



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 82 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i produktkontrollen (reaksjonshjemler)

Innhold

1	Proposisjonens hoved- innhold	5	4.2.1	Gjeldende rett	9
			4.2.2	Høringsforslaget	10
2	Bakgrunnen for lovforslaget	5	4.2.3	Høringsinstansenes syn	11
			4.2.4	Departementets vurdering	12
3	Høringen	6	5	Økonomiske og administrative konsekvenser	13
4	Departementets lovforslag	7	6	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ...	13
4.1	Forslag til ny § 4 b	7			
4.1.1	Gjeldende rett	7			
4.1.2	Høringsforslaget	8			
4.1.3	Høringsinstansenes syn	8			
4.1.4	Departementets vurdering	8			
4.2	Endringer i produkt- kontrolloven § 5	9			
				Forslag til lov om endringer i produktkontrolloven (reaksjonshjemler)	16



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 82 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i produktkontrollen (reaksjonshjemler)

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 17. april 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Klima- og miljødepartementet foreslår endringer i lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollen). Formålet med endringene er å forbedre kontroll- og reaksjonshjemplene til myndighetene som fører tilsyn med etterlevelsen av bestemmelser som er gitt i eller i medhold av produktkontrollen.

Forslaget innebærer for det første at produktkontrollen utstyres med en generell fullmakts-hjemmel som gir tilsynsmyndighetene adgang til å treffe de enkeltvedtakene som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelser gitt i eller i medhold av produktkontrollen §§ 3, 3 a, 3 b, 4, 5, 6 a, 6 b, 8 og 12 a. Det foreslås at bestemmelsen tas inn i en ny § 4 b.

Videre innebærer forslaget at produktkontrollen § 5 annet og tredje ledd endres, slik at myndigheten også kan pålegge omsetterleddet å fremlegge representativ prøve av et produkt vederlagsfritt, eller sørge for eller bekoste undersøkelser av et produkt. Forslaget innebærer også at § 5 tredje ledd endres slik at det klargjøres at myndighetene kan bestemme at kostnadene ved fremleggelse av representativ prøve eller undersøkelse kan fordeles på flere markedsaktører. Forslaget innebærer endelig at markedsaktørene kan pålegges å sørge for eller bekoste undersøkelser uten at rimelighetsvilkåret som i dag finnes i § 5 tredje ledd videreføres.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Varehandelen er i dag sterkt preget av globaliseringen. Internetthandel har gjort det enklere å importere rimelige produkter fra lavkostland. Tilsynsmyndighetene erfarer at det fører med seg flere aktører som ikke kjenner risikoen ved produktene de importerer og omsetter. Mange har også mangelfull kunnskap om de konkrete kravene i produkt- og kjemikalierregelverket. Kunnskapsmangelen bunner ofte i manglende evne eller vilje til å utvikle en tilfredsstillende internkontroll slik produktkontrollen i dag krever.

Effektiv oppfølging av avvik forutsetter at tilsynsmyndighetene har tilstrekkelige og klare hjemler i nasjonal lovgivning for å reagere ved brudd på krav i regelverket. Tilsynsmyndighetene mangler i dag hjemler til å pålegge nødvendige tiltak for å rette opp enkelte avvik fra regelverket. Manglende etterlevelse av regler som skal forebygge helseskade og miljøforstyrrelse er i seg selv problematisk. I tillegg kan manglende håndhevelse av regelverket medføre konkurransevridning ved at lovlydige aktører som har en internkontroll som sikrer etterlevelse av produktregelverket, får et høyere kostnadsnivå enn virksomheter som ikke oppfyller lovens krav.

Det fremgår også av EØS-regelverk på produktkontrollens område at Norge skal ha de nødvendige vedtakshjemler i nasjonalt regelverk for å kunne følge opp både formelle og materielle mangler ved produkter.

På bakgrunn av dette foreslår departementet å endre produktkontrollloven § 5 og å innføre en ny § 4 b for å forbedre kontroll- og reaksjonshjemlene til myndighetene som fører tilsyn med etterlevelsen av bestemmelser som er gitt i eller i medhold av produktkontrollloven.

3 Høringen

På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet sendte Miljødirektoratet endringsforslagene på høring. Proposisjonen er basert på Miljødirektoratets høringsnotat av 10. mai 2019 om forslag om endring av reaksjonshjemlene i produktkontrollloven.

Etter departementets vurdering tilsier ikke høringsinnspillene at det er behov for endringer. Departementet har likevel valgt å gjøre enkelte endringer i forslaget til § 4 slik det fremkom i høringsnotatet, blant annet å flytte forslaget til nytt fjerde ledd i § 4 til en ny § 4 b, og å presisere hvilke bestemmelser i loven den nye paragrafen kan benyttes for. Endringene er hovedsakelig av lovteknisk karakter, og departementet mener disse ikke er vesentlige nok til at det er behov for ny alminnelig høring av forslagene.

Høringsnotat av 10. mai 2019 ble sendt til følgende instanser:

Finansdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet
Olje- og energidepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet

Arbeidstilsynet
Direktoratet for mineralforvaltning
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Fylkesmannen i alle fylker
Helsedirektoratet
Helsetilsynet
Kystverket
Landbruksdirektoratet
Mattilsynet
Norges vassdrags- og energidirektorat
Oljedirektoratet
Petroleumstilsynet

Politidirektoratet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Sjøfartsdirektoratet
Statens innkrevingsentral
Statens vegvesen
Statens strålevern
Statistisk sentralbyrå
Sysselmannen på Svalbard
Tolldirektoratet
ØKOKRIM

Sametinget

Avfall Norge
Bedriftsforbundet
Den Norske Advokatforening
ERP Norway
Framtiden i våre hender
Greenpeace Norge
KS
Landsorganisasjonen i Norge
Miljøstiftelsen Bellona
Natur og ungdom
Naturvernforbundet
Norges Juristforbund
Norges Miljøvernforbund
Norsirk
Norsk forening for farlig avfall
Norsk Industri
Norsk Olje og Gass
Norsk Vann
Næringslivets Hovedorganisasjon
Renas
Sabima
Virke
WWF Verdens naturfond
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Følgende høringsinstanser har kommet med realitetsmerknader til forslaget:

Justis- og beredskapsdepartementet
Norges vassdrags- og energidirektorat
Regelrådet
Statens vegvesen
Sysselmannen på Svalbard
Hovedorganisasjonen Virke
Landsorganisasjonen i Norge

4 Departementets lovforslag

4.1 Forslag til ny § 4 b

4.1.1 Gjeldende rett

4.1.1.1 Produktkontrollloven § 4

Produktkontrollloven har til formål å a) forebygge at produkter og forbrukertjenester medfører helseskade, herunder sørge for at forbrukerprodukter og forbrukertjenester er sikre, b) forebygge at produkter medfører miljøforstyrrelse, bl.a. i form av forstyrrelse av økosystemer, forurensning, avfall, støy og lignende, og c) forebygge miljøforstyrrelse ved å fremme effektiv bruk av energi i produkter jf. produktkontrollloven § 1.

Produktkontrollloven § 4 angir rammen for Kongens myndighet etter loven. Bestemmelsen lyder:

Når det finnes påkrevet for å forebygge at produkt medfører virkning som nevnt i § 1, kan Kongen treffe vedtak om:

- a) produksjon, innførsel, omsetning, merking, bruk og annen behandling av produkt,
- b) retur- og panteordninger, gjenvinning og avfallsbehandling m.v. av produkt,
- c) hvordan produkt skal være innrettet eller sammensatt, og maksimalgrenser for støy og utslipp av forurensende stoffer fra produkt,
- d) at produkt ikke kan produseres, innføres eller omsettes uten godkjenning,
- e) forbud mot produksjon, innførsel, omsetning og bruk av produkt.

Når det finnes påkrevet for å forebygge at forbrukertjeneste medfører helseskade, kan Kongen treffe vedtak om:

- a) offentliggjøring av advarsels- eller sikkerhetsinformasjon
- b) krav til kvalifikasjoner hos den som utfører arbeid knyttet til forbrukertjenesten
- c) krav til driften
- d) at forbrukertjeneste ikke kan tilbys uten godkjenning
- e) forbud mot å tilby forbrukertjenesten.

Vedtak i medhold av første og annet ledd skal i alminnelighet treffes ved forskrift og gjelde produkter eller forbrukertjenester av en viss art. Den kan fastsettes at de bare skal gjelde for visse geografiske områder.

For at myndighetene skal ha anledning til å fatte vedtak med hjemmel i § 4 første ledd må vedtaket være «påkrevet for å forebygge at produktet med-

fører virkning som nevnt i § 1». Det innebærer at produktet må medføre risiko for miljøforstyrrelse eller helseskade, og at vedtaket ikke må gå lenger enn det som er nødvendig for å forebygge miljøforstyrrelse eller helseskade. Dersom et produkt ikke medfører virkning som nevnt i § 1, kan det ikke nedlegges forbud mot omsetning jf. forarbeidene (Ot.prp. nr. 51 (1974–75) s. 90).

For en del produkter har EU utarbeidet egne direktiver som er gjennomført i norsk rett gjennom forskrifter til produktkontrollloven. Disse forskriftene inneholder, i tillegg til materielle krav, også en rekke formelle krav til produktene. Slike formelle krav til produkter kan være krav om CE-merking, type-, parti- eller serienummer, kontaktinformasjon til produsenten og importøren til EØS-området og eventuelt også advarselsmerking. Videre krever forskriftene at produsentene utarbeider samsvarserklæring og teknisk dokumentasjon som underbygger at produktet er i tråd med gjeldende regelverk for produktsikkerhet før de slippes på markedet.

Brudd på de formelle kravene i forskriftene kan være en indikasjon på at det foreligger mangler ved produktets konstruksjon, innhold eller utforming. Slike formelle feil innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at det enkelte produktet kan medføre en risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse som nevnt i lovens § 1. Der man står overfor et enkeltprodukt som ikke overholder slike formelle krav fastsatt i forskrift, kan man derfor komme i en situasjon der enkeltvedtak om tiltak for å bringe det ulovlige forholdet til opphør ikke kan anses «påkrevet for å forebygge at produktet medfører virkning som nevnt i § 1» slik § 4 første ledd krever. Tilsynsmyndighetene vil derfor ikke ha tilstrekkelig hjemmel til å hindre at produktet blir gjort tilgjengelig på markedet i situasjoner der det kun foreligger formelle feil ved et produkt.

4.1.1.2 EØS-rettslige krav til tilsynsmyndighetene

Produktkontrollloven gjennomfører direktivet 2001/95/EF om alminnelig produktsikkerhet (produktsikkerhetsdirektivet). En rekke rettsakter som oppstiller nærmere krav til ulike forbrukerprodukter er gjennomført i norsk rett i forskrifter som er fastsatt med hjemmel i produktkontrollloven. Flere av disse rettsaktene forplikter tilsynsmyndighetene til å følge opp og reagere hvis det avdekkes formelle eller materielle feil og mangler ved produktene.

Beslutning 768/2008 om en felles ramme for markedsføring av produkter og om oppheving av rådsbeslutning 93/465/EØF inneholder refe-

ransebestemmelser som brukes som utgangspunkt ved utforming av produktregelverk for bestemte produktgrupper, f.eks. leketøy. I henhold til referansebestemmelse artikkel 34 skal nasjonale myndigheter pålegge markedsdel-takerne å sørge for retting ved brudd på bestem-melsene om CE-merking, samsvarserklæring og teknisk dokumentasjon. Hvis avviket ikke rettes skal myndighetene «*treffe egnede tiltak for å begrense eller forby tilgjengeliggjøring av produktet på markedet, eller sikre at det tilbakekalles eller trekkes tilbake*». Dette kravet gjelder selv om det ikke er konkrete holdepunkter for at produktet medføre en risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse eller en tilsynelatende potensiell risiko har materialisert seg.

Som nevnt over i punkt 4.1.1.1 krever produktkontrollloven § 4 i dag at det foreligger en risiko for at det enkelte produktet kan medføre en risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse for at vedtak etter § 4 kan treffes. I tilfeller der det ikke er holdepunkter for at slik risiko foreligger, vil tilsynsmyndighetene derfor ikke ha mulighet til å treffe tiltak slik EU-regelverket krever.

4.1.2 Høringsforslaget

4.1.2.1 Ny hjemmel til å treffe enkeltvedtak

De eksisterende reaksjonshjemlene i produktkontrollloven dekker ikke dagens behov for å følge opp klare brudd på lovverket, fordi regelverket i dag oppstiller et krav om at vedtaket må være påkrevet for å forbygge virkninger som nevnt i lovens § 1. En annen svakhet ved dagens lovverk er at det ikke gir tilsynsmyndighetene hjemmel til å konkretisere hvilke tiltak som er nødvendig for å overholde bestemmelser i regelverket som er skjønnsmessig formulert, og å pålegge den ansvarlige aktøren å gjennomføre disse.

Høringsforslaget innebærer at produktkontrollloven utstyres med en generell fullmaktshjemmel som gir tilsynsmyndighetene adgang til å treffe de enkeltvedtakene som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Fordi kravene i produktregelverket retter seg mot ulike aktører i omsetningskjeden fra produsent til sluttbruker, bør loven gi mulighet til å rette enkeltvedtak mot enhver aktør i omsetningskjeden.

En slik generelt utformet vedtakshjemmel, som ikke forutsetter at myndighetene har konkrete holdepunkter for at et bestemt produkt representerer en risiko for miljøforstyrrelse eller helseskade, vil gi tilsynsmyndighetene en fleksibi-

litet med hensyn til hvilke vedtak som bør treffes i det enkelte tilfellet for å oppfylle krav i produktregelverket. Samtidig vil tilsynsmyndighetene få den nødvendige hjemmel til å følge opp brudd på formelle krav i lovverket.

Høringsforslaget innebærer at bestemmelsen formuleres slik at det eksplisitt fremgår at bestemmelsen bare kan brukes til å treffe vedtak som er «nødvendige». Se ellers de spesielle merknadene til bestemmelsen i punkt 6.

4.1.3 Høringsinstansenes syn

Landsorganisasjonen i Norge (LO) uttaler at organisasjonen anser forslaget som relevant og akseptabelt.

Sysselmannen på Svalbard (Sysselmannen) støtter Miljødirektoratets faglige vurderinger og har ikke merknader til endringene.

Regelrådet mener Miljødirektoratet burde vurdert behovet for skranker for myndighetenes skjønn etter § 4 om vedtaksmyndighet.

Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE) er ikke delegert myndighet etter produktkontrollloven § 4. NVE mener det bør vurderes om ikke behovet for å lovfeste en generell vedtakshjemmel er lik for alle som fører tilsyn etter produktkontrollloven. NVE mener det kan være behov for å vurdere en mer helhetlig gjennomgang av loven.

Statens vegvesen (Vegvesenet) støtter forslaget, og viser til at selv om innskjerpselsene ikke påvirker generelle plikter, kan en strammere oppfølging av importører og omsettere gi en ekstra barriere for å beskytte miljøet og arbeidstakere. Erfaringsmessig er opplæring og oppfølging variabelt, noe som understreker fordelene av å styrke reaksjonshjemlene.

Vegvesenet viser videre til at bruk av nanoteknologi i kjemikalier kan utfordre helse og miljø i enda større grad enn i dag, og at dette i seg selv er grunn til å styrke reaksjonshjemlene.

4.1.4 Departementets vurdering

Regelrådet mener behovet for skranker for myndighetenes skjønn etter § 4 bør vurderes. *Departementet* mener dette ikke er nødvendig. Forslaget til ny hjemmel til å treffe enkeltvedtak innebærer ikke at det innføres nye plikter for næringslivet. Bestemmelsen innebærer at myndighetene får større adgang til å treffe de enkeltvedtak som er nødvendige for å sikre overholdelse av bestemmelser som allerede finnes i loven og i forskrifter som er vedtatt i medhold av loven. En slik hjemmel er også nødvendig for at

Norge skal oppfylle sine forpliktelser etter EØS-avtalen jf. punkt 4.1.1.2.

Vedtak etter bestemmelsen vil dessuten være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det innebærer at forvaltningslovens bestemmelser som skal ivareta virksomhetens interesser vil komme til anvendelse, slik som forhåndsvarsel, klageadgang osv. Videre gjelder de ulovfestede skrankene for forvaltningens myndighetsutøvelse. Dette innebærer at et vedtak ikke kan være vilkårlig, bygge på usaklige og utenforliggende hensyn eller være uforholdsmessig eller sterkt urimelig. Departementet mener det ikke er behov for ytterligere skranker for myndighetenes skjønn. I etterkant av høringen har departementet besluttet å presisere hvilke bestemmelser den nye enkeltvedtakshjemmelen kan benyttes for, og å flytte hjemmelen til en ny § 4 b.

4.2 Endringer i produktkontrollloven § 5

4.2.1 Gjeldende rett

4.2.1.1 Produktkontrollloven § 5

Produktkontrollloven § 5 om opplysningsplikt er i praksis svært viktig for myndighetenes mulighet til å effektivt kunne utøve markedstilsyn med produkter og forebygge at produkter medfører helseskade og miljøforstyrrelse. Bestemmelsen lyder:

Enhver plikter etter pålegg av Kongen å gi de opplysninger som er nødvendig for gjennomføring av gjøremål etter loven. Offentlige myndigheter plikter å gi opplysninger uten hinder av taushetsplikt. Kongen kan bestemme i hvilken form opplysningene skal gis.

Kongen kan kreve at den som produserer eller innfører produkt fremlegger representativ prøve av produktet eller iverksetter undersøkelser som finnes nødvendig for å vurdere et produkts egenskaper og virkninger. Kostnadene ved undersøkelser som nevnt i første punktum bæres av vedkommende produsent eller importør, med mindre Kongen bestemmer at kostnadene helt eller delvis skal dekkes av det offentlige.

Kongen kan selv iverksette slike undersøkelser, og kan når det finnes rimelig pålegge produsent eller importør å bære kostnadene ved undersøkelsen. Kostnadene er tvangsgrunnlag for utlegg.

Pålegg etter første ledd kan rettes mot «enhver». Bestemmelsen gir myndighetene hjemmel til å pålegge alle aktørene i omsetningskjeden å frem-

legge opplysninger som er nødvendig for gjennomføring av gjøremål etter loven. Etter forarbeidene (Ot.prp. nr. 51 (1974–75) s. 91) kan hjemmelen benyttes til å kreve opplysninger og dokumentasjon vedkommende aktør besitter. Eksempler på opplysninger og dokumentasjon det kan være aktuelt å kreve fremlagt er test- og prøvingsrapporter, samsvarserklæring, EF-typeprøvingssertifikater, opplysninger om risikovurdering og om hvilke risikoreducerende tiltak som er iverksatt, opplysninger om hvor mange produkter som er solgt, brukerveiledninger og monteringsanvisninger.

Produktkontrollloven § 5 annet ledd regulerer myndighetenes adgang til å kreve fremlagt representativ prøve av et produkt eller å pålegge iverksettelse av undersøkelser for å fremskaffe nye opplysninger. Vedtak om fremleggelse av representativ prøve eller iverksettelse av undersøkelser etter denne bestemmelsen kan kun rettes mot produsent eller importør av et produkt. Som «importør» i produktkontrolllovens forstand regnes enhver som innfører et produkt til Norge fra et annet land. Begrepet har dermed et annet innhold enn i EU-regelverket, der importørbegrepet er forbeholdt den som innfører et produkt fra et land utenfor EØS-området, mens den som innfører et produkt fra et annet land i EØS-området er «distributør». Vedtak etter annet ledd kan rettes mot en snevrere krets enn pålegg om opplysninger etter produktkontrollloven § 5 første ledd, som kan rettes mot enhver. Utgangspunktet er at produsent eller importør selv gjennomfører og betaler kostnadene for slike undersøkelser.

Produktkontrollloven § 5 tredje ledd gir tilsynsmyndigheten hjemmel til selv å iverksette undersøkelser for deretter å pålegge produsent eller importør å betale for disse når dette «finnes rimelig». Det fremgår av forarbeidene (Ot.prp. nr. 51 (1974–75) s. 91) at lovgiver har ment at det normalt vil være mer rimelig at kostnadene ved å fremskaffe nødvendige opplysninger bæres av markedsaktørene enn av staten, selv om det kan tenkes tilfeller der utgiftene bør bæres av staten. I følge forarbeidene vil det kunne være tilfellet ved undersøkelser som har mer generell nytte eller har betydning for flere produkter enn det ene som er gjenstand for undersøkelse. Det er altså ikke ment å være noen høy terskel for å pålegge markedsaktørene å bære kostnadene ved undersøkelser som tilsynsmyndighetene selv iverksetter.

§ 5 gir ikke hjemmel til å pålegge omsetterleddet å fremlegge representativ prøve, å iverk-

sette nødvendige undersøkelser for å vurdere et produkts egenskaper og virkninger, eller å kreve undersøkelseskostnader refundert fra omsetterleddet. En omsetter i produktkontrollovens forstand er den som omsetter et produkt i Norge, utenom produsenten eller importøren.

At et pålegg med hjemmel i § 5 kun kan rettes mot produsent eller importør, er ikke nærmere begrunnet i forarbeidene. Det er imidlertid tydelig at lovgiver har sett produktkontrollloven § 5 annet og tredje ledd i sammenheng med produktkontrollloven § 3 tredje ledd. Av § 3 tredje ledd fremgår det at produsent og importør til Norge plikter å skaffe seg slik kunnskap som er nødvendig for å vurdere om produktet kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse. Foreligger det ikke tilgjengelige opplysninger om et produkts uheldige virkninger, innebærer denne kunnskapsplikten at norske produsenter og importører uoppfordret må sørge for undersøkelser for å skaffe seg kunnskaper om produktet, jf. forarbeidene (Ot.prp. nr. 51 (1974–75) s. 89). Et pålegg etter § 5 annet ledd om å fremstikke opplysninger kan derfor være et virkemiddel for å oppnå etterlevelse av kunnskapsplikten i § 3.

4.2.1.2 EØS-rettslige krav til tilsynsmyndighetene

Myndighetene har som nevnt over i punkt 4.1.1.2 plikt til å utføre markedstilsyn med varer. Det følger av produktsikkerhetsdirektivet artikkel 6 nr. 3 at medlemslandene plikter å opprette eller utpeke myndigheter med ansvar for å kontrollere at produktene er i samsvar med alminnelige sikkerhetskrav og sørge for at disse har og utøver «den nødvendige myndighet» til å treffe «de egnede tiltak» som de er pålagt i henhold til dette direktivet. For å gjennomføre artikkel 6 slår artikkel 8 nr. 1 bokstav a fast at markedstilsynsmyndighetene i medlemsstatene blant annet skal ha rett til i) «å foreta egnet produktsikkerhetskontroll i tilstrekkelig omfang frem til endelig bruk eller forbruk...», ii) «å kreve alle nødvendige opplysninger fra de berørte parter» og iii) å ta stikkprøver av produkter og gjennomføre sikkerhetskontroll. Myndigheten må utøves på en måte som står i forhold til hvor alvorlig risikoen er, jf. artikkel 8 nr. 2.

Direktivet legger ikke begrensninger for hvilket ledd i distribusjonsskjeden tilsynsmyndighetene kan kreve nødvendige opplysninger fra. Direktivet opererer ikke med skillet mellom produsent, importør og omsetter slik produktkontrollloven § 5 gjør.

4.2.2 Høringsforslaget

4.2.2.1 Endring av pliktsubjekter i § 5 annet og tredje ledd

Høringsforslaget innebærer at § 5 annet og tredje ledd endres slik at myndighetene også kan pålegge omsetterleddet, i tillegg til importør og produsent, å fremlegge representativ produktprøve vederlagsfritt eller å sørge for eller bekoste undersøkelser av et produkt.

I mange tilfeller vil det være både rimelig og effektivt å rette pålegg etter § 5 annet eller tredje ledd mot produsent eller importør. Siden produsenter og importører i henhold til produktkontrollloven § 3 tredje ledd plikter å skaffe seg slik kunnskap som er nødvendig for å vurdere om produktet kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, er de ofte nærmest til å sørge for eller bekoste undersøkelser som er nødvendige for å vurdere et produkts egenskaper og virkninger.

I enkelte tilfeller vil det likevel være behov for å rette pålegg mot omsetterleddet. Dette vil for eksempel kunne være tilfellet der importør til Norge er et foretak med hovedkontor i utlandet, der importør er vanskelig å identifisere eller der importør har dårlig betalingsevne. Se nærmere om disse typetilfellene i departementets merknader til § 5 i punkt 6.

En utvidelse av kretsen som kan pålegges å fremlegge representativ prøve eller iverksette eller bekoste undersøkelser, vil kunne bidra til at tilsynsmyndighetene i større grad kan avdekke og følge opp eventuelle ulovlige forhold. Det er også effektiviserende for myndighetene å kunne innhente en representativ vareprøve fra en omsetter ved et utsalgssted i nærheten.

En slik utvidelse vil også kunne bidra til å legge et visst press på omsettere, slik at de i større grad enn tidligere tar de nødvendige grepene for å sikre at produkter de omsetter overholder alle krav i regelverket, både de materielle og de formelle. Det vil gi incitament til å handle med seriøse importører fremfor useriøse, noe som kan gi positive ringvirkninger for produktsikkerheten.

4.2.2.2 Endring av kostnadsfordelingen i § 5 tredje ledd

Høringsforslaget innebærer at § 5 tredje ledd endres slik at myndighetene kan bestemme at kostnadene ved fremleggelse av representativ prøve eller undersøkelser fordeles på flere produsenter, importører eller omsettere. Høringsforslaget innebærer at den adgangen myndighetene i

dag har til å bestemme at det offentlige helt eller delvis skal dekke de kostnadene markedsaktører har ved å oppfylle pålegg om å fremlegge vareprøve eller å gjennomføre undersøkelser, videreføres i § 5 tredje ledd.

4.2.2.3 Fjerning av rimelighetsvilkåret i § 5 tredje ledd

Produktkontrollloven § 5 tredje ledd gir tilsynsmyndigheten hjemmel til selv å iverksette undersøkelser for deretter å pålegge produsent eller importør å betale for disse når dette «anses rimelig». Som redegjort for over i punkt 4.2.1.1 er det ikke ment å være noen høy terskel for å pålegge markedsaktørene å bære kostnadene ved undersøkelser som tilsynsmyndighetene selv iverksetter. Departementet mener ordlyden i større grad bør gjenspeile dette.

Høringsforslaget innebærer at § 5 tredje ledd endres slik at det fremgår at markedsaktørene, herunder omsetter, kan pålegges å bekoste undersøkelser uten et uttalt rimelighetsvilkår. De ulovfestede skrankene for forvaltningens myndighetsutøvelse vil gi aktørene vern mot vedtak som er vilkårlige, bygger på usaklige og utenforliggende hensyn eller er uforholdsmessig eller sterkt urimelig.

At myndighetene kan pålegge markedsaktørene å legge frem representative prøver vederlagsfritt eller bekoste undersøkelser, hindrer ikke myndighetene i å kjøpe varer og undersøke disse for egen regning.

4.2.3 Høringsinstansenes syn

LO uttaler at organisasjonen anser forslaget som relevant og akseptabelt.

Sysselmannen støtter Miljødirektoratets faglige vurderinger og har ikke merknader til endringen.

Hovedorganisasjonen Virke (Virke) mener at begrunnelsen for å utvide produktkontroll til omsettere i for stor grad vektlegger hensiktsmessighet for tilsynsmyndigheter, ikke for de berørte næringsdrivende. Endringen kan innebære etterlevelseskostnader for detaljhandelen og Virke stiller spørsmål ved om det med en slik hjemmel vil være mest bekvemmelig for tilsynsmyndigheten å legge krav på detaljisten, mens det mest hensiktsmessige utfra et verdikjedeperspektiv er å legge kravet på produsent og evt importør. Virke ber derfor om at det presiseres i lovforslaget at hensiktsmessighet og forenkling for tilsynsmyndigheter må stå i et rimelig forhold til kostnader ved etterlevelse for den næringsdrivende, dvs butikkene.

Videre savner Virke at høringsnotatet tar opp hvordan produktkontroll skal håndheves overfor utenlandske nettbutikker. Kontroll med innførsel av ulovlige produkter handlet på nettet bør etter Virkes vurdering styrkes betraktelig. Virke anser at forslaget i verste fall kan bidra til at tilsynsmyndighetene av bekvemmelighetsårsaker legger økt belastning på norsk detaljhandel og ytterligere svekker disse bedriftenes konkurransevne overfor utenlandske nettbutikker som ikke følger norske og europeiske krav.

Justis- og beredskapsdepartementet mener det fremstår uklart om det er ment å være hovedregelen at produsenten eller importøren pålegges å betale for undersøkelser av et produkt, eller om det fortsatt skal foretas en konkret vurdering av om dette er rimelig i den enkelte saken. Justis- og beredskapsdepartementet mener det kan vurderes om lovbestemmelsen på noe vis fortsatt bør gjenspeile at det skal foretas en viss rimelighetsvurdering, eventuelt at det i forarbeidene gis føringer for hvilke tilfeller det ikke bør gis pålegg om betaling.

NVE savner en redegjørelse for forholdet mellom produktkontrollloven § 5, og adgangen til å gi forskrifter om gebyr etter produktkontrollloven § 8a. NVE antar meningen er at § 5 tredje ledd skal gi adgang til å fordele kostnadene på flere i enkeltsaker, og at en slik beslutning skal treffes som enkeltvedtak. I så fall anser NVE at dette med fordel kan fremgå direkte av lovteksten, ved at det presiseres at Kongen kan treffe enkeltvedtak om at kostnadene skal fordeles.

Regelrådet kan ikke se at høringsnotatet inneholder informasjon om berørt næringsliv. Regelrådet anser at Miljødirektoratet bør vurdere hvorvidt endringen reelt sett bidrar til å flytte ansvaret fra produsent og importør til omsetter. Regelrådet uttaler videre at Miljødirektoratet burde vurdert om det er behov for å innføre begrensninger i de tilfeller tilsynsmyndighetene kan gå på omsetningsleddet. Etter Regelrådets syn er det usikkert om målene kan nås til en relativt lav kostnad for næringslivet.

Regelrådet uttaler generelt at de ikke kan se at Miljødirektoratet i høringsnotatet drøfter ulike måter å løse de identifiserte utfordringene på.

Regelrådet mener tilsynsmyndighetene må være oppmerksom på de næringer som må forholde seg til flere markedstilsyn, og vurdere hvordan tilsynene kan samordne sitt arbeid for å lette byrdene for næringslivet.

Regelrådet uttaler videre at det ikke kan se at hensynet til små virksomheter er vurdert, og oppfordrer tilsynsmyndighetene til aktivt å veilede små virksomheter om hvilke krav som stilles.

Vegvesenet støtter forslaget og uttaler at dersom omsettere i større grad blir ansvarliggjort og utsatt for et skjerpet reaksjonsmønster, vil dette kunne påvirke anskaffelsesprosessen i en positiv retning.

Vegvesenet uttaler videre at det burde i større grad fremgå av lovteksten at produsenter eller importører må vise at nye produkter har gjennomgått en prosess for å følge «føre-var-prinsippet», særlig når nye avanserte produkter innføres. Vegvesenet mener også at det er en svakhet i forslaget at markedsaktørene selv kan sørge for undersøkelse.

4.2.4 Departementets vurdering

Både Virke og Regelrådet er opptatt av hvilke konsekvenser forslaget til lovendring vil få for norsk næringsliv og for omsetterleddet spesielt. Departementet presiserer at lovforslaget ikke innebærer at næringslivet totalt sett vil bli pålagt å fremlegge flere prøver eller undersøkelser. Forslaget innebærer imidlertid at man i noen tilfeller vil pålegge omsetter å gjøre dette, i stedet for produsent eller importør.

Det legges ikke opp til noen omfattende endring av dagens praksis når det gjelder hvem pålegg etter § 5 skal rettes mot. Ofte vil det være både mest rimelig og effektivt å rette pålegget mot produsent eller importør. I noen tilfeller kan det imidlertid være aktuelt å rette pålegg mot omsetter jf. om dette i punkt 4.2.2.1 og punkt 6.

Virke ber om at det presiseres i lovforslaget at behovet for hensiktsmessighet og forenkling for tilsynsmyndigheter må stå i et rimelig forhold til kostnader ved etterlevelse for den næringsdrivende, dvs. butikkene. Justis- og beredskapsdepartementet spør om det fortsatt skal foretas en konkret rimelighetsvurdering i den enkelte sak. Departementet er enig i at bestemmelsen må praktiseres slik at det skal foretas en rimelig avveining mellom myndighetenes og den næringsdrivendes interesser, og presiserer dette i merknader til bestemmelsen i punkt 6. Departementet mener det er mest hensiktsmessig at en slik generell føring fremgår av lovens forarbeider og ikke av selve lovbestemmelsen.

Pålegg om å legge frem representativ prøve eller sørge for undersøkelse, er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette innebærer at forvaltningslovens regler om blant annet forhåndsvarsel og klageadgang får anvendelse. Dersom omsetterleddet får pålegg om å forelegge prøve eller foreta undersøkelse og omsetter anser at

importøren er nærmest til å besørge dette, har omsetter anledning til å spille inn dette til myndighetene, både i forbindelse med forhåndsvarselet og eventuelt senere ved klage. Videre gjelder forvaltningsrettens generelle skranker for forvaltningens myndighetsutøvelse jf. også punkt 4.2.2.3.

Virke mener at høringsnotatet burde tatt opp hvordan produktkontroll skal håndheves overfor utenlandske nettbutikker. Departementet vil bemerke at siden man normalt kun har jurisdiksjon over egne land- og sjøområder, så har myndighetene begrensede muligheter til håndheving av regelverket overfor utenlandske nettbutikker. Tilsynsmyndighetene har imidlertid samarbeid med tolletaten og andre tilsynsmyndigheter i Europa. Tilsynsmyndighetene har også samarbeid med Forbrukerrådet og Forbrukertilsynet for å gjøre forbrukere mer bevisst på risikoen ved netthandel.

NVE mener det bør fremgå av § 5 tredje ledd at en beslutning om å fordele kostnadene på flere i enkeltsaker skal treffes som enkeltvedtak. Departementet er ikke enig i dette. Hensikten med den foreslåtte bestemmelsen i § 5 tredje ledd om at Kongen kan bestemme kostnadsfordeling, er å åpne for at Kongen kan gjøre dette både ved enkeltvedtak og ved å gi bestemmelser i forskrift. Implementering av EU-rettsakter kan for eksempel medføre behov for en forskriftshjemmel for dette.

Regelrådet uttaler generelt at de ikke kan se at høringsnotatet drøfter ulike måter å løse de identifiserte utfordringene på. Departementet kan vanskelig se for seg at utfordringene som fremgår av høringsforslaget kan løses på noen annen måte enn gjennom lovgivning. Dette gjelder særlig myndighetenes forpliktelser etter EØS-rettsakter som redegjort for over i punkt 4.1.1.2.

Departementet er enig med Regelrådet i at samordnet tilsyn er viktig, men mener dette er ivaretatt med dagens tilsynsorganisering. Miljødirektoratet har et formalisert samarbeid med Arbeidstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Mattilsynet, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, Petroleumsstilsynet, Helsestilsynet og Direktoratet for strålevern og atomikkerhet.

Departementet er også enig med Regelrådet i at veiledning er viktig, særlig overfor små virksomheter. Veiledning av næringsdrivende i eksisterende og nye regelverk på tilsynsmyndighetenes område er en sentral del av tilsynets oppgaver.

Vegvesenet uttaler at det burde i større grad fremgå av lovteksten at produsenter eller importører må vise at nye produkter har gjennomgått en prosess for å følge «føre-var-prinsippet», særlig når nye avanserte produkter innføres. Departementet er ikke enig i dette. Etter departementets syn ivaretas dette av annet regelverk, i første rekke det såkalte REACH-regelverket. Dette er et omfattende europeisk regelverk som gjelder for kjemikalier fra produksjon eller import til bruk som stoffer, i stoffblandinger og produkter. REACH-regelverket skal sikre at produksjon, omsetning og bruk av kjemikalier ikke utgjør fare for mennesker eller miljø.

Vegvesenet mener også at det er en svakhet i forslaget at markedsaktørene selv kan sørge for undersøkelse. Departementet er ikke enig i dette. Undersøkelsene blir ofte utført av akkrediterte laboratorier, enten etter oversendelse fra myndighetene eller ved at myndighetene ber virksomhetene sende over produktet. Der myndighetene anser at det er tryggest, kan myndighetene selv velge å ta hånd om prosessen.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til enkeltvedtakshjemmel i ny § 4 b innebærer ikke endringer i kravene til produkt-sikkerhet, og vil derfor ikke innebære økte kostnader for aktører som overholder krav i lov og forskrift og har dokumentasjonen i orden. Endringene vil gi et mer effektivt produkttilsyn, og bidra til at produkter som mangler pliktig dokumentasjon eller merking ikke blir liggende på lager hos tolletaten over tid eller blir ulovlig omsatt på det norske markedet. For produkter stanset av tolletaten, vil dette gi reduserte lagerkostnader

Dersom de foreslåtte endringene gir den ønskede preventive effekten, vil man på lengre sikt oppnå redusert ulovlig omsetning av produkter med formelle feil eller mangler, og dermed redusert sannsynlighet for miljøforstyrrelse eller helseskade.

Den foreslåtte endringen av produktkontrolloven § 5 vil kunne medføre merarbeid og økte kostnader for omsettere som får et krav om å fremlegge representativ prøve eller å gjennomføre undersøkelser rettet mot seg. Muligheten til å rette krav om undersøkelser mot omsetter i tilfeller der dette er hensiktsmessig og rimelig vil imidlertid forenkle tilsynsmyndighetenes arbeid og gi et mer effektivt produkttilsyn.

6 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til produktkontrolloven ny § 4 b

Det vises til nærmere beskrivelse av endringsforslaget i punkt 4.1

Bestemmelsen er i utgangspunktet tenkt brukt der myndighetene har avdekket brudd på plikter og krav gitt i eller i medhold av produktkontrolloven §§ 3, 3 a, 3 b, 4, 5, 6 a, 6 b, 8 og 12 a. Hensikten er å sikre overholdelse av og å gjenopprette en lovlig tilstand.

Bestemmelsen bare kan benyttes til å treffe vedtak som er «nødvendige». I dette ligger det et krav om forholdsmessighet. Tilsynsmyndighetene må ikke gripe inn i den enkeltes rettigheter og interesser i større utstrekning enn nødvendig. Kan en sikre overholdelse av et krav på en mindre inngripende måte, vil vedtaket ikke bli ansett som forholdsmessig eller nødvendig.

Typiske tilfeller der det vil være aktuelt å treffe enkeltvedtak etter bestemmelsen er der et produkt ikke er i samsvar med formelle krav gitt i medhold av produktkontrolloven, eller der tilsynsmyndighetene ser behov for å konkretisere innholdet av generelle og skjønnsmessige bestemmelser i lovgivningen.

Både produktkontrolloven og forskrifter gitt i medhold av loven inneholder flere bestemmelser som ikke gir konkret anvisning på hva den enkelte må gjøre for å oppfylle kravene i loven. I stedet er pliktene formulert ved generelle, og ofte skjønnsmessige, ord og uttrykk. Eksempler på slike bestemmelser er aktsomhetsplikten i produktkontrolloven § 3 første ledd, substitusjonsplikten i § 3a og internkontrollforskriften § 5 annet ledd. Felles for bestemmelsene er at de angir generelle plikter og at det er opp til hver enkelt aktør å vurdere hvilke tiltak det krever å overholde pliktene. Tilsynsmyndighetene har gjerne i den enkelte sak en faglig begrunnet mening om hva som er nødvendig for den enkelte aktør å gjøre eller iverksette av tiltak for å kunne oppfylle pliktene i lovgivningen, og har i mange produktsaker bedre forutsetninger for å vurdere dette enn den enkelte markedsaktøren. Når tilsynsmyndighetene avdekker brudd på slike bestemmelser kan de i medhold av § 4 b konkretisere i et enkeltvedtak hvilke tiltak som er nødvendige for å overholde pliktene og pålegge markedsaktøren å gjennomføre disse. Pliktene i regelverket kan konkretiseres og presiseres, men ikke utvides. Vedtaket må være egnet til å realisere formålet med bestemmelsen det er knyttet til.

Bestemmelsen kan også benyttes til å treffe vedtak om å levere varer som ikke oppfyller formelle eller materielle krav til lovlig avfallsanlegg, og å dekke kostnadene til destruksjon. Det vil for eksempel være aktuelt der varer med formelle feil blir stanset av tollmyndighetene, og importøren ikke gir tilbakemelding som viser at han vil og kan rette manglene eller at importøren ønsker å eksportere varene. Det vil også kunne være behov for å fatte vedtak om levering av produkt til lovlig avfallsanlegg i andre tilfeller. Dette kan for eksempel være tilfellet for produkter med formelle feil som allerede finnes på det norske markedet. Vilkåret om at vedtaket må være «nødvendig» innebærer at tilsynsmyndighetene ikke kan treffe et slikt vedtak dersom den ansvarlige importør ikke har hatt anledning til å sørge for at mangelen blir rettet eller til å eksportere produktet til et land utenfor EØS-området.

Til produktkontrollloven § 5 annet og tredje ledd

Det vises til nærmere beskrivelse av endringsforslaget i punkt 4.2

I mange tilfeller vil det være både rimelig og effektivt å rette pålegg etter § 5 annet eller tredje ledd mot produsent eller importør. Siden produsenter og importører i henhold til produktkontrollloven § 3 tredje ledd plikter å skaffe seg slik kunnskap som er nødvendig for å vurdere om produktet kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, er de ofte nærmest til å sørge for eller bekoste undersøkelser som er nødvendige for å vurdere et produkts egenskaper og virkninger. Endringen av § 5 er ikke ment å medføre noen omfattende endring av dagens praksis. I enkelte tilfeller vil det likevel være behov for å rette pålegg etter bestemmelsen mot omsetter.

Dette vil for eksempel kunne være tilfellet der importør til Norge er et foretak med hovedkontor i utlandet. Utenlandske foretak som ønsker å drive næringsvirksomhet i Norge, må opprette et Norskregistrert utenlandsk foretak (NUF), jf. foretaksregisterloven § 2-1 annet ledd. Tilsynsmyndigheten får vanligvis tak i en norsk representant for selskapet via opplysninger i Brønnøysundregisteret. Representanten kan imidlertid være et advokat- eller regnskapskontor som ikke har ansvar for produktsikkerheten ved produktene. I realiteten vil det i slike tilfeller ikke være noen i Norge som tilsynsmyndigheten kan forholde seg til som ansvarlig importør ved produkttilsynet. Det er ikke noe i veien for at tilsynsmyndigheten

retter pålegg etter § 5 mot det utenlandske foretaket. Hvis foretaket ikke etterkommer pålegget, har norske myndigheter imidlertid begrensede muligheter til å håndheve vedtaket utenfor Norges grenser. Fordi tvangsinnndrivelse i utgangspunktet bare kan skje på norsk territorium, vil tvangsmulkt ikke være et like effektivt pressmiddel overfor utenlandske foretak som overfor norske foretak.

Et annet eksempel på et tilfelle der det vil være behov for å rette pålegg mot omsetter er der det er vanskelig å identifisere importøren til Norge. Dette kan for eksempel være praktisk dersom det ikke er importør, men en agent, som formidler salget eller dersom både importør og omsetter inngår i en stor kjede med komplisert selskapsstruktur.

Et tredje eksempel er der importøren har dårlig betalingsevne eller er konkurs. Det kan også være aktuelt å rette pålegg mot omsetterleddet i tilfeller der omsettere er store aktører på det norske markedet og har bedre økonomi enn importørleddet. Dersom det er behov for å gjennomføre en kostbar undersøkelse og importør har svak økonomi kan det være grunn til å rette pålegget mot omsetter eller mot omsetter og importør i fellesskap. Det kan også være aktuelt å pålegge flere omsettere å foreta undersøkelser i fellesskap.

Eksemplene over er ikke uttømmende. Der det er flere mulige pliktsubjekter, må det bero på en konkret vurdering hvem pålegg bør rettes mot. I denne vurderingen skal myndighetene legge vekt på effektivitetshensyn og hva som vil oppfattes som rimelig og rettferdig. Myndighetene må også kunne legge vekt på andre forhold, som for eksempel ønsket om å gi bestemte markedsaktører incitament til å opptre mer aktsomt. Der myndighetene ønsker å rette krav mot omsettere ut fra effektivitetshensyn, må disse hensynene stå i et rimelig forhold til kostnader ved etterlevelse for omsetterleddet.

Kostnadene og refusjon for kostnadene er tvangsfrunnleg for utlegg. Benyttelsen av krav om refusjon for kostnader som tvangsgrunnlag for utlegg vil først og fremst være aktuelt i situasjoner hvor det offentlige har stått for kostnadene til representative prøver av produkt eller nødvendige undersøkelser for å vurdere produktenes egenskaper og virkninger. Det kan likevel ikke utelukkes at det kan oppstå situasjoner der også en privat aktør kan benytte krav om refusjon for kostnadene som tvangsgrunnlag for utlegg.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i produktkontrolloven (reaksjonshjemler).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i produktkontrolloven (reaksjonshjemler) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i produktkontrolloven (reaksjonshjemler)

I

I lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester gjøres følgende endringer:

Ny § 4 b skal lyde:

§ 4 b *Myndighet for tilsynsmyndigheten.*

Tilsynsmyndigheten kan treffe enkeltvedtak som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelser gitt i eller i medhold av §§ 3, 3 a, 3 b, 4, 5, 6 a, 6 b, 8 og 12 a.

§ 5 annet og tredje ledd skal lyde:

Kongen kan kreve at den som produserer, *innfører eller omsetter* produkt fremlegger representa-

tiv prøve av produktet *vederlagsfritt* eller *sørger for eller bekoster* undersøkelser som finnes nødvendig for å vurdere et produkts egenskaper og virkninger.

Kongen kan bestemme at kostnadene ved fremleggelse av representativ prøve eller undersøkelser som nevnt i annet ledd skal fordeles på flere produsenter, importører eller omsettere, eller at de helt eller delvis skal dekkes av det offentlige. Kostnadene og refusjon for kostnadene er tvangsgrunnlag for utlegg.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

