

Sikkerhedsstyrelsen  
Esbjerg Brygge 30  
6700 Esbjerg

Sendt til: sik@sik.dk

Vesterbrogade 32  
1620 København V

Telefon 33 43 70 00  
mail@danskeadvokater.dk  
www.danskeadvokater.dk

12. december 2023

Dok.nr. D-2023-044306

## **Høringssvar til høring over forslag til lov om ændring af lov om fyrværkeri og andre pyrotekniske artikler, lov om produkter og markedsovervågning og forskellige andre love**

Danske Advokater takker for muligheden for at afgive høringssvar. Vores høringssvar er udarbejdet i samarbejde med Danske Advokaters fagudvalg for IP, forbruger- og markedsføringsret.

Høringen giver anledning til følgende bemærkninger til forslaget til lov om ændring af lov om produkter og markedsovervågning (produktloven).

### **Overordnede bemærkninger**

Danske Advokater støtter, at forbrugerne kan have tillid til, at de produkter som sælges i Danmark, også når der er tale om e-handel, er lovlige og sikre, og at kontrolmyndigheden har tilstrækkelige kontrolbeføjelser og sanktionsmuligheder sammenholdt med klare retssikkerhedsgarantier for de erhvervsdrivende.

Indledningsvis ønsker vi at fremhæve de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, der er i forslaget.

- Kontrolbesøg uden retskendelse, er ikke en foranstaltning, der bør være hjemlet til et helt generelt og overordnet tilsyn med virksomhedernes almindelige procedurer.
- ”Regulering” af det centrale indhold om de gentagelsestilfælde, som kan danne grundlag for et så væsentligt indgreb som DNS-blokering af onlinegrænseflader bør ikke foretages i lovforarbejderne, og slet ikke i en tidligere generation af forarbejder, men bør være tilgængelig og hjemlet direkte i den ændrede lovtekst.

## Bemærkninger til de enkelte bestemmelser i udkastet

### § 9

Forslaget lægger op til, at der i § 9, stk. 5 indsættes en ny hjemmel til en mere generel og overordnet kontrol med virksomheder, der omsætter produkter omfattet af loven, og særligt omfattende tilsyn med virksomhedernes procedurer for at sikre indsatsen omkring produktsikkerhed, samt at der i stk. 6 indføres en generel bemyndigelsesbestemmelse for Erhvervsministeren til at fastsætte nærmere regler om denne kontrol.

Idet der imidlertid ikke samtidig er foreslået ændring af § 11, der in fine henviser til hele § 9, vil de foreslåede regler om mere generel og overordnet kontrol med procedurer, dog tillige være født med en adgang og hjemmel for kontrolmyndigheden til at foretage virksomhedsbesøg uden retskendelse og uden forudgående varsling, der følger af § 11.

§ 11 hjemler også i øvrigt en meget bred og ubegrænset adgang til uvarslede besøg uden retskendelse på alle erhvervsmæssige lokaliteter, hvor der findes produkter, som er omfattet af loven.

En adgang til uvarslede kontrolbesøg uden retskendelse, er en meget indgribende foranstaltning, der kræver konkrete og tungtvejende grunde, og bør være forbeholdt tilfælde, hvor der forud er konstateret konkrete overtrædelser, eller mistanke om overtrædelser, og typisk også har været dialog med virksomheden herom. Det er i udkastet på s. 55 beskrevet, at Sikkerhedsstyrelsens nuværende kontrol foretages i overensstemmelse hermed ifølge en datadrevet risikomodel baseret på markedsovervågning, pressehistorier, indberetninger og anmeldelser fra brugere, virksomheder m.v.

Kontrolbesøg uden retskendelse, er ikke en foranstaltning, der bør være hjemlet til et helt generelt og overordnet tilsyn med virksomhedernes almindelige procedurer.

*Danske Advokater opfordrer derfor til, at der ved indførelsen af § 9, stk. 5 og 6 foretages ændring i § 11, således, at der ikke i § 11 henvises til den generelle kontrol i § 9, stk. 5, og i stedet henholdes til den nærmere kontrolmåde, som forudsættes at blive fastlagt af Erhvervsministeren ifølge § 9, stk. 6, og som ikke bør omfatte uvarslede virksomhedsbesøg uden retskendelse.*

*Endvidere opfordrer Danske Advokater til at benytte anledningen til i § 11 at få nærmere præciseret og/eller eksemplificeret de tilfælde, hvor der kan gennemføres kontrolbesøg hos virksomheder uden varsling og forudgående dialog, idet § 11 også i øvrigt hjemler en alt for generel og ubegrænset adgang til virksomhedsbesøg uden forudgående varsling, dialog og/eller retskendelse, og en hjemmel der rækker udover de tilfælde med konkret anledning til kontrol ifølge mistanke om overtrædelse, som er beskrevet i udkastet.*

### § 18

Forslagets § 18, stk. 1 opretholder adgangen til at foretage DNS-blokering af onlinegrænseflader i tilfælde, hvor påbud efter § 17 ikke overholdes, og præciserer i forhold til gentagelsestilfælde omkring produkter, der udgør en alvorlig risiko, ordlyden fra at angå tilfælde, hvor onlinegrænsefladen "gentagne gange har solgt eller formidlet salg" af sådanne produkter, til tilfælde, hvor der "gentagne gange er gjort produkter tilgængelige på markedet".

Det fremgår af udkastet, at baggrunden for den foreslåede ændrede ordlyd er, at Erhvervsministeriet ønsker at præcisere, at gentagelsestilfælde også skal omfatte situationer, hvor produkter ”er gjort tilgængelige på en onlinegrænseflade, uden at onlinemarkedspladsen nødvendigvis er den juridiske sælger af produkter.”

*Danske Advokat henleder opmærksomheden på, at den nugældende § 18, stk. 1 allerede udtrykkeligt omfatter tilfælde, hvor ”onlinegrænsefladen gentagne gange har ... formidlet et salg af produkter”, og dermed tilfælde, hvor onlinegrænsefladen ikke er juridisk sælger, men blot er formidler.*

Derved forekommer behovet for præcisering af ordlyden mindre, end de betænkeligheder og uklarheder, som den nye ordlyd giver anledning til, jf. nærmere nedenfor.

Erhvervsministeriet har i overvejelserne om den foreslåede ordning beskrevet Sikkerhedsstyrelsens erfaringer med alvorlige udfordringer med DNS-blokering af onlinegrænseflader i praksis, særligt i forhold til udenlandske hjemmesider (udenfor .dk domænet) og hjemmesider, der hostes af udenlandske udbydere, og at disse udfordringer - som ikke vil blive afhjulpnet af den foreslåede ændring af § 18, stk. 1 - har ført til, at der kun har været ét enkelt tilfælde af blokering af en hjemmeside ifølge § 18.

Det er samtidig angivet, at DNS-blokering af Erhvervsministeriet opfattes som den eneste effektive (relativt set) måde at blokere på.

Derved beskriver udkastet også en fortsat situation på markedet, hvor der uanset Sikkerhedsstyrelsens kontrolindsats og forsøg på DNS-blokering, vil være en række alvorlige gentagelsestilfælde, som der ikke kan dæmmes op for, og hvor den eller de få erhvervsdrivende, der rent faktisk udsættes for blokering, f.eks. fordi de har anvendt .dk hjemmesider med danske webhosting udbydere, dermed også vil kunne konstatere, at der findes en række konkurrerende erhvervsdrivende, der udviser helt tilsvarende adfærd, uden at være udsat for blokering.

Danske Advokater tilslutter sig af forbrugersikkerhedsmæssige og kontrolmæssige hensyn, og uanset de praktiske udfordringer omkring håndhævelsen, at der i tilfælde med overtrædelse af påbud og gentagelsestilfælde med udbud af produkter, der udgør en alvorlig risiko, fortsat skal være adgang til DNS-blokering.

Den udfordrede håndhævelsessituation i praksis accentuerer dog behovet for klare retssikkerhedsgarantier for de erhvervsdrivende, der udsættes for det alvorlige indgreb, som en DNS-blokering er, og særligt det opretholdte krav om, at blokering kun kan ske efter forudgående retskendelse, uanset de tidmæssige udfordringer, som ligeledes er identificeret i udkastet ved anvendelsen af § 18.

Danske Advokater kan tilslutte sig Erhvervsministeriets overvejelser og afvisning (s. 53-54) af at indføre en adgang til administrative påbud om blokering, idet det ”henset til karakteren og væsentligheden af det indgreb, som en blokering af en onlinegrænseflade har, fortsat er nødvendigt at indhente en forudgående dommerkendelse med henblik på at understøtte retssikkerhedsmæssige principper for ejerne af onlinegrænseflader”.

Erhvervsministeriet har tillige i overvejelserne om den foreslåede ordning anført, at ”det er nødvendigt af fastsætte nærmere kriterier for ophævelse af blokering, herunder hvilke skridt online-grænseflader nødvendigvis må foretage for at en

blokering kan ophæves”, men henviser herefter blot til de tidligere forarbejder til de nugældende bestemmelser, der angiver, at det skal være ”godtgjort”, at påbud er efterkommet, eller at der er truffet de nødvendige foranstaltninger for at undgå, at onlinegrænsefladen igen sælger eller formidler salg af produkter.

Idet forslaget opretholder nuværende § 18, stk. 4 og 5, som foreskriver, at blokeringen ikke kan opretholdes ”udover det tidsrum, hvor grundlaget for blokeringen er til stede”, at dette skal påses af Kontrolmyndigheden også af egen drift, at den som er udsat for blokeringen kan anmode om, at blokeringen ophæves, hvis der er sket ”væsentlige ændringer i indholdet af onlinegrænsefladen” og dette spørgsmål kræves indbragt for retten, er det *Danske Advokaters opfattelse*, at den største uklarhed, der også giver anledning til retssikkerhedsmæssig betænkelighed er (i) at det ikke i § 18, stk. 1 er angivet, hvad der overhovedet menes med ”gentagne gange” (men dette kun forklaret i tidligere lovforarbejder), (ii) accentueret af den foreslåede ændrede ordlyd af § 18, stk. 1, fra ”gentagne gange har solgt eller formidlet salg af produkter” til ”gentagne gange er gjort produkter tilgængelige på markedet”.

Det fremgår allerede kun af bemærkningerne til den nugældende § 18, stk. 1, som også gengivet i overvejelserne i udkastet til lovforslaget, at gentagelsestilfælde forudsættes (her citeret fra bemærkningerne til udkastet sendt i høring), at være tilfælde, hvor der ”inden for en periode på 2 år er begået 3 lignende forseelser”, at der bør være en ”vis form for tidsmæssig udstrækning for forseelserne”, men at det ”bør afhænge af kontrolmyndighedens konkrete vurdering, hvorvidt tilgængeliggørelse af flere ulovlige produkter udgør forskellige forseelser, som tillægges gentagelsesvirkning” (s. 53, 3. afsnit).

En så præcis ”regulering” af det centrale indhold om de gentagelsestilfælde, som kan danne grundlag for et så væsentligt indgreb som DNS-blokering af onlinegrænseflader er, bør ikke foretages i lovforarbejderne, og slet ikke i en tidligere generation af forarbejder, men bør være tilgængelig og hjemlet direkte i den ændrede lovtæst.

Hvor et ”salg” eller en ”formidling” af et salg, i den nugældende affattelse af § 18, stk. 1, er en handling, der kan tidsfæstes til et relativt konkret tidspunkt, og hvor det dermed også nogenlunde klart kan afgøres, om det gentages 3 gange indenfor en periode på 2 år, så kan ordlyden om at gøre ”produkter” ”tilgængelige” på markedet naturligt opfattes som en beskrivelse af en vedvarende situation eller tilstand, f.eks. at der findes et foto af et produkt med angivelse af en pris (annonce), der kan købes fra en hjemmeside, hvilket der vedvarende vil gøre, indtil annoncen fjernes, og uafhængigt af, om der sker et salg eller ej.

*Danske Advokater foreslår* på den baggrund, at der formuleres et nyt § 18, stk. 2, der nærmere definerer gentagelsestilfældene i den nye kontekst af produkter, der er ”gjort ... tilgængelige på markedet” flere gange”, jf. den foreslåede ændring af § 18, stk. 1.

*Danske Advokater henstiller også til*, at det i den forbindelse overvejes, om den ordlydsændring, der er foreslået i § 18, stk. 1, overhovedet er hensigtsmæssig, og om ikke et ønske om at udvide kredsen af ansvarlige udover den nuværende kreds, som omfatter både sælgere og formidlere af salg, jf. ovenfor, kan opnås bedre ved en anden og mere direkte bestemmelse om (medvirkens)ansvar for andre, uden at der ændres på det nuværende målbare og konkrete ”gerningsindhold” (salg eller formidling af salg).

### § 37

Med forslaget § 37, stk. 2, lægges der op til at indføre en ny advarselsordning.

Hvor der konkret ikke er grundlag for at idømme den erhvervsdrivende en bøde, kan kontrolmyndigheden under nærmere betingelser således tildele den erhvervsdrivende en advarsel som straf for en overtrædelse af bestemmelserne i produktlovens § 5, stk. 1-4. Det fremgår af forslaget, at udgangspunktet er, at der tildeles en advarsel.

Ud fra en proportionalitetsbetragtning og et ressourcehensyn kan Danske Advokater tilslutte sig indførelsen af en advarselsordning.

I forslaget til bestemmelsens stk. 3, lægges der imidlertid op til, at stk. 2 kan fraviges, når ”*særlige grunde*” taler herfor.

*Vi opfordrer til*, at der i bemærkningerne, ud over det ene nævnte eksempel, gives yderligere eksempler på, hvornår der foreligger ”*særlige grunde*” som nævnt i bestemmelsens stk. 3. Dette begrundet med, at det i udkastet på s. 43 fremgår, at det ikke er hensigten, at bestemmelsen skal have et snævert anvendelsesområde, og at det er hensigten, at der skal være tale om grovere fejl og mangler for at bestemmelsen kan anvendes. Dette kan med fordel præciseres yderligere ved f.eks. at give eksempler på grovere fejl og mangler.

### **Afsluttende bemærkninger**

Danske Advokater står altid gerne til rådighed for uddybende spørgsmål eller dialog.

Med venlig hilsen

Susanne Bager  
Juridisk konsulent  
Danske Advokater  
sub@danskeadvokater.dk

Tanya Meedom  
Advokat  
Medlem af fagudvalg for IP,  
forbruger- og markedsføringsret