



NOTAT

21. oktober 2009

Til Folketingets Erhvervsudvalg

Høringsnotat vedrørende udkast til forslag til lov om produktsikkerhed – L 41

1. Indledning

Forslag til lov om produktsikkerhed blev den 1. juli 2009 sendt i høring hos 99 organisationer og offentlige myndigheder med høringsfrist den 17. august 2009.

Der er modtaget svar fra 21 af de 99 hørte organisationer og myndigheder. Ud af de 21 høringssvar var der alene indholdsmæssige bemærkninger i 5 af disse. I vedlagte høringssvar er det anført, hvilke organisationer og myndigheder der har haft forslaget til udtalelse.

2. Sammenfatning

Overordnet set er de modtagne høringssvar positive overfor forslaget.

De øvrige bemærkninger vedrører hovedsageligt præciseringen af anvendelsesområdet samt ændringen af bestemmelsen om adgang uden retskendelse. Derudover er der særligt foreslået præciseringer i definitionsbestemmelserne.

Ud over de ændringer der er foretaget på baggrund af høringssparternes bemærkninger, har den lovtekniske gennemgang i Justitsministeriet også ført til ændringer af lovforslaget. Formålsbestemmelsen i § 1 er udgået og definitionsbestemmelserne er samlet i en enkelt paragraf. Det bevirker, at paragrafnumrene er ændret i forhold til det forslag, der har været i høring. Efter den nye nummerering har § 5 og § 6 byttet plads, uden der i øvrigt er foretaget indholdsmæssige ændringer i bestemmelserne. Derudover er kapitel 3 og 4 blevet samlet til ét kapitel 3. Hjemlen til at gennemføre EU-retsakter i § 30, er blevet præciseret, så det tydeligt fremgår, hvilke retsakter der kan gennemføres med bestemmelsen. Der er derudover foretaget en række ændringer af lovteknisk og præciserende karakter. De lovtekniske ændringer er ikke beskrevet nedenfor.

Høringssvarene vil blive kommenteret med udgangspunkt i følgende overordnede opdeling:

- 3.1 Generelle tilkendegivelser
- 3.2 Ændring af referencen fra EF-Tidende til EU-Tidende

- 3.3 Tjenesteydelser og underretning om undtagelse fra loven
- 3.4 Definitioner
- 3.5 Producentoplysninger på produkterne
- 3.6 Præcisering af visse principper for markedsovervågning
- 3.7 Kontrol på steder uden offentlig adgang
- 3.8 Adgangen til at få domstolsprøvet påbud og forbud

3. Kommentarer til de enkelte emner

3.1 Generelle tilkendegivelser

Bryggeriforeningen, Dansk Detail, Dansk Erhverv og DI er positive overfor en opdatering af produktsikkerhedsloven. Bryggeriforeningen og Dansk Detail har ikke i øvrigt konkrete bemærkninger til lovforslaget.

Forbrugerrådet er generelt set positivt overfor forslaget og anfører, at det på flere områder er meget vellykket i forhold til at skabe en styrket produktsikkerhedslov. Forbrugerrådet finder dog, at forslaget på visse områder er med til at svække forbrugernes tillid til varerne, og at beskyttelsen af forbrugerne på disse punkter svækkes i forhold til den gældende lov. Kritikken uddybes nedenfor, mens de tilkendegivelser, der generelt set støtter den måde forslaget er udformet på, i udgangspunktet ikke beskrives nærmere, da de ikke lægger op til ændringer af lovforslaget.

3.2 Ændring af referencen fra EF-Tidende til EU-Tidende

Lægemiddelstyrelsen anfører, at henvisningen til EF-Tidende bør ændres til EU-Tidende.

Kommentar

Den foreslåede ændring er relevant for så vidt angår henvisningen i § 6, da bestemmelsen er udtryk for en løbende henvisning til både ældre og fremtidige standarder. Den foreslåede ændring er ikke relevant i forhold til note 1 og indledningen til de almindelige bemærkninger, da der refereres til et dokument, der er udstedt, mens navnet var EF-Tidende. Lovforslaget er ændret i overensstemmelse med det anførte.

3.3 Tjenesteydelser og underretning om undtagelse fra loven

Forbrugerrådet finder det problematisk, at tjenesteydelser ikke længere foreslås omfattet af lovforslaget, idet der ikke er særlovgivning, der kan træde i stedet for den generelle produktsikkerhedslov. Dermed opstår der et hul i det sikkerhedsnet, som produktsikkerhedsloven skal udgøre.

Forbrugerrådet finder, at det er væsentligt, at reglerne på samme måde som i dag kan fungere som sikkerhedsnet, hvis en tjenesteyder ikke udfører sin ydelse med fornøden sikkerhed, og modtageren kommer til skade. Muligheden for, at myndighederne kan kræve, at ydelsen udføres på en sikker måde, bør således opretholdes.

Også muligheden for, at myndighederne kan advare potentielle brugere om farlige tjenesteydelser, hvorved skader kan forhindres i at opstå, er efter Forbrugerrådets opfattelse væsentlig.

Endelig finder rådet, at det er uhensigtsmæssigt, at der ikke længere stilles krav om skriftlighed, hvis antikviteter eller brugte produkter, som kræver istandsættelse før anvendelsen, skal undtages fra loven. Ved at kræve skriftlighed frem for blot underretning vil man kunne undgå bevismæssig tvivl om, hvorvidt der er sket underretning, som bevirker, at produktet kan undtages fra lovens anvendelsesområde.

Kommentar

Tjenesteydelser er ikke omfattet af produktsikkerhedsdirektivet, og behandles i øvrigt forskelligt i de enkelte medlemslande.

Tjenesteydelser med tilknytning til et produkt blev oprindeligt medtaget i produktsikkerhedsloven som et sikkerhedsnet. Det blev i den forbindelse anført, at det kun i undtagelsestilfælde ville være relevant og hensigtsmæssigt at føre en egentlig kontrol med tjenesteydelser, når der ikke forelå oplysninger om, at der var en konkret og påviselig fare ved ydelsen. Reglerne har, i de 15 år de har eksisteret, endnu ikke været anvendt til at gribe ind overfor en tjenesteydelse.

Produktsikkerhedsudvalget drøftede, om tjenesteydelser forsat skulle omfattes af produktsikkerhedsloven.

Flertallet i Produktsikkerhedsudvalget (alle medlemmer bortset fra Forbrugerrådet) fandt ikke, at der var grund til at opretholde tjenesteydelser som en del af en regulering, der skal sikre, at fysiske produkter ikke kan forårsage skade på forbrugere. Det anførtes, at "tjenesteydelser vil kunne reguleres langt mere målrettet i en lov, der specifikt regulerer tjenesteydelser, eller i relevant sektorlovgivning."

Flertallet lagde endvidere vægt på, at produktsikkerhedslovens indgrebsbeføjelser ikke vurderes at egne sig særligt til at gribe ind overfor tjenesteydelser. Det skyldes blandt andet, at loven ikke er egnet til at forhindre en tjenesteyder i at udøve sit erhverv eller til at "tilbagetrække" allerede udførte tjenesteydelser. Det vil endvidere oftest være sådan, at en tjenesteyder, efter at være blevet gjort opmærksom på, at vedkommende har udført en farlig tjenesteydelse, indretter den måde, tjenesteydelsen udføres på, så der ikke opstår fare igen. I modsætning til de produkter, der omfattes af loven, er der som oftest tale om enkeltstående ydelser, der tilpasses den konkrete situation, tjenesteydelsen skal leveres i.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, bør der løbende tages stilling til, om der viser sig at opstå et behov for at kunne regulere tjenesteydelser i videre omfang end i dag. Hvis det viser sig at være til-

fældet, vil der kunne arbejdes med langt mere målrettede og relevante regler, der tager sigte på tjenesteydelsen frem for på produktet.

Under hensyn til ovenstående vurderes det ikke hensigtsmæssigt at lade tjenesteydelser være omfattet af produktsikkerhedsloven.

Forbrugerrådet har endvidere anført, at kravet om skriftlighed i forbindelse med, at antikviteter og visse brugte produkter undtages fra lovens anvendelsesområde, bør videreføres i en ny produktsikkerhedslov.

Spørgsmålet om hvorvidt der bør kræves skriftlig underretning, eller om et krav om underretning, således som det fremgår af produktsikkerhedsdirektivet, er tilstrækkeligt, blev også drøftet af Produktsikkerhedsudvalget.

Flertallet i udvalget (alle medlemmer bortset fra Forbrugerrådet) fandt, at man burde lægge sig op ad produktsikkerhedsdirektivet og blot stille krav om underretning. Det skyldes, at der ikke er nogen sikkerhedsmæssig gevinst ved at kræve skriftlighed frem for blot underretning. Hvis der kræves underretning, er det sælgeren selv, der afgør, hvordan vedkommende bedst kan sikre sig i forhold til at kunne undtage produkter fra at blive omfattet af loven. Hvis sælgeren ikke kan bevise, at vedkommende har underrettet køberen om, at produktet ikke omfattes af loven, kan produktsikkerhedsloven anvendes til at gribe ind overfor antikviteter og brugte produkter, der skal sættes i stand før brug, hvis de ikke lever op til kravet om, at produkter skal være sikre.

3.4 Definitioner

Dansk Erhverv og DI anfører, at visse af de anvendte definitioner bør lægge sig tættere op ad de definitioner, der er anvendt i Europa-Parlamentets afgørelse nr. 768/2008 om fælles rammer for markedsføring af produkter, da det vil skabe mere klarhed, hvis ensartede begreber defineres ens.

Det foreslås, at begrebet ”bringe i omsætning” (forslagets § 4, nr. 2) præciseres, og at begrebet ”gøre tilgængelig på markedet” medtages i forslagets definitionsafsnit.

I definitionen af ”alvorlig risiko” (forslagets § 4, nr. 3), anbefales det, at der tilføjes et ”kan”, således at der står, at: ”Risici, der ikke har øjeblikkelige virkninger, [kan] anses for alvorlige”.

Definitionen af ”en producent” (forslagets § 4, nr. 6) anses for, på uhensigtsmæssig måde, at være mere vidtrækkende end sædvanlig europæisk fortolkning af begrebet. Navnlig findes det uhensigtsmæssigt, at den der installerer et produkt i et privat hjem eller udskifter en reservedel i et installeret produkt betragtes som producent. På den måde pålægges den på-

gældende nemlig også en forpligtelse til at opbevare oplysninger om produktet, som gør det muligt at spore dets oprindelse.

Endelig anbefales det, at begrebet ”CE-mærkning” medtages i forslagens definitionskapitel.

Kommentar

Det vurderes at være hensigtsmæssigt, at begreberne ”bringe i omsætning” og ”gøre tilgængelig på markedet” præciseres som foreslået af Dansk Erhverv og DI.

Hvis der indsættes et ”kan” i definitionen af ”alvorlig risiko”, vil det give bestemmelsen et andet indhold. Beskrivelsen af definitionen sigter på, at alle risici, hvor de offentlige myndigheders omgående indgriben er nødvendig, er at betragte som alvorlige, også selvom en given risiko først vil indtræde på et senere tidspunkt. Hvis bestemmelsen formuleres som foreslået af Dansk Erhverv og DI, vil den oprindelige hensigt med definitionen gå tabt.

Med henblik på at sikre fornøden klarhed om, hvad der omfattes af definitionen, præciseres bestemmelsen, så hensigten klart fremgår.

Begrebet ”producent” omfatter ifølge både produktsikkerhedsdirektivet og lovforslaget andre erhvervsdrivende i afsætningskæden, hvis deres virksomhed kan påvirke produktets sikkerhedsmæssige egenskaber.

Hensigten med bestemmelsen er, at den, der som led i sin erhvervsaktivitet installerer et produkt eller udskifter en reservedel i et produkt, kun omfattes af bestemmelsen, såfremt vedkommende også dermed ændrer ved de sikkerhedsmæssige egenskaber ved produktet.

For at gøre loven så klar og entydig som muligt præciseres det, at der kun er tale om producentansvar, hvis den erhvervsdrivende, der foretager installationen eller udskiftningen, samtidig ændrer de sikkerhedsmæssige egenskaber ved produktet.

For ikke at skabe unødigt tvivl præciseres det i bemærkningerne, at en erhvervsdrivende, der i forbindelse med installationen af et produkt har ændret ved dets sikkerhedsmæssige egenskaber, ikke behøver at opbevare dokumentationen. Det skyldes, at der er tale om enkeltstående produkter. Et krav om opbevaring af oplysninger med det formål at kunne informere målrettet om risikoen ved andre tilsvarende produkter, tjener således ikke noget formål.

Det vurderes ikke umiddelbart hensigtsmæssigt at definere begrebet ”CE-mærkning” i lovforslaget. Det skyldes, at de produkter, der omfattes af produktsikkerhedsloven som eneste regelsæt, ikke må påføres CE-

mærkning. De regler om CE-mærkning, der findes i forslaget, er således alene hjemler til at kræve mærkningen fjernet.

Hvis begrebet defineres, vurderes der at være en ikke ubetydelig risiko for, at brugere af loven vil komme i den vildfarelse, at produkter omfattet af produktsikkerhedsloven faktisk skal påføres CE-mærkning.

3.5 Producentoplysninger på produkterne

Forbrugerrådet anbefaler, at der indføres et krav om sporbarhedsmærkning på enten produkt eller emballage. Hvis der stilles krav om en sådan mærkning, vil det føre til, at man altid vil kunne spore producenten og de resterende farlige produkter, og dermed opnå en højere grad af sikkerhed.

Kommentar

Det kan ikke udelukkes, at det vil være nemmere for myndighederne at oplyse forbrugerne om relevante farlige produkter, hvis producenten skal angive kontaktoplysninger og eventuelt produkt-, serie- eller lignende nummerangivelse på hvert enkelt produkt.

Inden for produktsikkerhedslovens område har det imidlertid hidtil været muligt at finde den, et eventuelt påbud eller forbud skulle rettes imod.

På denne baggrund vurderes et krav om sporbarhedsmærkning at udgøre en uforholdsmæssig stor økonomisk byrde for de erhvervsdrivende med deraf følgende prisstigninger, uden at dette modsvares af sikkerhedsmæssige fordele for forbrugerne.

Det samme konkluderede et flertal i Produktsikkerhedsudvalget (alle medlemmer med undtagelse af Forbrugerrådet).

Det bemærkes, at mærkning af produkter, både i den gældende lov og i lovforslaget, fremstår som en mulighed, som den erhvervsdrivende kan benytte sig af. Mærkning vil være en fordel i forbindelse med fx tilbagekaldelse af produkter, idet det i højere grad vil være muligt at præcisere, hvilket parti der skal tilbagekaldes.

3.6 Præcisering af visse principper for markedsovervågning

Dansk Erhverv og DI har anført, at det er væsentligt at understrege, at en risikovurdering ikke blot skal baseres på den enkelte persons egen vurdering, men at kriterier, der fx er fastlagt i standarder eller europæiske guidelines, bør ligge til grund for den formelle risikovurdering. Det anbefales på den baggrund, at det i § 13 indføres, at myndighederne skal anvende ”etablerede principper for risikovurdering”.

Kommentar

På baggrund af det af Dansk Erhverv og DI anførte, og ønsket om at lave nogle regler, der er mere enkle og entydige end de gældende regler, fin-

des det hensigtsmæssigt at klargøre, hvilke principper myndighederne skal basere deres risikovurdering på.

I bemærkningerne til forslagets § 13, stk. 1, fremgår det allerede, at ”vurderingen af produkternes sikkerhed relaterer sig til det almindelige sikkerhedskrav, således som det er beskrevet i forslagets § 6”. For at der ikke skal opstå tvivl om, at myndighedernes kontrol skal basere sig på objektive kriterier, er der foretaget en præcisering af beskrivelsen i § 6, stk. 3, af, hvilke elementer der skal lægges vægt på i forbindelse med en risikovurdering. Derudover er der sket en præcisering i bemærkningerne til § 13, stk. 1, så det klart fremgår, at der skal ske en konkret risikovurdering, der skal basere sig på de elementer, der fremgår af § 6, det vil sige relevante særlove, standarder, henstillinger og lignende.

3.7 Kontrol på steder uden offentlig adgang

Forbrugerrådet anfører, at en bestemmelse, der sikrer kontrolmyndighedens adgang til steder uden offentlig adgang, ikke bør begrænses som i den gældende lov. De er derfor meget positivt stemt overfor den foreslåede ændring af bestemmelsen, der giver myndighederne mulighed for at udføre en mere effektiv kontrol.

Advokatrådet har anført, at adgangen til lokaler og transportmidler, som er undergivet privat rådighed, alene bør ske efter dommerkendelse, med mindre der kan påvises særdeles vigtige samfundsmæssige hensyn, som taler for at fravige hovedreglen om domstolskontrol. Rådet henstiller derfor til, at § 18 ændres, således at kontrolmyndigheden skal indhente en dommerkendelse, som fastslår, om betingelserne for at skaffe sig adgang til tredjemands lokaler eller transportmidler er opfyldt. Der bør under alle omstændigheder ske en kvalificering i lovforslagets tekst af, i hvilke tilfælde det er hensigten, at kontrolmyndighederne skal kunne benytte hjemlen.

Dansk Erhverv og DI anfører, at der i selve ordlyden af § 18 bør indføjes ordet ”begrundet”, således at myndighedens adgang forudsætter, at det både er nødvendigt og begrundet, således som det fremgår af forordning 765/2008 om akkreditering og markedsovervågning. Da det alligevel fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at det er en forudsætning, at myndighederne skal begrunde deres ønske om at få adgang til ikke offentligt tilgængelige lokaler, for der at føre kontrol, finder Dansk Erhverv og DI, at begrebet bør fremgå direkte af lovteksten.

Kommentar

Retssikkerhedskommissionens betænkning nr. 1428 fra 2003, ligger til grund for indførelsen af retssikkerhedsloven,¹ som finder anvendelse ved tvangsindgreb, der foretages af den offentlige forvaltning uden for straffetsplejen.

¹ Lov nr. 442 af 9. juni 2004 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter

Om muligheden for generelt at stille krav om retskendelse forud for forvaltningsmyndighedernes udøvelse af kontrolvirksomhed fandt kommissionen, på linje med et tidligere nedsat udvalgs opfattelse, at et krav om retskendelse vil være et unødigt omsvøb. Det vil belaste domstolene med unødige sager og svække forvaltningsmyndighedernes kontrolmuligheder, uden der reelt er vundet noget i retssikkerhedsmæssig henseende.

Da et almindeligt krav om forudgående retskendelse på den ene side ikke vurderes at være en reel retssikkerhedsmæssig gevinst, og da det på den anden side vil kunne have betydelige ressourcemæssige konsekvenser og konsekvenser for myndighedernes muligheder for at gennemføre en effektiv kontrol, er det Justitsministeriets vurdering, at der ikke bør fastsættes krav om forudgående domstolsprøvelse (i form af retskendelse) af myndighedernes grundlag for at foretage tvangsindgreb uden for strafferetsplejen, herunder fx udtagning af stikprøver i kontroløjemed².

Kontrolmyndighederne skal i henhold til produktsikkerhedsdirektivet foretage en effektiv markedsovervågning. Det fordrer, at der kan føres kontrol med, at de produkter, der gøres tilgængelige for forbrugerne, er sikre. Kontrollen vil ikke altid kunne anses for effektiv, hvis den kun kan udføres på offentligt tilgængelige steder. Det vil for eksempel være tilfældet, hvis der alene udstilles ét produkt. Kontrolmyndigheden vil i den forbindelse ikke kunne udvælge et repræsentativt produkt blandt flere, og får dermed ikke et retvisende billede af markedet. Heller ikke i forbindelse med salg af produkter via internettet vil kontrollen i alle henseende kunne karakteriseres som effektiv, hvis ikke kontrolmyndigheden har mulighed for at foretage kontrol på ikke offentligt tilgængelige steder.

Det beror altid på en konkret vurdering, om det vil være nødvendigt at benytte sig af adgangshjemlen.

For så vidt angår Dansk Erhverv og DI's anbefaling af, at begrebet "begrundet" også fremgår af bestemmelsen, bemærkes, at det ifølge Justitsministeriet anses for unødvendigt i selve lovbestemmelsen at anføre, at indgrebet skal være begrundet. Det skyldes, at indgrebet skal begrundes med saglige forhold, før det overhovedet er relevant at foretage en vurdering af, om indgrebet er nødvendigt.

3.8 Adgangen til at få domstolsprøvet påbud og forbud

Advokatrådet finder, at påbud og forbud i medfør af § 19 (muligheden for at forbyde, at et produkt bringes i omsætning og påbyde produktet destrueret) er meget vidtgående. Rådet foreslår, at forbud i medfør af bestemmelsen skal være foreløbige og underkastes domstolskontrol, således at det alene er domstolene, der tager stilling til, om det produkt, forbudet retter sig mod, skal destrueres.

² Notits fra Justitsministeriets lovfdeling af 22. februar 2008 om den offentlige forvaltnings adgang til at foretage tvangsindgreb uden for strafferetsplejen.

Advokatrådet finder endvidere, at forslaget § 20 (muligheden for blandt andet at påbyde den, der har gjort et produkt tilgængeligt på markedet at foretage relevante tiltag for at forhindre skade i at opstå) er meget vidtgående. De finder, at der bør ske en domstolsprøvelse af de afgørelser, kontrolmyndigheden træffer. Bestemmelsen kan fx udformes således, at kontrolmyndigheden har pligt til at indbringe sagen for retten, såfremt producenten anmoder herom.

Kommentar

Afgørelser truffet i medfør af § 19 vedrører produkter, som endnu ikke er bragt i omsætning, og som myndigheden har vurderet er farlige under hensyn til de kriterier, der er angivet i forslaget § 6 (love, standarder, henstillinger og andre objektive kriterier, der skal inddrages i forbindelse med risikovurderingen). Bestemmelsen omhandler altså ikke produkter, som kontrolmyndigheden vurderer, måske kan være farlige.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at destruktionsbeføjelsen skal anvendes med særlig omtanke. Det vil således kun være relevant at kræve destruktion, hvor det vurderes at være den eneste måde, man kan forhindre de farlige produkter i at komme forbrugerne til skade.

Efter § 34, stk. 2, kan den, der har fået et påbud eller et forbud i medfør af §§ 19 – 22 og 28, bede om at det indbringes for domstolene af den myndighed, der har udstedt påbudet.

Domstolene har, i medfør af § 34, stk. 3, mulighed for at tillægge sagsanlægget opsættende virkning. Hvis en producent således har fået forbud mod at bringe et produkt i omsætning, og påbud om at destruere de omhandlede produkter, og dernæst beder domstolene om at tage stilling til retmæssigheden af såvel forbudet som påbudet, vil domstolene også kunne tage stilling til, om sagsanlægget skal tillægges opsættende virkning.

Den prøvelse, domstolene skal foretage, er foruden en vurdering af, om produktet reelt er farligt, også en vurdering af, om de hensyn, der lægges til grund for et påbud om destruktion, er tilstrækkelige.

Således som samspillet mellem § 19 og § 34, stk. 2 og 3, er udformet, og de muligheder for domstolsprøvelse, som forslaget giver, vurderes det retssikkerhedsmæssige element ikke at være væsentligt anderledes ved et forbud end ved et midlertidigt forbud.

I forhold til Advokatrådets bemærkninger til § 20 henvises til ovenfor om beskrivelsen af § 34, stk. 2.