



Dato: 6. februar 2018

Saksnr.: 18/702

Høring – Europakommisjonens forslag til endring av forordning (EF) 765/2008 om markedstilsyn og akkreditering

1. Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet sender med dette på høring Europakommisjonens forslag til revisjon av deler av forordning (EF) 765/2008 om markedstilsyn og akkreditering, [COM \(2017\) 795](#).

1.1 Bakgrunn for forslaget til ny forordning

Formålet med forslaget er at tilsyn med at varer i markedet, både for farlige varer og for varer som ikke er i samsvar med harmoniserte EØS-krav, skal styrkes. For at det indre marked for varer skal fungere i tråd med intensjonen, er det en forutsetning at det kun omsettes lovlige varer i markedet. Myndighetenes innsats for å sikre at varer som omsettes i det indre marked samsvarer med krav i lover og regler og ikke setter helse, sikkerhet eller andre forhold i fare, omtales som markedstilsyn. EU har opprinnelig ansett markedstilsyn som et nasjonalt anliggende. Det følger av subsidiaritetsprinsippet at gjennomføring og kontroll av EØS-regelverk skal være EØS-statenes ansvar, herunder sanksjoner mot overtredelser. Det er likevel slik at det indre marked ikke vil fungere etter intensjonen dersom det ikke også finnes harmoniserte regler for tilsyn.

Forslaget skal erstatte artikkel 15-29 i gjeldende forordning (EF) 765/2008 og berører dermed hovedsakelig markedstilsyn og ikke det som gjelder akkreditering, CE-merking etc.

Evalueringen av den nåværende forordningen viser at den bare delvis har oppfylt intensjonen. Evalueringen viser også at det er en økning i antallet ulovlige og farlige varer på det indre marked. Dette medfører en økt risiko for forbrukere, men det medfører også

en konkurransevridning. Enkelte aktører får en konkurransefordel ved å enten bevisst eller gjennom manglende kunnskap ikke overholde regelverket.

Samtidig er det slik at det nasjonale markedstilsyn ofte er preget av manglende ressurser både hva gjelder økonomi og personell. Markedstilsynsmyndighetene har heller ikke klart å samarbeide eller basere seg på erfaringer fra andre staters tilsyn, men operer i stor grad kun nasjonalt. Samtidig er det en utvikling i måten de økonomiske aktørene opererer ved at de er i flere markeder og at forsyningskjedene endrer seg. Europakommisjonen anser derfor at det er et behov for styrket koordinering og utveksling av informasjon mellom EØS-statene. IT-systemer som RAPEX og ICSMS er på plass for å sørge for et samarbeid av markedstilsyn på tvers av landegrensene, men disse brukes foreløpig ikke i tilstrekkelig grad av EØS-statene.

Videre pekes det på at forordning 765/2008 ikke anvendes likt, noe som medfører at det er ulikheter i organiseringen av markedstilsyn, i tilgangen på økonomiske midler, i tilgangen på personell og tekniske midler. Videre anser Europakommisjonen grensekontrollen av importerte produkter til ikke å være tilstrekkelig.

Forslaget ble fremmet av Europakommisjonen 19. desember 2017 sammen med forslag til forordning om gjensidig godkjenning, COM (2017) 796. Til sammen utgjør dette en revisjon av den såkalte "varepakken". Vennligst se eget høringsnotat om dette forslaget. Forslagene har som mål å gjøre det enklere for bedrifter å selge sine varer i andre EØS-land, samtidig som forbrukere skal kunne ha tillitt til at varer i markedet er trygge.

Forslaget inngår som et tiltak i indre markedsstrategien som ble lagt frem av Europakommisjonen høsten 2015.

1.2 Formålet med høringsnotatet

Hensikten med høringsbrevet er for det første å orientere berørte parter i Norge om at Europakommisjonen har fremmet dette forslaget til forordning.

Høringsnotatet har dessuten som formål å invitere berørte parter til å gi innspill til Norges posisjon, og til regjeringens påvirkningsarbeid i forbindelse med behandlingen av forordningen i EUs lovgivende organer.

Markedstilsynsmyndigheter, virksomheter og forbrukere er i hovedsak de som blir berørt av forslaget til forordning. Høringen er imidlertid åpen, slik at alle som ønsker, kan avgi høringssvar. Høringssvar som mottas, vil bli tatt med i regjeringens vurdering av hva som bør være Norges posisjon til forordningsforslaget og i regjeringens påvirkningsarbeid overfor EU.

Vi ber om at det i innspillene særlig gis tilbakemeldinger på følgende:

- Er virkemidlene som man har valgt i forslaget for å styrke tilsynet av varer de riktige?
- Er det sannsynlig at de vil ha den ønskede effekten?
- Er det andre virkemidler som heller burde vært valgt?

- Er det spesielle negative konsekvenser knyttet til forslaget for norske virksomheter?
- Er det spesielle negative konsekvenser knyttet til forslaget for norske tilsynsmyndigheter eller andre myndigheter omtalt i forslaget?

For å øke sjansen for en vellykket gjennomføring av påvirkningsarbeidet bør en norsk posisjon søkes fastlagt så snart som mulig. Tidligere erfaring tilsier at det er en fordel å gjøre synspunkter på forordningsforslag kjent for EUs lovgivende organer tidlig i EUs lovgivningsprosess. Etter at en norsk posisjon er klar, vil regjeringen starte arbeidet med å søke enighet blant EØS-EFTA-statene om en felles posisjon for EØS-EFTA-statene. Til orientering utarbeidet Norge, sammen med våre samarbeidspartnere Island og Liechtenstein i 2016 [en felles EØS-EFTA-uttalelse som omhandlet evalueringen Europakommisjonen igangsatte i forkant av forslaget til forordning som nå er aktuelt.](#)

Av disse grunnene er høringsfristen satt til 5. mars 2018.

1.3 Implementering i Norge

Departementets foreløpige vurdering er at forordningsforslaget er EØS-relevant, og derfor skal inntas i EØS-avtalen dersom forordningen vedtas av EU. Det er likevel slik at forslaget til forordning inneholder bestemmelser der det er behov for en avklaring av forholdet til EØS-avtalens anvendelsesområde. Dette drøftes nærmere nedenfor under de aktuelle bestemmelsene.

Dersom forordningen blir vedtatt i EU, må den for å bli gjeldende i Norge, tas inn i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett på vanlig måte. I EU gjelder forordninger som overnasjonale lover i den enkelte medlemsstat i kraft av å være vedtatt av de kompetente EU-organene. Ettersom EØS-avtalen ikke innebærer overføring av lovgivningsmyndighet til fellesskapsorganene, må regelverket gjennomføres i nasjonal rett. Det følger av EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a at en forordning som er EØS-relevant skal gjøres til en del av den interne rettsorden "som sådan". En slik gjennomføring bør som hovedregel skje ved inkorporasjon. Inkorporasjon innebærer at det vedtas en lov- eller forskriftsbestemmelse som fastsetter at forordningen i EØS-tilpasset form skal gjelde direkte i norsk rett. Forordningsforslaget inneholder hjemler til å gi implementeringsrettsakter. Det bør derfor fastsettes forskriftshjemler i EØS-vareloven til å gi forskrifter som gjennomføre disse.

Dersom forslaget blir vedtatt, vil det være behov for en gjennomgang av sektorlovgivningen på markedstilsynsområdet. Regelverket på området er spredt rundt i flere lover og forskrifter, og det vil måtte foretas en vurdering på hvert område om bestemmelsene er i samsvar med de nye kravene.

Dersom forslaget blir vedtatt har Europakommisjonen lagt til grunn at det skal tre i kraft 1. januar 2020.

2. Europakommisjonens forslag til endringer i forordning (EF) 765/2008 om markedstilsyn

Forslaget består av 11 kapitler som inneholder 64 artikler og et vedlegg, nedenfor omhandles de viktigste endringene.

Innføring av krav om at en juridisk eller fysisk person skal opptre som en såkalt autorisert representant for varen i EU

Kapittel 2 introduserer et nytt element ved at det dersom produsenten ikke er etablert i det indre marked og varen ikke har en importør, så oppstilles det som et vilkår for at en vare skal kunne gjøres tilgjengelig på markedet at en juridisk eller fysisk person skal opptre som en såkalt autorisert representant for varen i EU og ha informasjon om varens samsvar med harmonisert regelverk tilgjengelig for markedstilsynsmyndigheter. Denne representanten skal ha fått et skriftlig oppdrag fra produsenten om å påta seg denne oppgaven. Videre fremgår det at kontaktinformasjonen til den autoriserte representanten må være tilgjengelig. Det fremgår videre at denne informasjonen skal være tilgjengelig på produsentens hjemmeside eller på annet vis. Videre fremgår det at identiteten og kontaktinformasjonen til denne personen skal være indikert eller fremgå av varen, dens pakning eller et medfølgende dokument.

Bakgrunnen for denne bestemmelsen er slik vi forstår det at markedstilsynsmyndigheter ofte har problemer med å finne ut hvem som er ansvarlig for en vare og således ikke har noen å henvende seg til. Dette gjør seg særlig gjeldende for internettsalg.

Innføring av utvidet område for markedstilsynsmyndighetenes assistanse og informasjon til økonomiske aktører.

Det fremgår av artikkel 6 at det blir en utvidelse av ansvarsområdene til det eksisterende varekontaktpunktet i EØS-statene. Varekontaktpunktet skal i tillegg til informasjon om nasjonale krav på ikke-harmoniserte områder også gi informasjon til næringsdrivende om harmoniserte EØS-krav for varer. Varekontaktpunktet er i Norge plassert hos Nærings- og fiskeridepartementet.

Artikkel 7 og 8 er nyvinninger innenfor markedstilsyn og medfører at markedstilsynsmyndighetene har muligheter til å arbeide på en helt annen måte enn tidligere og på en måte som involverer de økonomiske aktørene i større grad enn før. Artikkel 7 omhandler partnerskapsavtaler mellom markedstilsyn og næringsdrivende. Markedstilsynsmyndighetene kan tilby råd og veiledning til næringsdrivende om den harmoniserte lovgivningen på området aktøren operer i. Dette kan også markedstilsynsmyndigheten ta seg rimelig betalt for.

Artikkel 7 medfører en nyvinning som medfører at markedstilsynsaktørene får et utvidet repertoar å spille på, men som samtidig medfører at man må være bevisst sin rolle. Rollen som markedstilsynsmyndighet og den kontrollfunksjon dette innebærer må avstemmes mot en rådgivende rolle man kan ta seg betalt for.

Artikkel 8 omhandler intensjonsavtaler (memorandum of understanding) mellom markedstilsynsmyndigheter og "stakeholdere" (f.eks næringsliv,

næringslivsorganisasjoner eller forbrukerorganisasjoner). Bestemmelsen legger til rette for at markedstilsynsmyndighetene kan inngå samarbeid med aktører som næringsliv, næringslivsorganisasjoner eller forbrukerorganisasjoner for å undersøke enkelte geografiske områder eller produktkategorier. Videre fremgår det at den informasjonen som nevnte aktører innhenter i dette samarbeidet kan markedstilsynsmyndigheten bruke i senere arbeid.

Artikkel 8 er også en nyvinning som medfører at markedstilsynsmyndighetene må være bevisst sin rolle.

Av artikkel 9 fremgår det at Europakommisjonen skal utvikle og vedlikeholde en online portal der økonomiske aktører kan publisere frivillige tiltak som er iverksatt av dem knyttet til produkter som faller inn under produksikkerhetsdirektivet.

Organisering av markedstilsyn og opprettelsen av et kontaktpunkt (single liason office)

Kapittel 4 oppstiller krav til hvordan medlemslandene skal organisere markedstilsynsarbeidet og oppstiller generelle prinsipper. Flere av bestemmelsene i dette kapitlet tilsvarer bestemmelser i nåværende 765/2008, blant annet når det gjelder krav til at markedsføringsmyndighetene skal utforme prosedyrer for tilsynsarbeidet.

Artikkel 11 innfører et nytt element ved at hvert medlemsland skal utpeke et kontaktpunkt (single liason office) som skal være ansvarlig for å koordinere håndhevingen og markedstilsynsaktivitetene i landet. Etter departementets syn fremstår det som at dette kontaktpunktet er tiltenkt en operativ rolle ved at det skal koordinere markedstilsynsarbeidet. Hvis forordningen vedtas slik forslaget ligger, må det vurderes nærmere hvor ansvaret for dette kontaktpunktet skal plasseres i Norge.

Bestemmelsen oppstiller også et krav til at markedstilsynsmyndighetene og kontaktpunktet har de nødvendige ressurser for å kunne utføre sine oppgaver. Videre at der utførelsen av markedstilsyn er fordelt på flere aktører, skal det sørges for at disse samarbeider.

Artikkel 12 gir en nærmere beskrivelse av hvordan risikobasert tilsyn utføres, og er en nyvinning. Det er også nytt at oppgaven til tilsynsmyndighetene skal utføres med en større grad av transparens ved hjelp av ICSMS.

Det foreslås at plikten til å årlig oversende markedstilsynsprogrammer som i dag følger av forordning 765/2008 bortfaller og erstattes av artikkel 13 der det fremgår at markedstilsynsmyndighetene skal legge en markedstilsynsstrategi. Dette skal som et minimum skje hvert tredje år.

Minimumskrav til markedstilsynsmyndighetenes myndighet og virkemidler

Kapittel 5 oppstiller krav til hvilken myndighet og hvilke virkemidler markedstilsynsmyndighetene skal ha. I den nåværende forordningen fremgår dette kort i artikkel 18 nr. 3 der det fremgår at markedstilsynsmyndighetene skal ha den myndighet og de ressurser som er "nødvendige". I forslaget artikkel 14 går man lengre ved at det oppstilles en rekke minimumskrav til markedstilsynsmyndighetenes myndighet, men det fremgår også at denne myndigheten kan utføres av andre, for eksempel domstolene. Minimumskravene som oppstilles er blant annet myndighet til å innhente informasjon fra de økonomiske aktørene, å foreta revisjoner, tilgang til dokumentasjon uavhengig av hvilket sted denne oppbevares, myndighet til å foreta inspeksjoner, myndighet til å ta vareprøver, videre å foreta kjøp av varer under falsk identitet samt å kunne ilegge straffetiltak.

I og med at regelverket i Norge knyttet til sanksjonsmuligheter for tilsynsmyndighetene følger av sektorlovgivningen og at det varierer noe hvilke sanksjonsmuligheter de ulike tilsyn har myndighet til å anvende, ser departementet for seg at dette punktet må vurderes nærmere dersom forslaget til forordning vedtas med dette innholdet.

Forslaget inneholder i artikkel 19 en henvisning til produktsikkerhetsdirektivet (2001/95/EU) som omhandler RAPEX.

Etablering av testfasiliteter på europeisk nivå

Kapittel 5, artikkel 20 er også en nyvinning i regelverket for fritt varebytte da det foreslås å etablere testfasiliteter på europeisk nivå. Testfasilitetene skal utføre produkttesting, men de skal også ha en meklerrolle hvis det oppstår uenighet mellom markedstilsynsmyndigheter, økonomiske aktører og et teknisk kontrollorgan. De skal kunne gi råd til Kommisjonen og medlemslandene.

De europeiske testfasilitetene må være akkreditert av et akkrediteringsorgan som oppfyller kravene i forordning (EF) 765/2008, og kan ikke samtidig opptre som notifisert teknisk kontrollorgan i det indre marked. Videre oppstiller artikkel 21 at markedstilsynsmyndighetene får dekket kostnadene ved testingen på europeisk nivå fra aktørene, dersom det viser seg at varen ikke oppfyller kravene.

Krav til samarbeid mellom markedstilsynsaktører

Kapittel 6 oppstiller krav til samarbeid mellom markedstilsynsaktører i ulike EØS-stater. Det innføres en plikt til å dele informasjon, utføre undersøkelser og iverksette håndhevingstiltak på anmodning fra markedstilsynsmyndigheter i andre EØS-stater.

Dette kapitlet tilfører nye oppgaver til markedstilsynsmyndighetene. Det kan være gjenstand for diskusjon hvordan man ser på det forhold at en tilsynsmyndighet i et land kan pålegge en myndighet i et annet land å utføre visse oppgaver. Samtidig er bestemmelsen utformet slik at myndigheten som mottar henvendelsen har et betydelig grad av skjønn ved måten de velger å utføre henvendelsen på.

Styrket samarbeid mellom toll- og tilsynsmyndigheter

Kapittel 7 inneholder bestemmelser som viderefører og styrker rammeverket for kontroll av produkter som kommer inn til det indre marked. Det styrker også utvekslingen av informasjon mellom markedstilsynsmyndigheter og tollmyndighetene. En velfungerende kontroll med varer som importeres fra tredjeland er viktig for det indre markeds funksjon og for europeiske bedrifters konkurranseevne. Gode kontroller på den ytre grense vil også styrke borgernes tillit til det indre marked. Det er et viktig hensyn at forbrukere skal ha tillit til at de samme produktsikkerhetskrav gjelder for varer som selges i de ulike EØS-landene, uavhengig av hvor varen er produsert.

I Norge utøver tollmyndighetene kontroll med import og eksport av varer, og kontrollerer varene ved grensepassering. Ansvaret for tilsyn med varer innenfor statens grenser er tillagt de nasjonale markedstilsynsmyndigheter.

Tollmyndighetene er ansvarlig for å føre kontroll med alle varer som passerer grensene inn og ut av Norge. Tollmyndighetene er derfor avhengig av informasjon fra og samarbeid med de ulike tilsynsmyndighetene, som er ansvarlig for å føre tilsyn med det aktuelle vareområdet.

Det presiseres av artikkel 26 nr. 1 at det skal utpekes en ansvarlig myndighet for kontrollen ved yttergrensen. I Norge vil dette fortsatt være tollmyndighetene. Artikkel 26 nr. 5 gjelder tilfeller der varer oppbevares midlertidig i Norge, og pålegger tollmyndighetene en informasjonsplikt overfor myndighetene i bestemmelseslandet, i de tilfeller der det er grunn til å anta at de aktuelle produkter utgjør en risiko.

Artikkel 26 nr. 7 innfører en årlig rapporteringsplikt til Kommisjonen om statistiske data fra produktkontrollen som er foretatt for varer som kommer inn på markedet.

Videre følger det av artikkel 27 når tollmyndighetene skal tilbakeholde en vare. Det fremgår av bokstav d at dersom det ikke er oppgitt en autorisert representant for varen skal varen holdes tilbake og det opprettes således en link til bestemmelsene i kapittel 2.

I henhold til artikkel 28 må tollmyndighetene frigi en tilbakeholdt vare dersom markedstilsynsmyndighetene ikke innen fem virkedager har anmodet om det motsatte. Tidligere var denne fristen satt til inntil tre arbeidsdager, og forslaget representerer dermed en forlengelse.

I kapittel 7 i forslaget til forordning henvises det flere steder til EU-forordning nr. 952/2013 om EUs tollkodeks, som ikke er en del av EØS-avtalen. De rettslige problemstillingene, som henvisningene reiser, må vurderes nærmere.

Når det gjelder såkalt authorised economic operator(AEO), er dette regulert i egen bestemmelse, artikkel 29. AEO er en autorisasjon som tollmyndigheter i Norge og EU etter søknad kan tildele et foretak og som gir visse fordeler i form av forenklinger.

Av artikkel 30 nr. 4 fremgår det at kostander ved en eventuell destruksjon av varer skal bæres av den som ønsker å sette varen på markedet, i praksis importøren.

Etablering av et koordinerende nettverk (Union Product Compliance Network)

Kapittel 8 oppretter et EØS-nettverk for markedstilsyn (Union Product Compliance Network). Rollen til dette nettverket skal være at det koordinerer håndheving av EUs vareregelverk og derigjennom sørger for samarbeid om markedstilsyn på EU-nivå.

3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det antas at forslaget til Europakommisjonen, om det blir vedtatt uten endringer, vil innebære noen økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige.

For toll- og markedstilsynsmyndighetene vil det innebære en økt administrativ og antagelig økonomisk byrde, blant annet bestemmelsene om samarbeid mellom tilsynsmyndighetene i ulike EØS-stater.

Det vil bli en økt administrativ byrde for den myndighet i Norge som for rollen som kontaktpunkt (single liason office) som skal være ansvarlig for å koordinere håndhevingen og markedstilsynsaktivitetene i landet.

Det antas at det vil være en økning i arbeidet for Varekontaktpunktet.

Det antas at det vil ha en positiv effekt for næringslivet dersom forslaget innføres som foreslått ved at næringslivet i større grad sikres like konkurransevilkår. Det vil også ha en positiv effekt for forbrukerne ved at det sikrer trygge varer.

For de økonomiske aktørene vil det kunne medføre en administrativ byrde at det oppstilles krav om at en juridisk eller fysisk person skal opptre som en såkalt autorisert representant. På den andre siden kan kravet om en autorisert representant være positivt for både markedstilsynsmyndigheter og virksomheter, fordi partene lettere kan komme i kontakt med hverandre for å avklare spørsmål.

Forordningen kan også få konsekvenser for hvilke gebyrer virksomheter kan bli pålagt i forbindelse med markedstilsyn og hvilke sanksjoner brudd på regelverket kan medføre.

Vurderingen er ikke endelig.