

Nærings- og fiskeridepartementet

postmottak@nfd.dep.no

Høringsuttalelse – Europakommisjonens forslag til nye regler for fritt varebytte

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) viser til Nærings- og fiskeridepartementets (NFD) høringsbrev av 6. februar d.å.

Høringen gjelder Europakommisjonens forslag til revisjon av de delene av forordning (EF) 765/2008 som gjelder markedstilsyn, COM (2017) 795, og Europakommisjonens forslag til forordning om gjensidig godkjenning COM (2017) 796. Sistnevnte skal erstatte forordning (EF) 764/2008. Europakommisjonen la også frem en meddelelse COM (2017) 787 som gjelder begge forslagene.

Forslagene inngår som tiltak i Europakommisjonens strategi for det indre marked for varer og tjenester, lansert høsten 2015. Forslagene reviderer "varepakken" og har som mål å gjøre det enklere for bedrifter å selge sine varer i andre EØS-land, samtidig som forbrukere skal kunne ha tillit til at varer i markedet er sikre. Europakommisjonen har i sitt forslag særlig som mål å styrke håndhevelsen av harmonisert vareregelverk og bruken av prinsippet om gjensidig godkjenning for varer som ikke er underlagt harmonisert regelverk. Lov 12. april 2013 nr. 13 om det frie varebytte (EØS-vareloven) gjennomfører varepakken i norsk rett.

DSB har gjennomgått COM (2017) 795, COM (2017) 796, COM (2017) 787 og høringsnotatene som er utarbeidet. Ved gjennomgangen har vi sett særskilt på de temaene som er fremhevet i høringsnotatene.

I redegjørelsen nedenfor omtaler vi innledningsvis hvorfor forslaget har betydning for DSB. Deretter gis en samlet vurdering av forslaget, før vi knytter merknader til enkelte av artiklene i COM (2017) 795 og COM (2017) 796.

Betydningen av forslaget for DSB

Begge forslagene inneholder horisontale bestemmelser som får virkning for DSB som ansvarlig markedstilsynsmyndighet på flere vareområder. I Norge er fritt varebytte regulert gjennom EØS-vareloven og produktkontrollloven¹. Produktkontrollloven gjennomfører det generelle produktsikkerhetsdirektivet² i norsk rett.

Produktkontrollloven forvaltes i hovedsak av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Klima- og miljødepartementet (KLD), mens EØS-vareloven forvaltes av NFD. DSB er delegert myndighet etter produktkontrollloven fra JD.

¹ Lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester

² Direktiv 2001/95/EF (GPSD)

Sektorspesifikke rettsakter på vareområdet er gjennomført i norsk regelverk, avhengig av hvor de innholdsmessig hører til. For DSBs del innebærer det forvaltningsansvar for 16 sektorspesifikke rettsakter. De nasjonale forskriftene som gjennomfører direktivene i norsk rett er hjemlet i produktkontrollloven, el-tilsynsloven³ og brann- og eksplosjonsvernloven⁴.

Produktkontrollloven er sentral ved at den oppstiller et generelt sikkerhetskrav til produkter som ikke er særskilt regulert ved annen lovgivning. Dette omtales gjerne som det ikke-harmoniserte vareområdet. Loven pålegger markedsaktørene å sørge for sikre produkter, og har generelle bestemmelser om aktsomhetsplikt, kunnskapsplikt og meldeplikt. Europakommisjonens forslag til forordning om gjensidig godkjenning COM (2017) 796 har særlig betydning i forhold til det ikke-harmoniserte vareområdet.

DSB har ansvar for følgende sektorspesifikke rettsakter som omfattes av EØS-varelovens bestemmelser:

- forordning (EU) 2016/425 om personlig verneutstyr, PVU (f.eks. sykkelhjelmer, reflekser, hørselsvern, redningsvester, solbriller, fallsikringsutstyr)
- forordning (EU) 2016/426 om gassapparater, GAR (f.eks. gassgriller, gassfyrte apparater til oppvarming)
- direktiv 2014/35/EU om lavspenningsutstyr, LVD (f.eks. belysning, husholdningsapparater, LED-lys, skjøteledninger)
- direktiv 2014/30/EU om elektromagnetisk kompatibilitet, EMC (elektrisk utstyr skal ikke forstyrre eller la seg forstyrre av annet elektrisk utstyr)
- direktiv 2006/42/EF om maskiner (f.eks. gressklippere, håndholdt verktøy, vedkløyvere)
- direktiv 2009/48/EF om leketøy (produkter konstruert/beregnet for barn under 14 år i lek)
- direktiv 87/357/EØF om farlige næringsmiddelimitasjoner (produkter som likner mat og derfor kan være farlige for barn.)
- direktiv 2014/34/EU om sikkerhetssystem til bruk i eksplosjonsfarlig område, ATEX (f.eks. utstyr til bruk innen landbruk, petrokjemisk industri, bakerier, bensinstasjoner)
- direktiv 75/324/EØF om aerosoler (f.eks. spraybokser)
- direktiv 93/42/EØF om medisinsk utstyr (f.eks. elektrokirurgiske kniver, infusjonspumper, kuvøser, rullestoler).
- direktiv 98/79/EF om in vitro diagnostisk medisinsk utstyr (f.eks. laboratorieutstyr)
- direktiv 90/385/EØF om aktive implantater (f.eks. pacemaker)
- direktiv 2014/68/EU om trykkpåkjent utstyr, PED (f.eks. trykkokere, espressomaskiner, brannslukkere)
- direktiv 2014/29/EU om enkle trykkbeholdere, SPVD (f.eks. trykkluftkompressorer, sandblåsere)
- direktiv 2013/29/EU om pyrotekniske artikler (f.eks. fyrverkeri, nødpyroteknikk)
- direktiv 2014/28 om eksplosiver (eksplosive varer til sivil bruk)

DSBs vurdering av forslaget til ny "varepakke"

Forslagene vil etter DSBs vurdering medføre en styrking av markedstilsynet med produkter og bidra til å begrense farlige produkter på markedet. Gjennom nye krav til markedsmyndighetene legges det til rette for økt samarbeid mellom de ulike myndighetene som arbeider med produktsikkerhet nasjonalt og innen EØS, og mellom markedstilsynsmyndigheten og tolletaten nasjonalt. Når det gjelder frigivelse av varer som er beslaglagt av tolletaten så er DSB positive til at fristen utvides fra tre til fem virkedager.

Forslaget har også bestemmelser som gir mulighet for et tettere samarbeid mellom markedstilsynsmyndigheter og markedsaktører. DSB ser enkelte utfordringer ved noen av bestemmelsene da de kan medføre en uheldig sammenblanding av roller og krevende grensedragning opp mot forvaltningens alminnelige veiledningsplikt.

³ lov 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr

⁴ lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver

DSB er kjent med behovet, og støtter grunnlaget, for å revidere forordning 765/2008 og forordning 764/2008. Endringsforslaget er imidlertid omfattende og vil etter vår vurdering ha vesentlig betydning for DSB. Dette har blant annet sammenheng med at DSB har forvaltningsansvar for et stort antall sektorspesifikke rettsakter på vareområdet, og at Kommisjonen forventer mer av de nasjonale markedstilsynsmyndighetene. Kommisjonen uttaler også selv⁵ at forslaget inneholder to ambisiøse forslag til nye forordninger som skal erstatte dagens regelverk.

Markedstilsynsmyndigheten pålegges flere nye plikter, blant annet rapportering- og registreringsforpliktelser. Videre medfører forslaget økte krav om informasjonsdeling om produkter og undersøkelser mellom markedstilsynsmyndighetene for å forhindre at farlige produkter og produkter som ikke er i samsvar med gjeldende krav finnes på markedet.

Netthandelen øker, og forslaget skal bidra til å styrke kontrollen med produkter som selges på internett. Det oppstilles konkrete krav til hvilke beføyelser myndigheten skal ha for å sikre effektivt markedstilsyn, herunder adgang til data og dokumenter i forbindelse med brudd på regelverket, mulighet til å utføre inspeksjoner, foreta testkjøp, utføre såkalt "mystery" shopping, myndighet til å iverksette ulike midlertidige og varige tiltak, myndighet til å destruere produkter, til å pålegge sanksjoner og offentliggjøre beslutninger mv. DSB støtter at myndighetenes mulighet til å følge opp farlige produkter styrkes, men vi har i dag ikke tilstrekkelig hjemmel i regelverket for utøvelsen av slik myndighet som forslaget legger opp til. Det foreslås videre å innføre krav om en autorisert representant for varen i EU. DSB støtter forslaget men mener bestemmelsen bør justeres for at tiltaket skal ha ønsket effekt.

Markedstilsynsmyndigheten pålegges også å ta i bruk et felleseuropeisk "informasjon og kommunikasjonssystem" (ICSMS) i et større omfang enn i dag. Blant annet ved en rekke markedstilsynsaktiviteter, herunder ved oppfølging av konkrete enkeltsaker og ved større markedskontroller. DSBs bruk av ICSMS er i dag av ulike årsaker begrenset. Forslaget krever videre at det utarbeides konkrete rutiner for ulike typer markedsovervåking. DSB støtter forslaget da det vil kunne legge til rette for en mer effektiv forvaltning, og et bedre grunnlag for risikobasert markedstilsyn. Samlet sett pålegges myndigheten en rekke nye oppgaver, og forslaget forutsetter endring av dagens rutiner og systemer for saksbehandling.

Forslaget legger opp til etablering av et nytt nasjonalt kontaktpunkt for markedstilsynsmyndighetene. Dette "single liaison office" skal koordinere ulike markedstilsynsaktiviteter og håndhevelsen av regelverket. DSB mener det er behov for å tydeliggjøre ansvar og omfang av oppgaver som skal ligge til et slikt kontaktpunkt utover det som beskrives i forslaget. Det skal også utarbeides en nasjonal markedstilsynsstrategi. DSB støtter også forslaget om å opprette et Union Product compliance network. Nettverket vil kunne bidra til å sikre lik forståelse og praksis ved håndhevelsen av bestemmelsene om markedstilsyn nasjonalt.

DSB stiller seg positive til at plikten til å rapportere årlig på sektorielle markedstilsynsplaner bortfaller.

Ikrafttredelse for det nye regelverket er satt til 1. januar 2020. I henhold til tidsplanen skal det voteres over forslaget allerede i september 2018. Dersom forslaget blir vedtatt, vil det være behov for en gjennomgang av DSBs sektorlovgivning på vareområdet. Regelverket på området er spredt rundt i flere lover og forskrifter, og det vil måtte foretas en vurdering på hvert område for å avgjøre om bestemmelsene er i samsvar med de nye kravene. Arbeidet vil kreve betydelige juridiske ressurser i DSB.

På grunn av kort høringsfrist har DSB ikke hatt anledning til å foreta en detaljert vurdering av konsekvenser av endringsforslaget. Da forslaget vil innebære nye omfattende plikter som vil medføre økt ressursinnsats fra DSBs side antar vi at det vil være snakk om vesentlige administrative og økonomiske konsekvenser. Dersom forslaget blir vedtatt og skal implementeres må det gjennomføres en grundig vurdering.

⁵ COM (2017) 787 s.2

DSBs merknader til de enkelte artiklene

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

Artikkel 3 Definisjoner

På samme måte som i forordning 765/2008 defineres de sentrale aktørene i omsetningskjeden, herunder produsent, importør og distributør i artikkel 3. Som følge av økt netthandel og økt privat import direkte fra tredjeland, har DSB tidligere stilt spørsmål ved om en privatperson kan anses som importør i forordningens forstand. Det foreslås en ny definisjon av "economic operator" i artikkel 3 nr. 12. Med økonomisk operatør menes produsent, autorisert representant, importør og distributør. Det henvises videre under bokstav d til "private importer" som definert i direktiv 2013/53/EU. Det aktuelle direktivet om fritidsbåter definerer en privat importør som "en fysisk eller juridisk person som er etablert i Fellesskapet og som i sammenheng med ikke-kommersiell virksomhet importerer et produkt fra et tredjeland til Fellesskapet med det formål å ta det i bruk". Etter vår vurdering er bestemmelsen vanskelig tilgjengelig. Det kunne med fordel vært klargjort ytterligere i artikkel 3 at en privat importør ikke skal regnes som importør eller distributør i forordningens forstand. På grunn av økt handel over internett er det behov for at Kommisjonen tydeliggjør hvilket ansvar en privat importør har, eventuelt hvem andre som er ansvarlig for sikkerheten eller hvordan myndigheten skal forholde seg til produkter som importeres av privatpersoner.

Artikkel 4 Innføring av krav om at en juridisk eller fysisk person skal opptre som en såkalt autorisert representant

Bestemmelsen oppstiller som vilkår for å gjøre varen tilgjengelig på markedet at en juridisk eller fysisk person opptrer som en såkalt autorisert representant for varen i EU dersom produsenten ikke er etablert i det indre marked eller varen ikke har en importør. Representanten skal etter bestemmelsen ha informasjon om varens samsvar med harmonisert regelverk tilgjengelig for markedstilsynsmyndigheter. I utgangspunktet er det etter vår vurdering vanskelig å se for seg at varen ikke har en importør, og det er behov for en klargjøring av i hvilke tilfeller bestemmelsen er aktuell og særlig ment å ramme. I de aller fleste tilfellene finnes en importør i henhold til forordning (EF) nr. 765/2008 artikkel 2 nr. 5 hvor "importør" defineres som "enhver fysisk eller juridisk person etablert i Fellesskapet som bringer et produkt fra en tredjestat i omsetning i Fellesskapet". Det fremgår av høringsnotatet at bakgrunnen for bestemmelsen er at det ofte kan være utfordrende for myndighetene å finne ut hvem som er ansvarlig for en vare og således ikke har noen å henvende seg til. Det vises til at dette er særlig aktuelt ved netthandel. DSB vurderer at bestemmelsen slik den er foreslått utformet i første rekke vil være aktuell og anvendelig der produsenten er etablert i et tredjeland men har en nettbutikk som "retter salget mot" EU.

Importøren er i de aller fleste tilfeller den naturlige kontaktpersonen for myndigheten. En importør vil i tillegg til å ha informasjon om varens samsvar med harmonisert regelverk, også ha et ansvar for å sørge for at varen faktisk er produsert i samsvar med regelverket og underlagt korrekt prosedyre for samsvarsvurdering og eventuell tredjepartsgodkjenning. Importøren har en sentral rolle som garantist for at varen er i samsvar med gjeldende krav⁶. Slik bestemmelsen er utformet stiller vi spørsmål ved om representantens ansvar slik det foreslås er avgrenset til kun en informasjonsplikt, og om denne er ment å erstatte representanten slik aktøren er definert etter dagens regelverk, jf. forordning 765/2008 art 2 nr. 4. Vi vurderer at dersom bestemmelsen skal ha ønsket effekt er det avgjørende at representanten ikke bare er ansvarlig for "compliance information" men som produsentens representant også kan holdes ansvarlig for selve produktet, dets egenskaper og virkning. Dersom produktet ikke er i samsvar med regelverket må myndighetene i mangel av en importør kunne holde representanten ansvarlig, og kunne pålegge tiltak som omsetningsforbud og eventuell tilbakekall fra sluttbruker. Like viktig som at myndigheten har en representant å henvende seg til innen EU om varen for å få informasjon, er det at myndigheten har en å håndheve et eventuelt manglende samsvar ovenfor. Det vil også her være en forutsetning for å oppnå ønsket effekt ved tiltaket at myndighetene samarbeider innen EØS.

⁶ Blue guide 2014 s 27

Artikkel 5 Samsvarserklæring

Bestemmelsen angir at der det er krav om samsvarserklæring for produktet skal produsenten publisere denne på deres nettsider, eller på annet vis gjøre den tilgjengelig for offentligheten. DSB støtter forslaget, men etter vår vurdering bør øvrige markedsaktører (importør, distributør og autorisert representant) pålegges tilsvarende plikt for å sikre et effektivt markedstilsyn. I de fleste saker hvor vi ønsker å få dokumentert at et produkt er i samsvar med kravene er det importøren eller distributøren som vi kontakter for å motta samsvarserklæring, EF-typeprøvingssertifikat og annen teknisk dokumentasjon. Ofte bruker de lang tid på å innhente samsvarserklæringen fra produsenten og det vil være tidsbesparende for både myndigheten og markedsaktøren dersom informasjonen allerede lå tilgjengelig på deres nettsider. I tillegg er ofte produsenten etablert i Kina og det vil kunne være krevende for myndigheten å finne frem på nettsidene. Det å utvide bestemmelsen til å også omfatte de øvrige markedsaktørene, vil etter vår vurdering også harmonere godt med forslaget i artikkel 4.

Artikkel 6 Informasjon til markedsaktørene

DSB har i utgangspunktet ingen kommentar til selve forslaget, men bemerker at det bør utarbeides rutiner for samhandlingen mellom Varekontaktpunktet og markedstilsynsmyndighetene i Norge for å sikre informasjonsflyten. I tillegg ønsker vi å gjøre oppmerksom på nettstedet regelhjelp.no som en allerede eksisterende løsning. Nettstedet skal gjøre det lettere for næringslivet å finne frem i regelverket og om hvilke krav som gjelder for sin bransje innenfor følgende områder: arbeidsmiljø, brann- og eksplosjonsvern, el-sikkerhet, forbrukertjenester, forurensning, industrivern, miljø og helse, produkter, servering og strålevern. Nettstedet ble lansert i 2005 og etatene som står bak nettstedet er bla Arbeidstilsynet, Helsedirektoratet, Statens strålevern, DSB og Miljødirektoratet.

Artikkel 7 Partnerskapsavtaler mellom markedstilsynsmyndigheter og markedsaktører

Bestemmelsen innebærer at markedstilsynsmyndighetene og næringslivet kan inngå egne avtaler hvor myndigheten kan ta betalt for å gi råd og veiledning om regelverket. Forslaget har gode intensjoner, men er etter vår vurdering utfordrende i forhold til hvordan norsk forvaltning fungerer i dag. Som forvaltningsorgan har man allerede en alminnelig veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. Selv om veiledningsplikten ikke er ubegrenset og må vurderes konkret i det enkelte tilfellet så vil veiledning normalt sett minimum omfatte henvisning til relevant regelverk. Det kan bli vanskelig å trekke grensen for når det gis råd og veiledning som del av veiledningsplikten, og når det gis råd og veiledning myndigheten kan ta betalt for.

Forslaget medfører en administrativ byrde i forhold til markedstilsynsmyndighetenes tilgjengelige ressurser. Selv om det legges opp til at myndigheten kan ta betalt for en slik tjeneste vil det være umulig å forutse når slike henvendelser kommer og hvor omfattende de er. Forslaget bærer preg av tradisjonell konsulentvirksomhet og bør som et utgangspunkt etter vår vurdering holdes adskilt fra markedstilsynsmyndigheten for å sikre uavhengighet og upartiskhet. Vår erfaring tilsier at det ofte er de mindre virksomhetene med begrensede ressurser som har mest behov for råd og veiledning. Her legges det opp til at virksomheter som har økonomi til å kjøpe tjenester av myndigheten vil kunne få en fordel.

Selv om dette foreslås som en "kan"-bestemmelse, så vil det etter vår vurdering kunne skape en uheldig forventning hos næringslivet til myndigheten om å inngå slike avtaler. DSB mener at bransjesamarbeid er svært nyttig, men under henvisning til ovenstående støtter vi ikke dette forslaget.

Artikkel 8 Intensjonsavtaler mellom markedstilsynsmyndigheter og "stakeholders"

En intensjonsavtale mellom markedstilsynsmyndigheter og ulike interessenter slik bestemmelsen legger opp til er etter vår mening en bedre vei å gå enn forslaget om partnerskapsavtaler etter artikkel 7. Bransjesamarbeid er nyttig både for myndighetene og for næringen. Forslaget gir mulighet for en mer helhetlig tilnærming både når det gjelder ulike aktører og produkter, og gir mulighet for økt samarbeid. Det er imidlertid viktig også her at markedstilsynsmyndighetene er bevisste sin rolle og kan opptre upartisk.

Artikkel 9 Publisering av frivillige tiltak

Forslaget legger opp til at markedsaktørene kan velge å publisere frivillige tiltak de iverksetter i en online database som skal utvikles og vedlikeholdes av Europakommisjonen. Slik bestemmelsen er utformet er

virkeområdet for hvilke produkter som omfattes noe utydelig og kan med fordel klargjøres, jf. formuleringen .." product defines in Directive 2001/95/EU or a product made available..".

DSB stiller videre spørsmål ved om tiltaket faktisk vil være effektivt dersom det legges opp til en slik frivillig løsning. Det er grunn til å anta at det kun er de større og mer ressurssterke markedsaktørene som vil benytte en slik portal. For at tiltaket skal være effektivt mener vi at alle de sentrale aktørene bør pålegges plikt til å publisere frivillige tiltak de iverksetter, det vil også kunne gi et bedre og mer helhetlig bilde. Det bør også vurderes om den eksisterende databasen i RAPEX kan benyttes i denne sammenhengen i stedet for å utvikle en nye online database.

Artikkel 10 Krav til markedstilsynsmyndighetens organisering

Forslaget pålegger markedstilsynsmyndighetene å etablere samarbeid med andre markedstilsynsmyndigheter. Vi mener at det her klargjøres nærmere hva som ligger i "appropriate communication and coordination mechanisms" og hvilke rammer som skal gjelde for et slikt samarbeid. Videre om det gjelder andre markedstilsynsmyndigheter nasjonalt, eller også markedstilsynsmyndigheter innen EØS.

Forslaget pålegger videre markedsmyndighetene å utarbeide og følge konkrete rutiner for utøvelse av ulike aktiviteter knyttet til markedstilsynet. Etter nr. 2 bokstav b) pålegges myndigheten å utarbeide en rutine for overvåking av "enhver ulykke" eller "enhver skadelig virkning" for sluttbruker som mistenkes at skyldes et produkt. En slik rutine forutsetter at myndigheten mottar informasjon om uhell og skader som følge av bruk av produkter. DSB har ikke en systemløsning som støtter en slik funksjonalitet eller informasjonsinnhenting i dag. Dersom forslaget blir vedtatt bør det vurderes å opprette en nasjonal skade-database, og det bør avsettes midler til å etablere et slikt system som kan benyttes i markedstilsynsmyndighetenes markedsovervåking. En slik database vil kunne gi myndigheten nyttig informasjon og et grunnlag for mer målrettet virkemiddelbruk.

Videre pålegges myndigheten å utarbeide rutine for "innsamling og undersøkelse av vitenskapelig og teknisk viten på sikkerhetsområdet" etter nr. 2 bokstav d). Det er behov for en klargjøring av hva som konkret forventes av myndighetene da vi anser forslaget som omfattende. Som fagmyndighet på ulike områder er det viktig å sikre tilstrekkelig fagkompetanse. DSB har imidlertid ikke de personellmessige eller økonomiske forutsetningene i dag for en slik ordning.

Artikkel 11 Opprettelse av nasjonalt "single liason office"

Ifølge forslaget skal det utpekes et nasjonalt kontaktpunkt som skal være ansvarlig for å koordinere håndhevingen av bestemmelser om markedstilsyn og markedstilsynsaktiviteter i landet. Bestemmelsen angir at kontaktpunktet skal være en av de nasjonale markedstilsynsmyndighetene eller annen kompetent myndighet.

Forslaget vil etter DSBs vurdering kunne bidra til en mer enhetlig praksis når det gjelder gjennomføring og håndheving av markedstilsyn. Vi erfarer at det er noe ulik forståelse og praktisering av bestemmelsene om markedstilsyn mellom de nasjonale myndighetene i dag. Ved at en myndighet får et særskilt ansvar for å koordinere selve håndhevelsen vil også det kunne bidra til et mer effektivt markedstilsyn og synliggjøre potensiale som ligger i økt samarbeid. Økt samarbeid kan igjen bidra til fellesnasjonale markedstilsynsaksjoner som involverer flere av markedstilsynsmyndighetene. DSB har erfaring fra tilsvarende samarbeid med flere av HMS-etatene⁷. Formålet med samarbeidet er at arbeidslivet blir behandlet på en enhetlig måte, og at virksomhetene møter et samordnet tilsyn fra myndighetenes side. Videre skal samarbeidet bidra til at myndighetene framstår med en felles statlig tilsynsprofil og en effektiv utnyttelse av tilsynsressursene. Samarbeidet koordineres av Arbeidstilsynet. Som en del av dette samarbeidet gjennomføres en felles tilsynsaksjon hvert annet år som involverer de aktuelle HMS-myndighetene.

⁷ Helsetilsynet, Arbeidstilsynet, miljødirektoratet, Mattilsynet, Petroleumstilsynet, Arbeidstilsynet, DSB, Statens strålevern og NSO.

Opprettelsen av et kontaktpunkt som foreslått vil også kunne medføre økt positiv oppmerksomhet og engasjement utad blant både forbrukere og næringsliv. Det vil kunne bidra til økt fokus på viktigheten av at produkter som bringes i omsetning er trygge og i samsvar med gjeldende krav. Det er imidlertid allerede etablert flere nasjonale kontaktroller på vareområdet og det virker lite hensiktsmessig å etablere ytterligere et nytt kontaktpunkt. NFD ivaretar rollen som Varekontaktpunkt, DSB er nasjonalt RAPEX-kontaktpunkt og leder RAPEX-nettverket I tillegg er Justervesenet nasjonalt kontaktpunkt for ICSMS.

DSB vurderer at det å koordinere håndhevingen og markedstilsynsaktivitetene nasjonalt, vil kunne være et omfattende oppdrag. Det bør tydeliggjøres hvilke konkrete oppgaver som skal ligge til rollen. Det omtales som et "office" og DSB stiller spørsmål ved hvilke forventninger Kommisjonen har til kontaktpunktet. Vi ser det som en mulig utfordring at kontaktpunktet skal koordinere mange markedstilsynsmyndigheter (i Norge) som har forskjellig samfunnsoppdrag og som sorterer under forskjellige departementer. Det må være en forutsetning at det følger med nødvendige ressurser dersom en markedstilsynsmyndighet eller annen myndighet skal påta seg en slik rolle.

Artikkel 12 Markedstilsynsmyndighetens aktiviteter

Bestemmelsen pålegger markedstilsynsmyndighetene ulike aktiviteter; blant annet angis nærmere hvordan risikobasert tilsyn skal utføres. DSB ser ingen umiddelbare utfordringer ved forslaget da det i stor grad speiler DSBs tenkning rundt utøvelse av risikobasert markedstilsyn i dag.

Artikkel 12 nr. 3 krever at markedstilsynsmyndigheten skal sikre at et produkt trekkes eller kalles tilbake dersom det enten er egnet til å utgjøre en trussel for helse og sikkerhet for sluttbrukere, eller produktet ikke er i samsvar med gjeldende krav i harmonisert vareregelverk. I medhold av produktkontrollloven har DSB hjemmel til å fatte enkeltvedtak om tilbakekall når det foreligger en "uakseptabel risiko". Her er risikoen ved produktet avgjørende og vil dermed ikke gi tilstrekkelig hjemmel i saker hvor det foreligger formelle feil, som for eksempel manglende CE-merking. Dersom forslaget blir vedtatt vil det etter vår vurdering kreve en endring av produktkontrollovens reaksjonsbestemmelser.

Artikkel 12 nr. 4 pålegger myndighetene å ta i bruk systemet for "Information og Communication"(ICSMS), ref. artikkel 34. DSB stiller seg i utgangspunktet positive til at myndighetene i større grad skal benytte ICSMS. Systemet legger til rette for å utveksle informasjon og erfaring fra markedskontroller, utføre felles markedskontrolltilsyn og koordinere disse. I systemet kan man legge inn informasjon om ulike produkter, herunder bilder, teknisk dokumentasjon fra markedskontrollaktiviteter, myndighetenes vurdering og avgjørelser. Informasjonen som samles kan være til stor nytte for andre myndigheter i deres markedsovervåking. Det er imidlertid behov for å videreutvikle dette systemet for å sikre brukervennlighet med hensyn til søk og oppbygging. En utfordring ved systemet i dag er at det benyttes i varierende grad av de andre myndighetene både innen EU/EØS og i Norge. Det er i dag også språklige utfordringer med systemet fordi medlemsstatene legger inn dokumenter og annen informasjon på eget språk. Dette begrenser nytteverdien av informasjonen som ligger der.

Artikkel 13 Nasjonal strategi for markedstilsyn

Det fremgår av høringsnotatet at plikten til årlig rapportering på sektorielle markedstilsynsplaner bortfaller ved det nye forslaget, og artikkel 13. DSB støtter forslaget om å fjerne denne rapporteringsplikten. Det innføres i stedet en plikt til hvert tredje år å utarbeide en nasjonal markedstilsynsstrategi. DSB synes det er noe uklart om hver markedstilsynsmyndighet skal utarbeide en slik strategi eller om det skal utarbeides en felles nasjonal strategi for alle markedstilsynsmyndighetene. Organiseringen og ansvar knyttet til utarbeidelse av strategien bør etter vår oppfatning tydeliggjøres. Det angis i artikkel 34 at detaljer rundt markedstilsynstrategien som utarbeides skal føres inn i ICSMS. Det samme gjelder resultater fra evaluering av strategien. Det fremgår videre av artikkel 34 at foruten markedstilsynsmyndighetene skal også Europakommisjonen ha tilgang til systemet. Det bør likevel angis nærmere hvordan informasjonen skal benyttes og hva som er formålet.

Artikkel 14 Markedstilsynsmyndighetens myndighet og oppgaver

Bestemmelsen oppstiller en rekke minimumskrav til markedstilsynsmyndighetene myndighet. Men det fremgår også at myndigheten skal kunne utføres av andre, for eksempel domstolene. DSB støtter at myndighetene gis økt handlingsrom og mulighet for i større grad å følge opp og sanksjonere manglende

samsvar med regelverket. I den grad det er mulig bør myndigheten legges direkte til markedstilsynsmyndigheten slik det fremgår av nr. 2 bokstav a) for å sikre en effektiv forvaltning. Det vil også bidra til et mer ensartet markedstilsyn.

DSB anser det som positivt at forslaget i større grad enn dagens regelverk understreker viktigheten av at myndigheten må ha tilgjengelig de nødvendige virkemidlene og de nødvendige ressurser til å utføre sine oppgaver. Dersom forslaget blir vedtatt fordrer det blant annet en gjennomgang, og på enkelte områder en revisjon, av dagens regelverk for å sikre at de nødvendige bestemmelser foreligger for utøvelse av myndighet som foreslått. Etter DSBs vurdering vil det være behov for å foreta endringer i det nasjonale regelverket som følge av bestemmelsen.

For å sikre effektivt markedstilsyn og lik praktisering er det viktig at Kommisjonen gir klare føringer for bruk av ulike reaksjonsmidler. Et konkret eksempel er muligheter for å destruere produkter. Det bør i forordningen klargjøres i hvilke tilfeller det er aktuelt å benytte et slikt tiltak. I tillegg vil forholdsmessighetsprinsippet ha betydning i hvert enkelt tilfelle.

Artikkel 15 Markedstilsynsmyndighetenes ulike tiltak

Bestemmelsen beskriver blant annet myndighetens mulighet for å foreta kontroller og hvilke vurderinger som skal gjøres før produkter testes. Ifølge forslaget skal markedstilsynsmyndighetene ta behørig hensyn til både testrapporter og sertifikater en markedsaktør legger frem. DSB mener det er viktig at det her ikke legges opp til ordlyd som begrenser markedstilsynsmyndighetene. I praksis etterspørres som oftest samsvarserklæring og sertifikat med underliggende testrapport, og ikke bare sertifikatet. På bakgrunn av testrapporten kan markedstilsynsmyndighetene verifisere om produkter er testet, og om de overholder de aktuelle sikkerhetskravene. I enkelte saker kan imidlertid et produkt som har den nødvendige tekniske dokumentasjonen likevel vise seg å ha en helseskadelig egenskap eller virkning, for eksempel ved at standarden som gir presumpsjon for sikkerhet ikke er god nok.

Bestemmelsen pålegger videre markedstilsynsmyndigheten å iverksette nødvendige tiltak for å varsle forbrukere innen sitt territorium dersom det avdekkes farlige egenskaper ved et produkt. DSB er gjennom det pågående prosjektet "Nasjonal løsning for farlige produkter" initiativtaker til et felles nettsted for alle produktsikkerhetsmyndighetene i Norge. Målet er å etablere et felles nasjonalt nettsted hvor informasjon om farlige produkter publiseres på en god og oversiktlig måte. Prosjektet vil videreutvikle og ta utgangspunkt i dagens DSB-nettside for farlige produkter som ble lansert i 2015. På nettsiden publiserer vi i dag enkel og forståelig informasjon om produkter som er eller kan være farlige for norske forbrukere. Prosjektet som nå pågår harmonerer godt med forslaget som fremgår av artikkel 15 nr. 2 og vil kunne bidra til at norske markedstilsynsmyndigheter som tar i bruk denne løsningen på enkelt vis vil kunne oppfylle informasjonsplikten forslaget her legger opp til.

Artikkel 19 Utveksling av informasjon – RAPEX

RAPEX videreføres, og artikkel 18 pålegger markedstilsynsmyndighetene å følge opp produkter som utgjør en alvorlig risiko. RAPEX⁸ er EUs elektroniske meldingssystem for farlige produkter og skal sikre rask informasjonsutveksling mellom markedstilsynsmyndighetene. Formålet er å forhindre og begrense forekomsten av farlige produkter på markedet, sikre lik forvaltning av reglene for produktsikkerhet i Europa og overvåke at medlemslandene iverksetter nødvendige tiltak.

DSB er tildelt rollen som nasjonalt RAPEX-kontaktpunkt i Norge. Det innebærer bl.a. å tilrettelegge og lede arbeidet i det nasjonale RAPEX-nettverket som består av 12 norske markedstilsynsmyndigheter med ansvar for ulike produkttyper, koordinere nasjonale RAPEX-aktiviteter, orientere andre aktører og myndigheter om forpliktelsene som følger av RAPEX-meldeplikten og bistå de andre norske myndighetene i RAPEX-forvaltningen. DSB er kjent med at det er påbegynt et arbeid med å revidere gjeldende RAPEX-guidelines og forslaget bør sees i sammenheng med disse nye retningslinjene.

Artikkel 20 Opprettelse av testfasiliteter på europeisk nivå

Det foreslås at Kommisjonen skal kunne utpeke felleseuropeiske testfasiliteter for visse produktkategorier mv. Disse skal kunne ha en meklerrolle i tilfeller der det er uenighet mellom for eksempel

⁸ Rapid Exchange of Information System (RAPEX) - Rapid Alert system for dangerous non-food products

markedstilsynsmyndighet og markedsaktøren, jf. nr. 4 bokstav b). Testhuset skal videre kunne fungere som rådgivende organ ovenfor både Kommisjonen og myndigheter. DSB støtter forslaget om å etablere et slikt organ som bistår ved uenighet. Vi mener imidlertid at forslaget bør sees i sammenheng med OSM (Operational Staff Meeting) som er et organ som består av flere av de utpekte testhusene og som allerede har en lignende rolle som her skisseres.

DSB forstår Kommisjonens intensjoner med forslaget, særlig på de områdene/produktkategoriene der det i dag ikke er etablert testhus. Det kan videre stilles spørsmål ved at testfasiliteten både skal ha en meklerrolle og fungere som et testhus. Det bør også avklares nærmere hvilken rolle disse testfasilitetene skal ha i forhold til utpekte tekniske kontrollorgan (TKO), omtalt i nr.3. Når det gjelder å utvikle nye analyseteknikker og metoder for testing stiller vi spørsmål ved om ikke dette er en oppgave som bør ligge til standardiseringskomiteene, ref. bokstav d).

Artikkel 21 Finansiering av markedstilsynsmyndighetenes oppgaver

Det fremgår at medlemsstaten skal sørge for at markedstilsynsmyndighetene har nødvendig finansiering for å utføre sine oppgaver. DSB bemerker at det er viktig at dette følges opp i praksis.

Det foreslås i artikkel 21 nr. 2 at markedsaktørene skal kunne pålegges å dekke ulike typer kostnader, herunder kostnadene ved testing, der det viser seg at produktet ikke er i samsvar med regelverket. Slik DSB vurderer forslaget vil dette både kunne innskrenke og utvide muligheten vi har i dag for å få dekket kostnader etter henholdsvis produktkontrollloven, brann- og eksplosjonsvernloven og el-tilsynsloven. Dersom forslaget blir vedtatt vil det være behov for å gjøre endringer i regelverket.

Artikkel 22 Anmodning om informasjon

Forslaget legger opp til økt samarbeid mellom markedstilsynsmyndighetene innen EU/EØS. Det pålegges plikt til informasjonsutveksling, plikt til å foreta undersøkelser, samt plikt til å iverksette ulike tiltak for å håndheve regelverket etter anmodning fra andre markedstilsynsmyndigheter. Kommisjonen er tydelig på at dette skal være et forpliktende samarbeid og en "skal"-bestemmelse. DSB støtter intensjonen med forslaget, men mener ordningen vil kunne medføre både administrative og økonomiske byrder for myndighetene.

Det fremgår av artikkel 22 nr. 5 at Kommisjonen vedtar gjennomføringsrettsakter med frister, skjemaer og mer detaljerte prosedyrer. DSB stiller spørsmål ved hvordan norske myndigheter får mulighet til å påvirke dette arbeidet når myndigheten i utgangspunktet tillegges Kommisjonen.

Artikkel 23 Anmodning om håndheving av tiltak

Det foreslås videre at en medlemsstats markedstilsynsmyndighet skal kunne anmode en annen medlemsstats myndighet om å iverksette tiltak for å følge opp et produkt. DSB antar at forslaget vil kunne ha særlig betydning for enkelte medlemsstater som har flere sentrale markedsaktører i sitt land. Eksempelvis har flere av de store norske multiimportørkjedene i Norge sitt forretningsmessige hovedsete i Sverige. Dette er en ny forpliktelse som pålegges markedstilsynsmyndighetene. Artikkel 23 nr.3 pålegger videre myndighetene å registrere oppfølgingen av saken i ICSMS.

Artikkel 24 Prosedyrer for anmodning om gjensidig bistand

Forslaget omtaler særskilt problemstillinger knyttet til språk, og uenighet vedrørende hvilket språk anmodning om bistand skal gis på. Det legges blant annet opp til at dokumenter må sendes til oversettelse der myndighetene ikke blir enige. En slik ordning vil etter vår vurdering kunne medføre at det påløper til dels store uforutsigbare kostnader for myndigheten. For å sikre at myndighetene har nødvendig finansiering til oversettelse av dokumenter kan man i stedet tenke seg at Kommisjonen oppretter, eventuelt legge til rette for en translatørtjeneste som Kommisjonen også kan drifte.

Artikkel 25 Dokumentasjon og undersøkelser

DSB støtter forslaget om at markedstilsynsmyndigheter i et land skal kunne benytte og legge til grunn dokumentasjon fra et annet medlemsland. Dette er også i tråd med Kommisjonens uttalelse i COM (2017) 787. Vi vurderer det som positivt at det i bestemmelsen klargjøres hvilke muligheter som ligger i å kunne benytte testdokumentasjon fra annen markedstilsynsmyndighet. Vi mener imidlertid at det må presiseres

ytterligere i bestemmelsen om man kan benytte et annet lands testrapporter som grunnlag for en reaksjon, eller kun som et ledd i en undersøkelse. Ifølge artikkel 25 nr. 3 skal det også gjelde en presumpsjon for at et produkt som er avgjort å ikke være i samsvar med gjeldende krav i et medlemsland vil gjelde tilsvarende i andre land så sant ikke markedsdeltakeren kan bevise det motsatte. Dette mener vi er et positivt tiltak som vil kunne bidra til at man effektivt får begrenset forekomsten av farlige produkter på markedet.

Artikkel 26 Kontroll med produkter på grensen

DSB støtter en styrking av samarbeidet mellom tollmyndighetene og markedstilsynsmyndighetene. Vi vurderer at det å stoppe produktene på grensen før de faktisk gjøres tilgjengelig på markedet er en effektiv måte å utøve markedstilsyn på. Vi stiller imidlertid spørsmål ved behovet for den årlige rapporteringsplikten til Kommissjonen som foreslås i artikkel 26 nr. 7. Nye rapporteringsforpliktelser og ytterligere administrative byrder vil ikke styrke myndighetens mulighet til å drive effektivt markedstilsyn. Det er videre viktig at det utarbeides rutiner for samhandling mellom markedstilsynsmyndighetene og tolletaten.

Artikkel 28 Frigivelse av produkter

Det foreslås at antall dager markedstilsynsmyndigheten har til å vurdere og ta stilling til om produktet skal frigis fra tollmyndigheten for omsetning utvides fra tre til fem virkedager. DSB støtter forslaget da dette vil gi myndigheten et større handlingsrom til å foreta en reell vurdering av om det er grunn til å følge opp produktet eller markedsaktøren ytterligere.

Artikkel 29 Samarbeid med autoriserte økonomiske operatører

I utgangspunktet stiller vi oss positiv til en ordning med en autorisering av økonomiske operatører. Det er imidlertid viktig at disse blir fulgt opp i noen grad. Forslaget vil slik vi ser det kunne ha en preventiv effekt. Det vil videre kunne bidra til å øke bevisstheten og forståelsen for ansvaret og regelverket hos markedsaktørene, samt skape et godt forhold mellom markedsaktører og markedstilsynsmyndigheter.

Artikkel 32 Opprettelse av Union Product compliance network

Det foreslås å etablere et Union product compliance network som skal bestå av en representant fra hvert av the single liason offices som foreslås opprettet under artikkel 11. Nettverket skal ha et særskilt ansvar for å følge opp bestemmelser om markedstilsyn. DSB stiller seg positive til opprettelsen av et slikt nettverk men mener forslaget bør vurderes opp mot det eksisterende Consumer Safety Network (CSN) og de ulike AdCo-gruppene. CSN er en ekspertgruppe som ledes av Kommissjonen og som består av eksperter på produktsikkerhet fra hver enkelt medlemsstat, samt EFTA statene. Nettverket møtes om lag tre ganger i året og diskuterer ulike tematikk knyttet til sikkerhet ved forbrukerprodukter under GPSD.

Artikkel 34 ICSMS, Informasjon og kommunikasjonssystem

Det foreslås at Europakommisjonen skal utvikle og vedlikeholde et informasjon- og kommunikasjonssystem. Kommissjonen bekrefter at det her er snakk om en videreutvikling av dagens ICSMS. Tanken er at Europakommisjonen, det nye nasjonale kontaktpunktet for håndheving og koordinering av markedstilsyn nasjonalt, tolletaten og markedsmyndigheter skal ha tilgang til systemet. Systemet skal benyttes til registrering, rapportering, informasjonsdeling ect. og vil få en sentral rolle i samarbeidet mellom myndighetene. DSB mener det er viktig at systemet blir videreutviklet for å sikre tilstrekkelig brukervennlighet dersom myndighetene skal forpliktes til å bruke systemet slik det legges opp til i forslaget. Vi stiller imidlertid spørsmål ved

Europakommisjonens forslag til endring av forordning (EF) 764/2008 om gjensidig godkjenning:

Artikkel 2 Virkeområde

Forslaget til ny forordning skal erstatte forordning (EF) nr. 764/2008 om gjensidig godkjenning av varer i sin helhet. Bestemmelsen angir når forordningen kommer til anvendelse. DSB støtter en slik klargjøring. Vi har stilt spørsmål ved forholdet mellom dette regelverket og produktkontrollovens virkeområde. Det er behov for å heve kompetansen rundt bestemmelsene, samt utarbeide rutiner for oppfølging, i DSB.

Artikkel 3 Definisjoner

DSB ser det som positivt at definisjoner som før kun lå i veileder nå tas inn i selve forordningen, herunder definisjon av begrepet "lovlig omsatt i en annen EØS-stat" som er helt sentralt for forståelsen.

Når det gjelder de enkelte definisjonene registrerer vi at man i forslaget til delvis ny markedstilsynsforordning og i forslag til ny forordning om gjensidig godkjenning benytter "producer" og "manufacturer". Etter vår vurdering bør det tilstrebes lik begrepsbruk i "varepakkeregelverket", og vi stiller spørsmål ved om det er nødvendig med ulik begrepsbruk og nye definisjoner.

Artikkel 4 Frivillig erklæring fra markedsaktør

Det foreslås innføring av en frivillig erklæring fra produsent eller dennes representant som dokumentasjon på at varen er lovlig omsatt i annen EØS-stat. Erklæringen skal legges frem dersom det blir aktuelt for en myndighet å vurdere varen nærmere med tanke på adgang til omsetning i et land. DSB er positive til forslaget, men stiller spørsmål ved om markedstilsynsmyndighetene gis anledning til å kontrollere gyldigheten av denne erklæringen med myndighetene i det aktuelle landet eller de landene hvor varen er lovlig omsatt. Myndigheten som gjør denne vurderingen har også adgang til å be om utfyllende informasjon som er relevant for denne, men vi antar at dette da menes ovenfor produsent/representant.

Ta gjerne kontakt dersom det er spørsmål til DSBs merknader til forslaget.

Med hilsen
for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Kristin Cordt-Hansen
Assisterende direktør

Ingvild Martinsen
Seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Kopi: Justis- og beredskapsdepartementet, postboks 8005 Dep, 0030 Oslo