

Evaluering af produktloven

Indhold

INDLEDNING	3
På baggrund heraf følger evalueringens hovedtemaer:	3
SAMMENFATNING	4
Har loven skabt større forbrugersikkerhed?	4
Har loven givet virksomhederne større incitament til at følge lovgivningen?	4
Fungerer loven som rammelovgivning?	5
Virker den anonyme kontrol?	6
Giver loven styrket kontrol af privatimporterede pakker fra tredjelande og udenlandske aktører generelt?	6
PRODUKTLOVEN	8
Generelt om produktloven	8
Ændringer af loven.	8
Oversigt over loven	8
EVALUERING AF PRODUKTLOVEN	10
Har loven skabt større forbrugersikkerhed?	10
Baggrund.	10
Erfaringer	10
Konklusion på større forbrugersikkerhed som følge af loven	12
SIK-anmeldelser til politiet	12
Har loven givet virksomhederne større incitament til at følge lovgivningen?	14
Baggrund.	14
Erfaringer.	14
Konklusion på lovens indvirkning på virksomhedernes regelefterlevelse	17
Fungerer loven som rammelovgivning?	18
Baggrund.	18
Erfaringer.	18
Konklusion på loven som rammelovgivning	18
Anonym kontrol	19
Baggrund.	19
Erfaringer.	19
Konklusion på den anonyme kontrol	20
Giver loven styrket kontrol af privatimporterede pakker fra tredjelande og udenlandske aktører generelt?	21
Baggrund.	21
Erfaringer.	21
Konklusion på kontrollen af privatimporterede pakker fra tredjelande og udenlandske aktører generelt	22
AFRUNDING	23

Indledning

Lov om produkter og markedsovervågning (produktloven) trådte i kraft den 1. juli 2020, vedtaget af et enstemmigt Folketing, og er gældende for mange af de produkter, som Sikkerhedsstyrelsen kontrollerer. Efter lovens ikrafttræden gælder de samme produktkrav som før, men loven har givet Sikkerhedsstyrelsen nye muligheder for kontrol og sanktioner i forbindelse med markedsovervågningen af produkter.

Grunden til, at Sikkerhedsstyrelsen evaluerer produktloven er, at der er tale om en ny hovedlov, der samler Sikkerhedsstyrelsens områder. Det er derfor relevant at belyse, hvorvidt lovens nye beføjelser og håndhævelsesmuligheder virker efter hensigten. Tilmed giver det en lejlighed til at lade de relevante myndigheder, erhvervs- og forbrugerorganisationer spille ind med erfaringer om lovens retspraksis, effekt og virkning.

Siden produktlovens ikrafttræden 1. juli 2020, er der løbende blevet indsamlet data til brug for evalueringen. Til trods for dette er der som sagt tale om en ny hovedlov, der i væsentligt omfang bygger på flere eksisterende love, men som samtidig rummer en række nye, og ikke tidligere afprøvede kontrolbeføjelser. Evalueringen blev igangsat i foråret 2022, og datagrundlaget bygger derfor på 2-3 års erfaringsgrundlag.

Det skal bemærkes, at denne evaluering alene tager udgangspunkt i produktlovens effekt og virkning, da det overordnede formål er at vurdere, om loven og anvendelsen af denne lever op til formålet. I den forbindelse forholder evalueringen af produktloven sig heller ikke til de øvrige tiltag og ny lovgivning på produktområdet, som bl.a. relaterer sig til onlineplatformenes forpligtelser. Det gælder f.eks. også forordningen om digitale tjenester (Digital Services Act – DSA), der ligger uden for Sikkerhedsstyrelsens ressortområde. Tilsvarende er der heller ikke tale om en evaluering

af markedsovervågningsforordningen og de dele af forordningen, som har direkte virkning i medlemsstaterne, herunder f.eks. forpligtelsen for virksomheder til at have en permanent repræsentant i EU, der samarbejder med de nationale myndigheder.

Lovens anvendelsesområde er siden ikrafttrædelsen den 1. juli 2020 blevet udvidet ad to omgange. Det betyder, at produktloven også gælder for visse produkter på f.eks. færdsels- og søfartsområdet.

Hensigten med loven er således at sikre, at myndighederne kan sætte effektivt ind, når der udføres kontrol på de omfattede produktområder, og når det konstateres, at reglerne ikke er overholdt. Nogle af de nye beføjelser og håndhævelsesmuligheder, som loven har givet myndighederne, er:

- Anonym kontrol (kontrol under skjult identitet, dvs. hvor myndigheden ikke giver sig tilkende i forbindelse med kontrollen).
- Blokering af adgangen til onlinegrænseflader, der ikke efterkommer påbud om at fjerne ulovlige produkter, eller onlinegrænseflader, hvor der gentagne gange er solgt farlige produkter.
- Skærpelse af de vejledende bødeniveauer med særligt fokus på gentagne overtrædelser.
- Kontrol af privatimporterede pakker fra tredjelande og udenlandske aktører generelt.

På baggrund heraf følger evalueringens hovedtemaer:

- Forbrugersikkerheden
- Virksomhedernes incitament til at følge lovgivningen
- Loven som rammelovgivning
- Anonym kontrol
- Styrket kontrol af privatimporterede pakker fra tredjelande og udenlandske aktører generelt

Sammenfatning

Har loven skabt større forbrugersikkerhed?

Et af hovedformålene med den nye produktlov var at styrke beskyttelsen af danske forbrugere mod farlige og ulovlige produkter – især med tanke på den stigende onlinehandel. Den generelle stramning af sanktionsniveauet har betydet, at Sikkerhedsstyrelsen, som udgangspunkt, anmelder alle erhvervsdrivende, der ikke har levet op til deres forpligtelser og som har bragt et produkt på markedet, som ikke er i overensstemmelse med reglerne. Dette har resulteret i 396 overtrædelsessager, som Sikkerhedsstyrelsen har anmeldt til politiet, i perioden fra lovens ikrafttræden den 1. juli 2020 og frem til 30. april 2023. Der er primært tale om overtrædelser for så vidt angår fyrværkeri, legetøj, elektriske produkter, maskiner, personlige værnemidler og produkter omfattet af produksikkerhedsdirektivet. 260 sager er pr. 30. april 2023 under behandling hos politiet. I 105 af tilfældene er sagen endt med enten bødeforlæg eller dom.

Det indikerer, at der har været den ønskede effekt i at ensarte markedsovervågningen, herunder kontrolbeføjelser og sanktionsmuligheder, på tværs af Sikkerhedsstyrelsens områder til gavn for forbrugernes sikkerhed og virksomhedernes retssikkerhed.

Fra et forbrugerperspektiv har loven sikret, at de erhvervsdrivende, der udsætter danske forbrugere for fare ved at sælge farlige eller mangelfulde produkter, kan blive pålagt de skærpede sanktioner. Det gælder især, hvis produktet har medført alvorlig personskade eller hvis der er tale om systematisk overtrædelse af reglerne fra den erhvervsdrivendes side. Loven som rammelovgivning gør det desuden nemt at omfatte nye og flere produkter af lovens anvendelsesområde – uden at flere bestemmelser i loven skal ændres. Det betyder en fremtidssikret lov for forbrugerne, hvor de relevante myndigheder kontinuerligt kan revurdere nye typer af produkter på det danske marked, der kan udgøre en potentiel trussel for forbrugernes sikkerhed og sundhed.

Konklusionen er dog stadig den, at der kun 2 år efter lovens ikrafttræden stadig er begrænset

erfaring og retspraksis til at bedømme lovens fulde virkning og effekt. En anden hovedpointe er, at forbrugersikkerheden ikke er målbar på samme måde, som antallet af udførte kontroller er. Men der vil alt andet lige være en sammenhæng mellem antallet af kontroller, som Sikkerhedsstyrelsen udfører, og antallet af produkter, der konstateres ulovlige. Bl.a. anbefaler Forbrugerrådet Tænk og Dansk Industri, at der afsættes yderligere ressourcer til at føre mere kontrol med produkter, der kan købes i Danmark.

Har loven givet virksomhederne større incitament til at følge lovgivningen?

Der er både fra de danske markedsovervågningsmyndigheder og erhvervslivets side et særskilt fokus på, at onlinemarkedspladserne får en fast placering i EU's produktregulering, og dermed også et større ansvar. Igennem alle egnede kanaler afsøges mulighederne for, at onlinemarkedspladserne får proaktive forpligtelser, der skal bidrage til, at produkter, der sælges på deres markedspladser, er sikre. Det er blandt andet foreslået, at onlinemarkedspladser skal have et ansvar, der svarer til det ansvar, som en importør har i de eksisterende produktregler. Dette arbejde er bl.a. kommet til udtryk under forhandlingerne af den generelle produksikkerhedsforordning (GPSR), som er en revision af det gældende produksikkerhedsdirektiv (GPSD). Forordningen er færdigforhandlet i foråret 2022, men det er ikke lykkedes at pålægge onlinemarkedspladserne ansvaret for de produkter, de videreformidler salget af.

I forhold til sanktionsniveauet har den generelle stramning betydet, at Sikkerhedsstyrelsen som udgangspunkt anmelder alle erhvervsdrivende, der ikke har levet op til deres forpligtelser, og som har bragt et produkt på markedet, som ikke er i overensstemmelse med reglerne. Undtaget herfra er bagatelagte forhold, medmindre der er tale om gentagelser. Dermed lægges der som udgangspunkt op til en minimumsbøde på ca. 50.000 kr. for en overtrædelse af produktloven, hvilket er en betydelig stigning fra de tidligere bødestørrelser på 10.000–20.000 kr. Produktloven medfører også, at det under skærpende omstændighe-

der er muligt at idømme fængselsstraf i op til to år. Muligheden for at idømme fængselsstraf er tiltænkt særligt grove overtrædelser, f.eks. hvor brugere udsættes for livsfare eller alvorlig personskade. Bestemmelsen om fængselsstraf har ikke været anvendt siden produktlovens ikrafttrædelse 1. juli 2020. Interessenterne på området er delte i spørgsmålet om, hvorvidt ændringen af sanktionsniveauet er positiv. Forbrugerrådet Tænk anfører således, at bødeniveauet kan hæves yderligere, da sikkerheden ved produkter potentielt kan være afgørende for forbrugeres liv og førlighed. Dansk Erhverv og Dansk Industri anfører begge, at minimumsbøder på 50.000 kr. i nogle tilfælde er problematiske, f.eks. hvis der er tale om overtrædelser, som kan anses for bagatelagte, eller for mindre virksomheder med relativt begrænset omsætning. Alle interessenter har imidlertid givet udtryk for, at sanktionsniveauet ikke er for højt, når der er tale om virksomheder, der bevidst forsøger at omgå reglerne eller gentagne gange overtræder reglerne.

Sikkerhedsstyrelsen er indtil videre lykkedes med at gennemføre en blokering af en onlinegrænseflade i et enkelt tilfælde. Det skete over for den udenlandske onlineplatform Banggood.com, hvor Sikkerhedsstyrelsen havde nedlagt påstand om DNS-blokering af hjemmesiden i medfør af lovens § 18. Sagen omhandler gentagne salg af bestemte typer af buskrydderklinger, som er farlige og ulovlige at sælge i Danmark. Retten på Frederiksberg afsagde kendelse den 1. september 2021 om, at Banggood.com skulle blokeres. Sagen har gjort det muligt at identificere visse problemstillinger, der er forbundet med den praktiske anvendelse af blokeringbestemmelsen. Sikkerhedsstyrelsen har således identificeret en uhenigtsmæssig mulighed for brugere til at omgå blokeringen, såfremt de benytter sig af en udenlandsk server eller en såkaldt VPN-server.

Tilmed vil det være hensigtsmæssigt med mere specifikke kriterier for det tidsinterval, inden for hvilket en onlinemarkedsplads flere gange skal overtræde reglerne om salg eller formidling af farlige eller ulovlige produkter. Med andre ord er det på nuværende tidspunkt

uklart, hvornår der er tale om gentagelsestilmælde, som kan medføre blokering. På den baggrund giver sagen mod Banggood.com anledning til, at der foretages ændringer i blokeringbestemmelsen med henblik på at sikre, at bestemmelsen kan anvendes mere effektivt. Samtidig giver sagen anledning til, at der i fremtiden tages stilling til yderligere effektiviserings tiltag, herunder en løbende overvejelse af, om onlinegrænseflader kan blokeres uden forudgående domstolsprøvelse og på baggrund af administrative påbud.

Det er kontrolmyndighedernes opfattelse, at de fleste virksomheder ønsker at leve op til loven, ligesom der i de fleste tilfælde udvises et ønske om at samarbejde med myndighederne.

Fungerer loven som rammelovgivning?

En grundlæggende ambition med produktloven var at samle reguleringen af de forskellige produkttyper i en ny hovedlov på Sikkerhedsstyrelsens område. Herefter med en hensigt om, at kravene til de enkelte produkttyper kunne blive fastsat administrativt med hjemmel i den nye lov.

Siden produktlovens ikrafttrædelse den 1. juli 2020 er lovens anvendelsesområde udvidet to gange. Produktloven har i den forbindelse vist sig velegnet til at kunne rumme andre produkter end dem, som var omfattet ved lovens ikrafttrædelse. Formuleringen af produktlovens § 2 indebærer således, at nye produktområder kan tilføjes ved at tilføje et nyt nr. i bestemmelsen, som henviser til en relevant EU-retsakt eller et produktområde, der ønskes omfattet af loven.

Dermed fungerer produktloven som en øvre ramme for produktoverensstemmelse og markedsovervågning. For det første ved, at erhvervsdrivendes generelle pligt om kun at bringe lovlige produkter i omsætning følger af lovens § 5, og at kravene til de enkelte produkter herefter følger af produktspecifikke bekendtgørelser. For det andet ved, at myndighedernes kontrolbeføjelser er de samme i relation til alle produkter, der omfattes af loven. Produktloven synes at have haft en positiv

effekt på forenklingen og effektiviseringen af sager, der behandles i Sikkerhedsstyrelsen. Ud fra et bredere perspektiv og i relation til andre myndigheders anvendelse af produktloven, er erfaringerne begrænsede. Det skyldes, at tilføjelsen af flere produkter til produktlovens anvendelsesområde først er sket fra hhv. 1. juli 2021 og 1. januar 2022. Det er derfor endnu ikke muligt at konkludere, om produktloven som rammelov har haft en mærkbar effekt for brugere eller virksomheder. Det er imidlertid muligt at konkludere, at produktlovens anvendelsesområde relativt let kan udvides med nye produktområder for at skabe en ensretning af kontrolbeføjelserne på tværs af myndigheder.

Virker den anonyme kontrol?

Loven har givet de relevante myndigheder mulighed for at udtage produkter til kontrol, herunder ved brug af skjult identitet. Denne anonyme kontrol muliggør, at kontrolmyndighederne udtager og kommer i kontakt med de samme produkter, som ville have i hænderne hos forbrugeren. I evalueringsprocessen er det desværre blevet synligt, at Sikkerhedsstyrelsen endnu mangler de rette procedurer til at anvende den anonyme kontrol på den mest hensigtsmæssige måde ud fra lovens intentioner. For fremtiden vil Sikkerhedsstyrelsen som kontrolmyndighed i højere grad vurdere, hvornår anvendelsen af anonym kontrol giver en større effekt i den samlede kontrol. Som eksempel kan det give effekt i højere grad at anvende muligheden som alternativ til at anmode om at få produktet sendt til styrelsens adresse, i stedet at få sendt produktet via en postboks som afhentningssted med en fiktiv faktureringsadresse tilknyttet.

Det vil sikre, at man reelt udnytter lovens fulde potentiale og dermed på bedste vis sikrer en troværdig og realistisk kontrol af produkter til gavn for forbrugerne. Man vil med fordel også automatisk kunne aktivere anonym

kontrol i de sager, hvor man forgæves forsøger at udtage et produkt, som virksomheden ikke indvilliger i at sende til styrelsen.

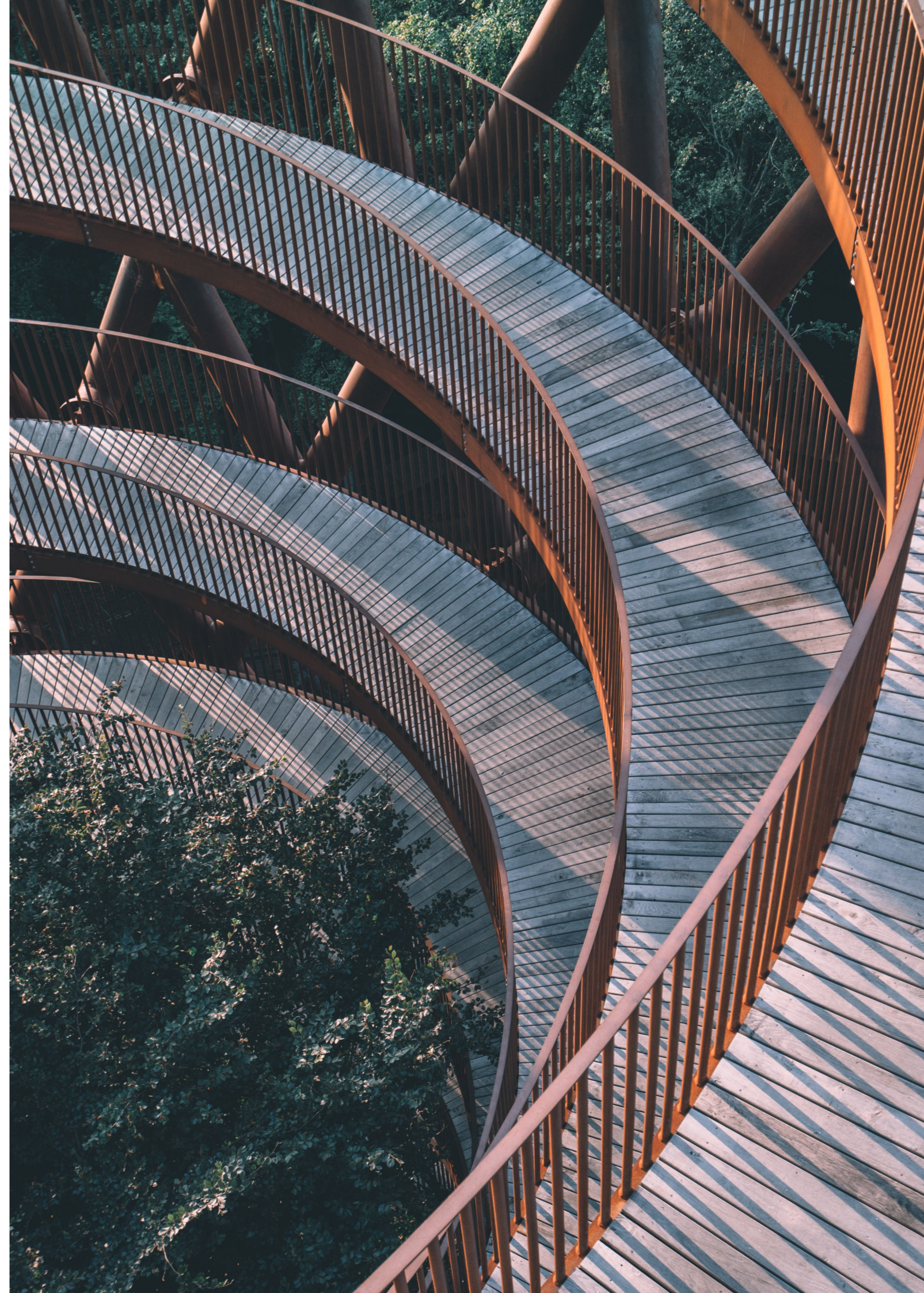
Slutteligt arbejder Sikkerhedsstyrelsen også på at indarbejde bedre procedurer, når det gælder at opgøre og håndtere relevant data omkring de foretagne anonyme kontroller i relation til lovens produktområder.

Giver loven styrket kontrol af privatimporterede pakker fra tredjelande og udenlandske aktører generelt?

Forbrugernes køb af produkter via hjemmesider og onlinemarkedspladser i tredjelande har resulteret i en markant stigning i den import, der foretages af almindelige forbrugere. Ifølge Dansk Erhverv nåede omfanget af privatimporterede pakker et foreløbigt højdepunkt i starten af 2021 på ca. 50.000 pakker dagligt. I forbindelse med implementering af ny lovgivning (moms på alle forsendelser uanset beløb og ophævelse af den nedsatte porto), vurderer Dansk Erhverv, at den private import er faldet til ca. 5.000 pakker om dagen.

Når forbrugere køber direkte fra tredjelande via onlinemarkedspladserne, springes den traditionelle forsyningskæde over, idet der ikke længere er en importør eller distributør i EU. Sikkerhedsstyrelsen har i den forbindelse identificeret to overordnede problemstillinger, når udenlandske aktører er involverede i overtrædelsessager på produktområdet.

En central problemstilling omhandler Sikkerhedsstyrelsens mulighed for at træffe afgørelse over for de udenlandske aktører. Sikkerhedsstyrelsens jurisdiktion gælder alene i Danmark. Det betyder, at når der f.eks. i en sag om farligt legetøj træffes afgørelse over for en fabrikant i et andet land uden for EU, er det ikke praktisk muligt at forpligte eller sanktionere den pågældende erhvervsdrivende.



Produktloven

Generelt om produktloven

Produktloven trådte i kraft den 1. juli 2020. Med loven blev en stor del af de produktområder, som Sikkerhedsstyrelsen fører kontrol på, samlet i én hovedlov med det formål at styrke og ensrette kontrollen på tværs af områderne. Loven fungerer derfor som en rammelovgivning, hvilket kommer til udtryk ved, at de erhvervsdrivendes helt overordnede forpligtelse til kun at bringe lovlige og sikre produkter på markedet fremgår af loven, og ved at loven indeholder kontrolbeføjelser, der gælder på tværs af de omfattede områder. De mere specifikke krav til produkterne på de enkelte områder og de erhvervsdrivende, der gør dem tilgængelige på markedet, fremgår derimod af bekendtgørelser, der fastsættes med hjemmel i loven.

Ændringer af loven

Siden lovens ikrafttrædelse den 1. juli 2020 er der foretaget to ændringer af loven. I begge tilfælde er der tale om ændringer, som har haft til formål at tilføje flere områder til lovens anvendelsesområde.

Lov nr. 782 af 4. maj 2021 trådte i kraft den 1. juli 2021 og medførte, at metrologi, fodtøj, tekstiler, krystalglas og akkreditering blev omfattet af lovens anvendelsesområde. Fodtøj, tekstiler og krystalglas var områder, hvor ressortansvaret var blevet overført fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til Sikkerhedsstyrelsen, hvorimod metrologi og akkreditering i forvejen var Sikkerhedsstyrelsens ressort, men hidtil havde været reguleret i erhvervsfremmeloven. Med lovændringen blev flere af de områder, hvor Sikkerhedsstyrelsen foretager markedsovervågningen, omfattet af loven, ligesom de af områderne, som er omfattet af markedsovervågningsforordningen, opfylder kravene i forordningen.

Lov nr. 2396 af 14. december 2021 trådte i kraft den 1. januar 2022 og medførte, at en række færdselsrelaterede produkter blev omfattet af lovens anvendelsesområde. Fælles for de færdselsrelaterede produkter er, at det er Færdselsstyrelsen, der er ressortansvarlig myndighed, mens det er Sikkerhedsstyrelsen, der er markedsovervågningsmyndighed. Ved at lade de færdselsrelaterede produkter omfatte af produktloven, bliver en stor del af de produktområder, som Sikkerhedsstyrelsen foretager markedsovervågning på, samlet i produktloven – med det formål at styrke en samlet og ensrettet kontrol på tværs af produktområder.

Oversigt over loven

Produktloven ophævede produktsikkerhedsloven og dele af lov om indretning m.v. af visse produkter, som Sikkerhedsstyrelsen overtog fra Arbejdstilsynet. Derudover indeholder produktloven flere bestemmelser, der er fastsat med henblik på at gennemføre markedsovervågningsforordningen på Sikkerhedsstyrelsens område. Produktlovens bestemmelser bygger derfor på et ønske om at samle reguleringen af de forskellige produkttyper i en ny hovedlov på Sikkerhedsstyrelsens område. Herefter er der tilføjet yderligere produktområder til loven, jf. punkt 3.2 om ændringer af loven.

På den baggrund indeholder produktloven en generel forpligtelse for de erhvervsdrivende til at sikre, at kun lovlige produkter bringes i omsætning. Kravene til de enkelte produkter findes i produktspecifikke bekendtgørelser. Derfor indeholder produktloven foruden den generelle forpligtelse for de erhvervsdrivende primært bestemmelser, der vedhører myndighedernes kontrol, sanktioneringen af erhvervsdrivende, der overtræder reglerne, og administrative bestemmelser m.v.

- §§ 1–3 a: Lovens anvendelsesområde
- § 4: Definitioner
- § 5: Generel forpligtelse for de erhvervsdrivende til kun at bringe lovlige produkter i omsætning
- § 6: Formodningsregel – produkter formodes at være i overensstemmelse med reglerne, når de er fremstillet i overensstemmelse med harmoniserede standarder. Endvidere formodning for overensstemmelse, når forsynet med overensstemmelsesmærkning og ledsaget af en overensstemmelseserklæring, hvor påkrævet.
- § 7: Regler, der finder anvendelse, når et produkt indgår i deleøkonomikonstellationer.
- §§ 8–8 c: Bemyndigelsesbestemmelser til fastsættelse af diverse regler.
- §§ 9–25: Kontrolbestemmelser
 - § 10: Kontrolmyndigheden kan kræve alle nødvendige oplysninger som skønnes nødvendig for dennes virksomhed.
 - § 11: Mulighed for adgang uden retskendelse.
 - § 12: Udtagning af produkter og tekniske undersøgelser af disse, herunder udtagning ved brug af skjult identitet (anonym kontrol).
 - § 13: Forbudsbestemmelse ved risiko-produkter – midlertidigt forbud.
 - § 14: Påbudsbestemmelse.
 - § 15: Kontrol af uretmæssig CE-mærkning, herunder påbud.
 - § 16: Forbudsbestemmelse.
 - § 16 a: Påbudsbestemmelse.
 - § 17: Påbudsbestemmelse om fjernelse af indhold på onlinegrænseflader.
 - § 18: Blokeringsbestemmelse – blokering af onlinegrænseflader.
 - § 19: Pålægge erhvervsdrivende at begrænse risici.
 - § 20: Ikke identificerbar part – myndigheden kan træffe foranstaltninger på den erhvervsdrivendes vegne.
 - § 21: Myndigheden kan kræve oplysninger fra den erhvervsdrivende om foranstaltninger.
 - § 22: Oplysningskrav – myndigheden skal oplyse offentligheden om ikke-overensstemmende produkter.
 - § 23: Mulighed for at udstede forbud ved bekendtgørelse.
 - § 24: Bestemmelse om registersamkøring.
 - § 25: Told- og skatteforvaltningens bistand til gennemførelse af kontrol.
- 26: Regulering af bemyndigede organer, herunder bemyndigelse til fastsættelse af regler for disse.
- §§ 27–30: Øvrige administrative bestemmelser.
- §§ 31–32: Regler om digital kommunikation m.v.
- § 33: Etablering af rådgivende organ.
- §§ 34–36: Domstolsprøvelse og afskæring af administrativ klageadgang.
- §§ 37–41: Straf- og ikrafttrædelsesbestemmelser.
- §§ 42–46: Ændringer i anden lovgivning og territorial gyldighed.

Evaluering af produktloven

Evalueringen sker på baggrund af lovens nye kontrolbeføjelser så som kontrol under skjult identitet, blokering af adgang til onlinegrænseflader, hvor der sælges farlige eller ulovlige produkter, hævelse af de vejledende bødeniveauer med særligt fokus på gentagne overtrædelser og kontrol af privatimporterede pakker fra tredjelande. Dermed giver nærværende evaluering mulighed for at følge op på de nye kontrolbeføjelser. I forbindelse med lovens høringsproces blev der endvidere givet konkret tilsagn om en evaluering, der blev foreslået gennemført to år efter lovens ikrafttræden. Tilmed blev det foreslået, at evalueringen skulle gennemføres af Sikkerhedsstyrelsen med forankring i det rådgivende organ.

Sikkerhedsstyrelsen påbegyndte i den anledning i foråret 2022 de indledende skridt i evalueringsprocessen. Styrelsen har afholdt dialogmøder med en række interessenter for at drøfte lovens effekt og de eventuelle behov for ændringer af loven. Der er opsøgt dialog med Dansk Erhverv, Dansk Industri, Forbrugerrådet TÆNK og TEKNIQ Arbejdsgiverne. Formålet med disse dialogmøder var endvidere at klarlægge hovedtemaerne i evalueringen. Sideløbende har Sikkerhedsstyrelsen desuden foretaget en skriftlig høring mellem den 25. marts og den 19. april 2022 i regi af Markeds- og overvågningsudvalget, som repræsenterer de danske markedsovervågningsmyndigheder. Der er i denne proces modtaget input fra Miljøstyrelsens Kemikalieinspektion, Transportministeriet og Toldstyrelsen om de pågældende markedsovervågningsmyndigheders erfaringer med loven.

På baggrund heraf følger der i dette hovedafsnit fem kapitler omhandlende lovens indvirkning på:

- Forbrugersikkerheden
- Virksomhedernes incitament til at følge lovgivningen
- Loven som rammelovgivning
- Den anonyme kontrol
- Styrket kontrol af privatimporterede pakker fra tredjelande og udenlandske aktører generelt

Har loven skabt større forbrugersikkerhed?

Baggrund

Et af hovedformålene med den nye lov var at styrke beskyttelsen af danske forbrugere og andre slutbrugere mod farlige og ulovlige produkter, herunder når de handler online og via globale platforme. Med loven skulle det derved blive sværere at omgå produktreglerne på bekostning af danske forbrugeres sikkerhed og sundhed.

I tabellen til højre ses en oversigt over de produktområder som loven omfatter.

Erfaringer

Den generelle stramning af sanktionsniveauet har betydet, at Sikkerhedsstyrelsen, som udgangspunkt, anmelder alle erhvervsdrivende, der ikke har levet op til deres forpligtelser og i den forbindelse har bragt et produkt på markedet, som ikke er i overensstemmelse med reglerne eller som er farligt.

Tallene viser, at Sikkerhedsstyrelsen siden lovens ikrafttræden og frem til 30. april 2023 har anmeldt 396 sager til politiet, hvoraf 68 af sagerne er endt i bødeforlæg, mens 37 sager er endt i dom og 26 sager er blevet henlagt af politiet.

Dette betyder at loven har givet de relevante myndigheder en styrket mulighed for at håndtere de stigende udfordringer med farlige og ulovlige produkter, der sælges online. Det viser ligeledes, at der har været den ønskede effekt i at ensarte markedsovervågningen, herunder kontrolbeføjelser og sanktionsmuligheder, på tværs af Sikkerhedsstyrelsens områder til gavn for forbrugernes sikkerhed og virksomhedernes retssikkerhed.

Konkret har loven sikret forbrugere, at erhvervsdrivende, der overtræder loven gentagne gange og dermed bevidst udsætter forbrugere for fare ved at sælge farlige eller mangelfulde produkter, under disse skærpende omstændigheder kan blive idømt fængselsstraf i op til to år. Andre skærpende

Lov om produkter og markeds- overvågning gælder for disse produkter

- Advarselsanordninger på færdselsområdet
- Aerosoler
- Cykler
- Elektrisk materiel
- Elektrisk materiel, som omfattes af lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 1.
- Elevatorer
- Emballering af visse varer efter vægt eller volumen i færdigpakninger
- Emissioner fra luftkonditioneringsanlæg i motorkøretøjer
- Flasker som målebeholdere
- Fyrværkeri og andre pyrotekniske artikler
- Færdselsrelaterede produkter
- Gasapparater
- Gasmateriel, som omfattes af lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 2.
- Generelle forbrugerprodukter, der ikke er omfattet af andre regler
- Landbrugs- og skovbrugstraktorer
- Motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer
- To- og trehjulede køretøjer samt quadricykler
- Ikke-automatiske vægte
- Krystalglasvarer
- Lattergas
- Legetøj
- Maskiner
- Materiel og sikringsystemer til anvendelse i en potentielt eksplosiv atmosfære
- Motorkøretøjers og udskiftningslyddæmpningssystemers støjniveau
- Mærkning af dæk for så vidt angår brændstoffeffektivitet m.v.
- Mærkning af fodtøj
- Mærkning af tekstilprodukters fibersammensætning
- Måleinstrumenter, som er omfattet af EU-regulering og nationale regler
- Nominelle mængder for færdigpakkede produkter
- Personlige værnemidler
- Produkter, der på grund af deres ydre fremtræden kan forveksles med andre produkter
- SI- og andre måleenheder
- Sikkerhedsudstyr til børn i biler m.v.
- Simple trykbeholdere
- Små motoriserede køretøjer
- Styrthjelme
- Tilladt støjniveau og udstødningssystemer for motordrevne køretøjer
- Tovbaneanlæg
- Transportabelt trykbærende udstyr
- Trykbærende udstyr
- Typegodkendelse af brintdrevne motorkøretøjer
- Typegodkendelse af motorkøretøjer med henblik på beskyttelse af fodgængere og andre bløde trafikanter
- Typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervs-køretøjer m.v.
- Typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til genbrugelighed m.v.
- Typegodkendelse af motorkøretøjer og motorer med hensyn til emissioner fra tunge erhvervs-køretøjer m.v.
- Typegodkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer for så vidt angår deres generelle sikkerhed og beskyttelsen af køretøjspassagerer og bløde trafikanter
- Typegodkendelse for den generelle sikkerhed af motorkøretøjer, påhængskøretøjer dertil samt systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer

omstændigheder er f.eks., hvis produktet har medført alvorlig personskade eller hvis der er tale om systematisk overtrædelse af reglerne fra den erhvervsdrivendes side.

Der er med loven også taget højde for, at loven som rammelovgivning gør det nemt at omfatte nye og flere produkter af lovens anvendelsesområde – uden at flere bestemmelser i loven skal ændres. Det gør, at loven er fremtidssikret for forbrugerne, som kan regne med at de relevante myndigheder kontinuerligt revurderer nye typer af produkter på det danske marked, der kan udgøre en potentiel trussel for forbrugernes sikkerhed og sundhed.

Loven har derved ikke ændret ved de specifikke produktkrav, som er rammesat i konkrete bekendtgørelser og standarder, men har i højere grad givet de relevante myndigheder bedre betingelser for at føre kontrol og sanktionere hårdere i samarbejde med politiet og retssystemet mod de erhvervsdrivende, der bryder gældende lovgivning. Dette dækker alle butikker, fysiske såvel som online, der markedsfører produkter til det danske marked. Fra en forbrugervinkel betyder det i praksis en større sikkerhed ved de produkter, man får i hænderne – samtidig med, at der sendes et stærkt signal til de erhvervsdrivende, der bevidst vælger at bryde loven.

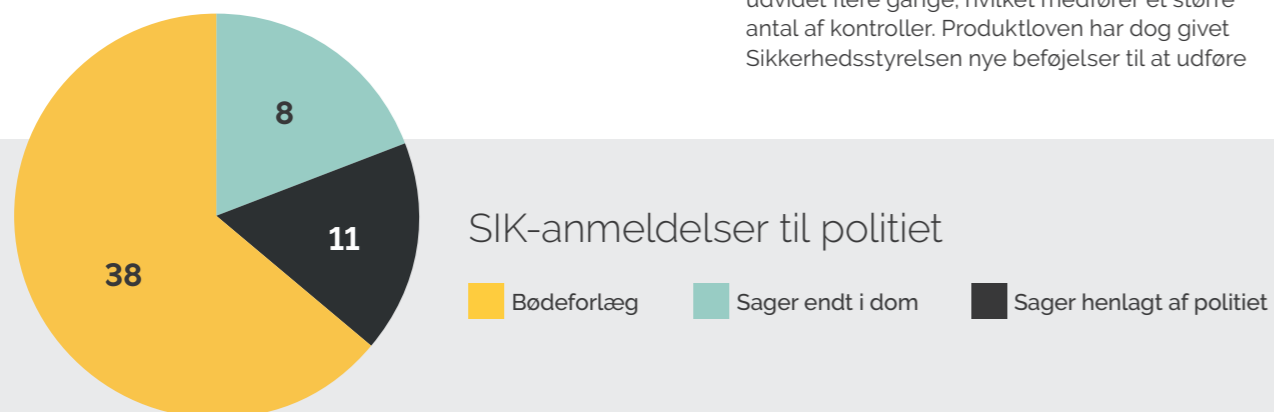
Sikkerhedsstyrelsen og de andre relevante myndigheder står med loven dermed bedre rustet til at håndhæve kravene til produkters sikkerhed og overensstemmelse på tværs af en række produktområder, herunder legetøj, fyrværkeri, el-apparater, maskiner m.v. Med loven er der skabt et intensiveret fokus på produkt-sikkerhedsområdet med ønske om en generalpræventiv effekt, hvor en skærpelse af kontrol- og sanktionsmulighederne både er med til at øge opdagelsesrisikoen og strafpotentialet.

Forbrugerrådet Tænk har i den forbindelse hilst myndighedernes nye håndhævelsesmuligheder velkommen. Forbrugerrådet Tænk har således ved flere lejligheder givet udtryk for, at det er afgørende for forbrugersikkerheden, at myndighederne fører mere kontrol, og at myndighederne rent faktisk har de nødvendige beføjelser til at gribe ind og håndhæve reglerne, når myndighederne finder ulovlige produkter, der er gjort tilgængelige på det danske marked.

Konklusion på større forbrugersikkerhed som følge af loven

Et af formålene med produktloven er at reducere risikoen for, at ulovlige produkter kan købes af forbrugere i Danmark. I den henseende har produktloven givet Sikkerhedsstyrelsen mulighed for at foretage en mere effektiv og ensartet kontrol ved at samle størstedelen af Sikkerhedsstyrelsens produktområder i en ny hovedlov. Dermed kan der anvendes en mere risikobaseret tilgang til kontrollen, hvor kontrollen rettes derhen, hvor sandsynligheden for overtrædelser af reglerne er størst. Det bemærkes i den forbindelse, at der selv med en risikobaseret tilgang fortsat føres stikprøvevis kontrol, hvor produkter vilkårligt udtages til kontrol, ligesom Sikkerhedsstyrelsen følger op reaktivt på baggrund af anmeldelser fra forbrugere og virksomheder.

Det kan ikke umiddelbart konstateres på baggrund af data, at produktloven har skabt større forbrugersikkerhed. Forbrugersikkerhed er ikke målbar på samme måde som antallet af udførte kontroller er. I den henseende er der dog ikke et naturligt sammenligningsgrundlag for antallet af udførte kontroller og konstaterede ulovlige produkter før og efter produktloven. Det skyldes, at produktloven af en ny hovedlov, som samler reguleringen er flere forskellige produkter, herunder produkter, som Sikkerhedsstyrelsen overtog ansvaret for kort inden produktlovens ikrafttrædelse. Herudover er produktlovens anvendelsesområde udvidet flere gange, hvilket medfører et større antal af kontroller. Produktloven har dog givet Sikkerhedsstyrelsen nye beføjelser til at udføre



markedsovervågning, uden at der dog er tilført yderligere finansiering til at foretage flere kontroller end hidtil.

Alt andet lige vil der være en sammenhæng mellem antallet af kontroller, som Sikkerhedsstyrelsen udfører, og antallet af produkter, der konstateres ulovlige. Forbrugerrådet Tænk anfører i den forbindelse, at mange produkter, som omfattes af produktloven, frit kan gøres tilgængelige i Danmark, uden at produkterne nødvendigvis vil blive kontrolleret af en myndighed. Det skyldes, at de erhvervsdrivende selv er ansvarlige for at vurdere og erklære produkternes overensstemmelse med reglerne, før produkterne bringes i omsætning. Henset til markedsovervågningen og antallet af kontroller, som Sikkerhedsstyrelsen fører med

produkter omfattet af produktloven, er der en stor risiko for, at ulovlige produkter når frem til danske forbrugere. Forbrugerrådet Tænk anbefaler derfor, at der afsættes yderligere ressourcer til at føre mere kontrol med produkter, der kan købes i Danmark.

Det bemærkes i samme forbindelse, at der uanset tilførslen af yderligere ressourcer, altid vil være tale om kontrol af et repræsentativt udsnit af markedet. Det vil med andre ord altid være de erhvervsdrivendes eget ansvar kun at bringe lovlige og sikre produkter i omsætning. Derfor er præventive tiltag og en god håndhævelse af reglerne, hvor der bl.a. sættes målet ind mod at finde overtrædelserne, fortsat af altafgørende betydning for forbrugersikkerheden.

Har loven givet virksomhederne større incitament til at følge lovgivningen?

Baggrund

Produktloven giver Sikkerhedsstyrelsen mulighed for at føre kontrol under skjult identitet og har udvidet mulighederne for datadeling, så kontrollen i endnu højere grad kan målrettes de erhvervsdrivende, der bryder reglerne. Derudover er bødesatserne blevet hævet, samtidig med at loven har gjort det muligt at blokere adgangen til en onlinegrænseflade, som gentagne gange har solgt eller videreformidlet farlige produkter. Flere markedsovervågningsindsatser og tests har vist, at nogle erhvervsdrivende uden for EU sælger produkter, som ikke lever op til de danske og europæiske krav. Det betyder, at der er erhvervsdrivende, som bryder reglerne og opnår konkurrencemæssige fordele på bekostning af danskernes sikkerhed og sundhed.

Erfaringer

Onlinemarkedspladsernes ansvar

Når det gælder de beføjelser, som Sikkerhedsstyrelsen har fået til rådighed i forhold til kontrol og håndhævelse, er der kommet et markant løft på området med lovens indførelse. Mest synligt med de nye kontrolbeføjelser, der griber ind over for onlinemarkedspladser med blokering af en onlinegrænseflade, som gentagne gange har solgt eller videreformidlet farlige produkter. Blokeringen skal beskytte danske brugere imod adgang til en markedsplads eller hjemmeside med farlige produkter for den gængse forbruger.

Dette tiltag vil dog altid komme til at foregå "på bagkant" og kan placeres som reaktiv markedsovervågning. Der er derfor også både fra markedsovervågningsmyndigheder og erhvervslivets side et særskilt fokus på, at onlinemarkedspladserne får en form for fast placering i EU's produktregulering, og dermed også et mere synligt ansvar. Igennem alle egnede kanaler afsøger SIK muligheder for, at onlinemarkedspladserne får et "importørlignende" ansvar, der netop stemmer overens med det ansvar, som importørerne har i de eksisterende produktregler.

Med Digital Services Act (DSA) fra efteråret 2022 har EU med en række nye tiltag forsøgt at sikre, at onlinemarkedspladser får mere ansvar i rollen som formidler af produkter, der bringes i omsætning via onlinemarkedspladsen og direkte til forbrugeren. DSA erstatter det gældende e-handelsdirektiv fra 2000, som bl.a. giver passive formidlere af ulovligt indhold ansvarsfrihed. Bestemmelserne om ansvars-

frihed er videreført i DSA'en, og der placeres ikke et egentligt importørlignende ansvar hos onlinemarkedspladserne. Dog forpligtes onlinemarkedspladserne f.eks. til at have tiltag, der skal gøre det hurtigere at fjerne ulovlige produkter, til at samarbejde med såkaldte "trusted flaggers" og til selv at udføre vilkårlige kontroller af, om der på onlinemarkedspladsen findes produkter, der er identificeret som ulovlige. Forordningen finder i store dele anvendelse fra 17. februar 2024.

Hertil kommer de netop overståede forhandlinger af den generelle produktsikkerhedsforordning (GPSR), som er en revision af det gældende produktsikkerhedsdirektiv. GPSR skal styrke produktsikkerheden og forbrugerbeskyttelsen ved at modernisere produktsikkerhedsdirektivets bestemmelser om den generelle sikkerhed for produkter, i det omfang produkterne ikke er omfattet af anden harmoniseret EU-regulering. Dette er bl.a. sket ved, at forpligtelserne for de traditionelle aktører i forsyningskæden er blevet opdateret, og at onlinemarkedspladser også forpligtes i yderligere omfang til bl.a. at samarbejde med markedsovervågningsmyndighederne, hvis de opdager farlige produkter på deres platforme. Som nævnt tidligere har det også under disse forhandlinger været et fokus for Danmark, at onlinemarkedspladserne skulle pålægges yderligere forpligtelser til at sikre sig, at produkter, der sælges via deres platforme, lever op til reglerne for produktsikkerhed. Det er dog ikke lykkedes i det omfang, det var ønsket, hvorfor mulighederne for at give onlinemarkedspladser større ansvar for produkter, der sælges på deres platforme, fortsat afsøges.

Sanktionsniveauet

Et af de primære formål med produktloven er en stramning af sanktionsniveauet. Den generelle stramning har for det første betydet, at Sikkerhedsstyrelsen som udgangspunkt anmelder alle erhvervsdrivende, der ikke har levet op til deres forpligtelser og som har bragt et produkt på markedet, som ikke er i overensstemmelse med reglerne. Undtaget herfra er bagatelagte forhold, medmindre der er tale om gentagelser.

Anmeldelse af overtrædelser sker til politiet med en bødeindstilling. Stramningen af sanktionsniveauet betyder endvidere, at der som udgangspunkt lægges op til en minimumsbøde på ca. 50.000 kr., hvilket er en betydelig stigning fra de tidligere bødestørrelser på 10.000–20.000 kr. Størrelsen vil i sidste ende afhænge af domstolens konkrete vurdering

i det omfang sagerne indbringes for domstolene. I den forbindelse er det forudsat med loven, at bødestørrelsen skal være proportional, og at straffen således står i et passende forhold til den konkrete overtrædelse. Det vil med andre ord være muligt at indstille til en bøde, der er højere eller lavere end 50.000 kr., afhængigt af de nærmere omstændigheder ved en overtrædelse. Bøder skal i overensstemmelse hermed have en sådan størrelse, at de er egnede til effektivt at få de erhvervsdrivende til at efterleve reglerne, og at det ikke økonomisk kan betale sig at overtræde reglerne. Udgangspunktet vil derfor være en bødeindstilling på 50.000 kr. i overensstemmelse med ønsket om en stramning af sanktionsniveauet.

Produktloven medfører også, at det under skærpende omstændigheder vil være muligt at idømme fængselsstraf i op til to år. Muligheden for at idømme fængselsstraf er tiltænkt særligt grove overtrædelser, f.eks. hvor brugere udsættes for livsfare eller alvorlig personskade. Bestemmelsen har ikke været anvendt siden produktlovens ikrafttrædelse 1. juli 2020. For så vidt angår overdragelsen af sager til politiet fordeles og prioriteres sagerne i de enkelte politikredse. Det er derfor op til politiet at prioritere de nødvendige ressourcer til at behandle sagerne.

Interessenterne på området er delte i spørgsmålet om, hvorvidt ændringen af sanktionsniveauet er positiv. Forbrugerrådet Tænk anfører således, at bødeniveauet kan hæves yderligere, da sikkerheden ved produkter potentielt kan være afgørende for forbrugeres liv og førlighed.

Dansk Erhverv og Dansk Industri anfører begge, at minimumsbøder på 50.000 kr. i nogle tilfælde er problematiske, f.eks. hvor der er tale om overtrædelser, som kan anses for bagatelagte, eller hvis der er tale om mindre virksomheder med relativt begrænsede omsætninger. Dansk Erhverv påpeger i den forbindelse, at meget lange sagsbehandlingstider hos domstolene og betydelige omkostninger forbundet med advokatbistand, vil afholde mange erhvervsdrivende fra at prøve en sag i retten, selvom de erhvervsdrivende måtte være uenige i et bødeforlæg vedr. en overtrædelse af produktloven.

Alle interessenter har imidlertid givet udtryk for, at sanktionsniveauet ikke er for højt, når der er tale om virksomheder, der bevidst forsøger at omgå reglerne eller gentagne gange overtræder reglerne.

Blokeringsager

Sikkerhedsstyrelsen har indtil videre lykkedes med blokering af en onlinegrænseflade en enkelt gang. Det skete over for den udenlandske onlineplatform Banggood.com, hvor styrelsen havde nedlagt påstand om DNS-blokering (udbyders blokering af domænenavnet) af hjemmesiden i medfør af produktlovens § 18. Sagen omhandler gentagne salg af bestemte typer af buskrydderklinger, som er farlige og ulovlige at sælge i Danmark. Sikkerhedsstyrelsen har selv købt produkterne under skjult identitet og derved konstateret, at produkterne kan købes. Retten på Frederiksberg afsagde kendelse den 1. september 2021 om, at Banggood.com skulle blokeres. Sikkerhedsstyrelsen har den 24. april 2022 truffet afgørelse om at ophæve blokeringen af Banggood.com, da de har truffet de nødvendige foranstaltninger for at undgå, at der igen sælges og formidles salg af produkter, der er farlige eller udgør en alvorlig risiko for forbrugerne.

Den konkrete sag mod Banggood.com og andre sammenlignende sager, som dog ikke er endt med en kendelse om blokering, har givet anledning til læring og identificering af u hensigtsmæssigheder i produktloven for så vidt angår blokeringsager. F.eks. afhænger Sikkerhedsstyrelsens jurisdiktion i forhold til blokeringsager af, hvorvidt der er tale om en udenlandsk eller en dansk hjemmeside, og her er der opstået en udfordring. Ved tilfælde af blokering af en dansk hjemmeside, kan man i praksis lukke hjemmesiden ned og dermed de facto få hjemmesiden til at ophøre med at eksistere. Det er dog ikke tilfældet med udenlandske hjemmesider, hvor man alene blokerer danske brugeres adgang. Det er dermed muligt for brugere at omgå blokeringen, såfremt de benytter sig af en udenlandsk server eller en såkaldt VPN-server. I den forbindelse har danske medier skrevet artikler, hvori der stilles spørgsmålstejn ved blokeringens effektivitet.

I lovens bestemmelser er det heller ikke fastlagt, hvorledes blokeringsagerne skal køres i retten. Derfor føres de som civile sager, som forlænger sagsbehandlingstiden ved domstolene markant. Der bør løbende foretages en vurdering af potentielle tiltag, som vil forkorte sagsbehandlingstiden ned til samme hastighed, som der f.eks. afsiges et fogedforbud med. Dette ville særligt være hensigtsmæssigt i de sager, hvor en onlinegrænseflade ikke har efterkommet et påbud om at fjerne et farligt produkt. Her er den hastighed, hvormed en blokering kan ske, afgørende, da forbrugernes adgang til et farligt produkt effektivt kan



hindres. På nuværende tidspunkt vurderer Sikkerhedsstyrelsen, at de rette omstændigheder til en sådan løsning ikke er til stede, men muligheden bør løbende undersøges.

Som alternativ kan det undersøges, hvorvidt der i loven kunne indføres hjemmel til at blokere en online-grænseflade på baggrund af et påbud fra kontrolmyndigheden. Dette vil betyde, at de pågældende sager ikke indledningsvist skal igennem retssystemet. Et alternativ som dette vil altid være en afvejning mellem de erhvervsdrivendes retssikkerhed og hensynet til forbrugernes uønskede adgang til farlige og ulovlige produkter. Justitsministeriet har i forbindelse med udarbejdelsen af blokeringsbestemmelsen understreget den retssikkerhedsmæssige betydning af, at blokeringer sker på baggrund af domstolskendelser. På nuværende tidspunkt vurderer Sikkerhedsstyrelsen, at de rette omstændigheder til en

sådan løsning ikke er til stede, men muligheden bør løbende undersøges.

Derudover kan det med fordel præciseres i loven, at rette værneting er teleudbyderens hjemsted eller Retten i Esbjerg, som er Sikkerhedsstyrelsens hjemting. For nuværende er det ikke nævnt i loven, hvor blokeringsagerne skal anlægges. Det har potentielt betydet, at en sag har skullet anlægges i f.eks. Kina eller USA, hvis det er der, onlinegrænsefladen har hovedsæde. Dette er ikke gavnligt for de danske myndigheders muligheder for at følge sagerne til dørs og få blokeret adgangen til potentielt farlige produkter. Konkret har spørgsmålet om rette værneting haft betydning for igangværende sager mod en udenlandsk erhvervsdrivende, hvor byretten i første instans afgjorde ved dom, at der ikke er værneting i Danmark. Vestre Landsret har efterfølgende afgjort, at sagerne med rette var indbragt for Retten i Esbjerg. Der-

med har landsretten ophævet byrettens dom, og sagerne er hjemvist til fortsat behandling ved Retten i Esbjerg. Blokeringsbestemmelsen bør præciseres i overensstemmelse med landsrettens dom.

I forhold til gentagelsestilfælde åbnes der i bemærkningerne til blokeringsbestemmelsen op for, at en onlinegrænseflade kan blokeres, når kontrolmyndigheden har truffet afgørelse om tre tilfælde af salg eller formidling af farlige produkter. Dog er der efter lovens ikrafttræden eksempler på, at der har været tvivlsituationer om, hvornår noget er en 'gentagelse'. For det første kan der være tvivl om, hvorvidt de konkrete afgørelser om gentagelsestilfælde også gælder i de situationer, hvor onlinemarkedspladsen ikke er juridisk sælger af produktet. Dette er tilfældet f.eks. på visse onlinemarkedspladser, hvor konstellationen består i, at andre er juridiske sælgere på platformen, og ikke onlinemarkedspladsen selv. Endvidere kan der rejses tvivl om det interval, som afgørelserne skal være truffet imellem for at kunne kalde det et gentagelsestilfælde. I en verserende sag er domstolene f.eks. ved at tage stilling til, om det kan betrages som et gentagelsestilfælde, hvis der er truffet afgørelser over for en onlinemarkedsplads vedrørende tre forskellige produkter på samme dag.

Konklusion på lovens indvirkning på virksomhedernes regelefterlevelse

Evalueringen viser, at der ikke kan drages entydige konklusioner på lovens indvirkning, når det gælder virksomhedernes ageren på produkt-sikkerhedsområdet. Med andre ord mangler der stadig retspraksis, da loven er forholdsvis ny og eksemplerne, der kan tages udgangspunkt i, derfor er få.

Det kan dog konstateres, at virksomhederne generelt ønsker at leve op til loven og udviser samarbejdsvillighed. Sikkerhedsstyrelsen kan pr. 30. april 2023 påvise 1987 produktsager i relation til produktloven, hvor der er konstateret uoverensstemmelser ved produktet. I 1297 af sagerne er der truffet afgørelse om "OK efter tiltag", hvilket i praksis vil sige, at virksomheden har rettet ind. Med andre ord er det altså tilfældet i ca. 55 % af produktsagerne, at Sikkerhedsstyrelsen i samarbejde med virksomhederne har rettet op på uoverensstemmelserne ved produktet og derved gennem dialog har fået højnet forbrugersikkerheden.

I de øvrige 708 produktsager er der blevet truffet afgørelse om påbud.

Denne grafik viser, at der stadig er produktsager, hvor kontrolmyndigheden er nødt til at gribe ind over for farlige eller ulovlige produkter. Men selv i disse sager kan det konstateres, at der er et klart ønske og en velvilje fra virksomhedernes side til at samarbejde med myndighederne om at bremse salget af et potentielt farligt eller ulovligt produkt, afhjælpe produktfejll og være behjælpelige med at sende en advarsel ud til de forbrugere, der har købt et farligt eller ulovligt produkt.

Der vil altid være brodne kar, som bevidst vælger at bringe forbrugersikkerheden alvorligt i fare. Overordnet set er det dog Sikkerhedsstyrelsens antagelse, at de fleste virksomheder i Danmark er samarbejdsvillige over for myndighederne, og derudover også har egen interesse i at få fejlet produktuoverensstemmelser af vejen i produktsikkerhedens tjeneste.

Tilbagetrækning	128
Tilbagekaldelse	84
Salgsstop	266
Markedsføringsstop	66
Destruktion	41
Advarsel til forbrugere	12
Afhjælpning af fejl	95
Ukendt	16
I alt	708

Fungerer loven som rammelovgivning?

Baggrund

En grundlæggende ambition med produktloven var at samle reguleringen af de forskellige produkttyper i en ny hovedlov på Sikkerhedsstyrelsens område. Herefter med en hensigt om, at kravene til de enkelte produkttyper kunne blive fastsat administrativt med hjemmel i den nye lov. Det samme gælder kravene til de erhvervsdrivende. Markedsovervågningsforordningen overlader til medlemsstaterne at sikre et system til effektiv markedsovervågning af de produkter, der er omfattet af forordningen. En del af forslagens bestemmelser har således til formål at sikre, at myndighederne har de nødvendige beføjelser, som kræves efter markedsovervågningsforordningen, til effektivt at føre en sådan kontrol. Produktloven gælder derfor for mange af de produkter, der er omfattet af markedsovervågningsforordningen. Tilsvarende gælder produktloven for størstedelen af produkterne på Sikkerhedsstyrelsens område. Se oversigt i tabellen på side 11.

Det betyder, at loven både omfatter produkter, der er produktspecifikke EU-krav til (harmoniserede produkter), produkter, der ikke er produktspecifikke EU-krav til, men som er omfattet af direktivet om produktsikkerhed i almindelighed (ikke harmoniserede produkter), og endelig produkter, der er reguleret i dansk ret (nationalt regulerede produkter).

På den måde opfylder produktloven et ønske om at sikre Sikkerhedsstyrelsens mulighed for at gribe ind over for ulovlige produkter, uanset om det er et stykke legetøj (EU-harmoniseret produkt), en narresut (ikke-harmoniseret produkt) eller en ukrudtsbrænder (nationalt reguleret). Ved at samle reguleringen i én hovedlov er der en større grad af ensartethed i kontrolmyndighedernes håndhævelse af reglerne, herunder mulighed for løbende at udbrede produktloven til at omfatte endnu flere produktområder.

Erfaringer

Siden produktlovens ikrafttrædelse den 1. juli 2020 er lovens anvendelsesområde udvidet to gange. Produktloven har i den forbindelse vist sig velegnet til at kunne rumme andre produkter end dem, som var omfattet ved lovens ikrafttrædelse. Formuleringen af produktlovens § 2 indebærer således, at nye produktområder kan tilføjes ved at tilføje et nyt nr. i bestemmelsen, som henviser til en relevant EU-retsakt eller et produktområde, der ønskes omfattet af loven.

Dermed fungerer produktloven som en øvre ramme for produktoverensstemmelse og markedsovervågning. For det første ved, at erhvervsdrivendes generelle pligt om kun at bringe lovlige produkter i omsætning følger af § 5, og at kravene til de enkelte produkter herefter følger af produktspecifikke bekendtgørelser. For det andet ved, at myndighedernes kontrolbeføjelser er de samme i relation til alle produkter, der omfattes af loven.

Udvidelsen af produktloven betyder, at flere myndigheder kan anvende produktloven. Det er således både Sikkerhedsstyrelsen, Søfartsstyrelsen og Færdselsstyrelsen, der kan anvende produktloven for så vidt angår produkter, der er anført i produktlovens § 2. Derudover kan enhver myndighed, som har ressortansvar for et produkt, som omfattes af det generelle direktiv om produktsikkerhed, anvende bestemmelserne i produktloven. Indtil videre har tilbagemeldingerne fra andre myndigheder om brugen af produktloven været af begrænset karakter.

Konklusion på loven som rammelovgivning

Produktloven som rammelov på Sikkerhedsstyrelsens område har gjort det muligt at ensrette en lang række sagsbehandlingsprocedurer i Sikkerhedsstyrelsen. I den henseende synes produktloven at have haft en positiv effekt på forenklingen og effektiviseringen af sager, der behandles i Sikkerhedsstyrelsen. På trods heraf er det ikke umiddelbart muligt at foretage en egentlig sammenligning med anvendelsen af den tidligere sagsbehandling og reglerne, der hidtil var gældende. Det skyldes, at produktloven både gennemfører nye bestemmelser i relation til markedsovervågningsforordningen, og at produktloven samtidig erstattede regler på tværs af Sikkerhedsstyrelsens egne produktområder og en række produktområder, hvor ressortansvaret blev overflyttet til Sikkerhedsstyrelsen i forbindelse med Bedre Balance II i 2018.

Ud fra et bredere perspektiv og i relation til andre myndigheders anvendelse af produktloven er erfaringerne også begrænsede. Det skyldes, at tilføjes af flere produkter til produktlovens anvendelsesområde først er sket fra hhv. 1. juli 2021 og 1. januar 2022. Det er derfor endnu ikke muligt at konkludere, om produktloven som rammelov har haft en mærkbar effekt for brugere eller virksomheder. Det er imidlertid muligt at konkludere, at produktlovens anvendelsesområde relativt let kan udvides med nye produktområder for at skabe en ensretning af kontrolbeføjelserne på tværs af myndigheder.



Den anonyme kontrol er et vigtigt redskab i værktøjskassen, når det gælder markedsovervågning på produktsikkerhedsområdet.

Anonym kontrol

Baggrund

Loven har givet Sikkerhedsstyrelsen mulighed for at udtage produkter, herunder ved brug af en skjult identitet. Det betyder i praksis, at kontrolmyndighederne kan føre anonym kontrol på en mere effektiv måde end hvad tidligere var muligt. Kontrolarbejdet kunne før i tiden bære præg af, at enkelte virksomheder kunne udnytte muligheden for at sende kontrolmyndighederne særligt udvalgte produkter eller helt at undlade at sende det ønskede produkt. Den anonyme kontrol sikrer i den forstand, at kontrolmyndighederne udtager og kommer i kontakt med de samme produkter, som ville have i hænderne hos forbrugeren.

Erfaringer

Den anonyme kontrol er et vigtigt redskab i værktøjskassen, når det gælder markedsovervågning på produktsikkerhedsområdet. Det giver en troværdig og realistisk kontrol af produkter, som forbrugeren frit kan købe på det danske marked. I evalueringsprocessen er det desværre blevet synligt, at Sikkerhedsstyrelsen endnu mangler de rette procedurer

til at anvende den anonyme kontrol på den mest hensigtsmæssige måde ud fra lovens intentioner.

De gange, hvor Sikkerhedsstyrelsen har anvendt anonym kontrol som del af kontrolarbejdet, har det kun været delvist anonymt. Det er sket ved at bestille produktet i medarbejders navn hjem til Sikkerhedsstyrelsens adresse. Dermed kan virksomheden stadig sende kontrolmyndigheden særligt udvalgte produkter eller helt vælge at undlade at sende produktet, hvis virksomheden er bevidst om, at Sikkerhedsstyrelsen er kontrolmyndighed og kan genkende styrelsens adresse.

For fremtiden vil Sikkerhedsstyrelsen som kontrolmyndighed i højere grad foretage vurderinger af, om det i de enkelte tilfælde vil have effekt at anvende fuld anonym kontrol. Erfaringerne på området har som sagt også vist en utilstrækkelig procedure i forhold til anvendelsen af den anonyme kontrol i styrelsen, f.eks. graden af anonymitet, hvis der fremsendes produkter til styrelsens adresse uden "Sikkerhedsstyrelsen" er angivet som modtager. Sikkerhedsstyrelsen arbejder derfor på ensartede



procedurer, der kan give en bedre måde at opgøre og håndtere relevant data omkring de anonyme kontroller på.

Konklusion på den anonyme kontrol

Sikkerhedsstyrelsen vil på baggrund af de udfordringer, som er blevet synlige i evalueringsprocessen, genbesøge arbejdsgangene i forhold til kontrolarbejdet med brug af anonym kontrol. Det betyder i praksis, at Sikkerhedsstyrelsens medarbejdere opstiller nye og faste procedurer på området. I stedet for at sende produktet hjem til styrelsens adresse kan man i stedet benytte muligheden for at sende produktet hjem til kontrolmyndigheden via en

postboks som afhentningssted med en fiktiv faktureringsadresse tilknyttet. Dette vil sikre, at man reelt udnytter lovens fulde potentiale og dermed på bedste vis sikrer en troværdig og realistisk kontrol af produkter til gavn for forbrugerne.

For fremtiden vil Sikkerhedsstyrelsen ligeledes påtænke at benytte sig af anonym kontrol mere konsekvent ved de sager, hvor der udtages et produkt – og produktet af ukendte årsager ikke kommer kontrolmyndigheden i hænde. Der har været tilfælde, hvor virksomheden melder tilbage, at det pågældende produkt ikke længere er på lager – på trods af, at der fremgår

det modsatte på hjemmesiden. Her vil man med fordel automatisk kunne aktivere anonym kontrol som en mulighed fra kontrolmyndighedens side.

Det kan ud fra Sikkerhedsstyrelsens erfaringer ligeså konkluderes, at den anonyme kontrol som kontrolmulighed i højere grad bliver udnyttet på Sikkerhedsstyrelsens andre ressortområder. På den måde har det vist sig at skabe synergieffekt til andre områder, at anonym kontrol er blevet gjort muligt med produktloven. For eksempel er anonym kontrol blevet brugt som kontrolværktøj på produktområder som lattergas og tobak.

På trods af manglende anonym kontrol er det ca. 35 % af alle kontroller, der viser uoverensstemmelser ved produkterne. I den forbindelse bemærkes det, at Sikkerhedsstyrelsens kontrol sker ud fra en risikobaseret tilgang. Denne tilgang indebærer, at der både føres stikprøvekontroller af vilkårligt udvalgt produkter, men at kontrollen målrettet sker med henblik på at identificere de produkter, der ikke er i overensstemmelse med reglerne.

Giver loven styrket kontrol af privatimporterede pakker fra tredjelands og udenlandske aktører generelt?

Baggrund

Forbrugernes køb af produkter via hjemmesider og onlinemarkedspladser i tredjelands har resulteret i en markant stigning i den import, der foretages af den almindelige forbruger. Omfanget af disse privatimporterede pakker er massivt, og i 2018–19 blev der rapporteret om knap 40.000 pakker fra Kina om dagen eller godt 10 mio. om året. Disse pakker sendes til forbrugerne uden om den traditionelle værdikæde, som involverer en importør og en eller flere distributører.

I starten af 2021 var antallet af privatimporterede pakker steget til ca. 50.000 pakker dagligt. I forbindelse med to tiltag i sommeren 2021 – moms fra første krone og ophævelse af den nedsatte porto – er dette tal dog faldet drastisk, ifølge Dansk Erhverv er tallet i dag 5.000 pakker om dagen. Der vil formodentlig komme en lille stigning, når de største onlinemarkedspladser har indgået aftaler om opkrævning af momsen i forbindelse med salget, men antallet forventes ikke at nå samme højder som før sommeren 2021. Der er dog fortsat ikke en fast hjemmel til at træffe afgørelse over for en forbruger, som eksempelvis indfører en farlig gasbrænder eller brandfarlig elektrisk genstand på sin flyrejse til Danmark eller via post.

Både importører og distributører har en række forpligtelser, som er ens over hele Europa. Disse forpligtelser medfører, at alle led i værdikæden har et ansvar for, at det er sikre produkter, som kommer i hænderne på forbrugerne. Disse led springes over ved forbrugernes direkte køb via onlinemarkedspladserne. Derfor er der ingen garantier for, at et produkt er sikkert, når en forbruger køber direkte fra et tredjelands via en markedsplads. Det er et krav, at produkter, som markedsføres over for danske forbrugere lever op til danske regler, men som tidligere nævnt kan det være vanskeligt at håndhæve reglerne over for udenlandske aktører.

Erfaringer

Kontrol af privatimporterede pakker fra tredjelands

Med produktloven blev der indført hjemmel til, at Toldstyrelsen kan bistå Sikkerhedsstyrelsen i kontrollen ved også at kunne udtage privatimporterede pakker jf. § 25 i loven, hvilket Toldstyrelsen alene kunne i begrænset omfang inden lovens ikrafttræden. Konkret betyder det, at Toldstyrelsen kan bistå Sikkerhedsstyrelsen i opgaven som kontrolmyndighed, idet Toldstyrelsen kan stoppe ulovlige produkter, der f.eks. købes af forbrugere på onlinemarkedspladser, hvorefter produkterne importeres direkte af forbrugerne til Danmark.

I loven er der desuden en bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om, hvordan kontrollen skal foregå, og hvilken retsstilling forbrugeren har i situationen. Bemyndigelsen er endnu ikke udnyttet. Det vil således kræve yderligere finansiering, hvis Toldstyrelsen skal kunne tilbageholde produkter, hvor modtageren af produktet ikke er en erhvervsdrivende, og produktet formodes ikke at være i overensstemmelse med produktloven. Det skyldes, at Toldstyrelsen skal være i stand til at identificere de pågældende produkter og produkternes formodentlige uoverensstemmelse, før produkterne kan videresendes til Sikkerhedsstyrelsen med henblik på sagsbehandling.

Der er sideløbende med lovens ikrafttræden identificeret en række begrænsninger ved at gennemføre kontrol af produktsikkerhed i privatimporterede pakker. I en potentiel kontrol af privatimporterede pakker kan udvælgelsen ikke gennemføres vha. databaseret kontrol, da den systemmæssige understøttelse af privatimport fra tredjelands ikke indeholder risikoværktøjer, som kan udvælge pakkerne til kontrol med produktsikkerhed for øje. Det skyldes, at privatimporterede pakker kun er angivet i et reduceret datasæt, der følger

af EU-lovgivning, hvor der ikke indgår produkt-specifikke oplysninger som fx varekode, producent eller produkttype. Det betyder, at Toldstyrelsens eventuelle kontrol på området vil skulle foretages manuelt via simple stikprøver. Dette vil være omkostningstungt og effekten forventes at være meget begrænset. Erhvervsministeriet og Skatteministeriet har derfor for nuværende vurderet, at det hverken er ressourceeffektivt eller hensigtsmæssigt at implementere kontrol af privatimporterede pakker for produktsikkerhed.

Endvidere er der nogle praktiske uhensigtsmæssigheder forbundet med, at ulovlige produkter stoppes og tilbageholdes, når de indføres til Danmark. Forbrugere kan i mange tilfælde have købt produkterne i uvidenhed om, at de ikke overholder de relevante krav og dermed ikke lovligt kan indføres i Danmark. Det er således udgangspunktet efter dansk ret, at forbrugeren skal rette et eventuelt erstatningskrav mod den, som har solgt et ulovligt produkt til forbrugeren. Det gælder også, hvis produktet ikke er leveret. Det vil med andre ord ikke være muligt for forbrugeren at kræve tilbagebetaling fra f.eks. en kortudsteder, hvis et købt produkt ikke lovligt kan indføres til Danmark. Fra et forbrugerperspektiv er det derfor uhensigtsmæssigt, at forbrugere i stort omfang køber produkter online og i god tro, men produkterne kan ikke lovligt leveres. Henset til de økonomiske og tidsmæssige ressourcer, det vil kræve at anlægge en erstatningssag i sådanne sager, der typisk vil omhandle relativt små beløb, kan resultatet være, at de pågældende forbrugere hverken modtager et produkt eller får pengene retur.

Udenlandske aktører generelt

Sikkerhedsstyrelsen har identificeret to overordnede problemstillinger, når udenlandske aktører er involverede i overtrædelsessager på produktområdet.

Den første problemstilling omhandler Sikkerhedsstyrelsens mulighed for at træffe afgørelse over for de udenlandske aktører. Sikkerhedsstyrelsens jurisdiktion gælder alene i Danmark. Det betyder, at når der f.eks. i en sag om farligt legetøj træffes afgørelse over for en fabrikant i et andet land uden for EU, er det ikke praktisk muligt at forpligte eller sanktionere den pågældende erhvervsdrivende. Lande uden for EU har ikke nogen reel forpligtelse til at håndhæve danske afgørelser om produkter, og Sikkerhedsstyrelsen har ikke mulighed for at håndhæve en afgørelse i et andet land. Sikkerhedsstyrelsen kan således alene anmode f.eks. kinesiske myndigheder

om at håndhæve et påbud, forbud eller overtrædelse mod en aktør i Kina.

I henhold til markedsovervågningsforordningen er der et krav om, at virksomheder uden for EU, der bringer visse produkter i omsætning i EU, skal have en permanent repræsentant i EU, som skal samarbejde med de nationale myndigheder. Kravet gælder for en række udvalgte produkter som f.eks. legetøj, maskiner og personlige værnemidler. Denne forpligtelse i markedsovervågningsforordningen gælder direkte og uafhængigt af produktloven. Indtil videre har det ikke været muligt at kvalificere effekten af bestemmelsen for så vidt angår produkter, der importeres til Danmark.

I regi af EU arbejdes der desuden på at onlinemarkedspladserne pålægges et egentligt ansvar. Der er tale om et importørlignende ansvar, hvor onlinemarkedspladserne forpligtes på samme måde som de traditionelle importører i forsyningskæden, og som eksempelvis har pligt til at sikre sig, at der er udarbejdet den nødvendige tekniske dokumentation, at et produkt opfylder eventuelle mærkningskrav, og at et produkt er ledsaget af brugsanvisning.

Konklusion på kontrollen af privatimporterede pakker fra tredjelande og udenlandske aktører generelt

De privatimporterede pakker sendes til forbrugere uden om den traditionelle værdikæde, og derved også uden om de dertilhørende kontrolforanstaltninger, som kan sikre mindre garanti for, at forbrugere kommer i kontakt med usikre og farlige produkter, når de handler via f.eks. onlinemarkedspladser med base i tredjelande. En eventuel kontrol af privatimporterede pakker ville skulle foregå som en manuel stikprøve uden forudgående risikovurdering, da det ikke er muligt at identificere indholdet udvendigt på pakken, ligesom det ikke er muligt at bruge pakkescannere til at identificere risici ved pakken i henhold til produktsikkerhedsreglerne. Som beskrevet ovenfor, har Toldstyrelsen heller ikke adgang til relevante oplysninger om pakkerne vha. angivelserne. Kontrol af privatimporterede pakker ville således være omkostningstung, og effekten forventes meget begrænset. Erhvervsministeriet og Skatteministeriet har vurderet, at en eventuel kontrolindsats ift. produktsikkerhed i privatimporterede pakker ikke ville være hensigtsmæssigt at gennemføre.

For så vidt angår problemstillingerne med udenlandske aktører, findes der i EU et samarbejde, hvor en markedsovervågningsmyndighed som Sikkerhedsstyrelsen via

ICSMS-systemet kan sende en forespørgsel til markedsovervågningsmyndigheden i det land, hvor en erhvervsdrivendes er hjemmehørende. Idéen er, at denne myndighed skal følge op på afgørelsen over for den erhvervsdrivende. Historisk set er dette system dog ikke blevet anvendt fuldt ud i Sikkerhedsstyrelsen, da der kun har været begrænset respons fra de øvrige EU-lande. Med markedsovervågningsforordningen er der imidlertid kommet større fokus på medlemslandenes brug af ICSMS. Det forventes således, at der kommer en øget aktivitet i systemet i Europa. Også i Sikkerhedsstyrel-

sen er der større fokus på øget anvendelse af systemet, særligt når den forventede tekniske løsning på integration mellem journaliserings-system og ICSMS kommer endeligt på plads.

Politiets prioritering af sager på særlovsområdet, hvor produktloven hører under, er et anliggende for de forskellige politikredse og Rigspolitiet. Sikkerhedsstyrelsen vil tage initiativ til et møde med politiet om de udenlandske aktører. Disse drøftelser kan føre til, at det er nødvendigt også at indgå i dialog med Rigspolitiet.

Afrunding

Sikkerhedsstyrelsen vil gerne kvittere interessenterne for konstruktive dialogmøder om lovens effekt og de eventuelle behov for ændringer af loven. Derudover værdsættes de indkomne bemærkninger som fremkom af den skriftlige høring i regi af Markedsovervågningsudvalget, som repræsenterer de danske markedsovervågningsmyndigheder.

Selvom processen med evalueringen efter lovens andet år nu er færdiggjort, fortsætter den kontinuerlige vurdering af lovens virkning. Der er efter Sikkerhedsstyrelsens opfattelse større potentiale til at bedømme loven, når der i de kommende år kommer yderligere retspraksis og flere faktiske eksempler, hvor lovens bestemmelser om de nye kontrolbeføjelser og håndhævelsesmuligheder er kommet i anvendelse.

Her i evalueringens afslutning vil der blive listet mulige initiativer og potentielle lovændringer op, som evalueringsprocessen har vist, kunne være gavnlige at rette et blik mod:

- En lovændring med henblik på en lempelse af produktlovens sanktionsniveau og Sikkerhedsstyrelsens praksis i overtrædelsessager. De konkrete tiltag drøftes nærmere med områdets interessenter.

- Drøftelser om og præciseringer af produktlovens blokeringsbestemmelse med henblik på at sikre, at bestemmelsen kan anvendes mere effektivt, herunder:
 - En mulig lovændring, så rette værneting for fremtiden bliver teleudbyderens hjemsted eller Retten i Esbjerg, som er Sikkerhedsstyrelsens hjemting.
 - En mulig lovændring, der skaber juridisk klarhed over gentagelsestilfælde.
 - En mulig lovændring i relation til danske internetdomæner, hvor der hverken findes en dansk ejer eller en dansk webhost.
 - En mulig lovændring, hvorefter terminologien i bestemmelsen ensrettes med den øvrige produktregulering, hvorefter en overtrædelse sker allerede, når produktet er bragt i omsætning og ikke først, når produktet er solgt.
 - Opdatering af procedurer i Sikkerhedsstyrelsen, så anvendelsen af anonym kontrol bliver mere effektiv. Herunder procedurer for hvornår den anonyme kontrol anvendes og en konkret justering, så kontrollen i højere grad bliver anvendt under fuld anonymitet.

Sikkerhedsstyrelsen
Esbjerg Brygge 30
6700 Esbjerg

+45 3373 2000
sik@sik.dk
sik.dk