

Sikkerhedsstyrelsen

Att.:

Mai Fersløv Andersen (maiand@em.dk)

Sebastian Jong Woo Friis Gråbæk (sg@sik.dk)

Den 17. april 2023

Høring om Evaluering af Produktloven

Dansk Erhverv skal herved fremkomme med vores bemærkninger i forbindelse med evalueringen af Produktloven.

Indledning

Indledningsvist vil vi bemærke, at det er Dansk Erhvervs holdning, at markedsovervågning og sanktionering på produktområdet skal bygge på grundlæggende principper som *risikobaseret*, *virksomhedsbaseret* og *proportional*, da dette efter vores erfaring giver den bedste regelefterlevelse uden at forvride konkurrencen på markedet.

Det er imidlertid Dansk Erhvervs oplevelse ud fra indsigt i konkrete sager og drøftelser med Sikkerhedsstyrelsen efter lovens ikrafttræden, at den nuværende anvendelse og administration af produktloven i praksis har vist sig at føre til uheldige og uproportionale reaktioner og sanktioner mod danske virksomheder, som heller ikke ses at understøtte styrelsens eget ønsket om at skabe mest muligt regel efterlevelse på området.

Vi har identificeret en række konkrete udfordringer med den praktiske anvendelse af produktloven, som bør danne grundlag for en ændring af loven, og forsøgt at give input til, hvad der nærmere bør ændres.

Dansk Erhverv bemærker, at det evalueringsdokument, som er sendt ud som baggrund for høringen synes at være forældet, idet der f.eks. henvises til igangværende forhandlinger og kommende forhandlinger i september 2022, ligesom antallet af politianmeldelser også må antages at være højere end angivet i dokumentet.

Nedenstående bemærkninger fra Dansk Erhverv har inddraget forhold, som er blevet os bekendt efter efteråret 2022 og vi har således ikke ladet os begrænse af indholdet af det medsendte dokument.

Produktloven har vist sig ineffektiv i forhold til indgreb overfor onlinemarkedspladser og udenlandske sælgere og webshops

Som Sikkerhedsstyrelsen selv beskriver, og som de sikkert vil kunne uddybe, har det ikke været muligt at blokere og sanktionere udenlandske onlinemarkedspladser og udenlandske webshops i det omfang, som en samlet følgegruppe forud for tilblivelsen af produktloven ellers havde ønsket.

Ønsket med produktloven, om at forsøge at bidrage til en ligestilling af konkurrencen mellem danske virksomheder og udenlandske onlinemarkedspladsers formidling og udenlandske sælgere og webshops salg af ulovlige produkter, var en af forudsætningerne for, at erhvervet støttede op om en markant forhøjelse af sanktionsniveauet.

Da det imidlertid ikke har vist sig muligt at sanktionere disse typer virksomheder, har hævelsen af sanktionsniveauet haft den stik modsatte effekt. Danske virksomheder bliver nu mødt med store bødekra-
v- endda uden at der sker en egentlig stillingtagen til, om den overtrædelse der er sket, har medført en egentlig risiko (vi har uddybet denne del nedenfor), mens onlinemarkedspladserne og de udenland-
ske sælgere og webshops fortsat kan operere uden konsekvens – også selvom deres adfærd og forret-
ningsmetoder ofte bidrager til meget stor risiko for danske forbrugere.

Vi bakker naturligvis op om Sikkerhedsstyrelsens ønske om at ændre på blokeringsbestemmelserne, således at disse imødegår de udfordringer, som styrelsen har mødt i forbindelse med de sager, som har været forsøgt gennemført mod onlinemarkedspladser. Men vi opfordrer til, at man er ydmyg i forhold til forventningerne til effekten af sådanne tiltag – også set i lyset af den nylige vedtagelse af Digital Ser-
vices Act, som kan komplicere mulighederne. I den forbindelse ser Dansk Erhverv et stort behov for, at der på tværs af de danske ministerressorts arbejdes på at skabe hjemmel til, at medlemsstaterne kan lukke for formidlingen af produkter fra sælgere i 3. lande, uden at en erhvervsdrivende i EU påtager sig ansvaret for lovligheden af produkterne.

Produktloven fører til for mange politianmeldelser, hvor vejledning og indskærpelser ville have været en proportional reaktion

Ifølge oplysninger fra Sikkerhedsstyrelsen har styrelsen efter produktloven pligt til at politianmelde alle konstaterede overtrædelser af produktloven. Det betyder, at den tidligere fornuftige praksis om, at virksomheder i førstegangstilfælde eller ved mindre overtrædelser, blev mødt med en vejledning om deres pligter og evt. en indskærpelse eller en advarsel om, at yderligere overtrædelser ville føre til en politianmeldelse, helt er ophørt.

På den baggrund bliver der i dag udsendt bødeforlæg på 50.000 kr. allerede i førstegangstilfælde og for selv små mærkningsfejl eller dokumentationsfejl eller -mangler.

Dansk Erhverv erindrer ikke, at produktloven havde til hensigt at gøre op med almindelige principper for proportional forvaltningsudøvelse eller for den sags skyld styrelsens eget ønske om en virksomhedsbaseret markedsovervågning.

Derfor er det vores ønske, at det ved en kommende lovændring præciseres, at der i førstegangstilfælde og ved mindre overtrædelser skal ske vejledning og opfølgning overfor virksomheden medmindre det samtidig konstateres, at den virksomhed, som er under kontrol, systematisk har negligeret sine pligter efter loven.

Dette synes også særligt afgørende, da Sikkerhedsstyrelsen lægger op til, at al ny lovgivning på produktområdet skal lægges ind under produktlovens håndhævelses- og sanktioneringssystem. I den for-

bindelse gør Dansk Erhverv opmærksom på, at der i de kommende år vil komme en lang række formalitetskrav, som europæiske virksomheder skal leve op til bl.a. med henblik på at løfte den grønne dagsorden.

Desværre har Sikkerhedsstyrelsen i sin evaluering af loven ikke oplyst, hvor mange af de angivne 344 overtrædelsessager, som er anmeldt til politiet, der dækker over rene dokumentforhold og hvor mange af sagerne, der dækker over tilfælde, hvor styrelsen har konstateret en egentlig risiko ved produktet.

Sikkerhedsstyrelsen og anklagemyndigheden oplyser ikke sagerne tilstrækkeligt før bødeforlæg eller domstolsbehandling

Dansk Erhverv har konstateret, at der ikke sker oplysning af sagerne om overtrædelse af produktloven på et sådant niveau, at samtlige kriterier for straffastsættelse, som fremgår af loven, kan vurderes.

Det er ikke klart for Dansk Erhverv, selvom vi har forsøgt at undersøge det ved dialog med Sikkerhedsstyrelsen, om den manglede oplysning af sagerne, beror på en u hensigtsmæssighed i selve produktloven, eller en mangelfuld forvaltningsmæssig sagsoplysning hos Sikkerhedsstyrelsen og/eller anklagemyndigheden. Dansk Erhverv har rettet særskilt henvendelse til Sikkerhedsstyrelsen herom med henblik på allerede nu at varetage virksomhedernes retssikkerhed.

Udfordringen består konkret i, at det fremgår af lovens bemærkninger¹, at straffastsættelsen skal ske på baggrund af fire nærmere kriterier:

1. Graden af tilregnelser (er der tale om uagtsomhed ((simpel/grov) eller forsæt)
2. Konsekvensen (eller den potentielle konsekvens) af overtrædelsen
3. Sandsynligheden for at den vurderede konsekvens udløses
4. Virksomhedens omsætning ved markedsføringen af produkterne

På den baggrund vil det i alle sager være nødvendigt at indhente og vurdere faktiske oplysninger med henblik på at kunne vurdere disse parametre. Dette sker imidlertid ikke. Der indhentes kun oplysninger med henblik på at vurdere, om der objektivt set er sket en overtrædelse.

Der sker således alene sagsoplysning i forbindelse med kontrolsagen, og der sker ingen yderligere indhentelse af oplysninger i forbindelse med politianmeldelse og bødeindstilling.

Endvidere ses de konkrete afhøringsrapporter, som vi har fået indsigt i, hvor politiet har kontaktet den virksomhed, der er blevet politianmeldt, heller ikke at indeholde en afhøring med henblik på at belyse ovenstående subjektive forhold i virksomheden, men alene en afklaring af, om virksomheden er enig i, at der er (objektivt set) sket en overtrædelse.

Det er muligt, at problematikken er opstået, fordi anklagemyndigheden har troet, at kriterierne er belyst før politianmeldelse og Sikkerhedsstyrelsen modsat opfatter det som en pligt for domstolene at belyse kriterierne.

¹ L 179a - 2019-20 (oversigt): Forslag til lov om produkter og markedsovervågning. / Folketinget (ft.dk)

Men udfordringen er stadig, at oplysningen ikke sker og at mange sager ikke bliver afgjort ved domstolene, men derimod allerede afsluttes ved at politiet sender et bødeforlæg til virksomheden, som virksomheden vælger at betale i tillid til, at bøden er fastsat korrekt og har taget alle relevante forhold med i betragtning.

Det er altså uklart, om pligten til at indhente de nødvendige oplysninger med henblik på at foretage en vurdering af ovenstående parametre eller kriterier efter loven ligger hos Sikkerhedsstyrelsen eller Anklagemyndigheden. Men vi mener, at det bør være en forudsætning for at kunne straffe en virksomhed i overensstemmelse med loven (enten ved et vedtaget bødeforlæg eller en dom), at lovens kriterier for fastsættelse af bødens størrelse er blevet belyst.

Da de nævnte kriterier for straffastsættelsen ikke fremgår af lovens tekst, men kun af lovens bemærkninger, er det væsentligt for sikring af virksomhedernes retssikkerhed, at myndighederne sørger for at belyse forholdene. Det kan ikke forventes, at virksomhederne selv er opmærksomme på relevansen af uopfordret at oplyse faktiske forhold, der kan have betydning for vurderingen af de nævnte kriterier.

Derfor er det vores ønske, at det i forbindelse med en kommende lovændring sikres, at pligten til sagsoplysning bliver tilstrækkelig klar, og at denne placeres hos Sikkerhedsstyrelsen, der som fagmyndighed er nærmest til at kende til lovgivningen, pligter og praksis, og dermed til at kunne vurdere hvilken bødestørrelse en konkret overtrædelse kan begrunde.

Produktlovens adgang til absolut kumulation skaber tilfældighed i sanktioneringen

Allerede ved tilblivelsen af produktloven stillede en enig følgegruppe bestående af erhvervs- og forbrugerorganisationer spørgsmål til proportionaliteten og rimeligheden af anvendelsen af absolut kumulation af bøder for overtrædelse af produktloven. Det er en utraditionel sanktionsmodel, som traditionelt kun har været anvendt ganske begrænset og på områder med stor ensartethed i overtrædelserne og på områder, hvor der er en fast bødepraksis, som f.eks. færdselsloven.

Allerede fordi det er den absolutte undtagelse at anvende absolut kumulation i strafferetten, og fordi det er uklart, hvorfor man uden følgegruppens opbakning er endt med at foreslå en adgang til kumulation, bør man undersøge rimeligheden af denne del.

Dertil kommer, at den konkrete anvendelse af kumulationsadgangen i kombination med Sikkerhedsstyrelsens kontrolpraksis, efter Dansk Erhvervs opfattelse har vist sig at bidrage til en ulighed og tilfældighed i sanktioneringen af overtrædelser.

Dette beror særligt på de mange forskellige måder, man kan overtræde de mere en 50 forskellige lovgivninger, som produktloven dækker over, og at Sikkerhedsstyrelsen tilsyneladende ikke har retningslinjer for, hvor mange produkter man udtager i forbindelse med en kontrol hos en erhvervsdrivende.

Et klassisk eksempel er en dokumentkontrol, som Sikkerhedsstyrelsen med deres nye AI værktøj foretager mange af:

Eksempel 1: En virksomhed har et veletableret compliancesystem og kender deres rolle i leverandørkæden og de tilhørende pligter, og har taget en beslutning om kun at købe fra europæiske fabrikanter og importører. Men en fejl i deres compliance-system, bevirker, at en hel kategori af produkter må betragtes som ulovlige, idet de pga. fejlen bliver behæftet med en mærkningsfejl, eller kommer til at mangle dokumentation for opfyldelse af et enkelt nærmere bestemt krav i lovgivningen.

Eksempel 2: En virksomhed har slet ikke et compliance-system. De kender måske slet ikke deres rolle og ansvar som sælger af produkter, men køber alligevel produkter ind direkte fra en sælger i 3. land med henblik på at sælge disse videre til danske forbrugere. Virksomheden kan ikke forevise en overensstemmelseserklæring i forbindelse med kontrollen.

Virksomhederne i de to eksempler har lige mange produkter til salg.

I forbindelse med en dokumentkontrol kan Sikkerhedsstyrelsen vælge at kontrollere dokumentation på ét produkt eller de kan vælge at kontrollere to, tre eller fire – eller endnu flere produkter.

I begge tilfælde vil det være muligt at finde mere end et produkt hos virksomhederne, der ikke overholder lovgivningen, men vi har set eksempler på, at Sikkerhedsstyrelsen i en situation som beskrevet i eksempel 1 har kontrolleret f.eks. to produkter og i en situation som beskrevet i eksempel 2 alene har kontrolleret ét produkt.

Sikkerhedsstyrelsen sætter lighedstegn mellem antal ”overtrædelser” og antal ”produkter med tilknyttet fejl”.

Efter Sikkerhedsstyrelsens fortolkning af produktloven skal alle overtrædelser politianmeldes, og vi har set politianmeldelser, hvor der er anmeldt flere overtrædelser i situationer i eksempel 1 og kun én i eksempel 2.

Det fører så til det urimelige resultat, at virksomheden i eksempel 1 kan blive præsenteret for en bøde på 100.000 kr. mens virksomheden i eksempel 2 ”slipper” med en bøde på 50.000 kr. medmindre Sikkerhedsstyrelsen finder, at der er skærpende omstændigheder. Men under alle omstændigheder bliver resultaterne relativt set ulige – og det er problemet med kombinationen af Sikkerhedsstyrelsens snævre fokus på antal produkter = antal overtrædelser i kombination med kumulationsadgangen.

Hertil kommer, at der foretages som tidligere anført, ikke en individuel vurdering af virksomhedens forhold eller et individuelt skøn over sagen i øvrigt; det konstateres alene, om der objektivt set er sket overtrædelse samt optælling af antal overtrædelser, som er Sikkerhedsstyrelsen bekendt.

Således fører adgangen til kumulation og den nuværende indretning og anvendelse af produktloven til, at formålet om at straffe de virksomheder, der ikke har evne og vilje til at overholde lovgivningen hårdt, forspildes og det låser Sikkerhedsstyrelsen fast i forhold til bødeniveauet, der er direkte afhængigt af, hvor mange produkter den enkelte kontrollant vælger ud hos den enkelte erhvervsdrivende i stedet for at blive baseret på et konkret skøn.

På den baggrund bliver sanktioneringen automatisk, tilfældig og ugennemskuelig.

Dansk Erhverv har noteret sig, at Sikkerhedsstyrelsen oplyser, at *"Produktloven synes at have haft en positiv effekt på forenklingen og effektiviseringen af sager, der behandles i Sikkerhedsstyrelsen"*.

Dansk Erhverv bemærker heroverfor, at det er vores klare holdning, at hensynet til, at der foretages et konkret og individuelt forvaltningsretligt skøn i hver enkelt sag og hensynet til virksomhedernes retssikkerhed må veje tungere end hensynet til en forenkling og effektivisering af sagsbehandlingen hos en statslig styrelse.

Minimumsbøderne på 50.000 kr. er for høje, hvis de også skal gælde for formalitetsovertrædelser, hvor der ikke er dokumenteret en risiko ved produktet

Det må forudsættes, at formålet med produktloven er at skabe mest mulig regelefterlevelse og skærme forbrugerne mod risiko ved ulovlige og farlige produkter.

Det må i øvrigt forventes, at formålet med loven er at tilskynde Sikkerhedsstyrelsen til at bruge flest ressourcer på at finde og straffe de virksomheder, der bringer produkter på markedet, som udgør en egentlig risiko.

Mange danske virksomheder bruger mange ressourcer på at indrette compliancesystemer. Dette kan være lige fra store auditsystemer i større virksomheder til konkret indretning af indkøbspraksis med sikkerhed for, at en anden – typisk større – virksomhed i EU påtager sig ansvaret for produktets lovlighed, før produktet sælges fra den danske virksomhed. Disse ansvarlige virksomheder bør som udgangspunkt ikke automatisk straffes med minimumsbøder på 50.000 kr. ved formelle fejl, da en overtrædelse sjældent hos disse virksomheder vil resultere i en risiko ved produktet.

Naturligvis skal alle dele af produktsikkerhedslovgivningen overholdes, og der skal forelægge dokumentation herfor, men det virker uhensigtsmæssigt, hvis alle typer af virksomheder og overtrædelser straffes ens. Det fører ikke alene til undergravning af konkurrencen, men også til mistillid til kompetencerne hos myndighederne, når virksomhederne oplever, at myndighederne ikke har tilstrækkelig indsigt i området til at kunne skelne de enkelte virksomheder og de enkelte typer af overtrædelser fra hinanden på en risikoskala.

Endvidere må der stilles krav til grundigheden af Sikkerhedsstyrelsens kontroller i relation til risikovurdering, når man har udstyret styrelsen med en så vidtgående adgang til at indstille til bøder.

Det kan således ikke antages, at produktlovens formål er at indføre et automatiseret system, hvor danske erhvervsdrivende pålægges bøder på 50.000 kr. eller mere, for selv små overtrædelser, uden at Sikkerhedsstyrelsen har afklaret, om den pågældende overtrædelse har medført en reel risiko.

De reaktioner og afledte sanktioner, vi har set i forhold til formelle overtrædelser efter lovens ikrafttræden, ses således yderst sjældent at have været baseret på en egentlig risikovurdering eller en vurdering af virksomhedens generelle complianceniiveau, sådan som det ellers synes forudsat ved behandlingen af forslaget til produktloven i Folketinget.

Det er således Dansk Erhvervs opfattelse, at bødeniveauet dels skal være afhængigt af virksomhedens evne og vilje til at skabe systemer, der skaber sikkerhed for regeloverholdelse og dels den risiko, som overtrædelsen medfører.

Dette vil kræve, at Sikkerhedsstyrelsen foretager flere konkrete og individuelle vurderinger. Men det synes også rimeligt ved så høje bødeniveauer.

I relation til automatiserede afgørelser om formalitetsovertrædelser, hvor der ikke foretages yderligere undersøgelser, synes det at stride mod proportionalitets- og retssikkerhedsmæssige principper at indstille til bøder på 50.000 kr. eller mere. Langt lavere bødeniveauer bør derfor indføres for disse typer overtrædelser.

Hvilken effekt har anvendelsen af AI-værktøjet ”SAFE” på opnåelsen af produktlovens formål?

Vi er opmærksomme på, at Sikkerhedsstyrelsen har udviklet et AI værktøj til at scanne internettet for ulovlige og farlige produkter. Dansk Erhverv har bakket op om dette tiltag.

Det er imidlertid vigtigt, at brugen af dette nye værktøj ikke kommer til at erstatte de egentlige risikovurderinger, udtagning af produkter til nærmere undersøgelse samt Sikkerhedsstyrelsens initiativ om virksomhedsbaseret markedsovervågning. Endvidere er det uheldigt, hvis brugen af værktøjet udvider kontrollanternes kompetenceniveau.

AI værktøjet bør ikke hovedsageligt blive brugt til at øge antallet af dokumentkontroller og deraf følgende automatiserede sanktioner for formelle overtrædelser, hvor Sikkerhedsstyrelsen ikke undersøger den egentlige risiko ved produktet eller virksomhedens complianceniveau og forretningsmodel. Det bør primært være et redskab til at finde og sanktionere de virksomheder, der ikke har evne og vilje til at overholde lovgivningen, og en hjælp til at finde de produkter, som udgør den største risiko for danske forbrugere.

Konklusion

Som det fremgår af ovenstående, er det Dansk Erhvervs opfattelse, at der er brug for en snarlig ændring af produktloven med henblik på at fjerne de u hensigtsmæssige effekter, som indretningen af loven samt administrationen af loven har vist sig at have. Der er således behov for en lov, der i højere grad er egnet til at skabe en proportional markedsovervågning og sanktionering.

I den forbindelse er det centralt for Dansk Erhverv at påpege, at den nuværende administration af produktloven hverken ses at være i overensstemmelse med det oprindelige formål med loven eller med den type markedsovervågning, som Sikkerhedsstyrelsen i deres generelle kommunikation til de danske virksomheder tilkendegiver, at de ønsker at udføre; nemlig en risiko- og virksomhedsbaseret markedsovervågning.

En ændring bør således både ske for etablere en markedsovervågning og sanktionering, der understøtter incitamentet til at overholde lovgivningen og den lige konkurrence samt ikke mindst for at genoprette ansvarlige danske virksomheders tillid til Sikkerhedsstyrelsens markedsovervågning.

Dansk Erhverv deltager naturligvis gerne i en følgegruppe i forbindelse med en ændring af loven, ligesom vi står til rådighed for en uddybning af ovenstående.

Med venlig hilsen

Betina Schiønning
Chefkonsulent