produkterna för att kontrollera att återkallelsen genomförts och hindra att de på nytt förs ut på marknaden. Också transportkostnaderna kan inverka.

Som framgår av följande avsnitt föreslår vi inte någon lagreglering av förhållandet mellan olika näringsidkare som gemensamt deltagit i en säkerhetsåtgärd. Det finns inte heller anledning för lagstiftaren att ta ställning till om den ena eller den andra näringsidkaren är bäst skickad att ta hand om felaktiga produkter som bytts ut eller återgått. En annan fråga är dock om det bör finnas en möjlighet att påbjuda förstöring eller oskadliggörande i annan form av de farliga produkterna genom försorg av någon av de näringsidkare som deltar i återkallelseförfarandet. Vår undersökning av företagens erfarenheter av produktåterkallelser (bilaga 2) visar att det kan finnas ett intresse från lotterier, auktionsförrättare och andra att gratis få eller billigt förvärva defekta produkter. Med hjälp av en lagregel som gav möjlighet att påbjuda förstöring av produkter som bytts ut eller återgått skulle skaderisken definitivt kunna elimineras. En regel om förstöring finns i 27 § andra stycket livsmedelslagen (1971:511). En sådan regel finns också i en ny finsk produktsäkerhetslag (1986 nr 914 § 13).

Det kan säkert innebära problem för marknadsdomstolen att ta ställning till en fråga, om förhållandena är sådana att vissa farliga produkter bör förstöras. En viktig omständighet är, om det finns praktiska möjligheter till destruktion utan fara för miljöskador.

Enligt vår mening bör i allmänhet marknadsdomstolen inte i ett återkallelseärende ta ställning till frågan vad som skall ske med produkter som bytts ut eller återgått. Undantagsvis kan emellertid förhållandena

vara sådana att det skulle framstå som stötande, om produkterna skulle bli kvar hos en näringsidkare med risk för att de på nytt kommer ut på marknaden. Vi föreslår därför en regel som ger marknadsdomstolen befogenhet att i undantagsfall ålägga vederbörande näringsidkare att låta förstöra eller eljest oskadliggöra produkter som bytts ut eller återgått. Marknadsdomstolens åläggande bör också i detta fall vara vitessanktionerat. De lagliga förutsättningarna för åläggandet kan därmed prövas av allmän domstol i mål om utdömande av vitet.

Kostnadsfördelning

Det återstår att överväga i vad mån en styrning krävs för att bestämma hur ansvar och kostnader skall fördelas mellan de berörda näringsidkarna. Den ordning vi föreslagit i det föregående innebär att även näringsidkare som inte kan anses bära huvudansvaret för att en risksituation uppstått kan tvingas medverka till genomförandet av förbud och ålägganden av olika slag. Frågan blir då om en produktsäkerhetslag bör innefatta regler för hur den ekonomiska bördan bör fördelas. Kringkostnaderna för en återkallelse, såsom för information, omhändertagande av godset och transporter, kan bli stora och betungande för den enskilda näringsidkaren. Detta kan medföra besvärliga problem beträffande förhållandet mellan olika näringsidkare på det ekonomiska planet.

Den omständigheten att en produkt går tillbaka från brukaren till näringsidkaren, såsom sker vid återkallelse, är inte något för vårt lagförslag unikt fenomen. Detsamma kan inträffa enligt civilrätten vid reklamationer, alltså i fall då en köpare gör gällande att förvärvat gods är behäftat med fel och utkräver någon påföljd av felet, t.ex. hävning. Köparen kan då få lämna tillbaka en inköpt vara till säljaren och erhåller i utbyte vad han erlagt för den. Om köparen är en konsument och säljaren näringsidkare — en detaljist — kan köparen till stöd för sitt hävningsyrkande åberopa konsumentköplagen, vars regler är tvingande till köparens förmån.

Näringsidkaren/detaljisten får alltså, då ett köp hävs, tillbaka en vara som är felaktig. Han har emellertid ofta en möjlighet att med hjälp av den allmänna köplagens regler hålla sig skadeslös genom att vända sig till sin leverantör, t.ex. en grossist, och i sin tur åberopa felet och begära hävning. Detta förfarande kan upprepas bakåt i säljkedjan till dess man slutligen når fram till den näringsidkare som bär ansvaret för felet, vanligen tillverkaren eller importören. Eftersom det regelmässigt torde vara fråga om leveransavtal, dvs. köp som ej avser bestämt gods, har köparen rätt inte bara att återfå köpeskillingen utan också att få ersättning för skada som han lidit, t.ex. i form av kostnader för hanteringen.

Det finns alltså civilrättsliga regler, som kan avgöra fördelningsfrågan, dvs. var kostnaden eller förlusten slutligen skall stanna. Detaljister, grossister osv. kommer därför ofta att kunna hålla sig skadeslösa genom att styra tillbaka saluförbjudna och återkallade varor till sina leverantörer med hjälp av den allmänna köplagens regler. Detta gäller dock inte generellt.

Reglerna är dispositiva, vilket betyder att annat kan vara avtalat näringsidkarna emellan, antingen genom individuella överenskommelser eller genom standardavtal som kan gälla för hela branscher eller produktslag. På grund av den korta reklamationsfrist som köplagen ger — två år — kan det också tänkas att ingripanden på grundval av en produktsäkerhetslag sker så sent att näringsidkare inte kan vända sig mot sina leverantörer med regressanspråk (återkrav). Det skulle därför kunna ifrågasättas om en produktsäkerhetslag bör kompletteras med regler, som anger vad som skall gälla mellan olika företag om fördelningen av kostnader för åtgärder enligt lagen. Vi vill tillägga att sådana kostnader kan uppkomma inte bara genom ålägganden om återkallelse utan också genom ålägganden om varningsinformation och säkerhetsinformation samt genom säljförbud.

Starka skäl talar dock mot att genom tvingande lagbestämmelser ge regler i ämnet för förhållandet mellan olika näringsidkare. Avtalsformen ger näringsidkarna möjlighet att gestalta rättsförhållandet på sätt som bäst passar varje situation. Systemet ger flexibilitet och innebär en frihet att bygga upp branschanpassade lösningar, låt vara att denna frihet också medför risker för övervältring av kostnader från företag med ekonomisk makt till mindre starka företag. Avtalssystemet har därför blivit den förhärskande ordningen inom näringslivet vad gäller relationerna mellan interagerande företag. Företagen har möjligheter att själva söka lösningar, som är ändamålsenliga för skilda situationer. Regleringen av nu aktuella frågor inom ramen för en produktsäkerhetslag fick lov att bli generell, något som skulle kunna innebära en olycklig låsning.

Redan gällande lagstiftning ger möjlighet att framtvinga säljförbud och andra former av distributionsstopp. Regler härom finns i marknadsföringslagen och i andra författningar, som reglerar särskilda produktområden. Dessa bestämmelser saknar kompletterande anvisningar för fördelningen av kostnader vid beslut om säljstopp. Även i den konsumenträttsliga lagstiftningen har man som regel avstått från att reglera förhållandet näringsidkare emellan. Som exempel kan nämnas konsumentkreditlagen (se prop. 1976/77:123 s. 116, jfr prop. 1973:138 s. 151) och konsumenttjänstlagen (jfr prop. 1984/85:110 s. 33).

En ordning, som innebär att näringsidkarna själva i stor utsträckning får bestämma hur de inbördes relationerna skall gestalta sig, medför som nyss antytts vissa faror för obalans i ekonomiskt hänseende. Man skulle således kunna tänka sig att en övermäktig kategori av näringsidkare utnyttjar sin starka ställning till att söka otillbörligt övervältra kostnadsansvaret på en svagare motpart. Mot detta finns emellertid ett remedium. Enligt lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare kan nämligen marknadsdomstolen förbjuda användning av villkor, som en näringsidkare ställer upp när han ingår eller avser att ingå avtal med en annan näringsidkare, om villkoret är att anse som oskäligt. Vid bedömningen av skälighetsfrågan skall domstolen ta särskild hänsyn till behovet av skydd för den som intar en underlägsen ställning i avtalsförhållandet. Lagstiftningen har motiverats bl.a. med just behovet att rättvist för-

dela de kostnader och bördor som i takt med ett ökat konsumentskydd läggs på näringslivet mellan olika led på näringsidkarsidan (prop. 1983/84:92 s. 9). Det bör dock framhållas att marknadsdomstolens beslut enligt lagen om avtalsvillkor mellan näringsidkare tar sikte på framtiden och sålunda inte gäller för redan ingångna avtal. Oskäliga villkor i löpande avtal kan emellertid jämkas eller lämnas utan avseende enligt 36 § avtalslagen, vilken regel också den syftar till att ge ett särskilt skydd för dem, som intar en underlägsen ställning i avtalsförhållanden (prop. 1975/76:81 s. 130). Eventuellt missbruk av avtalsfriheten kan alltså rättas till.

Vår slutsats blir att de bästa lösningarna av problemet med fördelningen av kostnader på grund av produktsäkerhetsåtgärder — kostnader som kan avse såväl återkallelse som information och säljstopp — torde kunna åstadkommas genom branschvisa avtal inom näringslivet. Det ankommer inte på oss att ge några anvisningar för hur sådana avtal bör utformas. Vi kan emellertid föreställa oss att man på denna väg kan nå fram till balanserade lösningar där dock huvudansvaret kommer att läggas på tillverkaren eller importören. Så är huvudregeln vid de frivilliga förfaranden som nu förekommer, enligt vad vår undersökning om svenska företags erfarenheter av produktåterkallelser utvisar (se bilaga 2). Tillverkare och importörer torde sålunda komma att få stå även för huvuddelen av detaljisternas kostnader. Det kan antas att grossister och de stora detaljistkedjorna får ta ett subsidiärt ansvar, om tillverkare eller importör på grund av bristande resurser inte förmår bära kostnaderna.

På grund av det anförda finner vi det inte nu behövligt att föreslå några bestämmelser om fördelningen mellan olika näringsidkare av kostnader som uppkommer till följd av produktsäkerhetsåtgärder. Vi vill emellertid peka på kopplingen till produktansvaret. Skulle i en blivande produktansvarslag införas regler om skadeståndsansvarets fördelning mellan olika näringsidkare, bör sådana regler kunna bilda mönster för motsvarande bestämmelser när det gäller produktsäkerheten. Om det mot förmodan skulle visa sig att det inte går att åstadkomma de branschvisa avtal om kostnadsfördelningen som vi förutsatt i det föregående, får frågan också tas upp på nytt av lagstiftaren.

5.6 Preskriptionsfrister

Med preskription brukar avses att en rätt att kräva en prestation av visst slag går förlorad, om krav på fullgörande av prestationen inte framställs inom en viss, bestämd tid. Bestämmelser om preskription finns i preskriptionslagen (1981:130), som upptar dels en allmän preskriptionsfrist, tio år, dels en särskild frist för preskription av konsumentfordringar, tre år, i båda fallen räknat från den tid då fordringsförhållandet uppkom. Åtskilliga lagar innehåller specialbestämmelser om preskription efter kortare tid, ofta två år. Vi har ställt oss frågan, om man i produktsäkerhetslagstiftning bör ta in regler som begränsar näringsidkarnas skyldigheter att vidta åtgärder.

Härvid har vi särskilt beaktat hur frågan lösts inom köprätten. Där regleras reklamationsfristen, dvs. den tid köparen har på sig att underrätta säljaren om att han gör gällande krav på grund av fel i inköpt vara. Allmänt gäller att man inom köprätten har två skilda tidsfrister, en som räknas från det att köparen märkt eller bort märka felet och en absolut tidsgräns. Den absoluta reklamationsfristen, som här är av intresse, är enligt konsumentköplagen två år från det att köparen mottog varan. Samma tidsfrist gäller i princip enligt den allmänna köplagen. Också konsumenttjänstlagen upptar en tvåårsfrist för reklamation, som dock är utsträckt till 10 år i fråga om arbete på fasta saker.

Syftet med bestämda frister för framställande av anspråk av olika slag är framför allt att söka skapa en viss säkerhet i omsättningen av nyttigheter och framtvinga en slutreglering av gamla rättsförhållanden. Man vill undvika att t.ex. näringsidkare under obegränsad tid skall behöva sväva i ovisshet om vilka krav som kan komma att ställas på dem.

Av intresse i förevarande sammanhang är också vilken preskriptionsfrist som gäller för s.k. produktansvar. Eftersom detta hittills inte blivit lagreglerat gäller en tioårig preskriptionstid från den skadevållande handlingen.

De tidsfrister för reklamation och preskription som redovisats ger uttryck för en avvägning mellan å ena sidan köparnas intresse av att kunna påkalla rättelse vid fel och å andra sidan näringsidkarnas behov av trygghet mot en i tiden obegränsad rätt att utkräva påföljder.

De frister som kommer i fråga när det gäller produktsäkerheten avser tider inom vilka krav på säkerhetsåtgärder skall framställas. Sådana tidsfrister saknar betydelse vid säkerhetsinformation och säljförbud, som riktar sig mot pågående eller tillämnad marknadsföring, men kan behövas när det gäller varningsinformation och återkallelse. Näringsidkarna har sålunda uppenbarligen ett intresse av skydd mot krav på varningsinformation och återkallelse under mycket lång eller obegränsad tid. I USA har man dock inte uppställt någon bestämd tidsfrist för återkallelse av konsumtionsvaror med undantag för fordonsområdet där det gäller en preskriptionsfrist om åtta år, räknad från tillverkningstidpunkten.

Mot näringsidkarnas behov av trygghet i ekonomiskt hänseende får ställas allmänhetens anspråk på trygghet mot skador på person och egendom vid handhavandet av farliga produkter. Risken för personskador ger en särskild tyngd åt brukarintresset. Frågan har bl.a. uppmärksammats av konsumentköpsutredningen. I dess förslag till ny konsumentköplag (SOU 1984:25) föreslås sålunda en särskilt lång reklamationsfrist, 10 år räknat från köpet, bl.a. i fall då felet i en försåld vara innebär att den är så bristfällig att dess användning medför allvarlig fara för köparens eller någon annans liv eller hälsa. För krav på skadestånd, då en produktskada inträffat, gäller som nyss nämnts den allmänna preskriptionsfristen om 10 år, räknat från den skadevållande handlingen.

Livslängden för produkter är synnerligen varierande. En hel del livsmedelsprodukter har en livslängd på — som mest — några få dagar, medan andra produkter, såsom t.ex. en del konsumentkapitalvaror, i

normala fall fungerar tillfredsställande i tio—tjugo års tid. Den beräknade livslängden hos en produkt får betydelse för frågan, om varningsinformation eller återkallelse är meningsfull i fråga om den. En begränsad livslängd hos en produkt kan i praktiken utesluta sådana ingripanden. Det inträder alltså ett slags naturlig preskription, om man så vill.

Förhållandet kan illustreras genom ett exempel. En vanligt förekommande hushållsartikel upptäcks vara riskabel. När skaderisken avslöjas har försäljningen av produkten i fråga upphört redan för åtta år sedan. Produktens normala livslängd är fem år. Det innebär att man vid den tidpunkt då ett ingripande mot den övervägs kan räkna med att ganska få exemplar fortfarande finns i behåll och kommer till användning i hushållen. Frågan är, om det antal exemplar som kan finnas kvar hos hushållen motiverar ett åläggande att informera eller återkalla.

Den kvantitativa aspekten får dock inte vara ensam avgörande för om ett ingripande skall vidtas. I en situation som den beskrivna får också vägas in sådant som skaderiskens art, t.ex. om det är fråga om risk för mycket allvarliga personskador. Om t.ex. kretsen av brukare utgörs av barn eller äldre människor kan vidare ett ingripande framstå som särskilt angeläget.

Vår utgångspunkt är att ålägganden om varningsinformation och återkallelse bör få meddelas, om resultatet av åtgärden kan väntas bli att skaderisken minskar inte obetydligt med hänsyn tagen både till skadefrekvensen och till skadans art. Vid bedömningen får beaktas den omfattning i vilken varan kan antas alltjämt finnas i behåll och brukas av innehavarna, den skaderisk som varan medför och omständigheterna i övrigt. Motsvarande bör gälla i fråga om tjänster. Regleringen innebär alltså att möjligheten till ingripanden av ifrågavarande slag bortfaller med tiden.

En regel av nu anfört innehåll innebär att krav på sådana åtgärder i vissa fall kan ställas under mycket lång tid efter det att marknadsföringen av en produkt upphört. I extrema fall skulle åtgärder kunna framtvingas för flera decennier gamla produkter. Detta skulle göra det svårt både för näringsidkarna att i sina kalkyler beräkna den ekonomiska risken för säkerhetsåtgärder och för försäkringsföretag som försäkrar kostnadsrisken att bedöma deras storlek. Frånvaron av en preskriptionsfrist skulle därför medföra en avsevärd osäkerhet för vissa branscher inom näringslivet. Då det är fråga om mycket gamla produkter, ter sig kanske en möjlighet till just återkallelse mindre rimlig.

I detta sammanhang förtjänar nämnas, att enligt 7 § andra stycket i den nya bilavgaslagen (1986:1386) tillverkarnas plikter att avhjälpa brister på motorfordon inte omfattar fordon som körts mer än 8 000 mil eller är äldre än fem år.

Återkallelse utgör en typiskt sett ganska vittgående åtgärd med avsevärda ekonomiska konsekvenser. Som framgått föreslås i förslaget till ny konsumentköplag en absolut reklamationsfrist om 10 år vid sådana fel som innebär att en vara är behäftad med allvarliga säkerhetsbrister. För produktansvaret gäller en tioårig preskriptionsfrist. Såväl med hänsyn

till kravet på konsekvens och likformighet inom lagstiftningen som för att åstadkomma en rättvis avvägning mellan producent- och konsumentintressen anser vi oss böra föreslå en absolut 10-årig frist också vad gäller återkallelser. Fristen blir gällande även om praktiska förutsättningar för återkallelse alltjämt finns kvar.

Ett särskilt problem utgör frågan från vilken tidpunkt en sådan tidsfrist skall räknas. I köprättsliga sammanhang utgår man från den tidpunkt då köparen mottog godset. En liknande ordning kan man knappast tänka sig för återkallelselagstiftningens del. Varningsinformation och återkallelse är avsedda att minska eller eliminera skaderisker som är förenade med en betydande mängd av produkter, spridda inom brukarkretsen. Defekten hos en produkt skall, för att ingripande skall bli aktuellt, vara genomgående. Det skall vara fråga om ett "systematiskt" fel och en mer utbredd risksituation. I ett återkallelseförfarande kan man inte fastställa en bestämd leveranstidpunkt för varje enskilt exemplar av en återkallad nyttighet. Förfarandet måste vara enkelt och något krav på t.ex. kvitto på köp kan inte uppställas. Envar som lämnar tillbaka en återkallad vara för rättelse, utbyte eller återgång får anses vara legitimerad. Själva innehavet av en återkallad nyttighet får alltså utgöra tillräcklig legitimation.

Lösningen på problemet med en bestämd utgångspunkt för beräkningen av en tioårig preskriptionsfrist för återkallelser bör bli att man utgår från den tidpunkt då försäljningen av en viss produkt till konsumenter i praktiken upphört. Skulle något enstaka exemplar finnas kvar i lager och tillhandahållas efter den tidpunkten, bör man kunna bortse från det. Bevisbördan för att distributionen upphört vid viss tidpunkt bör ligga på den näringsidkare mot vilken krav på åtgärder riktas. Detta kan naturligtvis medföra vissa bevissvårigheter, t.ex. för en tillverkare som inte vet hur länge detaljisterna haft kvar hans produkter i lager. Om tillverkningen upphört betydligt tidigare än den tidpunkt då försäljningen påstås ha upphört, får det dock ankomma på den som framställer kravet att göra sitt påstående sannolikt.

Om en defekt hos en produkt upptäcks före utgången av tioårsperioden, räknad från nyssnämnda tidpunkt, skall krav på återkallelse således kunna ställas. Om återkallelse då beslutas, bör återkallelsen emellertid omfatta samtliga exemplar av produkten i fråga, oavsett leveranstidpunkt. Någon uppdelning mellan återkallelsebara och icke återkallelsebara exemplar av en och samma produkt bör alltså inte förekomma. Individualisering blir ju, som framgått, svår att genomföra, och något försök i den vägen bör inte heller göras. Det måste dock krävas att det är fråga om samma produkt. I fråga om kapitalvaror får i regel skilda årsmodeller betraktas som olika produkter i återkallelsesammanhang.

Konstruktionen innebär dock inte att det blir omöjligt att återkalla endast en viss felaktig serie eller produktionsavsnitt av en vara eller en tjänst. I fall av t.ex. ett genomgående fabrikationsfel hos en produkt under en viss tidsperiod blir ordningen tillämplig på den aktuella serien. Vad som förut sagts om slutpunkten för försäljningen av en produkt blir

då i stället tillämpligt på produktionsavsnittet i fråga.

Vi har övervägt om det vid sidan av en tioårig preskriptionsfrist med avseende på återkallelse bör uppställas någon preskriptionsfrist även för åläggande om varningsinformation. Ändamålsvillkoret, som innebär att man skall beakta bl.a. storleken av den hos brukarna kvarstående produktmängden vid övervägande av ingripande, medför att det säkerligen ganska sällan kan bli fråga om åläggande att lämna varningsinformation för mycket gamla produkter.

I de fall en informationsskyldighet ändå uppkommer torde den kunna bli ekonomiskt betungande för den enskilde näringsidkaren. Om någon bestämd tidsfrist inte uppställs för åläggande om varningsinformation får emellertid brukare av farliga produkter ett kompletterande skydd i situationer, då den tioåriga preskriptionsfristen i fråga om återkallelse blir tillämplig. Situationen kan ju vara sådan att det ter sig oförsvarligt att inte på något sätt fästa brukarkretsens uppmärksamhet på risken för personskada. För sådana fall talar starka skäl för att åläggande om varningsinformation bör kunna tillgripas. Vi erinrar också om de rimlighetsavvägningar som skall göras när fråga uppkommer, om en näringsidkare skall meddelas åläggande om varningsinformation. Sedan lång tid förflutit efter det att den farliga produkten sålts, torde en rimlighetsprövning oftare leda till att något åläggande inte skall meddelas. Vi har därför stannat för att ej föreslå någon preskriptionsfrist för varningsinformation.

Vi har erfarit att det framdeles torde komma att finnas möjligheter att försäkra åtminstone vissa kostnadsrisker som är förenade med återkallelse. Vi kan inte se annat än att sådana försäkringsmöjligheter bör kunna omfatta även varningsinformation, som ju har informationsdelen gemensam med återkallelse men i motsats till denna ej sträcker sig längre. Ett försäkringsskydd skulle medföra mycket stora fördelar genom att det skulle säkerställa de ekonomiska förutsättningarna att genomföra varningsinformation. Om det såsom sannolikt är visar sig vara en förutsättning för försäkringsskydd att det finns en preskriptionsfrist även för varningsinformation bör, ifall försäkringsskyddet i övrigt utgör en beaktansvärd realitet, en sådan införas, eftersom varningsinformation sällan torde bli aktuell efter lång tid och fördelarna av en preskriptionsfrist därför torde överstiga nackdelarna. I så fall bör samma preskriptionsregel gälla för varningsinformation som för återkallelse.

Vi vill tillägga att man vid den samordning av vårt förslag och en lagstiftning om produktansvar som vi förutsätter kommer till stånd på departementsplanet bör överväga även sambandet mellan preskriptionsfristerna enligt de båda regelkomplexen. Vi är medvetna om att utgångspunkterna för fristerna måste bli olika men det är önskvärt att så långt möjligt nå harmoni i sakligt hänseende.

5.7 Handläggningen av produktsäkerhetsfrågor

5.7.1 Inledning

Som vi anfört i avsnitt 5.1.3 och som framgår av den i bilaga 2 redovisade undersökningen förekommer redan nu trots avsaknaden av lagstiftning frivilliga återkallelser och andra säkerhetsåtgärder beträffande farliga produkter. Företagen har ett stort intresse av att deras varor och tjänster inte vållar skador till person eller egendom, både för att bevara sitt goda anseende och för att undvika skadeståndsskyldighet. Det finns alltså starka motiv för företagen att när det behövs aktivt söka undvika skadefall genom att vidta säkerhetsåtgärder på eget initiativ.

Denna frivillighet är av stort värde. För att förhindra att skadefall inträffar måste många gånger återkallelser kunna genomföras mycket snabbt efter det att en produkt befunnits vara farlig. Ett återkallelseförfarande måste också kunna anpassas till omständigheterna i det enskilda fallet och många olika vägar är tänkbara, inte minst när det gäller att informera om skaderisker och återkallelseåtgärder. En alltför ingående detaljreglering är till skada för ett gott resultat. Det sagda gäller också säljförbud och varningsinformation.

En produktsäkerhetslagstiftning får inte medföra att företagens vilja att själva söka åstadkomma rättelse i risksituationer försvagas eller rubba ett naturligt och godtagbart mönster för frivilliga åtgärder. Samhället har inte heller resurser i sådan utsträckning att dess organ skulle kunna styra förfarandet i alla de fall då åtgärder är påkallade. Att företagen agerar på egen hand ligger helt i linje med den av lagstiftaren i olika sammanhang intagna ståndpunkten att det i första hand är företagens egen uppgift att svara för en fullgod produktsäkerhet.

Att vi nu föreslår en produktsäkerhetslag med tvingande regler innebär inte att vi anser att det grundläggande ansvaret för produktsäkerheten bör förskjutas från företagen till myndigheterna. Även vi anser att förstahandsansvaret i en risksituation skall ligga på företagen, inte minst därför att dessa har de bästa förutsättningarna att tidigt komma till insikt om och rätt värdera produktrisker liksom att snabbt vidta nödiga motåtgärder.

Tillämpningen av den av oss föreslagna lagstiftningen bör alltså präglas av att det i första hand är företagen själva som i samstämmighet med lagens regler skall vidta de åtgärder som behövs för att förhindra skadefall.

Av våra undersökningar framgår att de frivilliga åtgärder som vidtagits för att i en eller annan form avvärja risker som föranletts av farliga produkter ofta genomförts efter samråd med någon myndighet, såsom konsumentverket eller SEMKO. Vissa fackmyndigheter har en ganska rik erfarenhet av säkerhetsåtgärder och tillgång till experter på det aktuella produktområdet. Även den som av principiella skäl hyser betänkligheter mot förhandlingsuppgörelser mellan myndigheter och företag torde få medge att informella kontakter av detta slag har ett värde när det

gäller att i risksituationer åstadkomma snabba och praktiska lösningar för att förebygga skadefall.

Vi anser inte att det skall vara obligatoriskt för företagen att underställa myndigheterna sina planer på säkerhetsåtgärder innan de sätts i verket. Företagen bör på egen hand och obundna av direktiv från myndighetshåll kunna planera och genomföra återkallelser och andra säkerhetsåtgärder. Om emellertid företagen önskar samråda med myndigheterna bör dessa medverka till att förhandlingar kommer till stånd.

Det är emellertid inte bara företagen som kan ha anledning att ta initiativ till förhandlingar rörande säkerhetsåtgärder. Som vi anfört i avsnitt 5.1.6 kan många gånger frågan om vad som kan och bör göras för att tillgodose produktsäkerhetens krav bedömas på olika sätt. Myndigheterna kan önska påverka företagens handlande i viss riktning. Som förut anförts blir resultatet som regel bäst, om företagen frivilligt vidtar åtgärderna. Vi utgår från att det i stor utsträckning skall visa sig vara möjligt att nå fram till samförstånd om vad som bör — eller för den delen inte behöver — göras. Även myndigheterna bör därför kunna ta initiativ till att förhandlingar om produktsäkerhetsåtgärder skall komma till stånd.

Det är emellertid inte säkert att det går att enas om vad som i ett konkret fall bör göras för att tillgodose produktsäkerhetens krav. Myndigheten och näringsidkaren kan t.ex. bedöma riskerna på olika sätt liksom vilka åtgärder som lämpligen bör vidtas. Man kan även tänka sig fall då en näringsidkare är allmänt samarbetsovillig. I sådana situationer bör myndigheten ingripa med stöd av lagstiftningen.

5.7.2 Tillsynsmyndigheterna

Som anförts i avsnittet 5.1.2 finns en omfattande speciallagstiftning om hur varor och tjänster skall vara beskaffade bl.a. i syfte att tillgodose långtgående säkerhetskrav. Denna lagstiftning tillämpas av olika myndigheter som utövar tillsyn över att säkerhetskraven efterlevs. Som exempel kan nämnas livsmedelslagstiftningen med livsmedelsverket, läkemedelslagstiftningen med socialstyrelsen samt elsäkerhetsregleringen med statens energiverk, statens elektriska inspektion och SEMKO. Vi föreslår inte några ingrepp i denna speciallagstiftning. Samma myndigheter som hittills kommer sålunda att också i fortsättningen tillämpa de bestämmelser som finns i speciallagstiftningen om exempelvis säljförbud, användningsförbud och informationsskyldighet.

Vi avser att den föreslagna lagstiftningen skall komplettera speciallagstiftningen och att dess bestämmelser skall tillämpas när speciallagstiftning saknas samt därjämte beträffande specialreglerade varor och tjänster i den mån speciallagstiftningen saknar motsvarighet till de former av säkerhetsåtgärder som tas upp i den föreslagna lagen. Detta innebär t.ex. att återkallelser huvudsakligen kommer att ske med tillämpning av den föreslagna lagstiftningen, eftersom speciallagstiftningen i regel saknar bestämmelser om återkallelse.

Den myndighet som har ansvaret för produktsäkerheten beträffande

en viss grupp av varor och tjänster bör vara den som i första hand tillämpar också den föreslagna lagstiftningen såvitt angår sådana varor och tjänster. Detta innebär att det exempelvis är livsmedelsverket som åtminstone till en början skall handlägga frågor om återkallelse av livsmedel. En sådan ordning torde också vara naturlig för de näringsidkare som handhar specialreglerade produkter. Dessa är vana att i risksituationer vända sig till det organ som har tillsynsansvaret för produkten i fråga. Om saken gäller elektrisk materiel kontaktar man sålunda SEMKO, som ju tillagts myndighetsansvar beträffande elutrustning. Är det fråga om läkemedel vänder man sig till socialstyrelsen osv.

Ett stort antal produkter är emellertid inte specialreglerade. För produktsäkerheten när det gäller sådana varor och tjänster kommer därför den föreslagna lagen att bli ensam bestämmande. Det behövs därvid en utfyllande regel om vilken myndighet som skall vara tillsynsmyndighet för produkter som inte är specialreglerade.

Tyngdpunkten i den föreslagna lagstiftningen ligger inom konsumentsektorn. Det ter sig naturligt att anförtro konsumentverket uppgiften som tillsynsmyndighet i de fall där särskild tillsynsmyndighet saknas. Vi föreslår att frågor om säkerhetsåtgärder beträffande en vara eller en tjänst skall handläggas av konsumentverket, om det inte finns någon annan myndighet som särskilt ålagts att utöva tillsyn över varan eller tjänsten.

Det är viktigt att vederbörande tillsynsmyndighet snabbt bedömer frågor om säkerhetsingripanden. Företag och andra intressenter, som vill rikta myndigheternas uppmärksamhet på en produktsäkerhetsfråga, bör kunna göra det utan att först behöva särskilt efterforska vilken myndighet som är behörig att handlägga frågan. För tids vinnande bör det därför finnas en myndighet till vilken man alltid skall kunna vända sig med en anmälan i en produktsäkerhetsfråga, oavsett vilken vara eller tjänst anmälningen rör. Vi föreslår att konsumentverket anförtros denna uppgift. Om någon annan myndighet enligt speciallagstiftningen skall handlägga frågor om produktsäkerhet beträffande en sådan vara eller tjänst som anmälningen avser, bör konsumentverket överlämna ärendet till den myndigheten för handläggning. Självfallet kan anmälningar också ges in direkt till en sådan myndighet.

5.7.3 Förhandlingar

Som framgår av avsnitt 5.7.1 bör den av oss föreslagna lagstiftningen inriktas på att stimulera företagen att självmant vidta åtgärder för att trygga produktsäkerheten. Flera av de former för säkerhetsåtgärder som förslaget till produktsäkerhetslag tillhandahåller, och då i synnerhet återkallelse, har en sådan karaktär att det för ett gott resultat krävs att näringsidkaren eller näringsidkarna i fråga aktivt engagerar sig för och helhjärtat stöder de beslutade åtgärderna. Ofta behövs rent av samverkan mellan ett stort antal i förhållande till varandra fristående företag för genomförandet av mer vittgående åtgärder. En sådan samverkan ställer krav på en viss solidaritet både inom företagskretsen i fråga och visavi de

samhälleliga organ som har ansvaret för att åtgärder vidtas i den omfattning och med den kraft som situationen påkallar. Att åtgärder kan beslutas i samförstånd mellan tillsynsmyndigheterna och företagen är därvid av stort värde. En förutsättning för ett effektivt genomförande av åtgärder, som ställer anspråk på bl.a. samverkan mellan flera företag, blir sålunda ofta att det kan uppnås enighet om och allmän uppslutning för de skadepreventiva aktioner som behövs.

Förhandlingar mellan myndigheterna och företagen bör alltså bli den normala ordningen för att lösa uppkommande säkerhetsproblem. Grundvalen för förhandlingarna skall vara regleringen i produktsäkerhetslagen. Målet är att nå fram till beslut om åtgärder som effektivt förebygger skadefall. Vad gäller medlen och de praktiska förutsättningarna att uppnå detta mål lär företagen ofta kunna bidra med betydelsefulla upplysningar om faktiska förhållanden och lämna värdefulla synpunkter på lämpliga tillvägagångssätt. Det är ju framför allt hos företagen som bl.a. kunskaperna om och erfarenheterna av den ifrågavarande produkten och marknaden för den finns tillgängliga.

Företagen skall inte behöva tveka inför tanken på att vända sig till myndigheterna då man ställs inför problemet att vidta åtgärder enligt produktsäkerhetslagstiftningen. Då ett företag vänder sig till en myndighet för att lägga fram de skaderisker som det funnit vara förenade med någon av företagets varor eller tjänster och de planer för åtgärder som företaget har upprättat, skall myndighetens agerande präglas av en strävan att hjälpa företaget att nå den bästa lösningen på problemet. Det torde vara främst två motiv som föranleder företagen att i en risksituation söka kontakt med den specialmyndighet som har ansvaret för produktsäkerheten på området respektive med konsumentverket. Det ena är att man i en situation där betydande värden står på spel vill kunna samråda med någon som är väl insatt i produktsäkerhetsfrågor på området. Myndigheten får rollen av rådgivare med vilken företaget kan föra en diskussion. Det andra motivet är en naturlig önskan från företagens sida att söka förankra ett beslut om säkerhetsåtgärder hos det ansvariga samhällsorganet. Intresset av en sådan förankring blir så mycket större, om myndigheten med stöd av tvingande lagregler har möjlighet att driva fram en säkerhetsåtgärd i fall när de frivilliga åtgärderna inte anses tillräckliga. Företagen har då behov av att säkra sig mot ytterligare krav i efterhand från myndigheten. Företagen måste därvid kunna lita på tillsynsmyndigheten. Om företaget uppnår samförstånd med tillsynsmyndigheten om vilka åtgärder som bör vidtas, skall det inte behöva befara att myndigheten på ett senare stadium, t.ex. när en återkallelseaktivitet redan inletts, ser sig nödsakad att kräva ändringar av ett pågående förfarande.

Vi har övervägt om vi i vårt lagförslag skulle ta med några regler som formaliserade förhandlingar mellan näringsidkare och tillsynsmyndigheter om produktsäkerhetsåtgärder. Vi har emellertid inte funnit något verkligt behov föreligga av detta. Sådana regler skulle tvärtom — om exempelvis deras iakttagande uppfattades som formell förutsättning för

ett åläggande eller förbud — kunna leda till den felaktiga föreställningen att frågan inte får prövas, innan förhandlingar ägt rum eller förts till slut. På ett eller annat sätt måste myndigheten dokumentera resultatet av förhandlingarna men några särskilda föreskrifter härom behövs inte. Inriktningen på frivilliga åtgärder är emellertid så väsentlig för vårt förslag att vi anser att en rekommendation om förhandlingar i säkerhetsfrågor bör tas in i lagtexten.

Förhandlingar mellan myndigheten och näringsidkaren bör som redan sagts inte vara någon förutsättning för myndighetsingripanden. Det kan t.ex. från början framstå som uppenbart att förhandlingar är meningslösa och det kan även sedan förhandlingar inletts framgå att dessa förhalas av näringsidkaren eller av annan anledning drar så ut på tiden att resultatet av dem inte kan avvaktas. I så fall bör tillsynsmyndigheten agera för att få till stånd en prövning enligt den föreslagna lagen.

5.7.4 Myndighetsprövning eller domstolsprövning

Även om, som framgår av föregående avsnitt, myndigheterna i första hand bör inrikta sig på att åstadkomma lösningar av produktsäkerhetsfrågor i samförstånd med företagen, får man räkna med att konflikter som inte låter sig överbryggas ibland uppkommer mellan myndighet och företag. För sådana situationer måste det finnas ett konfliktlösande organ, utrustat med befogenheter att meddela sanktionerade avgöranden som anger vad som skall gälla.

Vi har närmare övervägt två alternativ för konfliktlösning. Det ena är att vederbörande tillsynsmyndighet vid uppkommande konflikter får fungera även som beslutande organ och avgöra tvisten genom ett förvaltningsbeslut. Den andra möjligheten är att hänskjuta ärendet till någon från tillsynsmyndigheterna helt fristående instans av domstolskaraktär, där avgörandet får grundas på argumentation och bevisning som läggs fram av två motstående parter. Båda modellerna har såväl för- som nackdelar.

För den förstnämnda modellen med tillsynsmyndigheterna som beslutande organ talar kanske främst att den är effektiv. Tvister behöver inte överlämnas till någon annan instans utan kan direkt tas upp och avgöras av det handläggande organet. Den myndigheten är redan väl insatt i frågan och besitter därtill generell sakkunskap om det aktuella produktområdet. Beslut bör därför som regel kunna fattas snabbt, något som ofta är av stor betydelse om skadefall skall kunna förhindras. I viss utsträckning kan företagens handlande styras genom straffsanktionerade föreskrifter, som har att iakttas av företagen utan föregående myndighetsprövning i det enskilda fallet.

En nackdel med tillsynsmyndigheterna som beslutande organ är att deras funktion blir mindre entydig. Som tidigare understrukits skall tillsynsmyndigheterna främst vara förhandlingsparter med inriktning på att åstadkomma samförståndslösningar. Det kan bli svårt för myndigheterna att skapa ett gott förhandlingsklimat, om företagen vet med sig att

förhandlingarna kan avslutas med ett beslut som myndigheten själv meddelar. För företagen skulle det kanske te sig mer korrekt om tvister överlämnades till en fristående instans. Tyngden hos detta argument minskas dock något av det förhållandet att tillsynsmyndigheten kan ha att med tillämpning av speciallagstiftningen meddela t.ex. säljförbud, en ordning som vi inte föreslår någon ändring i. En sådan åtgärd kan vara väl så ingripande som ett åläggande om återkallelse.

Till förmån för domstolsmodellen brukar särskilt framhållas rättssäkerhetsaspekten. En domstol utgör en neutral och oberoende instans, inför vilken två jämlika parter kan argumentera för sin sak och lägga fram bevisning. Ordningen med domstolsavgöranden tillämpas framför allt vid konflikter mellan enskilda, där den enligt 11 kap. 2 § regeringsformen är obligatorisk, men kommer också till användning då samhället riktar krav mot enskilda rättssubjekt. Inom marknadsrätten har man valt domstolslinjen. Enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, art 6, skall envar ha rätt till domstolsprövning av hans civila rättigheter och skyldigheter, ett oklart men vidsträckt begrepp.

Åtgärder enligt den av oss föreslagna lagstiftningen kan få stor ekonomisk betydelse för de berörda företagen. Rättssäkerhetsaspekten blir då väsentlig. Vi anser det önskvärt att enskilda företag, mot vilka det riktas krav på att de skall vidta säkerhetsåtgärder av olika slag, får tillfälle att bemöta kraven inför en oberoende instans. Detta talar starkt för domstolsmodellen. Även om en domstolsprövning medför en viss tidsutdräkt, kan den dock göras förhållandevis snabb och effektiv.

Som tidigare nämnts har lagstiftaren inom marknadsrätten valt domstolslinjen. Det är marknadsdomstolen som anförtrotts uppgiften att i rättegångsform handlägga ärenden enligt bl.a. marknadsföringslagen och lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Marknadsdomstolen är sålunda behörig att förbjuda vidare försäljning av farliga varor till konsumenter enligt 4 § MFL. I domstolen finns domare, opartiska ledamöter med särskilda insikter i frågor under domstolens prövning samt, till lika antal, företrädare för såväl företagarintressen som konsument- och löntagarintressen. Domstolen är alltså enligt vår mening väl lämpad att avgöra tvister enligt den föreslagna lagstiftningen.

De produktsäkerhetsfrågor som vi behandlar i vårt lagförslag har nära anknytning till andra marknadsrättsliga frågor som redan prövas av marknadsdomstolen. Det finns inga skäl att för produktsäkerhetsfrågor frångå en ordning som visat sig fungera tillfredsställande inom marknadsrätten i övrigt. Väljs marknadsdomstolen, uppkommer vissa samordningsfördelar, framför allt när det gäller informationsålägganden, där det är av vikt att praxis enligt 3 § MFL, å ena, och enligt de av oss föreslagna informationsbestämmelserna, å andra sidan, ger uttryck för överensstämmande värderingar.

På grundval av det anförda förordar vi att materiella frågor enligt den av oss föreslagna produktsäkerhetslagen prövas av marknadsdomstolen.

Vi föreslår emellertid, som framgår av bl.a. avsnitt 5.7.2, att lagen skall

tillämpas endast om inte särskilda bestämmelser i ämnet finns i speciallagstiftningen. Sålunda skall exempelvis lagens bestämmelser om säljförbud tillämpas bara om någon annan bestämmelse som gör det möjligt att av säkerhetsskäl stoppa försäljningen inte finns tillgänglig. Speciallagstiftningens säljförbudsbestämmelser skall alltså äga företräde.

5.7.5 Talan i marknadsdomstolen

Som framgår av föregående avsnitt föreslår vi att en tvist i en produktsäkerhetsfråga som skall bedömas enligt den föreslagna lagen skall anhängiggöras hos marknadsdomstolen. Frågan blir då vem som skall ha behörighet att väcka och utföra talan i ärendet. Även vad gäller denna fråga finns två huvudalternativ. En möjlighet är att ge tillsynsmyndigheten sådan behörighet. En annan möjlighet är att låta konsumentombudsmannen anhängiggöra och föra talan i ärendet i marknadsdomstolen. I det senare fallet skulle tillsynsmyndigheten lämna över konfliktfrågan till konsumentombudsmannen med begäran att denne ansöker om säkerhetsingripande hos domstolen. Vi erinrar om att vi föreslår att konsumentverket skall vara tillsynsmyndighet i fråga om produktsäkerheten hos varor och tjänster som inte är specialreglerade. Beträffande sådana produkter skulle konsumentverket lämna över frågan till konsumentombudsmannen. Eftersom chefen för konsumentverket också är konsumentombudsman, blir det i denna situation i praktiken inte någon större skillnad mellan de båda alternativen.

För lösningen att tillerkänna tillsynsmyndigheten talerätt i marknadsdomstolen talar att myndigheten besitter förstahandskunskap om konflikten och dessutom är allmänt sakkunnig på produktområdet i fråga. Om myndigheten får vända sig direkt till marknadsdomstolen undviker man vad som kan tyckas vara en onödig omgång.

Det är emellertid nu konsumentombudsmannen som för talan i marknadsdomstolen i ärenden om informationsålägganden och säljförbud. Här finns en etablerad ordning som det kan finnas skäl att bibehålla. I de flesta ärenden som rör den föreslagna produktsäkerhetslagen torde konsumentverket komma att vara tillsynsmyndighet och talan skall då i vart fall föras av konsumentombudsmannen. Mycket talar för att denne bör få föra talan i samtliga ärenden enligt produktsäkerhetslagen.

Det lär inte medföra några praktiska problem att låta konsumentombudsmannen vara den som för talan i marknadsdomstolen också i ärenden som härrör från andra tillsynsmyndigheter än konsumentverket. I allmänhet torde det inte möta några svårigheter för tillsynsmyndigheten och konsumentombudsmannen att komma överens om hur ärendet skall skötas.

Tillsynsmyndigheten får i sin begäran till konsumentombudsmannen om att denne skall ansöka om säkerhetsåtgärder ange vilket yrkande den anser att ansökningen bör innefatta. Konsumentombudsmannen får med utgångspunkt i sin erfarenhet av marknadsdomstolens praxis fram-

föra synpunkter till tillsynsmyndigheten på utformningen av talan och man får diskutera sig fram till en lösning.

Vid en vägning mellan de båda lösningarna anser vi att konsumentombudsmannamodellen är att föredra. Man vinner att i de säkerligen ganska få fall som blir aktuella för domstolsprövning talan kommer att väckas och utföras av någon som är väl insatt i förfarandet inför domstolen. Konsumentombudsmannen är också väl insatt i marknadsdomstolens praxis. På åtskilliga områden vinner man samordningsfördelar, t.ex. när det gäller informationsfrågor som kan röra både marknadsföring och produktsäkerhet. Det är också en fördel att konsumentombudsmannen genom det föreslagna systemet blir den som har att föra talan om utdömande av vite som förelagts av marknadsdomstolen. Specialmyndigheternas jurister torde i regel ha föga erfarenhet av sådan talan.

Vi vill tillägga att konsumentombudsmannen enligt marknadsföringslagen i fall som ej är av större vikt har en möjlighet att meddela förbudsföreläggande eller informationsföreläggande, förenat med vite, som, om det godkänns av näringsidkaren, får samma verkan som ett beslut av marknadsdomstolen med motsvarande innehåll. En sådan möjlighet bör öppnas också enligt den av oss föreslagna lagstiftningen. På så sätt kan en tvist i en produktsäkerhetsfråga få en bindande lösning utan att en domstolsprocess behöver genomföras. Det är uppenbart att konsumentombudsmannen, som redan handlägger frågor om förelägganden enligt marknadsföringslagen, är den som är bäst skickad att meddela förelägganden också enligt den föreslagna lagen. Det anförda utgör samtidigt ytterligare ett skäl för att konsumentombudsmannen bör vara den som även i produktsäkerhetsfrågor för talan i marknadsdomstolen, eftersom ett föreläggande utgör ett alternativ till en sådan talan.

Vi har i vårt förslag inte tagit upp någon subsidiär talerätt för tillsynsmyndigheten för det fall att konsumentombudsmannen avvisar en begäran om ansökan om säkerhetsingripande. Med den inriktning på att tillgodose konsumentskyddsintressen som verksamheten hos konsumentombudsmannen har, lär inte behöva befaras att denne kommer att ställa sig oförstående till något befogat anspråk på att han skall ingripa till tryggande av produktsäkerheten. Det bör i princip anses tillräckligt att det finns *en* myndighet som har till uppgift att vid marknadsdomstolen företräda allmänna intressen med avseende på produktsäkerheten. Det skulle onödigt komplicera systemet att för de extrema undantagsfall då konsumentombudsmannen och tillsynsmyndigheten inte kan komma överens införa en subsidiär talerätt utöver den för vissa organisationer som vi föreslår i det följande.

Hittills har vi uppehållit oss vid olika myndigheters ansvar för produktsäkerhetsfrågor. Det är emellertid viktigt att enskilda personer — såväl individuellt som kollektivt, dvs. företrädda av sina intresseorganisationer — får tillfälle att ta initiativ för att förbättra produktsäkerheten. Det står självfallet enskilda personer fritt att rikta tillsynsmyndigheternas uppmärksamhet på olika problem som rör produktsäkerheten. Ett sådant påpekande kan ge myndigheten anledning att ta upp frågan och

inleda förhandlingar med berörda näringsidkare eller rikta en begäran till konsumentombudsmannen om att denne skall hos marknadsdomstolen ansöka om säkerhetsåtgärder.

En annan fråga är i vad mån någon enskild person eller organisation bör tillerkännas talerätt i marknadsdomstolen. Enligt marknadsföringslagen gäller bl.a. att, om konsumentombudsmannen i visst fall beslutat att inte göra ansökan om t.ex. säljförbud enligt 4 §, en sammanslutning av konsumenter, löntagare eller näringsidkare får göra ansökan i saken. Frågan är om en liknande ordning bör gälla vid tillämpningen av den av oss föreslagna lagstiftningen.

Självfallet kan även organisationer rikta tillsynsmyndigheternas uppmärksamhet på produktsäkerhetsfrågor. Det kan emellertid tänkas att en tillsynsmyndighet eller konsumentombudsmannen gör en annan bedömning av en produktsäkerhetsfråga än den anmälande intresseorganisationen har gjort. Det kan alltså någon gång uppstå spänningar mellan myndigheternas bedömning och en vitt spridd uppfattning inom någon intresseorganisation eller bland allmänheten. Ett sätt att söka komma till rätta med detta förhållande är att ge organisationer av konsumenter, löntagare eller näringsidkare en sådan subsidiär talerätt i marknadsdomstolen som marknadsföringslagen tillerkänner dem.

Enligt vår mening bör däremot inte enskilda näringsidkare tillerkännas talerätt i produktsäkerhetsärenden. En enskild näringsidkare bör visserligen som skäl för att ett åläggande inte skall riktas mot honom kunna åberopa att han inte är lämplig adressat för åtgärden. Han kan också göra gällande att han inte kan genomföra en viss åtgärd utan medverkan av andra näringsidkare. Härav följer emellertid inte att han bör kunna ansöka hos marknadsdomstolen om åläggande mot den eller de andra näringsidkarna. Sådan ansökan bör göras av konsumentombudsmannen eller en organisation som nyss nämnts.

5.7.6 Förfaranderegler

Bestämmelser om handläggning av tvister i marknadsdomstolen finns i bl.a. marknadsföringslagen och lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. Vi föreslår att i produktsäkerhetslagen tas upp bestämmelser om förfarandet i marknadsdomstolen huvudsakligen efter mönster av motsvarande föreskrifter i marknadsföringslagen. Lagen om marknadsdomstol kan med endast smärre ändringar göras tillämplig på tvister om produktsäkerhet som berörs av våra förslag. Vi återkommer till det närmare innehållet av bestämmelserna i specialmotiveringen. Här skall endast några allmänna frågor beröras.

Det sanktionsmedel som står marknadsdomstolen till buds vid tillämpningen av marknadsföringslagen är utsättande av vite. Även vid tillämpningen av den föreslagna produktsäkerhetslagen bör efterlevnaden av marknadsdomstolens avgöranden garanteras genom vitesföreläggande. Liksom enligt marknadsföringslagen bör det ankomma på allmän domstol att utdöma vite efter talan i första hand av konsumentombudsmannen.

Allmän domstols prövning av mål om viten innefattar en granskning av lagligheten hos utfärdade förelägganden. Domstolen skall alltså undersöka om ett föreläggande blivit utfärdat av behörigt organ och om det i övrigt är lagligen grundat. Någon prövning av om ett föreläggande varit sakligt befogat skall dock inte företas av domstolen. Däremot har domstolen att pröva om ett föreläggande följts eller inte och om den förelagde varit förhindrad att följa föreläggandet eller annars haft något giltigt skäl att inte följa det. Också frågan, om ändamålet med vitet eventuellt har förfallit, skall prövas.

När det gäller att bedöma frågan, om ett åläggande enligt produktsäkerhetslagen följts av näringsidkaren och om han haft något giltigt skäl att inte följa det, måste hänsyn tas till att åtgärder enligt produktsäkerhetslagen ofta, särskilt i fråga om återkallelse, innefattar ett stort antal olika moment. Om det framgår att näringsidkaren sökt lojalt följa åläggandet, bör inte brister i fråga om enskilda moment medföra att han anses ha brutit mot åläggandet. Ett återtagande av enskilda exemplar av den farliga produkten kan t.ex. inte ha kommit till stånd på grund av oresonliga krav från innehavarnas sida. Domstolens prövning måste gå ut på att avgöra om man i stort sett kan anse att näringsidkaren fullgjort marknadsdomstolens beslut eller inte.

Domstolarna har möjlighet att efter skälighetsprövning jämka de vitesbelopp som bestämts i föreläggandena. För att jämkning vid tillämpningen av den av oss föreslagna lagen skall få ske torde få krävas att det föreligger speciella omständigheter (jfr 9 § första stycket viteslagen och specialmotiveringen till stadgandet i prop. 1984/85:96 s. 56). Normalt bör alltså ett vite enligt produktsäkerhetslagen dömas ut till det belopp som bestämts i föreläggandet, något som också överensstämmer med vad som gäller enligt förarbetena till marknadsföringslagen (prop. 1970:57 s. 92). Jämkning av vitesbelopp kan tänkas komma i fråga t.ex. då en överträdelse kan betraktas som i viss mån ursäktlig eller då den varit ringa. Om utdömande av förelagt vitesbelopp skulle drabba vederbörande mycket hårt, torde också jämkning någon gång kunna bli aktuell.

Vanligtvis gäller att en lagakraftvunnen dom äger rättskraft. Detta betyder bl.a. att en fråga som blivit avgjord genom domen inte kan tas upp till förnyad prövning. Flera av de lagar marknadsdomstolen har att tillämpa har emellertid en avvikande reglering i fråga om rättskraften. Enligt marknadsföringslagen gäller sålunda att marknadsdomstolens beslut om förbud eller åläggande i en fråga inte utgör hinder för att samma fråga prövas på nytt av domstolen, när ändrade förhållanden eller annat särskilt skäl föranleder det. Den föreslagna lagstiftningen bör uppta en motsvarighet till regeln om begränsad rättskraft i marknadsföringslagen.

Tidigare har understrukits vikten av att produktsäkerhetsärenden handläggs skyndsamt. Ett sätt att snabbt få en lösning till stånd kan vara att låta marknadsdomstolen, då så är påkallat, meddela interimistiskt beslut i en fråga som förts under dess prövning. Ett sådant beslut kommer då att gälla för tiden till dess ett slutligt beslut föreligger eller marknadsdomstolen föreskriver något annat. Möjligheterna att meddela interimis-

tiska beslut är dock av bl.a. praktiska skäl väsentligt olika för de skilda former av säkerhetsåtgärder som vi föreslår.

Tillsynsmyndigheterna måste för att kunna fullgöra sina uppgifter få tillgång till material av olika slag som de berörda företagen besitter. Yttranden och upplysningar i en aktuell fråga kan således behövas, liksom handlingar, varuprov och liknande. Företagen lär normalt vara beredda att i en risksituation tillhandahålla myndigheterna erforderligt bedömningsunderlag i den mån sådant finns. Lagstiftningen bör dock innefatta en regel om att företagen är skyldiga att på anmaning av tillsynsmyndigheten avge yttranden och lämna upplysningar som krävs för att utreda en fråga, som är under bedömning. Regeln bör omfatta också handlingar, varuprov och liknande, som krävs för utredningen.

Om ett företag inte efterkommer en anmaning från en myndighet avseende utredningsmaterial, måste myndigheten kunna förelägga företaget att vid vite fullgöra sin skyldighet. En motsvarande rätt bör tillkomma konsumentombudsmannen.

5.7.7 Särskilda åtgärder

För en effektiv tillämpning av produktsäkerhetslagen kan det behövas vissa åtgärder som har karaktären av förberedelser eller beredskap inför eventuella säkerhetsåtgärder. Vi har i detta sammanhang särskilt tänkt på skaderapportering, produktidentifiering och upprättande av kundregister eller handläggningsrutiner för förfarandet. Vi har inte hunnit skaffa fram behövligt underlag för att kunna lämna konkreta förslag till eventuella föreskrifter i ämnet. Vi vill emellertid föra fram mera allmänt avfattade synpunkter på behovet av sådana beredskapsåtgärder.

Vad angår skaderapportering erinrar vi om att frågan om ett allmänt skaderapporteringssystem behandlades av riktlinjekommittén (se SOU 1983:40 s. 259 ff). Frågan handläggs nu av socialstyrelsen. Ett sjukhusbaserat rapporteringssystem beräknas kunna komma igång den 1 januari 1988. Vad vi i förevarande sammanhang har övervägt är en skyldighet för näringsidkare att till tillsynsmyndigheten rapportera skadefall eller olyckstillbud, orsakade av varor eller tjänster som han tillhandahåller.

Ett sådant skaderapporteringssystem skulle göra det möjligt för tillsynsmyndigheterna att på ett tidigt stadium få kännedom om risker som är förenade med olika produkter. Härigenom skulle myndigheterna kunna i risksituationer snabbt sätta in erforderliga åtgärder. Systemet skulle också kunna spara resurser som eljest skulle gå åt till en mer allmän övervakning av området i fråga.

De tillsynsmyndigheter som var och en på sitt produktområde i första hand skall tillämpa den av oss föreslagna produktsäkerhetslagen har en särskild insyn i förhållandena på sina ansvarsområden och lär redan därför i allmänhet tidigt kunna uppmärksamma produktrisker. Genom anmälningar från och kontakter med t.ex. allmänheten och företag kan de också få upplysningar om skaderisker. Ett sjukhusbaserat rapporteringssystem torde kunna få stor betydelse också vid tillämpningen av den

föreslagna lagen. I fråga om vissa slag av produkter, som mer genomgående kan sägas ha en hög risknivå, kan dock myndigheterna ha ett speciellt informationsbehov. Det är detta behov som en rapporteringsskyldighet för näringsidkaren skulle kunna fylla.

En sådan rapporteringsskyldighet skulle innebära att näringsidkare inom en bestämd tid från det att de får reda på att ett skadefall eller ett olyckstillbud inträffat i samband med användningen av en produkt som de tillhandahållit rapporterar händelsen till en bestämd myndighet. Myndigheten bör vara just tillsynsmyndigheten på området i fråga. De rapporteringsskyldiga bör vara näringsidkare inom viss bransch eller sådana som tillhandahåller vissa typer av produkter. Tiden inom vilken rapport skall avges bör vara kort, eftersom det är angeläget att vederbörande myndighet vid behov kan agera snabbt. Rapporteringen bör kunna ske såväl muntligen som skriftligen.

Näringsidkare, vars produkter orsakat skadefall och tillbud, kan ofta få vetskap om händelsen genom innehavare av produkten, t.ex. i samband med en reklamation. Ägaren av en produkt, som figurerat i t.ex. ett olyckstillbud, kan också tänkas vända sig till säljföretaget eller fabrikanten för att mer allmänt framställa klagomål mot varan. Försäkringsbolagen får kännedom om inträffade skadefall och har ett eget intresse att begränsa skaderiskerna. De bör kunna lämna upplysning om skadefallen till tillverkarna. Tänkbart är även att näringsidkare från annat håll, t.ex. polisen, får upplysningar om att deras nyttigheter gett upphov till olycksfall. Informationen till näringsidkaren i fråga kan därvid vara mer eller mindre preciserad och tillförlitlig.

Inte sällan kan den skade- eller tillbudsinformation som näringsidkaren får framstå som tveksam. Företag kan sålunda ibland tänkas ha goda skäl betvivla halten i lämnade uppgifter eller ha välgrundade invändningar vad gäller t.ex. kausaliteten, dvs. orsakssambandet mellan en produkt och en skada. Tveksamheter av detta slag bör emellertid inte avhålla näringsidkaren från att lämna rapporter till myndigheterna. Utvärderingen och uppföljningen av informationen är en fråga för myndigheten. Näringsidkaren bör alltså inte "censurera" eller sålla inkomna upplysningar, om det inte är uppenbart att de är betydelselösa.

Produktidentifiering kan ske genom att en näringsidkare på varor som han tillhandahåller eller på egendom som han utfört någon tjänst på åsätter sin firma, sitt varumärke eller annat särskiljande kännetecken. Näringsidkaren kan också på varan sätta en beteckning av sådant slag att varje enskilt exemplar av varan kan identifieras. Det är alltså fråga om två skilda slag av produktidentifiering, som kan kallas ursprungsmärkning respektive artikelmärkning. Genom åsättande av firma, varumärke eller annat särskiljande kännetecken kan fastställas varifrån en produkt härrör, dvs. vem som tillverkat, importerat eller distribuerat den. En beteckning av sådant slag att varje enskilt exemplar av en vara kan identifieras kan ge upplysningar om sådant som tidpunkten då ett visst produktexemplar tillverkades, vilken tillverkningsserie det tillhör, tillverkningsstället för exemplaret eller till vilket importvaruparti det hör.

I en akut risksituation, såsom då en viss produkt på kort tid vållat flera olycksfall eller tillbud, är angeläget att det snabbt kan fastställas vem som tillverkar, importerar eller distribuerar produkten i fråga. För att nödvändiga åtgärder skall kunna sättas in utan dröjsmål måste den ansvariga myndigheten lätt kunna få kontakt med berört eller berörda företag. Ursprungsmärkning kan vara ett gott hjälpmedel härvidlag.

Artikelmärkning har en annan funktion. Vid ett visst slag av defekt hos en produkt kan felet ibland vara begränsat till endast vissa exemplar av den. Det kan t.ex. vara fråga om ett fabrikationsfel, som finns endast hos de artiklar av produkten som blev tillverkade under en bestämd vecka ett visst år. Föremålet för exempelvis återkallelsen bör vara just den artikelmängd som är behäftad med fabrikationsfelet i fråga. Övriga exemplar av produkten är ofarliga och skall lämnas utanför återkallelsen. Om produkten emellertid saknar särskild artikelmärkning, kan det vara ytterst svårt att avgöra vilka exemplar som faller inom den defekta produktmängden och vilka som faller utanför. Kanske får samtliga exemplar lov att särskilt undersökas, något som kan vara både besvärligt och dyrbart.

Beteckningar vid artikelmärkning kan ange tillverkningstidpunkten såsom en viss dag, vecka eller månad. Beteckningar kan också, i form av t.ex. en kod, ange tillverkningsstället, dvs. fabriken eller produktionsavdelningen i fråga. I vissa fall kan speciella leveranser, laster eller varupartier åsättas särskilda beteckningar. Kombinationer av angivna och ytterligare andra data är också möjliga.

Näringsidkare har också behov av att hålla viss beredskap för varningsinformation eller återkallelse. Sådan beredskap kan ta sig den formen att han för register över kunder eller upprättar rutiner för informationslämnade eller återkallelse eller vidtar andra åtgärder av liknande slag. Det är alltså fråga om förberedande åtgärder, som i en risksituation skall göra det möjligt att snabbt vidta effektiva säkerhetsåtgärder.

Ett fundamentalt problem vid i synnerhet återkallelse men också vid varningsinformation är att lokalisera innehavarna av de farliga produkterna. En individuell, mot just brukarkretsen inriktad informationsinsats är i allmänhet att föredra, något som förutsätter kunskap om vilka brukarna är och var de finns. Sådana uppgifter finns ibland tillgängliga, t.ex. vad gäller fordon som enligt bilregisterkungörelsen (1972:599) i allmänhet skall vara registrerade. Exempel på annan, offentligt påbjuden registrering av köpare av produkter finns på läkemedels- och kemikalieområdet.

Registrering av kunder lär i viss mån förekomma inom näringslivet även utan att det är fråga om någon från samhällets sida ålagd förpliktelse. Bakgrunden till sådan registrering kan vara t.ex. ett åtagande av en näringsidkare att fullgöra underhåll och reparationer av en försåld produkt. I regel finns dock inte praktisk möjlighet att samla uppgifter om vilka som innehar produkterna och var man kan nå innehavarna.

Ett kundregister blir enligt datalagen (1973:289) ett personregister i den mån det förs med hjälp av automatisk databehandling. Inrättande och förande av sådant personregister är kringgärdat av vissa restriktioner

enligt 2 § datalagen. Anmälan hos datainspektionen och bevis om gjord anmälan (licens) behövs liksom — i vissa fall — tillstånd av inspektionen. Under förutsättning att registreringen av kunder som förvärvat produkter vilka kan tänkas visa sig farliga begränsas till fall när ett starkt behov föreligger, något som lär vara nödvändigt redan av kostnadsskäl, torde denna typ av register inte kunna medföra några risker för den personliga integriteten. Det kan i allmänhet endast bli enstaka, särskilt farliga produkter vars innehavare registreras. Några konsumtionsmönster skall sålunda inte gå att utläsa ur registret. Tveksamma fall får avgöras med beaktande av om möjligheten att kunna avvärja risker för kunderna till liv och lem uppväger risken för integritetskränkningar.

En annan åtgärd för att möjliggöra snabba och effektiva säkerhetsåtgärder är att upprätta rutiner för information eller återkallelse. Att upprätta en sådan rutin innebär att en näringsidkare förbereder sitt agerande när säkerhetsåtgärder behövs genom att i förväg utarbeta ett schema eller en modell för agerandet i en akut risksituation. Ett sådant schema eller modell bör tydligt ange vilka mått och steg som skall vidtas, i vilken ordning olika åtgärder skall sättas in och i vilka former beslut om åtgärder skall fattas. Instruktionerna bör vara mycket konkreta och bl.a. omfatta uppgifter på bestämda personer inom företaget vilka tilldelas särskilda funktioner, betydelsefulla kontaktpersoner utanför företaget, listor — som fortlöpande hålls aktuella — med adresser och telefonnummer avseende andra företag, myndigheter, institutioner m.m.

Exempel på rutiner finns redan inom vissa branscher. På läkemedelsområdet har sålunda genom de två branschorganisationerna LIF och RUFI utarbetats instruktioner för handläggning av reklamationer, indragningar och katastrofindragningar. Dessa centralt antagna instruktioner utgör en norm för utarbetandet av företagsanpassade detaljrutiner inom branschen. Instruktioner med praktiska anvisningar har tillskapats i samråd med socialstyrelsens läkemedelsavdelning. Rutinerna får sägas vara mycket ambitiösa och synes fungera väl i praktisk tillämpning.

Också på elmaterielområdet finns förebilder för sådana rutiner. Kontroll- och provningsorganet SEMKO har således tillskapat ett schema för återkallelser av riskabla elprodukter. SEMKO:s återkallelserutiner, som ofta kommit till praktisk användning och då visat sig vara funktionella, anger detaljerat och steg för steg hur man skall förfara i en akut risksituation. Då företag skall utforma återkallelse- eller informationsrutiner finns alltså goda exempel att tillgå.

I *bilaga 4* återfinns en modell för hur rutiner för återkallelse skall kunna utformas. Modellen har på vårt uppdrag utarbetats av en av kommitténs sekreterare, civilekonomen Iréne Karlin. Vi har genom att presentera en sådan modell velat skapa ett underlag för en diskussion om hur lämpliga rutiner kan utformas. Vi är emellertid övertygade om att sådana rutiner bäst utarbetas inom näringslivet. Vi skulle kunna tänka oss att man centralt inom näringslivet tog fram en grundläggande handbok och att därefter enskilda branscher gjorde mer detaljerade upplagor av denna, direkt anpassade till respektive branschs särskilda förhållan-

den. Vi vill understryka att utarbetandet av branschrutiner bör ske i samarbete med den tillsynsmyndighet som har ansvaret för produktsäkerheten på området i fråga.[1]

Ytterligare andra åtgärder av förberedande karaktär kan tänkas. Möjligt är t.ex. att en tillverkare eller grossist i förväg genom någon form av ramavtal söker säkerställa en god samverkan med sina återförsäljare i uppkommande risksituationer. Företaget kan ta upp samverkansfrågor med detaljisterna och tillsammans med dem göra upp planer för samarbetet i fall av produktrisker.

De överväganden vi har redovisat i det föregående har avsett vilka typer av organisatoriska och administrativa åtgärder som kan vara ägnade att inom ramen för en allmän produktsäkerhetsreglering bidra till att förebygga skaderisker föranledda av farliga produkter. Vi har däremot inte tagit ställning till i vilken utsträckning sådana åtgärder bör komma till användning. De kan ställa relativt vittgående krav på berörda näringsidkare. Kraven och kostnaderna skiftar dock väsentligt för olika produkter och mellan olika branscher. För vissa särskilt riskabla grupper av produkter kan kostnaderna bli relativt stora, medan för andra kanske inga åtgärder alls ter sig nödvändiga. I viss utsträckning medför åtgärderna också kostnader för myndigheter, som exempelvis skall ta emot anmälningar eller utöva tillsyn över att meddelade föreskrifter efterlevs. Kostnaderna för inrättande av skaderapporteringssystem kan självfallet bli betydande.

Som vi förut anfört har vi inte varit i tillfälle att göra de undersökningar som skulle ha krävts för att lägga fram konkreta förslag till lagregler eller andra föreskrifter i nu behandlade frågor. Sådana föreskrifter utgör inte någon förutsättning för att produktsäkerhetslagen skall kunna genomföras. Vad angår skaderapporteringen torde det vara det kommande sjukhusbaserade systemet som har den största betydelsen. Vad angår produktmärkning och beredskapsrutiner är genomförandet av sådana åtgärder helt i näringslivets intresse, eftersom de är ägnade att nedbringa kostnaderna för återkallelse och andra säkerhetsåtgärder. Man kan därför i dessa hänseenden i särskilt hög grad förlita sig på näringsidkarnas egenåtgärder.

Vi vill emellertid starkt understryka att sådana åtgärder som vi berört i detta avsnitt många gånger kan få stor betydelse när det gäller att förebygga skaderisker som föranleds av farliga produkter. Vi förordar därför att frågorna blir föremål för fortsatt utredning. Särskilt gäller detta frågan om ett skaderapporteringssystem, eftersom ett sådant system förutsätter deltagande från tillsynsmyndigheternas sida.

5.8 Övriga frågor

5.8.1 Förväntad nytta och kostnad av produktsäkerhetslagen

I direktiven anges att kommittén noga bör pröva bl.a. kostnader och övriga konsekvenser för konsumenter och företag av ett förfarande med

[1] Det finns en omfattande engelsk handbok för återkallelse, Howard Abbot, Product Recall, Management Guide. Om översättningsrätten till denna kan förvärvas skulle den kunna vara lämplig även för svenska förhållanden.

återkallelse och andra säkerhetsåtgärder liksom behovet av rimliga planeringsförutsättningar för berörda näringsidkare.

Ingripanden i syfte att skydda konsumenterna från farliga varor medför kostnader för såväl företag som konsumenter. Exempel på kostnader för företagen är annonskostnader och andra kostnader för förfarandet, kostnader för reparationer, byte m.m. av den defekta produkten och förluster av marknadsandelar. För konsumenten kan kostnaden innebära ett högre pris på varan, ett reducerat sortiment, eventuella följdkostnader i samband med återkallelse samt avsaknad av produkten i fråga.

Också myndigheterna påläggs ett nytt ansvar vilket kräver vissa resurser. Av det sagda framgår att såväl näringslivet som staten kan få ökade kostnader till följd av ett förfarande med återkallelser, kostnader som i sista hand får bäras av konsumenterna i form av bl.a. högre priser. Vi diskuterar i följande avsnitt sådana kostnaders art och omfattning.

Under senare år har — bl.a. till följd av det kärvare ekonomiska klimatet — i ökad omfattning diskuterats behovet av att närmare kunna beräkna kostnaderna i relation till nyttan av åtgärder från det allmännas sida. Nyttan skulle i det här sammanhanget — såvitt fråga är om personskador — kunna definieras som dels minskade kostnader för vård av skadade och produktionsbortfall till följd av sjukskrivningar m.m. dels minskat mänskligt lidande. Tillämpningen av en s.k. cost benefit analys medför en rad problem. Det finns inte några enkla metoder som lätt kan tillämpas, trots att en rad försök har gjorts inom olika områden. En svårighet ligger i att det är omöjligt att i pengar värdera det icke-ekonomiska, ideella värdet av att människor undgår lidande. Några mera ingående kostnads/nytto-analyser angående produktåterkallelse har såvitt vi kunnat finna inte utarbetats. Ett resonemang kring frågorna förs i en rapport utarbetad av Nordisk Embetsmannskommitté för Konsumentspörsmål (NEK) med titeln "Tillbakekalling av farlige forbruksvarer".

Vi har i kapitel 2 lämnat vissa uppgifter om frekvensen av och kostnaderna för skadefall. Sammanfattningsvis kan konstateras att det årligen omkommer ungefär 2 000 personer genom olycksfallsskador inom hem-, skol- och fritidsmiljön, 1 000 i trafiken och 200 genom arbetsskador. Ungefär 65 procent av de skadefall som medför kontakt med sjukvården är skador som inträffat inom hem-, skol- och fritidsmiljön, vilket kan jämföras med ungefär 20 % för arbetsskadorna. Det bör dock uppmärksammas att bara en liten del av dessa skador är direkt orsakade av farliga produkter i den mening vi ger begreppet.

Det skulle vara av intresse att i någon mån söka belysa kostnaderna för produktskador och vad en lagstiftning med syfte att förhindra sådana skador skulle kunna tänkas få för effekter på kostnaderna. Det tillgängliga materialet beträffande skadornas omfattning och frekvens av olika skadetyper är emellertid otillräckligt och bristfälligt. Uppgifterna om kostnader i olika hänseenden för skilda slag av skador är också osäkra. Vad gäller den skadepreventiva effekten av en produktsäkerhetslag sådan som den föreslagna är osäkerheten givetvis ännu större; vi erinrar om att produktåterkallelser i dag företas frivilligt i många situationer.

Enligt tillgänglig statistik skulle ca 7 procent av befolkningen varje år skadas så pass allvarligt i hemmet eller på fritiden att det medför kontakt med sjukvården. Det innebär ett årligt antal skadefall om ca 600 000. Vissa beräkningar rörande kostnader för skadefall har gjorts av Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi (IHE). Om samtliga nyss angivna skadefall skulle jämställas med "lindrigt trafikskadade" enligt IHE:s indelning, vilka år 1982 drog en sjukvårdskostnad av 3 000 kr. per person, skulle den totala sjukvårdskostnaden för de 600 000 skadefallen uppgå till 1,8 miljarder kr. (600 000 x 3 000). De totala skadekostnaderna (sjukvårdskostnader och produktionsbortfall vilka enligt IHE:s beräkningsgrunder utgör 5 800 kr. per person) skulle uppgå till 3,5 miljarder kr. (600 000 x 5 800). Med utgångspunkt från dessa siffror skulle en försiktig skattning antyda att skadorna i hem- och fritidsmiljön årligen medför kostnader av storleksordningen 3,5 miljarder kr.

Självfallet utgör bara en liten del av de skador som inträffar i hemmet eller på fritiden skador orsakade av produkter som är farliga i den mening vi ger åt begreppet. Produktskador förekommer också utanför hem- och fritidsmiljön, såsom vissa trafik- och arbetsskador. Tillsammantaget är emellertid det totala antalet skador som orsakas av produkter, vilka i vår mening är farliga, med all sannolikhet relativt sett litet. Det framgår av den undersökning vi låtit göra av svenska företags erfarenheter av produktåterkallelser (bilaga 2).

Sammanfattningsvis kan konstateras att det i dagens läge är omöjligt att beräkna hur stor andel av de totala skadekostnaderna för olycksfall som utgörs av kostnaderna för sådana produktskador som produktsäkerhetslagen avser att förhindra. Nytto- och kostnadsberäkningar avseende produktskador kan emellertid också göras utifrån ett konkret produktsäkerhetsfall. Ett försök av det slaget har gjorts i Norge. Det norska fallet avser en speciell typ av varmvattenkran, som visade sig kunna ge upphov till brännskador hos små barn. Beräkningar gav vid handen att produkten i fråga medförde att varje år 112 barn måste läggas in på sjukhus och att 450 barn behövde poliklinisk behandling. När produkten återkallades, kunde brännskadefallen reduceras med 70 procent. Enligt den norska undersökningen innebar denna reduktion av skadefallen att kostnaderna för vård och produktionsbortfall till följd av föräldraledighet i samband med barnens sjukhusvistelse m.m. kunde nedbringas med ca 30 miljoner NKr per år.

Även om de norska beräkningarna får bedömas med stor försiktighet, tyder de dock på att icke föraktliga spareffekter kan nås inom hälso- och sjukvården med hjälp av ett effektivt produktsäkerhetsskydd. I samma riktning pekar det förhållandet att samhällets kostnader för ett enda skadefall kan vara så stora att det inte krävs särskilt många fall för att den sammanlagda kostnaden för samhället skall uppgå till högst betydande belopp.

Kostnader för företagen

Vi har redan tidigare kunnat konstatera att det även i dag genomförs ett stort antal åtgärder för återkallelse eller varningsinformation trots att myndigheterna inte har befogenheter att ålägga företagen att vidta sådana säkerhetsåtgärder. Det är en öppen fråga om det i framtiden kommer att genomföras ett mycket större antal säkerhetsåtgärder till följd av en produktsäkerhetslag. Man kan också ställa frågan om inte i själva verket väl genomförda säkerhetsåtgärder åtminstone på något längre sikt kostar mindre för företagen än en laissez faire-attityd, där företag riskerar mista kundernas förtroende. Förekomsten av frivilligt genomförda säkerhetsåtgärder kan antagligen just förklaras av att sådana åtgärder även i ett företagsekonomiskt perspektiv faktiskt kan löna sig.

Den föreslagna produktsäkerhetslagen kommer dock sannolikt att belasta näringslivet som helhet med vissa kostnader. Denna ökning torde kunna förklaras genom två fenomen. Den föreslagna produktsäkerhetslagen kommer i vissa fall att medföra att de företag, som redan i dag skulle överväga att vid risk för produktskador ta tillbaka en vara eller lämna varningsinformation, vid genomförandet av en kampanj i enlighet med den föreslagna produktsäkerhetslagen skulle känna sig tvungna att vara mer ambitiösa. Vidare kommer mindre seriösa företag, som i dagsläget inte kan förväntas vidta säkerhetsåtgärder, att ta tillbaka sina varor eller lämna varningsinformation. Den totala kostnaden för säkerhetsåtgärder inom sistnämnda företagskategori kan dock förväntas bli begränsad. Det torde delvis bli fråga om sådana företag som i enlighet med nuvarande marknadsföringslag blir ålagda saluförbud, dvs. i flertalet fall mindre företag som tillhandahåller inte särskilt dyrbara varor (småleksaker och liknande).

Man kan anta att näringslivet åtminstone på längre sikt kommer att anpassa sig till de ändrade förhållandena. Sannolikt ökar medvetenheten om produktsäkerhetsfrågor vilket i sin tur kan förväntas minska behovet av återkallelser. Vidare är en både önskvärd och förutsägbar utveckling att företagen i ökad utsträckning på grundval av branschvis utarbetade handledningar upprättar planer, anpassade till det egna företagets individuella behov, för att vara förberedda för den händelse att behovet av återkallelse eller varningsinformation aktualiseras. Man kan också tänka sig att företagen skapar nya rutiner för kundregister eller utökar sin märkning av produkterna för att kunna spåra en speciell produktserie till bestämda köpare. Sammantaget har man anledning räkna med att införandet av en produktsäkerhetslag ökar näringslivets benägenhet att vidta egenåtgärder för att öka produktsäkerheten. En sådan utveckling kan visserligen något öka de löpande kostnaderna för produktsäkerheten i företagen men kommer å andra sidan att nedbringa behovet av dyra åtgärder i efterhand. Såsom framgår av avsnitt 5.8.2 kommer med all sannolikhet företagen att kunna teckna försäkringar mot bl.a. återkallelser, vilket är ett sätt för företagen att minska de oförutsedda kostnaderna av en återkallelsekampanj. Det har nämnts att premien för ett mindre företag skulle kunna hålla sig mellan 1 000 och 3 000 kr.

I princip är det fullt möjligt att för en enskild kampanj för återkallelse eller varningsinformation göra en kostnads/nytto-analys. De kostnader som i första hand aktualiseras är exempelvis återköp, byte eller reparation av den aktuella varan, tryckningskostnader för informationsmaterial, annonskostnader men även förlorade marknadsandelar. Kostnaderna varierar beroende på hur många produkter som är inblandade, deras pris, om de går att reparera eller ej.

Nyttan å den andra sidan kan karaktäriseras som den goodwill företaget får hos kunderna till följd av en väl genomförd produktsäkerhetskampanj. I ekonomiska termer kan alltså nyttan karaktäriseras såsom liktydig med den marknadsandel som företaget kan behålla eller till och med öka till följd av en kampanj, jämfört med om företaget underlåter att motverka skaderisker som är förenade med en farlig produkt. Härtill kommer de besparingar som företaget kan göra genom att slippa de kostnader som de farliga produkterna kan medföra i form av skadestånd m.m. I ett företagsekonomiskt perspektiv är alltså produktsäkerhetsåtgärder lönsamma i de fall där de förväntade kostnaderna för skadestånd och/eller för förlorad renommé är så stora att de överväger kostnaderna för en kampanj.

För många företag kan produktsäkerheten vara en så viktig faktor att företaget inte tvekar att genomföra säkerhetsåtgärder även om kostnaderna är höga. Åtgärden att återkalla produkten i fråga eller lämna varningsinformation framstår som närmast odiskutabel och kostnaden härför kan jämställas med de kostnader företaget i den normala tillverkningsproceduren har för att tillgodose att produkten kan användas säkert av konsumenten. Ett exempel på en sådan produkt är fordon, men resonemanget är även tillämpbart för vissa andra märkesvaror.

Den undersökning vi låtit göra av svenska företags erfarenheter av produktåterkallelser ger bara begränsad vägledning för en uppskattning av vad en produktsäkerhetskampanj kan kosta. En förklaring är att många av företagen ej gjort sig mödan att söka beräkna den totala kostnaden. I ett fall uppges kostnaden ha uppgått till 40 miljoner kr. I andra fall — när åtgärderna kunnat begränsas till företagsleden — har den uppgetts vara försumbar.

En iakttagelse som kan göras är att grossistföretag har haft lättare att bära kostnaderna för återkallelse eller varningsinformation än tillverkningsföretag. En orsak härtill kan vara att de förra i allmänhet har haft fler produkter i sitt sortiment än de drabbade tillverkningsföretagen.

Det empiriska materialet visar även att de svenska tillverkningsföretagen fått bära de förhållandevis största kostnaderna, medan däremot varken detaljhandeln eller partihandeln drabbats särskilt hårt. I de flesta fall har de senare företagen fått ersättning för huvuddelen av sina kostnader från tidigare led.

Kostnader för konsumenterna

Konsumenterna som kollektiv kommer att få större nytta än kostnader av den föreslagna produktsäkerhetslagen. Nyttan för konsumenterna be-

står i att produktsäkerheten ökar och att konsumenterna får en allmänt större trygghet. Konsumentkollektivet kan dock få bära kostnader bestående i en viss höjning av priserna för konsumentvaror. De indikationer vi fått när det gäller möjligheten att teckna försäkringar visar att det sammantaget rör sig om rätt små kostnader. Vissa varor kan bli dyrare, vilket kan förklaras av att premierna kan vara högre än för genomsnittsprodukten. För genomsnittsprodukten torde kostnaderna för försäkringspremien inte få något genomslag på det slutliga priset. När det gäller produkter som förknippas med större skaderisker än normalt kan man räkna med högre priser i den mån företagen till följd av lagen vidtar åtgärder som de i annat fall inte skulle vidta.

För den enskilde konsumenten som råkat inköpa en produkt som kan orsaka personskador är nyttan av ett återkallande av produkten odiskutabel. Konsumenten behöver ju i en situation där företaget återkallar produkten inte själv betala kostnaden för sådana åtgärder som krävs för att han tryggt skall kunna använda produkten.

Kostnader för myndigheterna

Intentionerna bakom vårt förslag till produktsäkerhetslag är att företagen frivilligt skall vidta säkerhetsåtgärder. Tillsynsmyndigheternas uppgift skall i dessa fall begränsas till att vägleda företagen och med dem komma överens om lämpliga åtgärder. Det är svårt att exakt uppskatta hur mycket mer arbete för myndigheterna som den nya produktsäkerhetslagen kommer att medföra i form av hjälp och vägledning vid frivilliga säkerhetsåtgärder. De åtgärder som avser konsumentvaror vars säkerhet inte regleras av någon specialmyndighet får vidtas i samråd med konsumentverket. Övriga åtgärder kommer att avse varor som är reglerade enligt de olika speciallagarna. De myndigheter som kan konsulteras i dessa fall är trafiksäkerhetsverket, socialstyrelsen, SEMKO, livsmedelsverket m.fl. Produktsäkerhetslagen kan ses som en påbyggnad av den nuvarande speciallagstiftningen. Även i dag ställs krav på att specialmyndigheterna övervakar säkerheten. Det är vår uppfattning att det merarbete som kommer att belasta specialmyndigheterna i form av råd och övervakning av frivilliga åtgärder är försumbart. De egenåtgärder som företagen kan väntas vidta för att stärka produktsäkerheten (se avsnittet om kostnader för företagen) kan bidra till att hålla myndigheternas kostnader nere.

Åtgärder som kräver beslut i marknadsdomstolen kommer i första hand att ta konsumentverkets/konsumentombudsmannens resurser i anspråk. Konsumentverket skall fungera som handläggningsmyndighet i de fall där särskild tillsynsmyndighet saknas. Konsumentombudsmannen får en särställning som ombud i marknadsdomstolen i de fall då tillsynsmyndigheten inte kan förmå företaget att på frivillig väg vidta en säkerhetsåtgärd. Sannolikt är det därför funktionen som konsumentombudsman som kommer att ta de förhållandevis största resurserna inom ramen för konsumentverkets budget i anspråk.

Det är vår uppfattning att man för ögonblicket inte kan fastställa om konsumentverket/konsumentombudsmannen kommer att behöva några nya tjänster till följd av produktsäkerhetslagen. Det är möjligt att det inte är realistiskt att klara en kommande arbetssituation genom omprioriteringar, men eftersom situationen är så pass svårbedömd kan vi inte i dag förorda en resursförstärkning i form av ökade tjänster. Denna fråga får i stället vid behov tas upp vid kommande anslagsframställningar då verket vunnit erfarenheter och självt kan överblicka arbetets omfattning. Däremot kan konsumentverket behöva medel i samband med att lagstiftningen skall genomföras för att utarbeta handläggningsrutiner för säkerhetsåtgärder och sprida kunskap hos allmänheten om produktsäkerhetslagen.

Som framgår av det förut anförda är avsikten att endast få ärenden enligt produktsäkerhetslagen skall behöva föras till marknadsdomstolen. Vi förutser därför endast en liten ökning av domstolens arbetsbelastning. Denna kan inte medföra behov av nya tjänster.

5.8.2 Försäkringsfrågor

För näringslivet som helhet utgör, som framgår av redogörelsen under avsnitt 5.8.1, återkallelser knappast någon nämnvärd ekonomisk börda. Däremot kan ett eller annat enskilt företag råka i ekonomiskt trångmål på grund av återkallelse- och informationskampanjer. Det ligger därför nära till hands att tänka sig någon form av riskspridning. Försäkringar utgör i allmänhet en naturlig form för riskspridning. Möjligheterna för företagen att skydda sig genom försäkringar tilldrar sig alltså intresse.

Vid vårt besök i USA togs bl.a. försäkringsfrågan upp. Man framhöll där att man under en period dragit ner på udda försäkringar bl.a. mot återkallelser. Enligt senare uppgifter skall det dock finnas tecken på att de amerikanska försäkringsbolagen åter tagit upp recall-försäkringar. Recall-försäkringar förekommer också i Europa i exempelvis Västtyskland och Storbritannien.

Vi har genom att inhämta upplysningar från företrädare för några svenska försäkringsbolag sökt skaffa oss en uppfattning om läget i Sverige. Tidigare har man från försäkringshåll ansett återkallelseåtgärder utgöra en affärsrisk mot vilken man inte bör kunna försäkra sig. Intresset från försäkringsbranschen att tillhandahålla försäkringar avseende produktåterkallelse har dock på senare tid tilltagit. Redan i dag förekommer återkallelseförsäkringar på den svenska marknaden. Flera stora svenska tillverkningsföretag har återkallelseförsäkringar. Dessa tillverkar ofta produkter, beträffande vilka just säkerheten spelar en särskilt stor roll. Numera är man inom såväl industrin som försäkringsbranschen medveten om att produkterna skall inte bara vara funktionsdugliga utan också säkra.

I viss mån har utvecklingen av produktansvaret lett fram till denna inställning. Det är bättre att vidta åtgärder för att förhindra personskador än att tvingas betala skadestånd när skador väl inträffat. Det är

rimligt att tänka sig att företag försäkrar sig mot både eventuella skadestånd i enlighet med en produktansvarslag och mot återkallelse. Från försäkringssynpunkt är en sådan lösning att föredra, eftersom försäkringsbolaget får en viss garanti för att åtgärder för att förhindra personskada sätts in på ett så tidigt stadium som möjligt. Å andra sidan vill försäkringsbolagen ha viss garanti för att återkallelsekampanjer inte vidtas i onödan. Att exempelvis en myndighet är av uppfattningen att åtgärder behövs kan vara ett kriterium för att försäkringen skall gälla. Om en domstol fastställt behovet av åtgärder enligt en produktsäkerhetslag, skulle det ur försäkringsbolagens synvinkel naturligtvis inte råda tvekan om att exempelvis en återkallelsekampanj var nödvändig. Därmed skall det inte uteslutas att även frivilliga åtgärder som företagen väljer att vidta kan komma att grunda rätt till försäkringsersättning. Ett sätt att komma till rätta med problemet att företag av t.ex. goodwillskäl kan vilja genomföra onödiga återkallelser, när de ändå bekostas av försäkringen, är att ställa villkor om en hög självrisk.

Vi har också fått några uppgifter om hur försäkringsbranschen ser på kostnaderna för produktsäkerhetsförsäkring. De beräkningar som ett försäkringsbolag gjort visar att de totala premierna för den svenska marknaden skulle uppgå till 100 miljoner kr. årligen. Denna siffra kan anses utgöra en indikation på hur den svenska försäkringsbranschen bedömer riskerna för att skadeersättning kan komma att betalas ut. Premien för ett mindre företag skulle hålla sig mellan 1 000 och 3 000 kr. För storföretagen skulle den ligga i storleksordningen 500 000 till 1 miljon kr. En annan beräkningsgrund är att den premie som ett företag har att erlägga för en produktansvarsförsäkring skulle öka med cirka 50 %, om den även skulle omfatta produktåterkallelse.

Återkallelseförsäkringar har inte karaktär av standardavtal utan får utformas individuellt för varje enskilt företag. Premien blir i praktiken beroende på hur stor risken bedöms vara för att företaget skall behöva vidta några säkerhetsingripanden.

I allmänhet är det endast vissa kostnader i ett återkallelseförfarande som täcks av försäkringen. Enligt vad vi erfarit skulle den tänkta försäkringen inte täcka kostnaden för själva produkten. Detta innebär i praktiken att det återkallande företaget inte får ersättning för behövligt material m.m. Alla kringkostnader såsom annonser och annan information, administration och transporter i samband med återkallelsekampanjen täcks däremot.

5.8.3 Handelspolitiska aspekter på frågan om produktsäkerhetsåtgärder

Sverige har anslutit sig till olika internationella handelspolitiska avtal som bl.a. reglerar s.k. direkta handelshinder, exempelvis tullar och olika former av s.k. kvantitativa restriktioner. Även sådant som indirekt kan påverka handelsströmmarna, såsom statliga stödåtgärder, subventioner till den inhemska industrin och tvingande nationella bestämmelser rö-

rande varors utformning, kvalitet m.m., s.k. tekniska föreskrifter, behandlas i sådana avtal.

När det gäller att bedöma om våra förslag står i överensstämmelse med Sveriges internationella förpliktelser bör de bestämmelser i de handelspolitiska avtalen som närmare reglerar nationella krav på varors utformning, kvalitet m.m. beaktas.

Sådana bestämmelser återfinns i GATT-stadgan (ex. art. III) samt mer specifikt i den inom GATT upprättade överenskommelsen om tekniska handelshinder (TBT). Sveriges frihandelsavtal med EG och EFTA-konventionen uppställer också begränsningar i fråga om ländernas möjligheter att införa nationella bestämmelser.

Enligt TBT-överenskommelsen åtar sig länderna att inte utarbeta, anta eller tillämpa nationella bestämmelser om varors utförande m.m. med avsikt att skapa hinder för den internationella handeln. Importerade varor får ej ges en mindre gynnsam behandling än den som medges samma slags varor av inhemskt ursprung i olika länder (den s.k. icke diskrimineringsprincipen). I överenskommelsens preambel finns en allmän undantagsregel. Där anges att inget land bör vara förhindrat att vidta åtgärder som är nödvändiga för att bland annat skydda människors eller djurs liv eller hälsa eller för att förhindra bedrägligt förfarande. Förutsättningen är dock att åtgärderna inte tillämpas på ett sätt som medför godtycklig eller orättvis diskriminering mellan länder, i vilka det råder samma betingelser, eller att de utgör en förtäckt begränsning av den internationella handeln.

Parterna har enligt överenskommelsens s.k. notifikationsprocedur skyldighet att anmäla förslag till nationella föreskrifter i de fall sådana avviker från internationell standard och kan ha en väsentlig inverkan på andra parters handel. Sådana notifikationer delges alla medlemsländer och möjlighet ges även att kommentera föreskrifternas innehåll. Något förenklat kan systemet karaktäriseras som ett internationellt remissförfarande.

Enligt Sveriges frihandelsavtal med EG gäller att inga s.k. kvantitativa importrestriktioner (dvs. åtgärder som direkt hindrar importen) får införas i handeln mellan Sverige och gemenskapen. Ej heller får åtgärder med samma verkan införas. I avtalets artikel 20 räknas upp en rad undantag. Sålunda stadgas att avtalet inte skall utgöra hinder mot sådana förbud eller restriktioner avseende import, export eller transitering som motiveras av bl.a. hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller av intresse att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Dylika föreskrifter får dock inte utgöra medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln.

Vi vill i detta sammanhang erinra om de överväganden som pågår inom EG på produktsäkerhetsområdet och som vi omtalat i avsnitt 4.7.

EFTA-konventionen innehåller i princip motsvarande bestämmelser med den skillnaden att undantagsbestämmelserna har en något annan lydelse. I likhet med vad som gäller enligt frihandelsavtalet tillåts säker-

hetsföreskrifter som är nödvändiga för att skydda människors, djurs och växters liv och hälsa.

I detta sammanhang bör erinras om att vårt förslag endast i mindre mån innefattar nyheter med avseende på produkter som orsakar sakskador. Bestämmelserna om säkerhetsinformation och säljförbud har motsvarigheter i den nuvarande marknadsföringslagen. Den väsentliga nyheten i vårt förslag, nämligen möjligheten att ålägga näringsidkare att återkalla farliga produkter, tar endast sikte på att komma till rätta med missförhållanden avseende risk för skada på person.

Vi föreslår ett nytt institut som också tar sikte på sakskador, nämligen åläggande om varningsinformation. I propositionen med förslag till marknadsföringslag (prop. 1975/76:34) behandlades frågan om lagstiftningen skulle begränsas till att endast möjliggöra ingripande mot produkter som medför risker för liv och hälsa och alltså inte innefattar sakskador, en linje som näringslivets organisationer förespråkade. De ansåg att behovet av en reglering som även skulle omfatta sakskador inte var tillräckligt klarlagt och att den skulle strida mot Sveriges åtaganden gentemot bl.a. de europeiska gemenskaperna.

Föredragande statsrådet anförde att när det gällde behovet av ingripande mot produkter som medför risk för skada på egendom det inte förelåg någon avgörande skillnad jämfört med behovet av skydd mot personskador, eftersom skador på egendom kunde få nog så allvarliga konsekvenser för den enskilda medborgaren. Vidare var han av den uppfattningen att kritiken mot förslaget i denna del inte kunde anses vara övertygande.

Enligt vår bedömning kan ett genomförande av vårt förslag till produktsäkerhetslag inte anses strida mot våra internationella förpliktelser enligt de ovan redovisade avtalen. Förslaget behandlar utländska och inhemska varor lika. Någon diskriminering sker inte. Vidare torde de föreslagna åtgärderna rymmas inom de undantagsklausuler som återgetts. Det kan i sammanhanget erinras om att t.ex. den franska produktsäkerhetslagen, som infördes år 1983, inte föranlett några diskussioner inom kommittén för tekniska handelshinder i GATT. Det är dock lämpligt att notifiera vårt lagförslag i enlighet med TBT-överenskommelsen och motsvarande procedur inom EFTA (den s.k. INST-proceduren) redan då förslaget tillställs de inhemska remissinstanserna.

Redogörelsen för produktsäkerhetslagens eventuella konsekvenser för våra handelspolitiska åtaganden har begränsats till att omfatta de bestämmelser vi nu föreslår. Vi har alltså inte behandlat de handelspolitiska följderna av eventuella framtida föreskrifter angående skaderapportering, märkning och utarbetande av rutiner för återkallelser etc. Vi vill i detta sammanhang peka på att exempelvis olika krav om märkning ofta blir föremål för diskussion och kritik från exportländerna. Kritiken har exempelvis riktats mot märkning på inhemskt språk och krav om att märkning skall vara anbragt på produkten.

5.8.4 Konsekvenser i fråga om konkurrensförhållanden

En annan aspekt på konsekvenserna av vårt lagförslag är hur detta skulle påverka konkurrensförhållandena mellan inhemska och utländska tillverkare.

Man kan föra ett resonemang med innebörden att de föreslagna åtgärderna kan komma att höja produktsäkerheten. Detta kan då få till följd att priserna på svenska varor något stiger. Företagen kan exempelvis välja att vidta vissa preventiva åtgärder såsom att teckna försäkringar, bygga upp rutiner för återkallelser m.m. En förhöjd prisnivå i jämförelse med omvärlden skulle försämra svensk industris konkurrenskraft på utländska marknader. Å andra sidan kan göras gällande att den eventuella satsningen på att förbättra produktsäkerheten stärker svensk industris konkurrenskraft genom att svenska företag får ord om sig att värna om produktsäkerheten. Som vi förut anfört torde i vart fall de totala kostnadsökningarna inte bli stora. Någon nämnvärd belastning från konkurrenssynpunkt kan vårt förslag därför inte innebära för svenskt näringsliv.

Vad angår frågan om verkningarna för utländska företag kan konstateras att den föreslagna produktsäkerhetslagen inte är begränsad till att omfatta en viss typ av varor och inte heller ställer upp specifika säkerhetskrav. Någon direkt och omedelbar inverkan på importen får den därför knappast. En konsekvens av den föreslagna lagstiftningen kan tänkas bli att inköpare för den svenska marknaden (grossister, detaljister m.fl.) kommer att fästa större vikt vid produktsäkerheten vid val av produkter, något som då skulle missgynna utländska produkter med sämre kvalitet. En ökad medvetenhet om produktsäkerhetsfrågorna bland inköpare av exempelvis leksaker, verktyg etc. kan leda till en minskad efterfrågan av sådana artiklar som kan misstänkas skada brukarna på olika sätt.

Generellt kan det dock knappast göras gällande att utländska produkter håller lägre kvalitet i säkerhetsavseende än motsvarande svenska. Förslaget bör därför inte få några mera påtagliga konsekvenser för utländska tillverkare. Det kan exempelvis konstateras att förslaget inte direkt utestänger några produkter, vilket t.ex. kan bli följden av vissa produktrelaterade säkerhetsföreskrifter. Redan nu torde det alldeles övervägande flertalet av svenska importörer vara starkt inriktade på en fullgod produktsäkerhet. De preventiva åtgärder som företagen ytterligare kan tänkas vidta (teckna försäkringar, bygga upp rutiner för återkallelser) och som kan leda till en förhöjd prisnivå torde inte nämnvärt komma att skilja sig åt för utländska respektive svenska varor inom en och samma bransch.

6 Specialmotivering

6.1 Förslaget till produktsäkerhetslag

Lagens rubrik. Vi har haft vissa svårigheter att finna en lämplig rubrik för den nya lag som vi nu lägger fram förslag till. Eftersom vårt arbete framför allt har varit koncentrerat till återkallelse av farliga produkter — såsom också framgår av det namn vi antagit — och återkallelsemöjligheten utgör den främsta nyheten i vårt förslag, hade det kanske varit önskvärt att rubriken innehöll ordet återkallelse. Samtidigt föreslår vi emellertid bestämmelser om flera andra former av säkerhetsåtgärder, och en rubrik med ordet återkallelse skulle därför få göras ganska lång för att inte bli missvisande. Enligt vår uppfattning är en kort och slagkraftig rubrik att föredra ur många synvinklar. Vi har stannat för rubriken Produktsäkerhetslag. Eftersom vi föreslår att bestämmelserna om säljförbud och informationsåläggande förs över från marknadsföringslagen till den nya lagen såvitt de rör produktsäkerhet, får en sådan rubrik anses ge en korrekt och täckande beskrivning av lagens innehåll. Däremot är den såtillvida inte adekvat som det finns bestämmelser om produktsäkerhet beträffande särskilda varugrupper i ett stort antal speciallagar. Den av oss föreslagna lagen får dock en generell inriktning och kommer att supplera speciallagarna; den träder in så snart det saknas bestämmelser om produktsäkerhet i dem. Med tanke på att den av oss föreslagna lagen sålunda avses skola få en övergripande funktion, har vi ansett den av oss förordade rubriken vara godtagbar.

Lagen har till ändamål att motverka skador från såväl varor som tjänster. I lagens rubrik och i vår motivering använder vi ordet produkt, något oegentligt, som en sammanfattande beteckning för varor och tjänster. I lagtext använder vi däremot konsekvent uttrycken varor och tjänster.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag har till ändamål att motverka att varor och tjänster orsakar skada på person eller egendom. För detta ändamål får enligt lagen näringsidkare

1. åläggas att lämna säkerhetsinformation,
2. förbjudas att tillhandahålla varor och tjänster,
3. åläggas att lämna varningsinformation,

4. åläggas att återkalla varor och tjänster.

Lagen tillämpas i fråga om varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet och som konsumenter i inte obetydlig omfattning utnyttjar eller kan komma att utnyttja för enskilt bruk.

Särskilt med tanke på vad som nyss sagts om svårigheterna att i lagens rubrik ge en klar anvisning om dess innehåll har vi funnit det angeläget att inleda lagen med ett par bestämmelser, som anger lagens syfte och dess tillämpningsområde.

Enligt *första stycket* första meningen i förevarande paragraf är ändamålet med lagen att motverka att personer eller egendom skadas av varor och tjänster.

Begreppet vara har i lagen samma innebörd som det överlag har i den konsumenträttsliga lagstiftningen (jfr prop. 1975/76:34 s. 125 f). Med vara avses sålunda fysiska föremål, inbegripet levande djur.

Begreppet tjänst omfattar materiella tjänster såsom arbete på lösa saker samt arbete på fast egendom, byggnader och andra anläggningar. Även uppförande av byggnader och anläggningar av olika slag — entreprenader — räknas som tjänster. Tjänstebegreppet omfattar emellertid inte endast materiella tjänster. Även sådana tjänster som kroppsbehandling, rådgivningsverksamhet och transporter faller under tjänstebegreppet. Med tjänster avses sålunda i lagen detsamma som i t.ex. marknadsföringslagen (jfr prop. 1984/85:213 s. 79 ff).

Sådana nyttigheter som fast egendom, byggnader på annans mark, aktier, andra värdepapper, krediter samt rättigheter av olika slag omfattas inte av begreppen varor och tjänster. Nyttigheterna i fråga faller sålunda utanför lagens tillämpningsområde.

Lagen innehåller inte några inskränkningar med avseende på arten av personskador. Den syftar således till att motverka såväl risker för olycksfall som för sjukdomar av olika slag.

Skyddet mot egendomsskador avser all slags egendom, dvs. alla materiella ting som kan vara föremål för ägande. Med egendom avses sålunda inte bara sådant som blivit förfärdigat eller tillverkat utan också t.ex. mark och vatten. Lagen skall utgöra ett skydd mot att egendom förstörs eller försämras. För ingripande enligt lagen krävs dock risk för att en vara eller en tjänst orsakar direkta, fysiska skador på viss egendom.

Varor och tjänster, som orsakar person- eller egendomsskador, kan vara behäftade med fel i säkerhetshänseende. Detta slag av fel brukar benämnas defekt. Att en produkt är farlig behöver i och för sig inte innebära att den är behäftad med en defekt. I defektbegreppet ligger, som strax kommer att utvecklas närmare, att produkten har egenskaper som förvärvaren inte haft anledning att förvänta sig eller inte blivit uppmärksammad på. Defekter kan vara av olika art. Man brukar skilja mellan konstruktionsfel, fabrikationsfel och instruktionsfel. Vissa typer av konstruktionsfel kallas utvecklingsfel.

Med konstruktionsfel avses att det föreligger en defekt hos själva konstruktionen eller utformningen av en produkt. Fabrikationsfel föreligger då ett antal exemplar, en serie eller en sats (på engelska används ofta

ordet "batch") av en produkt har en defekt. Felet har då uppkommit under något skede av själva tillverkningsprocessen. Instruktionsfel innebär att det finns brister vad gäller anvisningar för handhavandet av en produkt, varningar mot viss användning och liknande. Det för utvecklingsfel utmärkande är att felet blir tydligt först sedan man gjort nya upptäckter eller rön; vid tiden för utvecklandet av en konstruktion har kunskaper, som skulle ha gjort det möjligt att inse felet hos konstruktionen, över huvud taget inte stått till buds.

Lagen är tillämplig på skadebringande varor och tjänster oavsett slaget av defekt.

Däremot uppställs krav på att problemet med en skadebringande vara eller tjänst skall ha en viss minsta omfattning för att åligganden eller förbud enligt lagen skall få meddelas. Ingripanden enligt lagen skall förbehållas risksituationer av viss räckvidd. Denna förutsättning för ingripande regleras i 11 §, och den närmare innebörden i kravet behandlas i motiveringen till detta lagrum.

En inskränkning av lagens tillämplighet utgör, som antytts i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.1.6), förhållandet att skadligheten hos en vara eller en tjänst som regel måste avvika från vad förvärvaren skäligen kan förvänta sig av produkten, för att säkerhetsåtgärder enligt lagen skall kunna tillämpas. Att det vid användning av en viss slags kniv ibland uppstår skärskador motiverar inte ett ingripande mot den enligt lagen, om inte skadefrekvensen på grund av någon defekt hos kniven är klart högre än normalt. Av samma skäl kan ingripande mot generellt skadliga varor såsom sprit och tobak inte komma i fråga, såvida inte saken gäller produkter som vad beträffar skadefrekvens och slaget av skador helt avviker från det gängse skademönstret. Från vad nu sagts måste dock två undantag göras. När det gäller åläggande om säkerhetsinformation enligt 5 § får sådant tillgripas även i mer normala situationer, där kanske de flesta förvärvare räknar med produktens farliga egenskaper men där försiktighet är av nöden. Och vissa produkter som är mycket farliga och inte fyller något förnuftigt ändamål omfattas av lagen, även om deras farlighet är uppenbar för förvärvaren. Som exempel kan nämnas s.k. karatepinnar (se marknadsdomstolens beslut 1981:18).

Ett generellt problem vid tillämpningen av lagen är den mängd av varor eller tjänster som en säkerhetsåtgärd bör avse. Det är de potentiellt farliga produkterna man vill komma åt. Dessa kännetecknas som förut nämnts av att de har eller kan ha en defekt. En avgränsning kan alltså göras så att varor som kan vara behäftade med en och samma defekt blir föremål för en säkerhetsåtgärd. Hur stor mängden blir beror bl.a. av om man genom märkning på produkterna eller på annat sätt kan skilja de produkter som kan vara farliga från dem som inte är det. Ett fabrikationsfel kan t.ex. vara begränsat till en särskild fabrikationsserie, men om man inte kan skilja de produkter som tillverkats i denna serie från dem som tillverkats närmast före och efter måste en säkerhetsåtgärd omfatta samtliga. Om en och samma defekt hänför sig till produkter av i övrigt olika utformning, t.ex. därför att den avser en komponent som ingår i

dem alla, blir det dock fråga om säkerhetsåtgärder beträffande skilda produkter.

I första stycket andra meningen anges de former av säkerhetsåtgärder som lagen reglerar, nämligen åläggande om säkerhetsinformation, förbud att tillhandahålla varor och tjänster, åläggande om varningsinformation och åläggande om återkallelse.

Det finns en principiell skillnad mellan å ena sidan åläggande om säkerhetsinformation och säljförbud och å andra sidan åläggande om varningsinformation och åläggande om återkallelse. Åläggande om säkerhetsinformation och säljförbud avser själva tillhandahållandet av varor och tjänster. Åläggande om varningsinformation och åläggande om återkallelse tar sikte på det förhållandet att en farlig produkt redan nått ut till brukarkretsen. De båda senare typerna av säkerhetsåtgärder syftar alltså till att skydda dem som redan förvärvat en riskabel produkt.

Å andra sidan kan man säga att säljförbud och åläggande om varningsinformation eller om återkallelse kompletterar varandra. Vid ingripande mot en vara eller tjänst, som befinner sig under distribution och som redan nått ut till brukarkretsen i avsevärd omfattning, krävs ofta en kombination av dessa åtgärder för att man skall komma till rätta med risksituationen. Åläggande om säkerhetsinformation däremot intar en mer självständig ställning. Sådant åläggande kan komma i fråga även om riskerna för skada inte är så stora och bristen består i att sådan information inte lämnats i normal utsträckning.

I *andra stycket* av förevarande paragraf anges att lagen tilllämpas i fråga om varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet och som konsumenter i inte obetydlig omfattning utnyttjar eller kan komma att utnyttja för enskilt bruk. Lagen erbjuder alltså huvudsakligen ett skydd mot farliga konsumentprodukter, varvid produkternas konsumentanknytning dock inte behöver vara särskilt stark som nedan närmare skall beröras.

För att lagen skall kunna tillämpas krävs att det kan påvisas ett visst tillhandahållande till konsumenter av varan eller tjänsten i fråga eller att det kan visas att sådant tillhandahållande kan förväntas. För produkter som redan vunnit spridning inom brukarkretsen lär det i allmänhet inte utgöra någon svårighet att konstatera om det sker något tillhandahållande till konsumenter eller inte.

I de fall en säkerhetsåtgärd övervägs mot en produkt redan innan den blivit spridd bland brukarna i nämnvärd omfattning får det göras en bedömning av vilken användning av den som kan förutses. Produktens karaktär och användningen av likartade produkter kan ge ledning för bedömningen. Den från tillverkar- och distributörshåll avsedda användningen av produkten bör däremot inte få någon avgörande betydelse. Den för lagens tillämplighet relevanta omständigheten är om produkten rent faktiskt tilldrar sig eller kan komma att tilldra sig konsumenternas intresse, oavsett vilken den från näringsidkarsidan tilltänkta målgruppen kan ha varit. Som exempel kan nämnas handverktyg avsedda för yrkesmän som används också för hobbyändamål eller av självbyggare.

Uttrycket "konsumenter för enskilt bruk" återfinns bl.a. i marknadsföringslagen, lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och konsumentköplagen. Formuleringen har en numera fast fixerad innebörd. Uttrycket innebär att det skall vara fråga om förvärv av privatpersoner för eget, privat bruk. T.ex. företags eller institutioners förvärv faller alltså utanför.

För lagens tillämpning räcker dock inte att det kan påvisas att åtminstone någon privatperson använder en ifrågasatt farlig produkt i hemmet, på fritiden eller i privatlivet i övrigt. För ingripande krävs att den privata användningen är av inte obetydlig omfattning. I detta krav ligger att det måste vara fråga om ett antal konsumenter som använder nyttigheten i fråga för enskilt ändamål. Antalet behöver emellertid inte vara särskilt stort. För att lagen skall kunna tillämpas på en vara eller en tjänst är det tillräckligt att konsumentanvändningen av den inte framstår som direkt ovanlig. Lagen kan då tillämpas på alla exemplar av varan eller tjänsten, oavsett om exemplaret används av en konsument eller av någon annan, exempelvis en yrkesutövare. Att ett säkerhetsingripande i vissa fall dock kan tänkas bli selektivt och sålunda ta sikte på att skydda endast en viss kategori av brukare kommer att närmare beröras i motiveringen till de särskilda formerna av säkerhetsåtgärder.

Vi har övervägt att i lagtexten använda ordet "konsumentprodukter" som en sammanfattande beteckning på de varor och tjänster som omfattas av lagen. I vissa paragrafer skulle en sådan terminologi medföra en avsevärd förenkling. När varor och tjänster skall behandlas för sig, går det emellertid ej att använda ordet, bl.a. därför att det är olämpligt att tala om överlåtelse av konsumentprodukter när man menar utförande av tjänster. För att undvika en vacklande terminologi används i stället konsekvent uttrycket "en vara eller en tjänst som avses i 1 § andra stycket".

2 § Vad som i denna lag sägs om tillhandahållande och överlåtelse av en vara gäller även erbjudande om och upplåtelse av nyttjanderätt till en vara.

Förevarande paragraf innehåller en bestämmelse som gör föreskrifterna i lagen angående tillhandahållande och överlåtelse av en vara tillämpliga också på erbjudande om och upplåtelse av nyttjanderätt till en vara. Bestämmelsen har visst mönster i 4 § tredje stycket MFL. Den torde inte kräva några ytterligare kommentarer.

3 § Ett åläggande eller ett förbud enligt denna lag får inte meddelas i den mån det i annan författning eller i beslut av myndighet har meddelats särskilda bestämmelser om varan eller tjänsten med samma ändamål som åläggandet eller förbudet skulle fylla.

Förevarande paragraf har mönster i 4 § tredje stycket MFL. Regeln anger vilken bestämmelse som skall tillämpas i fall, då flera bestämmelser med samma innebörd står till buds. Regeln har betydelse inte bara för vilken författning som blir tillämplig i ett visst fall utan också med avseende på vilket organ som blir beslutsinstans. Särskild betydelse får regeln för

tillämpningen av bestämmelsen i 5 § om säkerhetsinformation och bestämmelsen i 6 § om säljförbud. Den kan emellertid komma att aktualiseras också vid de andra former av säkerhetsåtgärder som produktsäkerhetslagen upptar.

På flera håll finns i specialförfattningar för skilda produktområden bestämmelser, som innebär att det bl.a. kan meddelas föreskrifter rörande märkning av produkter. Enligt 5 § läkemedelsförordningen (1962:701) kan sålunda socialstyrelsen meddela föreskrifter rörande bl.a. märkning av läkemedel. I livsmedelslagen (1971:511) stadgas i 13 § att färdigförpackat livsmedel skall vara märkt med bl.a. anvisningar om hur livsmedlet skall förvaras och uppgifter om beräknad hållbarhetstid, om denna är begränsad. Livsmedelsverket har befogenhet att meddela ytterligare bestämmelser om märkning. Föreskrifter om märkningsskyldighet finns också i 8 § lagen (1985:426) om kemiska produkter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om produktinformation avseende kemiska produkter. Lagen (1975:1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror innehåller föreskrifter om varningsmärkning.

Också vad gäller säljförbud finns på flera håll i specialförfattningarna bestämmelser, som gör det möjligt att förhindra vidare tillhandahållande av farliga produkter. Enligt läkemedelsförordningen (1962:701) gäller sålunda att läkemedel inte får försäljas utan att vara registrerat hos socialstyrelsen. Registrering av ett medel kan återkallas. Om så sker, inträder ett straffsanktionerat säljförbud. I livsmedelslagen (1971:511) stadgas i 16 § att livsmedel inte får saluhållas, om det kan antas vara otjänligt till människoföda. Livsmedelsverket har befogenhet att med stöd av detta lagrum förbjuda saluhållande av livsmedel. Motsvarande möjlighet att förhindra saluhållande av farliga produkter finns på elmaterielområdet. Rätt att försälja elektriska produkter är betingad av att produkterna är godkända av SEMKO.

Regeln i förevarande paragraf anger att bestämmelser av bl.a. angivet slag skall äga företräde framför bestämmelsen i 5 § om säkerhetsinformation och bestämmelsen i 6 § om säljförbud. Att t.ex. användningsförbud kan meddelas enligt viss annan lagstiftning — såsom är fallet på arbetsmiljöområdet — hindrar dock inte att ett säljförbud meddelas enligt produktsäkerhetslagen. Speciallagstiftningen har då en begränsad räckvidd och ett säljförbud får ett vidare ändamål än det speciallagstiftningen har.

Några direkta motsvarigheter till produktsäkerhetslagens regel om varningsinformation i 7 § och lagens regler om återkallelse i 8 och 9 §§, dvs. säkerhetsåtgärder beträffande produkter som redan nått brukarna, finns knappast i gällande rätt. En viss motsvarighet till återkallelseregleringen finns i den nya bilavgaslagen. För det fall att specialregleringarna skulle kompletteras med regler om varningsinformation eller om återkallelse blir emellertid den nu föreslagna regeln tillämplig även på dessa former av säkerhetsåtgärder.

Åläggande och förbud enligt produktsäkerhetslagen meddelas av marknadsdomstolen. I den mån möjlighet finns att meddela ålägganden

eller förbud av det slag som produktsäkerhetslagen reglerar enligt några andra bestämmelser i de produktorienterade specialförfattningarna kommer annat organ än marknadsdomstolen att bli beslutsinstans.

Marknadsdomstolens behörighet kan mycket väl vara endast delvis inskränkt. Ordningen enligt 3 § innebär således att domstolen i ett produktsäkerhetsärende kan vara förhindrad att meddela t.ex. ett åläggande att informera enligt 5 § eller ett förbud att vidare sälja en produkt enligt 6 § men oförhindrad att utfärda åläggande om varningsinformation eller återkallelse enligt 7—9 § för produkten i fråga. Det kan naturligtvis tänkas medföra vissa samordningsproblem. Vårt förslag att talan vid marknadsdomstolen skall få föras av konsumentombudsmannen endast efter framställning från vederbörande specialmyndighet — vi erinrar om att konsumentverket föreslås bli tillsynsmyndighet för icke specialreglerade produkter — är emellertid avsett att underlätta en samordning mellan de olika åtgärderna genom det sätt på vilket talan i marknadsdomstolen utformas.

4 § Konsumentverket utövar tillsyn över efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. En myndighet, som enligt annan lag eller författning har att utöva tillsyn över efterlevnaden av regler om produktsäkerhet i fråga om en vara eller en tjänst, är dock tillsynsmyndighet även beträffande efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, såvitt rör varan eller tjänsten.

En fråga om åläggande eller förbud enligt denna lag får alltid väckas hos konsumentverket. Om verket inte är tillsynsmyndighet beträffande den vara eller tjänst som frågan gäller, skall frågan överlämnas till tillsynsmyndigheten, såvida det inte är uppenbart att någon åtgärd inte behövs.

Paragrafen innehåller föreskrifter om vilka myndigheter som, frånsett konsumentombudsmannen och marknadsdomstolen, skall svara för tillämpningen av den av oss föreslagna lagen. Dessa myndigheter betecknas i lagtexten genomgående som tillsynsmyndigheter. Som föreslagits i den allmänna motiveringen, avsnitt 5.7.2, bör konsumentverket vara tillsynsmyndighet i fråga om sådana varor och tjänster som inte är specialreglerade med avseende på produktsäkerheten. Eftersom så många olika varuslag inte är specialreglerade torde det i de flesta fall bli konsumentverket som agerar som tillsynsmyndighet. En bestämmelse i ämnet tas därför upp redan i *första stycket* första meningen av förevarande paragraf. I andra meningen föreslås att en myndighet, som enligt annan lag eller författning har att utöva tillsyn över efterlevnaden av regler om produktsäkerhet i fråga om en vara eller en tjänst, är tillsynsmyndighet även beträffande efterlevnaden av produktsäkerhetslagen och av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, såvitt rör varan eller tjänsten. För dessa myndigheters del får den föreslagna lagen karaktär av komplement till annan, produktorienterad lagstiftning, som de redan har att tillämpa.

Exempel på myndigheter som sålunda skall tillämpa produktsäker-

hetslagen är socialstyrelsen, livsmedelsverket, trafiksäkerhetsverket, kemikalieinspektionen och statens energiverk. Om samtliga dessa gäller att de enligt skilda författningar, såsom läkemedelsförordningen (1962:701), livsmedelslagen (1971:511), fordonskungörelsen (1972:595), lagen (1985:426) om kemiska produkter samt lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, anförtrotts uppgiften att utöva tillsyn över produkter från säkerhetssynpunkt.

Förhållandena inom speciallagstiftningens ramar kan skifta från tid till annan. Produktsäkerhetslagen ansluter sig härvid till vad som vid varje tidpunkt gäller. Avgörande för frågan om vilken myndighet som i ett visst fall har att agera utifrån produktsäkerhetslagens regler blir vad den då gällande speciallagstiftningen anger beträffande tillsynsansvaret för varan eller tjänsten.

Tillsynsansvaret för varor och tjänster kan i vissa fall delas av flera myndigheter. Detta sammanhänger bl.a. med att myndigheter kan ansvara för olika aspekter eller funktioner hos en och samma nyttighet. Så kan t.ex. elsäkerheten hos en elektrisk artikel tänkas falla på en myndighet, medan en annan svarar för den mekaniska säkerheten hos artikeln. I sådana fall får tillsynen över tillämpningen av produktsäkerhetslagen utövas av den myndighet som ansvarar för den säkerhetsaspekt som defekten i fråga hänför sig till.

Ansvarsfördelningen mellan olika behöriga myndigheter kan i vissa fall kompliceras av att en defekt innefattar flera skilda säkerhetsaspekter. Själva funktionsuppdelningen mellan olika myndigheter kan också ibland vara oklar. Man kan då tala om en reell konkurrenssituation, som alltså finns inbyggd i speciallagstiftningen. Vi har övervägt att försöka undvika denna konkurrens genom att föreskriva att regeringen skulle få utfärda bestämmelser som direkt angav vilka myndigheter som skall utöva tillsynen i vissa fall. Att genomföra en sådan ordning skulle dock kräva mycket arbete, och det skulle ändå bli svårt att uppnå en fullständigt klar avgränsning. Vi har därför avstått från att lämna förslag till en fullmaktsregel för regeringen såvitt gäller myndighetsordningen.

Det behöver inte medföra några större olägenheter, om ibland flera myndigheter blir behöriga att ingripa. Några vidlyftiga parallella myndighetsförfaranden behöver knappast befaras. Det torde kunna förutsättas att om en behörig myndighet tagit upp en viss produktsäkerhetsfråga, annan eller andra i och för sig behöriga myndigheter avstår från att själva ta upp samma fråga till behandling. Om en säkerhetsfråga drivs därhän att det begärs att konsumentombudsmannen skall ansöka hos marknadsdomstolen om ett säkerhetsingripande, är det också han som ensam avgör om och på vad sätt saken skall föras till domstolen. Konsumentombudsmannen har då möjlighet att inhämta synpunkter från de myndigheter som han finner lämpliga.

Initiativ till att en fråga om ett säkerhetsingripande tas upp av tillsynsmyndigheterna kan tas av envar. Anmälningar om riskabla produkter kan komma från t.ex. företagarhåll men också från allmänheten eller från institutioner eller personer som i sin yrkesverksamhet blir varse

produktrisker, såsom poliser, sjukhuspersonal och brandmän. En fråga om säkerhetsingripande kan anhängiggöras hos myndigheterna såväl skriftligen som muntligen, t.ex. per telefon eller vid personligt besök. Några särskilda bestämmelser om anmälningsförfarandet behövs inte. Självfallet behöver tillsynsmyndigheten inte vidta några åtgärder med anledning av uppenbart ogrundade påpekanden.

Om någon, som önskar få en produktsäkerhetsfråga upptagen till bedömning, känner osäkerhet om till vilken myndighet frågan rätteligen hör, kan han enligt förslaget alltid vända sig till konsumentverket. Om i sådant fall frågan avser en vara eller en tjänst för vilken det enligt specialförfattningarna finns en särskild tillsynsmyndighet, skall frågan av verket överlämnas till denna myndighet, om det inte är uppenbart att anmälan är ogrundad. Bestämmelser härom tas upp i *andra stycket* av förevarande paragraf. I den nya förvaltningslagen (1986:223) finns en bestämmelse om att, ifall någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, denna bör hjälpa honom till rätta på lämpligt sätt. De av oss här föreslagna bestämmelserna skulle i och för sig kunna tas in i instruktionen för konsumentverket. Från informationssynpunkt är det dock lämpligare att de ges i själva lagen.

Åläggande om säkerhetsinformation

5 § Tillhandahåller en näringsidkare en vara eller en tjänst som avses i 1 § andra stycket utan att lämna information som har särskild betydelse för att förebygga att varan eller tjänsten orsakar skada på person eller egendom, kan marknadsdomstolen ålägga honom att lämna sådan information, när han i fortsättningen tillhandahåller varan eller tjänsten.

Ett åläggande enligt första stycket får innehålla att informationen skall

1. lämnas genom märkning på varan eller den egendom som tjänsten avser eller i bruksanvisning som medföljer varan eller egendomen,
2. tillhandahållas i annan form på säljställen eller
3. lämnas i annonser eller andra framställningar som näringsidkaren använder vid marknadsföringen.

I förevarande paragraf regleras den första av de säkerhetsåtgärder som lagen upptar och som syftar till att förebygga att varor och tjänster orsakar skada på person eller egendom. Bestämmelserna bygger i stor utsträckning på 3 § MFL, som innebär att näringsidkare som underlåter att vid marknadsföring av nyttigheter lämna information som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt av marknadsdomstolen kan åläggas att lämna sådan information. Regeln i 3 § MFL tar sikte på all slags information, som kan vara av intresse för konsumenterna. Information som rör produktsäkerhet har emellertid så nära samband med övriga frågor som enligt vårt förslag skall behandlas i produktsäkerhetslagen att sådan information bör regleras i sistnämnda lag. Vårt förslag har ett vidare tillämpningsområde än bestämmelserna i 3 § MFL, eftersom det omfattar varor och tjänster som tillhandahålls även andra än konsumen-

ter, under förutsättning att också konsumenter använder produkten i inte obetydlig omfattning.

Om en näringsidkare tillhandahåller en vara eller en tjänst som avses i 1 § andra stycket utan att lämna information som har särskild betydelse för att förebygga att varan eller tjänsten orsakar skada på person eller egendom, kan han enligt *första stycket* i förevarande paragraf av marknadsdomstolen åläggas att lämna sådan information, när han i fortsättningen tillhandahåller varan eller tjänsten. Bestämmelsen är tillämplig på varje näringsidkare, oavsett i vilket säljled han verkar, som tillhandahåller varor och tjänster. Såväl tillverkare/importörer som grossister och detaljister kan alltså meddelas åläggande om säkerhetsinformation. Säkerhetsinformationen skall dock avse den slutliga brukarens handhavande av produkten, inte mellanliggande säljleds befattning med den.

Begreppet näringsidkare har i lagen samma innebörd som det överlag har inom marknads- och konsumenträtten. Med näringsidkare avses sålunda envar som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art. Såväl juridiska som fysiska personer kan vara näringsidkare. Kravet på att en verksamhet måste vara yrkesmässig är inte särskilt strängt. Även verksamhet som bedrivs på en persons fritid kan sålunda anses som yrkesmässig, om den uppvisar ett visst mått av varaktighet. Verksamheten behöver inte drivas i vinstsyfte. Ideella föreningar, som driver ekonomisk verksamhet för att främja t.ex. välgörenhet eller kultur, kan vara att bedöma som näringsidkare. Statliga eller kommunala bolag eller andra organ — såsom de statliga affärsverken — vilka driver ekonomisk verksamhet räknas också som näringsidkare.

För ingripande mot en näringsidkare krävs att han tillhandahåller en vara eller en tjänst som avses i 1 § andra stycket, dvs. har karaktären av konsumentprodukt. Som framgår av 2 § gäller vad som sägs om tillhandahållande av varor även erbjudande av nyttjanderätt till varor. För att regeln skall bli tillämplig krävs inte att utbjudandet lett till något avslut. Man kan alltså redan innan någon ännu förvärvat en vara eller en tjänst ålägga en näringsidkare att lämna säkerhetsinformation om varan eller tjänsten.

Tillhandahållandet av varor eller tjänster på marknaden sker ju i allmänhet mot ersättning. Regeln omfattar emellertid också — till skillnad från 3 § MFL — tillhandahållande av varor eller tjänster utan att det begärs ersättning för dem. Distribution av t.ex. farliga reklampresenter eller erbjudanden om kostnadsfria reparationer i reklamsyfte faller således under stadgandet. Ett genomgående krav för att informationsregeln skall bli tillämplig är emellertid att tillhandahållandet av en vara eller en tjänst sker inom ramen för en näringsidkares näringsverksamhet. Transaktioner utanför näringsverksamhet faller alltså inte inom regelns tillämpningsområde, även om de skulle företas av näringsidkare.

Som nämnts kan åläggande meddelas varje näringsidkare som tillhandahåller en vara eller en tjänst, oavsett i vilket säljled han verkar. För en viss vara eller tjänst, som tillhandahålls utan erforderlig information, kan därför ett stort antal näringsidkare komma i fråga för åläggande. Av

praktiska skäl måste emellertid åläggandet riktas mot en mindre krets av näringsidkare, kanske endast någon eller några få. Spörsmålet behandlas mer ingående i motiveringen till 12 §.

Förutsättningen för åläggande att lämna säkerhetsinformation avseende en vara eller en tjänst är en underlåtelse från näringsidkarens sida att lämna information, som har särskild betydelse för att förebygga att varan eller tjänsten orsakar skada på person eller egendom. Utgångspunkten är alltså att näringsidkare förutsätts lämna sådan information om sina produkter som ter sig tillfredsställande från säkerhetssynpunkt.

Säkerhetsinformation bör innehålla upplysning om den risk användningen av produkten kan föra med sig, i vilka situationer risken aktualiseras och vilka skador som kan uppstå. Den kan dock i vissa fall vara helt kortfattad, t.ex. "Varning!" Eldfarlig!". Vidare bör informationen innehålla anvisningar till skydd mot skador. Sådana kan avse hanteringen av produkten, rekommendationer att undvika vissa beteenden vid användningen av den, råd vad gäller skötseln eller förvaringen och rekommendationer att anskaffa viss skyddsutrustning. Ett genomgående krav är att anvisningarna inte får ställa alltför stora krav på dem som skall begagna produkten. De rekommenderade åtgärderna eller förhållningssätten måste ligga inom ramen för vad gemene man kan förutsättas klara. Om skaderiskerna är sådana att faran svårligen kan bemästras med hjälp av säkerhetsinformation utgör säljförbud enligt 6 § en alternativ åtgärd.

Vid tillkomsten av 3 § MFL (prop. 1975/76:34) förutsattes att den närmare bestämningen av innebörden i informationskravet i hög grad skulle komma att ske genom riktlinjer, som skulle meddelas av konsumentverket. Riktlinjer skulle alltså enligt förarbetena normalt ligga till grund för marknadsdomstolens bedömning av informationsärenden. Åligganden skulle dock kunna utfärdas av domstolen även om riktlinjer saknades. Konsumentverket har utfärdat riktlinjer med krav på varningsmärkning för rullbräden, hobbylim m.m.

Som framgår av prop. 1984/85:213 med förslag till ändring i marknadsföringslagen läggs i den nutida konsumentpolitiken större vikt än tidigare vid näringslivets egenåtgärder för att lösa konsumentproblem (anförda prop. s. 23 ff). Systemet med riktlinjer utfärdade av konsumentverket behålls (s. 15 ff). Ett påtagligt vidgat område för näringslivets egenåtgärder skapar ett ökat utrymme för konsumentverket att omfördela resurser till de särskilt prioriterade områdena (s. 27).

Konsumentverket bör även i fortsättningen utfärda riktlinjer för vad som enligt produktsäkerhetslagen skall krävas med avseende på säkerhetsinformation vid tillhandahållande av varor och tjänster. Det kan dock förutses att en stark prioritering blir nödvändig till särskilt viktiga varu- och tjänstegrupper. Saknas riktlinjer får marknadsdomstolen avgöra frågor om produktsäkerhet på grundval av parternas argumentering i det enskilda fallet. Avsaknaden av riktlinjer hindrar självfallet inte att en aktuell informationsfråga förs till marknadsdomstolen för avgörande.

Säkerhetsinformation bör lämnas inte endast vid speciellt uttalade behov eller i fall, som är särskilt allvarliga. Det krävs betydligt mindre för

ingripande enligt förevarande paragraf än när det gäller att meddela åläggande om varningsinformation enligt 7 §. Information skall tillhandahållas så snart ett inte helt obetydligt behov föreligger och inte bara i sådana fall som är särskilt allvarliga. Nivån på informationskravet enligt produktsäkerhetslagen blir således densamma som enligt 3 § MFL i dess nu gällande lydelse, såvitt den avser produktsäkerhet (jfr prop. 1975/76:34 s. 126).

Det anförda betyder att marknadsdomstolens avgöranden av sådana ärenden enligt 3 § MFL som rör säkerhetsinformation får direkt relevans för tillämpningen av den förevarande lagregeln. Det bör framhållas att praxis på detta område är sparsam. Exempel finns dock, såsom avgörandet i ärendet MD 1979:24, KO mot Don George AB, angående viss informationsskyldighet avseende säkerhet vid marknadsföring av rullbräden.

Enligt 3 § MFL kan informationsåläggande meddelas inte endast näringsidkare utan också anställda hos näringsidkare och andra, som handlar på näringsidkares vägnar. Bestämmelsen, som har motsvarighet även i 2 och 4 §§ MFL, har sin upprinnelse i föreskriften om otillbörlig marknadsföring i äldre marknadsföringslagen. I det sammanhanget torde den ha en avsevärd betydelse, t.ex. i fråga om reklambyråer som en näringsidkare använder för sin marknadsföring. I produktsäkerhetslagen synes en motsvarande bestämmelse inte ha någon praktisk betydelse. Det är självklart att näringsidkare får svara för sina anställdas göranden och låtanden, om han meddelats förbud eller åläggande enligt lagen. När det gäller medverkan av andra näringsidkare fyller en sådan regel knappast någon funktion med avseende på säkerhetsinformation och säljförbud. Vad gäller varningsinformation och återkallelse finns möjlighet att meddela dem särskilda ålägganden enligt 12 § tredje stycket. Vi har därför inte i lagen upptagit någon motsvarighet till nämnda bestämmelse i marknadsföringslagen.

Avgörande för att säkerhetsinformation verkligen får den avsedda effekten att förebygga skadefall är givetvis att förvärvarna bereds tillfälle ta del av informationen. I *andra stycket* anges hur säkerhetsinformation kan lämnas. Åläggande enligt första stycket får innehålla att informationen skall lämnas genom märkning på varan eller den egendom som tjänsten avser eller i bruksanvisning som medföljer varan eller egendomen eller tillhandahållas i annan form på säljställen eller lämnas i annonser eller andra framställningar som näringsidkaren använder i sin marknadsföring.

En effektiv form för säkerhetsinformation kan vara att märka varor eller egendom, som varit föremål för t.ex. reparation, med varningar och anvisningar för lämpligt handhavande av produkten. Märkningen kan åsättas själva produkten eller dess förpackning. Vid bestämmande av placeringen av märkningen bör tillses att den lätt blir uppmärksammad. Produktens utformning och karaktär lär ofta få betydelse för hur märkningen kan gestalta sig. Också innehållet och utformningen av själva informationsbudskapet kan påverkas av de faktiska förutsättningarna för märkning.

En metod för säkerhetsinformation som är nära jämförbar med märkning är att lämna den i bruksanvisning som medföljer varan eller egendom som tjänsten avser. Ett sådant förfaringssätt synes vara så praktiskt att vi funnit lämpligt att ange den möjligheten i lagtexten. Vi vill dock påpeka att när det gäller såväl märkning på förpackningen som bruksanvisningar risk alltid finns att förpackningen eller bruksanvisningen försvinner och att den säkerhetsinformation som förmedlades av densamma glöms bort. Märkning direkt på produkten ger större möjlighet att informationen bevaras för framtiden.

Märkning kan ibland vara utesluten, t.ex. vid vissa slag av tjänster, eller mindre lämplig, såsom då det krävs ett förhållandevis omfattande informationsinnehåll. Informationen kan då överföras i annan form på det ställe där produkten tillhandahålls. Möjliga informationssätt är därvid faktablad som tillhandahålls kunden eller muntlig information genom säljpersonalens försorg. Ytterligare andra tillvägagångssätt kan tänkas.

Informationen skall lämnas på säljstället, dvs. på det ställe där varan eller tjänsten tillhandahålls. Med säljställe avses inte bara fasta butiker och permanenta serviceställen utan också mer tillfälliga platser, där produkter tillhandahålls, som exempelvis marknads- och gatustånd. Vid hemförsäljning utgör varje presumtiv kunds bostad ett sådant ställe.

Ytterligare en kommunikationsväg, som kan tillgripas, är att förmedla informationen i annonser eller andra framställningar, som näringsidkaren använder vid sin marknadsföring av nyttigheten i fråga. Som regel torde ingripanden beträffande information i sådana medier avse att motverka otillbörlig marknadsföring. Det finns dock en möjlighet att sprida säkerhetsinformation genom annonser i tidningar, tidskrifter eller andra annonsorgan. Med uttrycket andra framställningar avses bl.a. sådant som affischer, massdistribuerad direktreklam och reklamfilmer. Föreskrifter om säkerhetsinformation kan också gälla vid utskick av t.ex. säljbrev till en presumtiv kundkrets. Ibland är det tillverkaren som tar fram marknadsföringsmaterial åt sina återförsäljare. Eftersom såväl tillverkaren som återförsäljaren tillhandahåller produkten i fråga, kan åläggande om säkerhetsinformation riktas mot dem båda. Såvitt angår marknadsföringen får dock åläggandet riktas mot återförsäljaren, om det är han som utåt svarar för denna.

Det är att märka att informationsskyldigheten enligt 5 § inte är ovillkorlig utan betingad av att näringsidkaren fortsätter att tillhandahålla en produkt som befunnits kräva viss säkerhetsinformation. För det fall en näringsidkare, som ålagts att för viss produkt lämna säkerhetsinformation, väljer att inte vidare tillhandahålla produkten, bortfaller sålunda informationsskyldigheten. Och om näringsidkaren ålagts att i annonser för en viss produkt införa viss information, bortfaller också denna informationsskyldighet i den mån näringsidkaren beslutar sig för att inte vidare annonsera produkten. Ett åläggande enligt den förevarande informationsregeln — i motsats till ett åläggande enligt 7 § om varningsinformation — kan således inte innebära att en näringsidkare direkt åläggs att

t.ex. annonsera. Av detta följer bl.a. att ett åläggande ofta bör omfatta flera informationsåtgärder, såsom såväl märkning av produkter som varningstext i annonser för dem.

Ålägganden om säkerhetsinformation blir i allmänhet generella. Det betyder att en näringsidkare oavsett vilken kategori av förvärvare han vänder sig till har att lämna information om skaderiskerna. Fall kan emellertid tänkas, då endast vissa brukare inom en användarkrets har behov av riskupplysningar och anvisningar för hur man kan undgå skador. Så kan t.ex. för en viss vara lekmän behöva särskild säkerhetsinformation, medan yrkesmän inte har något behov av den. Det är i så fall endast för lekmännen som informationen är av särskild betydelse. På grund härav kan marknadsdomstolens åläggande gå ut på att information skall lämnas till just den krets, som behöver den. Möjligheterna att rent faktiskt genomföra en selektiv informationsspridning varierar dock.

I vissa fall kan marknadsföringen av en nyttighet ske genom helt skilda kanaler, beroende på vilken kundkrets man vänder sig till. I en sådan situation kan t.ex. märkningsföreskrifter eller ålägganden att i annan form lämna information på säljstället avse endast viss eller vissa bestämda säljkanaler eller distributionsformer. Också då annonser eller andra marknadsföringsframställningar används för informationsöverföring kan informationen i viss mån lämnas selektivt. Så kan t.ex. informationsskyldigheten bestämmas gälla endast vid annonsering i vissa, särskilda annonsorgan, som företrädesvis vänder sig till en grupp av människor vilka kan anses ha ett särskilt informationsbehov beträffande produkten.

Säljförbud m.m.

6 § Tillhandahåller en näringsidkare en vara eller en tjänst som avses i 1 § andra stycket och medför varan eller tjänsten särskild risk för skada på person eller egendom, kan marknadsdomstolen förbjuda honom att fortsätta därmed.

Bestämmelsen i förevarande paragraf har mönster i 4 § MFL. Liksom 5 § är bestämmelsen tillämplig på varje näringsidkare, oavsett i vilket säljled han verkar, som tillhandahåller varor och tjänster. Den skillnaden gäller dock, att medan säkerhetsinformation skall rikta sig till den slutlige brukaren, ett säljförbud kan avse tillhandahållande även till andra näringsidkare, under förutsättning att fråga är om en konsumentprodukt. Det får dock förutsättas att förbudet krävs för att hindra produkten från att nå de slutliga brukarna.

I motiveringen till 5 § kommenteras begreppet näringsidkare. Även beträffande innebörden av begreppet tillhandahålla hänvisas till motiveringen till 5 §.

Säljförbud enligt stadgandet blir i allmänhet generella och absoluta. Det betyder att näringsidkare förbjuds att över huvud vidare tillhandahålla den farliga varan eller tjänsten. Förbudet blir då ovillkorligt och förhindrar vidare distribution till samtliga tänkbara köpare eller förvärvare.

Paragrafen lämnar dock möjlighet för marknadsdomstolen att meddela partiella säljförbud. Att så får ske följer av att en förutsättning för säljförbud är att varan eller tjänsten medför särskild risk för skada. Om sådan skaderisk inte föreligger när en viss kategori av brukare, t.ex. yrkesmän, använder produkten, skall förbudet avgränsas i motsvarande mån, om det är möjligt. Partiella säljförbud ställer dock stora krav på formuleringen av förbudsmeningen, särskilt i den mån de riktar sig till andra näringsidkare än detaljister. Problemet har behandlats ingående i prop. 1984/85:213 med förslag till ändring i marknadsföringslagen i samband med att 4 § andra stycket i lagen gjordes tillämpligt på tillverkare, importörer och andra som tillhandahåller näringsidkare nyttigheter för vidare distribution till konsumenter. Vad som där sägs (s. 73—79) äger giltighet också med avseende på partiella säljförbud enligt förevarande lagregel.

Den föreslagna bestämmelsen ger också en möjlighet att meddela villkorade förbud utan att det är fråga om att skydda endast en bestämd krets av brukare. Man kan således tänka sig att behov skulle kunna uppstå av att förbjuda fortsatt tillhandahållande av en produkt, såvida den inte är försedd med en säkerhetsanordning av visst slag. Även i fall av s.k. instruktionsfel kan villkorade säljförbud te sig motiverade, t.ex. i form av förbud mot fortsatt tillhandahållande av en vara utan att den är försedd med tydliga anvisningar för handhavandet av den. Beträffande just instruktionsfel bör dock observeras att ålägganden om säkerhetsinformation enligt 5 § i vårt förslag är att föredra framför villkorade säljförbud.

Vad angår frågan om mot vilken eller vilka näringsidkare ett säljförbud skall riktas uppkommer liknande problem som i fråga om åläggande om säkerhetsinformation enligt 5 §. Spörsmålet behandlas mer ingående i motiveringen till 12 §.

Förutsättningen för förbud mot fortsatt tillhandahållande av en vara eller en tjänst är att den medför särskild risk för skada på person eller egendom. Rekvisitet, som återfinns i 4 § marknadsföringslagen, innefattar två skilda led — risk och skada.

Med risk avses sannolikheten för att något skall inträffa, medan skada tar sikte på effekten av att något inträffar. Båda dessa led kan var för sig kvalificeras, alltså förses med bestämningar av olika slag. Den totala fara som en viss nyttighet medför kan karaktäriseras genom en kombination av de två leden med bestämda kvalificeringar av dem. En nyttighet kan sålunda medföra t.ex. en ansenlig risk för allvarlig skada eller en liten risk för obetydliga skador. I det förra fallet är den totala faran stor, i det senare liten.

I teoretiska framställningar avseende riskbedömningar eller riskanalyser väger man bl.a. samman sannolikheten för att en skada skall inträffa och storleken av förväntad skada. Man arbetar då ofta med matematiska formler och kan på så vis räkna fram vissa risktal. Risktalet kan vid en sådan vägning bli detsamma vid liten sannolikhet för dödsfall och stor sannolikhet för en obetydlig skada som t.ex. ett stukat finger.

Den risknivå som avses med uttrycket särskild risk för skada överens-

stämmer med den som gäller enligt 4 § MFL. Innebörden i farerekvisitet (jfr prop. 1975/76:34 s. 101, 102 och 128) är att såväl riskerna som de befarade skadeverkningarna skall vara av viss betydenhet. Risken skall vara så betydande att ett förbud inte uppenbarligen är ett alltför långtgående ingrepp. Risker för dödsfall eller allvarlig personskada bör alltid föranleda ingripande, under förutsättning att ett sådant kan antas få någon praktisk effekt. Däremot kan risk för rent bagatellartade personskador motivera säljförbud bara om skadorna kan antas bli mycket frekventa. I fråga om sakskador kan en rent ekonomisk avvägning göras mellan nyttan av och kostnaden som följer med ett förbud. Säljförbud kan inte heller komma i fråga för produkter som — fastän farliga — samhället får anses ha godtagit. Eftersom risknivån enligt 6 § produktsäkerhetslagen är densamma som enligt 4 § MFL får marknadsdomstolens avgöranden enligt det senare lagrummet direkt relevans för uttolkningen av farerekvisitet i 6 §. Avgöranden enligt 6 § produktsäkerhetslagen bör alltså kunna bygga på marknadsdomstolens praxis i säljförbudsärenden.

Enligt 4 § MFL är det en förutsättning för förbud att produkten "på grund av sina egenskaper" medför särskild risk för skada. Det har ansetts att bestämmelsen därmed främst omfattar konstruktionsfel. Som anförs i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.1.6) anser vi att den nu föreslagna lagen bör omfatta alla typer av defekter. Någon begränsning till endast vissa typer av fel gäller alltså inte för bestämmelsen om säljförbud.

Åläggande om varningsinformation

> 7 § Har en näringsidkare överlåtit en vara eller utfört en tjänst som avses i 1 § andra stycket och medför varan eller tjänsten särskild risk för skada på person eller egendom, kan marknadsdomstolen ålägga honom att informera dem som innehar varan eller åt vilka tjänsten utförts eller som innehar den egendom som tjänsten avsett om skaderisken och om hur den skall förebyggas.
>
> Informationen skall lämnas på sådant sätt att den kan antas komma till de berördas kännedom, såsom genom personliga meddelanden till dem som skall ha informationen eller i annonser eller andra framställningar som näringsidkare använder vid marknadsföring. Informationen skall lämnas i en med hänsyn till behovet av att förebygga skadefall skälig omfattning.

I förevarande paragraf regleras frågan om varningsinformation. Sådan information syftar till att skydda dem som redan förvärvat en farlig produkt. Genom varningsinformation kan de som i första hand utsätts för skaderisker varnas för riskerna och få upplysningar om hur skador kan förebyggas. Denna typ av information skiljer sig sålunda från den säkerhetsinformation som mer regelmässigt skall lämnas i samband med distribution av varor och tjänster och som behandlas i 5 §.

Bestämmelsen i *första stycket* är — liksom bestämmelserna i 5 och 6 §§ — tillämplig på varje näringsidkare oavsett säljled. Innebörden i begreppet näringsidkare har behandlats i motiveringen till 5 §. För att åläggande om varningsinformation skall kunna meddelas krävs att en näringsidkare överlåtit en vara eller utfört en tjänst. Med överlåtelse jämställs

enligt 2 § upplåtelse av nyttjanderätt. Till skillnad från vad som gäller om åläggande om säkerhetsinformation enligt 5 § och säljförbud enligt 6 § fordras alltså att åtminstone något avslut kommit till stånd. Har en näringsidkare en vara i sitt lager, utan att han ännu hunnit överlåta ett enda exemplar, kan han inte åläggas att genom varningsinformation undanröja skaderisker som andra näringsidkare orsakat.

Liksom vid åläggande om säkerhetsinformation och säljförbud behöver överlåtelsen av en vara eller utförandet av en tjänst inte ha skett mot ersättning. Även kostnadsfria prestationer från en näringsidkares sida, såsom reklamgåvor, kan föranleda åläggande om varningsinformation. Överlåtelsen eller utförandet måste dock alltid ha skett i näringsverksamhet.

Varje näringsidkare som överlåtit en farlig vara eller utfört en farlig tjänst kan meddelas åläggande att informera. I praktiken måste dock åläggandet riktas mot någon eller några näringsidkare. Vägledning för hur valet bör göras lämnas i 12 § och i motiveringen till detta stadgande.

Vad som i motiveringen till 6 § sägs om innebörden i uttrycket särskild risk för skada gäller i lika mån vid tillämpningen av den nu föreslagna regeln.

Om varningsinformationen avser en vara skall informationen i första hand lämnas till varuinnehavarna. För det fall det är en tjänst, som ingripandet avser, skall informationen tillställas dem som fått tjänsten utförd åt sig eller dem som innehar den egendom som tjänsten — t.ex. en reparation — avsett.

Bestämmelsen innebär emellertid att varje innehavare av produkten i fråga såvitt möjligt skall tillställas informationen. Det betyder att även de som innehar t.ex. en vara endast i avsikt att vidareförsälja den skall informeras. Bakgrunden till denna ordning är önskvärdheten av att också återförsäljare i olika led blir informerade om de skaderisker som deras produkter medför, inte minst för att de inte omedvetna om skaderisken skall sälja dem vidare till konsumenter.

Information skall lämnas om skaderisken och om hur den skall förebyggas. Riskupplysningen måste vara tydlig och bör omfatta information om defektens art och karaktär, i vilka situationer risken aktualiseras och vilka skador som kan uppstå.

Exempel på tänkbara anvisningar till skydd mot skador är liksom vid säkerhetsinformation enligt 5 § föreskrifter beträffande hanteringen av en farlig produkt, rekommendationer att undvika vissa beteenden vid användningen av den, råd om skötseln eller förvaringen och rekommendationer att anskaffa viss skyddsutrustning. Varningsinformation kan vidare innebära att brukarna instrueras om hur själva skaderisken kan undanröjas, dvs. hur defekten hos produkten kan elimineras. Ett genomgående krav är att anvisningarna inte får ställa alltför stora krav på brukarna. De rekommenderade åtgärderna eller förhållningssätten måste ligga inom ramen för vad gemene man kan förutsättas klara. Om brukarna inte på egen hand kan förebygga risken, bör åläggande om återkallelse meddelas.

Andra stycket anger hur, alltså på vilket sätt och i vilken omfattning varningsinformation skall lämnas. Första meningen i andra stycket reglerar sättet för informationslämnandet. Där anges vad som bör vara avgörande vid valet av informationsvägar och ges konkreta exempel på vilka informationskanaler, som kan komma i fråga. Det grundläggande kravet vid valet av informationssätt är att den nödvändiga varningsinformationen så långt möjligt verkligen når fram till dem som skall informeras. I regeln anges sålunda att information skall lämnas på sådant sätt att den kan antas komma till de berördas kännedom.

Regeln upptar två huvudalternativ för informationsspridningen. Det ena är en individuellt inriktad information, som innebär att det utgår direktadresserade meddelanden till var och en, som skall ha informationen. Det andra huvudalternativet har en mer generell inriktning. Informationen lämnas genom vad som kan kallas marknadsföringsåtgärder.

Den individuella informationen kan lämnas muntligen eller skriftligen. Kombinationer av det muntliga och det skriftliga tillvägagångssättet kan också tänkas. Så kan t.ex. utskick av brev till de berörda följas upp av telefonsamtal.

Individuell information kan i viss utsträckning anpassas till mottagarens förmåga att tillgodogöra sig budskapet. Varningsinformationen kan i allmänhet också antas få en större genomslagskraft, då den förmedlas direkt och individuellt. En individuellt inriktad informationsinsats är därför ofta att föredra. Ordningen förutsätter dock kunskap om vilka som förvärvat produkten och var de finns.

Det andra huvudalternativet, som kan tillgripas då en individuell information inte är möjlig, bygger på gängse marknadsföringsåtgärder. Näringsidkarna får därvid lita till kommunikationsvägar, som de normalt använder vid marknadsföring av produkter.

Ordningen innebär att varningsinformationen sprids genom annonser i tidningar, tidskrifter och andra annonsorgan. Även massförsändelser, "direktreklam", liksom butiksskyltning kan komma i fråga. Andra marknadsföringsframställningar såsom film och olika former av "skyltreklam" kan också tillgripas. Över huvud står alla kommunikationsvägar, som används i marknadsföringssammanhang, öppna för informationslämnande enligt 7 §. Regeln utesluter sålunda inte att försök görs att sprida varningsinformation genom utnyttjande av den allmänna nyhetsförmedlingen i tidningar, radio och TV. Frågor om förhållandet mellan den föreslagna ordningen och tryckfriheten har vi behandlat i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.3.1). Det bör uppmärksammas att i motsats till vad som gäller om säkerhetsinformation enligt 5 § en informationsskyldighet enligt 7 § är ovillkorlig. Detta gäller också om information via massmedier. Skaderisken har ju redan uppkommit genom att den farliga produkten nått brukarkretsen och näringsidkaren kan inte längre förebygga den enbart genom att upphöra med försäljningen.

Informationsspridning i form av nyhetsförmedling via de allmänna nyhetsorganen kan inte framtvingas utan blir beroende av nyhetsvärderingen hos varje enskilt organ. Ingenting hindrar emellertid att, då så ter

sig lämpligt, en näringsidkare t.ex. åläggs att tillställa massmedia pressmeddelanden med varningsbudskapet. En sådan åtgärd kan utgöra ett värdefullt komplement till andra spridningsformer.

Över huvud bör alla till buds stående medel för information kunna utnyttjas. Det väsentliga är att varningsinformationen verkligen kommer de berörda till del och leder till att skadefall förebyggs. En viktig faktor för att uppnå det eftersträvade resultatet är att så långt möjligt styra informationen mot den aktuella målgruppen.

Enligt andra meningen i andra stycket skall informationen lämnas i en med hänsyn till behovet av att förebygga skadefall skälig omfattning. Omfattningen av informationen blir beroende av bl.a. skaderiskens art, sammansättningen och storleken av den hotade brukarkretsen och vilka informationsvägar som står till buds. Samtidigt måste beaktas att vissa typer av information, t.ex. annonser i dagstidningarna, är mycket kostsamma. En rimlighetsavvägning måste göras mellan nyttan av informationen och kostnaderna för densamma. En stor fara motiverar omfattande information, även om kostnaderna blir betydande, men i de flesta fall torde det gå att finna en informationsnivå som med god skadeförebyggande effekt medför en rimlig ekonomisk belastning för näringsidkaren. Omfattningen av informationen är således en fråga som får bedömas från fall till fall med hänsyn till vad som krävs för att förebygga skador och till näringsidkarens möjligheter. Det bör tilläggas att enligt vad vi erfarit det framdeles torde kunna bli möjligt att försäkra kostnadsrisker av förevarande art. Informationskostnaderna kan då slås ut på ett försäkringskollektiv och frågan om kostnadsbelastningen på den enskilde näringsidkaren ställs mera sällan på sin spets. Den näringsidkare som utan fog underlåtit att skaffa sig försäkringsskydd får dock i så fall stå sitt kast.

Fall kan tänkas, då endast vissa brukare inom en användarkrets har behov av riskupplysningar och anvisningar för hur man skall bete sig för att undgå skador. Så kan t.ex. för en viss produkt lekmän behöva särskild varningsinformation, medan yrkesmän inte har något behov av det.

Paragrafen ger möjlighet att meddela selektiva varningsålägganden, så att t.ex. endast vissa varuinnehavare behöver informeras. Det följer av kravet att produkten skall medföra en särskild risk för skada och av bestämmelsen om att informationen skall lämnas i en med hänsyn till behovet av att förebygga skadefall skälig omfattning. De praktiska möjligheterna att genomföra selektiva informationskampanjer kan dock vara begränsade. Informationen bör, om möjligt, rikta sig till just dem som skall ha informationen. En individuell information genom muntliga eller skriftliga meddelanden kan vara en framkomlig väg. Också då annonser eller andra marknadsföringsframställningar används för information kan den i viss mån lämnas selektivt. Så kan man t.ex. genom ett urval av annonsorgan åstadkomma att viss information företrädesvis kommer en speciell grupp av nyttighetshavare till del.

Det är marknadsdomstolen som har att meddela ålägganden om varningsinformation enligt 7 §. Beslutet skall innefatta åläggande för näringsidkaren att för viss vara eller tjänst lämna information med visst

innehåll och av viss omfattning. Som regel torde det, när en fråga drivits till marknadsdomstolen, gälla motsträviga näringsidkare och det kan då vara nödvändigt att utforma åläggandet i detalj. Ett sådant åläggande får då anvisa ett bestämt innehåll avseende den skaderisk varan eller tjänsten medför och hur skaderisken i fråga skall förebyggas samt därtill klart ange till vilka informationen skall lämnas. Åläggandet får vidare omfatta tydliga anvisningar om den omfattning i vilken informationen skall ges samt i vilka former informationsspridningen skall ske. Ibland kan emellertid tvisten i marknadsdomstolen bero på oenighet mellan näringsidkaren och myndigheterna om vad lagen kräver av honom medan det inte råder någon tvekan om att han lojalt kommer att rätta sig efter domstolens avgörande. I sådant fall bör åläggandet kunna utformas mer allmänt och snarare anknyta till lagens ordalydelse. Särskilt i fråga om information genom marknadsföringsåtgärder kan näringsidkaren ha bättre förutsättningar än marknadsdomstolen att bedöma hur sådan skall utformas för att få största möjliga effekt. Ett sådant allmänt hållet åläggande torde i regel inte böra förenas med vite. Om tillsynsmyndigheten inte anser att näringsidkaren gör vad han bör göra får frågan om mer detaljerat utformade föreskrifter bringas under marknadsdomstolens prövning med stöd av den föreslagna bestämmelsen i 20 §.

Vi föreslår vidare att marknadsdomstolen skall kunna meddela en form av mellandom beträffande frågor huruvida det föreligger särskild risk för skada på person eller egendom. Vi hänvisar i den delen till motiveringen till vårt förslag om ändring i lagen om marknadsdomstol m.m.

Åläggande om återkallelse

8 § Har en näringsidkare överlåtit en vara som avses i 1 § andra stycket och medför varan särskild risk för skada på person, kan marknadsdomstolen ålägga honom att i en med hänsyn till behovet av att förebygga skadefall skälig omfattning återkalla varan från dem som innehar varan för att bruka den genom att

1. avhjälpa det fel som skaderisken hänför sig till (rättelse),
2. ta tillbaka varan och leverera en annan, felfri vara av samma eller motsvarande slag (utbyte) eller
3. ta tillbaka varan och lämna ersättning för den (återgång).

Åläggandet skall innefatta skyldighet för näringsidkaren att lämna innehavarna ett med bestämda villkor förenat erbjudande att vidta åtgärden. Villkoren skall bestämmas så att erbjudandet kan förväntas bli godtaget av dem till vilka det lämnas. Erbjudandet skall fullgöras utan väsentlig kostnad eller olägenhet för dem som utnyttjar det. Rättelse och utbyte skall ske inom skälig tid. Vid återgång skall ersättningen för det återlämnade svara mot återanskaffningskostnaden för en ny vara av samma eller motsvarande slag. Finns särskilda skäl till det, får avdrag göras för den nytta som innehavarna av varan kan anses ha haft.

Om det av särskilda skäl krävs för att hindra att sådana exemplar av en vara som tagits tillbaka i samband med utbyte eller återgång orsakar allvarlig skada på person, får marknadsdomstolen ålägga näringsidkaren att låta förstöra eller eljest oskadliggöra de återtagna exemplaren.

Förevarande paragraf innehåller de centrala bestämmelserna om återkallelse av varor. Bestämmelsen i *första stycket* är tilllämplig på samtliga näringsidkare oavsett säljled. Innebörden i begreppet näringsidkare anges i motiveringen till 5 §. Liksom i fråga om åläggande om varningsinformation krävs för att bestämmelsen skall kunna tillämpas att avslut, t.ex. ett köp, skett.

Överlåtelsen av en vara behöver inte ha skett mot ersättning. Också sådana varor som överlåtits gratis — såsom reklampresenter — kan bli föremål för återkallelseåläggande. För ingripande krävs dock att en överlåtelse eller en upplåtelse kommit till stånd i näringsverksamhet. Med överlåtelse jämställs som framgår av 2 § upplåtelse av nyttjanderätt till en vara.

Återkallelse kan åläggas envar näringsidkare, som tillhandahållit farliga varor. Åläggandet får dock begränsas till att avse någon eller några näringsidkare. Hur valet mellan de ansvariga näringsidkarna skall träffas anges i 12 § och i motiveringen till detta lagrum.

Farerekvisitet i 8 § — särskild risk för skada — är detsamma som för säljförbud och åläggande om varningsinformation. Innebörden i rekvisitet har behandlats i motiveringen till 6 §. Farerekvisitet skiljer sig dock i visst hänseende från vad som gäller för säljförbud och åläggande om varningsinformation. Dessa båda institut ger ett skydd mot såväl personsom egendomsskador. Återkallelse, däremot, kan tillgripas endast vid risk för personskador. Produkter som endast utgör en fara för egendom kan inte bli föremål för återkallelse. Återkallelse kan däremot tillämpas beträffande sådana produkter som kan orsaka skador på såväl person som egendom.

Både åläggande om varningsinformation och åläggande om återkallelse syftar till att skydda dem som redan förvärvat en farlig produkt. I risksituationer kan ofta såväl åläggande om varningsinformation som åläggande om återkallelse tillgripas. De kan dock aldrig tillämpas samtidigt på en och samma produkt. En annan sak är att en återkallelsekampanj innefattar information som till vissa delar kan få samma innehåll som en varningsinformation skulle ha haft. Regler om information vid återkallelse finns i 10 §.

I en risksituation måste alltså ett val göras mellan varningsinformation och återkallelse. Det grundläggande kriteriet vid val av åtgärd är vad som med minsta resursinsats leder till målet att förebygga skadefall. I princip skall den minst kostnadskrävande åtgärd som är tillräcklig för att förebygga skador väljas. Information lär ofta utgöra den minst resurskrävande åtgärden och bör vid instruktionsfel i allmänhet vara den mest näraliggande typen av säkerhetsåtgärd. Också vid andra slag av defekter kan det vara fruktbart att till en början söka bedöma om man med hjälp av åläggande om varningsinformation kan komma till rätta med risksituationen. Utfallet av en sådan bedömning blir inte sällan beroende av skaderiskens art men också av vilken förmåga den aktuella brukarkretsen kan antas ha att uppfatta och tillgodogöra sig varningsinformation. Som framgår av såväl 7 som 8 § skall åtgärder vidtas i en med hänsyn till

behovet av att förebygga skadefall skälig omfattning. Detta innebär att, om återkallelse skulle medföra mycket stora kostnader medan varningsinformation kan ge goda effekter till rimliga kostnader, varningsinformation är det alternativ som bör väljas. I fall av särskilt stora risker för allvarliga personskador måste dock återkallelse utgöra förstahandsalternativet.

För återkallelse gäller, liksom för varningsinformation, att ingripande skall göras endast om en produkt utgör ett hot av viss omfattning. I 11 § och i motiveringen till detta stadgande behandlas närmare innebörden i detta krav. Att å ena sidan säljförbud och å andra sidan åläggande om varningsinformation och åläggande om återkallelse har skilda funktioner och utgör komplement till varandra berörs närmare i motiveringarna till 1 § och 6 §.

En näringsidkare kan åläggas att återkalla farliga varor endast från de slutliga brukarna av varorna. Förhållandet mellan olika näringsidkare regleras av skäl som anförts i avsnitt 5.5.2 i den allmänna motiveringen inte av lagen.

Också vid återkallelse kan situationen vara sådan att den motiverar en selektiv åtgärd. En vara kan sålunda utgöra en fara för vissa användare men inte för andra. Bestämmelserna om återkallelse ger en möjlighet att meddela selektiva ålägganden, så att endast vissa varuinnehavare behöver erbjudas återkallelse. Det följer av att enligt 10 § jämfört med 7 § ett tillkännagivande om ett återkallelseerbjudande skall lämnas i en med hänsyn till behovet av att förebygga skadefall skälig omfattning. Selektiva återkallelser är dock förknippade med vissa problem av praktisk art.

Själva återkallelseförfarandet måste vara enkelt och smidigt. Det innebär bl.a. att det inte kan uppställas några krav på att den som vill utnyttja ett återkallelseerbjudande skall kunna uppvisa kvitto på köp eller liknande. Innehavet av den vara som en återkallelse avser skall utgöra tillräcklig legitimation. Var och en som kan uppvisa en återkallad vara skall alltså i princip anses berättigad att utnyttja erbjudandet om återkallelse.

Att varuinnehav skall anses som tillräcklig legitimation måste gälla generellt. Om en selektiv återkallelse innebär att t.ex. privatpersoner, men inte yrkesmän, erbjuds återkallelse av en viss vara, kan sålunda inte krävas att en person som vill utnyttja erbjudandet skall kunna visa inte endast att han innehar varan utan därtill att han innehar den i egenskap av privatperson. Själva varuinnehavet får alltså också i ett sådant fall anses tillräckligt.

Under återkallelseförfarandet kan sålunda inte företas någon kontroll av att inte obehöriga varuinnehavare utnyttjar ett selektivt återkallelseerbjudande. Näringsidkare, som ålagts att återkalla, skall emellertid tillkännage återkallelseerbjudandet. Vid en selektiv återkallelse kan viss styrning uppnås genom valet av informationsvägar. Själva tillkännagivandet om återkallelse kan alltså i viss utsträckning göras selektivt och inriktas på just den grupp brukare som ett återkallelseerbjudande riktar sig till.

Första stycket i paragrafen innehåller en uttömmande redovisning av

vilka förfaranden som återkallelseinstitutet omfattar med avseende på varor. Förslaget anger tre skilda former för återkallelse, nämligen rättelse, utbyte och återgång. Åtgärdstyperna påminner starkt om vad som enligt föreslagna köprättsliga regler kan komma i fråga som påföljder av fel i försålt gods (se förslag till ny konsumentköplag, 19 §, SOU 1984:25). Rättsföljderna avhjälpande av fel, omleverans och hävning företer sålunda stora likheter med rättelse, utbyte respektive återgång.

Att de tre köprättsliga beteckningarna inte används i lagen hänger samman med att köprätten och återkallelselagstiftningen i grunden har skilda syften. Bl.a. av detta skäl blir de köprättsliga rättsföljderna och de tre typerna av återkallelse inte identiska. Till undvikande av sammanblandning och för att markera en klar åtskillnad mellan köprättsliga påföljder av fel i försålt gods och återkallelseåtgärder vid säkerhetsbrister bör också lagens åtgärdstyper vid återkallelse åsättas beteckningar, som skiljer sig från de likartade köprättsliga rättsföljderna.

Rättelse innebär att den defekt som skaderisken hänför sig till avhjälps. Den defekta varan skall genom näringsidkarens försorg repareras eller ändras på sådant sätt att den blir ofarlig. Näringsidkaren eller någon som representerar honom måste då i allmänhet få tillgång till produkten.

Varuinnehavaren får eventuellt lov att lämna sin vara till någon, som skall ombesörja rättelsen. Reparationer eller ändringar kan emellertid, då så är möjligt, också utföras på den plats, t.ex. i hemmet, där varan redan finns. Avhjälpande av felet kan innebära att en viss komponent i varan skall bytas ut. Om ett sådant komponentbyte är synnerligen enkelt, kan rättelse vidtas genom att varuinnehavarna själva får montera in en ny komponent som näringsidkaren tillsänder dem.

Utbyte innebär att den riskabla varan återgår till näringsidkaren. Varan avlägsnas från varuinnehavaren, varigenom skaderisken undanröjs. I utbyte mot den riskabla varan erhåller den återkallelseberättigade en ny vara av samma eller motsvarande slag.

Den nya varan skall vara felfri och obegagnad. Om den defekta varan varit behäftad med fabrikationsfel, kan näringsidkaren ofta leverera en ny, felfri vara av samma slag. Vid konstruktionsfel kan den möjligheten vara utesluten. Näringsidkaren skall då kunna tillhandahålla en ersättningsvara av motsvarande slag. En sådan ersättningsvara måste vara åtminstone likvärdig med den återlämnade med avseende på prestanda, kapacitet, kvalitet osv.

Man kan tänka sig en kombination av reparation och utbyte såtillvida att näringsidkaren successivt rekonditionerar inlämnade produkter eller komponenter till produkter samt levererar de sålunda reparerade exemplaren i utbyte mot senare inlämnade produkter. På så sätt kan reparationstiden förkortas och administrationskostnaderna för åtgärden hållas nere. Den som av affektionsskäl eller av annan orsak vill ha tillbaka sitt eget exemplar av produkten bör dock ha möjlighet till det.

Den tredje åtgärdsformen som varuåterkallelse omfattar är återgång. Också vid återgång går den riskabla varan tillbaka till näringsidkaren,

varigenom risken för skador elimineras. Till skillnad mot vad som gäller för utbyte erhåller varuinnehavaren emellertid inte någon ny vara. Han får i stället ersättning i pengar för den vara han avhänt sig. Frågan om ersättningens storlek m.m. kommer att närmare behandlas i motiveringen till andra stycket.

I ett givet återkallelsefall torde mera sällan i praktiken samtliga tre åtgärdsformer stå till buds. Av tekniska, ekonomiska eller allmänt praktiska skäl lär sålunda ofta åtminstone någon åtgärdsform vara utesluten.

För att rättelse skall bli aktuell krävs att sådan ur teknisk-ekonomisk synvinkel ter sig som en rimlig åtgärd. Utbyte kan vara uteslutet, därför att näringsidkaren i fråga saknar tillgång till ersättningsvaror. Återgång, däremot, lär vara en åtgärdsform som åtminstone i princip alltid står till buds.

Om det efter utmönstring av omöjliga alternativ kvarstår mer än ett praktiskt genomförbart förfarande, bör den åtgärdsform väljas som är minst kostnadskrävande för näringsidkaren. Principen är således att den för näringsidkaren minst resurskrävande, praktikabla åtgärd som leder till målet att undanröja skaderisken skall väljas. Som framgår av vad som förut sagts om valet mellan varningsinformation och återkallelse måste alltid en rimlighetsavvägning göras. Om en viss åtgärdsform är rimligt effektiv men avsevärt mindre kostsam än en annan, i och för sig mer effektiv form, bör den förra väljas.

Enligt *andra stycket* i paragrafen skall ett åläggande om återkallelse innefatta skyldighet för näringsidkaren att lämna innehavarna ett med bestämda villkor förenat erbjudande att vidta åtgärden. Villkoren skall bestämmas så att erbjudandet kan förväntas bli godtaget av dem till vilka det lämnas. För att uppnå målet med återkallelse — att så långt möjligt oskadliggöra farliga produkter som kommit i händerna på brukarna — är det nödvändigt att innehavarna av en farlig produkt i största möjliga utsträckning ställer sig positiva till ett erbjudande och vill utnyttja det. De enskilda villkoren bör alltså bestämmas utifrån denna bakgrund. De följande bestämmelserna i stycket skall tillämpas med beaktande av vad som nu sagts. Självfallet får dock inte villkoren bestämmas så i avsikt att nå resultat, att de blir oskäligt betungande för näringsidkaren. Som framgår av åtskilliga bestämmelser i lagen skall beslut om åtgärder meddelas på grundval av en rimlighetsavvägning, och detta gäller också om fastställandet av villkoren för återkallelse.

I andra stycket tredje meningen anges att återkallelseerbjudanden skall fullgöras utan att det föranleder väsentliga kostnader eller olägenheter för dem som utnyttjar erbjudandena. Utnyttjandet av ett återkallelseerbjudande kan medföra utlägg för varuinnehavaren. Han kan t.ex. behöva ombesörja transport av sin vara till näringsidkaren för rättelse, utbyte eller återgång. Det kan också uppkomma kostnader för telefonsamtal, porto, emballage m.m. Mindre sådana utlägg bör innehavaren själv kunna svara för. Alla väsentliga kostnader som varit nödvändiga för att innehavaren skulle kunna utnyttja erbjudandet skall däremot ersättas av den som återkallar varan. Det torde i regel vara lämpligt att

ersättning för utlägg bestäms till ett schablonbelopp, lika för alla innehavare. Så långt möjligt bör i erbjudanden till varuinnehavarna direkt anges vilka kostnader som ersätts.

Utnyttjandet av ett erbjudande om återkallelse får inte medföra väsentliga olägenheter för innehavarna. Återkallelseförfarandet bör gestaltas så, att de återkallelseberättigade någorlunda bekvämt och utan alltför stora uppoffringar kan tillgodogöra sig erbjudandet. Av innehavarna kan få krävas vissa arbetsinsatser t.ex. i samband med transporter.

Också vissa former av självrättelse, t.ex. ett mycket enkelt komponentbyte, kan komma i fråga. Återkallelseförfarandet lär i övrigt oundvikligen medföra visst besvär och viss tidsspillan för produkthavarna. Vad gäller såväl arbetsinsatser som i övriga hänseenden måste dock tillses att olägenheterna inte ter sig avskräckande. Förfarandet måste vara sådant att envar skall kunna medverka i det.

I fjärde meningen i andra stycket föreskrivs att rättelse och utbyte skall ske inom skälig tid. Vid rättelse kan den farliga varan behöva lämnas till näringsidkaren för reparation, komponentbyte eller annan åtgärd. Rättelseåtgärden kan kanske inte företas i omedelbar anslutning till inlämnandet av varan.

Också utbyte kan medföra viss tidsutdräkt. Näringsidkaren kan måhända inte tillhandahålla den återkallelseberättigade hans ersättningsvara i omedelbart samband med mottagandet av den farliga produkten.

Rättelse eller utbyte skall företas så skyndsamt som möjligt. Frånvaron av produkten kan för innehavaren ha mycket olika verkningar i ekonomiskt hänseende. Att tillerkänna innehavaren ekonomisk ersättning, "stilleståndsersättning", för avsaknaden av produkten enligt några generella normer skulle stöta på stora svårigheter. Av bl.a. detta skäl bör någon sådan ersättning inte utgå enligt den föreslagna lagen. Värdet av att få en felfri produkt torde i regel vara så stort för innehavarna att de utnyttjar erbjudandet även om de — utan ersättning för det — får vänta någon kortare tid på den nya produkten. Möjlighet till ekonomisk kompensation kan ändå stå öppen för dem enligt den civilrättsliga lagstiftningen. I sista hand kan de föra talan om sådan ersättning vid allmän domstol.

De två sista meningarna i andra stycket reglerar hur ersättningen skall bestämmas vid återgång. Den grundläggande regeln är att ersättningen för den återlämnade varan skall svara mot återanskaffningskostnaden för en ny vara av samma eller motsvarande slag. Innehavaren skall alltså få en ersättning, som gör det möjligt för honom att skaffa en ny produkt av det slag han fått lämna ifrån sig. Slutresultatet kan alltså bli detsamma som vid utbyte.

Vid beräkningen av ersättningens storlek får undersökas vad nya produkter av samma eller motsvarande slag som den återkallade kostar på marknaden. Ersättningen skall svara mot detaljhandelspriset, vilket är det pris som den återkallelseberättigade måste betala vid köp av en ny vara. Om detaljhandelspriserna skiftar kraftigt, bör ersättningen motsvara vad som kan anses vara det normala priset för produkten i fråga.

Ersättningen bör i princip bestämmas schablonartat och lika för alla innehavare.

Ersättningen vid återgång skall normalt utbetalas i pengar eller andra allmänt gällande betalningsmedel såsom bankcheckar. Den som utnyttjar ett återkallelseerbjudande om återgång skall sålunda i princip alltid kunna genast använda sin ersättning till att förvärva en ny vara av det slag han lämnat ifrån sig. Ingenting hindrar emellertid att ett återgångserbjudande vid sidan av kontant ersättning eller motsvarande innehåller ett alternativ såsom exempelvis erbjudande om ett tillgodohavande hos den återkallande näringsidkaren på belopp som svarar mot eller överstiger kontantersättningen.

Fråga uppkommer om från återanskaffningskostnaden avdrag skall få göras för den nytta som varuinnehavarna kan anses ha haft av den återkallade produkten. I regel torde denna nytta inte kunna värderas särskilt högt. När innehavarna under lång tid använt en särskilt värdefull produkt, bör dock avdrag kunna göras. Avdraget skall i så fall vara skäligt. Då återgångsersättningen skall bestämmas bör som nyss anförts ersättningsbeloppet i princip bli detsamma för samtliga innehavare. Om tiden för innehavet av en produkt varierar, bör utgångspunkten för avdragsberäkningen vara de kortaste innehaven. Vid beräkning av skäligt avdrag bör hänsyn också tas till den grad av användbarhet en återkallad produkt kan anses ha haft. Om defekten inverkat menligt på produktens användbarhet bör något avdrag inte göras. Avdragsberäkningen bör i princip ske utifrån en antagen, normal livslängd hos produkten i fråga och avdraget förhålla sig till återanskaffningskostnaden som innehavets längd till den beräknade livslängden hos produkten. Som följer av det förut anförda bör dock vid kortare innehav något avdrag över huvud taget inte göras.

Särskilda problem kan uppkomma vid bestämmandet av ersättning i samband med återgång av varor som köpts på avbetalning. Till en början bör anmärkas att en återgång självfallet kan komma till stånd helt vid sidan av de regler som gäller för återtagande enligt konsumentkreditlagen. Det är ju här fråga om ett helt frivilligt accepterande från konsumentens sida av ett erbjudande som näringsidkaren lämnar för att förebygga att konsumenten skadas. Ett lämpligt förfaringssätt synes kunna vara följande. Värdet av produkten bestäms på vanligt sätt. För varje enskild köpare bestäms därefter det avdrag som skall göras med hänsyn till återstående kreditbelopp. För att köparen skall få tillräckliga medel till en kontantinsats vid förvärv av motsvarande vara genom ett nytt kreditköp bör man vara särskilt försiktig när det gäller avdrag för nytta. Näringsidkaren avskriver kreditfordringen mot köparen. I den mån denna som vanligen torde vara fallet överlåtits till en bank eller ett finansieringsföretag, som då också förvärvat rätten till återtagande av varan, får näringsidkaren träffa avtal med finansiären om återtagande av kreditköpsavtalet, varefter kreditfordringen avskrivs. Det får antas att finansiären inte reser invändningar mot ett sådant förfarande, eftersom en felaktig vara måste vara en dålig säkerhet för kreditfordringen.

Det bör tilläggas att kontokortsköp bör behandlas som kontantköp i återkallelsesammanhang. Kontokortshavaren får alltså full ersättning för den återlämnade varan och får själv reglera sin skuld till kreditinstitutet.

Som synes blir förfarandet med återgång komplicerat både när det är rimligt att från återgångsersättningen göra avdrag för innehavarens nytta och när fråga är om kreditköp. Oftast torde dock dessa problem inte behöva uppkomma i praktiken. Återgång torde i regel bli aktuell i fråga om billigare produkter som ej köps på kredit och som det är naturligt för företagen att ersätta utan att kräva avdrag för nytta. I fråga om kapitalvaror, som har längre livstid och ofta köps på avbetalning, torde det från många synpunkter vara mer ändamålsenligt att reparera dem. Svårigheten att bestämma avdrag för nytta eller att genomföra återgång av en vara som sålts på avbetalning bör kunna vara ett skäl att i stället för återgång välja rättelse eller utbyte.

Ansvaret för återkallelse av varor som sålts av näringsidkare i begagnat skick torde komma att åvila såväl säljaren som de näringsidkare som ursprungligen överlåtit den nya varan, i den mån inte den farliga egenskapen har tillkommit genom säljarens hantering av varan. Ansvaret för varor som i begagnat skick sålts av privatpersoner kan bara åvila näringsidkare som sålt varorna nya. Vid beräkning av ersättningen vid återgång uppkommer ej andra problem än som gäller återgång i allmänhet. Skäligt avdrag kan alltså göras med hänsyn till graden av begagnande.

Det är angeläget att så långt möjligt samtliga tänkbara, vid en återkallelse uppkommande detaljfrågor blir reglerade i erbjudandet. De berättigade skall av ett erbjudande kunna inhämta vad som verkligen gäller i olika hänseenden. Återkallelseerbjudanden bör alltså innehålla tydliga upplysningar om vilka villkoren för åtgärden är.

I *tredje stycket* av förevarande paragraf tar vi upp en bestämmelse som ger marknadsdomstolen möjlighet att ålägga en näringsidkare att låta förstöra eller eljest oskadliggöra sådana exemplar av en vara som tagits tillbaka i samband med utbyte eller återgång. Varför en sådan bestämmelse behövs har vi motiverat i avsnitt 5.5.2. Som vi där anför bör möjligheten att meddela ett åläggande om förstöring eller oskadliggörande i annan form av farliga produkter utnyttjas bara i undantagsfall. Undantagskaraktären framgår dels av kravet på särskilda skäl för åtgärden, dels av att syftet med åtgärden skall vara att hindra allvarlig personskada.

De särskilda skälen kan bestå i att produkten på grund av sina egenskaper är mycket farlig, t.ex. starkt giftig, och därför inte bör få finnas kvar. De kan emellertid också bestå i att omständigheterna beträffande näringsidkarens person eller verksamhet ger anledning befara, att produkterna kan komma att på nytt släppas ut på marknaden, t.ex. i egenskap av lotterivinster eller genom försäljning från marknadsstånd.

Marknadsdomstolen bör innan ett åläggande meddelas om förstöring ha klart för sig att åläggandet är möjligt att genomföra i praktiken. Om det inte kan ske på annat sätt bör dock Svensk Avfallshantering AB SAKAB kunna ombesörja destruktion.

Åläggande om förstöring bör kunna ges en villkorlig utformning på så sätt att det skall iakttas bara om näringsidkaren inte genom bearbetning av produkten kan undanröja risken för allvarlig personskada.

Marknadsdomstolen skall i ett åläggande om återkallelse ange innebörden av åtgärden och villkoren för densamma. Därvid gör sig samma överväganden gällande som i fråga om varningsinformation, se motiveringen till 7 §. Som regel bör sålunda marknadsdomstolen ge detaljerade anvisningar i alla hänseenden som är aktuella. Ibland bör dock åläggandet kunna utformas mer allmänt och i nära anslutning till lagens ordalydelse. Återkallelse är i än högre grad än varningsinformation ett tekniskt komplicerat institut som kan kräva ingående praktiska överväganden. I allmänhet har näringsidkaren bättre möjlighet än marknadsdomstolen att utforma åtgärderna så att de får önskvärd effekt.

9 § Har en näringsidkare utfört en tjänst som avses i 1 § andra stycket och medför tjänsten särskild risk för skada på person, kan marknadsdomstolen ålägga honom att i en med hänsyn till behovet av att förebygga skadefall skälig omfattning återkalla tjänsten från dem, åt vilka tjänsten utförts för direkt bruk eller som innehar egendom som tjänsten avsett för att bruka den, genom att avhjälpa det fel som skaderisken hänför sig till (rättelse) eller lämna ersättning för tjänsten (återgång). Därvid gäller 8 § andra stycket i motsvarande fall. Vid återgång skall ersättningen, om så behövs, avse också kostnaden för återställande av den egendom som tjänsten avsett i ursprungligt skick.

Förevarande paragraf innehåller de centrala bestämmelserna för återkallelse av tjänster. Stadgandet utgör ett komplement till 8 §. Återkallelse av tjänster syftar, liksom återkallelse av varor, till att genom konkreta åtgärder söka undanröja skaderisker. Liksom enligt 8 § är möjligheten att meddela åläggande om återkallelse begränsad till fall när risk föreligger för skada på person. Kan endast egendom ta skada, blir bestämmelserna inte tillämpliga.

Paragrafen är tillämplig på alla slag av näringsidkare, oavsett säljled. Innebörden i begreppet näringsidkare anges i motiveringen till 5 §. Det förutsätter att ett utförande av tjänsten kommit till stånd för att åläggande om återkallelse skall kunna meddelas. Utförandet av tjänster behöver inte ha skett mot ersättning. Även kostnadsfria tjänster, t.ex. i reklamsyfte gratis utförda reparationer, kan föranleda återkallelseåtgärder. Utförandet måste dock alltid ha skett i näringsverksamhet.

Även vid tjänsteåterkallelser får ålägganden begränsas till någon eller några få näringsidkare. Hur valet av näringsidkare skall gå till anges i 12 § och i motiveringen till detta lagrum.

Farerekvisitet i 9 § — särskild risk för skada på person — är identiskt med det som gäller för varuåterkallelser. Vad som i motiveringen till 8 § sägs om innebörden av rekvisitet gäller i lika mån med avseende på tjänsteåterkallelser.

Även vad gäller tjänster utgör åläggande om varningsinformation och åläggande om återkallelse alternativa institut, som inte får tillämpas sam-

tidigt på en och samma tjänst. Hur valet mellan dessa båda institut skall tillgå behandlas i motiveringen till 8 §.

Ingripande enligt förevarande regel skall göras endast om situationen är sådan att den påkallar generellt verkande åtgärder. Vad som ligger i detta krav anges i 11 § och i motiveringen till detta stadgande. Liksom återkallelse av varor kommer återkallelse av tjänster sålunda i fråga endast om det fel som föranleder återkallelsen har en inte obetydlig frekvens. I allmänhet torde detta förutsätta ett metodfel, motsvarande konstruktionsfel. Slarvfel, närmast motsvarande fabrikationsfel, kan dock också ha skett i så många fall att återkallelse är motiverad.

Liksom vid återkallelse av varor kan vid återkallelse av tjänster finnas ett behov av selektiva åtgärder. Regeln ger möjlighet att meddela selektiva återkallelseålägganden. Styrningsproblemen vid genomförandet av selektiva återkallelser av tjänster blir desamma som vid varuåterkallelser. Dessa problem behandlas närmare i motiveringen till 8 §.

De enligt paragrafen tillgängliga återkallelseåtgärderna är av två slag, rättelse och återgång. Åtgärdsformen utbyte, som kan komma i fråga vid varuåterkallelser, är av praktiska skäl utesluten såvitt avser tjänster.

Rättelse kan i tjänstefallet få en med rättelse av defekta varor snarlik utformning. Om arbete på något objekt, t.ex. en reparation, utförts så att det medför risk för personskada, kan objektet behöva lämnas tillbaka till näringsidkaren/reparatören för omreparation eller annan rättelseåtgärd. Liksom vid rättelse av varor kan rättelseåtgärden emellertid även vid tjänster tänkas bli utförd hos användaren.

Också vid sådana former av tjänster som kroppsvård kan rättelse bli aktuell. Felaktig behandling vid t.ex. hårvård kan tänkas bli rättad genom åtgärder av den som utfört behandlingen. I många fall, då en risksituation tillskapats genom felaktigt utförda tjänster på person, kan dock åläggande att informera de behandlade utgöra den adekvata åtgärden. De som löper risk att bli skadade kan t.ex. behöva bli uppmanade att kontakta läkare.

Återgång, som är den andra åtgärdsformen enligt 9 §, utgör en parallell till motsvarande åtgärdstyp vid varuåterkallelse. Vid tjänster kan dock inte som vid varor den tillhandahållna produkten, dvs. den utförda tjänsten, återgå till näringsidkaren. Det andra ledet vid återgång av varor, utgivande av ersättning för produkten i fråga, kan emellertid tillämpas även i tjänstefallet.

Den särskilda skaderisken undanröjs således inte vid återgång, såvitt avser tjänster, genom att den riskabla produkten avlägsnas från innehavaren. Risken för skadefall motverkas i stället genom att den som fått tjänsten utförd åt sig får ersättning av näringsidkaren för en sådan tjänst som återkallelsen avser. Härigenom ges han en möjlighet att låta annan näringsidkare än den som tillhandahållit den farliga tjänsten utföra de nödvändiga rättelseåtgärderna.

Ett grundläggande krav är att rättelse verkligen leder till att det fel som skaderisken hänför sig till blir avhjälpt. Om det finns anledning sätta i fråga att den återkallande näringsidkaren själv eller någon som han anli-

tar förmår utföra en tillförlitlig rättelseåtgärd, står återgångsalternativet öppet.

Liksom vid varuåterkallelser skall vid återkallelse i tjänstefallet näringsidkaren lämna ett erbjudande av ett bestämt innehåll. Erbjudandet skall lämnas till dem åt vilka tjänsten utförts eller som innehar den egendom som tjänsten avsett.

Liksom vid varuåterkallelser kan inte heller i tjänstefallet ett åläggande att återkalla begränsas till enbart ett angivande av en bestämd återkallelseåtgärd. Ett erbjudande måste uppta de närmare villkoren för återkallelsen.

Vad gäller utformningen av villkoren vid erbjudanden om återkallelse som avser tjänster skall 8 § andra stycket äga motsvarande tillämpning. Det innebär att villkoren för ett erbjudande — liksom vid varuåterkallelser — skall vara sådana att erbjudandet kan förväntas bli godtaget av dem till vilka det lämnas. De enskilda villkoren bör alltså bestämmas utifrån denna förutsättning.

I övrigt gäller även för tjänsteåterkallelser de i 8 § andra stycket mer preciserade bestämmelserna. Erbjudanden skall alltså fullgöras utan väsentlig kostnad eller olägenhet för dem som utnyttjar erbjudandena. Rättelse skall ske inom skälig tid. Ersättningen vid återgång skall svara mot vad en ny tjänst av samma eller motsvarande slag kostar vid tiden för återkallelsen. Ett på sådant sätt beräknat ersättningsbelopp förutsätts i allmänhet vara tillräckligt för att bekosta de nödvändiga rättelseåtgärderna, t.ex. omreparation. Föreligger särskilda skäl, skall avdrag göras för den nytta som de berättigade kan anses ha haft av den utförda tjänsten. Nyttan av felaktigt utförda tjänster torde dock i allmänhet vara mycket begränsad, vilket motiverar en stark restriktivitet vid tillämpning av avdragsregeln.

Ett särskilt problem, som i huvudsak saknar motsvarighet när det gäller varor, uppkommer dock vid återgång av tjänster. Vid återgång av en vara skall köparen sättas i stånd att förvärva en ny vara av motsvarande beskaffenhet. Den felaktiga varan får han lämna tillbaka till näringsidkaren. När det gäller en felaktigt utförd tjänst kan däremot egendom som tjänsten avsett inte återlämnas till näringsidkaren. Egendomen, som innehavaren skall använda också i fortsättningen, kan genom tjänstens utförande ha blivit försatt i sämre skick än tidigare. Ersättningen kan således behöva täcka kostnaden inte bara för motsvarande tjänst utan också för återställande av egendomen i tidigare skick. Kostnaden för ny reparation av en vara som reparerats med användande av ett hälsovådligt material blir kanske större därför att varan måste rengöras. För större tydlighets skull föreslår vi därför att i förevarande paragraf hänvisningen till 8 § andra stycket kompletteras med en bestämmelse om att vid återgång ersättningen, om så behövs, skall avse även kostnaden för återställande av den egendom som tjänsten avsett i ursprungligt skick. Även sådan ersättning bör bestämmas schablonmässigt. Eftersom kostnader för exempelvis sanering efter husreparationer kan variera högst avsevärt,

torde det ofta krävas en civilrättslig prövning i det enskilda fallet för att man skall nå ett riktigt resultat.

10 § Ett åläggande enligt 8 eller 9 § skall innefatta skyldighet för näringsidkaren att tillkännage såväl erbjudandet och villkoren för detsamma som den skaderisk som föranlett åläggandet. Om sådant tillkännagivande gäller i övrigt bestämmelserna i 7 § om varningsinformation.

Enligt 8 och 9 §§ kan en näringsidkare, som tillhandahållit riskabla varor eller tjänster, åläggas att erbjuda nyttighetshavarna en bestämd återkallelseåtgärd. I förevarande regel föreskrivs att den återkallande näringsidkaren skall tillkännage sitt erbjudande och villkoren för detsamma samt den skaderisk som föranlett åläggandet. Sådant tillkännagivande följer i övrigt samma regler som varningsinformation. Vad som sägs i 7 § om sättet för och omfattningen av varningsinformation gäller också för ett tillkännagivande av ett erbjudande om återkallelse.

Riskupplysningen skall fungera som en varning eller ett larm för brukarna och utgöra ett incitament för dem att anta erbjudandet om återkallelse. Att informationen i fråga sålunda bör vara ägnad att uppmuntra till acceptans av återkallelseerbjudandet innebär givetvis inte att beskrivningen av skaderiskerna får överdrivas; riskupplysningen skall vara korrekt.

Som anges i motiveringen till 8 och 9 §§ avser återkallelseerbjudanden enbart brukarkretsen. Någon motsvarande inskränkning finns inte med avseende på den krets som skall informeras om återkallelseerbjudanden. Också varuinnehavare, som innehar varan endast i avsikt att vidareförsälja den, skall informeras. Ordningen, som överensstämmer med den som gäller för varningsinformation, är betingad av önskvärdheten att även återförsäljare av en återkallad nyttighet blir informerade om återkallelsen, inte minst för att han skall underlåta att sälja produkten vidare till konsumenter.

Informationsinsatsens storlek skall svara mot vad som skäligen erfordras för att förebygga skadefall. Liksom vid åläggande om varningsinformation blir den behövliga omfattningen av tillkännagivandet beroende av bl.a. skaderiskens art, den hotade brukarkretsens storlek samt valet av informationsvägar.

Återkallelseerbjudanden kan spridas individuellt genom direktadresserade meddelanden till envar som skall ha tillkännagivandet eller generellt såsom genom annonser eller andra marknadsföringsframställningar. Den i motiveringen till 7 § lämnade redogörelsen för möjliga tillvägagångssätt vid informationen äger giltighet också såvitt avser återkallelse.

Mer omfattande eller i ett eller annat hänseende uppseendeväckande återkallelser kan nog ofta ha ett avsevärt nyhetsvärde, något som förbättrar möjligheterna att informera om återkallelserna via de allmänna nyhetsorganen. Åläggande att tillställa massmedia pressmeddelanden om återkallelser kan alltså ibland te sig som en adekvat åtgärd.

Ett tillkännagivande av ett erbjudande om återkallelse skall lämnas i

en med hänsyn till behovet att förebygga skadefall skälig omfattning. Vad som sägs om informationens omfattning i motiveringen till 7 § äger tillämpning också i förevarande sammanhang. Som där sägs måste en rimlighetsavvägning göras mellan nyttan av informationen och kostnaderna för densamma.

Som anges i motiveringen till 8 § första stycket kan det vid selektiva återkallelser inte under själva återkallelseförfarandet företas någon egentlig kontroll av att inte obehöriga brukare otillbörligt utnyttjar återkallelseerbjudandet. Kontrollen eller styrningen får i stället i viss mån utövas vid valet av informationsvägar för återkallelseerbjudanden. Vid en selektiv återkallelse får informationslämnandet därför inriktas på att, så långt möjligt, nå just den grupp av brukare som återkallelseerbjudandet avser. Individuell information kan ge goda möjligheter att styra erbjudandet mot den aktuella målgruppen. Möjligheterna att avgränsa informationen till enbart de berörda är mindre, då informationen skall lämnas i annonser eller andra marknadsföringsframställningar. Även då finns emellertid vissa styrningsmöjligheter t.ex. genom urvalet av pressorgan. Vissa tidningar eller tidskrifter kan sålunda ha en spridning eller en läsekrets, som särskilt väl täcker målgruppen för en selektiv återkallelse.

Gemensamma bestämmelser om åligganden och förbud

11 § Ett åläggande enligt 7, 8 eller 9 § får meddelas endast om det kan antas få en skadeförebyggande verkan som inte är obetydlig. Vid prövningen skall beaktas den omfattning i vilken varan eller den egendom som tjänsten avsett kan antas finnas i behåll och brukas, den skaderisk som föreligger och omständigheterna i övrigt.

Ett genomgående krav för ingripanden enligt 7, 8 eller 9 § är att varan eller tjänsten i fråga medför särskild risk för skada. Innebörden i detta farerekvisit redovisas i specialmotiveringen till de ifrågavarande bestämmelserna.

I förevarande paragraf anges vad som närmare krävs med avseende på räckvidden hos en risksituation för att ålägganden om varningsinformation och återkallelse skall kunna bli aktuella. Sådana ålägganden får meddelas endast om de kan antas få en skadeförebyggande verkan som inte är obetydlig. Det måste föreligga en risksituation som är av viss omfattning.

I fall då ingripande övervägs mot en vara eller mot en tjänst som inneburit att det utförts arbete på egendom av något slag får göras en bedömning av i vilken utsträckning varan eller den egendom som tjänsten avsett kan antas finnas i behåll och i bruk. Situationen kan vara att felet på produkten upptäckts mycket kort tid efter det att den började produceras och att mycket få exemplar hunnit nå brukarna. Förhållandena kan å andra sidan vara sådana att den farliga produkten inte längre tillhandahålls vid tiden för det ifrågasatta ingripandet. Försäljningen av varan eller utförandet av tjänsten kan rent av ha upphört för flera år

sedan. Prövningen kan ge vid handen att det sannolikt finns endast helt få exemplar av produkten i fråga i behåll hos brukarkretsen. I den sist angivna situationen får bedömningen i allmänhet grundas på en uppskattning av den ifrågavarande produktens normala livslängd.

Vid bedömningen av om ett åläggande skall meddelas måste också den föreliggande skaderisken beaktas. Den rent kvantitativa aspekten, dvs. kvarstående produktmängd, får därvid betydelse. Även andra faktorer såsom beräknad skadefrekvens och förväntade slag av skador måste emellertid vägas in. Det får bli fråga om en totalbedömning av riskbilden.

Arten av säkerhetsfel eller defekt kan ha betydelse för bedömningen. Vid konstruktionsfel och sådana fabrikationsfel som vidlåder en hel produktserie kan den totala skaderisken ofta vara ansenlig. I andra fall av fabrikationsfel, då endast helt få exemplar av en produkt kan tänkas ha en defekt, får ofta typen av förväntad skada stor betydelse. Ingripande lär sällan vara påkallat vid säkerhetsfel hos endast några enstaka exemplar av en produkt ("måndagsexemplar").

Ett åläggande skall meddelas om åtgärden kan förväntas få någon inte obetydlig skadepreventiv effekt. Det är enbart i fall då den totala skaderisken är obetydlig och alltså ett ingripande knappast skulle kunna leda till någon beaktansvärt ökad säkerhet som en åtgärd bör kunna underlåtas.

Förutom produktmängden och skaderisken skall också omständigheterna i övrigt beaktas. En omständighet som kan vara av betydelse är sammansättningen av brukarkretsen. Vissa konsumenter får anses ha ett särskilt stort skyddsbehov. Detta gäller t.ex. för barn samt för gamla och sjuka människor. I den mån en nyttighet i någon omfattning brukas av just sådana grupper kan ett säkerhetsingripande vara motiverat även då skaderisken är liten. Om en produkt kan vålla mycket svåra skador eller t.o.m. dödsfall, bör ett ingripande också kunna göras även om risken för att skadefall verkligen inträffar är ringa.

För sådana tjänster som inte inneburit att arbete utförts på någon egendom saknar frågan om kvarstående produktmängd aktualitet. Ändamålsenligheten får för deras del bedömas utifrån den föreliggande skaderisken och omständigheterna i övrigt.

Om bedömningen av skaderiskens omfattning mynnar ut i ett beslut om åläggande om varningsinformation eller återkallelse, skall åtgärden omfatta alla exemplar av produkten som finns i behåll, oavsett när de förvärvats. Denna fråga berörs ytterligare i motiveringen till 13 §.

12 § Ett åläggande eller ett förbud enligt 5—9 § som kan avse flera näringsidkare får begränsas till att gälla någon eller några av dem. Åläggandet eller förbudet skall i första hand meddelas den eller dem som har de bästa förutsättningarna att uppfylla ändamålet med det. Vid prövningen skall också beaktas vem eller vilka som först fört in varan eller tjänsten på marknaden.

Ett åläggande att återkalla en vara eller en tjänst gäller alla exemplar av varan eller tjänsten, om det inte beträffande visst exemplar framgår att det ej tillhandahållits av den näringsidkare som meddelats åläggandet.

Varje näringsidkare som 7, 8 eller 9 § kan tillämpas på kan av marknadsdomstolen åläggas att medverka till att genomföra ett åläggande, som enligt nämnda lagrum meddelats en annan näringsidkare.

Då en produkt marknadsförs för att slutligen nå ut till brukarkretsen medverkar i allmänhet ett stort antal näringsidkare i processen. Säljkedjorna kan omfatta tillverkare/importörer, grossister och detaljister. Varje näringsidkare som tillhandahåller eller tillhandahållit en farlig produkt kan komma i fråga för åläggande eller förbud, oavsett i vilket säljled han verkar. När säkerhetsåtgärder är aktuella enligt vårt förslag finns det därför ofta ett stort antal näringsidkare som det är möjligt att rikta åtgärden mot. Varken en process i marknadsdomstolen eller en förhandling kan som regel omfatta samtliga berörda företag. Av praktiska skäl får därför i allmänhet ett åläggande eller ett förbud riktas mot endast någon eller några få näringsidkare. Marknadsdomstolen bör självständigt bedöma om det är lämpligt att meddela ett åläggande eller ett förbud mot den eller de näringsidkare som tillsynsmyndigheten och konsumentombudsmannen valt att föra talan mot. Eftersom många alternativ kan vara likvärdiga, bör dock det valet frångås bara i klara fall.

I *första stycket* av förevarande paragraf anges vilka kriterier som enligt vår mening bör vara avgörande för valet av den eller de näringsidkare som i första hand bör meddelas åläggande eller förbud. Vi föreslår att valet i första hand sker med hänsyn till vem eller vilka som har de bästa förutsättningarna att uppfylla ändamålet med åtgärden i fråga. Hänsyn bör emellertid också tas till vem eller vilka som har fört in varan eller tjänsten på marknaden och därigenom bär ansvaret för den uppkomna situationen. Skälen för vårt förslag har vi närmare utvecklat i avsnittet 5.5.1 i den allmänna motiveringen.

Om det är fråga om en farlig produkt som fortfarande marknadsförs, kan åtgärder krävas för att bemästra såväl det pågående produktflödet som den risk de hos brukarkretsen befintliga produkterna utgör. Är det fråga om ett krav på säkerhetsinformation kan sålunda åtgärder behöva vidtas av såväl tillverkaren/importören som t.ex. någon större detaljist. Formerna för informationen kan växla beroende på vilket säljled det gäller. Tillverkaren/importören kan t.ex. behöva lämna information genom bruksanvisningar som medföljer produkten, medan det för detaljisten kan bli fråga om att tillhandahålla samma information på säljställena.

Ett motsvarande behov av åtgärder i flera led kan finnas då det är fråga om säljförbud. Ett stopp för vidare försäljning kan sålunda behöva sättas in såväl i tillverkarledet som i detaljhandeln. Ett säljförbud för en tillverkare kan bli effektivt först på viss sikt, medan effekten av ett förbud mot en detaljist blir omedelbar fastän begränsad.

Också åtgärder som tar sikte på att undanröja skaderisker hos kretsen av brukare av en farlig produkt kan behöva avse flera näringsidkare. Då det gäller åläggande om varningsinformation enligt 7 § eller åläggande om återkallelse enligt 8 eller 9 § får dock nog ofta ansvaret för genomförandet av en åtgärd koncentreras till någon eller några få näringsidkare.

Som vi anfört i avsnitt 5.5.1 i den allmänna motiveringen är det naturligt att i den nu aktuella situationen som utgångspunkt undersöka vem som är tillverkare eller importör av produkten i fråga. Är produkten en märkesvara bör ansvaret i första hand läggas på tillverkaren eller importören. Många generalagenter som formellt står som importörer torde emellertid sakna ekonomiska resurser att genomföra en stor informations- eller återkallelsekampanj. Ansvaret får då i stället läggas på ett senare led i säljkedjan. Detsamma kan ofta gälla mer anonyma produkter. Förhållandet kan i fråga om såväl svenska som importerade varor vara det att de sålts genom stora detaljistkedjor, som själva lämnat specifikationer för tillverkningen eller framstår som de reella importörerna. Ofta har en sådan detaljist anbringat sitt namn eller varumärke på produkten (jfr 3 § 2 förslaget till produktansvarslag i SOU 1979:79). Sådana detaljistkedjor har på dagens svenska marknad ofta större resurser att genomföra en säkerhetsåtgärd än tillverkaren eller importören. Ansvaret bör i så fall i stället läggas på dem.

Vid s.k. grå import av märkesvaror som inte motsvarar de svenska säkerhetskraven kan ansvaret i regel inte läggas på den svenska märkesinnehavaren, som ju i allmänhet inte kan anses ha tillhandahållit varan. Åläggandet måste i detta fall i första hand riktas mot importören eller säljaren.

Som vi framhållit i den allmänna motiveringen kan ett åläggande om en säkerhetsåtgärd som meddelats en näringsidkare i princip inte omfatta andra exemplar av produkten än de han själv tillhandahållit. Om produkterna märkts med ursprungsbeteckning, som firma eller annan tillverkarangivelse, varumärke eller annat särskiljande kännetecken och näringsidkaren genom sådan märkning på produkten eller genom frånvaro av märkning som han själv brukar förse sina produkter med kan visa att visst exemplar inte tillhandahållits av honom, bör hans ansvar inte omfatta det exemplaret. Ofta kan det emellertid vara ovisst vem som tillhandahållit ett visst exemplar. I *andra stycket* av paragrafen föreslår vi en regel som innebär att ett åläggande om återkallelse gäller alla exemplar av varan eller tjänsten om det ej beträffande visst exemplar framgår att det ej tillhandahållits av den näringsidkare som meddelats åläggandet. Regeln skall beaktas vid tillämpningen av åläggandet och kan alltså få betydelse vid en prövning av frågan om förelagt vite skall dömas ut eller ej.

I *tredje stycket* av förevarande paragraf föreslår vi att varje näringsidkare som tillhandahållit en farlig produkt men som inte enligt 7, 8 eller 9 § meddelas åläggande att lämna varningsinformation eller att återkalla skall av marknadsdomstolen kunna åläggas att medverka till att genomföra ett sådant åläggande som meddelats en annan näringsidkare.

Den näringsidkare som exempelvis skall lämna brukarkretsen ett bestämt återkallelseerbjudande kan behöva hjälp av detaljisterna med att ta emot den återkallade varan för rättelse, utbyte eller återgång. Också för information om återkallelse eller för varningsinformation enligt 7 § kan ett återförsäljarnät behöva tas i anspråk. Åtgärderna kan självfallet med-

föra kostnader för detaljisten. Hur ansvaret för kostnaderna skall fördelas har inte reglerats i lagförslaget. Frågan får bero av branschvisa avtal eller särskilda överenskommelser mellan berörda näringsidkare.

Samverkan mellan olika näringsidkare som meddelats åläggande att lämna varningsinformation eller att återkalla eller mellan sådana näringsidkare och övriga näringsidkare som tillhandahållit en farlig produkt lär ofta kunna uppnås utan att marknadsdomstolen behöver ta ställning till frågan. Om t.ex. en vara i realiteten importerats av tre stora detaljistkedjor, synes det vara lämpligt att, om ett åläggande om återkallelse behövs, rikta det mot alla tre kedjorna. Dessa är då i princip skyldiga att återkalla de exemplar de själva tillhandahållit. Saknas märkning får de ta emot alla exemplar som lämnas in av brukarna. Men även om märkning finns skulle det vara uppenbart opraktiskt om varje kedja bara tog emot sina exemplar. För att minska kostnaderna synes det lämpligt att de tre kedjorna träffar avtal om att ta emot varandras exemplar och att reglera kostnaderna genom ett clearingförfarande. Om en grossist skall återkalla en vara som sålts av ett stort antal detaljhandlare i hela landet, torde kostnaderna bli minst om han träffar avtal med detaljhandlarna att de mot ersättning av grossisten tar emot exemplar av varan oberoende av om de själv sålt just de exemplar som lämnas in. Över huvud taget kan förutsättas att seriösa företag är så engagerade i produktsäkerhetsfrågor att de kommer att genom branschvisa överenskommelser reglera hur samarbetet skall bedrivas mellan olika näringsidkare i en informations- eller återkallelsekampanj.

13 § Ett åläggande enligt 8 eller 9 § får meddelas en näringsidkare endast om han inom tio år från det att han upphörde att tillhandahålla varan eller tjänsten fått ett skriftligt krav om återkallelse av den vara eller tjänst som återkallelsen skulle avse av tillsynsmyndigheten eller, om ansökningen om åläggandet gjorts av en sammanslutning som avses i 18 § andra stycket, av sammanslutningen.

I förevarande paragraf föreslår vi en preskriptionsfrist för krav på återkallelse. Frågan om preskriptionsfrister saknar aktualitet vad gäller åläggande om säkerhetsinformation och säljförbud men uppkommer vid varningsinformation och återkallelse. Någon preskriptionsfrist för åläggande om varningsinformation enligt 7 § föreslås dock inte. Däremot föreslås att en preskriptionsfrist på tio år skall gälla för återkallelser. Förslaget har motiverats i avsnitt 5.6. Som vi där anfört kan en preskriptionsfrist övervägas också för varningsinformation, om det visar sig att en sådan frist utgör en väsentlig förutsättning för att de kostnadsrisker som är förenade med varningsinformation skall kunna försäkras.

Det bör påpekas att stadgandet i 11 § till dels har samma verkan som en preskriptionsregel medför. Stadgandet i fråga innebär att åläggande enligt 7, 8 eller 9 § skall underlåtas om åtgärden i fråga inte får annat än obetydlig skadeförebyggande verkan. Så kan vara fallet bl.a. till följd av att mycket lång tid förflutit sedan marknadsföringen av en farlig produkt upphörde.

Krav på säkerhetsåtgärder kan tänkas falla bort med tiden även av det skälet att en vara är försedd med tydlig märkning om dess hållbarhet. Om det framgår att begränsningen är betingad av säkerhetsskäl och omständigheterna även i övrigt är sådana att det bör stå klart för brukarna att varan inte längre skall användas, sedan den angivna tiden gått ut, kan det förhållandet att varan därefter får skadliga egenskaper inte anses utgöra ett fel som föranleder åtgärder enligt produktsäkerhetslagen.

Vårt förslag innebär att preskriptionsfristen bryts, när näringsidkaren i fråga får ett skriftligt krav om återkallelse av tillsynsmyndigheten. Formen och kravet på delfående blir därmed samma som enligt 1981 års preskriptionslag gäller för preskriptionsavbrott från borgenärens sida. För att preskriptionsavbrott skall inträda fordras att myndigheten i fråga framställer ett bestämt krav på åtgärd avseende en speciell produkt och att åtgärden avser just återkallelse.

Utgångspunkten för beräkningen av tioårsfristen är den tidpunkt då en näringsidkare upphörde att tillhandahålla den vara eller tjänst som en återkallelse skulle avse. Som anförts i den allmänna motiveringen bör man bortse från att enstaka exemplar funnits kvar i lager och sålts i efterskott. Det bör vara den tidpunkt då försäljningen etc. i praktiken kan anses vara avslutad som räknas. Det bör i princip åligga näringsidkaren att visa när så skett.

När det i paragrafen talas om att näringsidkaren upphört att tillhandahålla varan eller tjänsten avses just den produktmängd som återkallelsen skulle avse. Ett exempel kan illustrera förhållandet. Om konsumentverket framställer krav mot en näringsidkare att han skall återkalla ett "kramdjur" för barn av viss bestämd utformning och av bestämt fabrikat och särskild beteckning blir utgångspunkten för beräkningen av preskriptionsfristen inte den tidpunkt då näringsidkaren slutade tillhandahålla leksaker eller ens kramdjur, utan då han upphörde att försälja just den speciella sorts kramdjur som konsumentverkets krav avser. Kravet på återkallelse kan vara än mer begränsat och gälla t.ex. endast ett visst bestämt produktionsavsnitt eller serie av en produkt. Det uppställs alltså ett krav på produktidentitet. Frågan om produktidentitet berörs i motiveringen till 1 § första stycket.

Om krav på återkallelse framställs inom tio år från det att en näringsidkare upphörde att tillhandahålla en viss produkt, inträder inte någon preskription. Detta gäller också i fråga om sådana exemplar av den som sålts för mer än tio år sedan, räknat från kravtidpunkten. För det fall att en näringsidkare tillhandahållit en farlig produkt under åren 1990 till 1995 och krav på återkallelse av den framställs år 2004, kommer sålunda ett återkallelseåläggande att omfatta även sådana exemplar av produkten som försålts redan år 1990. En förutsättning är dock att produktidentitet föreligger. Hänför sig samma defekt till vad som måste anses vara olika produkter, t.ex. årsmodeller av olika utformning, får varje produkt behandlas för sig i preskriptionshänseende.

Vi har inte funnit skäl att föreslå någon ny preskriptionsfrist efter det att preskription väl en gång avbrutits. Det finns inte anledning anta att

frågan om återkallelse skall bli aktuell på nytt sedan ytterligare tio år förflutit.

Som förut anförts skall kravet ha framställts av tillsynsmyndigheten. Ett sådant krav får anses medföra preskriptionsavbrott även med avseende på ansökan om återkallelse som görs av en organisation enligt 18 § andra stycket. En sådan organisation kan dessutom, enligt vad vi föreslår, själv åstadkomma preskriptionsavbrott. Ett krav från organisationen får dock betydelse endast för dess egen talan.

Som framhålls i motiveringen till 12 § har samtliga näringsidkare som tillhandahåller eller tillhandahållit en produkt ett ansvar för säkerheten hos produkten. Envar ansvarig näringsidkare skall kunna åläggas att bl.a. återkalla en farlig vara eller tjänst. Som där vidare anges skall ingripanden i första hand riktas mot särskilt bärkraftiga näringsidkare och mot dem som intar en central position i distributionsbilden.

Regeln i förevarande paragraf kan få till följd att i ett visst fall preskription inträtt visavi de naturliga adressaterna för ett återkallelseåläggande men inte för t.ex. någon mindre detaljist. I en sådan situaiton bör inte försök göras att framtvinga en återkallelse från detaljistens sida, något som i allmänhet vore föga ändamålsenligt. De praktiska möjligheterna att åstadkomma en effektiv återkallelse får i ett sådant fall anses uteslutna.

Om till följd av preskription det inte är möjligt att åstadkomma en återkallelseåtgärd genom ett tillräckligt bärkraftigt och resursrikt företags försorg får lösningen sökas i ett åläggande om varningsinformation enligt 7 §. Ett sådant är inte underkastat preskription. Om inte heller detta är möjligt eller ändamålsenligt återstår alternativet med information genom vederbörande tillsynsmyndighets försorg enligt 14 §.

> **14 §** Om ett åläggande enligt 7, 8 eller 9 § inte kan meddelas någon näringsidkare som förmår genomföra åtgärden, skall, i den mån det behövs för att förebygga skada på person eller egendom, tillsynsmyndigheten lämna varningsinformation i skälig omfattning.

Förevarande paragraf upptar en regel för vad som skall gälla i det fall det inte är möjligt eller ändamålsenligt att meddela något åläggande enligt 7—9 §. En förutsättning för att det skall vara meningsfullt att meddela ett åläggande att informera eller att återkalla är att åläggandet kan riktas mot någon näringsidkare, som förmår genomföra vad som ålagts honom. Denna förutsättning kan ibland saknas.

Det lär mer sällan inträffa att det i en risksituation inte alls finns någon näringsidkare, av vilken det kan krävas ett ingripande. Det kan emellertid någon gång tänkas hända att något företag, som varit delaktigt i distributionen av en farlig produkt, över huvud inte kan påträffas. Det blir då inte möjligt att meddela någon ett åläggande.

Betydligt vanligare lär emellertid bli att det väl finns näringsidkare, mot vilka det kan riktas ett åläggande, men att dessa saknar behövliga resurser för att kunna verkställa vad som kan åläggas dem.

I sådana situationer bör, i den mån det behövs för att förebygga skada

på person eller egendom, vederbörande tillsynsmyndighet vidta erforderliga säkerhetsåtgärder. Av såväl ekonomiska som praktiska skäl kan i sådant fall återkallelse inte komma i fråga. Tillsynsmyndigheten får inskränka sig till att lämna varningsinformation, dvs. upplysningar om skaderisker och hur de skall förebyggas.

Informationsinnehållet bör i huvudsak svara mot vad som krävs enligt 7 §. Adressaterna för informationen blir också desamma som enligt 7 §. Vad gäller omfattningen av och sättet för informationsspridningen kan ävenledes 7 § ge viss ledning för myndigheternas handlande. Informationsinsatsens storlek och inriktning får dock med hänsynstagande till den föreliggande risksituationen göras inom ramen för de resurser och möjligheter som står vederbörande myndighet till buds. Enligt förslaget skall sålunda information lämnas i skälig omfattning.

Innan tillsynsmyndigheten fattar beslut i frågan bör den eller de näringsidkare som kunnat meddelas åläggande om varningsinformation beredas tillfälle att yttra sig, i den mån de fortfarande bedriver verksamhet. En varningsinformation som meddelas av en myndighet om en näringsidkares produkter torde nämligen många gånger kunna påverka hans good-will negativt.

Vite

15 § Ett åläggande eller ett förbud enligt 5—9 § eller 12 § tredje stycket skall förenas med vite, om inte detta av särskilda skäl är obehövligt.

I den marknadsrättsliga lagstiftningen används i allmänhet vitesinstitutet som sanktionsmedel. Förbud och ålägganden avseende otillbörlig marknadsföring, information och produktsäkerhet enligt 2—4 §§ MFL skall sålunda i normalfallen förenas med vite. Detsamma gäller förbud mot användning av oskäliga avtalsvillkor enligt lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och enligt lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare. Även förbud och ålägganden enligt konkurrenslagen (1982:729) får förenas med vite.

Den av oss föreslagna lagen bör förses med samma sanktionssystem som tillämpas i bl.a. marknadsföringsärenden. Som gäller i fråga om förbud och ålägganden enligt marknadsföringslagen bör utsättande av vite underlåtas endast i undantagsfall, dvs. då detta av särskilda skäl är obehövligt. Så kan vara fallet bl.a. om näringsidkaren är ett offentligt organ. Ett annat fall då vite inte bör sättas ut är om marknadsdomstolen, som vi förutsatt i motiveringen till 7 §, meddelar ett allmänt hållet åläggande därför att tvisten rör frågan huruvida någon säkerhetsåtgärd över huvud taget bör genomföras och näringsidkaren, om åläggande meddelas, kan förväntas själv lojalt utforma åtgärden på lämpligt sätt.

Vitesbestämmelserna i de angivna marknadsrättsliga lagarna innefattar inte några beloppsgränser. Också för produktsäkerhetslagens vidkommande bör vite kunna fritt bestämmas till belopp som med hänsyn till vederbörande näringsidkares ekonomiska förhållanden och omstän-

digheterna i övrigt bedöms vara erforderligt för att ett åläggande eller ett förbud skall efterkommas (jfr 3 § lagen 1985:206 om viten).

I marknadsdomstolen har utbildats en fast praxis, som innebär att vite i bl.a. marknadsföringsärenden normalt bestäms till ett belopp om 100 000 kr. I särskilda fall kan dock beloppet i fråga såväl underskridas som överskridas. Ärenden om produktsäkerhet torde inte sällan, t.ex. då det gäller återkallelse, komma att röra betydande ekonomiska värden. Konsekvenserna från säkerhetssynpunkt av att ett åläggande inte följs kan också bli allvarliga. Det kan därför i åtskilliga fall vara motiverat att överskrida den annars normala beloppsgränsen om 100 000 kr.

Frågor rörande utdömande av förelagt vite och talan därom behandlas i 24 §.

Den av oss föreslagna lagstiftningen kan komma att tillämpas också på utländska företag. Produktsäkerhetslagen blir i princip tillämplig på all marknadsföring, som direkt riktas mot den svenska marknaden. Sålunda faller ett utländskt postorderföretag, som från utlandet sprider sina postorderkataloger i Sverige, under produktsäkerhetslagen. De praktiska möjligheterna att få till stånd ett beslut mot ett sådant företag om att det skall vidta t.ex. återkallelseåtgärder här kan dock vara begränsade. Detsamma gäller möjligheten att vid behov få ett förelagt vite utdömt. Marknadsdomstolen har i några fall förbjudit nordiska företag, som från annat nordiskt land bedrivit marknadsföring i Sverige, att företa vissa marknadsföringsåtgärder. Domstolen har då i regel underlåtit förena förbudet med vite "med hänsyn till omständigheterna" (jfr numera 4 § lagen 1963:193 om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.).

Handläggningsregler

16 § Uppkommer behov av åtgärder enligt denna lag för att motverka att en vara eller en tjänst orsakar skada på person eller egendom, bör tillsynsmyndigheten ta upp förhandlingar med näringsidkare som kan meddelas åläggande eller förbud enligt lagen, i syfte att denne skall åta sig att genomföra behövliga åtgärder. Vad som sagts nu gäller dock inte, om fara är i dröjsmål eller omständigheterna i övrigt talar mot att förhandlingar tas upp.

Som anges i den allmänna motiveringen, avsnitt 5.7.1, bygger den av oss föreslagna lagstiftningen i grunden på att det är företagen själva som i första hand vidtar de åtgärder som lagen kräver. Företagen kan alltså mycket väl utan föregående kontakter med tillsynsmyndigheterna besluta sig för att t.ex. sätta stopp för vidare försäljning av en farlig produkt eller att sätta i gång ett återkallelseförfarande.

Som vi anfört i de allmänna övervägandena, avsnitt 5.7.1, anser vi att en rekommendation om förhandlingar i produktsäkerhetsfrågor bör tas upp i lagtexten. Visserligen tillämpas ett förhandlingssystem också på andra marknadsrättsliga områden, inbegripet konkurrensrätten, utan att någon bestämmelse därom finns i lag. Inriktningen på frivilliga åtgärder är emellertid av central betydelse för vårt förslag. En uttrycklig lagregel

om förhandlingar kan få värdefulla effekter genom att motivera företagen att engagera sig i produktsäkerhetsfrågor. Den kan självfallet inte läsas motsättningsvis så att förhandlingar skulle vara uteslutna på andra områden. Det kan i detta sammanhang förtjäna att erinras, att reklamutredningen i sitt förslag till lag om information i reklam och annan marknadsföring tog in en uttrycklig bestämmelse om förhandlingar som förutsättning för att föreskrifter skulle meddelas enligt den lagen (SOU 1974:23 s. 9 och 91 f).

Någon närmare reglering av frågan hur förhandlingarna skall bedrivas har vi däremot inte ansett erforderliga. Eventuella förhandlingsuppgörelser får inga direkta rättsverkningar enligt lagen och kräver således inte heller någon reglering.

Leder förhandlingarna till en uppgörelse mellan en näringsidkare och tillsynsmyndigheten, bör den senare för egen del på ett eller annat sätt dokumentera näringsidkarens åtaganden. Vidare åtgärder från tillsynsmyndighetens sida är då inte erforderliga, utan myndigheten kan avskriva ärendet samt avvakta och se, om näringsidkaren fullgör sina åtaganden. Blir så inte fallet, får tillsynsmyndigheten ta upp frågan om säkerhetsingripande på nytt och vid behov föra den vidare till konsumentombudsmannen.

Vi föreslår i det följande att konsumentombudsmannen skall i vissa fall kunna utfärda ett föreläggande som, om det godkänns av näringsidkaren, får samma verkan som ett beslut av marknadsdomstolen. Saken kan uttryckas så att det när frågan handläggs av konsumentombudsmannen finns en möjlighet att åstadkomma en överenskommelse om säkerhetsåtgärder som får bindande rättsverkningar.

Om motsättningarna mellan parterna rör enbart smärre frågor såsom t.ex. detaljer i ett återkallelseförfarande, varom de i sig är ense, bör i allmänhet en uppgörelse kunna nås. Inte sällan torde skilda uppfattningar mellan myndigheter och företag röra just detaljspörsmål, som bör kunna lösas i samförstånd.

Det kan i ett eller annat fall ganska snabbt stå klart att förhandlingar inte utgör någon framkomlig väg. Vederbörande näringsidkare kan t.ex. visa sig uppenbart ovillig att över huvud taget inleda diskussioner om säkerhetsåtgärder. I så fall bör något försök till förhandlingar inte göras.

I andra fall kan situationen vara sådan att det till en början förefaller naturligt att söka en förhandlingslösning, men att det, sedan förhandlingar väl kommit i gång, ganska snart blir uppenbart att någon överenskommelse knappast kan påräknas. Det kan sålunda visa sig att parterna står mycket långt ifrån varandra i grundläggande frågor som t.ex. riskvärderingen eller synen på vilka åtgärder som är adekvata. I ett sådant fall bör förhandlingarna snabbt avbrytas. Ordningen med förhandlingar får inte innebära att insättandet av säkerhetsåtgärder allvarligt fördröjs till men för säkerheten.

17 § Finner en tillsynsmyndighet att ett åläggande eller ett förbud enligt 5—9 § eller 12 § tredje stycket behövs, skall myndigheten överläm-

na frågan till konsumentombudsmannen med begäran om att denne skall ansöka hos marknadsdomstolen om sådant åläggande eller förbud.

I förevarande paragraf föreslås en bestämmelse om överlämnande av en fråga om säkerhetsingripande från en tillsynsmyndighet till konsumentombudsmannen.

I paragrafen regleras handläggningen av ärenden rörande samtliga de former av säkerhetsåtgärder som lagförslaget upptar. Tillsynsmyndigheterna kan inte själva väcka talan i domstolen utan måste vända sig till konsumentombudsmannen för att få en domstolsprövning till stånd. Å andra sidan kan konsumentombudsmannen inte på eget initiativ ta upp en produktsäkerhetsfråga och föra den till domstolen. Vi erinrar emellertid om att konsumentombudsmannen tillika är chef för konsumentverket och att detta verk är tillsynsmyndighet enligt lagen för många produktområden.

Ett produktsäkerhetsärende överlämnas till konsumentombudsmannen genom att myndigheten i fråga begär att ombudsmannen hos marknadsdomstolen skall söka utverka ett beslut av visst, bestämt innehåll. Givetvis bör framställningen åtföljas av allt det utredningsmaterial myndigheten besitter.

Som föreslagits i de allmänna övervägandena, avsnitt 5.7.5, blir det konsumentombudsmannens uppgift att väcka och utföra talan i marknadsdomstolen. Genomgående lär tillsynsmyndigheten och konsumentombudsmannen efter samråd kunna komma fram till en gemensam bedömning av vad som krävs i en risksituation. Ansökningar om säkerhetsingripanden kommer därför i realiteten att bli en produkt av tillsynsmyndigheternas och ombudsmannens gemensamma bemödanden.

En snabb och effektiv handläggning av frågor om säkerhetsåtgärder är ofta av vital betydelse för att förebygga skadefall. Ett ärende kan påskyndas genom att tillsynsmyndigheten, i fall då ett överlämnande framstår som sannolikt, varslar konsumentombudsmannen och informerar honom om saken. Ombudsmannen kan då i mån av resurser förbereda sig inför ett överlämnande och sålunda hålla en beredskap för sin eventuella handläggning av tvistefrågan.

18 § En fråga om åläggande eller förbud enligt 5—9 § eller 12 § tredje stycket tas upp efter ansökan. En sådan ansökan görs av konsumentombudsmannen efter en begäran som sägs i 17 §.

Beslutar en tillsynsmyndighet i visst fall att inte framställa begäran enligt 17 § eller beslutar konsumentombudsmannen i anledning av en sådan begäran att inte göra ansökan hos marknadsdomstolen, får ansökan göras av en sammanslutning av konsumenter, löntagare eller näringsidkare.

Förfarandet i marknadsdomstolen såvitt gäller bl.a. ärenden enligt marknadsföringslagen regleras i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. Dessa förfaranderegler och ytterligare andra bestämmelser i lagen om marknadsdomstol kan med erforderliga, smärre ändringar tillämpas även i produktsäkerhetsärenden. Behövliga ändringar kommenteras

närmare i specialmotiveringen till förslaget till lag om ändring i lagen om marknadsdomstol m.m.

I förevarande paragraf anges vilka som får ansöka om säkerhetsåtgärder hos marknadsdomstolen. Vi föreslår i *första stycket* att sådan talerätt skall tillkomma konsumentombudsmannen. En förutsättning för att konsumentombudsmannen skall få väcka talan är att en begäran därom framställs av tillsynsmyndigheten.

Regeln i *andra stycket* innebär att sammanslutningar av konsumenter, löntagare eller näringsidkare under vissa förutsättningar kan föra talan i marknadsdomstolen om ett säkerhetsingripande. Så får ske om tillsynsmyndigheten beslutat att inte överlämna ärendet till konsumentombudsmannen eller, om så skett, denne avvisat framställningen. Bestämmelsen har i denna del sitt mönster i 10 § MFL, enligt vilken sammanslutningar av konsumenter, löntagare eller näringsidkare har en subsidiär talerätt avseende bl.a. informationsåläggande och säljförbud.

Självfallet är det av vikt att tillsynsmyndigheterna och konsumentombudsmannen snabbt besvarar förfrågningar från taleberättigade organisationer om de kommer att driva saken eller ej (jfr prop. 1984/85:213 s. 53). Detta får emellertid anses följa av förvaltningsmyndigheters allmänna skyldigheter. Någon särskild föreskrift om saken behövs ej.

Med sammanslutningar av konsumenter avses organisationer, som särskilt tillvaratar konsumenternas intressen av bl.a. säkerhet vid hanteringen av produkter. Konsumentintresset kan vara begränsat till visst eller vissa slag av varor eller tjänster. Organisationer som företräder t.ex. villaägare eller fordonsägare får anses utgöra konsumentsammanslutningar. De olika fackförbunden och deras avdelningar och klubbar utgör exempel på löntagarorganisationer, som är taleberättigade. Talerätt har också sådana branschorganisationer av skilda slag som finns bland näringsidkarna.

Några krav på representativitet eller särskilda kvalifikationer hos sammanslutningarna uppställs inte. Organisationerna behöver alltså inte kunna påvisa något större medlemsantal, verksamhet av viss omfattning under längre tid eller liknande. De måste emellertid för att kunna tillerkännas talerätt och bli accepterade som parter i ett domstolsärende uppfylla de krav som generellt ställs på en juridisk person. Som ideella föreningar skall de således bl.a. ha antagit stadgar för sin verksamhet och ha utsett en styrelse.

Om en tillsynsmyndighet eller konsumentombudsmannen bara till en del tar upp önskemål från en organisation om säkerhetsingripande, får organisationen anses ha rätt att föra den avvisade delen av sina önskemål vidare till marknadsdomstolen. Detta gäller dock bara i mån denna del kan betraktas som en självständig fråga om produktsäkerhet och inte utgör allenast en justering av den talan som förs av konsumentombudsmannen.

Det får ankomma på en organisation, som vill föra talan i marknadsdomstolen, att visa att dess önskemål om säkerhetsingripande har avvisats av tillsynsmyndigheten eller konsumentombudsmannen.

19 § En näringsidkare är skyldig att på anmaning av en tillsynsmyndighet eller av konsumentombudsmannen avge yttranden och lämna upplysningar i ett ärende om tillämpning av 5—9 § eller 12 § tredje stycket. Näringsidkaren är även skyldig att på anmaning av tillsynsmyndigheten eller konsumentombudsmannen tillhandahålla handlingar, varuprover och liknande, som kan ha betydelse för utredningen i ärendet.

Efterkoms inte en anmaning enligt första stycket, får tillsynsmyndigheten eller konsumentombudsmannen förelägga näringsidkaren att fullgöra sin skyldighet vid vite.

För varuprover och liknande som tillhandahålls enligt första stycket lämnar tillsynsmyndigheten eller konsumentombudsmannen ersättning, om särskilda skäl föreligger.

Aktualiseras en fråga om säkerhetsåtgärder måste tillsynsmyndigheten utreda frågan. Myndigheten behöver då material för utredningen såsom yttranden och upplysningar av berörda näringsidkare. Också handlingar, varuprover och liknande, som näringsidkarna har, kan behövas för utredningen. I *första stycket* av förevarande paragraf meddelas bestämmelser i ämnet. Förebilden till de föreslagna bestämmelserna finns i 11 § MFL.

Tillsynsmyndigheternas agerande skall, som anges i de allmänna övervägandena, avsnitt 5.7.1, i första hand gå ut på att söka lösa uppkommande frågor om produktsäkerhet genom förhandlingar med näringsidkarna. Det blir alltså i allmänhet fråga om diskussioner mellan myndigheterna och berörda näringsidkare. I sådana fall lär, utan några formliga anmaningar från myndighetshåll, företagen lämna upplysningar och presentera material, som rör produkten i fråga.

Om så skulle krävas kan emellertid en tillsynsmyndighet med hänvisning till förevarande bestämmelse direkt anmana en näringsidkare att prestera visst, bestämt material, som erfordras för utredningen av en säkerhetsfråga. Myndigheten kan således av en näringsidkare, som den vänt sig emot, begära yttranden, dvs. att näringsidkaren bl.a. anger sin inställning till frågan om ingripande. Upplysningar om olika sakförhållanden, som är av direkt betydelse för utredningen, kan också krävas av berörda näringsidkare.

Näringsidkarna skall vidare kunna anmanas att till handläggningsmyndigheterna överlämna handlingar, som de har i sin besittning, såsom konstruktionsritningar eller affärshandlingar, rörande t.ex. distributionen av en ifrågasatt farlig produkt. Anmaningar kan också avse sådant som exemplar av den produkt saken rör, prototyper av den, modeller av produkten m.m.

Anmaningar att lämna utredningsmaterial får inte gå utöver vad som verkligen krävs för en omsorgsfull utredning. Myndigheten bör iaktta stor försiktighet när det gäller att begära uppgifter om affärshemligheter av teknisk natur (jfr 18 § andra stycket lagen om marknadsdomstol m.m.). Vid krav på varuprover och liknande skall särskilt tillses att kraven inte blir onödigt ekonomiskt betungande för näringsidkarna. Anmaningar skall också, så långt möjligt, vara preciserade och alltså klart ange

vad det är för material som efterfrågas.

Om en anmaning till en näringsidkare att yttra sig eller att överlämna något inte efterföljs, får myndigheten enligt *andra stycket* i den föreslagna paragrafen förelägga näringsidkaren att vid vite fullgöra sin skyldighet. Vite får bestämmas till belopp, som med hänsyn till vederbörande näringsidkares ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att följa föreläggandet. I motsvarande bestämmelse i 11 § MFL är vitesbeloppet maximerat till 10 000 kr. Med hänsyn till inflationsaspekten och till att vårt lagförslag avser frågan om säkerhet bl.a. till liv och hälsa har vi inte funnit skäl att föreslå en motsvarande begränsning i förevarande bestämmelse. I speciella fall, såsom då saken rör en mycket allvarlig säkerhetsfråga och näringsidkaren förefaller oresonlig, kan ett högre vitesbelopp än 10 000 kr. te sig befogat.

Frågor om utdömande av vite behandlas närmare i motiveringen till 24 §.

Näringsidkare bör i allmänhet vara skyldiga att tillhandahålla varuprover och liknande kostnadsfritt. I enlighet med vad som gäller vid tillämpningen av motsvarande bestämmelse i marknadsföringslagen bör dock finnas möjlighet för tillsynsmyndigheten och konsumentombudsmannen att lämna ersättning för provet, om det föreligger särskilda skäl. En föreskrift med detta innehåll har tagits upp i paragrafens *tredje stycke.* Skäl för ersättning kan vara t.ex. att prov erfordras av en dyrbar produkt eller att fler provexemplar infordrats än vad som kan anses vara normalt.

För de uppgifter som näringsidkare lämnar enligt förevarande paragraf bör sekretess gälla enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen under de förutsättningar som uppställs i nämnda bestämmelse. Vi förordar att ett tillägg härom görs i bilaga 2 till sekretessförordningen (1980:657).

20 § Ett beslut i fråga om ett åläggande eller ett förbud enligt 5—9 § eller 12 § tredje stycket utgör inte hinder mot att samma fråga prövas på nytt, när ändrade förhållanden eller annat särskilt skäl föranleder det. I fråga om talan av konsumentombudsmannen eller av en sammanslutning som avses i 18 § andra stycket angående förnyad prövning gäller vad som sägs i 17 och 18 §§.

Marknadsdomstolen kan i vissa fall ompröva sina beslut enligt marknadsföringslagen. I 12 § MFL föreskrivs sålunda att beslut i fråga om förbud eller åläggande enligt 2—4 § inte utgör hinder att samma fråga prövas på nytt, när ändrade förhållanden eller annat särskilt skäl föranleder det. Domstolens beslut har alltså en begränsad rättskraft.

Vi föreslår i förevarande paragraf en med marknadsföringslagen överensstämmande ordning. Förnyad domstolsprövning torde dock av praktiska skäl endast komma i fråga undantagsvis. Varningsinformation och återkallelse är ingripande åtgärder. Har sådana åtgärder väl en gång vidtagits med anledning av en produktsäkerhetsrisk, torde det i de flesta fall vara uteslutet att meddela nytt åläggande om samma typ av åtgärd men med ändrat innehåll. Däremot kan man tänka sig att sedan talan om en sådan åtgärd lämnats utan bifall, frågan prövas på nytt därför att nya belägg kommit fram för produktens farlighet. Ett äldre beslut om säker-

hetsinformation eller säljförbud kan tänkas bli upphävt, därför att det sedermera visat sig obehövligt, liksom ett tidigare avslagsbeslut kan bytas i bifall, när ytterligare erfarenhet vunnits om riskerna. Det är endast då det finns en klar grund för en ändrad domstolsbedömning som en omprövning kan bli aktuell. Omprövningsinstitutet bör alltså tillämpas endast då det finns ett uttalat behov av det.

Möjligheten att hos domstolen begära omprövning av ett åläggande eller förbud står — liksom enligt marknadsföringslagen — öppen för envar part, som omfattas av domstolens beslut. Talan om omprövning kan således föras av en näringsidkare som beslutet rör. Konsumentombudsmannen kan på nytt hos marknadsdomstolen begära ett beslut om ingripande, som domstolen tidigare avslagit. För att konsumentombudsmannen skall få föra talan bör krävas att tillsynsmyndigheten på nytt överlämnat frågan till honom. En intresseorganisation bör inte få föra talan om omprövning utan att tillsynsmyndigheten eller, om den överlämnat frågan till konsumentombudsmannen, denne beslutat att inte väcka sådan talan. Begränsningar i nu angivna hänseenden föreslår vi i andra meningen av paragrafen.

Vi har tidigare diskuterat möjligheten att marknadsdomstolen i vissa fall meddelar ett allmänt hållet åläggande som nära ansluter sig till lagens ordalydelse och som inte är förenat med vite. Självfallet bör så endast ske om näringsidkaren kan väntas lojalt följa åläggandet. Skulle mot förmodan så visa sig inte bli fallet, kan ett nytt, mer detaljerat åläggande förenat med vite meddelas med tillämpning av förevarande paragraf.

21 § Om särskilda skäl föranleder det, kan ett åläggande eller ett förbud enligt 5—9 § eller 12 § tredje stycket meddelas även för tiden till dess ett slutligt beslut föreligger.

Marknadsdomstolen har befogenhet att meddela interimistiska beslut enligt bl.a. marknadsföringslagen. Enligt 13 § MFL kan domstolen sålunda, om särskilda skäl föranleder det, meddela bl.a. säljförbud även för tiden till dess slutligt beslut föreligger. Till denna regel i marknadsföringslagen ansluter vissa stadganden i lagen om marknadsdomstol m.m. vilka gör det möjligt för domstolen att mycket snabbt meddela ett interimistiskt beslut.

I förevarande paragraf föreslår vi en motsvarighet till 13 § MFL. I paragrafen anges att åligganden och förbud enligt produktsäkerhetslagen får meddelas även för tiden till dess ett slutligt beslut föreligger. Sådana beslut kan meddelas då saken rör informationsåläggande enligt 5 eller 7 §, säljförbud enligt 6 § samt återkallelseåläggande enligt 8 eller 9 §. Också i anledning av ett krav på åläggande att medverka till genomförandet av ett informationsförfarande enligt 7 § eller av ett återkallelseförfarande enligt 8 eller 9 § kan domstolen meddela interimistiskt beslut.

Särskild försiktighet måste emellertid iakttas när det gäller att meddela interimistiska beslut enligt produktsäkerhetslagen, eftersom effekterna av produktsäkerhetsåtgärder kan bli så ingripande. Framför allt gäller det sagda om beslut som får till följd att mer omfattande förfaranden

såsom återkallelse sätts i verket. Att avbryta ett pågående återkallelseförfarande är förenat med avsevärda svårigheter. Interimistiskt beslut om återkallelse bör därför meddelas endast då behovet av ett snabbt ingripande är uttalat och skaderisken synes vara klart dokumenterad, t.ex. genom inträffade olycksfall.

Då en tvistig fråga enligt 17 § överlämnats till konsumentombudsmannen, kan åtgärden ha föregåtts av förhandlingar mellan tillsynsmyndigheten och berörda näringsidkare. Förhandlingsskedet kan ha inneburit en viss fördröjning. I en situation som präglas av allvarliga risker för att olycksfall skall inträffa kan det då te sig motiverat att snabbt få till stånd erforderliga säkerhetsåtgärder.

Vid prövningen av frågan, om interimistiskt beslut skall meddelas, bör hänsyn tas inte bara till befarade skaderisker utan också till de konsekvenser ett beslut får för den eller de näringsidkare som drabbas av det. Ett interimistiskt åläggande eller förbud bör meddelas endast om det är sannolikt att beslutet kommer att följas av ett slutligt avgörande med i stort samma innebörd. Är t.ex. frågan om risknivån osäker och svårbedömd bör något interimistiskt beslut i allmänhet inte meddelas.

Risksituationer kan ofta påkalla flera olika slag av ingripanden. Kombinationer av t.ex. säljförbud och åläggande om varningsinformation eller återkallelse kan sålunda ibland behövas för att bemästra produktriskerna. Det kan då tänkas vara naturligt att begränsa ett interimistiskt beslut till att avse säljförbud och uppskjuta frågan om varningsinformation eller återkallelse till dess ett slutligt avgörande kan meddelas. Ett interimistiskt säljförbud för en vara eller tjänst kan ofta få en ansenlig publicitet, vilken i viss mån kan tjäna som en form av varningsinformation för dem som redan förskaffat sig nyttigheten i fråga.

Ansökan om interimistiskt åläggande eller förbud får göras av dem som har talerätt i marknadsdomstolen. Sådan ansökan kan alltså göras av konsumentombudsmannen men inte av tillsynsmyndigheten. Den senare får i samband med överlämnandet av en tvistig fråga till konsumentombudsmannen vid behov hemställa att denne gör ansökan om interimistiskt beslut.

Även sådana sammanslutningar som anges i 18 § andra stycket har rätt att i samband med en ansökan om säkerhetsingripande göra framställning om interimistiskt beslut.

Interimistiskt beslut kan meddelas även utan att det framställs något yrkande om det. Marknadsdomstolen kan således — om behov av det någon gång skulle uppkomma — ex officio ta upp frågan om interimistiskt åläggande eller förbud (jfr prop. 1970:57 s. 98).

I fråga om utsättande av vite gäller samma regler som för slutligt beslut. Normalt skall alltså ett interimistiskt beslut förenas med vite.

De särskilda bestämmelser i lagen om marknadsdomstol som medger snabb handläggning av frågor om interimistiska förordnanden bör göras tillämpliga också beträffande ärenden om tillämpning av den av oss föreslagna lagen. Till denna fråga återkommer vi i specialmotiveringen till förslaget till lag om ändring i lagen om marknadsdomstol m.m.

Informations-, förbuds- och återkallelseföreläggande

22 § Om förutsättningar för ett åläggande eller ett förbud enligt 5—9 § eller 12 § tredje stycket föreligger i ett visst fall, som ej är av större vikt, får konsumentombudsmannen efter en begäran som sägs i 17 § vid vite förelägga näringsidkaren, för godkännande omedelbart eller inom viss tidsfrist,

1. åläggande att lämna säkerhetsinformation enligt vad som sägs i 5 § eller att lämna varningsinformation enligt vad som sägs i 7 § eller att medverka till varningsinformation enligt vad som sägs i 12 § tredje stycket (informationsföreläggande),
2. förbud att fortsätta att tillhandahålla en vara eller en tjänst enligt vad som sägs i 6 § (förbudsföreläggande) eller
3. åläggande att återkalla en vara eller en tjänst enligt vad som sägs i 8 och 9 §§ eller att medverka till återkallelse enligt vad som sägs i 12 § tredje stycket (återkallelseföreläggande).

Ett godkänt föreläggande gäller som ett åläggande eller ett förbud som har meddelats av marknadsdomstolen enligt 5—9 § eller 12 § tredje stycket. Ett godkännande som sker sedan den i föreläggandet utsatta tidsfristen har gått till ända är dock utan verkan.

Enligt 14 § MFL har konsumentombudsmannen möjlighet att i fall som inte är av större vikt genom förbudsföreläggande pröva frågan om förbud mot otillbörlig marknadsföring eller i vissa fall mot saluhållande m.m. av varor och tjänster. Har föreläggande, som skall förenas med vite, godkänts, gäller det som förbud som har meddelats av marknadsdomstolen. Vidare kan konsumentombudsmannen enligt 15 § MFL meddela informationsföreläggande. Motsvarande gäller om detta. Bestämmelser av liknande konstruktion har också tagits upp i konkurrenslagen.

Erfarenheterna av marknadsföringslagens tillämpning ger vid handen att det är önskvärt att konsumentombudsmannen får motsvarande befogenheter vid tillämpningen av produktsäkerhetslagen. Som vi förut anfört bör visserligen, när förhandlingar mellan en tillsynsmyndighet och en näringsidkare har lett till att näringsidkaren vidtar behövliga säkerhetsåtgärder, tillsynsmyndigheten kunna nöja sig med det och skriva av ärendet. Om däremot tillsynsmyndigheten sett sig nödsakad att begära att konsumentombudsmannen skall ansöka hos marknadsdomstolen om förbud eller åläggande enligt produktsäkerhetslagen, kan detta tyda på att näringsidkaren intar en allmänt avvisande hållning till säkerhetsåtgärden i fråga. Om därefter konsumentombudsmannen och näringsidkaren kommer överens, kan det vara önskvärt att resultatet ges en rättsligt bindande kraft. Detta kan visserligen ske genom beslut av marknadsdomstolen på ansökan av konsumentombudsmannen som biträds av näringsidkaren. Av processekonomiska skäl kan det dock vara önskvärt att frågan löses utan ett förfarande inför marknadsdomstolen. Även för näringsidkaren kan det vara en fördel att slippa skylta med sitt namn i marknadsdomstolen.

I nu angivna situation får ett system med föreläggande utfärdat av konsumentombudsmannen sin betydelse. När föreläggandet godkänts får det nämligen samma verkan som ett av marknadsdomstolen medde-

lat åläggande eller förbud. Vid överträdelse kan därefter vitet komma att dömas ut på talan av konsumentombudsmannen.

Liksom motsvarande bestämmelser på marknadsföringsområdet gäller förslaget endast ärenden som inte är av större vikt. När det gäller exempelvis frågor av principiell betydelse eller då en säkerhetsåtgärd kan komma att medföra en särskilt betungande ekonomisk belastning för näringsidkaren torde möjligheten att meddela föreläggande i allmänhet inte böra utnyttjas. Den bör i princip inte komma till användning i sådana fall då det saknas vägledande avgöranden av marknadsdomstolen.

Som framgår av den föreslagna lagtexten är det en förutsättning för föreläggande att tillsynsmyndigheten enligt 17 § begärt att konsumentombudsmannen skall hos marknadsdomstolen ansöka om ett åläggande eller ett förbud enligt lagen. Vi erinrar om att konsumentverket är tillsynsmyndighet i fråga om icke specialreglerade varor och tjänster.

Ett godkännande måste avse både själva åläggandet eller förbudet och vitet. Om föreläggandet godkänns, gäller det enligt vad förut nämnts som ett beslut av marknadsdomstolen.

Ett godkännande som lämnas sedan den i föreläggandet angivna tidsfristen gått ut är utan verkan. Skulle en näringsidkare vilja godkänna ett föreläggande efter fristens utgång kan alltså detta inte ske. Ett nytt föreläggande måste i så fall utfärdas.

Tillsyn m.m.

23 § En näringsidkare som meddelats ett åläggande eller ett förbud enligt 5—9 § eller 12 § tredje stycket är skyldig att på anmaning av tillsynsmyndigheten avge yttranden och lämna upplysningar, som behövs för tillsyn över att åläggandet eller förbudet följs. Näringsidkaren är även skyldig att på anmaning av myndigheten tillhandahålla handlingar, varuprover och liknande, som behövs för tillsynen.

Efterkoms inte en anmaning enligt första stycket, får tillsynsmyndigheten förelägga näringsidkaren att fullgöra sin skyldighet vid vite.

För varuprover och liknande, som tillhandahålls enligt första stycket, lämnar tillsynsmyndigheten ersättning, om särskilda skäl föreligger.

Föreskrifter om skyldighet för den som skall tillhandahålla varuprover och liknande enligt första stycket att ersätta tillsynsmyndigheten kostnader för provtagning och undersökning av prov meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Tillsynsmyndigheternas befattning med säkerhetsfrågor omfattar också tillsyn över att meddelade ålägganden och förbud följs av de berörda näringsidkarna. Tillsynen avser även efterlevnaden av beslut som marknadsdomstolen meddelat på talan av en intresseorganisation. Konsumentombudsmannen har inte något att göra med tillsynen över efterlevnaden av den föreslagna produktsäkerhetslagen. Vi erinrar dock om att konsumentverket är tillsynsmyndighet i fråga om icke specialreglerade varor och tjänster.

Vid utövande av tillsynen kan myndigheterna behöva yttranden och

upplysningar av berörda näringsidkare liksom handlingar, varuprover och liknande. I förevarande paragraf ges bestämmelser härom. Mönster till bestämmelserna har hämtats från 16 § MFL.

Ofta lär näringsidkarna utan någon formell anmaning från myndighetshåll lämna t.ex. upplysningar och handlingar, som belyser utvecklingen av en pågående säkerhetsaktivitet. Vid t.ex. genomförandet av återkallelser torde det sålunda i allmänhet bli naturligt att företagen och handläggningsmyndigheterna håller viss kontakt med varandra och att företagen därvid under hand förser myndigheterna med rapporter om resultat m.m.

Om så skulle behövas kan emellertid en handläggningsmyndighet enligt *första stycket* i förevarande paragraf direkt anmana ett företag att prestera ett visst, bestämt material, som erfordras för tillsynen över att ett åläggande eller ett förbud verkligen följs. Myndigheten kan därvid bl.a. begära yttrande av en berörd näringsidkare. Näringsidkare skall även direkt kunna anmanas att tillhandahålla handlingar och varuprover som behövs för tillsynen. I nu angivna hänseenden gör sig i huvudsak samma överväganden gällande som anförts i motiveringen till 19 §.

Anmaningar om tillsynsmaterial måste hålla sig inom ramen för vad en med tillbörlig omsorg utförd efterlevnadskontroll kräver. Vid begäran om varuprover och liknande skall tillses att kraven inte blir alltför ekonomiskt betungande för företagen.

Om en anmaning till en näringsidkare att lämna någon upplysning eller att tillhandahålla en viss handling inte följs, får myndigheten enligt *andra stycket* i paragrafen förelägga näringsidkaren att vid vite fullgöra sin skyldighet. Av motsvarande skäl som anförts i motiveringen till 19 § föreslår vi inte något maximum för vitesbeloppet.

I *tredje stycket* har tagits upp en bestämmelse motsvarande 19 § tredje stycket om möjlighet för tillsynsmyndigheten att lämna ersättning för varuprov och liknande, om det föreligger särskilda skäl.

Bestämmelsen i *fjärde stycket* motsvarar 16 § sista stycket marknadsföringslagen. Den innebär att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan meddela förskrifter om skyldighet för dem som skall tillhandahålla varuprover och liknande enligt första stycket att ersätta tillsynsmyndigheten kostnader för provtagning och undersökning. Liksom i fråga om lämnande av varuprover bör huvudregeln vara att berörd näringsidkare skall stå för kostnaderna för undersökning av proven.

24 § Talan om utdömande av vite som förelagts med stöd av 19 eller 23 § förs vid allmän domstol av den som utfärdat föreläggandet.

I fråga om vite, som förelagts av marknadsdomstolen eller som upptagits i godkänt informations-, förbuds- eller återkallelseföreläggande, förs talan om utdömande vid allmän domstol av konsumentombudsmannen. Har vite förelagts av marknadsdomstolen på talan av en sammanslutning som avses i 18 § andra stycket får talan om utdömande föras även av sammanslutningen.

Fr.o.m. den 1 juli 1985 gäller en särskild viteslag — lagen (1985:206) om viten. I lagen föreskrivs bl.a. att frågan om utdömande av viten prövas av

länsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet. Enligt viteslagen gäller dock att lagen inte skall tillämpas i den mån annat följer av vad som är särskilt föreskrivet. Särskilda bestämmelser om utdömande av viten finns i bl.a. marknadsföringslagen, lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och konkurrenslagen (1982:729).

Tidigare gällde enligt bl.a. marknadsföringslagen att talan om utdömande av vite skulle föras vid allmän domstol av åklagare. Talan fick väckas endast efter anmälan av konsumentombudsmannen eller av annan, som hos marknadsdomstolen ansökt om förbudet eller åläggandet. Vid tillkomsten av lagen om viten fann man (prop. 1984/85:96) att lagen inte borde göras generellt tillämplig på bl.a. viten enligt marknadsföringslagen. Talan om utdömande av vite enligt marknadsföringslagen ansågs böra föras vid allmän domstol av konsumentombudsmannen eller av annan, som hos marknadsdomstolen utverkat ett vitessanktionerat beslut. Bestämmelser härom tas upp i 17 § MFL. Bestämmelserna gäller i fråga om såväl förfarandeviten enligt 11 och 16 §§ som materiella viten, dvs. av marknadsdomstolen meddelade förbud eller åligganden som förenats med vite.

Även för produktsäkerhetslagens del är det motiverat att frångå viteslagens reglering. Vi föreslår således i aktuellt hänseende en särreglering, som nära ansluter till marknadsföringslagens bestämmelser i 17 §. Också enligt produktsäkerhetslagen bör det sålunda vara allmän domstol som får pröva talan om utdömande av vite. De skiljaktigheter beträffande talerätten som vi föreslår är betingade av en från marknadsföringslagen avvikande ordning vad gäller handläggningen på myndighetsplanet.

I produktsäkerhetslagen föreslår vi i 19 och 23 §§ bestämmelser om förfarandeviten. Enligt 19 § kan en tillsynsmyndighet eller konsumentombudsmannen vid vite förelägga en näringsidkare att överlämna erforderligt utredningsmaterial. Motsvarande möjlighet får enligt 23 § tillsynsmyndigheten vid utövande av tillsyn över att beslut om säkerhetsåtgärden efterlevs. I *första stycket* av förevarande paragraf föreslår vi att talerätten beträffande utdömande av förfarandeviten skall tillkomma den som utfärdat vitesföreläggandet. Detta innebär att inte endast konsumentombudsmannen utan även en tillsynsmyndighet kan föra talan om utdömande av ett förfarandevite.

Beträffande viten som utfärdats av marknadsdomstolen eller som upptagits i godkänt informations-, förbuds- eller återkallelseföreläggande föreslår vi i *andra stycket* av paragrafen att talan om utdömande skall föras vid allmän domstol och att talan alltid kan föras av konsumentombudsmannen. Talerätt i marknadsdomstolen har enligt 18 § förutom konsumentombudsmannen även sammanslutningar av konsumenter, löntagare eller näringsidkare. Talan om utdömande av ett vite som förelagts av marknadsdomstolen på ansökan av en sådan sammanslutning bör kunna föras — förutom av konsumentsombudsmannen — även av den sammanslutningen.

Beträffande handläggningen av mål om viten är 8 § viteslagen tillämp-

lig. Där föreskrivs att sådana mål i tillämpliga delar skall handläggas enligt rättegångsbalkens regler för mål om åtal för brott, för vilket svårare straff än böter inte är föreskrivet.

Överklagande

25 § Följande beslut enligt denna lag får inte överklagas, nämligen

1. beslut av konsumentverket enligt 4 § andra stycket andra meningen,
2. beslut av en tillsynsmyndighet enligt 14, 16 eller 17 §,
3. beslut av konsumentombudsmannen enligt 18 § första stycket,
4. beslut av en tillsynsmyndighet eller av konsumentombudsmannen om anmaning enligt 19 § första stycket första meningen eller om vitesföreläggande efter sådan anmaning,
5. beslut av konsumentombudsmannen om informations-, förbuds- eller återkallelseföreläggande enligt 22 §,
6. beslut av konsumentombudsmannen eller av en tillsynsmyndighet enligt 24 §.

En tillsynsmyndighets eller konsumentombudsmannens beslut i annan fråga som avses i 19 § eller en tillsynsmyndighets beslut i en fråga som avses i 23 § första—tredje styckena överklagas hos kammarrätten. Detsamma gäller beslut av en tillsynsmyndighet enligt föreskrifter som avses i 23 § fjärde stycket.

Förevarande paragraf upptar bestämmelser om överklagande av de olika beslut som kan meddelas av förvaltningsmyndighet enligt den föreslagna lagen. Som regel bör gälla att sådana beslut inte får överklagas. De materiella avgörandena enligt lagen meddelas av marknadsdomstolen. Frågan om utdömande av vite prövas av allmän domstol. Något behov av att överklaga myndighets beslut enligt lagen föreligger därför i allmänhet inte.

Talan bör dock få föras mot beslut om anmaningar och förelägganden att tillhandahålla handlingar, varuprover och liknande, som kan erfordras på utredningsstadiet, liksom mot de beslut om anmaningar och förelägganden angående tillsynsmaterial av skilda slag, som kan komma i fråga enligt 23 §. Talan bör också få föras mot de olika typer av ersättningsbeslut, som kan meddelas enligt 19 och 23 §§ samt enligt föreskrifter som utfärdats med stöd av det sistnämnda lagrummet. Den föreslagna regleringen bygger i nu angivna hänseende på bestämmelsen om överklagande i 22 § MFL.

Vi har övervägt att skärpa reglerna för att tillsynsmyndigheterna och konsumentombudsmannen snabbt skall kunna tvinga fram handlingar, varuprover och liknande, som behövs för utredningar av säkerhetsfrågor, liksom sådant material, som kan vara erforderligt för tillsynen över att meddelade ålägganden och förbud verkligen följs av de berörda näringsidkarna. Bestämmelserna om överklagande innebär ju att näringsidkare bl.a. genom att besvära sig hos kammarrätten kan fördröja utlämnandet av väsentligt utrednings- och tillsynsmaterial.

I de särskilda produktorienterade lagarna tillerkänns tillsynsmyndigheterna ofta vittgående befogenheter vad gäller bl.a. möjligheterna att få

del av upplysningar, handlingar m.m. I lagen (1985:426) om kemiska produkter, t.ex., stadgas i 15 § att tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Regeln är förenad med en straffsanktion, som innebär att den som med uppsåt eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 15 § döms till böter eller fängelse i högst ett år (20 §). Enligt livsmedelslagen (1971:511) gäller bl.a. att tillsynsmyndighet har rätt att efter anfordran erhålla de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Det åligger polismyndigheten att lämna den handräckning som kan behövas (26 §). Talan kan föras mot tillsynsmyndigheternas beslut, men myndigheterna kan förordna att deras beslut skall lända till efterrättelse utan hinder av förd klagan (36 §).

Förslaget till produktsäkerhetslag följer i stor utsträckning marknadsföringslagens uppbyggnad och struktur, som avsevärt skiljer sig från de produktorienterade lagarna. Vi har tvekat att frångå marknadsföringslagens mönster vad gäller möjligheterna att snabbt tvinga fram utrednings- och tillsynsmaterial från företagen och har avstått från att föreslå regler av den typ som lagen om kemiska produkter eller livsmedelslagen tillhandahåller.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.
2. Ett åläggande enligt 7—9 § eller 12 § tredje stycket får meddelas en näringsidkare endast om näringsidkaren överlåtit sådana varor eller utfört sådana tjänster som åläggandet skulle avse efter ikraftträdandet.
3. Har ett förbudsföreläggande eller ett informationsföreläggande som rör produktsäkerhet meddelats enligt marknadsföringslagen (1975:1418) före ikraftträdandet och har den i föreläggandet utsatta tidsfristen för godkännande inte gått till ända, får ett godkännande lämnas inom den angivna tidsfristen. Föreläggandet får i så fall verkan som motsvarande föreläggande enligt 22 § denna lag.

Den föreslagna produktsäkerhetslagen innebär ett vidgat ansvar för näringsidkarna vad gäller säkerheten hos de produkter som de tillhandahåller på marknaden. Lagförslaget medför också nya uppgifter för en del myndigheter och då i synnerhet konsumentverket. Det ter sig därför rimligt att man både inom näringslivet och på myndighetshåll får relativt god tid på sig att inrätta sig efter den nya situation som ett antagande av lagförslaget skulle skapa. Vår bedömning är att en anpassning till produktsäkerhetslagens reglering kräver en tidrymd om minst sex månader.

Förslaget till produktsäkerhetslag bygger i stor utsträckning på marknadsföringslagen, och instituten säkerhetsinformation och säljförbud är hämtade från den lagen. Nyheter i vårt lagförslag är därför framför allt stadgandena om varningsinformation (7 §) samt återkallelse (8 och 9 §§). Några direkta motsvarigheter till dessa båda typer av säkerhetsåtgärder — som är tillämpliga beträffande produkter som redan nått brukarna — finns knappast i gällande rätt. Lagförslaget innebär att såvitt gäller var-

ningsinformation och återkallelse näringsidkarna påläggs nya förpliktelser som de tidigare inte har haft.

Om några speciella övergångsbestämmelser inte meddelas beträffande instituten varningsinformation och återkallelse, skulle produktsäkerhetslagen få tillbakaverkande kraft. En näringsidkare som överlåtit varor eller utfört tjänster före antagandet och publiceringen av lagen skulle oförutsett kunna drabbas av åläggande att lämna varningsinformation eller att återkalla.

Retroaktiv verkan av produktsäkerhetslagen bör undvikas. I andra punkten av övergångsbestämmelserna föreslås därför att ett åläggande enligt 7—9 § eller 12 § tredje stycket får meddelas en näringsidkare endast om näringsidkaren överlåtit sådana varor eller utfört sådana tjänster som åläggandet skulle avse efter ikraftträdandet. Regleringen innebär att en näringsidkare, då lagen antagits och kommit ut i SFS, får tillfälle att fram till tidpunkten för ikraftträdandet av lagen överväga om han vill ta risken att drabbas av åläggande om varningsinformation eller om återkallelse. Om han efter ikraftträdandet inte överlåter viss vara eller utför viss tjänst, kan han inte åläggas att lämna varningsinformation om eller att återkalla varan eller tjänsten. En näringsidkare, som efter den relevanta tidpunkten överlåter varor eller utför tjänster av visst slag, kan däremot åläggas att t.ex. återkalla dem. Ett åläggande att återkalla en produkt kan därvid omfatta också sådana exemplar av produkten som näringsidkaren överlåtit före ikraftträdandet.

Om konsumentombudsmannen före ikraftträdandet har meddelat ett förbudsföreläggande enligt 14 § MFL eller ett informationsföreläggande enligt 15 § MFL kan det tänkas att det inte hunnit godkännas före ikraftträdandet. Om föreläggandet avser en produktsäkerhetsfråga och det godkänns efter ikraftträdandet men innan tidsfristen för godkännande gått till ända, bör föreläggandet få verkan som förbudsföreläggande eller informationsföreläggande enligt 22 § produktsäkerhetslagen. En bestämmelse härom har tagits upp i tredje punkten av övergångsbestämmelserna.

6.2 Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (1975:1418)

Förslaget till produktsäkerhetslag kräver vissa följdändringar i marknadsföringslagen. Det är närmare bestämt två paragrafer i marknadsföringslagen som berörs av lagförslaget, dels informationsregeln i 3 § dels stadgandet i 4 § om produktsäkerhet m.m.

De föreslagna ändringarna i marknadsföringslagen föranleder vissa följdändringar i konsumentköplagen och konsumenttjänstlagen. I lagen (1975:1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror hänvisas också till marknadsföringslagen. Vi har dock inte funnit någon ändring i den förra lagen vara motiverad.

3 §

Informationsregeln i marknadsföringslagen tar inte främst sikte på säkerhetsfrågor utan avser all slags information, som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Stadgandet omfattar emellertid också frågor om säkerhet och har av marknadsdomstolen tillämpats på sådana fall, t.ex. i beslutet 1979:24 angående rullbräden.

Vårt förslag till 5 § produktsäkerhetslagen innehåller bestämmelser om säkerhetsinformation som motsvarar regleringen i 3 § marknadsföringslagen såvitt den avser säkerhetsfrågor. Det innebär att stadgandet i marknadsföringslagen inte längre skall tillämpas på produktsäkerhetsfrågor. Lagtekniskt markeras detta genom att 3 § tillförs ett tredje stycke, som anger att det i fråga om information som har särskild betydelse för att förebygga att en vara eller en tjänst orsakar skada på person eller egendom finns bestämmelser i produktsäkerhetslagen.

Regleringen i 3 § marknadsföringslagen är inte identisk med regleringen i 5 § produktsäkerhetslagen, men materiellt råder en hög grad av överensstämmelse mellan båda stadgandena. Här skall endast påpekas att utmönstringen av den nuvarande säkerhetsaspekten hos 3 § marknadsföringslagen får till följd att åläggande om säkerhetsinformation såvitt gäller andra nyttigheter än varor eller tjänster inte kan komma i fråga. Produktsäkerhetslagen omfattar endast nyttighetsslagen varor och tjänster. Motivering för att lämna nyttighetsslaget "annan nyttighet" utanför produktsäkerhetsregleringen ges i de allmänna övervägandena, avsnitt 5.2.

4 §

4 § marknadsföringslagen innebär att marknadsdomstolen kan förbjuda näringsidkare att tillhandahålla varor eller tjänster eller att erbjuda nyttjanderätt till varor. Sådant förbud kan meddelas dels för produkter, som på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom, dels för nyttigheter som är uppenbart otjänliga för sitt huvudsakliga ändamål. I det förra fallet är det fråga om produktsäkerhet, i det senare om produktotjänlighet.

6 § produktsäkerhetslagen ersätter 4 § marknadsföringslagen såvitt den gäller produktsäkerhet. Det senare lagrummet bör därför ändras så, att det ej omfattar produktsäkerhetsfrågor. Mellanrubriken bör ändras från "Produktsäkerhet m.m." till "Produktotjänlighet". Paragrafen kommer därmed att endast avse otjänliga varor.

Lagen om ändring i marknadsföringslagen skall träda i kraft samtidigt som produktsäkerhetslagen. I fråga om ärenden som anhängiggjorts vid marknadsdomstolen före ikraftträdandet bör äldre lag tillämpas.

6.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.

Enligt förslaget till produktsäkerhetslag är det marknadsdomstolen som får till uppgift att meddela beslut i produktsäkerhetsärenden. Bestäm-

melser om marknadsdomstolens sammansättning och förfarandet i domstolen finns i lagen om marknadsdomstol m.m. Dessa bestämmelser bör göras tillämpliga också på domstolens handläggning av ärenden enligt produktsäkerhetslagen.

1 §

I 1 § lagen om marknadsdomstol m.m. anges att marknadsdomstolen handlägger ärenden enligt fyra i stadgandet särskilt uppräknade lagar. Uppräkningen av lagar bör omfatta även produktsäkerhetslagen.

3 §

Paragrafen anger marknadsdomstolens sammansättning. Domstolen består av ordförande, vice ordförande och tio andra ledamöter. Av de senare är fyra särskilda ledamöter, tre för ärenden om konkurrensbegränsning och ärenden om avtalsvillkor mellan näringsidkare samt en för ärenden om marknadsföring och ärenden om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Ärenden enligt produktsäkerhetslagen bör inordnas i detta mönster.

Vårt förslag till produktsäkerhetslag har en direkt konsumentanknytning och får sägas ligga nära marknadsföringslagen och lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Den särskilda ledamoten för ärenden enligt dessa båda lagar bör därför bli sådan ledamot också med avseende på produktsäkerhetsärenden.

4 §

I 4 § första stycket uppställs vissa kompetenskrav på ordföranden, vice ordföranden och de särskilda ledamöterna i domstolen. Ledamoten för ärenden om marknadsföring och avtalsvillkor i konsumentförhållanden skall ha särskild insikt i konsumentfrågor. Bl.a. som en konsekvens av förslaget till ändring av 3 § bör tredje meningen i första stycket av 4 § lyda: Ledamoten för ärenden om marknadsföring, avtalsvillkor i konsumentförhållanden och produktsäkerhet skall ha särskild insikt i konsumentfrågor.

9 §

9 § andra stycket stadgar att de särskilda ledamöterna endast deltar i handläggningen av sådana ärenden för vilka de utsetts, något som bör gälla även med avseende på produktsäkerhetsärenden. Stycket föreslås därför få följande lydelse: Av de särskilda ledamöterna deltager vid handläggning av ärenden om konkurrensbegränsning eller avtalsvillkor mellan näringsidkare endast de som har utsetts för sådana ärenden och vid handläggning av ärenden om marknadsföring, avtalsvillkor i konsumentförhållanden eller produktsäkerhet endast den som har utsetts för sådana ärenden.

11 §

I 11 § första stycket anges att det för konkurrensbegränsningsfrågor finns en näringsfrihetsombudsman och för frågor om marknadsföring och frågor om avtalsvillkor i konsumentförhållanden en konsumentombudsman. Detta är den grundläggande bestämmelsen om ombudsmän på området i fråga.

Tillsynen över efterlevnaden av produktsäkerhetslagen tillkommer enligt vårt förslag konsumentverket samt vissa andra myndigheter, som enligt en del specialförfattningar har att utöva tillsynen över efterlevnaden av regler om produktsäkerhet i fråga om bestämda varor och tjänster. Även konsumentombudsmannen får emellertid enligt vårt förslag betydelsefulla uppgifter visavi produktsäkerhetslagen. Det är sålunda han som på begäran av vederbörande tillsynsmyndighet skall ansöka hos marknadsdomstolen om ålägganden eller förbud. Regleringen i 11 § lagen om marknadsdomstol m.m. bör därför kompletteras så, att det framgår att konsumentombudsmannens kompetensområde omfattar även produktsäkerhet.

13 §

I 13 § stadgas bl.a. att ansökan hos marknadsdomstolen om förbud eller ålägganden enligt de lagar som domstolen har att tillämpa skall göras skriftligen. Detsamma bör gälla för ansökan om åtgärder enligt 5—9 § ellr 12 § tredje stycket produktsäkerhetslagen. 13 § andra meningen föreslås därför bli kompletterad så, att det framgår att skriftlighetskravet omfattar även ansökan om förbud eller ålägganden enligt förslaget till produktsäkerhetslag.

(13 a §)

Stadgandet upptar bestämmelser om att en sammanslutning av näringsidkare kan tillåtas att i ett ärende, vid sidan av enskild part, medverka i förfarandet inför marknadsdomstolen och därvid åberopa bevisning. Förutsättningen för sådan medverkan är att sammanslutningen gör sannolikt att utgången av ärendet kan ha betydande intresse för medlemmarna i organisationen. Det är fråga om en speciell form av intervention, som motiveras av att utgången av ett ärende i marknadsdomstolen kan få styreffekter också på sådana företag som inte direkt berörs av domstolens beslut.

Regleringen i fråga gäller för ärenden som avses i 13 § andra meningen, dvs. ärenden enligt marknadsföringslagen, lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och lagen om avtalsvillkor mellan näringsidkare. Som framgår av motiveringen till förslaget om ändring av 13 § föreslås att andra meningen i denna paragraf skall kompletteras så, att den upptar också ansökan om åtgärder enligt 5—9 § eller 12 § tredje stycket produktsäkerhetslagen.

Görs inte ändring i 13 a §, kommer den speciella interventionsregeln i

13 a § att bli tillämplig även på produktsäkerhetsärenden. Utgången av produktsäkerhetsärenden, som förs till marknadsdomstolen, kan i vissa fall bli av betydande intresse även för näringsidkare som inte är part i ärendena. Den i 13 a § stadgade särskilda interventionsregeln bör därför göras tillämplig på produktsäkerhetsärenden. Någon ändring i paragrafen föreslås därför inte. Innebörden av 13 a § kommenteras närmare i prop. 1984/85:213 om ändring i marknadsföringslagen (1975:1418) m.m. (s. 56—60, 82—88 och 225—229).

15 §

Enligt huvudregeln skall ärenden i marknadsdomstolen avgöras efter sammanträde med parterna inför domstolen (14 §). I 15 § stadgas vissa undantag från huvudregeln. Enligt 15 § första stycket får ärenden avgöras utan sammanträde med parterna bl.a. om tillfredsställande utredning föreligger och part inte begär sammanträde. Ärendet avgörs då av domstolen efter föredragning av handlingarna i ärendet. Regleringen i första stycket bör bli tillämplig även på produktsäkerhetsärenden, något som inte kräver ändring i lagtexten.

I 15 § andra stycket stadgas att frågor om förbud eller åligganden enligt vissa lagrum i konkurrenslagen, marknadsföringslagen och lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden kan prövas utan sammanträde med parterna. Lagrummen i fråga upptar bestämmelser om att förbud eller åligganden under vissa betingelser kan meddelas även för tiden till dess slutligt beslut föreligger. Innebörden i andra stycket är alltså att yrkanden om s.k. interimistiskt beslut kan avgöras på handlingarna.

Vårt förslag till produktsäkerhetslag upptar en bestämmelse om interimistiskt beslut. I 21 § stadgas att, om särskilda skäl föranleder det, ett åläggande eller ett förbud enligt 5—9 § eller 12 § tredje stycket kan meddelas även för tiden till dess ett slutligt beslut föreligger.

Också frågor om åläggande eller förbud enligt 21 § produktsäkerhetslagen bör kunna avgöras av marknadsdomstolen utan sammanträde med parterna. 15 § andra stycket lagen om marknadsdomstol m.m. föreslås bli ändrad i enlighet därmed. Så sker genom att stycket tillförs en hänvisning till 21 § produktsäkerhetslagen.

15 § tredje stycket innefattar regler om kommunikation i fall då begäran om interimistiskt beslut har framställts. Enligt huvudregeln får domstolen inte fatta beslut om interimistiskt förbud eller åläggande utan att den som förbudet eller åläggandet avser först fått tillfälle att yttra sig i frågan. Undantag från denna regel görs för det fall det finns anledning anta att näringsidkaren i fråga avvikit eller annars håller sig undan. Interimistiskt beslut kan då meddelas utan att han fått tillfälle att yttra sig.

Den redovisade regleringen i 15 § tredje stycket bör gälla även för produktsäkerhetsärenden, något som inte kräver ändring i lagtexten. Tredje stycket omfattar emellertid ytterligare en regel enligt vilken domstolen — utan att det är fråga om avvikande eller undanhållande — omedelbart och alltså utan föregående kommunikation kan besluta om

interimistiskt förbud. Regeln gäller för ärenden om förbud enligt 4 § marknadsföringslagen på grund av särskild risk för skada på person eller egendom, och ordningen får tillgripas, om synnerliga skäl föreligger.

Särregeln för säljförbud avseende farliga varor och tjänster motiveras av att det i vissa fall kan föreligga en överhängande risk för skador vid fortsatt försäljning av t.ex. en riskabel vara. Regeln medger att interimistiskt förbud meddelas redan samma dag som yrkande om det kommer in till domstolen. Innebörden av regeln kommenteras mer utförligt i prop. 1984/85:213 om ändring i marknadsföringslagen (1975:1418) m.m. (s. 62—64 och 88—90).

De motiv som bär upp den särskilda regeln för begäran om interimistiskt säljförbud i fall av farliga produkter får anses genomgående ha giltighet med avseende på den föreslagna regleringen i produktsäkerhetslagen. De risksituationer som förslaget till produktsäkerhetslag tar sikte på kan alla tänkas innefatta överhängande risker för skador, såvida inte åtgärder vidtas mycket snabbt. Regeln i lagen om marknadsdomstol m.m. bör därför ändras därhän, att den omfattar samtliga slag av åläggganden och förbud som produktsäkerhetslagen upptar. Som framhållits i motiveringen till 21 § produktsäkerhetslagen bör dock försiktighet iakttas vid meddelande av interimistiska beslut enligt lagen, så att inte åtgärder vidtas som sedan inte kan göras ogjorda. Därför torde ett interimistiskt beslut som regel inte komma att meddelas i annan form än som interimistiskt säljförbud.

Det bör ytterligare understrykas att regeln för sin tillämpning kräver att det verkligen föreligger synnerliga skäl. Innebörden av detta rekvisit behandlas närmare i den tidigare nämnda prop. 1984/85:213 s. 89—90, vartill hänvisas.

15 a §

I paragrafen anges att marknadsdomstolen i ärenden som avser prövning enligt 2 § konkurrenslagen kan till särskild prövning ta upp frågan, om näringsidkare föranleder skadlig verkan av en konkurrensbegränsning. Det är fråga om ett mellandomsinstitut, som alltså kan komma till användning i konkurrensbegränsningsärenden.

Bakgrunden till regeln är att ett ställningstagande av domstolen till själva skadlighetsfrågan ofta kan skapa förutsättningar för en förhandlingsuppgörelse vad gäller åtgärder för att komma till rätta med de skadliga verkningarna av konkurrensbegränsningen. Processen i marknadsdomstolen kan få en begränsad omfattning, och överläggningar mellan näringsfrihetsombudsmannen och företagen kan bli den primära formen för samhällsingripanden mot konkurrensbegränsningar. Saken behandlas närmare i prop. 1981/82:195 s. 13—14.

Förslaget till produktsäkerhetslag uppvisar likheter med konkurrenslagen i så måtto att också enligt den förra lagen lösningar med hjälp av förhandlingsuppgörelser eftersträvas. Enligt 16 § lagförslaget gäller således att tillsynsmyndigheten normalt bör ta upp förhandlingar med veder-

börande näringsidkare, då en fråga om åläggande eller förbud aktualiseras. För denna ordning talar bl.a. att processer i produktsäkerhetsärenden kan bli mycket vidlyftiga och svårhanterliga, i synnerhet då åläggande om återkallelse är i fråga.

Det sagda motiverar att det införs en möjlighet att meddela "mellanbeslut" också i produktsäkerhetsärenden. Denna ordning bör dock begränsas till ärenden som avser prövning enligt 6—9 § eller 12 § tredje stycket förslaget till produktsäkerhetslag, dvs. ärenden om säljförbud, varningsinformation eller återkallelse eller om medverkan till varningsinformation eller återkallelse. Det är i sådana fall som särskilt mycket kan stå att vinna genom en begränsad prövning i ett första steg. Det föreslås att 15 a § kompletteras så, att marknadsdomstolen i nu angivna typer av ärenden till särskild prövning kan ta upp frågan om en vara eller en tjänst medför särskild risk för skada på person eller egendom. Regeln gör det sålunda möjligt att meddela särskilt beslut i frågan om farerekvisitet för säljförbud eller åläggande om varningsinformation eller återkallelse är för handen. Om så visar sig vara fallet kan parterna genom förhandlingar söka nå en överenskommelse om lämpliga åtgärder. Om överenskommelse nås, behöver marknadsdomstolen inte mer befatta sig med ärendet. Kommer däremot någon förhandlingsuppgörelse inte till stånd, får saken tas upp på nytt i domstolen för vidare handläggning.

Eftersom det normalt är tillsynsmyndigheten som enligt vårt förslag svarar för förhandlingar med näringsidkarna, bör det gälla också förhandlingar som kommer till stånd efter ett avgörande av marknadsdomstolen enligt förevarande paragraf. Om förhandlingarna inte leder till resultat, blir det dock konsumentombudsmannen som skall driva den fortsatta processen. Tillsynsmyndigheten bör därför under förhandlingarna hålla nära kontakt med konsumentombudsmannen.

Det bör understrykas att möjligheten till särskild prövning av förhandenvaron av skaderisken bör förbehållas situationer, då en överenskommelse om adekvata säkerhetsåtgärder kan påräknas, sedan domstolen i ett beslut konstaterat att skaderisken föreligger. Möjligheten till mellanbeslut får inte innebära att nödvändiga säkerhetsåtgärder allvarligt försenas.

20 §

Stadgandet innehåller bestämmelser om delgivning. Enligt andra stycket i paragrafen får delgivning av beslut av marknadsdomstolen, vilka innefattar vitesföreläggande enligt vissa uppräknade lagar, inte ske enligt 12 § delgivningslagen — som avser delgivning genom att handling lämnas till annan än den sökte — om det inte finns anledning anta att den sökte har avvikit eller på annat sätt håller sig undan. Regeln bör göras tillämplig även på vitessanktionerade beslut enligt produktsäkerhetslagen.

Lagen om ändring i lagen om marknadsdomstol m.m. bör träda i kraft samtidigt med produktsäkerhetslagen.

6.4 Förslaget till lag om ändring i konsumentköplagen (1973:877)

Förslaget till produktsäkerhetslag kräver vissa följdändringar i konsumentköplagen. Våra förslag, som berör 7, 8 och 14 §§, innebär inte några väsentliga ändringar av rättsläget i sak.

7 §

Stadgandet upptar bestämmelser om näringsidkares ansvar för uppgifter, som lämnas om en vara vid marknadsföringen av den. En vara kan i vissa fall anses behäftad med fel, om säljaren eller någon i tidigare säljled i t.ex. annonser lämnat vilseledande uppgifter om varans beskaffenhet eller användning.

Tredje stycket i paragrafen upptar särskilda bestämmelser för det fall en näringsidkare underlåtit att lämna sådan information om varans beskaffenhet eller användning som han enligt marknadsföringslagen har ålagts att lämna. Underlåtelsen kan under vissa förutsättningar medföra att varan skall bedömas som felaktig. Bestämmelserna avser informationsåläggande enligt 3 § marknadsföringslagen. Innebörden av dem kommenteras närmare i prop. 1975/76:34 s. 135.

Vårt förslag till produktsäkerhetslag omfattar en regel om säkerhetsinformation, 5 §, som motsvarar regleringen i 3 § marknadsföringslagen såvitt den avser säkerhetsfrågor. 5 § produktsäkerhetslagen tar alltså sikte på uppgifter om produkters beskaffenhet och användning från säkerhetssynpunkt och ersätter i detta hänseende 3 § marknadsföringslagen. 7 § tredje stycket konsumentköplagen bör därför kompletteras så att det omfattar även underlåtelse att om en vara lämna information som näringsidkare har ålagts med stöd av 5 § produktsäkerhetslagen.

8 §

Enligt stadgandet skall en vara som säljs i strid mot bl.a. förbud enligt 4 § marknadsföringslagen anses behäftad med fel. Detta gäller oavsett om förbudet har lämnats av säkerhetsskäl eller därför att varan bedömts vara uppenbart otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål (prop. 1975/76:34 s. 135 f.).

Vårt förslag till produktsäkerhetslag upptar ett stadgande, som ersätter 4 § marknadsföringslagen såvitt den gäller produktsäkerhet. Enligt 6 § produktsäkerhetslagen kan således en näringsidkare förbjudas att fortsätta tillhandahålla produkter, som medför särskild risk för person- eller egendomsskador. 8 § konsumentköplagen bör ändras så att den blir tillämplig även då varor säljs i strid mot förbud enligt 6 § produktsäkerhetslagen.

14 §

Bestämmelsen i förevarande paragraf behandlar skadeståndsskyldighet för tillverkaren av en vara och andra, som i tidigare säljled tagit befatt-

ning med varan, i fall då dessa bl.a. underlåtit att fullgöra informationsåläggande enligt 3 § marknadsföringslagen (prop. 1975/76:34 s. 136).

I konsekvens med förslaget till ändring av 7 § konsumentköplagen bör stadgandet kompletteras så att skadeståndsskyldighet skall kunna inträda även vid underlåtelse av en näringsidkare att om en vara lämna information som han ålagts enligt 5 § produktsäkerhetslagen.

Lagen om ändring i konsumentköplagen bör träda i kraft samtidigt som produktsäkerhetslagen.

6.5 Förslaget till lag om ändring i konsumenttjänstlagen (1985:716)

Ändringsförslagen syftar till att anpassa regleringen i konsumenttjänstlagen till förslaget till produktsäkerhetslag. Ändringarna ansluter till konsumenttjänstlagens nuvarande regler och medför inga sakliga förändringar av betydelse.

5 §

Enligt stadgandet får en tjänst inte utföras i strid mot bl.a. förbud enligt 4 § marknadsföringslagen. Detta gäller oavsett om förbudet har lämnats av säkerhetsskäl eller för att tjänsten bedömts vara uppenbart otjänlig för sitt huvudsakliga ändamål. Stadgandet kommenteras närmare i prop. 1984/85:110 s. 163 ff och 371 f.

Förslaget till produktsäkerhetslag upptar ett stadgande, som ersätter 4 § marknadsföringslagen såvitt den avser produktsäkerhet. Enligt 6 § produktsäkerhetslagen kan således en näringsidkare förbjudas att fortsätta tillhandahålla bl.a. tjänster, som medför särskild risk för person- eller egendomsskador. 5 § andra punkten konsumenttjänstlagen bör kompletteras i enlighet därmed.

9 §

I paragrafen anges att en tjänst i vissa fall skall anses felaktig, bl.a. om den har utförts i strid mot förbud enligt 4 § marknadsföringslagen. Innebörden av stadgandet kommenteras närmare i prop. 1984/85:110 s. 187 ff.

Andra stycket i förevarande paragraf bör i konsekvens med förslaget till ändring i 5 § konsumenttjänstlagen ändras därhän att en tjänst skall anses felaktig även då den har utförts i strid mot förbud enligt 6 § produktsäkerhetslagen.

15 §

Regleringen anger fall, då tjänster som avser förvaring av lösa saker skall anses felaktiga. Enligt 15 § andra stycket skall bl.a. förvaring, som anord-

nas i strid mot förbud enligt 4 § marknadsföringslagen, anses utgöra en felaktig tjänst (prop. 1984/85:110 s. 211 ff).

Andra stycket i paragrafen bör ändras så att även förvaring, som anordnas i strid mot förbud enligt 6 § produktsäkerhetslagen, skall bedömas som en felaktig tjänst.

21 §

Stadgandet behandlar förutsättningarna för bl.a. hävning, som får ske då en tjänst utförts i strid mot förbud enligt 4 § marknadsföringslagen. Regleringen kommenteras i prop. 1984/85:110 s. 236 ff.

Andra och tredje styckena i paragrafen bör ändras så att hävning får ske också då en tjänst utförts i strid mot förbud enligt 6 § produktsäkerhetslagen.

33 §

Paragrafen reglerar skadeståndsskyldighet för tredje man i vissa fall. Sådan skyldighet kan inträda bl.a. vid underlåtelse av en näringsidkare att lämna sådan information av betydelse för bedömningen av beskaffenheten eller ändamålsenligheten hos en tjänst som han ålagts att lämna enligt marknadsföringslagen (prop. 1984/85:110 s. 287 ff).

Skadeståndsskyldighet bör under motsvarande förutsättningar kunna inträda även vid underlåtelse att lämna säkerhetsinformation, om åläggande att lämna sådan information meddelats enligt 5 § produktsäkerhetslagen.

Lagen om ändring i konsumenttjänstlagen skall träda i kraft samtidigt som produktsäkerhetslagen.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande med vissa kompletterande synpunkter av ledamöterna Sten Tengelin och Per Wallin

Inledning

Med detta särskilda yttrande vill vi ytterligare belysa några av de frågor som behandlas i betänkandet samt bl.a. precisera vad som enligt vår bedömning realistiskt kan uppnås med det förslag till lagstiftning som vi är med om att lägga fram.

Vår kommitté har haft till uppgift att överväga återkallelse av farliga varor och andra närbesläktade åtgärder som är direkt ägnade att motverka att varor och tjänster orsakar skada på person eller egendom. I betänkandet betonas i olika sammanhang att ett nära funktionellt samband råder mellan produktsäkerhet och produktansvar. Frågan om produktansvarslagstiftning studeras ju för närvarande inom justitiedepartementet. Kommittén understryker vikten av att den fortsatta behandlingen av produktsäkerhetsfrågan samordnas med övervägandena rörande produktansvaret. Vi ställer oss helt bakom kommitténs uttalanden om detta.

Vi önskar dock framhålla att det enligt vår mening hade varit önskvärt att vår kommitté haft möjlighet att anlägga ett vidare betraktelsesätt på sin utredningsuppgift och kunnat på ett mera djupgående sätt än vad direktiven medgivit diskutera sambandet produktsäkerhet — produktansvar. Vår uppfattning återspeglar en syntetisk syn på produktsäkerhet — produktansvar. En produktsäkerhetslagstiftning och en produktansvarslag har ytterst samma syfte: att tillförsäkra konsumenterna att de produkter, som tillhandahålls på marknaden och brukas, är godtagbara från säkerhetssynpunkt. Den rättstekniska metoden för att tillgodose syftet är däremot olika. Den produktsäkerhetslag som vi i kommittén föreslår upptar ett antal säkerhets- och skyddsåtgärder som verkar direkt skadeförebyggande. Genom informationsåtgärder, säljförbud och återkallelse skall uppkomsten av skadefall förhindras. Risken för skador på person och egendom skall minimeras eller helst undanröjas. En produktansvarslag av den typ som nu övervägs verkar däremot indirekt skadeförebyggande genom att företagen åläggs ett skadeståndsansvar om en produkt skadar en person eller viss egendom.

Vi har ytterligare styrkts i denna vår uppfattning genom vad som framkommit vid den hearing som kommittén hållit med försäkringsexpertis. Som framgår av betänkandet är från försäkringssynpunkt produktsäkerhet och produktansvar intimt sammanvävda företeelser. Försäkringstekniskt sett ter det sig naturligt att behandla försäkring för säkerhetsåtgärder av den typ vår kommitté föreslår som ett moment i en produktansvarsförsäkring.

Mot den anförda bakgrunden finner vi det motiverat att ytterligare något utveckla hur vid ser på sambandet och samspelet mellan produktsäkerhet och produktansvar. Detta sker i avsnittet "Produktsäkerhet och produktansvar".

Vi anser att det lagförslag som vår kommitté lägger fram i och för sig är väl avvägt. Vi ställer oss bakom detta och delar de rättspolitiska värderingar som förslaget ger uttryck för.

Av betänkandet framgår emellertid att det utredningsmaterial som tagits fram ger vid handen att flertalet företag redan nu, trots avsaknaden av lagbestämmelser om bl.a. återkallelse, uppträder seriöst i de förhållandevis sällan uppkommande situationer då produktsäkerhetsåtgärder aktualiseras. Något mer trängande behov av lagstiftning för att kunna komma till rätta med kännbara missförhållanden synes alltså inte föreligga i nuläget. Bedömningen blir dock en annan om man i Sverige på ett antal från produktsäkerhetssynpunkter viktiga områden skulle gå över från den nuvarande ordningen med förhandskontroll till ett självcertifieringssystem av den typ som för närvarande växer fram inom EG.

Vi vill vidare understryka att en produktsäkerhetslag av det slag som föreslås kommer att få en ganska begränsad praktisk betydelse, försåvitt inte ett rimligt heltäckande och ekonomiskt realistiskt försäkringsskydd kan åstadkommas.

Dessa två frågor, liksom det praktiskt viktiga problemet om företagens handlingsberedskap, berörs i avsnittet "Nuläget, ekonomiska förutsättningar och handlingsberedskap".

Produktsäkerhet och produktansvar

I betänkandet påpekas det samband som råder mellan de åtgärder av generellt förebyggande karaktär, som vi behandlar, och produktansvar vid inträffade skadefall. Det framhålls bl.a. att den lagstiftning som vår kommitté föreslår kan betraktas som ett hjälpmedel att förhindra skadefall och därav följande ersättningsanspråk på grund av ett civilrättsligt produktansvar.

Som vi framhållit inledningsvis är det yttersta rättspolitiska syftet detsamma med åtgärder till främjande av produktsäkerhet och till säkrande av produktansvar: att främja produktsäkerheten i en vidare mening. Långtgående förpliktelser för eller åtaganden av företagen att utge ersättning för produktskador medför att företagen finner sig föranlåtna att, i sitt eget välförstådda ekonomiska intresse, spontant vidta produktsäkerhetsåtgärder för att minimera riskerna att drabbas av ett skadestånd. Det

faktiska behovet av en direkt styrning på produktsäkerhetsområdet blir därmed mindre. Omvänt medför långtgående förpliktelser för eller åtaganden av företagen att vidta produktsäkerhetsåtgärder att behovet av ingripanden på produktansvarsområdet minskar. I varje fall blir utrymmet för produktansvar mindre. Skadefallen fångas upp på riskstadiet.

En klar koppling finns uppenbart mellan bestämningen av den risknivå vid vilken produktsäkerhetsåtgärder bör kunna vidtas, och fixeringen av den skadenivå vid vilken produktansvarsersättning bör kunna utgå. Att i en abstrakt formel söka ange var nivån bör ligga är knappast meningsfullt. Det viktiga är enligt vår mening att sambandet beaktas i de konkreta fallen. En försäkringslösning, omfattande såväl produktsäkerhet som produktansvar, kommer på det praktiska planet att leda fram till en samlad nivåbestämning.

Vår kommitté har som framgår av betänkandet ingående övervägt frågan om vilket eller vilka företag i distributionskedjan som i en produktsäkerhetslag bör kunna påläggas skyldigheter att fysiskt och ekonomiskt svara för produktsäkerhetsåtgärder. Kommittén har stannat för en modell som innebär att ålägganden eller förbud i första hand skall meddelas den eller de näringsidkare som har de bästa förutsättningarna att uppfylla ändamålet med åtgärden. Oavsett vilken uppfattning man kan ha om detta subjektsurval (om detta något mer i nästa avsnitt), ställs man inför ett motsvarande problem på produktanvarsområdet. Även där måste konventionella rättvisesynpunkter och hävdvunna rättsliga föreställningar vägas mot effektivitetssynpunkter. I båda fallen kan en försäkring erbjuda möjligheter till praktiska lösningar.

De rättspolitiska avvägningar mellan konsument- och producentintressen som vid en lagstiftningslösning ligger bakom bestämningen av preskriptionstid lär vara desamma på produktansvarsområdet som på produktsäkerhetsområdet. Detta bestyrks av vad som framkom vid vår hearing med försäkringsexpertis. I båda fallen är det angeläget att fastställa lättbestämbara, fixerade utgångspunkter för tidsbestämningen. Detta är ett självständigt företagsintresse och dessutom en nödvändig förutsättning för en försäkringslösning.

Vad gäller produktsäkerhetsåtgärder vill vi i detta sammanhang påpeka att behovet av bestämda tidsfrister särskilt med hänsyn till försäkringsmöjligheterna inte bara gäller åläggande om återkallelse utan också åläggande om varningsinformation.

Vissa produktsäkerhetsåtgärder kan tänkas inverka på defektbedömningen i ett produktansvarsfall. I produktansvarssammanhang utgår man ifrån att ersättningsskyldigheten för skada på person eller egendom baseras på att produkten är "defekt". Härmed brukar avses att produkten inte erbjuder den säkerhet mot skada som skäligen kan förväntas med hänsyn till bl.a. det sätt varpå produkten marknadsförs. Om följaktligen en produkt skulle anses defekt såvida konsumenten inte informerats om vissa inneboende skaderisker vid avsedd — eller nära till hands liggande — användning av produkten, borde rimligen adekvata produktsäkerhetsåtgärder i form av säkerhetsinformation eller varningsinformation

kunna komma att inverka på defektbedömningen (i det senare fallet givetvis under förutsättning att konsumenten beretts tillfälle att ta del av informationen).

Informationsåtgärder som vidtagits i produktsäkerhetssyfte — säkerhets- eller varningsinformation — synes också kunna tillåtas påverka bedömningen om en konsument i ett visst läge bör anses medvållande till den skada han/hon lidit och för vilken ett produktansvar skall anses föreligga. Om nämligen konsumenten lider skada till följd av att han/hon nonchalerat sådan information förefaller det välmotiverat att kunna se detta som ett grovt medvållande vilket medför att skadeståndet jämkas. I än högre grad synes detta gälla om konsumenten avvisat eller underlåtit att acceptera ett återkallelseerbjudande som han/hon fått del av.

Ytterligare vill vi peka på att man måste överväga hur produktsäkerhetsåtgärder och produktansvarsåtgärder skall samordnas på hanterings- och handläggningsplanet. Detta gäller i synnerhet vid en rättslig reglering där den föreslagna, efter ett marknadsrättsligt mönster uppbyggda produktsäkerhetslagen skulle komma att stå emot den förebådade civilrättsligt präglade produktansvarslagen. Erfarenheterna från annan konsumenträttslig lagstiftning visar att det är önskvärt att på förhand tänka igenom hur de ofrånkomliga svårigheterna med ett tvåspårigt regelsystem bäst kan bemästras. På det praktiska s.a.s. utomrättsliga planet torde de flesta hanterings- och handläggningsproblemen lösas genom en övergripande försäkring som omfattar såväl produktansvar som produktsäkerhet. Det blir i hägnet av en sådan försäkring möjligt att på ett följdriktigt men samtidigt förhållandevis obyråkratiskt sätt vid behov samordna olika åtgärder.

Vad här anförts visar enligt vår mening att det är nödvändigt att anlägga en samlad syn på produktsäkerhet och produktansvar. Vi noterar i detta sammanhang att man inom näringslivet har den uppfattningen att den fortsatta behandlingen av vår kommittés förslag bör samordnas med de fortsatta övervägandena om åtgärder på produktansvarsområdet. Man finner det inte rättspolitiskt försvarligt att slutligt ta ställning till utformningen av en produktsäkerhetslag utan att samtidigt veta vad den förväntade produktansvarslagstiftningen kommer att innehålla. Omvänt måste utformningen av produktansvarslagen ske med beaktande av innehållet i en tänkt produktsäkerhetslag.

På många håll finns sympati för de idéer om ett samlat grepp på produktlagstiftning som professor Ulf Bernitz lanserat bl.a. i en artikel i tidskriften Affärsrätt nr 9/85. Om man vid den fortsatta beredningen av de två sektorerna produktansvar och produktsäkerhet skulle för bådas vidkommande välja en lagstiftningslösning är det inte en främmande tanke att i en samlad produktsäkerhetslag behandla såväl de marknadsrättsligt betonade produktsäkerhetsreglerna som de civilrättsligt präglade produktansvarsbestämmelserna. Modellen som sådan är ingalunda oprövad inom konsumenträtten och från pedagogiska synpunkter har den goda skäl för sig.

Nuläget, ekonomiska förutsättningar och handlingsberedskap

I betänkandet konstateras att det förhållandevis omfattande utredningsmaterial, som vår kommitté haft ambitionen att ta fram, ger klara indikationer på att det stora flertalet företag uppträder seriöst. De vidtar rimliga säkerhetsåtgärder i sitt eget välförstådda intresse och med känsla för ansvar för sina kunder. Återkallelseåtgärder genomförs som det vill synas i skälig omfattning trots att lagbestämmelser saknas.

Av detta drar vi för vår del till en början den slutsatsen att behovet av den föreslagna lagregleringen inte är särskilt överhängande. Några olägenheter med att avbida det pågående utredningsarbetet inom justitiedepartementet om en produktansvarslag — i enlighet med vad vi förordat i föregående avsnitt — kan i vart fall inte anses föreligga.

Vår bedömning av behovet av en produktsäkerhetslag utgår från dagens situation. Såsom redovisas i betänkandet pågår för närvarande inom EG en utveckling från förhandskontroll av potentiellt riskfyllda produkter till ett system med s.k. självcertifiering. För vår del ställer vi oss positiva till en sådan utveckling även i Sverige. Vi delar också helt den uppfattning som uttalas i betänkandet att en produktsäkerhetslag utgör ett nödvändigt korrelat till ett självcertifieringssystem.

Vi hyser emellertid en tvekan om effekten i och för sig av en lag med den skisserade utformningen. Vår utgångspunkt är att en lagstiftning måste förutsättas verksamt bidra till att förbättra skyddet för dem vars intressen lagen skall tillgodose, dvs. i detta fall i första hand konsumenterna. Det måste kunna göras sannolikt att de tvångsmedel som den föreslagna lagen ställer till förfogande verkligen kommer att påverka den, såvitt kan bedömas, ganska lilla kretsen icke-seriösa företag att fullgöra sina skyldigheter. Man vet med ganska stor säkerhet att det här i de flesta fall rör sig om små företag som saknar ekonomiska resurser och som, dessvärre, också visar sig svåråtkomliga för rättsliga ingripanden. Enligt vår erfarenhet från tillämpningen av annan konsumenträttslig lagstiftning finns det inte anledning att tro att en produktsäkerhetslagstiftning skall visa sig vara mera effektiv mot de oseriösa företagen.

Vi vill också peka på att en lagstiftning som sådan inte heller kan förväntas medföra att små seriösa men ekonomiskt svaga företag (t.ex. mindre agentur- och importföretag, småindustrier och mindre fackhandlare) kommer att kunna genomföra ålagda produktsäkerhetsåtgärder. Av vårt utredningsmaterial framgår att de kostnader som drabbar ett företag som vidtar produktsäkerhetsåtgärder ofta kan bli betydande. Detta gäller naturligtvis i synnerhet vid återkallelser och säljförbud, men också varningsinformationskampanjer kan dra mycket stora kostnader. För mindre företag kan en produktsäkerhetsåtgärd lätt medföra kostnader som överstiger eller i vart fall allvarligt minskar företagets ekonomiska bärkraft. Detta visar både det svenska materialet och de erfarenheter som redovisades för kommittén vid studieresan i USA.

Det vill alltså synas som om lagen som sådan tyvärr kan förväntas få

bara en marginell påverkanseffekt på båda de kategorier företag, som man i första hand skulle behöva påverka.

Den centrala frågan för oss blir med hänsyn till vad som sagts hur man skall kunna säkra att de företag, som blir nödsakade att vidta produktsäkerhetsåtgärder, verkligen har tillgång till de ekonomiska resurser som behövs för att genomföra de erforderliga produktsäkerhetsåtgärderna till konsumenternas skydd. Det är givetvis också ett allmänt samhällsintresse likaväl som ett löntagarintresse att seriösa, i och för sig väl fungerande företag inte knäcks ekonomiskt eller drabbas av svårreparerbara ekonomiska skador till följd av produktsäkerhetsåtgärder. Vi menar således att produktsäkerhetsfrågan, till den del den utgör ett praktiskt, existerande konsumentproblem, primärt är en ekonomisk resurs- och fördelningsfråga.

Någon form av försäkring framstår som den realistiska möjligheten att tillförsäkra konsumenterna ett produktsäkerhetsskydd på den ambitionsnivå som vår kommitté förespråkar, dvs. ett skydd som är i stort sett heltäckande. Vid den förut nämnda hearingen med försäkringsexpertis fick kommittén uppgifter som indicerade att en företagarförsäkring för produktansvar/produktsäkerhet kan konstrueras så att den blir täckande och effektiv utan att bli orimligt dyr för företagen — och därmed inte heller tyngande för konsumentkollektivet.

Som framgår av betänkandet har det dock inte varit möjligt att i nuläget få fram mera preciserade uppgifter om hur en sådan försäkring kan och bör utformas. De kostnadsuppskattningar som hittills kunnat göras är ungefärliga. Vår kommitté har inte heller haft något mandat att mera i detalj studera och överväga den lösning, som tycks ligga närmast tillhands försäkringsmässigt sett, nämligen en produktsäkerhetsförsäkring som har sin utgångspunkt i produktansvaret. Vi vill därför understryka att det är nödvändigt att frågan om en försäkringslösning noggrant utreds innan man tar en slutlig ställning i lagstiftningsfrågan. Vi vill också påpeka att frågan om en produktsäkerhetslag kan komma i ett förändrat läge, om det visar sig vara praktiskt och ekonomiskt möjligt att utan stöd av en lagstiftning bygga upp ett heltäckande försäkringssystem, som också inbegriper de mindre seriösa företagen — och om frågan om självcertifiering skulle förlora sin aktualitet. Man kan nämligen i den situationen kanske komma att säga sig att en lag inte behövs — alltså resonera som man på sin tid gjorde på produktansvarsområdet beträffande läkemedlen.

Om däremot, som det i nuläget ter sig mot förmodan, en försäkringslösning inte skulle vara praktiskt eller ekonomiskt genomförbar och om man ändå väljer att lagstifta, måste emellertid vårt förslag omprövas på vissa punkter. Man synes nämligen då bli tvungen att genom bestämmelser i lagtexten se till att bördorna vid uppkommande produktsäkerhetsfall fördelas rättvist mellan företagen. Särskilt måste beaktas att mindre resursstarka företag inte riskerar att drabbas av en orimlig ekonomisk belastning. Detta innebär att man, i så fall, inte kommer ifrån den mödosamma uppgiften att på ett mera djupgående sätt analysera hur ansvaret

och riskerna slutligt bör fördelas mellan de olika distributionsleden (vertikalt) och mellan de berörda företagen inom varje led (horisontellt). — Inom näringslivet, och i synnerhet inom handeln, ser man med stor oro på det fria urvalets effektivitetsprincip när det gäller ålägganden och förbud, så som denna uttrycks i lagförslagets 12 §. Det befaras att principen ofta kommer att leda till orimliga konsekvenser. Man betonar att en förutsättning för att principen överhuvud skall kunna accepteras är att den i praktiken korrigeras genom en på sakliga ekonomiska skäl grundad fördelning av utfallande försäkringsersättningar.

Vårt utredningsmaterial synes visa att företagens handlingsberedskap ofta varit otillräcklig när ett produktsäkerhetsproblem uppkommit. Man har inte sällan tvingats improvisera. Detta har medfört att inte alltid de från kostnads-/nyttosynpunkter optimala lösningarna kommit att väljas. Vi har på ett tidigt stadium i kommitténs arbete framhållit vikten av att företagen och inte minst deras organisationer uppmärksammas på hanteringen av produktsäkerhetsfrågorna. Vi har också fått gehör för våra synpunkter i kommittén, vilket bl.a. framgår av den bilaga till betänkandet som utarbetats i detta ämne. I kommittén har betonats att företagens handlingsberedskap är en fråga som det i första hand ankommer på näringslivet att lösa inom de egna leden genom egenåtgärder. Vi har därför redan under utredningsarbetets gång tagit upp frågan underhand inom ett antal av de i sammanhanget mest berörda centrala näringslivsorganisationerna. Vi noterar att våra propåer har mottagits positivt.

Sammanfattning

Huvudpunkterna i det som vi anfört här ovan kan kort summeras på följande sätt.

1. I betänkandet betonas i olika sammanhang det nära funktionella samband som föreligger mellan produktsäkerhet och produktansvar. Kommittén understryker vikten av att den fortsatta beredningen av produktsäkerhetsfrågan samordnas med övervägandena rörande produktansvaret. Vi ställer oss helt bakom detta men finner det angeläget att redan nu rikta uppmärksamheten på ett antal beröringspunkter mellan produktsäkerhet och produktansvar som vi anser särskilt beaktansvärda. Vi menar att vad vi anför i den frågan i avsnittet "Produktsäkerhet och produktansvar" utgör ett starkt stöd för kommitténs ståndpunkt.
2. Det lagförslag som kommittén lägger fram är i och för sig väl avvägt. Som också kommittén slår fast uppträder emellertid det stora flertalet företag redan nu seriöst när produktsäkerhetsåtgärder aktualiseras. Vi drar av detta för vår del slutsatsen att behovet av den föreslagna lagen inte är trängande i nuläget — om ett självcertifieringssystem blir aktuellt även för svenskt vidkommande blir bedömningen en annan.

   Vi hyser också tvekan om en lag av det slag vi föreslår *som sådan* verkligen kommer att bli ett effektivt medel att tillrättaföra de, vanligt-

vis små och ofta för rättsliga ingripanden svåråtkomliga, icke-seriösa företagen. Erfarenheterna från annan konsumenträttslig lagstiftning stämmer inte till optimism på den punkten. Även verkningsförmågan hos lagen som sådan när det gäller att få till stånd resurskrävande produktsäkerhetsåtgärder från seriösa men ekonomiskt svaga företags sida lär bli begränsad. Om man som mål för en produktsäkerhetslagstiftning ställer upp att konsumenterna obetingat skall kunna räkna med ett produktsäkerhetsskydd på den ambitionsnivå som kommittén förespråkar, framstår enligt vår bestämda uppfattning någon form av försäkring som den ofrånkomliga och enda realistiska lösningen.

3. Det utredningsmaterial som kommittén låtit samla in visar att företagens beredskap när det gäller att hantera uppkommande produktsäkerhetsproblem ofta varit otillräcklig. I likhet med övriga kommittémedlemmar anser vi att mått och steg på detta område bör vidtas i form av egenåtgärder. Underhandspropåer om sådana från vår sida har mottagits positivt inom närmast berörda näringslivskretsar.

Bilaga 1

Kommitténs direktiv

Utredning om återkallelse av farliga varor

Dir 1982:60

Beslut vid regeringssammanträde 1982-06-30.

Chefen för handelsdepartementet, statsrådet Molin, anför.

Bakgrund

Produktsäkerhet har ägnats stor uppmärksamhet i vårt land. Lagstiftning riktad mot farliga varor finns på en rad områden. Den tar delvis sikte på att skydda speciella grupper, såsom konsumenter och arbetstagare. Delvis avser den mera allmänna intressen, t.ex. på miljövårdsområdet. Som exempel på sådan lagstiftning kan här nämnas läkemedelsförordningen (1962:701), livsmedelslagen (1971:511), lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor, marknadsföringslagen (1975:1418) och arbetsmiljölagen (1977:1160).

Företagens produktutveckling är givetvis av grundläggande betydelse för att uppnå en större produktsäkerhet. Flera myndigheter är också engagerade i arbetet med produktsäkerhet. Till dem hör socialstyrelsen, livsmedelsverket, produktkontrollnämnden, naturvårdsverket, marknadsdomstolen, konsumentverket/KO och arbetarskyddsstyrelsen. Det bör vidare framhållas att det internationella erfarenhetsutbytet om produktsäkerhet är av stor vikt.

Det hittills bedrivna arbetet med produktsäkerhet har till främsta ändamål att förhindra att farliga varor kommer ut på marknaden. Möjligheterna till ingripande i syfte att avlägsna en sådan vara från marknaden, sedan varan väl har försålts till den som slutligen skall använda eller förbruka den, är däremot i flera hänseenden oreglerade. De myndigheter som har ansvar för produktsäkerhet tar dock ofta initiativ också i fråga om varor som redan har nått den slutlige användaren.

Frågan om återkallelse av farliga varor som ett komplement till gällande lagstiftning om produktsäkerhet har på senare tid aktualiserats i olika sammanhang. Jag vill här inledningsvis beröra vad som i dessa sammanhang brukar innefattas i begreppet återkallelse.

Av den debatt som har förekommit, framför allt den konsumentpoli-

tiska, kan utläsas att man med återkallelse normalt avser att en näringsidkare erbjuder sig att ta tillbaka sålda varor, t.ex. genom att köpa dem åter eller låta varorna gå i avräkning mot annan leverans eller i samband med att köpet hävs. Vanligen synes man härutöver med återkallelse närmast tänka sig ett författningsreglerat förfarande, som innebär att en myndighet kan ålägga en näringsidkare att erbjuda sig att ta tillbaka de farliga varorna. I diskussionerna kring ett sådant förfarande brukar vidare förutsättas, att det skall kunna utnyttjas också för vad som kan vara mindre långtgående ingripanden. Som exempel kan nämnas åläggande att rätta till säkerhetsbrister i redan sålda varor eller att gå ut med information om hur köparen skall undvika vissa faror. Vanligtvis brukar man också förutsätta, att en tillämpande myndighet skall kunna ålägga näringsidkaren att på lämpligt sätt underrätta köparna om att en åtgärd av nu nämnt slag är aktuell. För enkelhetens skull kommer jag i det följande att använda begreppet återkallelse för att täcka hela det här beskrivna fältet av åtgärder.

Framställningar i frågan m.m.

Konsumentverket har i skrivelse till handelsdepartementet våren 1979 föreslagit att en utredning om återkallelse av farliga produkter tillsätts.

För att effektivare skydda den som förvärvat produkter med undermåliga säkerhetsegenskaper mot att skadas bör enligt konsumentverkets mening skyldighet införas för tillverkare, importörer, grossister eller senare säljled att erbjuda konsumenter som förvärvat en farlig produkt antingen att mot återbetalning lämna tillbaka produkten eller att få den kompletterad eller ändrad så att risken reduceras eller att få den utbytt mot en produkt utan säkerhetsdefekt. På motsvarande sätt bör en näringsidkare vara skyldig att återta varor som har distribuerats till senare led i försäljningskedjan eller att byta ut dem mot produkter utan säkerhetsdefekt. När det gäller skaderisken torde det få krävas att denna är kvalificerad för att förordnande om återkallelse skall kunna ske.

Företagen ifråga bör enligt konsumentverkets mening vara skyldiga att — i sådana fall där man inte har möjlighet att spåra köparen eller senare säljled individuellt — ge omfattande publicitet åt erbjudanden om återtagande, justering etc.

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har våren 1981 rekommenderat medlemsländerna att bl.a. överväga lagstiftning på området.

Uppdraget

Behovet av åtgärder

Enligt min mening är tiden nu mogen att överväga frågan om lagstiftning för att möjliggöra återkallelse av farliga varor. För uppgiften bör en kommitté tillkallas.

Kommittén bör till en början närmare kartlägga innebörden av gällande rätt på olika produktområden i nu aktuellt hänseende samt undersöka vilka utomrättsliga förfaranden som tillämpas. Jag vill i sammanhanget påminna om att konsumentköplagen (1973:877) under vissa förutsättningar ger en konsument rätt att häva köp av en farlig vara. På bl.a. arbetar- och miljöskyddsområdena kan användningen av en farlig vara förbjudas.

Som ett nästa steg bör kommittén granska de praktiska erfarenheterna från hittillsvarande arbete hos de myndigheter som övervakar produktsäkerhet. Härutöver bör kommittén söka bedöma tänkbara kommande situationer, där farliga varor skulle kunna nå ut på marknaden. Härvid bör man kunna utgå från att den under senare tid utbyggda regleringen för produktsäkerhet leder till färre situationer där farliga varor kommer ut på marknaden.

Utifrån dessa överväganden bör kommittén ta ställning till om nuvarande ordning behöver kompletteras med någon form av återkallelse av farliga varor. Kommittén bör här inte vara bunden av någon bestämd tolkning av begreppet utan kunna pröva olika alternativ — t.ex. hävning av köpet, rätt till ersättningsvara eller reparationsåtagande — och kombinationer av sådana. Också sådana informationsålägganden som jag nyss har nämnt bör övervägas. I ett nytt system är det sannolikt lämpligt att tillämpande myndigheter får möjlighet att välja den åtgärd, som med hänsyn till graden av farlighet hos varan m.m., bedöms som lämplig.

Kommittén har härvid givetvis att noga pröva bl.a. kostnader och övriga konsekvenser för konsumenter och företag av ett förfarande med återkallelse liksom behovet av rimliga planeringsförutsättningar för berörda näringsidkare.

Regelsystemet m.m.

Finner kommittén att någon form av återkallelsesystem bör inrättas har kommittén att överväga utformningen av ett sådant system. Om lagstiftning befinns vara nödvändig bör kommittén lämna förslag därtill.

En huvudfråga blir då att avgränsa de områden inom vilka återkallelse skall kunna ske. Behovet kan variera mellan olika områden beroende på vem som är köpare eller förbrukare. Frågan om ett återkallelsesystem har hittills framför allt diskuterats som ett konsumentpolitiskt medel. För varugrupper där en obligatorisk förhandskontroll av produkter sker, t.ex. beträffande läkemedel, kan behovet se annorlunda ut än för områden utan sådan förhandsgranskning. Generellt synes det lämpligt att ett system av detta slag skulle få tillämpas på områden där försäljningsförbud beträffande farliga varor kan meddelas. Också där användningsförbud har meddelats skulle ett återkallelseförfarande kunna ha betydelse.

Särskilda överväganden bör ägnas åt tjänstesektorn. Därvid bör uppmärksammas de särskilda frågor, som kan uppkomma på grund av att en tjänst ofta består av två led, nämligen dels tillhandahållande av material i form av exempelvis reservdelar, dels utförande av arbete. Det kan därför

bli aktuellt att överväga om någon form av återkallelse bör kunna gälla inte bara försålda varor utan även produkter som efter det att de har reparerats e.d. har blivit farliga till följd av det sätt på vilket reparationen etc. har utförts. Konsumenttjänstutredningen har i sitt betänkande (SOU 1979:36) Konsumenttjänstlag uppmärksammat frågan om produktsäkerhet på tjänsteområdet. På grundval av betänkandet bereds f.n. inom justitiedepartementet frågan om lagstiftning rörande konsumenttjänster.

En annan viktig fråga är hur kvalificerad farligheten skall vara för att återkallelse skall bli aktuell. En naturlig utgångspunkt för denna bedömning bör kunna vara de kriterier som gäller för försäljningsförbud, t.ex. enligt 4 § marknadsföringslagen. Man får dock beakta att ett återkallelseförfarande i sin mest ingripande form kan bli mycket dyrbart. Av bl.a. det skälet bör kommittén överväga om tröskeln för återkallelse — i varje fall i dess mest ingripande form — bör sättas högre än för försäljningsförbud. Liknande överväganden kan bli aktuella om områden där användningsförbud kan meddelas skulle anses böra kompletteras med regler om återkallelse. Det kan vidare vara så att olika åtgärder bör vidtas vid olika grader av säkerhetsbrister. Genom att mer ingripande former av återkallelse på detta sätt skulle begränsas till att avse särskilt farliga varor kan man förmodligen också säkerställa att förfarandet får den uppmärksamhet hos konsumenterna, som krävs för att det skall bli effektivt.

Om ett återkallelseförfarande blir aktuellt uppstår frågan om vem eller vilka som skall kunna åläggas att återkalla. Härvid kan man å ena sidan hävda att det är naturligt att lägga en sådan skyldighet på tillverkaren. Å andra sidan kan också senare led, t.ex. detaljhandeln, från praktiska synpunkter vara lämpliga. Företag kan ha upphört, bytt ägare eller på annat sätt fått en ny skepnad, vilket kan påverka möjligheterna till återkallelse. Företag i utlandet kan medföra särskilda problem. Kommittén bör överväga dessa frågor liksom de regressfrågor och andra civilrättsliga spörsmål som kan uppstå i anslutning därtill. I sammanhanget bör nämnas att frågan om regress mellan näringsidkare är aktuell även inom ramen för konsumentköpsutredningens (Ju 1977:13) uppdrag. Jag erinrar vidare om att riktlinjekommittén (H 1979:04) bl.a. har till uppgift att pröva om förbud mot saluhållande enligt 4 § marknadsföringslagen bör kunna riktas inte bara mot den som slutligt saluhåller vara till konsument utan också mot tidigare säljled.

Ytterligare ett problem som kommittén måste ta ställning till blir inom vilken tidsrymd som en eventuell återkallelse skall kunna aktualiseras. Av uppenbara skäl kan man inte ha en i tiden obegränsad möjlighet att föreskriva återkallelse. Här kan olika lösningar tänkas. Den enklaste skulle innebära att återkallelse under alla förhållanden måste beslutas inom en viss tid från försäljning eller marknadsföring. En alternativ lösning kan vara att låta tidsfristens längd påverkas av sådana omständigheter som graden av ovarsamhet från berörda företags sida, överträdelse av eventuella försäljningsförbud, varans eller farlighetens natur etc. Kommittén bör här inte bindas vid någon speciell lösning. Jag vill dock framhålla att det naturligtvis är mycket angeläget att en reglering på det här

området blir så enkel och tydlig som syftena kan medge, bl.a. med hänsyn till de stora ekonomiska värden som här kan beröras och behovet av rimliga planeringsförutsättningar i näringslivet.

Situationer kan tänkas där en vara har prövats av en myndighet och befunnits inte böra beläggas med försäljningsförbud, varefter t.ex. nya rön angående varans säkerhetsegenskaper senare leder till motsatt bedömning. Kommittén bör särskilt pröva de frågor som uppkommer vid ett återkallelseförfarande i sådana situationer.

Återkallelse kan komma att avse mycket stora ekonomiska värden. Kommittén bör därför överväga, om det bör sättas någon form av gräns för hur stora kostnader ett företag får åsamkas till följd av en återkallelse. Detta spörsmål har uppenbarligen ett nära samband med frågan om ett mera generellt produktansvar. Den senare frågan har behandlats i produktansvarskommitténs betänkande (SOU 1979:79) Produktansvar II, som år 1979 överlämnades till justitiedepartementet. Den är vidare aktuell bl.a. inom de europeiska gemenskaperna. Kommittén bör beakta utvecklingen på det området.

Frågan om återkallelse har som jag tidigare nämnt även tagits upp av OECD. I några av medlemsländerna, bl.a. USA, tillämpas sedan lång tid tillbaka ett återkallelsesystem. Kommittén bör ta del av de utländska erfarenheterna.

När det gäller det amerikanska systemet vill jag erinra om att det där finns en särskild skyldighet för tillverkare, distributörer och detaljhandlare att rapportera till ansvarig myndighet när de får information om att en vara inte följer utfärdade säkerhetsnormer eller är defekt, så att en väsentlig säkerhetsrisk föreligger. Kommittén bör överväga om sådana regler bör ingå även i ett eventuellt svenskt återkallelsesystem.

Jag vill i detta sammanhang peka på att ett återkallelsesystem kan, beroende på dess utformning m.m., medföra handelspolitiska implikationer. Kommittén bör noga beakta de handelspolitiska aspekterna på frågan om återkallelse.

Vidare bör kommittén ta ställning till de praktiska frågor som har samband med effektiviteten i ett återkallelsesystem, bl.a. frågan om möjligheterna att nå konsumenterna med ett meddelande om återkallelse.

Organisation och resurser

Om kommittén finner en reglering på området påkallad uppkommer också frågan om organisation av verksamheten. Jag vill framhålla att bl.a. resursskäl talar för att de myndigheter som inom en viss sektor f.n. har ansvaret för produktsäkerhetsfrågor också utnyttjas för uppgifter i en utbyggd produktsäkerhetsreglering. Frågor om t.ex. försäljningsförbud och återkallelse kan av naturliga skäl komma att aktualiseras samtidigt och grundas på väsentligen samma underlag, vilket också talar för en nära anknytning till den hittillsvarande organisationen för produktsäkerhetsfrågor. Samtidigt är det viktigt att notera, att ett beslut om återkallelse griper in mycket påtagligt i civilrättsliga förhållanden. Som jag tidi-

gare har anfört torde de ekonomiska konsekvenserna för berörda företag i vissa lägen kunna bli mycket stora. Av bl.a. dessa skäl torde det ligga nära till hands att medge överprövning av ett återkallelsebeslut, något som inte alltid är medgivet när det gäller frågor om försäljningsförbud. Ett krav som måste ställas är dock att förfarandet organiseras så, att det medger snabba ingripanden.

När det gäller resurser vill jag framhålla att ingripanden med stöd av en eventuell ny reglering på detta område under alla förhållanden måste antas bli sällsynta. Vidare görs redan i dag, som jag har anfört i det föregående, insatser i syfte att få företag att ta tillbaka farliga varor. Man bör därför räkna med att tillämpningen av en ny reglering kommer att dra endast mycket små myndighetsresurser, vilka väsentligen redan har avsatts. Kostnader uppstår härutöver för företag och konsumenter men uppkommer givetvis även vid återkallelse på frivillig grund.

Kommittén bör i sitt arbete samråda med bl.a. konsumentköpsutredningen.

För kommittén gäller regeringens direktiv till samtliga utredare och kommittéer om finansieringen av reformer (Dir 1980:20).

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för handelsdepartementet att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter med uppdrag att utreda frågan om återkallelse av farliga varor, att utse en av ledamöterna att vara ordförande, att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna skall belasta elfte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Handelsdepartementet)

Bilaga 2

Svenska företags erfarenheter av produktåterkallelse

En undersökning utförd av civilekonom Iréne Karlin

Innehåll

1 Bakgrund och syfte 272

2 Metod 273
2.1 Huvudstudien — slumpvisa valda företag. 273
2.2 Företag som är kända för att av säkerhetsskäl ha återkallat produkter 273
2.3 KO:s ärenden i marknadsdomstolen beträffande saluförbud enligt 4 § MFL. 274
2.4 Sammanställning 274

3 Definitioner. 275
3.1 Produktåterkallelse 275
3.2 Farliga produkter. 275
3.3 Tjänsteproducerande företag 275

4 Omfattning av produktåterkallelse 276
4.1 Tillverkningsindustri. 276
4.2 Partihandel 277
4.3 Detaljhandel 278
4.4 Tjänster 278
4.4.1 Tjänster på produkter 278
4.4.2 Tjänster på konsument 279
4.4.3 Andra tjänster 279
4.5 Sammanfattning 279

5 Produkttyper 281

6 Orsak till farlighet 282
6.1 Konstruktionsfel inkl. nya rön och s.k. utvecklingsfel . . 282
6.2 Fabrikationsfel inkl. materialfel 282
6.3 Instruktionsfel. 283

7 Skador 284
7.1 Tillverkningsindustri. 284
7.2 Partihandel 284
7.3 Detaljhandel 284
7.4 Tjänsteproducerande företag 285
7.5 Företag som är kända för att av säkerhetsskäl ha återkallat produkter 286

7.6 Produkter som marknadsdomstolen enl. 4 § MFL förbjudit detaljister att sälja 286

8 Tillverkade produkter — potentiellt farliga produkter — faktiskt farliga produkter 287

9 Produktidentifiering 288

10 Kunskap om var produkterna finns 290
10.1 Tillverkningsindustri. 290
10.2 Partihandel 290
10.3 Detaljhandel 290

11 Frivillighet 291

12 Återkallelsers utformning och genomförande 292
12.1 Allmänt 292
12.2 Tillverkningsindustri. 292
12.3 Partihandel 294
12.4 Detaljhandel 295
12.5 Metod 296
12.6 Exempel på bra metoder som använts av återkallande företag i undersökningsmaterialet 302

13 Kostnad 305
13.1 Allmänt 305
13.2 Tillverkningsindustri. 306
13.3 Partihandel 307
13.4 Detaljhandel 307

14 Återkallelseperioden 309

15 Sammanfattning och slutsatser. 311

Tabeller

Tabell 1 Antal tillverkningsföretag, med och utan återkallelseerfarenhet, per näringsområde. 276

Figurer

Figur 1 Flödesschema för konsumentprodukter, komponenter och material 280

Använda förkortningar

FFV	Förenade Fabriksverken
KO	Konsumentombudsmannen
MD	Marknadsdomstolen
MFL	Marknadsföringslagen
SEMKO	Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten AB
SNI	Svensk näringsgrensindelning

1 Bakgrund och syfte

Denna kartläggning är föranledd av uppdraget åt kommittén i dess direktiv att undersöka vilka utomrättsliga förfaranden som tillämpas beträffande återkallelse av farliga produkter. Arbetet med undersökningen har fortlöpande redovisats för kommittén och denna svarar för dess allmänna inriktning och omfattning. Undersökningen har syftat till att försöka belysa hur företagen hittills hanterat återkallelsefrågor och vilka praktiska problem som företagen därvid ställts inför. Undersökningen har också syftat till att såvitt möjligt ge en bild av hur vanligt förekommande återkallelseåtgärder är och ge kunskap om eventuellt förekommande missförhållanden. Med återkallelse har därvid avsetts inte bara fysisk återkallelse av produkter utan alla åtgärder som vidtagits för att minska riskerna för de enskilda konsumenter som köpt en potentiellt farlig vara eller tjänst.

Tre separata undersökningar har utförts.

Huvudstudien är en undersökning av 156 slumpvis valda tillverknings-, partihandels-, detaljhandels- och tjänsteproducerande företag. Denna studie avser att visa bl.a. hur vanligt det är att företag upptäcker att en av deras produkter kan vara farlig, vilka kriterier de har för återkallelse, hur vanligt det är att de återkallar en produkt, vad företagen gör vid återkallelse, hur effektiv denna åtgärd är samt hur mycket denna åtgärd kostar företagen.

Som ett komplement till huvudstudien har intervjuer gjorts med 25 företag som enligt vad som inhämtats av olika myndigheter har återkallat produkter av säkerhetsskäl. Denna undersökning avser att ge ett tillskott till informationen om använda metoder samt huruvida företagens återkallelsemetoder ser annorlunda ut när myndigheter är inblandade.

Ytterligare en kompletterande studie har gjorts. KO:s ärenden i marknadsdomstolen (MD) mellan åren 1977 och 1983 beträffande saluförbud enligt 4 § MFL har följts upp genom intervjuer med svenska tillverkare och importörer av de 14 produkter som detaljister förbjudits att saluhålla till konsumenter för enskilt bruk.

2 Metod

2.1 Huvudstudien — slumpvis valda företag

Med utgångspunkt från svensk näringsgrensindelning (SNI), som är uppbyggd i sex hierarkiska nivåer, där sexsiffernivån är den mest detaljerade, har ett urval av branscher gjorts med kriteriet att det inom vald delbransch troligen finns företag som producerar eller säljer varor och tjänster, vilka slutligen kommer att användas av en enskild konsument och därigenom eventuellt kan medföra fara för denne. Urvalet har gjorts på femsiffernivå (den högsta detaljeringsnivå som hos statistiska centralbyrån finns tillgänglig för datakörning).

Från varje vald delbransch har SCB ombetts att slumpvis plocka fram (namn, adress och vissa andra basfakta beträffande) företag i storleksgrupperna 0—9 anställda, 10—199 anställda och mer än 200 anställda.

Intervjuer har sedan gjorts med ett företag inom varje storleksgrupp och delbransch, dvs. tre företag per delbransch (under förutsättning att alla storleksgrupper finns inom delbranschen). Intervjuerna har gjorts med personer i ledande ställning i företagen.

Första kontakten med företagen har tagits per telefon.

De företag som därvid visat sig ha haft erfarenheter av produktåterkallelse har besökts för en djupintervju.

179 av SCB slumpvis valda företag har sökts för intervju, varav 88 tillverknings-, 18 partihandels-, 44 detaljhandels- och 29 tjänsteproducerande företag. Av dessa har intervju genomförts med 156 företag. Av övriga 23 företag har 7 företag inte gått att nå, 5 företag fallit bort på grund av att de var felkodade hos SCB och 11 företag därför att deras produkter saknade konsumentinriktning. Inget bortfall uppstod på grund av svarsvägran.

En närmare redogörelse för urval och bortfall finns i produktåterkallelsekommitténs promemorior nr 22, 36, 40 och 47 (opublicerade).

2.2 Företag som är kända för att av säkerhetsskäl ha återkallat produkter

Personlig intervju har gjorts med respektive företags verkställande direktör, produktionschef, produktchef, marknadschef eller i förekommande

fall annan person på företaget som sitter inne med detaljkunskap om aktuellt fall. Övervägande delen av företagen (80 %) har besökts medan i övriga fall intervju skett per telefon.

2.3 KO:s ärenden i marknadsdomstolen beträffande saluförbud enligt 4 § MFL

För de 14 produkter som marknadsdomstolen under åren 1977—1983 förbjudit detaljistledet att sälja har telefonkontakt tagits med bakre ledet, dvs. 4 svenska tillverkare och 10 importörer.

Samtliga företag som gett tillåtelse nämligen samtliga svenska tillverkare (4 st.) och knappt hälften av importörerna (4 st.) har besökts för en ingående personlig intervju.

2.4 Sammanställning

Eftersom föreliggande rapport bygger dels på en huvudstudie med slumpvis valda företag, dels på två kompletterande studier med annan urvalsgrund kan slutsatser om hela företagsbeståndet endast göras från huvudstudien. Kap. 4 — omfattning av produktåterkallelse — bygger därför endast på undersökningen av slumpvis valda företag, medan en sammanställning av undersökningarna har skett i övriga kapitel.

3 Definitioner

Vid samtal med företagens representanter har olika begrepp använts. Den innebörd som vissa av dessa begrepp getts vid samtalen kan behöva förklaras, för att undvika missförstånd vid den fortsatta läsningen av rapporten.

3.1 Produktåterkallelse

Med begreppet återkallelse har vid samtalen avsetts alla aktiviteter som företagen vidtar för att minska riskerna för enskilda konsumenter av potentiellt farliga produkter eller tjänster som lämnat tillverknings- resp. utförandestadiet. Begreppet omfattar sålunda säljstopp, återtagande från framförvarande led i säljkedjan, varningsinformation till konsumenter och fysiskt återtagande av varor från konsumenter och/eller utbetalande av ersättning till dem. Här bör erinras om att begreppet återkallelse i kommitténs förslag till produktsäkerhetslag används endast i sistnämnda bemärkelse.

3.2 Farliga produkter

Med begreppet farlig produkt har vid samtalen avsetts en produkt som en genomsnittskonsument inte kan inse vara farlig, vare sig hur den är farlig, varför den är farlig eller hur man kan skydda sig och som därför kan skada konsumenten när han/hon

a) använder produkten på det sätt som tillverkaren har avsett

b) använder produkten på ett sätt som man kan förvänta sig att en "normal" människa kan göra, även om produkten inte (i första hand) är avsedd för denna användning.

3.3 Tjänsteproducerande företag

Med tjänsteproducerande företag har vid samtalen avsetts företag som anlitas av konsumenter för att utföra någon tjänst åt dem, antingen på produkter, på dem själva eller för deras nöje eller rekreation.

4 Omfattning av produktåterkallelse

Detta kapitel bygger som förut anförts enbart på huvudstudien, dvs. undersökningen av slumpvis valda företag.

4.1 Tillverkningsindustri

Intervjuerna med de tillverkande företagen gav vid handen att det är förhållandevis vanligt att företag får vetskap om att någon av deras produkter kan vara farlig och därför vidtar aktiviteter för att minska eller undanröja denna fara. Av de intervjuade företagen var det 24 % som uppgav att de under den senaste tioårs-perioden vidtagit någon form av återkallelseaktivitet. 5 % av företagen hade återkallat produkter från konsumentledet, dvs. 22 % av tillverkningsföretagens återkallelseaktiviteter gick hela vägen fram till konsument.

I alla de sex undersökta näringsområdena fanns det företag med erfarenhet av återkallelse. Inom näringsområdet livsmedels-, dryckesvaru-

Tabell 1. Antal tillverkningsföretag, med och utan återkallelseerfarenhet, per näringsområde

Näringsområde	Produktåterkallelse, antal företag		
	Ja	Nej	Totalt
31 Livsmedels-, dryckesvaru- och tobaksvarutillverkning	1	8	9
32 Textil-, beklädnads-, läder- och lädervarutillverkning	1	4	5
33 Trävarutillverkning	2	8	10
35 Tillverkning av kemiska produkter, petroleumprodukter, gummi- och plastvaror	4	17	21
38 Verkstadsvarutillverkning	9	16	25
39 Annan tillverkning	1	5	6
Summa	18	58	76

och tobakstillverkning var dock andelen företag med återkallelseerfarenhet lägre och inom näringsområdet verkstadsvarutillverkning var andelen företag med återkallelseerfarenhet nästan dubbelt så stor som inom övriga näringsområden. Man måste vara försiktig med att från undersökningsresultaten göra generaliseringar av jämförelser mellan näringsområden, då antalet företag inom varje näringsområde är för litet för detta. Undersökningen ger däremot en uppfattning om hur vanligt det är att tillverkningsföretag någon gång under en period på omkring tio år behöver vidtaga någon åtgärd på grund av att någon av företagets produkter visat sig kunna vara farlig i något avseende.

Samtliga företagsstorlekar visade sig ha erfarenhet av produktåterkallelse. Av de företag som uppgav att de vidtagit åtgärder på grund av att någon produkt visat sig kunna vara farlig fanns drygt hälften i den största företagsstorleksklassen, dvs. företag med mer än 200 anställda. Detta behöver emellertid inte betyda att det oftare uppstår fel på produkter som tillverkas i stora företag eller att stora företag är mer benägna att vidtaga åtgärder när fel visat sig, utan det kan ha sin förklaring i att stora företag producerar fler produkter än små företag.

Det finns ingenting i undersökningen som tyder på att företags juridiska form skulle ha någon betydelse beträffande omfattningen av produktåterkallelse.

Intervjuerna har gjorts med företag från hela Sverige. Företagens geografiska belägenhet visade sig inte ha någon betydelse ur återkallelsesynpunkt.

4.2 Partihandel

Vid intervjuerna med svenska partihandelsföretag visade det sig vara 33 % som vidtagit återkallelseaktiviteter för en eller flera produkter under den senaste tioårsperioden. 60 % av dessa aktiviteter hade gått vidare till det sista ledet i produktkedjan, konsumentledet.

Beträffande en produkt upptäcktes farligheten redan i producentledet, innan leverans av ett farligt parti hann ske, varför ingen åtgärd i detta fall behövde vidtagas i partihandelsledet.

Företag med potentiellt farliga produkter i sitt sortiment återfanns i samtliga företagsstorlekar men inte jämnt fördelat utan hälften av företagen återfanns i företagsstorleksgruppen med mer än 200 anställda.

Företag kan i sitt sortiment ha farliga produkter utan att det för den skull blir aktuellt med återkallelse. Ett företag sade sig ha många i sig farliga produkter men uppgav att det för dessa var en fråga om bedömning, som skiljer sig från tid till annan, beträffande vilken farlighet som accepteras på samhällsnödvändiga produkter. Beträffande den typ av produkter det här är fråga om gäller att branschföreningarna har kontakt med framför allt naturvårdsverket vid bedömning (och bestämning) av tillåtna halter. Myndigheten bestämmer en haltbegränsning och ger sedan i allmänhet företagen dispens viss tid för att sälja ut produkter med högre halt. Exempel på farliga men accepterade produkter är bensin,

eldningsolja, tryckfärg och aromatiska kolväten som finns i t.ex. fotogen och lacknafta. Motorbensinen är här särskilt intressant. Den är farlig för den enskilde konsumenten när den t.ex. används vid tvätt av cykelkedja. Det är dels farligt att andas in ångorna, dels att via huden få in den i kroppen. Grossisten ansåg att en varningsskylt om att bensinen kan vara farlig att använda borde finnas där bensinen säljs. Diskussioner om detta har i flera år pågått med naturvårdsverkets produktkontrollbyrå. Det förekommer att det i skötselinstruktioner till konsumentprodukter står att man skall "tvätta filtret i bensin och krama ur det noga". Eftersom detta är klart ohälsosamt, ansåg grossisten att konsumentverket borde ingripa.

4.3 Detaljhandel

Vid intervjuerna med detaljhandelsföretagen, det sista företagsledet i produktkedjan, visade det sig att 37 % av företagen hade deltagit i återkallelseaktiviteter. I 73 % av aktiviteterna hade konsumenterna varit inblandade.

Återkallelseaktiviteterna var spridda över de olika branscherna. Vid den slumpvisa undersökningen hittades företag med erfarenhet av återkallelse inom samtliga näringshuvudgrupper och i elva av de nitton undersökta detaljgrupperna.

Inom gruppen varuhushandel hade samtliga undersökta företag erfarenhet av återkallelse.

Några företag berättade att deras produkter kunde vara farliga i vissa situationer eller för vissa personer, men att det i dessa fall inte varit aktuellt med någon återkallelseaktivitet. I en uraffär påpekade man att i stort sett hela sortimentet, klockor och armband, innehåller nickel, vilket kan ge allergiska utslag. Det står inte angivet på varorna att de innehåller nickel, men om kunden frågar, så upplyser man om detta. Ett annat företag hade sedan tio år tillbaka slutat med att i sitt nysortiment (man sålde även begagnade produkter) ha en tvärflöjt som var förnicklad och kunde ge nickelallergi. De senaste tio åren har tvärflöjterna i regel varit försilvrade. På andrahandsmarknaden och i skolor finns de förnicklade flöjterna kvar. Det tredje företaget var en guldsmedsaffär som för några år sedan sålt ett importerat silverputsmedel. När lagret var slut och man ville köpa mera upplystes man av importören om att medlet enligt produktkontrollnämnden innehöll för hög halt av trikarbidsyra och därför inte importerades längre och således inte gick att få.

4.4 Tjänster

4.4.1 Tjänster på produkter

Det visade sig att inte något av de intervjuade företag som utförde tjänster på produkter kunde påminna sig att någon produkt blivit farlig därför

att någon komponent eller metod som använts skulle ha varit felaktig. Några insåg att möjligheten fanns men de hade själva inte varit med om det och de hade således inte någon erfarenhet av återkallelse i någon form.

Allergier är ett problem även i samband med reparationer. En skomakare uppgav t.ex. att vissa personer är känsliga för kromgarvat läder. De allergiska kunderna brukar tala om detta i förväg, så att annat läder kan användas.

4.4.2 Tjänster på konsument

Vissa tjänster, som t.ex. hår- och skönhetsvård, utförs direkt på konsumenten. Även i dessa fall används ofta preparat, varför farligheter kan uppstå dels på grund av felaktiga eller felaktigt använda preparat, dels andra metodfel.

Det visade sig även här att någon farlighet för konsumenten inte uppstått under de senaste tio åren och således hade inte heller någon återkallelseaktivitet behövt vidtagas. Ett av företagen hade emellertid dessförinnan rättat till en skada som uppstått till följd av behandling. Det var en damfrisör som berättade att preparaten förr inte var så bra, utan hudskador kunde uppstå. Ibland gick det att rätta till med saltlösningar, men ibland blev kunden tvungen att uppsöka hudläkare.

4.4.3 Andra tjänster

Till denna grupp hör bl.a. skorstensfejeriverksamhet, desinfektionsverksamhet och drivande av sportanläggningar och nöjesfält.

Inom gruppen har några personskador inträffat. Det är emellertid tveksamt om de som utbjudit tjänsterna i dessa fall kan anses ansvariga för skadorna. De berörda företagen har sett till att skadade personer har undersökts av läkare och man har i det egna ledet bytt ut riskabla produkter, men några egentliga återkallelseaktiviteter har inte vidtagits under de senaste tio åren.

4.5 Sammanfattning

En produkt vandrar som regel längs en kedja av företag, från svensk tillverkare eller importör till partihandel och vidare till detaljhandel, innan den når den slutliga enskilda konsumenten (se fig. 1). Den andel företag, som har erfarenhet av produktåterkallelse, växer längs denna kedja, liksom den andel av återkallelseaktiviteterna som är "helvägs"-återkallelser, dvs. går hela vägen fram t.o.m. konsument.

Andelen företag som vidtagit återkallelseaktiviteter de senaste tio åren var bland tillverkningsföretagen 24 %, bland partihandelsföretagen 33 % och bland detaljhandelsföretagen 37 %. De återkallelseaktiviteter som vidtas inom parti- och detaljhandel gäller förutom de produkter som tillverkas i Sverige även importerade produkter.

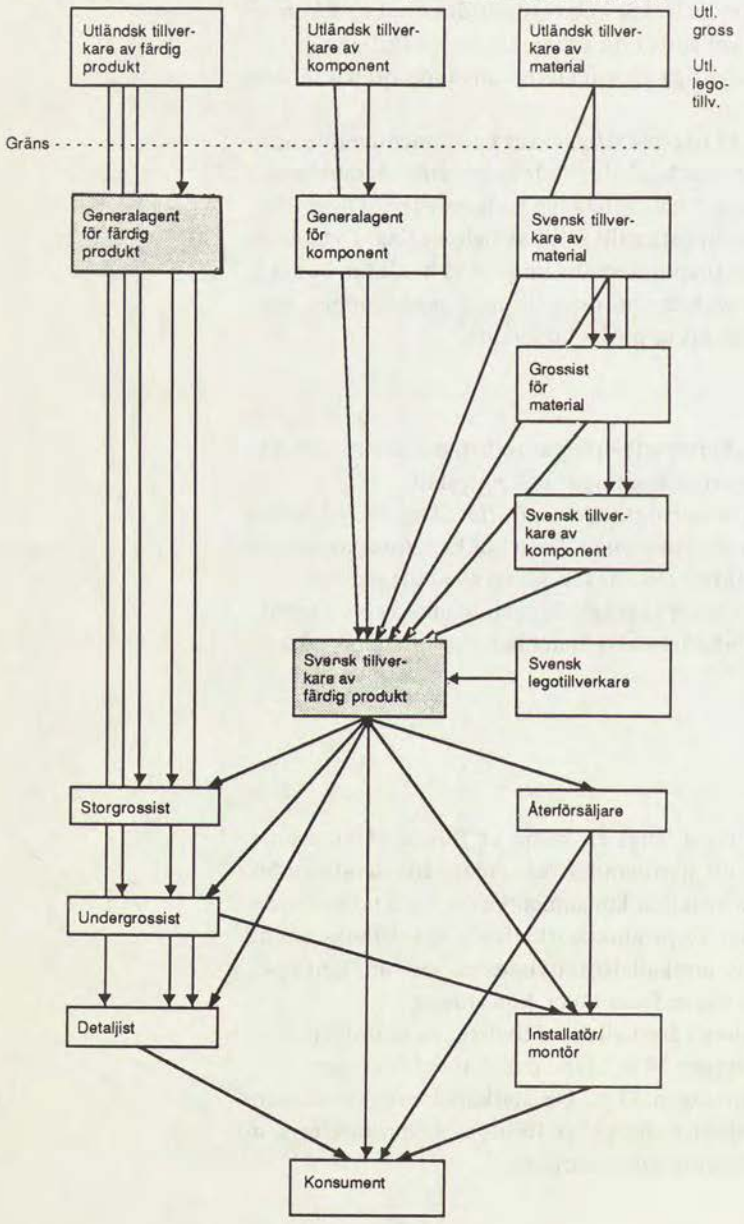
Av de återkallelseaktiviteter som har vidtagits av tillverkningsföretagen har 22 % gått hela vägen fram t.o.m. konsumentledet. För partihandeln är motsvarande siffra 60 % och för detaljhandeln 73 %. Det är således många aktiviteter som stannar i företagsleden.

Återkallelseaktiviteter har förekommit inom alla branscher och alla företagsstorlekar.

Bland de tjänsteproducerande företagen har inga verkliga återkallelseaktiviteter påträffats.

FIGUR 1.

FLÖDESSCHEMA FÖR KONSUMENTPRODUKTER, KOMPONENTER OCH MATERIAL



5 Produkttyper

Svenska företag har under den senaste tioårsperioden av säkerhetsskäl återkallat produkter av de mest skilda slag.

Följande produkttyper och produktslag har påträffats i det sammantagna materialet från de tre delundersökningarna.

Hem- och hushållsprodukter: gräsklippare, plastgångjärn, glasknopp till köksskåp, gasfjäderstol, garageport, reducerventil för gasol, konservöppnare, skolbänk, vinylfilm, drivgas, gummislang, skruvmejsel, stege och polaroidfilm.

Elektriska hushållsapparater: elspis, hushållsassistent, strykmangel, torktumlare, elradiatortermostat, stickpropp, julgransbelysning, TV-komponent, kondensator (TV), spänningsprovare, slipvirvel, kaffebryggare och akvariepump.

Barnprodukter: leksaker, dinapp, sulkyvagn, resesäng, hängselspänne, stol, salva, barnolja och godis.

Sport- och säkerhetsutrustning: flytväst, seglarväst och skidhjälm.

Kläder: nattskjorta, jumper, tomteskägg och sko.

Livsmedel: fiskkonserv, cyklamat (tillsats) och färskvara.

Medicin och naturmedel: receptbelagda mediciner, receptfria mediciner och bantningsmedel.

Fordon: bil, motorcykel, cykellås, bensinslang, hjulskruv och dragkula.

6 Orsak till farlighet

I det följande betecknas fel som kan göra produkter farliga som antingen konstruktionsfel inkl. nya rön och s.k. utvecklingsfel, fabrikationsfel inkl. materialfel eller slutligen instruktionsfel, som innebär att användaren av produkten inte fått tillräckliga instruktioner eller av någon anledning inte följer dem.

6.1 Konstruktionsfel inkl. nya rön och s.k. utvecklingsfel

Konstruktionsfel kan bero på att man gjort felaktiga beräkningar eller inte varit helt medveten om hur den miljö ser ut, i vilken produkten skall fungera. Exempel som anträffats i undersökningen har i förra fallet varit en skolbänk som tippade, i det senare en vattenslang som inte tålde vattensammansättningen på vissa platser i landet.

Under den senaste femtonårsperioden har forskningsrapporter kommit som visar att t.ex. ämnena histamin, vinylklorid, kadmium och cyklamat kan vara farliga för människor. Ibland kommer senare motsägande rapporter, vilket t.ex. gäller för cyklamat.

Beträffande läkemedel pågår en intensiv forskning med nya preparat som följd. En avvägning mellan ett gammalt preparats för- och nackdelar i förhållande till nya preparat måste ständigt göras. Få preparat är helt ofarliga.

Konstruktionsfel har visat sig vara en vanlig orsak till att produkter återkallas. Det gäller både i Sverige tillverkade produkter och importerade sådana. I flera fall visade sig inte felet förrän efter flera års användning av produkten och då endast på en liten del av det totala antalet produkter. Detta har varit fallet både för elektriska komponenter och materials kemiska sammansättning. I ett par fall innebar konstruktionsfelet att produkterna inte uppfyllde de riktlinjer för sportsäkerhetsutrustning som utarbetats av konsumentverket. Härigenom kunde konsumenten förledas tro att produkten gav ett bättre skydd än vad som verkligen var fallet.

6.2 Fabrikationsfel inkl. materialfel

Produkter har i undersökningen visat sig kunna bli farliga på grund av

tillfälligt fel på det material som man tillverkar produkten av, t.ex. fel sammansättning i en legering (produktions- eller leveransfel i tidigare led).

Produkter har också visat sig bli farliga p.g.a. fabrikationsfel som beror på den mänskliga faktorn eller felaktig maskin. Dessa fel har förekommit såväl vid egen tillverkning som vid legotillverkning. I ett fall tyckte en arbetare att han fått en genialisk idé, som gjorde att hans arbete (ackord) gick mycket snabbare. Han tillämpade sin idé utan att diskutera den med arbetsledningen, vilket medförde att de produkter som gick genom hans händer blev farliga.

Produkt- och produktionskontroll har visat sig inte utgöra någon garanti för att man upptäcker alla fabrikationsfel. Som exempel kan nämnas att vid sammansättningen av en produkt montören tillfälligt tog en svagt konisk fjäder i stället för en rak. Vid en direkt kontroll av den färdiga produkten visade sig inget fel, utan detta gav sig till känna först när produkten utsatts för skakningar som gjorde att den koniska fjädern kom i ett farligt läge.

De i undersökningsmaterialet påträffade fabrikationsfel som lett till produktåterkallelse har i övervägande antalet fall gjorts utomlands på material, produktdelar och färdiga produkter som importerats hit.

6.3 Instruktionsfel

Undersökningsmaterialet innehåller ytterst få exempel på att ett företag behövt vidta någon återkallelseaktivitet beroende på att anvisningar inte följs på det sätt som fabrikanten tänkt sig.

Ett par fall har emellertid påträffats. I det ena följdes av någon okänd anledning inte de mycket tydliga monteringsanvisningar som fanns. I det andra fallet förefaller anvisningarna ha varit bristfälliga.

7 Skador

I den helt övervägande delen av de fall där enligt undersökningen företagen vidtagit återkallelseaktiviteter har ingen människa skadats av den återkallade produkten. Risken för skada har varit tillräckligt skäl för företagen att starta återkallelseaktiviteter. Ofta har felen upptäckts innan produkterna nått konsumentledet.

De skador som enligt de tre delundersökningarna har drabbat konsumenter redovisas här först för de slumpvis valda företagen, sedan för de företag som av myndigheter är kända för att av säkerhetsskäl ha återkallat produkter och slutligen för de produkter som marknadsdomstolen av säkerhetsskäl har förbjudit detaljister att sälja.

7.1 Tillverkningsindustri

Flera fall av svåra personskador har inträffat med läkemedel. En person skadades också svårt när han välte en strykmangel över sig p.g.a. att han kom åt en strömförande ledning. En produkt har orsakat lindriga skador i form av skrubbsår och tillbud har förekommit i några fall. (18 företag har vidtagit återkallelseaktiviteter)

7.2 Partihandel

Två produkter har förorsakat olyckor. En elektrisk hushållsapparat orsakade att hus brann ner och ett läkemedel förorsakade dödsfall. (5 företag har vidtagit återkallelseaktiviteter)

7.3 Detaljhandel

De undersökta detaljhandelsföretagen har inte administrerat återkallelseaktiviteter och det har framkommit att de med anledning därav inte alltid har haft någon uppfattning i frågan om skador har inträffat med produkter som företagen blivit ombedda att utföra sin del av en återkallelse för.

Endast ett företag har uppgivit sig känna till att en av dess produkter verkligen har orsakat personskada. Produkten i fråga var ett läkemedel.

Ampuller, som enligt etiketten skulle innehålla ett bestämt medel, innehöll i stället ett annat medel. När innehållet från de felaktigt märkta ampullerna injicerades dog två personer.

Detaljhandlarnas uppfattning om vilka risker som legat till grund för ett återkallande var inte alltid helt klar. Om det enbart berodde på att detaljerna glömts bort eller om man inte heller vid återkallelsetidpunkten helt förstått orsaken till en produkts farlighet är svårt att bedöma.

De risker med de för återkallelseaktiviteter utsatta produkterna som detaljhandelsföretagen känt till och kunnat redovisa är

- tipprisk för barnstol på bord
- ev. cancerrisk med livsmedelstillsats
- risk för frätskada med barnsalva
- risk för tandskada av smällande godis
- risk för ögonskada av roterande verktyg
- kvävningsrisk av innehållet i mjukisdocka
- risk för strömstöt från verktyg
- risk för fall från stege
- brandrisk med elektrisk kaffebryggare
- risk för strömstöt från stickpropp
- hälsorisk till följd av innehållet i oexponerad polaroidfilm
- risk för trafikolycka till följd av fel på MC-framhjul
- risk för salmonellasmitta genom hundmat
- risk för trafikolycka till följd av kortslutning i elkabel till generator på bil
- risk för förgiftning av felmärkta läkemedel

(15 företag har vidtagit återkallelseaktiviteter)

7.4 Tjänsteproducerande företag

När det gäller tjänster utförda på produkter eller direkt på konsumenter har någon skada under de senaste tio åren inte dokumenterats. Fall som ligger längre tillbaka i tiden har påträffats i fråga om hudskador p.g.a. dåliga frisörpreparat (frisörer ansåg det inte uteslutet att mindre salonger med lägre priser, "källarfirmor", fortfarande kan använda sådana preparat).

I fråga om andra tjänster har skadefall påträffats i undersökningen. Huruvida man skall anse dessa skador vara uppkomna på grund av utbjuden tjänst är mera tveksamt. Ett tivoliföretag, som hade bl.a. bilbana och karusell, berättade att någon knuffat ut en flicka på bilbanan och att flickan hade skadat foten. Vid ett annat tillfälle hade några onyktra skruvat ur en lampa i en karusell och påstått sig ha fått en stöt.

När det gäller desinfektionsverksamhet, så är de preparat som används av naturliga skäl farliga. Konsumenter vars hem desinficerats får ett papper med instruktioner som de måste följa. I undersökningen har uppgetts att konsumenterna i regel följer dessa instruktioner. I ett fall hände det emellertid att en kvinna kom hem för tidigt och på grund härav

fick utslag. Desinfektören har också uppgett att vid fem tillfällen lantbrukare påstått att deras katter blivit dåliga efter att ha ätit förgiftade råttor, något som enligt desinfektören dock inte kunde vara fallet.

Risker förekommer också vid simskoleverksamhet. Den intervjuade badmästaren uppgav att ingen olycka har hänt men att det förekom att barn kom under vatten. Andra farligheter försökte man förebygga t.ex. genom provtagning av vattenkvalitet vid utomhusbad så att man vid dåligt vatten kunde flytta simskolan till ett annat bad. Vid inomhusbad hade man ersatt klor, som medför vissa risker, med natriumhypoklorit, och trampoliner som suttit för nära kant enligt de regler som nu finns hade tagits bort.

7.5 Företag som är kända för att av säkerhetsskäl ha återkallat produkter

Olycka med dödlig utgång har inträffat med en barnsulky. Med ytterligare sju produkter har olyckor inträffat, varav fyra hem- och hushållsprodukter, en elektrisk hushållsapparat och två läkemedel.

Åtta företag har haft produkter som föranlett tillbud. Till dessa kommer några företag som befarat att risk förelegat för tillbud, även om man inte kände till några sådana.

(25 företag har vidtagit återkallelseaktiviteter)

7.6 Produkter som marknadsdomstolen enl. 4 § MFL förbjudit detaljister att sälja

Den barnsulky, som i föregående avsnitt angavs ha medfört dödsolycka, tillhör de produkter som föranlett saluförbud. Olyckor har inträffat med ytterligare tre produkter, nämligen stege, slipvirvel och bomullströja. I ett fall har olycka skett med en produkt av samma typ som den som förbjudits av MD och i två fall har tillbud förekommit.

Beträffande sju produkter, dvs. hälften av de fall där marknadsdomstolen meddelat säljförbud, kände intervjupersonen inte till att något tillbud eller någon olycka skulle ha inträffat med produkten i Sverige.

Av de produkter som fått säljförbud i marknadsdomstolen har fyra tillverkats i Sverige och återstoden importerats. Fem av produkterna har varit avsedda att användas av barn.

(14 produkter har fått saluförbud)

8 Tillverkade produkter — potentiellt farliga produkter — faktiskt farliga produkter

Vid konstruktionsfel blir alla produkter med den felaktiga konstruktionen potentiellt farliga. Vid fabrikationsfel kan en större eller mindre del av tillverkningen drabbas av fel. Vid instruktionsfel kan instruktionen till konsumenten beträffande montering eller handhavande vara felaktig eller ofullständig och då kan potentiellt alla produkter betraktas som farliga.

Av undersökningsmaterialet framgår att det ofta vid en efterundersökning av de potentiellt farliga produkterna har visat sig att endast en mycket liten del av dessa verkligen var farliga.

Mängden farliga produkter på marknaden har också berott av den tid under vilken de saluförts.

För de produkter som visat sig vara farliga till följd av konstruktionsfel har farligheten i det övervägande antalet fall upptäckts under deras första år på marknaden. Tiden har emellertid varierat mellan fyra månader och åtta år. Antalet potentiellt farliga exemplar på marknaden av en och samma produkt har i undersökningsmaterialet varierat från ett tusen till tre miljoner.

Den tid som produkter med fabrikationsfel saluförts har enligt vad som framkommit vid undersökningen varierat starkt. Produkterna har som kortast saluförts under en fjortondagarsperiod. I ett fall kom potentiellt farliga produkter ut på marknaden under mer än tolv år och till ett antal av flera miljoner exemplar. Dessbättre visade det sig i detta fall vid en efterkontroll att endast tre procent var farliga.

9 Produktidentifiering

Produktmärkning är en förutsättning för att identifiering av en eventuellt farlig produkt skall vara möjlig. Vid undersökningen har det dock visat sig att bruket av märkning varierar starkt, från ingen märkning alls över varumärke eller varumärke och artikelnummer till mycket noggrann kodmärkning som anger bl.a. både tillverkningstid och använd maskin. Ungefär hälften av tillverkningsföretagen hade någon typ av märkning på sina produkter.

Företagen har angett flera skäl till att märkning saknas eller är mindre utförlig. Företag som legotillverkar delar till andra företag har uppgett att kundföretaget inte alltid vill att legoföretaget märker sina produkter. Legotillverkande företag tillverkar ibland identiska produkter till olika företag, vilka bara tillför någon detalj och sitt firmamärke. Vanligare är emellertid att legoföretaget tillverkar någon detalj till ett annat företags produkt. Det senare företaget kan också använda sig av flera legotillverkare för samma detalj. Ibland förekommer då märkning under en begränsad tid, fram till dess att kundföretaget genom stickprov eller totalkontroll undersökt att legoprodukten uppfyller ställda kvalitetskrav, därefter släpps leverantörsetiketten.

Även företag som själva producerar alla delar till sina produkter har uppgett sig ibland avstå från en detaljerad kodmärkning. En produkt som monteras vid en tidpunkt kan bestå av delar som tillverkats vid mycket olika tidpunkter, varför en enda tidskod på produkten är mindre meningsfull. Små delar i vissa material kan vara mycket svåra att märka permanent.

Av undersökningen framgår att behovet av produktmärkning för att klara en återkallelse mellan företagsled är lägre än vid återkallelse från konsumentledet. Så länge en produkt befinner sig i något företagsled, ligger den i allmänhet förpackad, varför ofta märkning placerad på förpackning eller storförpackning/parti är tillräcklig för att kunna identifiera en viss produkt under förutsättning att märkningen innehåller tillräckliga uppgifter.

Det har av undersökningen framgått att företagens medvetenhet om betydelsen av produktmärkning varierar starkt. Detta förklaras naturligt av att företagen och deras produkter är av mycket olika karaktär. Därmed är också tids- och kostnadsskillnaderna för en produktspårning med respektive utan en noggrann produktmärkning olika.

Tillverkningsföretagen var mycket medvetna om den kostnadsbesparing en noggrann produktmärkning medför vid produktåterkallelse.

De undersökta partihandelsföretagen hade samtliga, med ett undantag, någon form av märkning. Denna varierade från märkning på förpackning med artikelnummer, som anger parti, till märkning på själva produkten med en kod som anger fabrik, band och tid.

Detaljhandlarna säger sig inte ha upplevt några speciella problem med att identifiera de produkter som skulle återkallas. Beträffande elektrisk materiel förefaller det emellertid som om konsumenterna haft identifieringsproblem, eftersom de kommit till en detaljist med lite av varje efter konsumentvarning i TV. Orsaken härtill torde dock i främsta rummet vara att konsumenterna känner större oro vid fel på elektriska apparater än på andra produkter.

10 Kunskap om var produkterna finns

10.1 Tillverkningsindustri

De tillverkande företagens kunskap om var av dem tillverkade produkter befinner sig, när de lämnat företaget, sträckte sig endast till första köpare, som nästan alltid var företag. Dit kunde de via fakturor spåra sina produkter. Därefter fick nästa företag via sina fakturor spåra vidare. Spårningsmöjligheterna via fakturor upphörde när försäljningen skedde kontant över disk, vilket huvudsakligen var fallet i detaljhandeln, men även i begränsad omfattning i tillverkningsföretag eller mellanliggande led.

10.2 Partihandel

De intervjuade partihandelsföretagen har uppgett sig ha register över sina företagskunder. Ofta registreras vilka produkter dessa köpt. Det har blivit förhållandevis vanligt att dessa uppgifter ligger på data och att man dessutom har ett program som kan ta fram vilken kund som köpt en viss produkt.

10.3 Detaljhandel

Detaljisterna säljer som regel sina varor kontant. De intervjuade detaljhandlarna uppgav sig därför inte veta vart produkterna tagit vägen. Undantag fanns när det gällde vissa dyra eller skrymmande produkter samt när kundkretsen var känd p.g.a. att företaget ligger i en liten ort eller säljer mycket speciella varor.

11 Frivillighet

De av företagen vidtagna återkallelseaktiviteterna har företagits dels på egen hand, dels efter kontakt med någon myndighet.

De slumpvis valda tillverkningsföretagen har i hälften av sina återkallelsefall vidtagit åtgärder utan att någon myndighet varit inblandad. Helt naturligt var denna andel betydligt lägre, vart femte företag, hos dem som undersökts för att de var kända för att av säkerhetsskäl ha återkallat produkter.

De myndigheter och riksprovplatser som de intervjuade företagen varit i kontakt med i samband med återkallelse är SEMKO, konsumentverket, socialstyrelsen, livsmedelsverket, yrkesinspektionen, statens elektriska inspektion, statens provningsanstalt, produktkontrollnämnden och Möbelinstitutet (halvstatligt forskningsinstitut).

SEMKO får många lovord av företagarna. Dessa har förtroende för SEMKO, vilket grundas på att experterna där på grund av den fackkunskap de besitter kan föra ett sakligt resonemang.

Det finns i undersökningen exempel från tillverkningsföretag som gjort en annan riskbedömning än press eller myndighet men likväl vidtagit sådana åtgärder som press eller myndighet önskat, av omsorg om sitt goda rykte. Företag har någon gång upplevt att myndighet har utnyttjat pressen på företagets bekostnad, dvs. myndigheten har först vänt sig till pressen, sedan eventuellt till det berörda företaget.

12 Återkallelsers utformning och genomförande

12.1 Allmänt

Av undersökningsmaterialet framgår att utformning och genomförande av en återkallelse växlar från fall till fall. De metoder företagen använt har visat sig vara mer eller mindre genomtänkta. Företagen har sällan haft någon färdig aktivitetsplan eftersom de i allmänhet överraskats av att någon av deras produkter visat sig vara farlig. De metoder som använts, när företagen genomfört återkallelseaktiviteter helt på egen hand, har visat sig inte skilja sig nämnvärt från de metoder som använts, när myndigheter varit inblandade. Företagens metoder vid återkallelse har visat sig till en del bestämmas av om företaget är tillverkningsföretag, grossist eller importör och om återkallelseaktiviteten skall stanna vid detaljistledet eller gå vidare till den enskilde konsumenten.

12.2 Tillverkningsindustri

De svenska tillverkningsföretagen har i regel reagerat mycket seriöst, när de fått veta att det funnits en risk för att en produkt som de tillverkat skulle kunna skada konsumenter. Typen av produkt, farans art och andra omständigheter har avgjort, hur omfattande deras aktiviteter blivit och vilka banor de följt.

Bland de slumpvis valda tillverkningsföretagen återfinns hela skalan av vidtagna återkallelseaktiviteter, från att efter kontakt med berörd myndighet eller branschorganisation ha gjort den bedömningen att ingen vidare åtgärd behövde vidtagas över dispensutförsäljning, enbart information eller reparation till fysiskt återtagande av produkt från kundföretag och konsumenter.

Några företag har inte vidtagit någon åtgärd alls, trots att det ansetts att deras produkt var farlig. Följande exempel kan nämnas. I ett fall vet man ännu inte vad man skall göra. Livsmedelsverket håller tillsammans med branschorganisationen på att ta fram regler. Dessa avser företaget sedan att följa. I ett annat fall gör företaget den bedömningen att ingenting bör göras och har då socialstyrelsen bakom sig. I ett tredje fall bedömer både företaget och branschen att minimal risk föreligger vid användande av produkten, trots att olyckor har skett med en liknande produkt.

Företaget i fråga använder inte längre den farliga delen vid tillverkningen. Den produkt som tillverkats de senaste åren anses vara ofarlig. Företagets problem är vad man skall göra med de "riskabla" produkter som tillverkades under en tioårsperiod. Om företaget skulle återkalla dem, skulle det medföra att företaget går i konkurs.

En produkt användes som leksak, trots att den inte var avsedd som sådan. Det tillverkande företaget instruerade då återförsäljarna om att vid fortsatt försäljning av inneliggande lager informera kunderna om att produkten inte var lämplig för vissa åldersgrupper.

Ett företags produkt bestod delvis av ett material som innehöll kadmium. Företaget fick dispens på 2—3 år att sälja ut redan tillverkade enheter.

Det alldeles övervägande antalet fall av återkallelseåtgärder i undersökningsmaterialet har avsett återkallelse från kundföretag. Kundföretag kan vara antingen tillverkningsföretag eller handelsföretag. Återkallelse från handelsföretag visade sig vara vanligast. I de fall där återkallelse från konsument gjorts har återkallelse också gjorts från handelsledet.

Vid återkallelse från tillverkande kundföretag var antalet kunder mycket begränsat. Vid legotillverkning finns i allmänhet endast en kund till en produkt. Företaget kan därför ägna förhållandevis lång tid och stor omsorg åt att förhindra att kundföretaget fortsätter att montera den farliga produkten och se till att den blir utbytt.

I ett fall hade inga slutprodukter nått konsumentledet. Det felaktiga partiet kontrollerades och kundföretaget fick nya felfria legoprodukter. I ett annat fall hade kundföretaget hunnit blanda i det närmaste identiska produkter från olika legotillverkare. Tillverkningsföretaget skickade då personal till kundföretaget för genomgång av de hopblandade omonterade produkterna. Företaget vidtog också en undersökning av de produkter som redan monterats av kundföretaget samt skickade sin produkt för vidare undersökning till FFV.

Vid återkallelse från partihandelsföretag är det fortfarande en begränsad och känd grupp, som företaget har att vända sig till. Man kan spåra bestämda leveranser med hjälp av fakturor. De tillverkande företagen hade från partihandelsföretag återkallat endast slutliga konsumentprodukter som de själva tillverkat.

När det gällde att återkalla varor från detaljhandeln visade det sig att tillverkningsföretagen i undersökningsmaterialet hade använt olika metoder. Ett sätt var att tillverkningsföretaget sände sina säljare till butikerna, där de fick plocka bort de farliga produkter som stod på hyllorna. Ett annat sätt var att tillverkningsföretaget meddelade detaljhandelsföretagen vilken produkt som kunde vara farlig och bad dem skicka tillbaka den. När rutin fanns för utbyte av varor som av någon anledning är defekta, kunde denna användas. För t.ex. läkemedelsområdet finns en väl utvecklad branschrutin.

På motsvarande sätt gjorde tillverkningsföretagen när en produkt skulle göras ofarlig genom reparation. Förutom att reparera återtagna produkter på fabriken skickade tillverkningsföretagen ut egen personal

för att på plats utföra den behövliga reparationen. Företag avtalade också med sina kundföretag om att de mot ersättning skulle utföra den ifrågavarande reparationen.

Återkallelse från enskild konsument visade sig vara betydligt mera omständlig. Aktiviteter fick genomföras i samarbete med detaljister. Varken det tillverkande företaget eller detaljisten visste i allmänhet vilka konsumenter som hade den aktuella produkten, vilket betydde att man inte hade några raka kanaler för att direkt nå de rätta konsumenterna.

Vissa farligheter visade sig vara svåra eller omöjliga att upptäcka för konsumenter. I de fall när elektriska apparater varit farliga hade företaget eller SEMKO annonserat i dagspress. I annonserna beskrevs den farliga produkten och instruktioner gavs om hur man skulle förfara om man hade en sådan produkt. Hur effektiva dessa annonser varit, dvs. hur många av dem man ville nå som läste annonsen, visste man inte.

Av undersökningsmaterialet framgår att myndigheter som t.ex. livsmedelsverket och konsumentverket ofta använt sig av pressmeddelande när de velat varna allmänheten för någon produkt. I ett undersökt fall hade ett pressmeddelande lämnats av konsumentverket. Det tillverkande företaget skickade en servicebulletin till sina återförsäljare beträffande vilka åtgärder de skulle vidtaga när konsumenter med anledning av skriverier i pressen kom tillbaka med produkter.

En annan produkt var av den karaktären att återförsäljarna i allmänhet hade kännedom om vilka som hade förvärvat produkten. Tillverkningsföretaget skickade i det fallet ut ett servicemeddelande till sina återförsäljare. De konsumenter som återförsäljaren inte hade kontakt med och som dessutom betalt produkten kontant visste man inte hur man skulle nå. Att annonsera trodde man var meningslöst, eftersom man inte trodde att de konsumenter man ville nå läste tidningar.

12.3 Partihandel

De aktiviteter som de undersökta partihandelsföretagen vidtagit i en återkallelsesituation har visat sig i regel bero av vilka instruktioner de fått av tillverkningsföretagen, vilket i allmänhet betyder att de gått igenom eget lager, informerat nästkommande senare led, dvs. i allmänhet detaljistledet, och uppmanat detta att skicka tillbaka de farliga produkterna för vidare befordran eller reparation.

För samtliga partihandelsföretag, utom ett, vidtogs återkallelseaktiviteter efter meddelande från tillverkaren. Undantagsfallet gällde ett tillsatsämne om vilket det fördes en pressdebatt, vilken gjorde att man återkallade alla livsmedelsprodukter som innehöll ämnet. Ett storföretag började återkalla och övriga handeln följde sedan efter.

Informationen till senare led vidarebefordrades inte alltid i den form som den kommit till partihandelsföretagen från tillverkarna, utan det förekom att partihandelsföretag satte sin "personliga" prägel på informationen till sina kunder.

Ett av de partihandelsföretag som hade egen reparationsverkstad hade ett avtal med tillverkaren om att även ta tillbaka och reparera produkter som partihandlaren i fråga ej själv sålt. Det gällde både exemplar av produkter som företaget hade i sitt sortiment men som sålts via andra grossister och produkter som företaget inte hade i sitt eget sortiment men där man förde många av det tillverkande företagets andra produkter.

12.4 Detaljhandel

De undersökta detaljhandelsföretagen har i regel inte tagit några egna initiativ till återkallelse.

Ett av de intervjuade detaljhandelsföretagen hade emellertid, när de själva testat en produkt, upptäckt att denna kunde vara farlig. Detaljisten kontaktade då tillverkaren, vilket resulterade i en återkallelse. En annan detaljist som varit delaktig i flera återkallelseaktiviteter hade haft en produkt, med vilken skaderisk förelåg, utan att det kom någon uppmaning från tidigare led om återkallelse. Produkten i fråga var tysktillverkad och skulle användas av barn. Den var mycket omtyckt. Det hade emellertid hänt att barn klämt sig. Detaljisten övervägde att skicka tillbaka kvarvarande exemplar men beslutade sig i stället för att sälja dem och samtidigt informera kunden om klämrisken.

I samtliga övriga återkallelsefall hade tillverkare, grossist eller importör uppmanat detaljisten att företa en viss bestämd aktivitet.

I en fjärdedel av de återkallelsefall som detaljhandelsföretagen deltagit i hade deras åtgärder begränsats till att skicka tillbaka de varor som fanns i det egna lagret.

Av de aktiviteter som gick vidare till konsumentledet begränsade sig åtgärderna i två fall till information i samband med köp om riskerna med produkten och hur dessa skulle kunna undvikas. I det ena fallet var produkten endast farlig vid icke avsedd användning. I det andra fallet kompletterades informationen först med skyddsutrustning. Senare trappades aktiviteten upp och detaljisten slutade att sälja produkten och skickade tillbaka de produkter som fanns i lager.

I övriga "helvägs" återkallelser skulle konsumenten sända in den potentiellt farliga produkten till detaljisten eller tidigare företagsled och då antingen få ny produkt, pengarna tillbaka eller få produkten reparerad. I ett fall uppmanades konsumenten att själv slänga produkten, en livsmedelskonserv.

I några andra fall informerades konsumenterna genom radio, TV eller artiklar i tidningar om att en produkt kunde vara farlig. Detaljisten visste i dessa fall inte om informationen till massmedia hade kommit från det tillverkande företaget, importören, grossisten, konsumentverket, annan myndighet, representanter för en konkurrerande produkt eller från annat håll.

Varningsskylt som sattes upp i butik användes i ett par fall. I det ena fallet hade företaget som satte upp en skylt i sin butik inte själv sålt några sådana produkter som varningsskylten gällde.

I de fall där konsumenterna varit kända för detaljisten eller generalagenten genom att det funnits t.ex. ifyllda garantikort, har något av leden i säljkedjan gått ut med direktinformation till de konsumenter som hade den farliga produkten. I ett av dessa fall kontrollerades att återkallelsereparation verkligen genomförts, när produkten kom in för service. I ett annat kompletterades direktinformationen med information i fackpress. I ett tredje fall kunde man genom en stor arbetsinsats få fram vilka personer som köpt en viss produkt. Det var ett läkemedel. Åttahundra apotek ombads av partihandelsföretaget att gå igenom 1,6 miljoner läkemedelsposter på recept som expedierats under en halv månad för att ta reda på vilka som köpt det feletiketterade läkemedlet och per telefon eller brev kontakta dessa. Troligtvis fick man ibland gå vägen över den receptutskrivande läkaren eller försäkringskassan för att få fram adress eller telefonnummer. Denna arbetskrävande återkallelseaktivitet uppges endast ha använts en gång av apoteken.

12.5 Metod

De metoder som används kan delas in i flera steg. Möjligheten att lösa problemet inom varje steg liksom hur många av stegen som ett företag använder vid produktåterkallelse är beroende av företagstyp och produkttyp, dvs. kanaler och produktspridning, samt farlighetens frekvens och allvarlighetsgrad.

Nedan följer de steg som företagen visat sig ta efter det att de erhållit information om att en av deras produkter kan vara farlig. Flera av stegen kan tas samtidigt. De kan också tas i annan ordning.

A Bedöma produktens farlighet
B Informera bakomvarande led
C Informera berörd myndighet
D Stoppa egna leveranser
E Stoppa egna säljare
F Kartlägga kundkretsen
G Informera framförvarande led
H Förmå framförvarande led att lista sina kunder
I Stoppa återförsäljarnas leveranser
J Gå igenom eget lager
K Gå igenom framförvarande leds lager t.o.m. detaljist
L Informera konsumenter
M Behandla svar från framförvarande led
N Behandla svar från konsumenter
O Förhandla med bakomvarande led

A Bedöma produktens farlighet

Hur bedömningen av farligheten går till beror framför allt på produktens komplexitet.

När farligheten är enkel att konstatera och konsekvenserna väl kända, t.ex. lösa ögon på en leksaksnalle, räcker det med att kontrollera att informationen om farligheten gäller företagets egen produkt och inte någon liknande samt om det är ett enstaka fel eller om man måste befara att felet finns på fler exemplar på grund av konstruktions-, fabrikations- eller instruktionsfel.

När det gäller en mera komplex produkt har en del företag egna laboratorier där tester kan göras. Andra, vilket är vanligare, anlitar utomstående testinstitut eller provningsanstalter. Det är dessvärre inte alltid man den vägen kan få fram bevis på att en produkt är farlig eller orsaken till farligheten, speciellt inte under den förhållandevis korta tid man i allmänhet har på sig för att fatta beslut om återkallelse.

Den tid som står till buds för beslut bestäms inte alltid av produktens farlighetsgrad utan i stället av affärsskäl (goodwill). Om ett rykte har spritts som säger att en produkt kan vara farlig för konsumenter och tidningar börja skriva och kanske även TV tar upp det, så kan inte berört företag vänta med att agera tills det fått full klarhet. Företaget måste fatta ett snabbt beslut om det skall agera eller inte. Detta har medfört att företag i beslutsskedet varit tvungna att lita till att ryktet varit riktigt och för säkerhets skull avsatt långt större resurser än vad som senare visat sig behövas för att åtgärda produktfelet i den omfattning felet verkligen hade.

Beslut om återkallelse tas på hög nivå i företagen. Det är inte ovanligt att verkställande direktören själv leder både undersökningen av vad felet kan bero på och beslutar om vilka återkallelseaktiviteter som skall vidtagas. Något företag hade en särskilt utsedd produktansvarskommitté, som skulle ta hand om såväl reklamations- som återkallelsefrågor. Några företag har rutiner för återkallelse av produkter av undermålig kvalitet. Dessa rutiner används då också för återkallelse av farliga produkter.

När företagen beslutat att produkten i något avseende skall återkallas, blir följande metodsteg aktuella.

B Informera bakomvarande led

Om felet finns i en produkt eller produktdel som tillverkas av ett annat företag, svenskt eller utländskt, tar företaget kontakt med detta. Det tillverkande företaget kan ofta hjälpa till med att begränsa omfattningen av återkallelseåtgärderna till visst produktionsavsnitt beroende på om man ändrat konstruktion, bytt material eller kunnat konstatera när ett fabrikationsfel uppstått. Det tillverkande företaget kan också ha synpunkter på hur återkallelsen bör skötas med tanke på att det kommer att resas krav om ersättning för återkallelsekostnaderna från framförvarande led.

Kontakten med bakomvarande led tas i allmänhet omgående. Flera utländska tillverkare har med kort varsel rest hit för att se vad som hänt med produkten.

Det finns dock även exempel på utländska tillverkare som vägrar att erkänna att deras produkt är farlig. En tysk tillverkare vägrade t.ex. att

erkänna att en viss del av produktionen var behäftad med ett farligt fabrikationsfel trots att det var uppenbart att så var fallet.

C Informera berörd myndighet

Ibland har informationen till företaget om att en av deras produkter kan vara farlig kommit från någon myndighet. När så inte är fallet känner sig vissa företag föranlåtna att informera berörd myndighet. Det gäller i allmänhet företag som normalt har kontakt med myndigheten i fråga.

D Stoppa egna leveranser

Att stoppa företagets egna leveranser är en självklar åtgärd för företagen.

E Stoppa egna säljare

Vissa produkter säljs både genom återförsäljare och med hjälp av en egen säljkår. Att stoppa de egna säljarna är också en självklar åtgärd.

F Kartlägga kundkretsen

Företagen har olika möjligheter att kartlägga kundkretsen beroende på hur köp registreras på företaget och hur väl produkten går att identifiera till typ och tillverkningstid.

Det vanligaste förfarandet är att man går igenom fakturor manuellt. För att detta skall vara möjligt att göra tids-, personal- och kostnadsmässigt sett, får antalet fakturor inte vara alltför omfattande. Den manuella fakturagenomgången är därför genomförbar dels på mindre företag, dels på större företag som genom noggrann produktmärkning och registrering kan avgränsa en del av företagets totala fakturamassa för genomgång.

Många företag har numera sin registrering upplagd på data. Programmen medger dock inte alltid identifiering av de kunder som förvärvat den farliga produkten. En del företag har bara köpt färdiga program och saknar personal som kan göra ett program för ett speciellt tillfälle.

Ett av de undersökta företagen hade emellertid ett väl avpassat dataprogram, enligt vilket företaget kunde köra fram listor för en begränsad produktgrupp som visade detaljkod för aktuell produkt och vilket datum koder för olika kunder köpt en uppgiven kvantitet av produkten. Med denna lista som grund behövde företaget manuellt bara översätta kundkoderna till namn, adress och telefonnummer.

Postorderföretag har registrerat både produkttyp, köpdatum och slutkundens namn och adress. Det visade sig emellertid att i dagsläget skulle det intervjuade postorderföretaget inte förmå att plocka fram namn och adress på de kunder som köpt en farlig produkt, så att direktinformation skulle kunna ges till dessa, utan även postorderföretaget skulle behöva gå vägen över annons i dagspressen för att nå enskilda konsumenter. Företaget har inte något program som kan ta fram namn och adress på alla som köpt en bestämd produkt. På grund av den stora fakturamängden är

det enligt företaget omöjligt att hitta kunderna genom en manuell fakturagenomgång. Företaget anser att man vid en ev. lagstiftning inte får kräva mer av postorderföretag än av företag som säljer produkter kontant över disk till konsumenter.

Det finns i undersökningsmaterialet företag som levererar produkter till sextusen butiker medan andra företag levererar till några få grossister. Vissa företag levererar endast till företag inom den egna koncernen. I de båda senare typfallen behöver företagen inte lägga ned något speciellt arbete på att nå sina direkta kunder.

G Informera framförvarande led

Sättet för de intervjuade företagen att nå sina återförsäljare varierar med vilken typ av kanaler som är upparbetade. De medel som används är telefon, telex, rekommenderat brev, brev, cirkulärskrivelse och servicebulletin.

Under intervjuerna har framhållits att telefonen har den fördelen att man vet att informationen når fram och kan förvissa sig om att återförsäljaren är beredd att göra sin del av arbetet, samtidigt som denne har möjlighet att ställa frågor.

H Förmå framförvarande led att lista sina kunder

Den första åtgärd som det återkallande företaget vill att det närmaste framförvarande ledet skall vidtaga är att göra en lista över vilka som köpt den farliga produkten av dem och förmå dessa att i sin tur göra motsvarande lista osv. tills man når sista ledet som i allmänhet är detaljist, men ibland också kan vara konsument.

I Stoppa återförsäljarnas leveranser

Samtliga framförvarande led informeras utifrån gjorda listor om produktens eventuella farlighet och förmås att stoppa alla vidare leveranser.

J Gå igenom eget lager

När företagen har gått igenom de potentiellt farliga produkter som funnits i det egna lagret har de fått fram hur stor andel av dessa som verkligen varit farliga. Det har visat sig att de återkallande företagen i undersökningsmaterialet i vissa fall haft så stora lager att de har kunnat göra en sannolikhetsberäkning för hur många verkligen farliga produkter som vid det tillfället måste finnas kvar i återförsäljarleden och ute hos konsumenter. Kunskapen om detta har tillsammans med bl.a. farlighetsgraden utgjort underlag för beslut om företaget aktivt skulle utsträcka återkallelseaktiviteten till att omfatta även konsumentledet.

Ett företag använde i sin tillverkning av elektriska hushållsapparater en importerad komponent, på vilken det under en begränsad tid blivit fel vid tillverkningen. Komponenten var märkt med tillverkningsvecka, vilket gjorde att den var lätt att spåra. Företaget hade, ovetande om fabrika-

tionsfelet på komponenten, använt denna i sin tillverkning av ett stort antal olika produkter under ett kvartal. När företaget fick vetskap om att en viss del av komponenterna kunde vara farliga, lät man sin personal under två veckor gå igenom alla apparater med den potentiellt farliga komponenten, som fanns i lager. Efter genomgång av 17 000 apparater visade det sig att tre var farliga. Eftersom antalet undersökta apparater var så stor, kunde man göra en beräkning av hur många farliga apparater som sannolikt fanns ute på marknaden. Man kom fram till att det borde finnas en farlig apparat ute. Företaget bedömde det då inte som troligt att man genom annonsering skulle lyckas få tag på just denna och man avslutade därför aktiviteten.

K Gå igenom framförvarande leds lager t.o.m. detaljist

Genomgång av återförsäljarnas lager inkl. de produkter som står på butikshyllor kan göras antingen av återförsäljarna själva eller av personal som företaget skickar ut, i allmänhet företagets säljare.

L Informera konsumenter

Det förekommer att tillverkare och grossister har ett begränsat kundregister över slutkonsumenter. Det är visserligen ganska ovanligt, men förekommer ibland beträffande produkter med tillverkningsgaranti. I de fall där ett sådant register finns kan man direkt nå de konsumenter som befinner sig i farozonen.

I de allra flesta fall finns emellertid inget kundregister och man måste därför lita till allmänna informationsmedia.

Om produktens farlighet, redan innan företaget hunnit agera, slagits upp stort i tidningar och TV, kan företaget göra den bedömningen att allmänheten redan är informerad, speciellt om informationen bygger på ett sakligt pressmeddelande från något statligt organ. Företagen kan då avstå från att själva gå ut med information till konsumenterna och i stället vänta på att de konsumenter som har den farliga produkten självmant hör av sig till detaljist, generalagent eller tillverkande företag. Företaget kan också göra den bedömningen att man ändå måste gå ut med en annons, som dels är informativ och visar hur man känner igen den farliga produkten samt talar om vad konsumenten skall göra, dels kan vara ägnad att förbättra företagets anseende.

Ett företag som lagt ned mycket arbete på att informativt utforma ett pressmeddelande var mycket besviket på dess mottagande i pressen. Nästan inga tidningar skrev något. Företaget ansåg att tidningar verkade vara mer benägna att skriva, ifall ett pressmeddelande om en farlig produkt kommer från en myndighet än från ett företag.

Kunskapen om hur många man når med annonser är mycket liten. Det finns flera exempel i undersökningen på att företag annonserat och de därav förväntade synliga konsumentreaktionerna i det närmaste har uteblivit. Det finns inget exempel på att enbart annonsering fått många konsumenter att agera.

Det medel som förefaller vara mest effektivt vad gäller att föra ut information till enskilda konsumenter är TV. Det företag vilket som tidigare nämnts lyckades med att få informera om sin farliga produkt i TV-Aktuellt fick konsumenterna att komma tillbaka med så gott som alla sålda produkter. Dagen efter TV-meddelandet var det kö utanför varuhusen av konsumenter som ville lämna tillbaka produkten.

Det är många företagare som spontant sagt att det skulle vara bra om det fanns en rättighet att få informera om kvalificerat farliga produkter i samband med nyheterna i TV, gärna direkt före vädret. Informationen skulle vara kort och saklig och bygga på företags och/eller myndighets uppgifter och utan någon journalistisk vinkling. Informationen skulle likna den som ibland går ut beträffande felexpedierade mediciner. Andra företagare har tillfrågats om vad de anser om detta förslag. Så gott som samtliga har varit mycket positiva.

M Behandla svar från framförvarande led

Den åtgärd som tillverkande företag, grossist eller importör vill att framförvarande led skall vidtaga i samband med återkallelse av en produkt varierar beroende på produktens art, typen av fel och hur återförsäljarnätet ser ut.

Ett vanligt förfarande är att det återkallande företaget begär att återförsäljaren skall skicka tillbaka de potentiellt farliga produkter som denne har i lager samt dem som konsumenter kommer tillbaka med och då reglera mellanhavandet med dessa.

Om det är en produkt som det inte går eller lönar sig att reparera och om man inte behöver få tillbaka exemplaren för att ha som bevis mot bakomvarande led eller för att undersöka vad felet beror på, har det hänt att man bett återförsäljarna att bränna eller på annat säkert sätt förstöra produkterna. Man spar på det sättet fraktkostnader. Risk finns emellertid för att inte alla produkter bränns utan att vissa återgår till konsumenter. Det har t.ex. beträffande leksaker med lösa ögon eller liknande defekt visat sig finnas ett mycket stort intresse från lotterier, folkparker, auktionsförrättare, sjukhus och daghem att gratis få eller billigt få köpa dessa produkter.

Återförsäljarna behöver inte alltid själva göra utsorteringsarbetet, utan tillverkningsföretagen eller grossisterna låter ibland de egna säljare som regelbundet besöker återförsäljarna byta ut de potentiellt farliga produkterna mot felfria.

För produkter som går tillbaka till tillverkare, grossist eller importör får återförsäljaren som regel ersättning i form av nya produkter eller ekonomisk avräkning. Det förekommer också att produkterna återsänds efter utbyte av den farliga komponenten. Det förväntas då att återförsäljaren skall ha en ny konsumentkontakt.

Beträffande produkter som repareras är det också vanligt att reparation sker hos återförsäljaren, antingen av detta leds egen personal om det är en serviceorganisation eller av ditresta montörer.

De intervjuade tillverknings- och partihandelsföretagen har sagt sig inte ha haft något problem att få återförsäljarna att samarbeta vid produktåterkallelse.

N Behandla svar från konsumenter

När potentiellt farliga produkter återkallas direkt från enskilda konsumenter, vill man i allmänhet att konsumenterna skall lämna tillbaka dessa till försäljningsstället för att där antingen erhålla en ny ofarlig produkt, få pengarna tillbaka eller så småningom få tillbaka produkten reparerad. Det förekommer också att konsumenter skall skicka tillbaka de potentiellt farliga produkterna direkt till generalagent, grossist eller tillverkare. Ofta kan konsumenten själv välja till vilket led den vill vända sig.

Beträffande större produkter eller fast installerade sådana förekommer det att reparation sker hemma hos konsumenten av antingen företagets egna montörer, inhyrd personal eller vicevärd. Det förekommer också att konsumenten får en felfri komponent, som konsumenten själv förväntas ersätta den felaktiga med.

Fall har också påträffats när konsumenten inte blivit upplyst om den potentiella risken med en komponent i en produkt. Konsumenten har då inte haft någon möjlighet att själv agera. Konsumenter som själva reparerade sina produkter nåddes i ett fall inte av någon information, eftersom företaget valt den metoden att låta återförsäljarnas serviceorganisation byta ut den farliga komponenten när produkten av någon anledning kom in för reparation.

O Förhandla med bakomvarande led

Om överenskommelse inte uppnåtts under pågående aktivitet om hur kostnaderna skall fördelas får en förhandling hållas efteråt. Det senare tycks vara vanligt när det gäller importerade produkter och komponenter. Förhandlingarna kan bli svåra, i synnerhet om det svenska företaget är litet eller inte längre kund hos det utländska tillverkningsföretaget.

12.6 Exempel på bra metoder som använts av återkallande företag i undersökningsmaterialet

Nedan följer exempel på tre metoder som använts och som gett förhållandevis gott resultat.

Ex. 1. Litet svenskt tillverkningsföretag Dyr produkt, 2 000 kr. Farlig komponent importerad från Tyskland.

Metod

Företaget

1) tog emot samtal från olycksplatsen
2) konstaterade farlighet

3) stoppade tillverkning
4) stoppade egen försäljning
5) stoppade grossistförsäljning
6) kontaktade komponenttillverkaren
7) visade den trasiga komponenten för yrkesinspektionen
8) gick igenom alla fakturor och gjorde en lista över kunder som köpt den farliga produkten (90 % såldes direkt till användande företag)
9) bad grossisten göra en fakturagenomgång och lista över sina kunder; denne uppdrog åt sina egna återförsäljare att göra fakturagenomgång och kundlista
10) systematiserade listorna efter
   - geografisk områdesindelning
   - tidsprioritetsgrupper
   - hård belastning
   - övriga
11) sände brev till alla kunder (företag), i vilket de ombads att inte använda produkten förrän den åtgärdats
12) besökte alla kunder och utförde reparation på plats. Företagets egen personal reste runt och utförde de flesta reparationerna. På några platser t.ex. Stockholm anlitades utomstående reparatörer
13) beordrade anlitade reparatörer att skicka tillbaka den utbytta farliga komponenten för att företaget skulle veta att utbyte verkligen ägt rum.

Resultat

Aktiviteten tog ett halvt år.
99 % av antalet sålda produkter åtgärdades.

Ex. 2. Svensk grossist Relativt billig produkt, 60 kr. Produkten importerad via generalagent från Frankrike. Typgodkänd

Metod

1) Företaget kontaktade generalagenten (produkten såldes av ytterligare två svenska företag).
2) Företaget kontaktade statens provningsanstalt vilket ledde till att
   - statens provningsanstalt återkallade typgodkännandet
   - statens provningsanstalt kontaktade SEMKO för att få råd om lämpliga återkallelseaktiviteter.
3) Generalagenten satte in annons. Annonsen utformades i samarbete med statens provningsanstalt.
4) Statens provningsanstalt sände ut pressmeddelande, vilket resulterade i tidningsartiklar.
5) Företaget undersökte vilka kunder som köpt produkten genom att
   - datalista för produktgrupp togs fram med uppgifter om
     - försäljningsdatum

- produktkod
- kvantitet
- kundkod

— kundkoden översattes manuellt till namn och adress på kunden.

6) Företaget ringde till alla kunder som köpt produkten och bad dem att skicka tillbaka produkten och spåra sina kunder för information.
7) Konsumenter uppmanades i informationen att skicka in produkter med i annons och pressmeddelande angiven produktmärkning till generalagenten.
8) Företaget sände ut en ny felfri produkt till konsumenten.
9) Företaget (och generalagenten) sände tillbaka de återkallade produkterna till tillverkaren för tillrättandet av felet. Den därefter felfria produkten kom sedan tillbaka till den svenska marknaden.

Resultat

Tre år efter aktivitetens början kommer fortfarande enstaka produkter tillbaka.

450 av totalt 900 potentiellt farliga produkter kom tillbaka.

10 % visade sig vid undersökning kunna vara farliga.

Ex. 3.

Grossist — butikskedja Mellanprisläge på produkten, 150 kr. Importerad produkt Grossisten fick ej den beställda produkten utan en liknande som inte uppfyllde de riktlinjer som konsumentverket utarbetat (falsk säkerhet).

Metod

1) Konsumenter hade informerats av TV och tidningar.
2) Grossisten sände brev till butikerna i kedjan med uppmaning att
   - skicka tillbaka produkter i lager
   - skicka tillbaka produkter som kunder lämnade in.
3) Konsumenten fick välja mellan att få
   - pengarna tillbaka
   - liknande produkt av annat fabrikat.
4) Grossisten betalade butikernas fraktkostnader.
5) Produkten såldes sedan i ett annat land. Den utländske fabrikanten hjälpte till att omplacera produkten och stod för fraktkostnaden.

Resultat

Återkallelsen klarades av på någon månad. Av totalt 1 500 produkter hade 300 hunnit gå ut till konsument. Så gott som alla kom tillbaka.

13 Kostnad

13.1 Allmänt

Återkallelsekostnaderna består främst av produkt-, personal-, annons- och fraktkostnader.

Hur stora återkallelsekostnaderna blir beror på hur omfattande återkallelseaktiviteter som behöver vidtagas. Om det räcker med enbart information blir kostnaden inte så stor jämfört med om själva produkten måste repareras, bytas ut eller återköpas.

Om produkten måste åtgärdas beror kostnadens storlek framför allt på hur stor produktmängd det gäller och om även de produkter som redan nått konsumentledet måste åtgärdas.

Vid fabrikationsfel, när endast en del produkter blivit potentiellt farliga, beror produktmängden av hur noggrann produktmärkning man har, dvs. om man kan begränsa återkallelseaktiviteten till endast denna del.

Av undersökningen har framgått att återkallelsekostnaden har stigit mycket kraftigt, samtidigt som aktivitetens effektivitet minskat, när det inte varit tillräckligt att företa en återkallelse från framförvarande företagsled utan företaget tvingats genomföra en återkallelse från konsumentledet.

Även om det kostnadsmässigt varit billigare för företagen att lämna ersättningsprodukter än att betala kontantersättning till konsumenter, har det visat sig att detta förhållande inte alltid styrt beslutet, beroende på att det kanske inte funnits någon ofarlig ersättningsprodukt eller att det tagit lång tid att få fram en sådan. Med tanke på företagets goodwill har företaget kunnat föredra att snabbt ersätta kunden med pengar.

Av utredningsmaterialet framgår att företagen ofta inte gjort någon slutlig beräkning av vad en återkallelseaktivitet kostat. Förklaringen till detta är att återkallelse är något som de flesta företag behöver tillgripa mycket sällan. De har därför ansett det inte vara lönsamt att i efterhand lägga ned arbete på att få fram den exakta totala kostnaden för aktiviteten. Om däremot bakomvarande led varit beredda att stå för kostnaden har intresset för en slutkalkyl kommit i annat läge. Fyra av fem företag har emellertid haft en uppfattning om storleksordningen på sin återkallelsekostnad, som för de här undersökta företagen har varierat mellan en försumbar kostnad till en kostnad på fyrtio miljoner kronor.

Kostnaden är emellertid ointressant om man inte ställer den i relation till något. En jämförelse som kan göras är att ställa återkallelsekostnaden i relation till företagets omsättning. Ett företag i undersökningsmaterialet med 6 Mkr. i omsättning och en återkallelsekostnad på 1 Mkr. fick stora problem med att överleva. Ett annat företag med en omsättning på 700 Mkr. och en återkallelsekostnad på 100 000 kr. hade däremot inga problem i det avseendet. En annan jämförelse som kan göras är att sätta kostnaden i relation till hur lång tid den aktuella produkten måste säljas för att dess vinst skall betala återkallelseaktiviteten.

Intervjuerna tyder på att ett grossistföretag ofta har lättare att bära en återkallelsekostnad än ett tillverkningsföretag, beroende på att grossistföretaget i allmänhet har så många fler produkter i sitt sortiment. Den återkallade produkten utgör då bara en liten del av de produkter som genererar vinst. Det blir därför inte heller något stopp i intäktsflödet, vilket däremot kan bli fallet för små tillverkningsföretag med endast en produkt. Ju mindre företag och ju färre produkttyper i sortimentet, desto hårdare drabbas företaget ekonomiskt av en återkallelse. Stora företag synes dessutom i allmänhet ha haft lättare att förhandla sig till ersättning från det bakomvarande led som orsakat den farlighet som lett till återkallelse.

En del svenska företag har fått ersättning för en mindre eller större del av återkallelsekostnaden från utländska tillverkare i Schweiz, Frankrike, England, Tyskland och Sydkorea. En fransk tillverkare stod för alla kostnader i samband med återkallelsen. Beträffande Sydkorea tog det lång tid att få ersättning och denna kunde inte ges i form av pengar utan endast i andra varor. I ett par fall har tyska tillverkare helt vägrat att betala återkallelsekostnader för en av dem tillverkad farlig komponent och produkt.

Frågan om var det ekonomiska ansvaret bör ligga har tagits upp till diskussion under intervjuerna med företrädare för företagen. Enligt vad som därvid framkommit tycks en allmän uppfattning bland företagarna vara att det slutliga ekonomiska ansvaret bör ligga hos svensk tillverkare eller importör, vilken sedan får rikta krav mot den utländska tillverkaren. Man tror emellertid inte att den formelle importören, generalagenten, i allmänhet skulle klara att bära kostnaden för en återkallelseaktivitet.

13.2 Tillverkningsindustri

De svenska tillverkningsföretagen är det företagsled, som har fått bära de största återkallelsekostnaderna.

Flera företag har p.g.a. återkallelseaktivitetens kostnad fått det mycket besvärligt ekonomiskt.

Kostnaden för olika företags aktiviteter varierade mellan i stort sett ingen kostnad alls till mångmiljonbelopp.

Många företag kunde inte lämna någon exakt siffra på vad deras återkallelseaktivitet kostat. Man hade inte någon egentlig dokumentation

och kostnadsuppföljning. Man ansåg att det var viktigare att man gjorde korta kraftfulla insatser när det behövdes, dvs. att man ställde tillräckliga resurser till förfogande för aktiviteten.

Helt klart var emellertid att ett fel på en liten billig detalj kunde medföra stora kostnader för företaget. Som exempel kan nämnas ett fall när ett fel på en detalj som kostade 15 kr. krävde 3—4 timmars arbete att åtgärda. En företagare uttryckte det så, att ett fel tar tre gånger så lång tid att rätta till som det tar att tillverka produkten.

I ett fall, där farligheten berodde på ett felaktigt material, behövde företaget inte själv stå för kostnaderna, utan det gjorde leverantören av materialet.

13.3 Partihandel

Partihandelsledet förefaller inte ha drabbats särskilt hårt av kostnader i samband med återkallelse. I de flesta fall hade tillverkaren eller importören stått för alla eller nästan alla kostnader som uppkommit.

I det tidigare refererade fallet, där partihandelsföretaget hade en överenskommelse med tillverkare och importör om att även ta tillbaka felaktiga produkter som företaget ej själv sålt, var ersättningen till partihandelsföretaget konstruerad så, att man från tillverkare eller importör fick X kr. per produkt plus fraktkostnader.

Det partihandelsföretag som förefaller ha drabbats hårdast av att en produkt i dess sortiment blev farlig för enskilda konsumenter är paradoxalt nog det företag, som inte självt behövt vidtaga någon återkallelseaktivitet, därför att den farliga produkten stoppades redan i producentledet, innan några farliga produkter hunnit gå vidare till partihandelsledet. Att företaget trots detta drabbades hårt ekonomiskt, berodde på att företaget i fråga endast hade tre produkter i sitt sortiment, varav den tillfälligt farliga produkten var den största samtidigt som stoppet i producentledet blev långt, vilket medförde en betydande handelsförlust.

Många företag som SCB klassar som partihandelsföretag är inte "rena" sådana utan agerar även som importörer eller ingår i koncerner som tillverkar de produkter som företaget har i sitt sortiment. I dessa fall kan det vara svårt att uttala sig om hur stor del av en återkallelsekostnad som partihandelsdelen får stå för.

13.4 Detaljhandel

Ur kostnadssynpunkt visade sig återkallelser inte vara något problem för detaljisterna. De har fått ersättning för huvuddelen av sina återkallelsekostnader från tidigare företagsled.

Ofta ersattes de felaktiga produkterna med motsvarande felfria.

Som exempel kan nämnas att en detaljist vid fysisk återkallelse av en produkt fått ersättning av grossisten motsvarande sitt inköpspris för de produkter som skickats tillbaka från lager och sitt försäljningspris för de produkter som tagits tillbaka från konsumenter.

Varje återkallelse medförde dock extra besvär för detaljisten och ibland fick detaljisten en kostnad i form av utebliven vinst på grund av att ersättningsvara saknades under en period.

Detaljhandlarna tyckte emellertid, utan undantag, att deras del av återkallelseaktiviteterna hade fungerat smidigt.

14 Återkallelseperioden

De återkallelseaktiviteter som påträffats i undersökningen har i allmänhet avslutats inom ett år från det att de satts igång. Variationen är även här stor mellan olika fall. Det har hänt att en aktivitet pågått i tjugo år.

Ett företag tillverkade under första hälften av 60-talet en produkt, i vilken man använde ett material på ett nytt sätt. Laboratorieprov visade goda resultat, men när produkten kom ut i den hårda verkligheten visade den sig inte hålla måttet. Företaget startade sin återkallelseaktivitet år 1963. Den var till en början intensiv. Företaget finns ej längre kvar, men ett systerföretag inom samma koncern har tagit på sig ansvaret att se till att konsumenter får nya produktdelar. Till en början var aktiviteten utan kostnad för konsumenten. Nu, tjugo år senare, tar man betalt för porto och det inköpspris på detaljen som företaget får betala, eftersom denna inte längre tillverkas inom koncernen.

Ett annat företag tillverkade i början av 70-talet en produkt, på vilken fel uppstod först efter cirka fem års användning. Företaget har sedan dess ändrat profil och tillverkar inte längre några konsumentprodukter, men man ser fortfarande till, tolv år efter första leverans, att det finns utbytesdelar. Dessa tillhandahålls utan kostnad och man betalar återförsäljarnas serviceorganisation dessutom en viss summa per utfört komponentbyte. Det förefaller emellertid som om serviceorganisationerna inte alltid bryr sig om att begära ersättning för komponentbytet, eftersom företaget får leverera långt fler komponenter än det kommer räkning på för utfört arbete.

En produkt, som visade sig vara farlig, såldes tillfälligt under en kampanj. Tiden för återkallelseaktiviteten blev där mycket kort. Företaget informerade om farligheten i TV:s nyhetsprogram, vilket medförde att konsumenterna redan dagen därpå återlämnade de flesta produkterna till varuhusen.

Företagen i undersökningsmaterialet har tillämpat olika metoder för att bestämma när en återkallelseaktivitet skall avslutas. I allmänhet har man slutat när man inte längre kunnat se någon rimlig möjlighet att få tag på fler potentiellt farliga produkter. För det mesta har man inte vetat, om informationen angående produktens farlighet nått fram och om konsumenten i så fall eventuellt själv vidtagit någon åtgärd för att undanröja faran. Konsumenten kan ju själv ha reparerat produkten eller slängt den

om den är billig eller inte längre av intresse för konsumenten. Antalet återlämnade produkter behöver därför inte vara ett mått på den av företaget vidtagna åtgärdens effektivitet.

15 Sammanfattning och slutsatser

Med begreppet återkallelse har i denna undersökning — till skillnad från vad som gäller om kommitténs lagförslag — avsetts alla åtgärder som företagen vidtar i fråga om produkter eller tjänster som lämnat tillverknings- resp. utförandestadiet, dvs. allt från att enbart lämna varningsinformation till att fysiskt ta tillbaka produkten.

Svenska företag har hittills, utan att någon lag funnits, vidtagit sådana återkallelseåtgärder. I hälften av dessa fall har inte någon myndighet varit inblandad. De produkter som finns på den svenska konsumentmarknaden har hög säkerhetskvalitet och det är därför mycket sällan som företag levererat farliga produkter. Under de senaste tio åren har vart fjärde tillverkningsföretag någon gång behövt vidtaga återkallelseaktiviteter. Bland partihandels- och detaljhandelsföretagen, vilka förutom svensktillverkade produkter även säljer importerade produkter, har betydligt fler erfarenhet av produktåterkallelse, vilket betyder vart tredje partihandelsföretag och något mer än vart tredje detaljhandelsföretag.

En stor del av återkallelseaktiviteterna stannar i företagsleden. Av tillverkningsföretagens aktiviteter har 22 % gått vidare till konsumentledet. Motsvarande siffra för partihandeln är 60 % och för detaljhandeln 73 %.

Återkallelseaktiviteter har förekommit inom alla branscher och företagsstorlekar. Däremot har inga verkliga återkallelseaktiviteter påträffats bland de tjänsteproducerande företagen.

Såvitt framgår av undersökningen har de svenska tillverkningsföretagen uppfört sig väl. Såväl små som stora tillverkare har vidtagit åtgärder så snart de blivit medvetna om att en av deras produkter riskerat att skada konsumenter. Skälen har varit såväl affärsmässiga som moraliska. Företag är i allmänhet mycket rädda om sitt goda rykte och kan därför ofta sträcka sig mycket längre än vad de anser vara skäligt på grund av sakförhållandet. Det gäller i synnerhet sådana reklamationer som inte kostar företaget så mycket. Stora företag uttrycker motivationen att rätta till fel ur affärsmoralisk synvinkel. Små företag är ofta mer känslomoraliskt motiverade, vilket även gäller familjeföretag av olika storlekar. Gruppen företag som importerar färdiga konsumentprodukter är inte lika homogen. Här finns både ansvarskännande företagare och sådana som endast betraktar sig som säljare utan ansvar för den importerade och vidaresålda produkten.

Säkerhetsnivån på produkter som säljs i Sverige är hög. De produkter som svenska företagare vidtagit återkallelseaktiviteter för har sällan hunnit skada någon människa. Risken för skada har varit tillräcklig för att ett företag skall starta återkallelseaktiviteter. Eftersom undersökningen även omfattar företag som av myndigheterna är kända för att ha återkallat farliga produkter, bör den kunna ge en ganska god bild av hur många skador som orsakats av farliga produkter under de senaste tio åren.

För de produkter som återkallats har dödsfall inträffat med läkemedel och barnsulky. Allvarliga personskador har i flera fall inträffat med läkemedel och i ett fall med en strykmangel. Till detta kommer ytterligare tio olyckor och ungefär lika många tillbud. Det kan dessutom ha inträffat tillbud som inte kommit till företagens kännedom.

I en fjärdedel av de fall där återkallelseaktiviteter vidtagits hade olyckor skett med produkterna. Både andelen olyckor och tillbud är större i studien av kända företag än i studien av slumpvis valda företag.

Av de produkter som marknadsdomstolen av säkerhetsskäl förbjudit detaljistledet att sälja har var tredje förorsakat olycka.

Företagen överraskas i allmänhet av att någon av deras produkter kan vara farlig och har därför sällan någon färdig aktivitetsplan. De metoder företagen använt har varit mer eller mindre genomtänkta. Det företagen gjort, i olika stor omfattning, är att först bedöma farligheten och vad som behöver göras för att eliminera denna samt därefter informera bakomvarande led och eventuellt berörda myndigheter, stoppa egna säljare och leveranser samt gå igenom det egna lagret, undersöka vilka som köpt produkten av företaget och informera dessa om vad de skall göra, behandla aktivitetssvaren från direkta kunder och konsumenter samt ev. förhandla med bakomvarande led om ersättning i de fall som felorsaken finns där. Företagen skulle ha stor hjälp av en handledning för återkallelse, speciellt med tanke på att det ofta gäller att handla snabbt. De metoder som använts när företag genomfört återkallelseaktiviteter helt på egen hand skiljer sig inte nämnvärt från de metoder som använts när myndigheter varit inblandade.

För de återkallelseaktiviteter som vidtagits enligt undersökningen har huvudansvaret tagits av svensk tillverkare eller importör av färdig konsumentprodukt. Även övriga delar av näringslivet som befattar sig med konsumentprodukter, grossister och detaljister, upplever det som naturligt att återkallelseaktiviteter organiseras av tillverkare eller importör. De huvudansvariga har hittills inte haft några direkta påtryckningsmedel för att få grossist- och detaljistled att utföra sin del av en återkallelseaktivitet. Man har därför organiserat aktiviteterna på ett sådant sätt att detaljhandelsledet inte drabbats av för stor arbetsbörda, speciellt om detaljisten lätt skulle kunna byta ut produkten i sitt sortiment mot en annan av annat fabrikat eller om produkten är av marginell betydelse för detaljisten.

Svensk tillverkare eller importör har också stått för större delen av återkallelsekostnaden. Kostnaden ökar mycket kraftigt om aktiviteten inte stannar inom företagsleden, utan går vidare till konsumentledet. Återkallelsekostnaden består främst av produkt-, personal-, annons- och

fraktkostnader. Företagens förmåga att bära återkallelsekostnaden beror dels på kostnadens relation till företagets omsättning, dels på hur många andra produkter som företaget har i sitt sortiment. Det finns många exempel på tillverkningsföretag som fått stora ekonomiska svårigheter till följd av återkallelse.

Om alla företag, inte bara de som har tidigare erfarenhet av produktåterkallelse, var medvetna om den enorma kostnad- och arbetsbesparing som blir följden av att man kan begränsa omfånget av en nödvändig återkallelse till att omfatta endast de produkter som tillverkats under den tid som det farliga felet uppstått och kanske dessutom till den maskin och/eller montör som orsakat felet, skulle en utförlig produktmärkning säkert förekomma oftare.

När ett företag fått information om att en av deras produkter kan vara farlig för konsumenter, görs en bedömning av risken med produkten. Denna bedömning kan resultera i att ingen åtgärd behöver vidtagas, att man får dispens för att sälja ut innevarande lager, att man informerar kundföretag och konsumenter om faran, att man reparerar eller byter ut produkten mot ett felfritt exemplar eller ger kunden pengarna tillbaka i utbyte mot den farliga produkten. Det är viktigt att även sådana produkter som byts mot felfria exemplar eller pengar oskadliggörs, så att dessa produkter inte hittar ut på marknaden igen, eftersom det visat sig att det finns en efterfrågan även på farliga produkter.

Den riskbedömning som görs för en och samma produkt har många gånger visat sig vara olika för företag och myndighet. Det beror i allmänhet på att man sitter inne med olika typ av kunskaper och erfarenheter. Ofta förstärks detta av oförmåga att förstå varandras sätt att resonera.

Om konsumentledet redan informerats om en produkts farlighet av tidningar och TV, så hade inget av de intervjuade företagen velat vägra en kund att lämna tillbaka en produkt eller att få den åtgärdad, även om företaget bedömt risken med produkten som minimal.

De flesta återkallelseaktiviteter avslutas inom ett år. Det finns också sådana som pågått i tjugo år.

Återkallelse från företagsled är mycket effektivare än återkallelse från konsumentledet. Det beror dels på att företag sällan köper produkter kontant och att produkterna därför kan spåras via fakturor, dels på att företag är mer benägna än enskilda konsumenter att lyda en återkallelseuppmaning.

Att få de egna kundföretagen att lämna tillbaka farliga produkter tycks inte vara något problem. Kundföretagen kontaktas personligen eller via etablerade kanaler. Redan i nästa led avtar återkallelsens effektivitet, även om också detta led utgörs av företag. Ju färre led, desto effektivare är en återkallelseaktivitet.

De slutliga konsumenterna är i allmänhet okända för tillverkare och grossister, eftersom produkterna oftast säljs kontant över disk till dessa. Möjligheten att nå dessa konsumenter via massmedia och dessutom få dem att agera enligt uppmaning är starkt begränsad.

När det gäller effektiviteten av återkallelse från konsument varierar

den mellan att nästan inga konsumenter visar några reaktioner till att man får kontakt med nästan alla som köpt en viss produkt.

I de fall när nästan alla konsumenter nås för åtgärd, gäller det produkter som antingen behövt installeras av fackman eller av annan anledning inte sålts kontant över disk. Sista ledet i försäljningskedjan kan då i allmänhet ta fram namn och adress på konsumenterna, vilka därefter kan kontaktas direkt.

Det tycks vara flera faktorer som påverkar effektiviteten av återkallelse från konsument, när informationen förmedlas av massmedia och konsumenten själv måste vara aktiv. Återkallelseinformationen måste först nå fram till konsumenten och dessutom tolkas rätt. Därefter kan konsumenten ta ställning till om han/hon vill följa återkallelseuppmaningen. Konsumentens benägenhet att kontakta företaget/butiken för undanröjande av farligheten förefaller vara beroende av en kombination av hur konsumenten bedömer farligheten, produktens pris och det besvär som aktiviteten medför. Till detta kommer hur lång tid som gått, sedan den potentiellt farliga produkten köptes. Benägenheten är större att lämna tillbaka produkter som nyligen köpts än att lämna tillbaka produkter som man under lång tid haft i sin ägo.

Bilaga 3

Svenska myndigheters erfarenheter av produktåterkallelse

av civilekonom Nina Ulvelius

Innehåll

1 **Inledning** 317

2 **Myndigheternas erfarenheter av återkallelse och/eller saluförbud** 318

3 **Exempel på inträffade produktsäkerhetsfall** 321

4 **Företagens attityder till att företa säkerhetsåtgärder** . . 330

5 **Samarbetet mellan myndigheter och företag** 332

6 **Myndigheternas behov av direkta lagbestämmelser för återkallelse** 335

7 **Övriga synpunkter** 338

Underbilaga 339

1 Inledning

Undersökningen av svenska företags erfarenheter av produktåterkallelse (bil. 2) har visat att det är förhållandevis vanligt att företagen vidtar återkallelser. En del av återkallelserna genomförs i samarbete med myndigheterna. Kommittén har ansett att den bild av rådande förhållanden som intervjuerna med företrädare för företagen gav borde kompletteras med synpunkter från myndighetshåll. I kommitténs direktiv har också angetts att kommittén borde granska de praktiska erfarenheterna från hittillsvarande arbete hos de myndigheter som övervakar produktsäkerhet.

På grund av det anförda genomfördes denna undersökning under februari — mars 1987. Tio myndigheter, som bedömdes ha den största erfarenheten av produktåterkallelse, tillställdes en enkät beträffande sina erfarenheter av återkallelse. Enkäten liksom en förteckning över vilka myndigheter som tillfrågats närslutes i *underbilaga*.

Skriftliga svar inkom från åtta myndigheter. Svar från livsmedelsverket har lämnats muntligen och en myndighet, sjöfartsverket, har uppgett att man saknar erfarenhet av produktåterkallelser. En myndighet, trafiksäkerhetsverket, har dessutom besökts för en intervju.

2 Myndigheternas erfarenheter av återkallelse och/eller saluförbud

Samtliga myndigheter som svarat uppger att de under senare tid handlagt frågor om återkallelse och/eller saluförbud.

Trafiksäkerhetsverket uppger att de handlägger 20—30 sådana ärenden per år varav cirka en tredjedel leder till åtgärder. Ärendena initieras främst genom skrivelser från allmänheten som anmärker på bristfälligheter hos fordon och komponenter. Verkets bilinspektörer och polisen anmäler också fall efter bilolyckor eller flygande inspektion. Ofta leder ett ärende till att tillverkaren gör särskilda undersökningar och rättar till bristerna genom att ta upp dem i ett konfidentiellt servicemeddelande. Från trafiksäkerhetsverket påpekar man även att man saknar resurser till en effektiv uppföljning av åtgärderna.

Konsumentverket (KOV) hänvisar till det tjugotal exempel som redovisas under avsnitt 3. Rent allmänt pekar man på att verket sällan har möjlighet att kontrollera hur effektivt en återkallelse fungerar. I många fall har företaget efter begäran från KOV lämnat en förbindelse att upphöra med försäljning, men inga försök har gjorts från företaget att ta bort den farliga varan från handeln. Vidare påpekas att endast i ett fåtal fall har det skriftligen dokumenterats hur ett försäljningsförbud eller ett informationsföreläggande följts inom branschen. Ett exempel är rapporten "Hobbylim — hur följs riktlinjerna" (B. 3 1980:3—03).

Vid handläggning av produktsäkerhetsärenden inom KOV:s verksamhetsområde anges alltid skälet till att ett ärende avskrivs eller avslutas. En ofta förekommande orsak är att motparten lovat "bot och bättring". Vad som sedan skett i ärendet finns dock sällan dokumenterat. Vad som redovisas i KOV:s svar är därför handläggarnas erfarenheter, t.ex. att en produkt återfinns i handeln lång tid efter det att tillverkaren lovat upphöra med att försälja varan eller att samma vara dyker upp på udda försäljningsställen, såsom marknader, lotterier m.m.

Livsmedelsverket har enligt vad som muntligen redovisats stor erfarenhet av saluförbud och återkallelse. Livsmedelsverket kan enligt livsmedelslagen besluta om saluförbud om en vara kan antagas vara otjänlig till människoföda, har tillförts ej godkänd livsmedelstillsats eller ej är märkt i enlighet med gällande bestämmelser. När saluförbud för en viss vara råder omhändertas även de exemplar som finns i butikerna. Omhändertagandet sköts av miljö- och hälsovårdsnämnden.

Arbetarskyddsstyrelsen (ASS) uppger i sitt svar att man med stöd av arbetsmiljölagen kan föreskriva förbud mot användning av farliga produkter men i allmänhet inte mot överlåtelse av sådana produkter. Vidare skall enligt 15 § arbetsmiljöförordningen arbetarskyddsstyrelsen eller yrkesinspektionen göra anmälan till konsumentombudsmannen om talan om förbud enligt 2 § marknadsföringslagen är påkallad mot marknadsföring som riktas mot arbetsgivare.

De förskrifter om förbud mot hantering i arbetslivet som utfärdats av arbetarskyddsstyrelsen har i huvudsak avsett kemiska produkter. Sådana bestämmelser finns bl.a. i styrelsens föreskrifter om kvarts, hygieniska gränsvärden, bly och asbest.

Beträffande andra produkter än kemiska, t.ex. maskiner, har styrelsen utfärdat förbud i ringa utsträckning. Regleringen har tagit sikte på att formulera krav på de tekniska anordningarna så att deras funktion blir säker. I särskilda fall ställs krav på förhandskontroll och typgodkännande, i allmänhet av riksprovplats. Typgodkännande kan återkallas av styrelsen.

Satens provningsanstalt (SP) uppger att man löpande handlägger frågor rörande "distributionsförbud". Frekvensen av dessa ärenden är 3—5 per månad.

SP svarar för övervakande kontroll av typgodkända och certifierade produkter inom ett stort antal områden. Normalt gäller att tillverkaren/importören genom en fortlöpande egenkontroll skall tillse att fastställda krav följs. SP:s övervakande kontroll är stickprovsmässig och syftar till att säkerställa att tillverkarens egenkontroll fungerar på avsett sätt.

SP utför övervakande kontroll i anslutning till typgodkännanden från bl.a. statens planverk, sjöfartsverket, trafiksäkerhetsverket och statens räddningsverk. Därutöver svarar SP för kontroll av i Sverige tillverkade exportprodukter vilka har typgodkännanden från myndigheter i bl.a. Danmark, Finland, Norge, Västtyskland, England, Holland, Belgien, USA och Singapore.

Om det vid kontrollen uppdagas att godkännda produkter inte längre fyller gällande krav ålägger SP tillverkaren att inte förse produkterna med godkännandemärkning förrän bristerna har åtgärdats.

I enstaka fall har förekommit att bristfälliga produkter hunnit levereras på marknaden innan bristerna uppdagats i kontrollen. Tillverkaren har då i samråd med SP informerat köparna och även åtgärdat produkterna där så erfordras.

Statens energiverk (STEV) uppger att verket handlagt frågor om återkallelse och/eller saluförbud för såväl elmateriel, för vilken godkännandeplikt från elsäkerhetssynpunkt föreligger, som för elmateriel för vilken det inte finns någon godkännandeplikt. De flesta fallen tillhör den första gruppen. Energiverket har ett nära samarbete i sådana frågor med SEMKO. Beträffande antal fall avseende elmateriel som skall vara godkänd hänvisar STEV till SEMKO:s yttrande. Några enstaka fall har gällt icke godkännandepliktig materiel.

Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten AB (SEMKO) uppger att

man i ett tiotal fall under år 1986 i samråd med STEV ansett det nödvändigt med återkallelse av olika elprodukter. Dessa återkallelser har gällt såväl godkänd materiel, som avvikit från godkänt utförande på ett väsentligt sätt, som godkännandepliktig, ej godkänd materiel, som man har konstaterat vara behäftad med farliga konstruktionsfel.

Socialstyrelsens läkemedelsavdelning, vars huvuduppgift är att registrera och kontrollera läkemedel på den svenska marknaden, uppger att det sedan lång tid finns ett väl fungerande system för återkallelse av farliga läkemedel.

Kemikalieinspektionen uppger att de handlagt åtminstone fem fall av förbud att föra ut farliga produkter på den svenska marknaden.

3 Exempel på inträffade produktsäkerhetsfall

Konsumentverket

KOV lämnar ett 25-tal exempel på inträffade produktsäkerhetsfall. Redovisningen omfattar leksaker, sportartiklar, hemutrustning, kemikalier, möbler, verktyg och brandsläckare. I de exempel som redovisas har KOV med återkallelse avsett åtgärder som skall förhindra att produkter, som kommit i händerna på brukarna/konsumenterna, vållar skador.

Leksaker. En del produkter säljs fortfarande trots att ett saluförbud har utfärdats av marknadsdomstolen (MD). Detta uppges vara fallet med exempelvis *godisläppstift* och *nötskalsdockor* samt *nyspulver* (saluförbud av produktkontrollbyrån). I vissa fall har frivilliga återkallelser inte gjorts trots att försäljningen av produkten i fråga har stoppats *(nötskalsdockor, röktabletter).* Även produkter där företagen frivilligt åtagit sig att stoppa distributionen finns kvar i detaljhandeln. Detta har exempelvis gällt leksaker som ej uppfyller kraven i riktlinjerna. I ett fall såldes en *skumplastfylld docka* ut i julhandeln innan detaljistföretaget gick med på att stoppa den. *Projektil-leksaker* som orsakat ögonskador/blindhet finns fortfarande i handeln.

Sport. En *hjälm* säljs i sporthandeln trots att den inte fyller kraven enligt riktlinjerna. Konsumentverket, som det senaste året försökt tala företaget till rätta, har gått ut och varnat för den undermåliga hjälmen. Flera sporthandlare fortsätter att sälja den. En varuhuskedja tar tillbaka hjälmar från dem som klagar, men har inte gjort något för att informera konsumenten om detta. En grossist har slutat sälja den aktuella hjälmen, men har inte begärt av sina detaljister att de skall följa riktlinjerna och sluta sälja hjälmen som de direktimporterar via agent. Man har inte gjort någon ansträngning att återkalla hjälmen. Företagen har i detta fall ej agerat för att få bort en farlig produkt. En *skidbindning för barn* såldes länge på marknaden trots att den inte fyllde kraven i riktlinjerna. Leverantören slutade att sälja till detaljhandeln efter påtryckningar, men konsumentverket fick skriva till varje enskild sportaffär och med hänvisning till riktlinjerna uppmana sportaffärerna att upphöra med försäljningen. Fortfarande efter ett år annonserades bindningen. Någon återkallelse har ej skett. Ytterligare ett fall gäller *termoplastskor.* Dessa får efter en tids användning alltför repad yta för att fungera tillfredsställande vid

utlösning av skidbindningen. Företaget har meddelat att de inte i fortsättningen skall sälja skor med detta material. Skorna finns dock i årets katalog från det aktuella företaget och säljs i sportaffärerna (ibland med information om att de är lämpligare för lek då det gäller småbarnsskorna). Branschen har varit väl informerad om problemet sedan flera år. I Norge har förbud utfärdats för produkten.

Barnutrustning. En typ av *sulkyvagn* har vållat dödsolyckor genom att den fällts ihop över barnet och kvävt det. Den återkallades inte av tillverkaren. En extra spärr togs fram till gamla vagnar. Ingen information om riskerna sändes till konsumenter som redan köpt de farliga vagnarna. Trots att tillverkaren levererade extra spärrar till dataljisterna monterade dessa i många fall inte den extra spärren. *Farliga nappar* har däremot återkallats på ett föredömligt sätt och en varning till konsumenterna har gått ut via annonser.

Kemikalier. I flera år har konsumentverket samarbetat med branschen för att få barnskyddade förpackningar till de vanligaste riskkemikalierna i hemmet. Det är känt att *maskindiskmedel* toppar listan av hushållskemikalier, som vållar frätskador då barn får det i munnen. Då det gäller de svenska tillverkarna av maskindiskmedel tillåts s.k. "sprout-seal", kombinerad med tydlig varningstext. Genom föredrag, vid årsmöten, publikationer m.m. har verket gjort branschen fullt medveten om problemet. Ett företag kommer med en ny diskmedelsförpackning, som inte fyller nyssnämnda krav, eftersom den öppnas i hörnet utan möjlighet till tillfredsställande stängning. Riktlinjer för barnskyddande förpackningar träder i kraft 1 januari 1988. Fortfarande saluförs maskindiskmedel och barnvälling i förpackningar som är så lika att risk finns att ta miste. Som ett resultat av verkets påpekanden om förväxlingsrisk har en stiliserad bild av en diskmaskin tillkommit på diskmedelsförpackningen för att vägleda den cirka 1 miljon personer som har besvär att läsa svenska.

Vilseledande färg, form och lukt har kemikalietillverkarnas förening i en skrivelse till KOV tagit avstånd från och lovat se till att få bort från marknaden. I år har konsumentverket haft ett ärende med oljelampor, som åstadkommit livshotande förgiftningar. Lampan kommer enligt överenskommelse med tillverkarna att åtgärdas. Huruvida den färgade och godisluktande oljan verkligen försvinner återstår att se. Överläggningar senhösten 1986 med branschen ledde till en överenskommelse om att branschen skall sluta sälja t.ex. färgade oljor. Konsumentverket kommer att under hösten 1987 följa upp vad som hänt till följd av överenskommelsen.

Riktlinjer för *lim* som ger skador på nervsystemet diskuterades länge med branschen utan resultat. Först när det blev tal om att föra frågan till MD gick branschen med på informationsåtgärder och en sanering av sortimentet kom till stånd. Kemikalietillverkarnas förening lovade att bevaka marknaden och varje höst skicka in en lista på farliga och ofarliga lim. Detta löfte har inte uppfyllts.

Möbler m.m. Återkallelse från konsument förekommer mycket sällan. Ett svenskt företag tog dock i mitten av 70-talet frivilligt tillbaka en farlig

barngrind inte bara från handeln utan även från konsumenter som hörde av sig. Företaget skall ha kört barngrindar för 160 000 kr. till soptippen, eftersom den tyske tillverkaren inte återtog dem. Återkallelsen skedde enligt överenskommelse med konsumentverket. Konsumentverket skickade i samråd med företaget ut pressmeddelande med en bild av grinden. Vad gäller möbler så tillämpar åtminstone två företag normalt en generös policy. De annonserar i regel inte, men återkallar från säljställen och återtar från konsumenter som klagar. I många fall har produkterna diskuterats i pressen, vilket ökar konsumenternas möjlighet att observera felen och klaga. När det gäller formaldehyd i möbler så synes det ena företaget alltid återta möbler om man har besvär av dem. Ett svenskt möbelföretag har i flera fall i annonser erbjudit återtagande av farliga produkter, senast en *lampa*. Konsumentverket har inte varit inblandat i detta fall. Andra företag har försökt återkalla farliga småbarnsstolar (klämrisk, avskurna fingrar). I ett fall hade stolen i fråga lämnats som ett tilläggserbjudande i ett prenumerationssammanhang. Där kunde alla som hade köpt varan nås och uppmanas att återlämna den. I ett annat fall var det svårare att nå allmänheten.

Farliga *stegar* marknadsfördes på realisationer till enskilda konsumenter efter det de hade förbjudits av arbetarskyddsstyrelsen. Detta föranledde konsumentombudsmannen (KO) att gå till MD, vilket i sin tur ledde till framtagande av riktlinjer. Konsumentverket uppmanade köpare att reklamera de farliga stegarna åtminstone inom ramen för konsumentköplagens reklamationsfrist. Flertalet säljare återtog endast stegar som reklamerats i tid.

I mitten av 70-talet tillverkade ett företag *blåsta glasknoppar* till inredningar. Dessa kunde gå sönder och leda till allvarliga skador och varaktiga men. När konsumentverket fick kännedom om knopparna hade tillverkningen redan upphört, men tillverkaren hade i stället för att varna allmänheten utbetalat (mycket begränsade) skadestånd. Även här försökte man realisera kvarvarande knoppar. KOV försökte med hjälp av hemkonsulenter spåra var sådana knoppar försåldes.

För ganska länge sedan fick verket kännedom om en *el-radiator* som genom ett systematiskt tillverkningsfel utgjorde en uppenbar brandrisk. Alla, inklusive tillverkaren, såg allvarligt på frågan. Större delen av de felaktiga radiatorerna kunde återkallas genom att tillverkaren kände till vart de levererats. Ett begränsat antal blev dock kvar. Man kunde inte gå ut till allmänheten med uppmaning att nedmontera radiatorerna, eftersom de inte gick att beskriva så att man kunde skilja ut dem från andra ofarliga fabrikat eller exemplar.

Verktyg m.m. Verket fick genom anmälningar och även på annat sätt reda på att olyckor och tillbud inträffat vid användning av en s.k. *slipvirvel*. Stålpinnar bröts loss och slungades i väg med stor kraft. Provningar som utfördes bekräftade att olycksrisken var påtaglig. Förhandlingskontakter med näringslivet ledde ej till att produkttypen drogs bort från marknaden. I beslut av MD förbjöds en näringsidkare att sälja produkten till enskilda konsumenter. Utslaget fick stor publicitet, vilket bidrog

till att produkttypen försvann från marknaden. Någon aktiv återkallelse har inte skett.

Halonbrandsläckare. Det var här fråga om sprayburkar innehållande släckmedlet Halon. Problemet var att släckmedelsmängden var för liten och att behållaren hade sådana brister att produkten bedömdes vara farlig genom att konsumenten invaggades i falsk säkerhet. Efter att MD beslutat om förbud mot en viss släckare tillskrevs övriga marknadsförare av liknande produkter. Alla utom en godkände förbudsföreläggande. Efter talan i MD mot detta företag förbjöds även denna produkt. Förbudet avser marknadsföring till enskilda konsumenter. Produkten marknadsförs fortfarande aktivt, ca 2 år efter beslutet, till företag. Självfallet är produkten minst lika olämplig i detta sammanhang. Även brandförsvaret ser detta som ett bekymmer.

Trafiksäkerhetsverket

Verket nämner ett par exempel på produktsäkerhetsfall. Ett fall gällde ett tekniskt fel på vissa lastbilar. Vid ett tillfälle lossnade ratten från sin upphängning i instrumentbrädan. Företaget åtog sig att kontrollera de vagnar som inte tidigare kontrollerats. Samtliga kunder informerades via rekommenderade brev.

Ett annat fall avsåg motorcyklar som återkallades i Västtyskland, men inte i Sverige. Efter det att trafiksäkerhetsverket varit i kontakt med tillverkaren fann man inte skäl att yrka på att den tyska kampanjen skulle utvidgas till att gälla även den svenska marknaden. Däremot skulle det aktuella tekniska felet ägnas särskild uppmärksamhet vid kontrollbesiktning.

I ett annat fall, där trafiksäkerheten hos ett visst bilmärke hade ifrågasatts med anledning av olyckstillbud, beslöt trafiksäkerhetsverket att länkarmarna på det aktuella bilmärket skulle ägnas särskild uppmärksamhet i samband med tekniska undersökningar och rutinmässiga flygande inspektioner.

I flera fall har bilföretag frivilligt återkallat vissa årsmodeller i olika serier. I september 1986 återkallades ca 100 000 personbilar för byte av gaswire. Bilarna var huvudsakligen levererade i USA och Kanada. I juli samma år återkallades ca 5000 bilar för osäker funktion hos barnspärren i bakluckan. I vissa fall kunde bakluckan öppnas inifrån trots att barnspärren var inkopplad. I februari 1984 återkallades 18000 bilar för byte av bromsvarningsventil. På de aktuella bilarna kunde ett fel förekomma i bromsningsventilerna. Felet kunde innebära att bromsverkan förlorades genom en längre tids bromsvätskeläckage utan att bromsvarningslampan tändes. Ägarna kontaktades brevledes genom företagets försorg.

I ett fall, som inträffade år 1979, inkom rapporter till trafiksäkerhetsverket om fjäderbrott på vissa bilmodeller. Ett fall hade inrapporterats där en brusten fjäder — av allt att döma — var den direkta anledningen till en trafikolycka. Tekniska undersökningar gjordes av både tillverkaren och trafiksäkerhetsverket. Biltillverkaren var av uppfattningen att nämnda fjäderbrott påverkade fordonets funktion i så ringa grad att

ingen trafiksäkerhetsrisk uppstod. Från trafiksäkerhetsverket gjordes bedömningen att inga klara indikationer förelåg att dessa fjäderbrott kunde leda till trafikolyckor. Åtgärden från verkets sida blev att lämna särskild information till den tekniska personalen på fältet och därvid begära skärpt uppmärksamhet på de aktuella fjädrarna vid rutininspektioner och tekniska undersökningar av trafikskadade fordon. Biltillverkaren vidtog även vissa åtgärder.

Även säkerheten hos bussar har diskuterats. I en tidningsartikel år 1979 rapporterades ett fall där bakpartiet på en SL-buss helt lossnade efter en lindrig krock. Även stolsraden längst bak följde med. En liknande iakttagelse gjordes av en polisintendent efter en trafikolycka i Hässleholm i februari 1984. Den tekniska undersökningen visade att karosseriet inte haft någon inbyggd säkerhetsanordning i det aktuella fordonspartiet. Såvitt känt har ovanstående iakttagelser inte föranlett någon åtgärd från verkets eller busstillverkarens sida.

Livsmedelsverket

Verket har i sitt svar pekat på några exempel. Ett allvarligt fall från senare tid gällde tre flickor som var nära att avlida efter att ha ätit botulinförgiftade sardeller. Andra fall har gällt konserver med för höga tennhalter. När det gäller importerade livsmedel, som exempelvis innehåller för höga halter av något visst bekämpningsmedel, avvisas partiet vid gränsen, om förhållandet upptäcks vid de stickprov som görs.

I samband med att ett livsmedel beläggs med saluförbud går verket automatiskt ut med ett pressmeddelande. Som tidigare nämnts omhändertas alla exemplar av den aktuella varan i butikerna.

Ett exempel avser ett företag som gick ut och varnade konsumenterna för ett visst livsmedel. Tillverkaren utfärdade ett pressmeddelande och varnade för vissa barnmatsburkar.

Arbetarskyddsstyrelsen (ASS)

ASS har som exempel på meddelade förbud hänvisat till några av ASS utfärdade föreskrifter. Dessa föreskrifter har föranletts av akuta och specifika risksituationer. De aktuella föreskrifterna rör traktorgrävmaskiner, trappstegar, fjäderbromscylindrar och membranbromscylindrar. Andra fall av motsvarande slag har lösts på mer informell väg i samverkan med tillverkare och andra berörda. De medel som snabbast ger avsedd effekt måste givetvis användas i det enskilda fallet. Tre andra exempel som föranlett åtgärder från ASS redovisas nedan.

Ett haveri med hängställning typ sky-climber föranledde arbetarskyddsstyrelsen att ställa krav på att en viss lina skulle tas ur drift för kontroll. Det gick ut en uppmaning att samtliga hängställningar skulle kompletteras med separata fånglinor och tillhörande fånganordningar. På basis av genomförda undersökningar konstaterade styrelsen att det förelåg stor risk för att hängställningar av ifrågavarande typ inte motsvarade den säkerhetsnivå som kommer till uttryck i ASS bygganvisningar.

Ett annat tillbud gällde en lyftkran. En arbetare förolyckades när korg-

en, i vilken han satt, plötsligt föll rakt ner. Som en följd av olyckan ställde arbetarskyddsstyrelsen krav på att 400 kranar med liknande konstruktion skulle förses med en varningsskylt i hytten. Dessutom ålades tillverkaren att tekniskt åtgärda de aktuella kranarna.

Ett annat exempel avsåg en trappstege. Olycksfall och tillbud inrapporterades till arbetarskyddsstyrelsen. Stegen provades av statens provningsanstalt och befanns då inte uppfylla kraven enligt en viss dansk standard. Efter att ha hört företaget i fråga beslutade arbetarskyddsstyrelsen, med stöd av 7 kap. 7 och 10 §§ arbetsmiljölagen, att förbjuda leverans och försäljning av stegen. Beslutet delgavs konsumentverket för kännedom.

Statens provningsanstalt (SP)

Sedan mitten av 1960-talet har i Sverige sålts ca 300 000 reducerventiler till gasolflaskor av visst fabrikat. Ventilen används i gasolanläggningar avsedda för husvagnar, båtar, fritidshus etc. I början av 1980-talet såldes ett mindre antal reducerventiler av en ny typ. Det uppdagades att ett fåtal av denna nya typ kunde förorsaka läckage av gasol. SP drog omedelbart in typgodkännandet och initierade åtgärder för att återkalla ventilerna. Leverantören hade dessförinnan stoppat leveranserna, men det beräknades att ca 900 ventiler hunnit levereras till konsumenter. Av de levererade ventilerna bedömdes 20—30 st. kunna förorsaka läckage. De aktuella ventilerna hade vissa specifika kännetecken. Generalagenten gick ut med ett erbjudande till innehavarna av gasolanläggningar med denna ventil att skicka in den för kostnadsfritt utbyte. Instruktioner för hur demontering skulle ske lämnades också. Informationen lämnades genom flera annonser i dags- och kvällstidningar.

Statens Energiverk (STEV)

STEV hänvisar till fallet med förgreningsproppen som också SEMKO redovisar. SEMKO och engergiverket hade täta kontakter under ärendets beredning. Nytt godkännande meddelades med villkoret att produktionen underkastades SEMKO:s tillverkningskontroll. I de flesta fall har återtagandet av produkter från detaljister bedömts som tillräckligt.

SEMKO

Anstalten har lämnat en sammanställning avseende 12 fall.

Under år 1986 behandlades ett fall av återkallelse från konsumenter där varningsannonsering i de större dagstidningarna var nödvändig. Det rörde sig om en förgreningspropp med dåligt nitade kontaktsstift. När förgreningsproppen togs ut ur vägguttaget kunde stiften lossna och bli sittande kvar i vägguttaget. För konsumenten utgjorde detta en stor fara eftersom risk förelåg att man spontant försökte dra ut stiften utan att först bryta strömmen. Efter larm från en konsument och kontakt med köpstället där man fått in ytterligare ett exemplar av förgreningsproppen med samma fel gjordes ett besök i butiken och 10 exemplar rekvirerades för

efterkontroll. Då samtliga dessa visade sig vara felaktigt nitade inleddes aktioner för att stoppa ytterligare leveranser. Tillverkaren informerades telefonledes och ombads att starta en utredning om orsaken till felet. Samtidigt stoppades ytterligare leveranser av förgreningsproppen. Ytterligare exemplar rekvirerades från andra försäljningskedjor för efterkontroll, men dessa visade sig ej ha samma fel. Efter samråd med STEV:s representant i SEMKO:s prövningsutskott beslöt SEMKO att upphäva godkännandet med omedelbar verkan och att meddela tillverkaren att det var nödvändigt att omedelbart stoppa försäljningen av materielen i samtliga försäljningsled för att förhindra olyckor. Vid den fortsatta utredningen hölls daglig kontakt med tillverkaren. Då det felaktiga partiet inte kunde begränsas tillräckligt säkert till ett visst område eller försäljningsställe gjordes bedömningen att varningsannonsering var nödvändig. Förslag till varningsannons insändes till SEMKO 1986-12-15 och accepterades efter smärre ändringar. I samband med varningsannonseringen tog tillverkaren själv beslutet att återkalla materielen och erbjuda ny materiel. Återkallelse hade diskuterats per telefon men någon skriftlig uppmaning från SEMKO:s sida hade ej framförts. 1987-01-08 gjordes ett besök hos tillverkaren för att kontrollera produktionsmetoder. Produktkontrollåtgärder vidtogs för tillverkning av förgreningsproppen i ett nytt utförande. Efter godtagande av produktkontrollen utfärdades nytt godkännande 1987-01-02. En första rapport om levererade exemplar som kunde vara felaktiga samt uppgifter om hur många exemplar som återtagits från marknaden begärdes i brev 1987-01-26.

Andra produktsäkerhetsfall inom elområdet, som SEMKO handlagt under år 1986:

Produkt/ärende	*Beslut/anmärkning*
Radiomottagare Antal importerade ex: 200 i lager: 184 lev. utomlands 7 lev. till kunder: 9	Fabrikanten anmodades uppvisa exemplar för kontroll av att utförandet överensstämde med det godkända innan ytterligare leveranser skedde. Fabrikanten uppmanades skärpa leveranskontrollen. Levererade apparater skulle återtas från marknaden. Rapport om återtagande skulle lämnas till SEMKO.
Högtryckstvättaggregat Leverans av 52 ex. i ej godkänt utförande.	Leverantören uppmandes att återta de 52 leverarade exemplaren. Rappport om återtagande skulle lämnas till SEMKO.
Efterprov på armatur	Godkännandet upphävdes. Ombudet uppmanades att omedelbart upphöra med ytterligare leveranser samt att från grossister och återförsäljare återta redan levere-

Produkt/ärende	*Beslut/anmärkning*
	rade armaturer. Rapport om antalet levererade resp. återtagna armaturer skulle lämnas till SEMKO.
Kondensator för armatur. Vid efterkontroll uthärdade kondensatorn ej destruktionsprov. 4 av 5 ex. började brinna och smälta samman.	Godkännandet upphävdes. Återtagande begärdes av kondensatorer i lager hos återförsäljare och användare. Rapport om återtagandet skulle lämnas till SEMKO.
Smågrisvakt	För att undvika risken för olyckor fordrades att ljusreläet byttes på levererad materiel. Rapport skulle lämnas till SEMKO.
Tak- alt. vägglampa	Godkännandet upphävdes. Materielen skulle återtas från detaljister och grossister. Kopia av brevet till dessa infordrades. Rapport om återtagandet skulle lämnas till SEMKO.
Kopplingsur.	Godkännandet upphävdes.
Uppföljning av ett tidigare ärende. Det har visat sig att fabrikanten fortfarande hade levererat uret trots förbehåll i godkännandet och försäkran om att dessa leveranser upphört.	Fabrikanten anmodades att återta felaktiga ex. från grossister och detaljister samt att till SEMKO rapportera hur återtagandet fortlöpte.
Vägglampa	Fabrikanten uppmanades att återta ifrågavarande materiel från återförsäljare och konsumenter. Rapport om återtagande skulle lämnas till SEMKO.
Handlampa för lysrör. Leverans av 300 st. ej godkända exemplar.	Leverantören anmodades att från återförsäljare och konsumenter återtaga ifrågavarande materiel genom varningsannonsering på resp. försäljningsställe.

Kemikalieinspektionen

Ett företag importerade och sålde ett labyrintspel med metalliskt kvicksilver. Spelet salufördes som "herrpresent". Inspektionen bedömde att produkten var likvärdig med barnleksak och att den skulle kunna medföra risker för barn. Produkten hade ingen information om riskerna. Sedan inspektionen hade ifrågasatt förbud upphörde företaget med import och försäljning.

På grund av diskussion kring ett potentiellt cancerframkallande ämne har en del företag på eget initiativ upphört med försäljning av vissa silverputsmedel. I ett fall lät inspektionen utföra analys på en felaktigt märkt produkt.

Efter ifrågasatt förbud upphörde företaget med tillverkningen.

Vid analys av två skäroljevätskor konstaterades närvaro av cancerogena ämnen som inte hade uppmärksammats av tillverkaren. Efter förfrågan från inspektionen om vilka åtgärder företaget tänkte vidta upphörde tillverkning och försäljning.

Ett företag som tänkt sälja asbesthaltigt rivningsmaterial till privatpersoner utan att ens informera om asbestinnehållet har meddelats omedelbart förbud att överlåta sådant material till privatpersoner eller andra som inte har tillstånd av arbetarskyddsstyrelsen för sin hantering. Ett motsvarande förbud har meddelats ett annat företag i fråga om asbestcementplattor.

Socialstyrelsens läkemedelsavdelning

För några år sedan såldes i Göteborgsområdet en flytande tvål vilken var bakteriellt kontaminerad. Vid Sahlgrenska sjukhuset kunde två fall med allvarliga hudinfektioner orsakade av tvålen konstateras. Importören ombads dra in produkten från handeln vilket också gjordes. Trots detta återfanns infekterade produkter i handeln flera månader efter det indragning gjorts.

4 Företagens attityder till att företa säkerhetsåtgärder

Konsumentverket anför följande.

Företagens inställning är mycket varierande. Inom de branscher där konsumentverket etablerat goda kontakter genom åren är följsamheten i fackhandeln vanligen god vad gäller att upphöra med t.ex. försäljning av farliga produkter. Som exempel kan nämnas frivillig "skrotning" av dåliga utlösningsbindningar bland de etablerade märkesfirmorna i samband med riktlinjeöverenskommelse om skidbindningar.

Däremot är det sämre med det konkreta återtagandet av de berörda produkterna till leverantören från detaljhandeln. Det vanliga är att försäljningen pågår till dess varan sålts slut. Detta betyder att farliga produkter med liten omsättning kan dyka upp flera år efter det att tillverkare eller leverantör förbundit sig att upphöra med leveranserna. Detta har i flera fall kunnat konstateras då det gäller leksaker. Även säsongbetonade varor säljs ofta snabbt ut eller distribueras ut i detaljhandeln innan försäljningsförbudet hinner träda i kraft.

Aktiv återkallelse från konsument har endast skett i ett fåtal fall genom näringslivets försorg. I andra fall har företagen lovat att återta de farliga (eller felaktiga) varorna när verket begärt att försäljningen skall upphöra. Någon aktiv information till konsumenterna har inte märkts, ej heller till detaljister.

Trafiksäkerhetsverket uppger att, när det väl är klarlagt vilka fel och risker som verkligen föreligger, företagen verkar ha en positiv attityd till att vidta åtgärder. Fordonsområdet är så bevakat av massmedia att marknadskrafterna fungerar ganska bra.

Livsmedelsverket anser att livsmedelsbranschen är mycket samarbetsvillig, vilket sannolikt kan förklaras av företagens rädsla för dålig publicitet. Detta förklarar säkert också varför affärerna är så generösa med att ta tillbaka dåliga varor.

Arbetarskyddsstyrelsen uppger att tillverkande och levererande företags attityd till säkerhetsfrågor varierar. Självklart möts tillsynsmyndigheten ofta av en negativ attityd om det är fråga om att med kort varsel utfärda förbud mot överlåtelse eller användning av en farlig produkt. Däremot kan vanligen en positiv samverkan komma till stånd om risken är mindre akut. Påverkan kan då ofta ske på ett mer informellt sätt. Marknadens storlek, opinionstryck m.m. har naturligtvis ett stort infly-

tande på företagens agerande. Att styrelsen i så få fall utfärdat förbud i enskilda risksituationer kan ses som ett uttryck för att möjligheterna till påverkan på andra vägar är tämligen goda.

Tekniska anordningar som används i arbetslivet blir alltmer komplexa och dyra i inköp. De byggs i allt större utsträckning samman till större system. Datorisering och automatisering spelar i detta sammanhang en viktig roll. Dessa utvecklingstendenser innebär att det av ekonomiska skäl är avsevärt fördelaktigare för såväl leverantörer som användare att vidta även kostnadskrävande åtgärder på befintlig utrustning än att byta ut denna. Valet av åtgärder diskuteras därför ofta med yrkesinspektionen eller arbetarskyddsstyrelsen.

Statens provningsanstalts erfarenhet är att företagen normalt anser det självklart att ta sitt ansvar för att avhjälpa brister hos levererade produkter. Detta gäller framförallt om bristerna kan medföra akut risk för liv och hälsa.

Enligt *SEMKO:s* uppfattning är tillverkare och deras ombud inom SEMKO:s objektområde mycket medvetna om riskerna med felaktig eller defekt materiel. Återtagande av materiel från marknaden har i två fall de senaste åren initierats direkt av tillverkaren efter samråd med SEMKO. Även i de andra fallen av återkallelse har en från SEMKO påtalad brist hos materielen och en erinran om ansvaret för eventuella olyckor fått till resultat att mycket stor del av de levererade felaktiga exemplaren kunnat återtagas. Det enda påtryckningsmedel som SEMKO kan hota med att använda är att, om inte tillverkaren vidtar några åtgärder för att återkalla materielen, SEMKO kan överväga att själv eller tillsammans med STEV bekosta en varningsannonsering till skydd för konsumenterna. Eftersom detta skulle påverka företagens goodwill och framtida marknadsandelar har SEMKO aldrig behövt sätta ett sådant hot i verkställighet.

Energiverket uppger att den av SEMKO lämnade kommentaren gäller i stort sett även utanför SEMKO:s objektområde. Importörer, som ofta icke har teknisk sakkunskap, inser ofta ej risken innan energiverket eller SEMKO klargjort läget. Viss övertalning krävs ofta för att varningsannonsering i dagspress skall komma till stånd.

Kemikalieinspektionen anför att den korta tid som verksamheten vid inspektionen har pågått inte tillåter några generella slutsatser om företagens attityder.

5 Samarbetet mellan myndigheter och företag

Enligt *konsumentverkets* uppfattning förlöper i allmänhet samarbetet bra, när verket klart kan motivera behovet av åtgärder, dvs. framlägga statistik eller medicinsk sakkunskap som stöder kraven på åtgärder. Verkets möjlighet att ge publicitet om risker med vissa varor är här ett starkt påtryckningsmedel, vilket speciellt de företag som är rädda om sitt renommé är känsliga för. Där det gäller udda företag och importörer är detta mindre verksamt. Eftersom verket tidigare endast har kunnat tillämpa 4 § MFL på detaljhandeln har vissa importföretag kunna distribuera farliga varor till marknader, lotterier och diverse udda försäljningsställen trots att verket påtalat riskerna.

Vad gäller informationsföreläggande har KOV i flera fall haft svårigheter att få företagen att acceptera "negativ information" (se exemplet om hobbylim under avsnitt 3). Etiketter som enligt överenskommelse skall fästas på produkten har t.ex. levererats i klump till detaljisten och där blivit liggande oanvända.

Samarbetet mellan *livsmedelsverket* och näringslivet uppges fungera mycket bra. Det är ganska vanligt att företagen kontaktar verket för att få en produkt förhandsgranskad. Ett skäl härtill är att företagen vill skydda sig mot de ekonomiska konsekvenserna som ett saluförbud innebär. Dock är inte alla företag inom branschen lika samvetsgranna. Det finns små importföretag som kan inta en rätt oförstående attityd.

SEMKO har, trots bristen på formella befogenheter att begära produktåterkallelse, i stort sett mött förståelse från tillverkare och ombud, om risk för brand eller olycksfall föreligger. SEMKO uppger att man alltid klart deklarerat vad felaktigheten består i och meddelat företagen att man i samråd med STEV kommit till uppfattningen att det för att förhindra olyckor är nödvändigt att produkten återtages från marknaden. I samband med förslag till åtgärder hänvisar SEMKO alltid till att det är tillverkaren som bär ansvaret för olyckor som inträffar med levererad materiel. Man har också i praktiskt taget samtliga fall under senare år erhållit det önskade samarbetet med tillverkarna.

I samarbetet ingår t.ex. samråd med företagen om utformning av varningsannonser eller skrivelser till underleverantörer, rapporter om vidtagna åtgärder, rapport om antal levererade och återtagna exemplar av materiel. Det finns en tendens att tillverkarna i varningsannonser och skrivelser förringar risken för konsumenten och i stället framhäver att

man genom sitt ansvarskännande ändå genomför åtgärderna. Det är dock en normal reaktion och SEMKO har i många fall föreslagit andra formuleringar som accepterats. Någon enstaka tillverkare kan medvetet ha försenat sina åtgärder med återtagande från återförsäljare så att lagren skall hinnas säljas ut. Det finns ett uppmärksammat bedrägerimål avseende försäljning av icke godkända solarier. I detta fall hade firman gjort konkurs och konkursförvaltaren saknade ekonomiska resurser att genomföra några återtaganden. I samband med utredningen beslagtog polisen en stor mängd av dessa solarier, vilka dock återlämnades till ägaren efter att dom fallit i målet. Enligt polisen fick ägarna ett meddelande att användning av de icke godkända solarierna inte var tillåten enligt svensk lag.

Energiverket instämmer i den beskrivning som lämnats av SEMKO. Man understryker att enighet om nödvändiga åtgärder inte alltid uppstår omedelbart, men att enighet brukar kunna nås efter förhandlingar.

Statens provningsanstalt uppger att samarbetet med berörda företag i allmänhet har fungerat väl. Normalt uppkommer aldrig någon diskussion om bristfällighet föreligger eller ej. Det beror på att produktens egenskaper i regel kan verifieras mot gällande krav med hjälp av objektiva metoder, t.ex. provningar och teoretiska beräkningar. Diskussioner brukar avse hur allvarliga bristerna är och vilka åtgärder som kan behöva vidtas för komplettering, ombyggnad eller utbyte. Ofta är det svårt att hitta ett givet bästa alternativ. Kostnadsaspekterna måste vägas mot den säkerhetsnivå som erhålls genom olika åtgärder. Normalt har enighet kunnat nås med berörda företag också i dessa frågor.

Kemikalieinspektionen uppger att samarbetet med företagen varierar. Ibland har exempelvis bevis i form av analyser på produkten varit nödvändiga.

Trafiksäkerhetsverket uppger att det i allmänhet har rått enighet mellan verket och företaget men att det i en del fall tagit lång tid att uppnå denna enighet. Särskilt svårt är det, när berört företag ombildas, omorganiseras eller har bristande ekonomiska resurser.

Vid besök hos TSV har inhämtats uppgifter om verkets praxis i säkerhetsfrågor.

I några fall har TSV erbjudit bilföretag, som varit i färd med att genomföra återkallelsekampanjer, att TSV skulle medverka i förfarandet. Man har bl.a. erbjudit sig att i samband med s.k. flygande inspektion och bilprovningens årliga kontrollbesiktning följa upp återkallelseåtgärder, t.ex. genom särskild kontroll av att den aktuella bristfälligheten verkligen blivit åtgärdad. Bakgrunden till verkets agerande är att man vet att återkallelseerbjudanden sällan utnyttjas av fler än 70 procent av fordonsägarna. Trots erbjudanden om rättelseåtgärder från företagens sida förekommer alltså på vägarna en hel del fordon, som är behäftade med allvarliga säkerhetsfel. Bilföretagen har emellertid inte varit särskilt positiva till verkets propåer om hjälp. Det har hänt att företag helt avvisat verkets erbjudande och menat att man själv kan genomföra behövliga åtgärder.

När man hos TSV med anledning av någon anmälan från allmänheten eller på grund av polisrapporter om trafikolycksfall misstänker att en bilmodell är behäftad med en allvarlig defekt, brukar man kontakta biltillverkaren eller generalagenten och påpeka saken. Om företaget då inte vidtar någon åtgärd, ber TSV sina bilinspektörer att särskilt undersöka den misstänkta defekten vid de flygande inspektionerna. Verket kan också be bilprovningen att vid kontrollbesiktningen ägna den aktuella bilmodellen speciell uppmärksamhet och särskilt kontrollera den ifrågasatta bristfälligheten. Visar det sig vid sådana kontroller att en bilmodell i flera fall är behäftad med en och samma defekt, kan TSV ta upp direkta förhandlingar i saken med det ansvariga företaget. Sådana förhandlingar kan leda till att företaget vidtar någon form av rättelseåtgärd.

På fordonsområdet kan man få till stånd rättelseåtgärder utan bilföretagens medverkan. I samband med kontrollbesiktningen kan man utfärda ålägganden för fordonsägarna att åtgärda fel och brister. Är det fråga om ett mycket allvarligt fel kan bilprovningen meddela körförbud. På så sätt kan man alltså få bukt med påtagliga risker för trafikolycksfall. Den ekonomiska bördan läggs emellertid på bilägarna och inte på företagen.

Ytterst kan TSV som en påtryckning på företagen överväga indragning av rätten att utfärda typintyg för en viss bilmodell. En sådan åtgärd riktas mot tillverkaren eller generalagenten. Indragning av rätten att utfärda typintyg utgör i praktiken en form av saluförbud och får bedömas som en mycket långtgående åtgärd. TSV har hittills inte utnyttjat denna möjlighet.

6 Myndigheternas behov av direkta lagbestämmelser för återkallelse

Konsumentverket anser att när det gäller uppenbart farliga produkter eller otjänliga varor av typ skyddsprodukter som inte erbjuder det skydd som förväntas, en laglig möjlighet att ålägga återkallelse från konsument vore värdefull. I varje fall borde ett förbudsförläggande riktat mot tillverkare/leverantör/agent automatiskt innebära ett återtagande av varorna från detaljhandeln när det gäller denna typ av produkter (se exemplet om sulkyvagnen).

Enligt *trafiksäkerhetsverkets* mening skulle trafiksäkerheten i praktiken inte kunna förbättras genom ändrade lagbestämmelser inom detta område.

Livsmedelsverket är av uppfattningen att direkta lagbestämmelser som reglerar förutsättningarna och formerna för återkallelse skulle underlätta. En sådan lag skulle innebära att praxis formaliseras. En god sed kodifieras. Även i dag fungerar dock säkerheten avseende just livsmedel väl och behovet av en lagstiftning inom detta område är inte överhängande. En lag innehållande bestämmelser om återkallelse skulle dock fylla en lucka i den nuvarande rättsordningen, då livsmedelshantering i hemmen är undantagen livsmedelslagen.

Arbetarskyddsstyrelsen anser att rättighet att kräva tillgång till kundregister och återkallelse av produkter självklart skulle ge styrelsen större möjligheter att agera mot tillverkare och leverantörer av tekniska anordningar i de fall då frivilliga överenskommelser inte kan träffas och de formella begränsningarna i styrelsens nuvarande befogenheter lägger hinder i vägen för önskvärda åtgärder.

Regleringen av den kostnad som uppstår då myndighetsingripande sker mot farliga produkter är givetvis en viktig aspekt. Föreskrifter om förbud från styrelsen riktas mot användaren och drabbar således i första hand denne ekonomiskt. Vid produktåterkallelse torde det finnas möjlighet att på ett bättre sätt reglera fördelningen av kostnaden mellan berörda parter.

Direkta lagbestämmelser som reglerar förutsättningarna och formerna för återkallelse skulle enligt *energiverket* underlätta verkets arbete. De fall av återtagande från detaljister respektive konsumenter som ägt rum gäller produkter med allvarliga säkerhetsrisker. Dessutom finns produkter med säkerhetsbrister, dock ej lika allvarliga, där det av SEMKO be-

skrivna tillvägagångssättet ej fungerar på ett acceptabelt sätt. Myndighetens förhandlingsposition för frivilliga överenskommelser bör förstärkas genom möjlighet att kräva produktåterkallelse förenat med ett vitesföreläggande. Detta skulle få än större betydelse om det statliga kontrollsystemet anpassas till kontrollsystemet inom EG. Diskussioner om sådan anpassning pågår.

SEMKO anför att en lag som reglerar återkallelse främst skulle få betydelse i de fall då tillverkare vägrar att samarbeta, trots att de ekonomiska resurserna finns. Ett författningsstöd för produktåterkallelser skulle också kunna bidra till snabbare åtgärder och mindre tidsåtgång för diskussion och övertalning. Den förebyggande effekten av ett känt och definierat system skall inte heller underskattas.

Statens provningsanstalt anför att författningsstöd normalt finns för beslut att stoppa ytterligare distribution av riskabla produkter. Ofta har detta formen av ett övergripande krav på att en produkt skall vara typgodkänd och försedd med typgodkännandemärke för att få säljas eller användas. En förutsättning för typgodkännandet är att avtal om fortlöpande tillverkningskontroll träffas mellan tillverkaren och SP. I ett sådant avtal regleras vilka åtgärder som på SP:s anmodan skall vidtas av tillverkaren, då brister hos produkten uppdagas i kontrollen. I första hand gäller att produkterna inte får förses med godkännandemärke innan konstaterade brister åtgärdats. Hittills har inte i dessa civilrättsliga avtal tagits in någon klausul som berör återkallelse av redan levererade produkter. Diskussioner om åtgärder och eventuellt återkallelse av redan levererade produkter har fått föras på frivillighetens grund. Detta har, som tidigare redovisats, aldrig medfört några större problem. Företagen har i enstaka fall av olika meningar accepterat SP:s uppfattning. SP:s samarbete med berörda företag i situationer rörande distributionsförbud/produktåterkallelse har hittills fungerat väl utan stöd av särskild lagstiftning.

Kemikalieinspektionen anför att ett system med återkallelse är önskvärt. Anledningen är att det för närvarande i princip är möjligt att tömma lagren efter ett meddelande om ifrågasatt förbud. Vidare kan erfarenhetsmässigt produkter finnas i lager hos detaljister och användare lång tid efter det att ett förbud att föra ut en produkt på marknaden har trätt i kraft. Den faktiska användningen av en riskprodukt kan alltså fortsätta i åratal.

Socialstyrelsens läkemedelsavdelning konstaterar att behovet av en återkallelselagstiftning för läkemedel ej synes vara så stort. Däremot finns ett behov av en sådan lagstiftning för vissa produktgrupper som helt eller delvis faller utanför läkemedelslagstiftningens tillämpningsområde, men som står läkemedel nära.

En del medel kan om de uppfyller vissa villkor undantas från läkemedelsförordningens bestämmelser och får försäljas fritt. Till dessa varor räknas bl.a:

- Naturmedel
- S.k. fria läkemedel (sårsalvor, fluortandkrämer, liniment etc. och utvärtes preparat)

- Homeopatiska läkemedel
- Mineralvatten, källsalter
- Pastiller för munhåla och svalg.

För de nämnda varugrupperna gäller livsmedelslagens bestämmelser. Detta innebär att, om en produkt visar sig vara skadlig, möjlighet finns att stoppa försäljningen av varan. Möjlighet att återkalla försålda produkter föreligger dock inte.

För produktgrupperna fria läkemedel gäller ej livsmedelslagen, då produkterna används utvärtes. Detta innebär att de legislativa möjligheterna att stoppa och dra in en farlig produkt från marknaden minskar. Enligt läkemedelsförordningen undantas dessa produkter från förordningens tillämpningsområde, om de uppfyller de villkor i fråga om märkning och sammansättning som socialstyrelsen föreskriver.

Om en tillverkare bryter mot föreskrivna villkor kan socialstyrelsen besluta att läkemedelsförordningens bestämmelser skall gälla för produkten och att produkten ej längre får försäljas. Om däremot tillfälliga fel på en produkt uppstår vid t.ex. tillverkningen, blir det svårare att utnyttja nämnda mandat för att stoppa och återkalla produkten.

En starkare lagstiftning skulle ha varit värdefull i fall då starkt bakteriellt förorenad tandkräm kommit ut på marknaden.

En annan stor produktgrupp där socialstyrelsen är tillsynsmyndighet är de kosmestiska och hygieniska medlen, vilka regleras i den nya lagen om kemiska produkter. Även för dessa produktgrupper anser socialstyrelsen att en produktåterkallelselagstiftning skulle vara av värde. Huvuddelen av dessa produkter används av konsumenter och finns i riklig omfattning i varje hem.

7 Övriga synpunkter

Konsumentverket påpekar att de resultat som redovisas i vår undersökning (bilaga 2) från de 14 fall som MD förbjudit under åren alla gäller beslut enligt 4 § MFL i den äldre lydelsen enligt vilken konsumentombudsmannen endast kunde föra talan mot detaljist. I de fallen har detaljisten tagit kontakt bakåt med tillverkare eller importör, vilket är ganska naturligt eftersom detaljisten annars ensam får stå för de ekonomiska konsekvenserna av försäljningsstoppet. Det framgår inte om det bakre ledet därvid aktivt har återkallat varan från andra detaljister. Ett förbud mot marknadsföring av en farlig vara som i dag kan riktas mot tillverkare/importör bör automatiskt även kompletteras med ett åläggande att aktivt återkalla varan från detaljistledet samt att informera konsumenten om rätt att återlämna varan vid inköpsstället. Även i de ännu vanligare fall då en vara "frivilligt" dras bort från marknaden utan MD-beslut borde en förbindelse om sådan åtgärd kunna kombineras med ett åtagande om återkallelse från detaljhandelsledet och information till konsumenterna.

Sammanfattningsvis anför konsumentverket att det finns företag som fungerar väl från konsumentens synpunkt när det visar sig att någon av deras produkter inte är ofarlig. Även de bästa kan dock brista i sitt agerande. De reagerar ibland inte på tidiga varningar utan först när olycks-tillbud har inträffat och blivit allmänt kända. Det finns även företag som i det längsta försöker dölja att olycksfall inträffat eller att produkter har brister. Det förekommer att man snabbt försöker sälja ut de farliga produkterna i stället för att varna allmänheten. Särskilt om man jämför med förhållandena i USA synes svenska företag inte alltid reagera på ett tillfredsställande sätt. En förklaring till detta kan vara det mycket omfattande produktansvar med åtföljande skadeståndsskyldighet som gör att företag i USA förefaller uppträda med stor öppenhet gentemot myndigheterna.

Vissa branscher, bl.a. sport- och leksaksbranschen, har i dag stor erfarenhet av vilka säkerhetskrav som ställs och vilka möjligheter konsumentverket har att ingripa. Man ser därför ofta självmant till att villkoren fylls. Uppdragsprovningar, genomgång av importsortimentet och ett bättre urval vid inköp på de stora mässorna börjar ge effekt inom den seriösa delen av dessa branscher.

Trafiksäkerhetsverket anför att större resurser inom området självfallet skulle kunna leda till en intensivare bevakning av produkter, som kommer ut på marknaden. De fall som fått särskild uppmärksamhet i massmedia är de, där det är svårt eller omöjligt att hitta eventuella fel. I dessa fall kan man inte ingripa på något effektivt sätt. Bilindustrin har självfallet överlägsna tekniska resurser (konstruktionsdata, utrustning och personal) jämfört med myndigheterna.

Kemikalieinspektionen pekar på att bekämpningsmedel får importeras, saluhållas, överlåtas eller användas endast så länge tillverkaren har medlet registrerat hos kemikalieinspektionen. Registreringen kan upphöra på begäran av tillverkaren efter överenskommelse eller efter ensidigt beslut av inspektionen. I det första fallet gäller att ett helt kalenderår måste förflyta mellan begäran och avregistreringen. Avsikten med den regeln är att detaljhandel och användare skall få tid på sig att göra slut på medlet.

Ett ensidigt beslut från myndigheten om avregistrering kan sättas i kraft på kortare tid om det behövs av hälso- eller miljöskäl. I sådana fall är en frivillig medverkan från tillverkarens sida nödvändig, om detaljhandeln och användaren skall hållas skadelösa. Ett återkallelseinstitut skulle vara ett värdefullt styrmedel i sådana fall. Det skulle säkert också kunna ha betydelse när bekämpningsmedel avregistreras frivilligt. Det kan förekomma att tillverkare producerar och säljer ganska stora mängder till dess registreringen går ut.

Slutligen vill inspektionen framhålla att ett återkallelseinstitut kan bidra till att hälso- eller miljöfarliga produkter inte hamnar bland hushållsavfallet då de inte får användas för det ändamål de har köpts in för.

Underbilaga

Frågelista

1. Har ni under senare år tid handlagt frågor om återkallelse och/eller distributionsförbud (något enstaka fall eller flera fall)?

2. Kan ni ge oss något eller några belysande exempel på inträffade produktsäkerhetsfall? Lämna gärna en kort beskrivning av situationen och hur den löstes. Om ni av sekretesskäl är förhindrade att lämna uppgift om företagets namn etc. kan dessa uteslutas.

3. Hur är enligt er uppfattning i allmänhet företagens attityder till att företa säkerhetsåtgärder i risksituationer?

4. Hur har samarbetet med berörda företag i allmänhet förlöpt? Har det rått enighet eller delade meningar om behovet av åtgärder, vilket slags åtgärd situationen egentligen krävde, utformningen eller genomförandet av åtgärderna m.m.?

5. Myndigheterna har i allmänhet författningsstöd för beslut om att stoppa ytterligare distribution av riskabla produkter, men saknar sådant vad gäller återkallelseåtgärder. Innebär detta några speciella problem?

Skulle direkta lagbestämmelser som reglerade förutsättningarna och formerna för återkallelse underlätta situationen?

6. Ange gärna ytterligare synpunkter, som berör handläggningen av återkallelsefrågor m.m.

Tillfrågade myndigheter

Arbetarskyddsstyrelsen
Kemikalieinspektionen
Konsumentverket
Sjöfartsverket
Socialstyrelsens läkemedelsavdelning
Statens energiverk
Statens livsmedelsverk
Statens provningsanstalt
SEMKO Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten AB
Trafiksäkerhetsverket

Bilaga 4

Handlingsmodell för säkerhetsåtgärder

av civilekonom Iréne Karlin

Innehåll

1 **Bakgrund och syfte** 343

2 **Mål för säkerhetsåtgärder** 344

3 **Produktflöde** 345

4 **Modellförutsättningar** 346

5 **Modell** 347

1 Bakgrund och syfte

Företag, som plötsligt får veta att en av deras produkter kan vara farlig för enskilda konsumenter och därför behöver göra något för att minska eller eliminera denna fara, har i de flesta fall inte tidigare erfarenheter av sådana situationer. Eftersom företaget ofta måste handla snabbt och dess företrädare dessutom kanske är ovana vid och pressade av massmedias och intressenters frågor, finns det risk för att deras agerande blir förhastat och mindre genomtänkt. Vissa väsentliga faktorer kan glömmas bort i första skedet, vilket kan göra säkerhetsåtgärderna mindre effektiva och/eller onödigt dyra.

Vid intervjuer med svenska tillverknings-, partihandels- och detaljhandelsföretag spridda över hela landet, inom samtliga konsumentvarubranscher och i alla företagsstorlekar (se bilaga 2) har det framkommit ett behov av handledningar för säkerhetsåtgärder.

Med säkerhetsåtgärder menas då alla aktiviteter som företag behöver vidta för att minska de risker för enskilda konsumenter som kan orsakas av potentiellt farliga produkter, dvs. allt från information om en produkts farlighet till fysiskt återtagande av produkten från framförvarande företagsled och/eller konsumentledet.

Syftet med den här presenterade skissen till handledning för produktsäkerhetsåtgärder är att den skall utgöra underlag för diskussion och, om förslagen därvid befinns välgrundade, kunna läggas till grund för handlingsmodeller som utarbetas branschvis inom näringslivet i samråd med vederbörande tillsynsmyndigheter.

2 Mål för säkerhetsåtgärder

Målet för en säkerhetsåtgärd måste vara att beträffande

I produkter som nått ut till konsumentledet

a) informera så många berörda konsumenter som möjligt om faran med produkten, så att skada på person och egendom undviks.
b) eliminera risken med produkten på ett för konsumenten så enkelt sätt som möjligt.

II produkter som ej nått ut till konsumenter

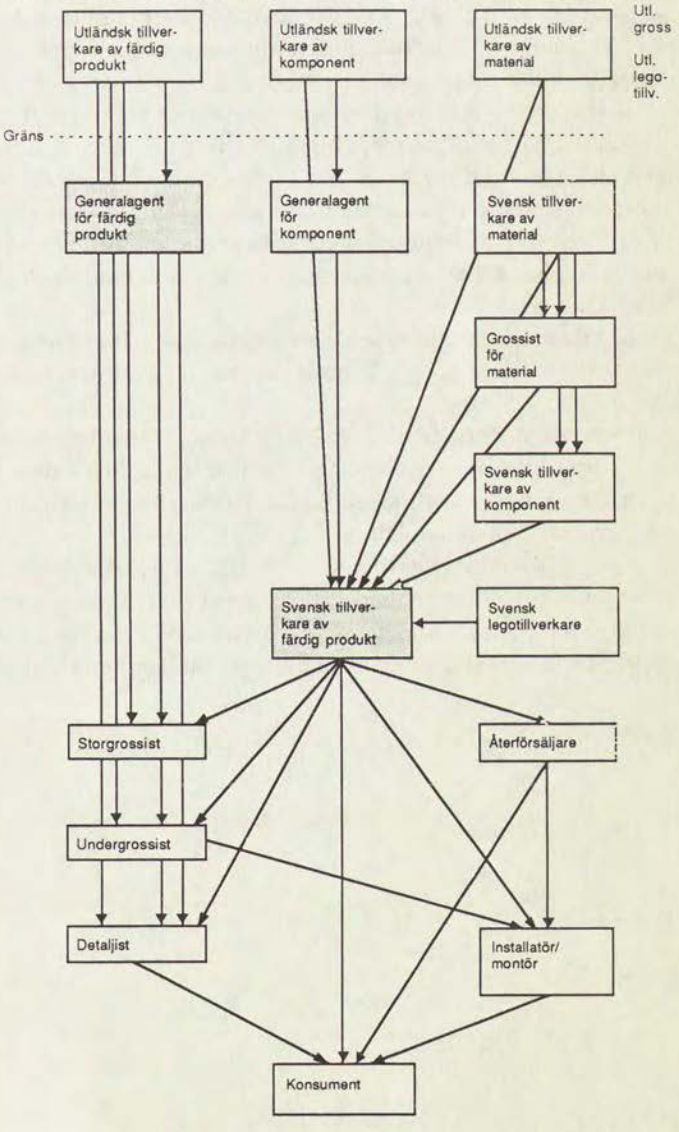
a) se till att produkterna inte lämnar handelsledet och på så vis aldrig når ut till enskilda konsumenter, så länge ej orsaken till farligheten undanröjts.

3 Produktflöde

Det finns inte endast en väg utan många olika som en produkt och dess delar kan ha gått, innan produkten når fram till den slutliga konsumenten. Ett för slutprodukten farligt fel kan således ha uppkommit i många alternativa källor. Flödet av material och komponenter fram till färdig produkt och dennas väg fram till konsument visas i figuren.

I schemat har, beträffande företag utanför vårt lands gränser, endast tagits med tillverkare av material, komponenter och färdiga produkter. Det finns givetvis också utländska grossister och legotillverkare som kan leverera produkter till svenska företag, men vägarna för dessas produkter har inte ritats in.

FLÖDESSCHEMA FÖR KONSUMENTPRODUKTER, KOMPONENTER OCH MATERIAL



4 Modellförutsättningar

A En produkt har bedömts vara farlig för enskilda konsumenter. Produkten kan vara antingen svensktillverkad eller importerad. I huvudsak överensstämmer de olika handlingsmomenten i båda alternativen. I den mån de skiljer sig anges detta i modellen.

B Huvudansvaret för att en säkerhetsåtgärd kommer till stånd antas i exemplen, såsom oftast torde bli fallet, i fråga om svensktillverkade produkter ligga hos tillverkaren och i fråga om utomlands tillverkade produkter hos den svenska generalagenten eller annan importör.

C Varje företagarled genomför, på uppmaning av den som har huvudansvaret, den del av återkallelseaktiviteten som lämpligen genomförs i respektive led.

D Vilka som slutligen, helt eller delvis, skall bära kostnaden för återkallelseaktiviteten beror på branschvisa avtal eller överenskommelser i det enskilda fallet.

Vissa bagatellartade kostnader bör konsumenten bära, om dessa inte står i proportion till vad företagets kostnad skulle bli för att ersätta dessa.

E Konsumenter och samtliga företagsled bör alltid informeras om riskerna med en potentiellt farlig produkt.

F Vilka säkerhetsåtgärder som i övrigt väljs, liksom om dessa skall utsträckas till konsumentledet, beror på skaderiskens art, frekvens och möjlig effektivitet i förhållande till kostnad. Vid risk för allvarlig skada och/eller många skador måste aktiviteten alltid omfatta konsumentledet.

5 Modell

Svensktillverkad produkt

Aktivitetsansvarig: svensk sluttillverkare

Importerad produkt

Aktivitetsansvarig: svensk generalagent eller annan importör

Orsak till farlighet: materialfel, fel i köpt komponent, fabrikationsfel hos legotillverkare, konstruktionsfel, fabrikationsfel eller instruktionsfel.

Felet ligger hos:
svensk eller utländsk tillverkare av material eller komponenter, svensk legotillverkare eller svensk sluttillverkare

Felet ligger hos:
utländsk sluttillverkare eller dennes bakomvarande led

Åtgärder

1 A. Om orsaken till produktens farlighet ligger hos material-, komponent- eller legotillverkare - kontakta denne för att få veta

Kontakta den utländska tillverkaren för att få veta
— namn och adress på ev. andra importörer av produkten till Sverige

— under vilken tid felet begåtts
— hur man med hjälp av ev. märkning eller andra kännetecken kan identifiera farliga produktexemplar eller partier
— vad felet beror på
— vad felet består i, dvs. vad som är farligt
— hur farligt det kan vara
— hur man undviker fara
— vad man bör göra om något händer

samt
— stoppa leveranser av farligt material resp. komponent eller legotillverkad produktdel
— stoppa tillverkningen av farligt material resp. komponent eller legotillverkad produktdel

samt
— stoppa importleveranser
— informera ev. övriga svenska importörer av produkten
— diskutera med ev. övriga importörer möjligheten till gemensamma åtgärder

Svensktillverkad produkt

— stoppa egen sluttillverkning med farligt material resp. farliga komponentpartier
— undersök hur man med hjälp av ev. märkning eller andra kännetecken kan identifiera farliga produktexemplar eller partier.

1 B Om orsaken till produktens farlighet ligger hos det egna företaget, undersök

— under vilken tid felet begåtts
— hur man med hjälp av ev. märkning eller andra kännetecken kan identifiera farliga produktexemplar eller partier
— vad felet beror på
— vad felet består i, dvs. vad som är farligt
— hur farligt det kan vara
— hur man undviker fara
— vad man bör göra om något händer

samt

— stoppa tillverkningen av den farliga konsumentprodukten.

Importerad produkt

— undersök om det finns någon märkning som gör att man kan avgöra vem som importerat ett visst produktexemplar som nått konsumentledet.

2. Stoppa egna leveranser av farliga produktpartier.
3. Stoppa egna säljare.
4. Gör en beskrivning av den farliga produkten, med foto eller ritning, som tydligt visar

— hur och var produkten är märkt
— ev. annat kännetecken
— vad som är farligt
— varför det är farligt
— vad som kan hända
— hur farligheten ev. kan elimineras
— vad man ska göra för att minimera skadan om olyckan är framme.

5. Kontakta ev. berörd myndighet eller riksprovplats (SEMKO, livsmedelsverket, konsumentverket etc.).
6. Undersök vilka som köpt produkten av företaget.
7. Informera framförvarande led och skicka över den gjorda beskrivningen så snart den är klar.
8. Be företagen i framförvarande led att göra en lista på de kunder som köpt produkten av dem och, om det är flera led, be dem att se till att alla framförvarande led fram t.o.m. detaljist gör motsvarande lista. Kopia på listorna skall sändas till det aktivitetsansvariga företaget.
9. Säg till alla återförsäljare att stoppa sina leveranser.

10. Informationsbladet (p. 4) som beskriver den farliga produkten sänds till alla som finns på samtliga listor.
11. Gå igenom eget lager, sortera ut potentiellt farliga produkter för ev. analys och oskadliggör dem.
12. Märk ofarliga produktexemplar på ett sådant sätt, att dessa vid senare leverans inte kan förväxlas med de potentiellt farliga produkterna.
13. Se till att framförvarande leds lager blir genomgångna och att de utsorterade potentiellt farliga produkterna oskadliggörs.
14. Under den tid som spårning av de farliga produkterna till återförsäljare och konsumenter samt genomgång av lager pågår kan företaget analysera själva farligheten och besluta om lämplig åtgärd som skall vidtas beträffande produkten enligt exempel som anges i det följande. Om orsaken til farligheten ligger i bakomvarande led, bör val av aktivitet och ersättning för kostnaden för aktivitetens genomförande diskuteras med detta led. När omfattningen av säkerhetsåtgärden är bestämd måste information gå ut till framförvarande företagsled och konsumenter om vad dessa förväntas göra.
15. Informera konsumenterna med målet att i största möjliga utsträckning nå de konsumenter som kan tänkas ha den farliga produkten men inga andra. Innehållet i den gjorda beskrivningen skall komma konsumenterna till del.
a) Om konsumenterna är kända sänds informationsbladet (p. 4) direkt till dessa. Samtidigt lämnas information om vad man vill att konsumenten skall göra eller när och var sådan information kan ges.
b) Om konsumenterna inte är kända får allmänna kommunikationsmedel som tidningar (pressmeddelande och annons), TV, radio och/eller i lämpliga fall direktreklam och skyltar i butik användas både för att informera om farligheten och om vad man vill att konsumenten skall göra.
16. Välj ett för konsumenterna bekvämt förfarande i förhållande till produktens typ, storlek, kostnad och fel. När företaget väl sett till att konsumenterna är effektivt och sakligt informerade om farligheten får vid val av åtgärd en avvägning göras mellan konsumentens bekvämlighet och kostnad och kostnaden för företaget, under förutsättning att konsumentens säkerhet inte äventyras.
17. Om det räcker med enbart information kan, när kundföretag och konsumenter informeras om den sålda produktens farlighet, osålda produkter i alla led kompletteras med instruktioner och sedan säljas.
18. Om produkten skall repareras måste beslut fattas om reparationen skall göras av

- egen personal hos tillverkningsföretaget
- återförsäljarnas personal hos återförsäljarna
- detaljistens personal hos denne
- egen personal hos återförsäljarna

Om produkten skall repareras måste den utländska tillverkaren eller i förekommande fall svensk tillsynsmyndighet, som kan konstruktionen, besluta om hur reparationen skall göras. (Risk finns annars för att en reparation som undanröjer den nuvarande farligheten kan medföra en annan farlighet.) Beslut måste också fattas

- egen personal hos konsumenter
- installatör/montör/entreprenör hos konsumenter
- konsumenten själv
- ev. annan lämplig reparatör och plats.

om var och av vem reparationen skall göras, t.ex. av

- utländska tillverkningsföretagets personal hos tillverkaren
- utländska tillverkningsföretagets personal hos generalagent/importör
- utländska tillverkningsföretagets personal hos grossist
- utländska tillverkningsföretagets personal hos konsument
- grossisten hos denne
- detaljisten hos denne
- installatör/montör/entreprenör hos konsumenten
- konsumenten själv
- ev. annan lämplig reparatör och/eller på annan plats.

Om produkten skall repareras i något led bakom detaljisten, bör konsumenten få välja om han/hon vill skicka produkten direkt till detta led eller lämna den till detaljisten för vidare befordran.

Om de produkter som skall repareras finns ute hos konsumenter och skall repareras på plats måste tidpunkten för installatör/montör/entreprenörs besök i hemmet anpassas efter konsumentens tider.

Om produkten kan repareras av konsumenten, bör han/hon kunna välja, om han/hon vill vända sig till detaljist eller till bakomvarande led för att få utbytesdetalj och reparationsbeskrivning.

19. Om den farliga produkten skall bytas mot en ofarlig sådan, bör konsumenten få välja, om han/hon vill göra detta byte hos detaljist eller hos bakomvarande led.

20. Om det inte är tillräckligt med varningsinformation och produkten ej kan repareras samt ingen ofarlig produkt finns att tillgå inom rimlig tid, skall konsumenten ersättas med pengar.

Relativt ny produkt skall konsumenten återlämna till detaljisten, som betalar tillbaka hela köpeskillingen till kunden. Konsument, som inte bor i närheten av den detaljist där han köpt den farliga produkten, skall i stället kunna sända produkten direkt till det aktivitetsansvariga företaget eller lämna den till annan detaljist som har den i sitt sortiment och i båda fallen få tillbaka hela köpeskillingen.

Gamla produkter bör som regel sändas direkt till det aktivitetsansvariga företaget. Det är inte nödvändigt att hela produkten sänds, utan det räcker att den farliga komponenten eller, om inte det är möjligt eller lämpligt, annan vital del, som gör att produkten inte går att använda, skickas tillbaka. Det aktivitetsansvariga företaget ersätter här konsumenten med återanskaffningsvärdet för produkten, om särskilda skäl föreligger efter avdrag för begagnandet.

21. För tunga och skrymmande produkter som konsumenten har svårt att

själv transportera till detaljist eller sända till det aktivitetsansvariga företaget, bör transport ordnas.

22. Var uppmärksam på att det finns en efterfrågan även på farliga produkter och se därför till att återkallade produkter inte åter når ut till svenska konsumenter via andra kanaler. Det aktivitetsansvariga företaget avgör i vilket led farliga produkter skall oskadliggöras.

23. Det ekonomiska ansvaret för säkerhetsåtgärder regleras mellan deltagande företag, om möjligt på grundval av branschvisa överenskommelser. I annat fall krävs särskilda förhandlingar.

24. Gör efter viss tid, med utgångspunkt från resultaten, en bedömning av hur länge aktiviteten bör pågå och avsluta aktiviteten när det inte längre är meningsfullt att fortsätta.

25. Dokumentera vidtagna säkerhetsåtgärder.

Statens offentliga utredningar 1987

Kronologisk förteckning

1. Otillbörlig efterbildning. Ju.
2. Dödsbolägande och samägande av jordbruksfastighet m.m. Ju.
3. Långtidsutredningen '87. Fi.
4. En ny kyrkolag m. m. Del 1. C.
5. En ny kyrkolag m. m. Del 2. C.
6. Folkstyrelsens villkor. Ju.
7. Barnets rätt. Ju.
8. Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. UD.
9. Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. Fö.
10. Indrivningslag m.m. Fi.
11. Skydd för det väntade barnet. Ju.
12. Legitimation för vissa kiropraktorer. S.
13. Översyn av rättegångsbalken 3. Ju.
14. Mordet på Olof Palme. Ju.
15. Miljöskadefond. ME.
16. Begravningslag. C.
17. Franchising. Ju.
18. Internationella familjerättsfrågor. Ju.
19. Varannan damernas. A.
20. Läkemedel och hälsa. S.
21. Äldreomsorg i utveckling. S.
22. Missbrukarna Socialtjänsten och Tvånget. S.
23. Medicinteknisk säkerhet. S.
24. Produktsäkerhetslag. Fi.

Statens offentliga utredningar 1987

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet
Otillbörlig efterbildning. [1]
Dödsboägande och samägande av jordbruksfastighet m.m. [2]
Folkstyrelsens villkor. [6]
Barnets rätt. [7]
Skydd för det väntade barnet. [11]
Översyn av rättegångsbalken 3. [13]
Mordet på Olof Palme. [14]
Franchising. [17]
Internationella familjerättsfrågor. [18]

Utrikesdepartementet
Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. [8]

Försvarsdepartementet
Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. [9]

Socialdepartementet
Legitimation för vissa kiropraktorer. [12]
Läkemedel och hälsa. [20]
Äldreomsorg i utveckling. [21]
Missbrukarna Socialtjänsten och Tvånget. [22]
Medicinteknisk säkerhet. [23]

Finansdepartementet
Långtidsutredningen '87. [3]
Indrivningslag m.m. [10]
Produktsäkerhetslag. [24]

Arbetsmarknadsdepartementet
Varannan damernas. [19]

Civildepartementet
En ny kyrkolag m. m. Del 1. [4]
En ny kyrkolag m. m. Del 2. [5]
Begravningslag. [16]

Miljö- och Energidepartementet
Miljöskadefond. [15]

KUNGL. BIBL.
1987 -10- 16
STOCKHOLM

ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10016-9
ISSN 0375-250X