



Statens vegvesen

Notat

Til: Linn Cecilie Domaas Kise
Fra: Trafikant- og kjøretøyavdelingen
Kopi:

Saksbehandler/innvalgsnr:
Håkon Rosendahl - 22073757
Vår dato: 03.05.2010
Vår referanse: 2010/035107-006

Høringsbrev og høringsnotat til lover som gjennomfører varepakken i norsk rett

0. Sammendrag

Etter TK's vurdering vil Varepakken (heretter VP) kunne få positiv betydning for produktsikkerheten – og dermed trafikksikkerheten - til varer innen vårt ansvarsområde. Gjennom dette regelverket vil aktørene i omsetningsleddet (fra produsent til siste salgsledd) bli identifisert og ansvarliggjort i større grad enn i dag. VP vil som utgangspunkt også gjelde etter at varen er satt på markedet (solgt) og i hele varens levetid/bruk.

For å oppnå VP's målsettinger legger regelverket opp til økt og bedret markedstilsyn. Det stilles bl.a. rammekrav til organiseringen av tilsynet, det defineres prosedyrer for kontroll og sanksjonsmidler og det stilles krav til samarbeid mellom landene. I sum skal regelverket bidra til å bedre flyten av varer og samtidig sikre trygge varer for forbrukerne.

Det fremgår klart av regelverket at ansvarlig myndighet skal utstyres med hjemler, ressurser og kunnskap for å kunne utføre sine oppgaver etter regelverket på en tilfredsstillende måte.

Dagens situasjon er at TK har et fragmentert og utilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å drive markedstilsyn etter føringene i Varepakken. Dagens registreringsordning for kjøretøy innebærer en begrenset form for markedstilsyn, men oppfyller ikke forordningens krav.

Gjennomføringen av Varepakken vil for TK bety at hjemmelsgrunnlaget må styrkes og ressurser tildeles. Videre må de som skal utføre oppgaver etter VP gis kunnskap om innholdet i denne på en egnet måte.

1. Innledning

Varepakken er vedtatt i EU gjennom to forordninger og en beslutning. Den overordnede målsetting med regelverkspakken er å bedre flyten av varer og samtidig sikre trygge varer for forbrukerne. VP vil få betydning for det norske samfunn generelt på et overordnet nivå. I forlengelsen av dette vil VP få sektorvis betydning for ulike deler av forvaltningsapparatet,

herunder sektor for samferdsel. Statens vegvesen v/Vegdirektoratet har blitt gitt i oppgave å vurdere og melde inn hva som må gjøres innen vår sektor slik at dagens situasjon i Statens vegvesen tilpasses føringene i VP.

Arbeidsgruppen fra TK har sett på forordningene og høringsnotatet i forhold til *eget* arbeidsområde. Vi har derfor ikke nærmere drøftet i hvilken grad andre deler av Statens vegvesen påvirkes av VP. Der hvor vi antar at praktisk løsning av oppgaver vil ligge på regionsnivå har vi påpekt dette, og evt. kommentert hjemmels- og ressursbehov.

Generelt vil Vegdirektoratet v/TK bemerke at Statens vegvesen p.t. er et godt stykke unna de føringene som fremgår av VP. Til dels har vi mangelfulle hjemler for å gjennomføre de etterlyste kontroller og sanksjonering av mangelfulle forhold, dels hersker det en viss usikkerhet rundt *hvilke varer* Statens vegvesen skal ha ansvar for og sist ser det ut til at VP vil generere et behov for økte ressurser ifht ovenstående.

Under pkt 2 vil vi drøfte nærmere *hvilke varer* som naturlig hører hjemme under TK's ansvarsområde. Under pkt 3 vil vi omtale Forordning 764/2008 vedr ikke-harmoniserte vareområde. Under pkt 4 vil vi omtale Forordning 765/2008 vedr krav til akkreditering og markedstilsyn (herunder en todeling ifht gammel (pkt 4.1) og ny (pkt 4.2) metode). Under pkt 5 vil vi oppsummeringsvis si noe generelt om hjemler og ressurser.

2. Varer som hører inn under TK's ansvarsområde

Det er en viss usikkerhet knyttet til hvilke varer som hører inn under TK's ansvarsområde, og det må finne sted en avklaring av dette på administrativt nivå. Varegruppene omtales derfor i to ulike kategorier, én for varer som sikkert omfattes og én for de mer usikre.

Varer som sikkert faller inn under vårt ansvarsområde i dag er:

- Kjøretøy som omhandlet i direktiv 2007/46/EF¹ (bil og tilhenger til bil)
- Kjøretøy som omhandlet i direktiv 2002/24/EF (to - og trehjulet motorvogn)
- Kjøretøy som omhandlet i direktiv 2003/37/EF (traktor m.m.) innunder
- Godkjenningspliktige (reserve-)deler og utstyr til godkjenningspliktig kjøretøy
- Beltebil, beltemotorsyssel (som beskrevet i kjøretøyforskriften § 2-5)
- Motorredskap og tilhengerredskap som ikke omfattes av ovennevnte direktiv (jf kjøretøyforskriften § 2-5)
- Sykkel (jf § 2-5 og egen forskrift)
- Motorsysselhjelmer
- Barnesikringsutstyr jf. kjøretøyforskriften kap. 43

(Til orientering er de tre nevnte direktiv under omfattende revidering. Utfallet kan bli at enkelte kjøretøykategorier som i dag ikke er regulert av direktivene, blir omfattet av disse. Det kan også bli slik at enkelte kategorier – som i dag er TK's ansvar - kommer inn under Maskindirektivet (Arbeidstilsynets ansvarsområde).)

Varer som det er usikkert om faller inn under vårt ansvarsområde i dag er:

¹ Direktiv 2007/46/EF har trådt i kraft innen EU, men pga ønske om nasjonal tilpasning er det foreløpig ikke trådt i kraft som krav i Norge. Kjøretøy godkjent etter direktivet anses dog som godkjent, jf kjøretøyforskriften § 6-3 nr.1.

- Deler og utstyr som **ikke** er godkjenningsspliktig etter kjøretøyforskriften eller direktivene ovenfor
- Deler og utstyr som benyttes på/i kjøretøy som kommer inn under andre sektors godkjenningsordninger (f.eks 220 V elektrisk installasjon i kjøretøy, gassinstallasjon i campingkjøretøy, personlig verneutstyr)
- Kraner, løfteutstyr mm som monteres på kjøretøy
- Tilsvarende utstyr på traktorer og lignende.

(Til orientering har det over noe tid vært en pågående dialog mellom Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Arbeidstilsynet og Vegdirektoratet når det gjelder avklaring av ansvarsområder. Dette gjelder især elektriske installasjoner og gassutstyr. Arbeidet med de nødvendige avklaringer vil fortsette i tiden som kommer, men anses å være et internt anliggende mellom DSB, Arbeidstilsynet og Vegdirektoratet.)

3. Forordning 764/2008 (ikke-harmoniserte varer)

3.1 Generelt

Forordningen fastsetter prosedyrer for anvendelsen av visse nasjonale tekniske regler for varer som lovlig er satt på markedet i et annet EØS-land. Utgangspunktet er at en vare lovlig satt på markedet i en annen medlemsstat, skal tillates satt på markedet i mottakerstat (prinsippet om gjensidig godkjenning). Det er unnlattelsen av å tillate en vare satt på markedet som må begrunnes. En unnlattelse må begrunnes i tvingende allmenne hensyn, og være proporsjonale. Det er konstatert at prinsippet er lite kjent hos myndigheter og bedrifter. For å bedre anvendelsen av prinsippet og gjøre det mer kjent, har ovennevnte forordning blitt utarbeidet.

For å oppfylle forordningens intensjon slås det fast at det skal opprettes nasjonale varekontaktpunkter som skal informere om gjeldende regler og rutiner (pkt 3.2). Videre beskrives i detalj hvilke prosedyrer som skal følges ved vurdering av markedsadgang (pkt 3.3).

3.2 Varekontaktpunkter

Myndighetene er i henhold til forordningen forpliktet til å opprette Varekontaktpunkter. Funksjonen som Varekontaktpunkt er foreløpig tenkt utført av NHD. Varekontaktpunkt skal på forlangende informere næringsdrivende eller en ansvarlig myndighet i en annen EØS-stat om de tekniske regler som gjelder for en vare m.m. Alternativt kan det viderehenvises direkte til en ansvarlig, sektorvis myndighet for den aktuelle vare.

Vi legger til grunn at Vegdirektoratet v/TK naturlig vil være den ansvarlige myndighet som blir kontaktet – enten fra NHD, den næringsdrivende (men muligens også fra annen EØS-stat) direkte - når det gjelder saker innen TK-området. Omfanget av henvendelsene er svært vanskelig å fastslå på det nåværende tidspunkt, hvilket også fremgår i høringsnotatet fra NHD. I høringsnotatet antas det at dette arbeidet vil kunne utføres innenfor eksisterende rammer og ressurser. Vegdirektoratet har generelt etablerte rutiner for besvarelse av denne

type henvendelser. Imidlertid ser vi at den korte behandlingsfristen (15 dager) kan by på visse utfordringer. Slike saker vil måtte prioriteres høyt, til fortrenghet for saker der de alminnelige frister etter forvaltningsloven gjelder.

Det er etter forordningen ikke tillatt for Varekontaktpunktet å kreve gebyr for å utgi kjerneopplysninger i henhold til artikkel 10 nr.1. Dog kan det, jf fortalens pkt 30 tas (et proporsjonalt) gebyr for nærmere angitt tilleggsinformasjon/synspunkter. NHD legger foreløpig opp til at slikt gebyr ikke skal kunne kreves, all den stund man ikke forventer mange forespørsler.

Vegdirektoratet ønsker imidlertid en avklaring på om det kun er det *formelle Varekontaktpunkt* (foreløpig NHD) som vil omfattes av gebyrordningen, eller om den ansvarlige sektormyndighet når det gir tilleggsinformasjon på samme måte vil kunne beregne gebyr.

Uansett anslår Vegdirektoratet v/TK en noe økt ressurs for å kunne utføre informasjonsoppgaven på en tilfredsstillende måte innenfor de gjeldende frister.

3.3 Markedsadgang

Hvis myndighetene vurderer å anvende en teknisk regel på en vare som lovlig markedsføres i et annet medlemsland, må de følge nærmere angitte prosedyrer. NHD antar at forvaltningslovens saksbehandlingsregler langt på vei tilfredsstiller prosedyrene. Dog gjelder det prinsipp at dersom myndighetene ikke responderer/fatter vedtak innen 20 virkedager, anses produktet som lovlig på markedet (jf. Art 6 nr 4). (Sistnevnte antas å ville by på særlige utfordringer i norsk forvaltning.)

Det er foreløpig ikke endelig avklart hvilke varer innen TK-området som vil omfattes av denne forordningen. De nedenstående drøftinger ifht hjemler og ressurser vil uansett gjelde.

Vedr ikke-registreringspliktige varer

På TK-området er det i dag utilstrekkelige kontroll- og sanksjonshjemler i forhold til ikke-registreringspliktige varer. Dersom TK skal bedrive effektivt markedstilsyn i henhold til forordningen, må vi få et styrket hjemmelsgrunnlag. Dette kan gjøres ved at vi for eksempel blir tildelegert myndighet etter produktkontrollloven, evt på en annen egnet måte i særlovgivning. Vegdirektoratet v/TK mener foreløpig en generell hjemmel med forankring i produktkontrollloven vil være hensiktsmessig. Imidlertid ser vi det som fordelaktig at hjemmelsforankringen blir mest mulig lik i alle sektorene som omfattes av VP. Vi vil derfor avvende departementets konklusjoner herom.

Vedr registreringspliktige varer

Registreringspliktige kjøretøy (varer) kan ikke lovlig tas i bruk uten å være godkjent og registrert. Dette innebærer de facto en form for markedstilsyn. Kontroll- og sanksjonshjemmelsregimet vurderes likevel å være mangelfullt i forhold til føringene i forordningen. Også her gjelder at dersom Vegdirektoratet skal bedrive effektivt markedstilsyn i henhold til forordningen, må vi få et styrket hjemmelsgrunnlag. Dette kan gjøres på tilsvarende vis som for ikke-registreringspliktige varer, se over.

I henhold til forordningens Art 12 skal det årlig rapporteres type og antall tiltak som er truffet etter Art 6 (beslutninger der man anvender nasjonal, teknisk bestemmelse for å forby, kreve modifisert eller tilbaketrukket produkt). Vegdirektoratet vil forestå denne rapporteringen vis-à-vis overordnet myndighet, dvs Samferdselsdepartementet.

Oppfølgingen av forordningens bestemmelser (forutsatt tildelte hjemler) vil medføre økt arbeidsmengde for Vegdirektoratet og regionene på TK-området. Dette vil særlig gjelde for ikke-registreringspliktige varer, der det må institueres kontrollregimer og saksbehandlingsrutiner. Den økte arbeidsmengde er vanskelig å angi eksakt, men det vil i hele Statens vegvesen være tale om flere årsverk.

Dersom Statens vegvesen får tildelegert hjemmel etter produktkontrollloven, så åpner lovens § 8a for at det kan kreves gebyr ved behandling av søknader og gjennomføring av kontrolltiltak. Aktuelle gebyrer og størrelsen på disse må gis ved forskrift, og kan maksimalt tilsvare kostnadene ved saksbehandlingen eller kontrollordningen. Vegdirektoratet v/TK ønsker avklart om forordningen er til hinder for at produktkontrollmyndighetene kan ta gebyr ved utførelsen av markedstilsyn etter denne. Hvis det er adgang til gebyrer, vil det i så fall bli tatt et samordnet initiativ til forskriftsfesting på departementsnivå? Dersom forordning *er* til hinder for at det kan kreves gebyr generelt, så ønsker Vegdirektoratet v/TK en avklaring på om de eksisterende kontroll- og typegodkjenningsgebyr vi krever ifm vår godkjennings- og registreringsvirksomhet kan videreføres, eller må avvikles.

4. Forordning 765/2008 om krav til akkreditering og markedstilsyn

4.1 Generelt

Forordningen fastsetter krav til akkreditering og markedstilsyn i forbindelse med markedsføring av produkter på vareområdet der det finnes felles krav til varer (det harmoniserte vareområdet). Stater opererer i dag med til dels ulike produktkrav og standarder og det forekommer ulik håndheving av fellesreglene om markedstilsyn, utpeking av tekniske kontrollorgan og bruk av akkreditering. CE-merket har heller ikke den nødvendige tillit i markedet. I sum har dette medført usikkerhet for økonomiske aktører, myndigheter og forbrukere i EØS-området. Forordningen skal derfor søke å harmonisere markedstilsynet i alle EØS-land. Dette vil redusere risikoen for tekniske handelshindringer og derigjennom sikre friere flyt av varer og likere konkurransevilkår.

Varer som omfattes av forordning 765/2008 harmoniseres i dag dels etter gammel og dels etter ny metode. Varer som omfattes av TK's ansvarsområde harmoniseres i all hovedsak etter gammel metode. Vi har derfor valgt å kommentere forordningens ulike deler og dens antatte betydning for TK-området i forhold til varer som harmoniseres etter gammel (pkt 4.2) og ny (pkt 4.3.) metode.

4.2. Varer som harmoniseres etter gammel metode

TK's sektoransvar omfatter kjøretøy og utstyr til disse. Regelverket for kjøretøy - herunder godkjenningspliktige (reserve-)deler og utstyr til disse - er harmonisert på en slik måte at det er fastsatt godkjenningsdirektiv (rammedirektiv) for tre hovedgrupper kjøretøy. Disse er: Direktiv 2007/46/EF² (bil og tilhenger til bil), direktiv 2002/24/EF (to - og trehjulet motorvogn) og direktiv 2003/37/EF (traktor m.m.).

For å kunne omsettes lovlig må disse kjøretøyene være godkjent (evt. typegodkjent) i henhold til nevnte direktiv. Innenfor hvert av de tre hovedområdene er det særdirktiv som fastsetter tekniske krav til en rekke delfunksjoner på kjøretøyet. Denne måten å stille tekniske krav på blir omtalt som 'gammel metode' for harmonisering av regelverk. Kjøretøy som er (type)godkjent etter rammedirektivene anses som godkjent i Norge, men må registreres i det norske motorvognregisteret før de er lovlige i bruk. Registreringskravet innebærer derfor de facto en form for markedstilsyn. Sammenliknet med de ikke-harmoniserte kjøretøyene vil tilsynet med de harmoniserte være meget begrenset, da de aller fleste typegodkjente kjøretøy registreres uten dokumentkontroll, men kun etter erklæring fra forhandler/importør. Ved import av enkeltkjøretøy må det fremlegges dokumentasjon for at disse er (type)godkjent etter ett av direktivene. Dette innebærer også en form for markedstilsyn (dokumentkontroll).

Som det fremgår av ovennevnte eksisterer det i dag faste rutiner for registrering og bruk av kjøretøy. Disse dekker imidlertid kun deler av virkemidlene for effektivt markedstilsyn som beskrevet i VP.

Statens vegvesen, Vegdirektoratet er kontaktpunkt for RAPEX for kjøretøyrelaterte produkter. Vårt arbeid innen dette området begrenser seg til å videreformidle meldinger om farlige produkter som kommer fra koordinerende europeisk Rapex-myndighet til norske importører. Vi tar også imot beskjed om farlige produkter som er funnet i Norge, og registrerer dette i meldesystemet til Rapex. Rapex-systemet blir ansett som en særlovgivning til VP, og antas å være sektorvis tilfredsstillende ifht forordningens føringer.

Vi går nå over til å kommentere de få formelle hjemler for å bedrive markedstilsyn som eksisterer i dag på TK-området. Våre hjemler finnes dels i vegtrafikkloven med forskrifter og dels direkte i de tre rammedirektivene. Vi vil deretter vurdere hvorvidt hjemlene er tilstrekkelig til å utføre markedstilsyn i tråd med forordningens intensjoner.

Markedstilsynshjemler etter vegtrafikkloven med forskrifter er svært begrenset. Vegtrafikkloven § 19, tredje ledd gir adgang for Statens vegvesen til å utføre inspeksjon hos den som driver handel med motorvogner, utstyr m.m. Imidlertid ledsages ikke inspeksjonshjemmelen av en tydelig og effektiv sanksjonshjemmel. Dette kan skyldes at Vegtrafikkloven i utgangspunktet retter seg mot trafikk på veg og i liten grad mot kjøretøy/utstyr som ennå ikke er tatt/satt i bruk.

I rammedirektivene for godkjenning av kjøretøy finnes det i dag visse mekanismer for markedstilsyn. Rammedirektivenes forhold til VP har blitt diskutert i EU's Technical Committee for Motor Vehicles (TCMV) i mars 2010 (eget diskusjonsnotat³).

² Se fotnote nr. 1.

³

http://circa.europa.eu/Public/irc/enterprise/automotive/library?l=/technical_committee/11th_meeting_2010/surveillance_2010/EN_1.0_&a=d

Det fremgår av notatet – med henvisning til regelverkspakken – at på områder der det allerede eksisterer regler for markedstilsyn, skal disse gå foran VP's bestemmelser (lex specialis prinsipp). Kommisjonen har på denne bakgrunn signalisert tilpasninger i rammedirektivene med tanke på dette. Det vil derfor komme endringer i rammedirektivene som gjør at markedstilsynsmekanismene for kjøretøysektoren harmoniseres med det som er beskrevet i VP. I og med at disse endringene så langt ikke er kjent, vil det være vanskelig å forutsi på hvilken måte dette vil påvirke arbeidssituasjonen for TK-området.

Også her vurderes dagens kontroll- og sanksjonshjemmelsregime å være mangelfullt i forhold til føringene i forordningen. Dersom Vegdirektoratet v/TK skal bedrive effektivt markedstilsyn i henhold til forordningen, må vi få et styrket hjemmelsgrunnlag. Dette kan gjøres på tilsvarende vis som beskrevet under punkt 3.3, med hjemmel i produktkontrollloven eller på annen egnet måte. Selv om Statens vegvesen på et senere tidspunkt også får hjemmel som springer ut av rammedirektivene for kjøretøy, antar vi at det ikke er noe problem med dobbelt hjemling for å utføre produktkontroll.

Både i forhold til Rapex og forordning 765/2008 beskrives det rapporteringsrutiner av ulik art.

Som nevnt over, gjennomføres det p.t. i liten grad kvalifisert markedstilsyn ifht forordningens føringer grunnet manglende hjemler. Dersom TK skal utføre effektiv markedstilsyn og rapportere iht. forordningens føringer, vil dette medføre økt ressursbehov. Sannsynligvis vil det være tale om opptil flere årsverk i merbehov i Statens vegvesen.

4.3. Varer som harmoniseres etter ny metode

Ny metode innebærer at kun vesentlige krav som berører helse-, miljø- og/eller sikkerhetsaspekter ved en vare, nedfelles i direktiver. De tekniske kravene spesifiseres i standarder. Standarder som lages på bakgrunn av direktiver, kalles harmoniserte standarder. De er utarbeidet av europeiske standardiseringsorganisasjoner på oppdrag fra EU og EFTA. Standardene erstatter i stor grad de tekniske vedleggene til direktivene.

Dagens situasjon er at det ikke er varer harmonisert etter ny metode hvor Statens vegvesen har markedstilsynsansvar. En del slike varer med godkjenning gitt innefor annen tilsyns sektor, kan imidlertid være fastmontert i kjøretøy. For en del av disse benyttes CE-merking.

I forbindelse med revisjon av de tre rammedirektivene for kjøretøy vil det bli foretatt en grenseoppgang mot maskindirektivet 2006/42/EF. I Norge er det Arbeidstilsynet som har sektoransvaret for dette direktivet. Når revisjonene av rammedirektivene er ferdige, må grensene for ansvar gås opp på nytt.

5. Oppsummering

Oppsummeringsvis hitsettes fra forordning 765/2008 art 18 som omhandler *Obligations of the Member States as regards organisation*, nr. 3:

”Member States shall entrust market surveillance authorities with the powers, resources and knowledge necessary for the proper performance of their tasks.”

Det følger av dette at overordnet, statlig myndighet er forpliktet til å utstyre overvåkingsmyndigheten med de nødvendige hjemler, ressurser og den kunnskap som er nødvendig for at myndigheten skal kunne utføre sine forpliktelser etter VP på en tilfredsstillende måte.

5.1 Generell hjemmel Statens vegvesen - Vegdirektoratet

Som nevnt i det foregående foreslår Vegdirektoratet v/TK at vi tildelegeres en generell myndighet til å utføre markedstilsyn etter produktkontrolllovgivningen. Dette synes å være den lovmessig sett enkleste, mest helhetlige og fleksible måten å avhjelpe vårt hjemmelsunderskudd på. Antakelig vil det da være tilstrekkelig med én hjemmelsoverføring. Hjemmelen vil videre i prinsippet favne alle TK's varer. Videre vil en slik generell hjemmel være 'fleksibel' i den forstand at evt nye vareområder vil kunne henføres under vårt område uten behov for ytterligere hjemmelsendringer.

5.2 Oppsummering ressursbehov

Dersom Vegdirektoratet v/TK skal kunne utføre alle nye oppgaver etter VP på en tilfredsstillende måte, må det tildeles ressurser. Flere av oppgavene er usikre mht. omfang. Vi tillater oss likevel et røft estimat på ca 10 årsverk i hele Statens vegvesen. I dette er en stadig økende arbeidsmengde under Rapexnettverket og nødvendig opplæring iberegnet.