

Erhvervsministeriet
Att.: Område 2 – internationale forhold
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

Den 29. oktober 2020

Høringssvar til Kommissionens udkast til revideret ”Blue Guide” for implementering af EU-produktregler.

Dansk Erhverv takker for muligheden for at kommentere ovennævnte høring og har nedenstående bemærkninger til Kommissionens udkast til revideret ”Blue Guide” for implementering af EU-produktregler, som vi håber, at Erhvervsministeriet vil tage med i sit høringssvar til Kommissionen.

Generelle bemærkninger

Dansk Erhverv vil indledningsvist bemærke, at udkastet til vejledningen i sin nuværende form er af meget begrænset nytteværdi, og er præget af, at den sjældent tager konkret stilling til, hvilken erhvervsdrivende¹ (fabrikant, importør, distributør mv.), der bærer ansvaret for overholdelse af reguleringen i henhold til den nye lovgivningsramme og dermed går den heller ikke nærmere ind i, hvilke konkrete pligter, der hører til de enkelte roller i leverandørkæderne. Dette bør koordineres med den harmoniserede materielle produktsikkerhedslovgivning og det igangværende arbejde med vejledninger til markedsovervågningsforordningen, herunder særligt artikel 4, således at dokumentet bliver sammenhængende og meningsfuldt.

Den manglende konkrete stillingtagen medfører bl.a., at vejledningens centrale afsnit om hvilken erhvervsdrivende, der gør produktet tilgængeligt på markedet, og bringer det i omsætning, er svært at forholde sig til og indrette sig efter. Vi frygter i den forbindelse også, at vejledningen samtidig gør det endnu vanskeligere for markedsovervågningsmyndighederne at håndhæve lovgivningen overfor de enkelte aktører.

En mere konkret og udførlig vejledning er bl.a. nødvendig for, at der kan opnås en ordentlig og udførlig forståelse af, hvem der har ansvaret, når produkter fra tredjelande markedsføres overfor europæiske virksomheder og forbrugere. Dette kunne både være, når en markedsføring målrettes europæiske virksomheder med henblik på disses videresalg indenfor EU og onlinemarkedspladsers markedsføring af produkter målrettet europæiske forbrugere.

Det ville i den forbindelse være meget nyttigt, hvis Kommissionen kunne komme med helt konkrete eksempler på, hvornår den ene eller anden aktør har gjort et produkt tilgængeligt eller bragt det i omsætning. Dette bør ske efter en nærmere konkret gennemgang af det eksisterende marked, leveringskæder og forbrugernes forskellige købsmuligheder.

¹ Jf. artikel 4 i markedsovervågningsforordningen.

Et spørgsmål der i den forbindelse også henstår ubesvaret er, hvordan og på hvilke betingelser produkter, som forbrugere gennem online markedspladser, har købt af sælgere i tredjelande lovligt kan “videre-omsættes” i EU.

Dansk Erhverv opfordrer derfor Erhvervsministeriet til at arbejde sammen med Kommissionen om at gøre vejledningen langt mere anvendelig, bl.a. gennem konkrete eksempler.

Dansk Erhverv mener, at det er helt afgørende for både fair konkurrence og forbrugersikkerhed, at onlinemarkedspladserne får det *samme* ansvar som traditionelle importører, og ikke et andet og mere lempeligt ansvar med færre forudgående pligter, når det gælder produkter fra tredjelande, der skal ende hos europæiske forbrugere. De europæiske onlinemarkedspladser er den digitale indgang til, at de europæiske forbrugere får produkterne fysisk i hænderne ligesom de traditionelle importører er det gennem fysisk import.

Det bør således ikke være afgørende for ansvaret eller forbrugersikkerheden om produkterne;

- 1) bliver bestilt på en europæisk online markedsplads, og derefter ankommer til forbrugerne gennem selvstændige pakker sendt fra et tredjeland eller fra et europæisk fulfilment center, eller
- 2) bliver bestilt på en sædvanlig europæisk e-handelsside, og derefter ankommer til forbrugeren efter at være sejlet fra et tredjeland i en container bestilt af en europæisk importør

Det strider mod forudsætningerne bag al europæisk produktsikkerhedslovgivning (og i øvrigt også reglerne om “konsumtion” indenfor EU), hvis det er muligt at sætte varer fra tredjelande til salg på online markedspladser, der retter sig mod europæiske forbrugere uden der er en aktør i EU, der har et forudgående ansvar og er ansvarlig for at bringe produktet lovligt i omsætning.

Onlinemarkedspladsernes ansvar bør derfor også af disse grunde svare til det ansvar sædvanlige importører af varer til salg til EU-forbrugere er pålagt efter produktsikkerhedslovgivningen og EU-lovgivningen i øvrigt.

I den forbindelse forekommer det oplagt, at det er onlinemarkedspladsen, der skal betragtes, som den der har bragt varerne i omsætning og gjort dem tilgængelige for forbrugerne. Hvis de ikke får samme ansvar som en importør, hvis en anden ikke har påtaget sig importøransvaret, vil konkurrencen blive forvredet og forbrugersikkerheden bragt i fare ligesom det ses umuligt at kunne opretholde beskyttelse af enerettigheder indenfor EU.

Forbrugeren ville slet ikke have haft adgang til at købe det pågældende produkt, hvis det ikke var for onlinemarkedspladsen. Ligesom en forbruger heller ikke kunne købe et produkt fra et tredjeland - hverken i en fysisk eller online butik i EU, uden at en europæisk virksomhed først har påtaget sig importøransvaret.

I den forbindelse er det også helt afgørende, at der på EU-niveau sættes et langt større fokus på sammenhængen mellem produktsikkerhedslovgivningen og produktansvarslovgivningen.

Specifikke bemærkninger

Strukturen i "Blue Guide" for implementering af EU-produktregler

Dansk Erhverv finder, at strukturen i udkastet til en revideret "Blue Guide" er et gennemgående problem. Vejledningen formår ikke at integrere situationen med salg online og via onlinemarkedspladser i tilstrækkelig grad. Vi så gerne, at de forskellige leveringskæder og de veje, som produkterne i realiteten kommer frem til de europæiske slutbrugere, i højere grad blev tydeliggjort og integreret i de forskellige beskrivelser af definitionerne.

F.eks. burde online-handel være en naturlig del af de beskrivelser af "Making available on the market" og "Placing on the Market" (afsnit 2.2. og 2.3). De to afsnit er skrevet, som om man stadig var i en analog verden, hvor der ikke var online salg eller det var en unik undtagelse. Stort set alle erhvervsdrivende er i dag enten 100 % online eller både offline og online. Det giver derfor ikke mening, at man har et særligt afsnit om online salg (og endda kun under "Placing on the Market").

Det kunne se ud som om Kommissionen forsøger at undgå at omstrukturere vejledningen, og i den forbindelse håber vi, at Erhvervsministeriet vil opfordre Kommissionen til at sikre, at vejledningen bringes i overensstemmelse med den markedsmæssige virkelighed, der findes her i 2020 og at man i forbindelse med arbejdet genbesøger de grundlæggende principper bag produktsikkerhedslovgivningen med henblik på at lukke de huller, som er opstået i beskyttelsen af de værdier, som lovgivningen har til hensigt at beskytte.

Vejledningens beskrivelse af implementering af markedsovervågningsforordningen

Det bemærkes, at vejledningen i meget stort omfang i højere grad er et afskrift af markedsovervågningsforordningens bestemmelser end en egentlig vejledning.

På side 123 i vejledningen anføres under afsnit 7.3.1., "National Infrastructures", at markedsovervågningsforordningen indeholder en række minimumbeføjelser bl.a. i forhold til myndighedernes håndhævelses- og undersøgelsesbeføjelser. Vejledningen indeholder imidlertid næsten ingen beskrivelse af, hvordan de nationale beføjelsesrammer kan udfyldes.

I den forbindelse kunne det konkret være en mulighed, at Erhvervsministeriet arbejder sammen med Kommissionen om at give eksempler i form af den implementering af markedsovervågningsforordningen, som er sket ved den nye danske lov om produkter og markedsovervågning.

Vi mener, at det er vigtigt, at der skabes en tæt sammenhæng mellem "Blue Guide" og EU-Kommissionens kommende vejledning på artikel 4 i markedsovervågningsforordningen, så der ikke opstår tvetydigheder eller modsigelser vejledningerne imellem. I den forbindelse må det også gentages, at Kommissionen bør genbesøge indholdet og rollefordelingen i den harmoniserede produktspecifikke lovgivning med henblik på at sikre, at der heller ikke i forhold til denne del opstår fortolkningstvivel.

Ad afsnit 2.3 og 2.4: Gøre produktet tilgængeligt på markedet samt bringe i omsætning

Man kan ikke af vejledningen udlede, hvorvidt det anførte i afsnit 2.3., ”Placing on the Market” udelukkende vedrører fysisk handel eller også omhandler fjernsalg (e-handel), idet der i afsnittet er en separat overskrift med titlen, ”Placing on the market in case of online sales”.

På side 25 i vejledningen anføres følgende:

*“Products offered for sale online or through other means of distance sales **are considered to be made available** on the market if the offer is targeted at end users in the Union. An offer for sale shall be considered to be targeted at end users in the Union if the relevant economic operator directs, by any means, its activities to a Member State. Products offered for sale via online interfaces operated by or on behalf of economic operators based in the EU and giving access to those economic operators’ products are considered to have been placed on the Union market, regardless of who places them on the market (the manufacturer or the importer).*”

Ovenstående citat synes for det første at anvende en anden ordlyd end forordningens fastsatte, idet forordningen i artikel 6 første passus anvender ordlyden ”... distance sales *shall be deemed to be made available on the market*”, mens vejledningen – som det fremgår af ovenstående citat – anvender ordlyden ”... distance sales *are considered to be made available on the market*.”

For det andet bidrager det til forvirringen om, hvilken aktør der har bragt et produkt i omsætning og dermed også har det deraf følgende ansvar.

På side 26 i vejledningen anføres følgende:

“The actual timing of the placing on the market of these products may take place before or after the offer for sale online is first made and may differ for each individual product sold via the offer. e.g.:

- *The EU manufacturer or importer has already placed them on the market before they were offered for sale online.*
- *Some products offered online are stored by fulfilment service providers located in the EU to guarantee their swift delivery to EU consumers. Accordingly, products stored by such fulfilment service providers are considered to have been supplied for distribution, consumption or use on the EU market and thus placed on the EU market. When an online operator uses a fulfilment service provider in this manner, by shipping the products to the fulfilment house in the EU the products are in the distribution phase of the supply chain².*
- *Some products are shipped from outside the EU directly to the end-user in the EU. These are placed on the market once a specific product already manufactured is offered for distribution, consumption or use on the Union market.”*

Produktet er – som anført i vejledningens side 25 - gjort tilgængelig for markedet, når den erhvervsdrivende målretter sig slutbrugere i EU. Sammenholdt med - det af vejledningen anførte på side 26, er

2 Indeholder følgende fodnote: “This explanation does not attempt to deal with the question of intermediary liability and the term 'online operator' used in this context may not cover such intermediaries.”

produkter solgt via markedspladser eller platforme - eksempelvis Wish.com – altså både gjort tilgængelig på markedet og bragt i omsætning på dette tidspunkt, idet disse erhvervsdrivendes produkttilbud målretter sig slutbrugere i EU, jf. artikel 6 i markedsovervågningsforordningen.

Dette muliggør naturligvis, at de europæiske markedsovervågningsmyndigheder kan håndhæve overfor disse online markedspladser uanset, hvor de befinder sig, og uanset om de har en rolle efter produktsikkerhedslovgivningen. I praksis vil dette alene effektivt kunne ske via blokering af onlinegrænsefladen.

Men samtidig viser det også, at man ved ikke at ansvarliggøre disse online markedspladser på linje med importørerne, bryder med det grundlæggende princip, som har været herskende i EU's produktsikkerheds- og produktansvarslovgivning i årtier; at ingen produkter skal kunne bringes i omsætning i EU uden, at (mindst) en EU-aktør er ansvarlig for omsætningen og sikkerheden af produktet.

I forhold til vejledningens beskrivelse af aktiviteter på fulfillment-centrene savnes en klar stillingtagen til, hvilken rolle disse centre indtager, herunder om produkter fra tredjelande, der ikke endnu er solgt til europæiske forbrugere, overhovedet kan befinde sig på disse centre uden at en EU-importør har importeret dem. Det er afgørende, at dette spørgsmål afklares, da det må anses for ulovligt og som minimum omgåelse, hvis produkter fra tredjelande under disse betingelser kan befinde sig på europæiske erhvervsdrivendes adresser uden at disse produkter er erhvervsmæssigt importeret af en erhvervsdrivende og uden at nogen i den forbindelse har påtaget sig importøransvaret. Dansk Erhverv skal derfor opfordre Erhvervsministeriet til at søge dette afklaret med Kommissionen, således at svaret kan indgå som en del af denne vejledning.

Dansk Erhverv står naturligvis til rådighed for en uddybelse af ovenstående.

Med venlig hilsen

Betina Schiønning
Chefkonsulent