

Sikkerhedsstyrelsen
Nørregade 63
6700 Esbjerg

J.nr. 315-01-00006

Den 12. december 2019

Svar på høring over udkast til forslag til lov om produkter og markeds- overvågning

Dansk Erhverv har modtaget høring over udkast til forslag om produkter og markedsovervågning og har følgende kommentarer.

Generelle bemærkninger

Lovforslagets formål og systematik

Dansk Erhverv har noteret sig, at lovforslaget har til formål at styrke forbrugersikkerheden i Danmark, herunder også produkter, som købes af forbrugerne online og via platforme. Endvidere har vi noteret os, at lovforslaget skal sikre, at myndighederne har de *nødvendige* muligheder for at sætte *effektivt* ind, når der sker overtrædelser, samt at der *ikke skal være incitament*er for virksomhederne til at overtræde lovgivningen for at få konkurrencemæssige fordele.

Som det også vil fremgå af vores bemærkninger nedenfor, stiller Dansk Erhverv sig stærkt tvivlende overfor, om nærværende lovforslag i en vedtaget form, vil sikre, at der effektivt bliver grebet ind overfor de virksomheder, der bevidst søger at afsætte ulovlige og farlige produkter til danske forbrugere, sådan som der ellers er lagt op til ved lanceringen af lovforslaget.

I forhold til lovforslagets systematik, har Dansk Erhverv noteret sig, at loven for det første tilsigter at samle den lovgivning, der i dag fremgår af lov om indretning m.v. af visse produkter samt lov om produktsikkerhed og for det andet at samle de overordnede bestemmelser om markedsovervågning og produkters overensstemmelse i det omfang produktområderne henhører under Sikkerhedsstyrelsens område.

Dansk Erhverv har endvidere forstået, at lovforslaget søger at skabe en platform eller en model, der muliggør, at andre myndigheder og områder udenfor Sikkerhedsstyrelsens ressort kan anvende samme model for deres kontrol, således at kontrollen af produkter ensartes til gavn for effektiviteten, forbruger- og produktsikkerheden, samarbejdet på tværs af myndigheder samt for de berørte virksomheder.

Dansk Erhverv er positiv overfor en samkøring af metoder og hjemler til kontrol af non-food produkter på tværs af myndighedskel, da det er ineffektivt for de danske virksomheder, når de skal

forholde sig til flere og forskellige myndigheder, kontrolprocesser og -hjemler afhængig af, hvilken myndighed, der er ressort for det enkelte produkt eller den pågældende type risiko.

Samtidig er det vores opfattelse at indførelse af et mere ensartet kontrolsystem på tværs af myndighedsområder vil føre til øget og bedre samarbejde samt vidensdeling på tværs af myndigheds- skel.

Et mere samlet kontrolsystem både i forhold til processer og færre ansvarlige myndigheder vil også være gavnligt på EU-niveau, ved at myndighederne medlemsstaterne sammen med Kommissionen i højere grad får mulighed for at koordinere og sikre ensartet praksis.

Vi noterer os, at loven ikke indeholder ændringer i forhold til de materielle krav, der gælder for de forskellige produkttyper.

Manglende tilførsel af ressourcer til den øgede kontrol

Dansk Erhverv har forstået, at der ikke vil blive tilført øgede ressourcer til kontrollen af produktsikkerheden. I den forbindelse vil vi tillade os at stille os tvivlende overfor, om den digitale udvikling virkelig har nået et niveau, hvor en mere effektiv og øget kontrol kan ske med de samme ressourcer som i dag, selvom der gives øgede muligheder for myndighederne i forbindelse med udøvelsen af kontrollen og en mere effektiv kontrol er hensigten med lovforslaget.

Anmodning om evaluering af lovens virkning

Dansk Erhverv har som nævnt noteret sig, at man med forslaget ønsker at opnå en langt mere effektiv kontrol af forbrugerprodukter, herunder de produkter, som forbrugerne selv køber og får tilsendt fra hjemmesider eller platforme, der er hjemmehørende uden for EU.

Som det også fremgår af vores øvrige bemærkninger, stiller Dansk Erhverv sig stærkt tvivlende overfor, om nærværende lovforslag i en vedtaget form, vil sikre, at der effektivt bliver grebet ind overfor de virksomheder, der bevidst eller med stor skødesløshed søger at afsætte ulovlige og farlige produkter til danske forbrugere, sådan som der ellers er lagt op til ved lanceringen af lovforslaget.

På den baggrund anmoder vi om, at loven evalueres efter et år med henblik på at kortlægge, hvordan kontrollen har fungeret efter de nye regler, hvilke typer af overtrædelser der er blevet konstateret, hvordan sanktionerne har været anvendt, samt om kontrollen og sanktioneringen har ført til, at aktører har ændret adfærd på en måde, der har været til gavn for forbrugersikkerheden og konkurrencen i Danmark.

Anmodning om nedsættelse af følge/dialoggruppe for interessenter om markedsovervågning på tværs af myndighedsområder

Dansk Erhverv mener, at der er behov for et øget myndighedssamarbejde samt inddragelse af interessenter fra forbruger- og erhvervsorganisationer for at sikre den bedst mulige regelefterlevelse på området for produktsikkerhed.

Dansk Erhverv anmoder derfor om, at der nedsættes en fast følge- eller dialoggruppe, hvor interessenter fra forbruger- og erhvervsorganisationer kan få lejlighed til at komme i dialog med markedsovervågningsmyndighederne om spørgsmål og aktuelle dagsordener af betydning for produktsikkerhed og markedsovervågning.

I den forbindelse er det væsentligt, at denne følge- eller dialoggruppe udover repræsentanterne fra forbruger- og erhvervsorganisationerne består af repræsentanter fra alle relevante myndigheder, der har med markedsovervågning af produkter at gøre således, at der opnås optimale muligheder for at dele erfaringer og input til forhold om produktsikkerhed og markedsovervågning. En sådan gruppe kunne faciliteres af Sikkerhedsstyrelsen og evt. med foretræde for eller i tilknytning til møder, der afholdes af det allerede eksisterende udvalg for markedsovervågning.

Vi finder endvidere, at det vil være relevant at nedsætte dialoggrupper for de enkelte produktkategorier, der kan drøfte særproblestillinger i relation til disse produkter med deltagelse af brancheforeninger med særinteresser indenfor de enkelte områder.

Vi går ud fra, at sådanne følge- og dialoggrupper kan fungere sideløbende med det rådgivende organ, der er fastlagt i § 40 i forslaget.

Online-platformes salg af ulovlige og/eller farlige produkter

Som tidligere nævnt, har vi hos Dansk Erhverv noteret os, at lovforslaget har til formål at styrke forbrugersikkerheden i Danmark, herunder i det omfang at produkter købes online og via platforme. Endvidere har vi noteres os, at lovforslaget skal sikre, at myndighederne har de *nødvendige* muligheder for at sætte *effektivt* ind, når der sker overtrædelser, samt at der *ikke skal være incitamenter* for virksomhederne til at overtræde lovgivningen for at få konkurrencemæssige fordele.

Dansk Erhverv stiller sig som tidligere nævnt stærkt tvivlende overfor, om loven i forbindelse med en vedtagelse med det nuværende indhold og de i lovforslaget skitserede kontrol- og håndhævelsesmuligheder vil opnå den lovede hensigt.

På den baggrund vil vi komme med forslag til yderligere kontrol og sanktionsmuligheder, som vi mener bør indsættes i lovforslaget.

Nærværende udkast til lovforslag er et supplement til forordning 2019/1020 om markedsovervågning og produktoverensstemmelse. Nævnte forordning indeholder i forhold til markedsovervågningsmyndighedernes beføjelser (alene) en minimumsregulering, jf. artikel 14. Derfor er der ikke noget til hinder for, at Danmark vælger at indføre flere beføjelser end de nævnte for så vidt, angår det danske territorium, så længe det ikke krænker traktaten eller EU-regulering på harmoniserede områder.

Flere undersøgelser har de seneste år, herunder Sikkerhedsstyrelsens egne, påvist, at selvom man køber bredt ind på platforme som Wish, Aliexpress, Amazon og E-bay, kan henimod 90-100 pct. af varerne være ulovlige.

Der er derfor alvorligt brug for effektive redskaber til at gribe ind overfor disses typer platformes salg af ulovlige og farlige produkter til de danske forbrugere, da det i øjeblikket er platformene og ikke

myndighederne, der helt udelt har kontrollen over, hvor stor en sikkerheds- eller sundhedsmæssig risiko de danske forbrugere løber, når de handler på disse platforme.

Som udkastet til lovforslag er formuleret i øjeblikket, jf. §§ 23 og 24, er der alene hjemmel til at blokere for danske IP-adressers adgang til pågældende platformstjeneste, når den pågældende "onlinegrænseflade" ikke fjerner et specifikt produkt, som har været udsat for en markedsovervågningsafgørelse med påbud om fjernelse. Til orientering har en salgspatform som Wish over 2 milliarder produkter til salg.

På den baggrund er det vores opfattelse, sådan som vi også løbende har gjort opmærksom på under følgegruppemøderne, at der bør skabes hjemmel til, at markedsovervågningsmyndigheder i Danmark f.eks. Sikkerhedsstyrelsen eller Miljøstyrelsen, som led i deres håndhævelse kan anmode teleselskaberne om at blokere for danske IP-adressers adgang til onlinegrænseflader (hjemmesider eller platforme), der overvejende sælger ulovlige produkter; produkter der ikke overholder EU-lovgivningen for produktsikkerhed.

Det mest effektive ville være en myndighedsblokering, hvor den håndhævende administrative myndighed udsteder påbuddet overfor teleselskaberne. Men hvis Justitsministeriet finder, at det af retssikkerhedsmæssige grunde bør være domstolene, der (efter en hasteprocedure i fogedretten) afsiger kendelse herom, er en sådan mulighed naturligvis også velkommen.

Vurderingen af, om en onlinegrænseflade overvejende sælger ulovlige produkter må foretages af den pågældende myndighed gennem prøvekøb af varer, der stilles til rådighed for EU-forbrugere på onlinegrænsefladen. F.eks. således, at myndigheden skal købe bredt ind på onlinegrænsefladen, teste produkterne efter gældende EU-retlig regulering og derefter konstatere, hvor stor en andel af produkterne, der ikke overholder gældende lovgivning. Og i den forbindelse hilser vi den nye mulighed for, at myndigheder kan "mystery-shoppe" i markedsovervågningsforordningen velkommen.

Der skal naturligvis være tale om en kontrol og en udtagning af produkter, der overholder almindelige forvaltningsretlige og retssikkerhedsmæssige principper. Udvælgelsen af de online-grænseflader, der skal kontrolleres på denne særlige måde, kan evt. efter skelen til allerede eksisterende anmeldelser fra forbrugere eller forbruger- og erhvervsorganisationer, som myndigheden måtte have modtaget.

I den forbindelse er det en væsentlig pointe, at det aldrig må være muligt for en platform at slippe for effektive sanktioner, fordi den pågældende platform har for mange produkter til salg til at myndighederne kan gennemføre en tilstrækkelig omfangsrig kontrol. Således skal kontrolmodellen ikke udformes sådan, at myndigheden forpligtes til at kontrollere en bestemt andel af de produkter, der er stillet til salg, da det vil overgive magten over produktsikkerheden til platformen. Derimod bør modellen bygges op således, at kontrollen gennem objektive og intelligente kriterier skal spredes over forskellige typer af produkter til salg på platformen, og på baggrund heraf, må det herefter konstateres, om en overvejende del af produkterne er ulovlige.

Med henblik på at få ophævet blokeringen, mener vi, at onlinegrænsefalden bør være forpligtet til at påvise, at den har ændret sin compliance-politik og kontrollen af deres leverandører således, at deres fremtidige drift med overvejende sandsynlighed ikke vil føre til samme grad af overtrædelser – og dermed også at en gentagen kontrol fra de danske myndigheder ikke vil føre til samme resultat.

Såfremt Justitsministeriet mener, at det allerede vil være forsvarligt at lukke for adgangen f.eks. på baggrund af gentagende, påviste materielle overtrædelser af produktsikkerhedslovgivningen, hvor der er solgt varer, der udgør en alvorlig risiko, kan en sådan model også være aktuell efter vores opfattelse. Det bør ikke være relevant eller endsige afgørende for foranstaltningen, om den pågældende tjeneste fjerner produkterne efter at have modtaget påbud om fjernelse. Dette skyldes selv sagt, at nogle salgspplatform og hjemmesider populært sagt driver forretning under mottoet ”hellere få tilgivelse end tilladelse”.

I den forbindelse gør vi særligt opmærksom på, at eftersom der i den nye markedsovervågningsforordning er en forpligtelse til at have en bemyndiget repræsentant i EU, når der er tale om en virksomhed fra et tredjeland, vil markedsovervågningsmyndighederne forventeligt kunne få adgang til den sikkerhedsmæssige dokumentation for de solgte produkter gennem kontakt til denne repræsentant. Det burde i en del tilfælde føre til, at overtrædelser, der kan konstateres allerede på baggrund af manglende, utilstrækkelig eller falsk dokumentation, kan retsforfølges hurtigt og uden brug af væsentlige ressourcer.

I forhold til en sådan hjemmels relation til andre dele af EU-reguleringen er det væsentligt at bemærke, at der potentielt kan rejses spørgsmål om anvendelsen af e-handelsdirektivets artikel 12-15 (samt artikel 2 i den nye markedsovervågningsforordning, der henviser til e-handelsdirektivet og angiver, at forordningen respekterer denne), der bl.a. fritager ”passive” leverandører/tekniske formidlere/service providers osv. for ansvar for det indhold andre stiller til rådighed ved brug af deres tjeneste.

For at kunne påberåbe sig ansvarsfritagelsen (og først have ansvar for at fjerne, når nogen gør opmærksom på det ulovlige forhold) er det imidlertid en betingelse, at platformen alene indtager en *teknisk, automatisk og passiv rolle som formidler af information*. Dvs. at platformen ikke har indflydelse på eller kontrol over, hvilke informationer tjenestemodtageren udveksler via netværket. Således har den pågældende ansvarsfrihed udelukkende været tiltænkt teleselskaber, hjemmeside-hostmasters m.fl.

Der findes ligeledes en række fortolkningsbidrag fra retspraksis og i forarbejderne til e-handelsdirektivet, der viser, at netop disse salgspplatforme ikke er omfattet af undtagelserne i e-handelsdirektivets artikel 12-15 (se bl.a. den danske sag ”Goleif” og udtalelsen fra generaladvokat i en sag for EU-domstolen om Amazon ”fullfillment-centers” (C-567/18)).

Udfordringen med e-handelsdirektivets anvendelse i forhold til salgspplatforme er efter vores opfattelse, dog, at som sagen er i øjeblikket får platforme m.fl. i vidt omfang adgang til selv at definere, om de er passive formidlere eller aktive i forhold til salg/formidling af produkter/tjenester, da hverken markedsovervågningsmyndigheder eller andre går ind og foretager en vurdering af, om en given platform er passiv eller aktiv.

Under alle omstændigheder har den enkelte myndighed pligt til at foretage denne vurdering, før et påbud meddeles. Efter vores opfattelse bliver der i alt for ringe grad taget stilling til spørgsmålet fra mar-

kedsovervågningsmyndighedernes side, hvilket fører til, at platformene ikke holdes ansvarlig for indholdet sådan som de i de fleste tilfælde burde. Vi foreslår, at Sikkerhedsstyrelsen i den forbindelse tager kontakt til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, der er ansvarlig for fortolkningen af og vejledning om rækkevidden af e-handelsdirektivet.

Når det vurderes, at en platform ved sin forretningsmodel er aktiv og dermed ikke omfattes af fritagelsesreglerne i e-handelsdirektivet, er de direkte ansvarlige – og derfor vil afgørelsen og påbuddet også skulle rettes direkte mod platformen, der herefter vil have pligt til at rette ind.

Da mange af de nævnte platforme er beliggende udenfor EU's grænser, vil det være praktisk umuligt at værne forbrugerne mod de farlige produkter, hvis der ikke indføres en hjemmel som den foreslåede til blokering ved ”overvejende ulovligt salg” eller ved gentagende alvorlige overtrædelser af produktsikkerhedslovgivningen. Vi forudsætter i den forbindelse, at det vil være umuligt for de danske toldmyndigheder at foretage en så omfangsrig kontrol ved grænsen, at forbrugernes sikkerhed sikres herigenem.

Vi gør for en god ordens skyld opmærksom på, at dette tiltag naturligvis kun er relevant overfor den aktør, der første gang gør de ulovlige produkter tilgængelige på det europæiske marked. I de tilfælde, hvor der er tale om videresalg af produkter til forbrugere, hvor der allerede er en anden europæisk ansvarlig aktør (f.eks. en fabrikant eller en importør) vil reglerne ikke kunne anvendes.

Specifikke bemærkninger til de enkelte bestemmelser

§ 2 og § 4

Dansk Erhverv forudsætter, at der er taget stilling til, om der er overlap mellem bestemmelser i de nævnte reguleringer og nærværende lovforslag udover i forhold til kapitel 2, hvor der specifikt er angivet i § 4, at kapitel 2 ikke gælder i det omfang ansvaret er defineret i særlovgivningen.

§ 5

Dansk Erhverv er enig i, at det er logisk at anvende definitionerne fra markedsovervågningsforordningen.

Vi bemærker dog samtidig, at der bør igangsættes et arbejde med at skabe overblik over de EU-retlige definitioner, der i øjeblikket findes på området for produktsikkerhed og markedsovervågning både fra den harmoniserede produktspecifikke lovgivning og fra den generelle lovgivning om produktsikkerhed og markedsovervågning. Herunder er det vores opfattelse, at der er oversættelsesmæssige udfordringer mellem de enkelte sprogversioner.

I den forbindelse ville det være mest effektivt, hvis myndighederne som er ansvarlige for forbrugerretlige aspekter også kunne inddrages i arbejdet, da der er tilgrænsende definitioner her, som defineres anderledes. Dette besværliggør regelanvendelsen hos de danske virksomheder.

§ 6

Dansk Erhverv mener, at man bør overveje om det særligt skal skrives ind i denne bestemmelse, at den ikke anvendes ved forpligtelser for fabrikanter, importører og distributører i den harmoniserede særlovgivning. Dette kan evt. ske ved at flytte § 4 ned til et § 6, stk. 4. Vores forslag støttes på, at det vil være mest sandsynligt, at en virksomhed, der søger oplysninger om sine forpligtelser, vil blive opmærksom på konflikten mellem de respektive lovgivninger ved opslag på denne bestemmelse i loven.

§ 7

Dansk Erhverv er opmærksom på, at en lang række underliggende bekendtgørelse berøres af denne nye lov. Det betyder, at det igennem et par år ikke vil være en fuldt opdateret og konsistent regulering af området. Dette kan givetvis skabe uklarhed, og der vil derfor være et behov for at Sikkerhedsstyrelsen gør en særlig indsats for at formidle reglerne til erhvervslivet.

§ 10

Dansk Erhverv mener, at det kan være misvisende med denne formulering henset til, at der skal udpeges en repræsentant for mange af de produktkategorier, loven angiver at dække, jf. markeds-
overvågningsforordningen.

Kapitel 3 om kontrol generelt

Det er Dansk Erhvervs opfattelse, at der er alvorligt behov for øgede kontrolredskaber med henblik på at sikre forbruger- og produktsikkerheden, da nogle aktører på markedet ikke har den fornødne respekt for overholdelsen af den EU-retlige regulering for produktsikkerhed.

Selvom visse af bestemmelserne kan virke indgribende overfor de berørte virksomheder, er det således vores opfattelse, at den kontrol, som udøves gennem de foreslåede bestemmelser, kan ske uden krænkelse af retssikkerheden i det omfang de relevante myndigheder udøver deres kontrol og håndhævelse i overensstemmelse med gældende dansk ret, herunder forvaltningsretten og retssikkerhedsmæssige principper.

§ 18, stk. 2

Dansk Erhverv gør opmærksom på, at udgifterne til fragt af store omfangsrige produkter kan være ganske store og derfor bør myndighederne benytte sig af den billigste relevante transportform og transportør, når myndigheden viderefakturerer til en virksomhed.

§§ 19-21

Dansk Erhverv ønsker i denne forbindelse at påpege, at der er et stort behov for, at der også skabes specifik hjemmel til at gribe særskilt ind overfor og for at sanktionere brugen af forfalskede CE-mærker og CE-mærker, der er påført produktet uden at den relevante tekniske dokumentation er til stede, da en uretmæssig påsætning af CE-mærker, er stærkt undergravende for produkt- og forbrugersikkerheden samt konkurrencen.

§§ 23-24

Dansk Erhverv henviser til vores generelle bemærkninger om den utilstrækkelige mulighed for at blokere online-tjenester, der overvejende sælger ulovlige og farlige produkter.

Vi tillader os i den forbindelse at gentage, at det forekommer nyttesløst med de ressourcer, der er til rådighed hos kontrolmyndighederne, at sikre forbrugersikkerheden gennem håndhævelse og påbud overfor hvert enkelt produkt, når en platform som f.eks. Wish har over 2 milliarder produkter til salg.

En sådan platform kan reelt undgå et virkningsfuldt indgreb efter de foreslående regler på grund af det store antal varer. Dermed er incitamentet for disse typer virksomheder til at overtræde produktsikkerhedslovgivningen uændret ved nærværende forslag i forhold til den nuværende retstilstand.

§30

Dansk Erhverv vil gerne sikre sig, at kontrolmyndigheden også skal kunne dele og behandle informationer med andre medlemsstaters kontrolmyndigheder for at sikre en så effektiv og risikobaseret kontrol som muligt, da de samme produkter ofte findes i mange medlemsstater – uanset om de handles fysisk eller online.

§31

Dansk Erhverv hilser velkommen, at Toldstyrelsen får øgede beføjelser til at kontrollere produkter. Dansk Erhverv ser meget frem til, at Erhvervs- og Skatteministeriet meget snart får forhandlet en løsning, så Toldstyrelsen reelt kan komme i gang med arbejdet.

§32

Dansk Erhverv forudser, at denne bestemmelse kan få vidtrækkende konsekvenser for de involverede personer og virksomheder afhængig af, hvordan bestemmelsen anvendes i praksis. Herunder må det forventes, at bestemmelsen og anvendelsen heraf vil få afsmittende effekt på retsforhold indenfor erstatnings- og forsikringsretten.

Derfor opfordrer Dansk Erhverv til, at Sikkerhedsstyrelsen i samarbejde med Justitsministeriet udarbejder en vejledning til borgere, virksomheder og forsikringsselskaber om, hvordan denne bestemmelse skal fortolkes i praksis.

§40

Dansk Erhverv hilser nedsættelse af et rådgivende organ velkomment, og Dansk Erhverv stiller sig til rådighed i arbejdet.

Som anført under de generelle bemærkninger mener vi imidlertid også, at der er behov for en dialog- og følgegruppe på tværs af de ansvarlige myndigheder med deltagelse af forbruger- og erhvervsorganisationer.

§ 44

De foreslåede strafbestemmelser synes at være svært håndterbare i praksis ved læsning af lovforslagets bemærkninger.

Der bør skabes et langt mere gennemsigtigt og enkelt system, der gør det muligt dels for Sikkerhedsstyrelsen selv at oversende sagen til politiet til retsforfølgning og dels for anklagemyndigheden hurtigt og effektivt at få ført sagerne gennem det strafferetlige system.

Dansk Erhverv uddyber meget gerne ovenstående.

Med venlig hilsen

Betina Schiønning