

# Forslag om endring av reaksjonshjemplene i produktkontrollen

---

## Innhold

|  |    |
|--|----|
| Redegjørelse for lovforslag.....   |    |
| 1. Bakgrunnen for forslag om å styrke reaksjonshjemplene i produktkontrollen .....   | 2  |
| 2. Forslag om endringer i produktkontrollen § 5 .....  | 4  |
| 2.1. Gjeldende rett .....  | 4  |
| 2.2. Annen produktlovgivning.....  | 5  |
| 2.2.1. Brann- og eksplosjonsvernloven .....  | 5  |
| 2.2.2. Matloven .....  | 6  |
| 2.2.3. Kosmetikklova.....  | 7  |
| 2.2.4. Lov om medisinsk utstyr .....   | 7  |
| 2.2.5. El-tilsynsloven.....  | 7  |
| 2.2.6. Oppsummering .....  | 8  |
| 2.3. Miljødirektoratets vurderinger .....  | 8  |
| 2.3.1. Behov for å utvide kretsen av mulige pliktsubjekter i § 5 annet og tredje ledd<br>8                                   |    |
| 2.3.2. Forslag til andre endringer av § 5 .....  | 10 |
| 2.3.3. Vurdering av forholdet til EØS-retten .....   | 11 |
| 3. Forslag om endringer i produktkontrollen § 4 .....  | 11 |
| 3.1. Gjeldende rett .....  | 11 |
| 3.1.1. Produktkontrollen § 4 .....   | 11 |
| 3.1.2. Reaksjonshjemplene.....   | 12 |
| 3.2. Krav til markedstilsynsmyndighetene etter EØS-lovgivningen.....   | 15 |
| 3.3. Annen produktlovgivning.....  | 16 |
| 3.3.1. Brann- og eksplosjonsvernloven .....  | 16 |
| 3.3.2. Matloven .....  | 16 |
| 3.3.3. Kosmetikklova.....  | 17 |
| 3.3.4. El-tilsynsloven.....  | 17 |
| 3.3.5. Forurensningsloven.....   | 18 |
| 3.3.6. Oppsummering .....  | 18 |
| 3.4. Miljødirektoratets vurderinger .....  | 18 |
| 3.4.1. Behov for en ny hjemmel til å treffe enkeltvedtak for å sikre gjennomføring<br>av plikter og krav i regelverket ..... | 18 |

|  |    |
|--|----|
| 3.4.2. Behov for fjerne retningslinjen om at vedtak etter § 4 første og annet ledd i allminnelighet treffes ved forskrift..... | 22 |
| 3.4.3. Forholdet mellom ny enkeltvedtakshjemmel i § 4 fjerde ledd og § 6a .....  | 23 |
| 4. Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser .....   | 23 |
| 5. Vurdering av forslagene i lys av Europakommisjonens forslag til nye regler for fritt varebytte .....                        | 24 |
| 6. Lovforslag .....  | 25 |

## **1. Bakgrunnen for forslag om å styrke reaksjonshjemlene i produktkontrolløven**

Miljødirektoratet fikk i oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD) 27. januar 2014 å utrede endringer i sanksjonsbestemmelsene i produktkontrolløven og forurensingsloven samt reaksjonshjemlene i produktkontrolløven. Den 22. mai 2015 oversendte Miljødirektoratet forslag til endringer av produktkontrolløvens reaksjonshjemler til KLD. Miljødirektoratet oversendte forslag til heving av strafferammene og nye hjemler for overtredelsesgebyr i nevnte lover 14. mars 2016. Dette siste forslaget var på høring i perioden 8. desember 2017 til 8. mars 2018. Klima- og miljødepartementet ba 21. september 2017 Miljødirektoratet om å utarbeide et høringsnotat om endring av produktkontrolløvens reaksjonshjemler i samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Høringsnotatet er følgelig utarbeidet med innspill fra DSB.

Miljødirektoratet og DSB forvalter produktkontrolløven innenfor sine respektive myndighetsområder, og fører tilsyn etter produktkontrolløvens § 8. Produktkontrolløven er en viktig lov for Miljødirektoratet og DSB i arbeidet med å utøve markedstilsyn med produkter og forebygge helse- og miljøskade som følge av produkter. Loven gjelder i utgangspunktet alle typer produkter på alle stadier i "livsløpet". Miljødirektoratet har myndighet til å treffe enkeltvedtak i medhold av lovens reaksjonsbestemmelser når formålet er å forebygge at produkt medfører miljøforstyrrelser i form av forurensning, avfall, støy eller lignende, samt for å forebygge at produkt medfører helseskade som følge av kjemiske egenskaper. DSB har myndighet til å treffe enkeltvedtak når formålet er å forebygge helseskade som følge av fysisk og/eller mekaniske egenskaper ved produktet, termiske egenskaper, brannegenskaper og/eller andre egenskaper som kan medføre helseskade og som ikke ligger under Miljødirektoratets myndighetsområde. I tillegg har DSB myndighet etter loven på forbrukertjenesteområdet.

Produktkontrolløven gjennomfører direktivet 2001/95/EF om alminnelig produktsikkerhet (produktsikkerhetsdirektivet), som oppstiller et generelt sikkerhetskrav til alle forbrukerprodukter som ikke er nærmere regulert ved særnorsk regulering eller harmonisert EU-regelverk. En rekke rettsakter som oppstiller nærmere krav til ulike produkter er gjennomført i norsk rett i forskrifter som er fastsatt med hjemmel i produktkontrolløven.

Det har lenge vært behov for en revisjon av produktkontrollloven. Allerede i Ot.prp nr. 67 (1999-2000), som gjaldt endringer i en rekke HMS-lover, ble det varslet at produktkontrollloven skulle gjennomgås på et senere tidspunkt, bl.a. med tanke på endringer av lovens bestemmelser om kontroll og reaksjon. Dette har ikke blitt fulgt opp, og det er fremdeles et behov for en slik gjennomgang. Nedenfor vil vi peke på noen viktige årsaker til dette.

Varehandelen er sterkt preget av globaliseringen. Det har blitt enklere å importere rimelige produkter fra lavkostland, gjennom internetthandel. Vi erfarer at det fører med seg flere useriøse aktører som, i strid med aktsomhets- og kunnskapsplikten i produktkontrollloven § 3, 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. Etter Miljødirektoratets syn er det uheldig at tilsynsmyndigheten mangler hjemmel til å fatte enkeltvedtak som konkretiserer hva som ligger i aktsomhetsplikten, plikten til å ha internkontroll og andre generelle plikter i regelverket overfor disse aktørene.

Vi har i dag bedre kjennskap til og større fokus på produkters helse- og miljøfarlige virkninger. Regelverket oppdateres stadig, og særlig gjennom EU/EØS-regelverk har det blitt omfattende krav, som aktørene må holde seg oppdatert på. For en del produkttyper, har EU utarbeidet egne direktiver som skal sikre effektiv beskyttelse av forbrukere og andre brukere av produktene og samtidig fremme det frie varebyttet. I den såkalte "nye metoden" ("The New Approach") for utvikling av produktregelverk i EU, er utgangspunktet at bare vesentlige krav som berører helse, miljø- og/eller sikkerhetsaspekter ved produkttypen nedfelles i direktiver. Direktivene henviser så til europeiske standarder, som inneholder mer detaljerte krav. Dersom en vare er i samsvar med standardene, oppfylles kravene. Disse "ny metode"-direktivene inneholder, i tillegg til materielle krav, en rekke formelle krav. Direktivene inneholder blant annet krav om at produkter skal være påført CE-merke, type-, parti- eller serienummer, kontaktinformasjon til produsenten og importøren til EØS-området og eventuelt også advarselsmerking. Videre kreves det at produsentene utarbeider samsvarserklæring og teknisk dokumentasjon som underbygger at produktet er i tråd med gjeldende regelverk for produktsikkerhet før de slippes på markedet. CE-merket er produsentens måte å erklære at kravene er ivaretatt, at produktet er sikkert og at dokumentasjon for dette er tilgjengelig. For noen produkttyper kreves det også at et tekniske kontrollorgan foretar EF-typeprøvingen og utsteder EF-typeprøvingssertifikat. Importøren til EØS-området og til en viss grad også senere omsetningsledd skal påse at de formelle kravene er overholdt.

Brudd på de formelle kravene (også kalt formelle feil) kan være en indikasjon på at det er mangler ved produktets konstruksjon, innhold og eller utforming. Formelle feil innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at det foreligger en risiko ved produktet. Formelle feil er nærmere omhandlet i punkt 3.1.1.

Det er en økende forventning om at tilsynsmyndighetene skal utøve et omfattende og effektivt markedstilsyn. Det forventes at tilsynsmyndighetene fører tilsyn med en rekke varetyper og at myndighetene gjennomfører stikkprøvekontroller for å kontrollere at produkter er i samsvar med både EØS-regelverk og særnasjonalt regelverk. Effektiv oppfølging av avvik forutsetter at tilsynsmyndighetene har tilstrekkelige og klare hjemler i

nasjonal lovgivning for å reagere ved brudd på krav i forskriftene, også formelle krav. Miljødirektoratet og DSB opplever at vi i noen situasjoner mangler hjemler til å pålegge nødvendige tiltak. Utilstrekkelig håndhevelse av regler som skal forebygge helseskade og miljøforstyrrelse er i seg selv problematisk og kan i tillegg medføre konkurransevridning ved at lovlydige aktører som har en internkontroll som sikrer etterlevelse av produktregelverket, får et høyere kostnadsnivå enn virksomheter som ikke oppfyller sine plikter.

Miljødirektoratet foreslår derfor å styrke reaksjonshjemlene i produktkontrolloven. Under punkt 2 vil vi redegjøre for et forslag om å utvide hjemmelen i produktkontrolloven § 5 annet og tredje ledd til å omfatte omsettere. I punkt 3 vil vi redegjøre for et forslag om å endre produktkontrolloven § 4. Vi foreslår for det første en ny hjemmel i § 4 siste ledd til å fatte nødvendige enkeltvedtak for å sikre gjennomføringen av bestemmelser gitt i eller i medhold av produktkontrolloven. For det andre foreslår vi at bestemmelsen om at vedtak i medhold av første og annet ledd i alminnelighet treffes ved forskrift fjernes. I punkt 4 vil vi vurdere eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget. I punkt 5 vil vi vurdere forslagene i lys av EØS-varelovens bestemmelser om markedstilsyn og Europakommisjonens forslag til nye regler på vareområdet om markedstilsyn og gjensidig godkjenning. Det samlede lovendringsforslaget er inntatt i punkt 6.

## 2. Forslag om endringer i produktkontrolloven § 5

### 2.1. Gjeldende rett

Produktkontrolloven § 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.

§ 5 første ledd gir myndighetene hjemmel til å gi pålegg om opplysninger. Bestemmelsen lyder som følger:

*"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."*

Pålegg etter første ledd kan rettes mot "enhver". Bestemmelsen gir myndighetene hjemmel til å pålegge alle aktørene i omsetningskjeden å fremlegge 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/dokumentasjon vedkommende aktør besitter. Eksempler på opplysninger, herunder dokumentasjon, det kan være aktuelt å kreve fremlagt er: testrapporter/prøvingsrapporter, samsvarserklæring, EF-typeprøvingssertifikater, opplysninger om risikovurdering og om hvilke risikoreducerende tiltak som er iverksatt, opplysninger om hvor mange produkter som er solgt, brukerveiledninger, monteringsanvisninger mv.

Produktkontrolloven § 5 annet ledd regulerer myndighetenes adgang til å kreve fremlagt representativ prøve av et produkt eller pålegge iverksettelse av undersøkelser for å fremskaffe nye opplysninger. Bestemmelsen lyder som følger:

*"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."*

Verdt å merke seg er at et vedtak om fremleggelse av representativ prøve eller iverksettelse av undersøkelser etter denne bestemmelsen kun kan rettes mot *produsent eller importør* av et produkt. Som "importør" i produktkontrollovens 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 dermed rettes mot en snevrere krets enn pålegg om opplysninger etter produktkontrolloven § 5 første ledd, som kan rettes mot enhver. Utgangspunktet er at produsent eller importør selv gjennomfører og betaler kostnadene for slike undersøkelser.

Produktkontrolloven § 5 tredje ledd gir tilsynsmyndighetene hjemmel til selv å iverksette undersøkelser for deretter å pålegge produsent eller importør å betale for disse. Bestemmelsen lyder som følger:

*"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."*

Gjeldende rett gir ikke hjemmel til å pålegge omsettere å fremlegge representativ prøve eller å iverksette nødvendige undersøkelser for å vurdere et produkts egenskaper og virkninger, eller å kreve undersøkelseskostnader refundert fra omsettere. 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 produktkontrolloven § 5 annet og tredje ledd i sammenheng med produktkontrolloven § 3 tredje ledd, hvor det fremgår 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 kunnskapsplikten at norske produsenter og importører uoppfordret må sørge for undersøkelser for å skaffe seg kunnskaper om produktet, jf. Ot.prp. nr. 51 (1974-75) s. 89. Et pålegg om opplysninger kan være et virkemiddel for å oppnå etterlevelse av kunnskapsplikten.

## **2.2. Annen produktlovgivning**

I det følgende vil vi gjengi og redegjøre for hjemler i annen produktlovgivning i Norge som gir tilsynsmyndigheter adgang til å fatte vedtak om undersøkelser av produkt og fremleggelse av representative prøver.

### **2.2.1. Brann- og eksplosjonsvernloven**

Brann- og eksplosjonsvernloven § 35 lyder som følger:

*"Tilsynsmyndigheten kan kreve at den som eier, tilvirker, innfører eller markedsfører et produkt skal fremlegge en representativ prøve av produktet eller iverksette de undersøkelser som finnes nødvendige for å vurdere produktets egenskaper, virkninger eller egnethet. Tilsvarende gjelder når det er nødvendig for å avgjøre om et produkt faller inn under loven. Tilsynsmyndigheten kan selv sette i verk slike undersøkelser eller foreta nødvendig prøvetaking og kontroll av produktet.*

*Første ledd gjelder tilsvarende i forhold til avsender, mottaker eller transportør av farlig gods.*

*Kostnadene bæres av den som kravet om undersøkelser, prøvetaking og kontroll er rettet mot. Departementet kan likevel bestemme at kostnadene skal fordeles på flere eiere, tilvirkere, importører eller markedsførere, eller at de helt eller delvis skal dekkes av det offentlige. Krav på refusjon av kostnadene er tvangsgrunnlag for utlegg."*

Bestemmelsen er vidtfavnende med hensyn til hvem tilsynsmyndighetene kan rette pålegg mot. Kretsen av pliktsubjekter inkluderer også "den som (...) markedsfører", som omfatter forhandlere og andre omsettere. Adgangen til å bestemme at kostnadene skal fordeles på flere vil, ifølge forarbeidene, kunne ha betydning ved spesielt kostbare prøvetakinger og undersøkelser. Det er kun undersøkelser som finnes "nødvendige" som kan pålegges. Dette er i tråd med forholdsmessighetsprinsippet. Tilsynsmyndigheten kan også selv sette i verk prøvetaking og undersøkelser. Kostnadene skal som utgangspunkt bæres av den som kravet er rettet mot.

### **2.2.2. Matloven**

Matloven § 14 lyder som følger:

*"Virksomheten skal når tilsynsmyndigheten krever det, gi eller sende inn nødvendige opplysninger og prøvemateriale. Tilsvarende gjelder enhver som er i besittelse av dyr, planter eller andre gjenstander eller organismer som kan føre med seg smitte. Tilsynsmyndigheten kan bestemme hvordan opplysningene skal gis, herunder form, detaljeringsgrad mv.*

*Enhver kan bli pålagt å fremlegge eller sende inn opplysninger og prøvemateriale når dette er nødvendig av hensyn til kontroll med import eller av hensyn til smitteovervåking.*

*Kongen kan gi nærmere forskrifter om opplysnings- og rapporteringsplikt samt om plikt til å offentliggjøre resultater av utført tilsyn."*

Plikten til å gi opplysninger etter første ledd omfatter, ifølge forarbeidene, ikke bare opplysninger virksomheten allerede har, men også det å fremskaffe eller utarbeide nye opplysninger. Det kan kreves at prøvemateriale sendes inn for nærmere laboratorieundersøkelse. Bestemmelsen er vid med hensyn til hvem pålegg kan rettes mot da den omfatter alle *virksomheter*. I lovens § 4 nr. 1 er begrepet definert som ethvert privat eller offentlig foretak samt privatpersoner som foretar en hvilken som helst aktivitet som nevnt i § 2, det vil si produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler, bortsett fra aktiviteter i privat og ikke-kommersielt øyemed.

Etter annet ledd kan *enhver* bli pålagt å gi opplysninger dersom disse er viktige for tilsynets kontroll med import eller av hensyn til smitteovervåkingen. Bestemmelsen er videre enn første ledd ved at tilsynsmyndigheten kan kreve at også andre foretak som ikke er omfattet av lovens virksomhetsdefinisjon, legger fram opplysninger om gjennomførte undersøkelser og selve prøvematerialet.

### 2.2.3. Kosmetikklova

Kosmetikklova § 14 annet ledd lyder som følger:

*"Verksemda skal, når tilsynet krev det, vederlagsfritt gi eller sende inn nødvendige opplysningar, prøvemateriale og resultat av gjennomførte analysar. Tilsynsorganet kan bestemme korleis opplysningane skal bli gitt, mellom anna når det gjeld form, detaljeringsgrad osv."*

I følge forarbeidene omfatter plikten til å gi opplysninger også det å skaffe eller utarbeide opplysninger. Hjemmelen har dermed et tilsvarende innhold som matloven § 14 første ledd og gjelder også for samme krets.

### 2.2.4. Lov om medisinsk utstyr

Lov om medisinsk utstyr § 9 tredje ledd gir tilsynsmyndigheten myndighet til å fatte vedtak om undersøkelser av produkt. Bestemmelsen lyder som følger:

*"Tilsynsmyndigheten kan kreve at den som produserer, innfører eller markedsfører et medisinsk utstyr, skal fremlegge et representativt eksemplar av utstyret eller iverksette de undersøkelser som finnes nødvendige for å vurdere utstyrets egenskaper eller virkninger. Tilsynsmyndigheten kan selv sette i verk slike undersøkelser eller foreta nødvendig prøvetaking og kontroll av utstyret. Kostnadene bæres av den som kravet om undersøkelser, prøvetaking eller kontroll, er rettet mot. Departementet kan likevel bestemme at kostnadene skal fordeles på flere produsenter, importører og markedsførere, eller at de helt eller delvis skal dekkes av det offentlige. Krav på refusjon av kostnadene er tvangsgrunnlag for utlegg."*

Pålegg om å iverksette undersøkelser eller legge frem et representativt eksemplar av medisinsk utstyr kan rettes mot den som produserer, innfører eller markedsfører slikt utstyr. Tilsynsmyndighetene kan også selv gjennomføre undersøkelser eller foreta prøvetaking. Utgangspunktet er at kostnadene ved testing og kontrollprøving skal bæres av den som kravet er rettet mot. Bestemmelsen åpner imidlertid for at kostnadene helt eller delvis dekkes av det offentlige. Det fremgår av Ot.prp. nr. 58 (2007-2008) s. 5-6 at det er normal forvaltningspraksis at kostnadene bæres av tilsynsmyndigheten dersom kontrollprøvingen er en del av en stikkprøvekontroll, f.eks. som ledd i testing av et produktområde.

### 2.2.5. El-tilsynsloven

El-tilsynsloven § 11 tredje ledd gir tilsynsmyndigheten adgang til å fatte vedtak om undersøkelser av produkt. § 11 tredje ledd lyder som følger:

*"Tilsynsmyndigheten kan kreve at den som tilbyr, omsetter, tilvirker, innfører eller markedsfører produkt, fremlegger representativ prøve av produktet eller iverksetter undersøkelser som finnes nødvendig for å vurdere produktets egenskaper eller virkninger. Tilsynsmyndigheten kan selv iverksette slike undersøkelser eller foreta nødvendig"*

*prøvetaking og kontroll av produkter. Kostnadene bæres av vedkommende tilvirker eller importør, med mindre departementet bestemmer at kostnadene helt eller delvis skal dekkes av det offentlige. Krav på refusjon av kostnadene er tvangsgrunnlag for utlegg."*

Bestemmelsen er i likhet med de andre produktlovene vidtfaende med hensyn til hvem tilsynsmyndighetene kan rette et pålegg mot. Kretsen av pliktsubjekter omfatter også den som markedsfører produkt.

Tilsynsmyndigheten kan også selv sette i verk undersøkelser eller foreta prøvetaking. I slike tilfeller kan kostnadene imidlertid bare bæres av vedkommende tilvirker eller importør, eller av det offentlige.

### **2.2.6. Oppsummering**

Samtlige av de ovennevnte lovene inneholder hjemler som gir tilsynsmyndigheten adgang til å pålegge også omsetterleddet i forsyningskjeden å fremlegge representativ prøve av produkt eller gjennomføre undersøkelser av produkt for egen regning. De fleste lovene gir også tilsynsmyndighetene hjemler til selv å iverksette slike undersøkelser og kreve kostnadene dekket av ansvarlig aktør. Bestemmelsene som vi har redegjort for ovenfor åpner, i tråd med forholdsmessighetsprinsippet, bare for at tilsynsmyndighetene pålegger "nødvendige" undersøkelser. Flere av produktlovene fastslår at kostnadene ved testing og kontrollprøving i utgangspunktet skal bæres av den som kravet er rettet mot, samtidig som det åpnes for at kostnadene kan dekkes av det offentlige. På enkelte produktområder er det normal forvaltningspraksis at tilsynsmyndighetene dekker kostnadene ved stikkprøvekontroll.

## **2.3. Miljødirektoratets vurderinger**

### **2.3.1. Behov for å utvide kretsen av mulige pliktsubjekter i § 5 annet og tredje ledd**

Miljødirektoratet mener det er behov for å endre bestemmelsen i produktkontrollloven § 5 annet og tredje ledd, slik at myndighetene kan pålegge omsetter-leddet å fremlegge representativ prøve vederlagsfritt eller sørge for eller bekoste undersøkelser av produkt.

Etter vårt syn er det rimelig å forvente at den som yrkesmessig omsetter produkter, ved behov, bidrar til å fremskaffe opplysninger som er nødvendig for å vurdere produktens egenskaper og virkninger.

Normalt vil det være mer rimelig at kostnadene ved å fremskaffe nødvendige opplysninger om produkter bæres av markedsaktørene enn av statskassen, selv om det kan tenkes tilfeller der utgiftene bør bæres av statskassen. Dersom produsenten eller importøren av et produkt er et foretak som er oppløst eller har gått konkurs, bør utgangspunktet derfor være at omsetter pålegges å sørge for eller bekoste undersøkelser eller fremlegge representativ vareprøve.

Der det er flere mulige pliktsubjekter, mener vi at det må bero på en konkret vurdering hvem pålegg bør rettes mot. I denne vurderingen bør myndighetene både legge vekt på effektivitetshensyn og hva som vil oppfattes som rimelig og rettferdig. Myndighetene må også kunne legge vekt på andre forhold, f.eks. ønsket om å gi bestemte markedsaktører incitament til å opptre mer aktsomt.



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 produktkontrollen § 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. Etter varedirektivene, som er bygget opp etter modell fra referansebestemmelsene i Europaparlamentets- og rådsbeslutning nr. 768/2008 om en felles ramme for markedsføring av produkter og om oppheving av rådsbeslutning 93/465/EØF, har dessuten importører til EØS-området et større ansvar for å sikre at produktene de bringer i omsetning er i samsvar med regelverket enn det senere omsetningsledd har. Dette er reflektert i forskriftene som gjennomfører disse direktivene i norsk rett, blant annet leketøyforskriften og produktforskriften kapittel 2a om elektriske og elektroniske produkter. Dette følger også av forskrift om gassapparater og av forskrift om konstruksjon, utforming og produksjon av personlig verneutstyr (PUV) som gjennomfører henholdsvis forordning (EU) 2016/426 om gassapparater og forordning (EU) 2016/425 om personlig verneutstyr og i norsk rett.

Vi vil nedenfor gi enkelte eksempler på typetilfeller der det kan være aktuelt å rette pålegg mot omsetter.

Hvis importør til Norge er et foretak med hovedkontor i utlandet, kan effektivitetshensyn tale for at pålegg etter § 5 annet og tredje ledd rettes mot omsetter. 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 om gjennomføring av undersøkelser e.l. mot det utenlandske foretaket. Hvis foretaket ikke etterkommer pålegget, har norske myndigheter imidlertid begrensede muligheter til å håndheve vedtaket utenfor Norges grenser. Fordi tvangsinndrivelse i utgangspunktet bare kan skje på norsk territorium, vil tvangsmulkt ikke være et like effektivt pressmiddel overfor utenlandske foretak som overfor norske foretak.

Effektivitetshensyn kan videre tale for å rette pålegg mot omsetter dersom det er vanskelig å identifisere importøren til Norge. Dette kan f.eks. 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.

Omsettere kan være store aktører på det norske markedet og kan ha bedre økonomi enn importørleddet. Hvis det er behov for å gjennomføre en kostbart 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.

En utvidelse av kretsen som kan pålegges å fremlegge representativ prøve eller iverksette eller bekoste undersøkelser, vil etter vår vurdering 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. Tilsynsmyndighetene har begrenset med ressurser til å teste produkter ved markedstilsyn og foreta stikkprøvekontroll. Dersom myndighetene kan rette enkeltvedtak mot omsettere om for eksempel å bekoste stikkprøvekontroller av produkter, vil dette kunne bidra til at tilsynsmyndighetene kan kontrollere og teste flere produkter, noe som igjen kan føre til at tilsynsmyndighetene avdekker flere produkter som ikke er i samsvar med regelverket. 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 grep for å sikre at produkter de omsetter overholder alle krav i regelverket, både de materielle og de formelle. Dersom markedsaktørene vet at myndighetene gjennomfører stikkprøvekontroller av produkter jevnlig, vil det for eksempel kunne bidra til at omsettere viser større aktsomhet allerede når de inngår kjøpsavtaler med importører og sikrer seg relevant dokumentasjon om produktet. Det vil gi incitament til å handle med seriøse importører fremfor useriøse, noe som kan gi positive ringvirkninger for produktsikkerhet.

Oversikten over annen produktlovgivning i pkt. 2.2. viser at en endring som skissert over vil være i tråd med annen produktlovgivning.

### **2.3.2. Forslag til andre endringer av § 5**

Produktkontrollloven § 5 tredje ledd gir i dag tilsynsmyndigheten hjemmel til selv å iverksette undersøkelser for deretter å pålegge produsent eller importør å betale for disse når dette "anses rimelig". Det fremgår av 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 statskassen. I følge forarbeidene, er det da særlig tenkt på 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, snarere tvert imot. Vi mener ordlyden i større grad bør gjenspeile dette. Vi foreslår derfor at § 5 annet ledd endres slik at det fremgår at markedsaktørene, herunder omsetter, kan pålegges å sørge for eller bekoste undersøkelser uten et uttalt rimelighetsvilkår. Den alminnelige myndighetsmisbrukslæren gi aktørene et vern mot vilkårlighet, sterk urimelighet, uforholdsmessighet og forskjellsbehandling.

At myndighetene kan pålegge markedsaktørene å legge frem representative prøver vederlagsfritt eller bekoste undersøkelser, hindrer dem selvsagt ikke å kjøpe varer og undersøke disse for egen regning. Denne muligheten trenger ikke å fremgå av lovteksten. Ved stikkprøvekontroll med billige produkter der undersøkelseskostnadene er beskjedne, kan det være effektivt og hensiktsmessig at myndighetene kjøper varer og selv dekker analysekostnadene.

Vi foreslår å videreføre den adgangen myndighetene i dag har til å bestemme at staten helt eller delvis skal dekke de kostnadene markedsaktører har ved å oppfylle pålegg om å fremlegge vareprøve eller å gjennomføre undersøkelser. I tillegg foreslår vi å klargjøre at myndighetene kan bestemme at kostnadene ved fremleggelse av representativ prøve eller undersøkelser fordeles på flere. Vi foreslår at tilsynsmyndighetens adgang til å bestemme dette fremgår av § 5 tredje ledd.

Vårt forslag til endring av produktkontrollloven § 5 fremgår av punkt 6 (lovforslag).

### 2.3.3. Vurdering av forholdet til EØS-retten

Myndighetene har plikt til å utføre markedstilsyn med varer. Plikten følger av EØS-vareloven og produktkontrollloven, samt sektorregelverk for en rekke produktkategorier.

Forordning (EF) nr. 765/2008 om fastsettelse av krav til akkreditering og markedstilsyn for markedsføring av varer er gjennomført i Norge i EØS-vareloven. For å sikre lik og effektiv håndheving av varedirektivene, innfører forordningen blant annet minimumskrav til organisering av markedstilsynet nasjonalt og regler om markedskontroll for produkter som omfattes av harmonisert produktregelverk. Forordningen regulerer imidlertid ikke uttømmende hvilke virkemidler markedstilsynsmyndighetene kan ta i bruk ved markedskontroll, og innebærer således ingen skranke for vårt forslag til endring av § 5 i produktkontrollloven. Så lenge et pålegg til omsetter om å sørge for eller bekoste undersøkelser er et egnet virkemiddel og står i rimelig forhold til de mål som ønskes oppnådd, og dermed er i tråd med forholdsmessighetsprinsippet som er lovfestet i forordningen artikkel 18 nr. 4, vil et slikt pålegg være forenelig med forordningen.

Det fremgår også av produksikkerhetsdirektivet at medlemslandene har stor frihet til å bestemme hvordan markedstilsyn skal drives. F.eks. følger det av 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. Med hensyn til pålegg om undersøkelser, er artikkel 8 nr. 1 bokstav a særlig relevant. Bestemmelsen slår fast at markedstilsynsmyndighetene i medlemsstatene blant annet skal ha rett til

- å foreta egnet produksikkerhetskontroll i tilstrekkelig omfang
- å kreve alle nødvendige opplysninger fra de berørte parter
- å ta stikkprøver av produkter og gjennomføre sikkerhetskontroll

Å åpne for at norske tilsynsmyndigheter kan pålegge omsettere å fremlegge representative prøver vederlagsfritt og sørge for eller bekoste undersøkelser som er nødvendige for å vurdere et produkts egenskaper og virkninger, harmonerer godt med de nevnte bestemmelsen. Myndigheten må utøves på en måte som står i forhold til hvor alvorlig risikoen er, jf. artikkel 8 nr. 2.

## 3. Forslag om endringer i produktkontrollloven § 4

### 3.1. Gjeldende rett

#### 3.1.1. Produktkontrollloven § 4

Produktkontrollloven § 4 første og annet ledd gir Kongen myndighet til å fatte vedtak om en rekke tiltak. Etter § 4 første ledd, som gjelder produkter, 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.*

Etter § 4 annet ledd, som gjelder forbrukertjenester, 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.*

Det følger av tredje ledd at vedtak etter første og annet ledd normalt skal treffes ved forskrift. Bestemmelsen lyder:

*"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."*

Første og annet ledd kan imidlertid også brukes i enkeltsaker. Hvorvidt det skal treffes enkeltvedtak eller gis forskrifter må vurderes konkret i det enkelte tilfellet ut fra hva som er mest hensiktsmessig, jf. forarbeidene (Ot.prp. nr. 51 (1974-1975) s. 106).

To vilkår må være oppfylt for at vi skal ha *anledning* til å fatte vedtak med hjemmel i § 4. For det første må vedtaket være *begrunnet i lovens formål*, nemlig å forebygge at produkter og forbrukertjenester medfører helseskade, herunder sørge for at forbrukerprodukter og forbrukertjenester er sikre, eller å forebygge at produkter medfører miljøforstyrrelse. For det andre må vedtaket være *"påkrevet"*. Det vil si at det må være egnet til å fremme de hensyn som det er begrunnet i og ikke gå lengre enn det som er nødvendig for å oppnå formålet.

Forskriftene som er fastsatt i medhold av produktkontrollen og som gjennomfører "ny metode"-direktivene i norsk rett, oppstiller formelle krav til produkter om f.eks. CE-merking og utarbeidelse og oppbevaring av samsvarserklæring. CE-merket er, som tidligere nevnt, produsentens måte å informere markedsaktørene og tilsynsmyndighetene om at kravene som skal ivareta hensynet til helse, miljø og sikkerhet er oppfylt og at dokumentasjon for dette er tilgjengelig. Manglende overholdelse av slike formelle krav innebærer ikke nødvendigvis at det enkelte produktet kan medføre en risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse. Der man står ovenfor et enkeltprodukt som ikke overholder slike formelle krav fastsatt i forskrift, kan man derfor komme i den situasjonen at det ikke kan anses "påkrevet" for å forebygge helseskade eller miljøforstyrrelse å fatte enkeltvedtak om tiltak for å bringe det ulovlige forholdet til opphør, f.eks. for å hindre at produkter blir gjort tilgjengelig på markedet.

### **3.1.2. Reaksjonshjemlene**

Produktkontrollen inneholder flere bestemmelser som tilsynsmyndighetene kan bruke ved håndheving av krav som er gitt i eller i medhold av loven, og § 4 må sees i sammenheng med de øvrige administrative reaksjonsbestemmelsene i loven. I det følgende vil vi gi en kort redegjørelse for vedtakshjemlene i produktkontrollen §§ 6, 6a og 13. Forurensningsloven § 32 tredje ledd kan brukes i noen saker til å fatte vedtak om levering

av produkter som ikke overholder kravene i regelverket til lovlig avfallsanlegg. Også denne bestemmelsen vil bli presentert nedenfor.

Produktkontrollloven inneholder ingen generell hjemmel til å treffe enkeltvedtak som er "nødvendige" for å sikre etterlevelse av plikter som følger av produktkontrollloven eller vedtak gitt i medhold av produktkontrollloven.

### **Produktkontrollloven § 6**

Produktkontrollloven § 6 første ledd gir tilsynsmyndighetene hjemmel til å nedlegge midlertidig forbud mot produksjon, innførsel, omsetning, bruk eller annen behandling av produkt. Bestemmelsen lyder som følger:

*"Kongen kan når særlige grunner foreligger nedlegge midlertidig forbud mot produksjon, innførsel, omsetning, bruk eller annen behandling av produkt, eller mot å tilby forbrukertjeneste, inntil tilstrekkelige opplysninger er fremlagt i overensstemmelse med § 5. Det samme gjelder dersom det er skjellig grunn til å trekke de fremlagte opplysninger i tvil."*

Enkeltvedtak etter § 6 første ledd kan rettes mot enhver som produserer, importerer, omsetter bruker eller på annen måte behandler et produkt. Et midlertidig forbud kan imidlertid bare nedlegges inntil tilstrekkelige opplysninger om et produktets helse- og miljøskadelige egenskaper og virkninger foreligger. Et grunnvilkår for å bruke bestemmelsen er altså at tilsynsmyndigheten enten har pålagt noen å gi opplysninger eller foreta undersøkelser for å vurdere et produktets helse- og miljøskadelige egenskaper og virkninger eller selv har iverksatt slike undersøkelser.

I tillegg er det et vilkår at det foreligger "særlige grunner". Dette viser at vedtak om midlertidig forbud er forutsatt å være et ekstraordinært tiltak. Bestemmelsen er ifølge forarbeidene myntet på situasjoner der produktkontrollmyndighetene har en mistanke om at et produkt har så alvorlige skadevirkninger på helse eller miljø at det er utilrådelig å tillate videre omsetning e.l. av produktet før man har grunnlag for å vurdere om det er aktuelt med et forbud eller annen regulering med hjemmel i § 4, jf. Ot.prp nr. 51 (1974-75) s. 45-46 og 92. Bestemmelsen må selvsagt også kunne brukes dersom det er utilrådelig å tillate videre omsetning av produkter som tilsynsmyndighetene har begrunnet mistanke om at ikke overholder krav i forskrifter som allerede er gitt i medhold av § 4.

### **Produktkontrollloven § 6a**

Produktkontrollloven § 6a gir hjemmel til å pålegge og iverksette tiltak for å redusere risikoen ved et produkt, herunder pålegge eller iverksette destruksjon av produkter, inkludert produkter som allerede er på markedet. Det er ikke uttømmende angitt hvilke tiltak som kan pålegges, så hjemmelen gir bred mulighet til å pålegge de tiltak en ser nødvendige for å redusere risikoen ved et bestemt produkt.

Grunnvilkåret for å fatte vedtak etter § 6a er at produktet utgjør en "uakseptabel risiko" for skadevirkninger som nevnt i § 1, det vil si miljøforstyrrelse eller helseskade. Risikoen ved et produkt avhenger av skadepotensialet og sannsynligheten for at skade oppstår. Skadepotensialet beror på et produkts iboende egenskaper, f.eks. kjemiske egenskaper, slik som giftighet, bioakkumulerbarhet eller lav nedbrytbarhet. Hvor sannsynlig det er at skade kan oppstå som følge av et produkts kjemiske egenskaper, avhenger av i hvilken grad

mennesker eller miljø blir eksponert for farlige kjemiske stoffer, f.eks. om et kjemisk stoff benyttes i en lukket industriell prosess eller om stoffet forekommer i et forbrukerprodukt. Det er den samlede risikoen ut fra disse momentene som må vurderes. Selv om skadepotensialet er stort, vil ikke vilkåret for uakseptabel risiko være oppfylt dersom det ikke er en viss sannsynlighet for at produktet fører til slik skade. Jo mer alvorlige de mulige følgene er, desto mindre sannsynlig må det være at de inntreffer. Hva som er å anse som en «uakseptabel» risiko vurderes ut fra hvilken risiko samfunnet til enhver tid er villig til å akseptere, og terskelen er høy. Nytteverdien av produktet kan være relevant, jf. Ot.prp. nr. 65 (1989-90) s. 47.

I saker hvor tilsynsmyndighetene har dokumentasjon på at et produkt som er på markedet ikke overholder grunnleggende sikkerhetskrav som er nedfelt i lovverket, vil produktet som oftest anses å medføre en uakseptabel risiko. Dette er f.eks. tilfelle der myndighetene har påvist at et produkt inneholder strengt regulerte helse- eller miljøfarlige stoffer i strid med regelverket eller hvor produktet er testet og ikke oppfyller krav til fysiske eller mekaniske egenskaper. Et eksempel er hvor en sykkelhjelm feiler i testing på de krav som er satt til å tåle slag og trykk. I saker hvor vi har konkret kunnskap om at et (lovlig) produkt har medført helseskader vil vi også ofte kunne si at produktet utgjør en uakseptabel risiko, siden risikoen da allerede har materialisert seg.

I saker hvor vi kun har en mistanke om at et produkt kan inneholde ulovlige helse- eller miljøfarlige stoffer eller lider av andre sikkerhetsmangler, uten at vi har dokumentasjon som kan bekrefte eller avkrefte det, foreligger det ikke en uakseptabel risiko. At markedsaktøren ikke er i stand til å dokumentere at et produkt er sikkert vil kunne være en indikasjon på at et produkt kan utgjøre en risiko, men det foreligger da ikke positiv kunnskap om en kvalifisert risiko. Tilsynsmyndighetene har ikke anledning til å pålegge risikoreduserende tiltak med hjemmel i produktkontrollen § 6a i slike tilfeller.

Tilsvarende gjelder i saker hvor det avdekkes formelle feil, for eksempel dersom et produkt ikke er påført CE-merke eller type-, parti- eller serienummer eller omsetter ikke er i stand til å fremskaffe EF-typeprøvingssertifikat, samsvarserklæring eller annen relevant teknisk dokumentasjon. Manglende oppfyllelse av krav om merking og manglende dokumentasjon innebærer ikke i seg selv at produktet kan anses å utgjøre en risiko, selv om det kan være en indikasjon på at produktet ikke oppfyller de nærmere sikkerhetskrav som er satt. Tilsynsmyndighetene kan derfor ikke benytte § 6a til å pålegge risikoreduserende tiltak, herunder destruksjon, i slike tilfeller.

Det vil heller ikke være mulig å pålegge tiltak for å sikre at generelle plikter om system, internkontroll, substitusjon eller annen type oppfølging, som ikke er direkte i forbindelse med et bestemt objekt, overholdes ved bruk av § 6a.

DSB har informert om at de erfarer at det i noen saker er utfordrende å bruke hjemmelen i produktkontrollen § 6a fordi det er vanskelig å vurdere om vilkåret om "uakseptabel risiko" er oppfylt.

### *Produktkontrollen § 13*

En praktisk viktig bestemmelse for å fremtvinge retting av ulovlige forhold, er produktkontrollen § 13, som åpner for at myndighetene kan ilegge tvangsmulkt "ved overtredelse av vilkår, påbud eller forbud gitt med hjemmel i denne lov".

Formuleringen "gitt med hjemmel i denne lov" viser at produktkontrollmyndighetene bare kan bruke tvangsmulkt ved overtredelse av enkeltvedtak eller forskrifter gitt i medhold av produktkontrollloven. Tvangsmulkt kan ikke brukes ved overtredelse av plikter som følger direkte av loven, f.eks. aktsomhetsplikten og substitusjonsplikten.

Vedtak om tvangsmulkt bør klart angi hva den ansvarlige må gjøre for å unngå at tvangsmulkt påløper. Tilsynsmyndighetene kan ikke i tvangsmulktvedtaket konkretisere innholdet i en skjønsmessig formulert forskriftsbestemmelse. Dette gjør at tvangsmulkt først og fremst er egnet ved brudd på klare krav i forskrift eller enkeltvedtak.

### **Forurensningsloven § 32 tredje ledd**

I enkelte saker har Miljødirektoratet brukt forurensningsloven for å fatte vedtak om at importører skal levere produkter til lovlig avfallsanlegg.

Etter forurensningsloven § 32 tredje ledd annet punktum, jf. § 31 annet ledd kan forurensningsmyndigheten treffe vedtak for å få til en hensiktsmessig og forsvarlig oppbevaring, innsamling, transport og behandling av næringsavfall. Miljødirektoratet fikk ved brev 4. desember 2013 delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak med hjemmel i denne bestemmelsen i forbindelse med oppfølging av tilsyn etter produktkontrollloven med forskrifter. Bruk av hjemmelen forutsetter at de aktuelle produktene er å anse som avfall.

Bruk av § 32 tredje ledd annet punktum, jf. § 31 annet ledd er særlig aktuelt i saker der tollvesenet holder tilbake en vareforsendelse på grunn av formelle feil, f.eks. manglende CE-merking. Tilsynsmyndigheten kan i slike tilfeller gi tollvesenet beskjed om at varene ikke skal frigis for fri omsetning fordi de ikke er i samsvar med regelverket, jf. EØS-vareloven § 2 og forordning (EF) nr. 765/2008 om fastsettelse av krav til akkreditering og markedstilsyn for markedsføring av varer artikkel 29 nr. 2. Erfaringsmessig velger en del importører å ikke ta stilling til hva som skal skje med varer som er stanset. For å unngå at varene blir stående på tollager, har Miljødirektoratet i noen saker valgt å varsle at vi vil anse varene for kassert dersom vi ikke mottar en tilbakemelding om at en importør som ikke har anledning til å rette mangelen, ønsker å eksportere varene. Miljødirektoratet kan fatte vedtak om at produkter som må anses å være kassert skal leveres til lovlig avfallsanlegg for importørs regning.

Det er i utgangspunktet ikke meningen at vi skal måtte bruke forurensningslovens hjemler for å føre et effektivt produkttilsyn, men Miljødirektoratet har på grunn av mangel på reaksjonshjemler i produktkontrollloven brukt forurensningsloven for å kunne oppfylle formålene i produktkontrollloven.

### **3.2. Krav til markedstilsynsmyndighetene etter EØS-lovgivningen**

Gjennom EØS-avtalen har vi fått et omfattende harmonisert regelverk for produkter i norsk rett, og en rekke EØS-rettsaker er gjennomført ved forskrift med hjemmel i produktkontrollloven. Tilsynsmyndighetene har plikt til å føre tilsyn for å sikre at harmonisert regelverk blir overholdt, se også punkt 2.3.3. Enkelte EU-rettsaker forutsetter at tilsynsmyndighetene skal følge opp og reagere dersom det avdekkes formelle feil ved produkter. Beslutning 768/2008 om en felles ramme for markedsføring av produkter og om oppheving av rådsbeslutning 93/465/EØF, som inngår i den såkalte

"varepakken", inneholder referansebestemmelser som brukes som utgangspunkt ved utforming av produktregelverk for bestemte produktgrupper, f.eks. leketøy. I henhold til referansebestemmelse artikkel 34 skal nasjonale myndigheter pålegge markedsdeltakerne å sørge for retting ved brudd på bestemmelsene 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 gjelder selv om det ikke er konkrete holdepunkter for at produktene ikke er sikre å bruke eller en tilsynelatende potensiell risiko har materialisert seg.

Forordning 765/2008 om fastsettelse av krav til akkreditering og markedstilsyn er, som nevnt, gjennomført i Norge i EØS-vareloven. Forordningen innfører blant annet minimumskrav til organisering av markedstilsynet nasjonalt og regler om markeds kontroll for produkter som omfattes av harmonisert produktregelverk, men regulerer ikke uttømmende hvilke virkemidler markedstilsynsmyndighetene kan ta i bruk ved markeds kontroll. Se nærmere omtale under punkt 2.3.3 og punkt 5.

Forordningens artikkel 29 nr. 4 inneholder en særskilt bestemmelse om destruksjon, som gir myndighetene adgang til å destruere eller på annen måte ubrukeliggjøre produkter som utgjør en alvorlig risiko. I tillegg til at et produkt må utgjøre en alvorlig risiko, er det en forutsetning for bruk av hjemmelen at destruksjon anses å være et nødvendig og rimelig tiltak. Selv om landene kan supplere forordningens reaksjonshjemler med nasjonale hjemler, vil det neppe være forenelig med forordningen å innføre en hjemmel for å destruere produkter alene fordi de ikke er i samsvar med EØS-lovverket. Imidlertid kan det ikke utledes av artikkel 29 at det ikke kan finnes situasjoner hvor vedtak om destruksjon kan være et nødvendig og rimelig tiltak selv om det ikke foreligger en alvorlig risiko ved produkt.

### 3.3. Annen produktlovgivning

I det følgende vil vi gjengi og redegjøre for hjemler i annen produktlovgivning i Norge som gir tilsynsmyndighetene adgang til å fatte enkeltvedtak om gjennomføring av tiltak for å sikre at plikter i produktregelverket blir overholdt.

#### 3.3.1. Brann- og eksplosjonsvernloven

Brann- og eksplosjonsvernloven § 37 lyder som følger:

*"Tilsynsmyndigheten gir de pålegg og treffer ellers de enkeltvedtak som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven. Det skal settes en frist for når pålegget skal være utført."*

Bestemmelsen spesifiserer ikke hvilke typer enkeltvedtak det kan være aktuelt å treffe, og pålegg vil kunne omfatte både selve objektet og organisatoriske tiltak og systemer for øvrig, jf. Ot.prp. nr. 28 (2001-2002) s. 50. Bestemmelsen gir tilsynsmyndighetene en generell fullmaktshjemmel til å fatte de vedtak som er nødvendige. Bestemmelsen må kunne brukes til å fatte vedtak om destruksjon av produkt i situasjoner der dette anses å være nødvendig.

#### 3.3.2. Matloven

Matloven § 23 første ledd lyder som følger:



*"Det sentrale, regionale eller lokale mattilsynet fører tilsyn og kan fatte nødvendige vedtak for gjennomføring av bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven, herunder forby import, eksport og omsetning eller pålegge tilbaketrekning fra markedet, isolasjon, avlivning, destruksjon, kassasjon, båndlegging, merking eller særskilt behandling. Kongen kan delegerer myndighet til andre offentlige eller private organer og gi bestemmelser om hvem som er klageinstans i slike tilfeller."*

Bestemmelsen er en form for generalfullmakt for tilsynet til å kunne fatte forholdsmessige vedtak, jf. Ot.prp nr. 100 (2002-2003) s. 157. Det fremgår av forarbeidene at begrepet «nødvendige vedtak» også omfatter vedtak basert på føre-var betraktninger. At vedtaket skal være forholdsmessig innebærer at det ikke skal gripes inn i den enkeltes rettigheter og interesser i større utstrekning enn det som anses nødvendig.

Det fremgår av forarbeidene at tilsynsmyndigheten etter matloven har behov for en slik generalfullmaktsbestemmelse særlig på grunn av matlovens komplekse og omfattende virkeområde. Myndighetsområdet preges i særlig grad av utvikling av nye produksjonsprosesser og utvikling av nye produkter, internasjonalisering av regelverksutviklingen samt betydelig og økt hensyntagen til forbrukerønsker og forbrukerholdninger. Dette er forhold som gjør at det verken vil være mulig å gi uttømmende materielle bestemmelser eller sanksjonsbestemmelser i loven. For å sikre en forsvarlig administrasjon og forvaltning av regelverket har Mattilsynet funnet behov for å besitte hensiktsmessige instrumenter, som er egnet til å sikre at reglene følges i praksis.

Som det fremgår av ordlyden kan Mattilsynet, om nødvendig, fatte vedtak om destruksjon og kassering av produkter.

### **3.3.3. Kosmetikklova**

Kosmetikklova § 16 første ledd lyder som følger:

*"Tilsynsorganet fører tilsyn og kan gjøre nødvendige vedtak om å forby utvikling, produksjon, import, tilarbeiding, distribusjon, eksport og omsetning av produkt, og om beslaglegging, destruksjon og stenging av verksemda."*

Bestemmelsen er tilsvarende som matlovens § 23 ment å være en form for generalfullmakt til å fatte forholdsmessige vedtak, hvor begrepet «nødvendige vedtak» også omfatter vedtak basert på føre-var betraktninger. Forskjellen er at hjemmelen oppnevner uttømmende hvilke typer vedtak som kan fattes, og hjemmelen derfor ikke vil kunne brukes til å pålegge mer organisatoriske tiltak utenom stenging av virksomhet.

### **3.3.4. El-tilsynsloven**

El-tilsynsloven § 6 første ledd lyder som følger:

*"Tilsynsmyndigheten gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak ellers som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne lov. Tilsynsmyndigheten kan herunder forby omsetning og bruk av elektrisk utstyr, og påby at utstyr som er omsatt, trekkes tilbake fra distributør eller bruker. Det skal settes en frist for når pålegget skal være utført."*

På lik linje som samtlige av de ovennevnte lovene, har tilsynsmyndigheten en form for generell fullmaktshjemmel til å treffe forholdsmessige vedtak om gjennomføring av

konkrete tiltak for å oppfylle plikter i regelverket. Oppnevningen av aktuelle vedtak i annet punktum er ikke uttømmende. Under visse omstendighetene kan et vedtak om destruksjon av produkt anses å være nødvendig og forholdsmessig.

### 3.3.5. Forurensningsloven

Forurensningsloven er en så sentral lov innenfor Miljødirektoratets myndighetsområde at vi finner det hensiktsmessig å også sammenligne med tilsynshjemlene i denne. Forurensningsloven § 7 fjerde ledd er den sentrale hjemmelen til å pålegge tiltak:

*"Forurensningsmyndigheten kan pålegge den ansvarlige å treffe tiltak etter annet ledd første til tredje punktum innen en nærmere angitt frist."*

Annet ledd i forurensningsloven § 7 angår den ansvarliges plikt til å sørge for tiltak for å forebygge forurensning, stanse, fjerne, eller begrense virkningen av inntrådt forurensning og avbøte skader og ulemper som følge av forurensning eller tiltak for å motvirke den. Forurensningsloven § 7 fjerde ledd gir dermed forurensningsmyndigheten adgang til å pålegge den ansvarlige helt konkrete tiltak forurensningsmyndigheten vurderer som nødvendige for å oppfylle plikten i annet ledd. Den generelle plikten etter annet ledd kan med dette konkretiseres og presiseres, men ikke utvides, gjennom et vedtak etter fjerde ledd.

### 3.3.6. Oppsummering

Alle de ovennevnte produktlovene og forurensningsloven inneholder vide reaksjonshjemler som gir tilsynsmyndighetene adgang til å treffe enkeltvedtak om gjennomføring av nødvendige tiltak for å oppfylle krav og plikter i regelverket. Hjemlene er så generelt utformet at de gir rom for en rekke ulikeartede vedtak. I motsetning til reaksjonshjemlene i produktkontrollloven §§ 4, 6 og 6a, er det mulig å fatte vedtak etter brann- og eksplosjonsvernloven, kosmetikklova, matlova og El-tilsynsloven selv om det ikke er påvist en risiko ved et bestemt produkt.

Samtlige bestemmelser åpner, i tråd med forholdsmessighetsprinsippet, bare for "nødvendige" vedtak.

## 3.4. Miljødirektoratets vurderinger

### 3.4.1. Behov for en ny hjemmel til å treffe enkeltvedtak for å sikre gjennomføring av plikter og krav i regelverket

Miljødirektoratet foreslår 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. Vi anbefaler at bestemmelsen tas inn som et nytt fjerde ledd i § 4.

Som nevnt tidligere, er det en økende forventning om at tilsynsmyndighetene skal utøve et omfattende markedstilsyn. Det følger dessuten av våre forpliktelser etter EØS-avtalen at vi skal ha de nødvendige vedtakshjemler i vårt nasjonale regelverk for å kunne følge opp både formelle ("formal") og materielle ("substantial") mangler ved produkter.

Når tilsynsmyndighetene avdekker klare brudd på lovverket, må de ha hjemler til å følge opp og f.eks. hindre at en vare blir gjort tilgjengelig på markedet, uten først måtte påvise at det konkrete produktet medfører risiko for helseskade. De eksisterende

reaksjonshjemlene i produktkontrolloven dekker ikke dette behovet fordi bestemmelsene i dag oppstiller et krav om at produktet utgjør en risiko for skade. En annen svakhet ved produktkontrolloven er at den ikke gir tilsynsmyndighetene hjemmel til å konkretisere hvilke tiltak som er nødvendige for å overholde bestemmelser i regelverket som er skjønnsmessig formulert og pålegge den ansvarlige aktøren å gjennomføre disse.

For å kunne drive effektivt markedstilsyn, ser Miljødirektoratet behov for en ny hjemmel i produktkontrolloven som gir tilsynsmyndighetene adgang til å treffe enkeltvedtak for å sikre gjennomføringen av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov. Fordi kravene i produktregelverket retter seg mot ulike aktører i omsetningskjeden fra produsent til sluttbruker, mener vi at det er hensiktsmessig at hjemmelen gir mulighet til å rette enkeltvedtak mot enhver aktør i omsetningskjeden.

Vi vil presisere at hjemmelen i utgangspunktet er tenkt brukt der myndighetene har avdekket brudd på plikter og krav gitt i eller i medhold av produktkontrolloven. Hensikten er å sikre overholdelse og gjenopprette en lovlig tilstand.

En slik generelt utformet enkeltvedtakshjemmel, som ikke forutsetter at myndighetene har konkrete holdepunkter for at et bestemt produkt representerer en risiko, vil gi tilsynsmyndigheten en fleksibilitet med hensyn til hvilke vedtak som bør treffes i det enkelte tilfellet for å oppfylle krav i produktregelverket. Samtidig vil tilsynsmyndigheten få den nødvendige hjemmel til å følge opp brudd på formelle krav

Det er enkelte betenkeligheter knyttet til bruk av vide fullmaktsbestemmelser. Den enkelte borgers stilling kan bli usikker, faren for misbruk av myndighet øker og mulighetene for rettslig kontroll svekkes. Fordelen ved bruk av slike generelle fullmakter, som vi også finner i de andre produktlovene (se punkt 3.3.), er at de gir tilsynsmyndighetene stor fleksibilitet til å pålegge egnede tiltak tilpasset den enkelte situasjon. Vi vurderer at fordelene alt i alt overstiger ulempene.

Vi anbefaler at den nye hjemmelen, på samme måte som de tilsvarende hjemlene i brann- og eksplosjonsvernloven, matloven, kosmetikkloven og el-tilsynsloven, formuleres slik at det eksplisitt fremgår at bestemmelsen bare kan brukes til å treffe vedtak som er "nødvendige". 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".

Vi vil nedenfor gi eksempler på typetilfeller hvor det kan være behov for å benytte en enkeltvedtakshjemmel som skissert over.

#### Konkretisering av 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 opptre lovlydig. Isteden er pliktene formulert ved generelle, og ofte skjønnsmessige, ord og vendinger.

Aktsomhetsplikten i produktkontrolloven § 3 første ledd gjelder alle som har befatning med produkt som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, og innebærer *en plikt til å utvise aktsomhet og til å treffe rimelige tiltak for å forebygge og begrense at produkt*

*medfører helseskade eller miljøforstyrrelse*. Hva som vil være rimelige tiltak, vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. For å overholde aktsomhetsplikten kan det være nødvendig å lage rutiner for risikovurdering av produkter, innhente teknisk dokumentasjon om produktet eller sørge for at bruksanvisninger følger med produktene. Aktsomhetsplikten kan også sette krav til markedsføringen av produktet. Der produktet omfattes av et varedirektiv vil de ulike bestemmelser i direktivet og i den aktuelle norske forskriften, for eksempel leketøyforskriften eller forskrift om konstruksjon, utforming og produksjon av personlig verneutstyr (PVU), et stykke på vei konkretisere nærmere hva som ligger i aktsomhetsplikten ved at det oppstilles detaljerte krav til de ulike markedsaktørene, deres ansvar og plikter for ivaretagelse av alle krav til produktets sikkerhet.

Substitusjonsplikten i § 3a innebærer at virksomhet som bruker produkt med innhold av kjemisk stoff som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, skal vurdere om det finnes alternativer som medfører mindre risiko, og bruke disse hvis det kan skje *uten urimelig kostnad eller ulempe*. Dette innebærer at virksomheter må ha en plan for å aktivt utfase stoffer med betenkelige egenskaper der det finnes alternativer.

I henhold til internkontrollforskriften § 4 plikter den som er ansvarlig for virksomheten å sørge for at det innføres og utøves internkontroll i virksomheten. Plikten gjelder blant annet for virksomheter som omfattes av produktkontrollloven, jf. forskriften § 2. Internkontrollen skal sikre at virksomheten kjenner til det regelverket som gjelder for virksomheten og at den har nødvendige rutiner som sikrer at krav stilt i regelverket overholdes. Forskriftens § 5 annet ledd (pkt. 1-8) gir generelle bestemmelser om hva internkontrollarbeidet skal bestå i og hva som skal dokumenteres skriftlig. Bakgrunnen for at innholdet i plikten er så generelt formulert, er at internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å etterleve krav i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen. Det er den ansvarlige for virksomheten som i utgangspunktet må ta standpunkt til hvor omfattende internkontrollsystemer som skal bygges opp i virksomheten. For visse typer av virksomheter/bransjer, for eksempel for importører og produsenter av forbrukerprodukter, har tilsynsmyndighetene utarbeidet og publisert veiledere som gir retningslinjer for hva pliktene innebærer.

Felles for bestemmelsene redegjort for over er at de angir generelle plikter og at det er opp til hver enkelt aktør å vurdere hvilke tiltak det krever å overholde pliktene. Hvor langt pliktene rekker vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle.

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. Miljødirektoratet mener tilsynsmyndighetene, når de avdekker brudd, bør ha myndighet til å konkretisere i et enkeltvedtak hvilke tiltak som er nødvendige for å overholde pliktene og pålegge markedsaktøren å gjennomføre disse.

Mangelen på en hjemmel til å konkretisere plikter har betydning for bruken av tvangsmulkt for å skape oppfylleelsespress. Etter produktkontrollloven § 13 er det ikke anledning til å knytte tvangsmulkt til brudd på plikter som fremgår direkte av produktkontrollloven. Å knytte tvangsmulkt til brudd på generelt formulerte pliktbestemmelser i forskrifter gitt i medhold av produktkontrollloven vil også kunne være betenkelig hvis det ikke vil være klart

for den ansvarlige hva som må gjøres for å unngå at tvangsmulkt påløper. Dette vil vi kunne klargjøres i et enkeltvedtak dersom vi får en hjemmel til å konkretisere og presisere plikter og pålegge tiltak.

Pliktene i regelverket bør kunne konkretiseres og presiseres, men ikke utvides. Vedtaket må være egnet til å realisere formålet med bestemmelsen det er knyttet til.

#### Produkter med formelle feil – eksempel 1

I saker der et vareparti som er på vei inn på det norske markedet ikke er i samsvar med formelle krav gitt i medhold av produktkontrollloven, opplever Miljødirektoratet og DSB som tilsynsmyndigheter at dagens hjemler i produktkontrollloven ikke strekker til.

Produktregelverket har utviklet seg enormt siden produktkontrollloven ble til. For varegrupper som reguleres gjennom EU-rettsakter som er utarbeidet etter den såkalte «nye metoden» (The New Approach), er det et krav at produktene er påført CE-merke før de bringes i omsetning. En samsvarserklæring skal også i henhold til enkelte varerettsakter følge med produktet. Et CE-merke og en samsvarserklæring fastslår at produsenten har vurdert og går god for at produktet overholder alle kravene som er satt i det aktuelle EU-regelverket for å sikre produktsikkerhet. Når CE-merket eller samsvarserklæringen mangler for et produkt, er det for tilsynsmyndigheten en indikasjon på at produktet kan medføre en risiko, uten at vi har kunnskap om en kvalifisert risiko. Vi opplever et høyt antall av forsendelser som mangler slik påkrevet dokumentasjon om produktenes sikkerhet.

Det vil være praktisk umulig å undersøke alle slike produkter nærmere for å avdekke om produktet utgjør en risiko. Dette fordi forsendelsene gjerne inneholder en rekke ulike produkter, som ofte har lav verdi. Selv om nærmere undersøkelser skulle avdekke at produktene overholder de materielle kravene i regelverket, forutsetter en rekke EU-direktiver at produkter med formelle mangler ikke bringes i omsetning.

Miljødirektoratet erfarer at produktene per i dag lagres hos tollvesenet i påvente av at importøren til Norge gir tilbakemelding om hva han ønsker å gjøre med produktene. Importøren har begrensede lovlige alternativer og må enten selv rette manglene, eller så må vedkommende reeksportere produktene tilbake til produsent eller dennes representant i EØS-området som kan rette de formelle feilene, eller eksportere produktene til land utenfor EØS-området som ikke har tilsvarende krav. Fordi det bare er produsenten og dennes representant som kan påføre CE-merke og utarbeide samsvarserklæring, vil den norske importøren ofte ikke ha anledning til å rette mangelen. Som nevnt under omtalen av forurensningsloven § 32 annet ledd i punkt 3.1, velger erfaringsmessig en del importører å ikke ta stilling til hva som skal skje med varer som er stanset. Varene blir derfor stående på tollager, noe som kan bli kostbart samtidig som det tar opp lagerplass.

En generelt utformet enkeltvedtakshjemmel som skissert over, vil kunne gi tilsynsmyndighetene mulighet til å fatte vedtak om levering av produkt som er stanset av tollvesenet til lovlig avfallsanlegg, dersom importøren ikke gir tilbakemelding som viser at han vil og kan rette manglene eller ønsker å eksportere varene. Dette vil avhjelpe de utfordringene som er redegjort for over og føre til et mer effektivt produkttilsyn. 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 tilfelle for produkter som mangler CE-merket eller samsvarserklæringen og som allerede finnes på det norske markedet. Selv om

tilsynsmyndigheten påpeker at det er ulovlig å omsette produktet som mangler CE-merke, har tilsynsmyndighetene ingen sikkerhet for at markedsaktøren respekterer forbudet. Det vil lette tilsynsarbeidet om tilsynsmyndigheten kan fatte vedtak om levering av produkt til lovlig avfallsanlegg som siste mulighet når produkter ikke er i samsvar med krav i regelverket.

Vilkåret om at vedtaket må være nødvendig, vil innebære en skranke for tilsynsmyndighetens adgang til å fatte vedtak om levering til lovlig avfallsanlegg. Vi vurderer at det ikke vil være forholdsmessig å fatte et slikt vedtak dersom den ansvarlige importør ikke gis mulighet til å sørge for at mangelen blir rettet eller eksportere produktet til et land utenfor EØS-området.

#### Produkter med formelle feil – eksempel 2

DSB har informert om at de i dag benytter § 4 som vedtakshjemmel for å ilegge administrative reaksjoner ovenfor aktørene i omsetningskjeden der det avdekkes manglende samsvar med krav i regelverket, både for krav som følger av produktkontrollen og av forskrifter gitt i medhold av loven.

I en sak hvor DSB mistenker at et produkt ikke er sikkert eller ikke er i samsvar med gjeldende krav, vil DSB som hovedregel i medhold av § 5 første ledd pålegge den norske importøren å dokumentere at produktet er i samsvar med regelverket. Hvis importøren ikke klarer å dokumentere dette, vil DSB deretter benytte produktkontrollen § 4 til å fatte de enkeltvedtak som er nødvendig for å sørge for at markedsaktøren bringer produktet i samsvar med de gjeldende krav. For DSB kan det blant annet være aktuelt å pålegge den ansvarlige markedsaktøren å merke om og/eller gjøre endringer/utbedre produktet. Hvis produktet ikke bringes i samsvar med regelverket, vil DSB om nødvendig fatte vedtak om forbud mot omsetning og tilbaketrekking fra butikk/distributører.

Utviklingen i retning av et omfattende harmonisert regelverk for produkter gitt i medhold av produktkontrollen har medført at DSB i mangel av annen hjemmel benytter § 4 også for å treffe enkeltvedtak der det dreier seg om produkter med formelle feil, og mangler som ikke kan sies å medføre særlig høy risiko for helseskade.

#### **3.4.2. Behov for fjerne retningslinjen om at vedtak etter § 4 første og annet ledd i alminnelighet treffes ved forskrift**

Miljødirektoratet mener det er behov for å fjerne retningslinjen i produktkontrollen § 4 tredje ledd om at vedtak etter første og annet ledd i alminnelighet skal treffes ved forskrift og gjelde produkter eller forbrukertjenester av en viss art.

DSB har informert om at de i dag benytter § 4 som alminnelig vedtakshjemmel i enkeltsaker, både for å følge opp et omfattende harmonisert regelverk for produkter gitt i medhold av loven og for å kunne håndheve det generelle sikkerhetskravet som gjelder for alle "ikke-harmoniserte" forbrukerprodukter.

Det generelle sikkerhetskravet gjelder alle forbrukerprodukter som ikke er særskilt regulert, for eksempel småbarnsprodukter, som barnevogner, barnestoler og stellebord, og interiørartikler, som lysestaker og lykter. Fordi det ikke er hensiktsmessig å utarbeide forskrifter med nærmere krav til sikkerheten ved alle forbrukerprodukter og fordi § 4 er den hjemmelen DSB i alminnelighet bruker til å treffe enkeltvedtak ovenfor uregulerte forbrukerprodukter, foreslår vi å presisere i første og annet ledd at Kongen kan gi

forskrifter eller treffe enkeltvedtak etter bestemmelsen, og at tredje ledd endres slik at det ikke lenger fremgår at vedtak i alminnelighet skal treffes ved forskrift.

Vårt forslag til endring av produktkontrollen § 4 fremgår i punkt 6 (lovforslag).

### **3.4.3. Forholdet mellom ny enkeltvedtakshjemmel i § 4 fjerde ledd og § 6a**

En ny enkeltvedtakshjemmel som gir tilsynsmyndighetene adgang til å treffe nødvendige enkeltvedtak for gjennomføringen av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, vil delvis overlape med hjemmelen i produktkontrollen § 6a. For produkter som er regulert direkte i loven eller i forskrifter gitt i medhold av loven, vil den foreslåtte nye enkeltvedtakshjemmelen gi tilsynsmyndighetene adgang til å fatte alle de vedtak som er nødvendige for å sikre overholdelse av plikter og krav i regelverket, herunder vedtak om tiltak for å redusere risikoen ved produkt. Imidlertid vil ikke den nye enkeltvedtakshjemmelen kunne benyttes for å pålegge tiltak overfor uregulerte produkter. For de uregulerte produktene, som ikke er i strid med konkrete krav i regelverket, vil tilsynsmyndighetene fremdeles måtte bruke § 6a for å pålegge risikoreducerende tiltak ovenfor produkter som utgjør en alvorlig risiko for helse- eller miljøskade.

## **4. Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser**

Formålet med de foreslåtte endringene i produktkontrollen er å forbedre kontroll- og reaksjonshjemplene til myndighetene som fører tilsyn med etterlevelsen av bestemmelser som er gitt i eller i medhold av produktkontrollen, for dermed å øke produktsikkerheten og redusere sannsynligheten for skade på helse eller miljø. Det er vanskelig å tallfeste disse fordelene.

Endringene i produktkontrollen § 5 vil gi tilsynsmyndighetene mulighet til å pålegge omsettere å fremlegge representativ prøve av produkt og å gjennomføre og/eller bære kostnadene for undersøkelser for å vurdere et produkts egenskaper og virkninger. Per i dag kan krav om fremleggelse av representativ prøve og undersøkelser kun rettes mot den som produserer eller innfører et produkt. Den foreslåtte endringen av hjemmelen i produktkontrollen § 5 vil derfor kunne medføre merarbeid og økte kostnader for omsettere som får et krav om å fremlegge representativ prøve eller å gjennomføre undersøkelser rettet mot seg. Som det framgår av vurderingene i 2.3.1 vil det i mange tilfeller være produsent eller importør som er nærmest til å sørge for eller bekoste undersøkelser som er nødvendige for å vurdere et produkts egenskaper og virkninger. Men muligheten til å rette krav om undersøkelser mot omsetter i tilfeller der dette er hensiktsmessig og rimelig vil forenkle tilsynsmyndighetenes arbeid og gi et mer effektivt produkttilsyn.

Den nye hjemmelen i § 4 fjerde ledd vil gi tilsynsmyndighetene mulighet til å pålegge tiltak for å sikre overholdelse av plikter og krav i regelverket, herunder hjemmel for å følge opp formelle krav, og å kunne kreve levering av produkter som ikke er i samsvar med regelverket til lovlig avfallsanlegg dersom dette er nødvendig. Endringen innebærer ikke endringer i kravene til produktsikkerhet, 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 tollvesenet over tid eller blir ulovlig omsatt på det norske markedet. For produkter stanset av tollvesenet, vil dette gi

reduerte lagerkostnader. Når et produkt har formelle feil eller mangler, slik som manglende CE-merke eller samsvarserklæringen, er det for tilsynsmyndigheten en indikasjon på at produktet kan medføre en risiko. Dersom de foreslåtte endringene reduserer ulovlig omsetning av produkter med formelle feil eller mangler, kan endringene også bidra til nytte i form av redusert sannsynlighet for miljøforstyrrelse eller helseskade.

Tilsynsmyndighetene mangler i dag hjemmel til å konkretisere og knytte pålegg til plikter i regelverket. Den foreslåtte nye hjemmelen vil, når det avdekkes brudd på plikter i lov og forskrifter, også gi tilsynsmyndighetene adgang til å konkretisere hvilke tiltak som er nødvendige for å overholde pliktene og pålegge aktøren å gjennomføre disse tiltakene. Hjemmelen vil derfor ikke gi økte kostnader for produsenter, importører, omsettere eller brukere som oppfyller regelverket. En konkretisering av plikter kan tvert imot hjelpe aktører som er tatt i brudd og som er usikre på hva de må gjøre for å oppfylle sine plikter. Tilsynsmyndighetene har i enkeltsaker gjerne en faglig begrunnet mening om hva som er nødvendig for den enkelte aktør å gjøre eller iverksette av tiltak for å oppfylle plikter i regelverket. Det vil derfor heller ikke medføre vesentlig merarbeid eller kostnader å konkretisere og knytte pålegg til plikter gjennom enkeltvedtak når det avdekkes brudd.

Endringen av § 4 første til tredje ledd, for å likestille hjemmelen som forskrifts- og enkeltvedtakshjemmel, innebærer heller ikke endringer i kravene til produktsikkerhet. Endringen vil derfor ikke innebære økte kostnader for aktører som overholder det generelle produktsikkerhetskravet for forbrukerprodukter. Endringen vil gi et mer effektivt produkttilsyn ved at tilsynsmyndigheten får en klar enkeltvedtakshjemmel ved håndhevelse av uregulerte produkter.

## **5. Vurdering av forslagene i lys av Europakommisjonens forslag til nye regler for fritt varebytte**

Europakommisjonen fremmet den 13. februar 2013 to forslag til forordninger om forbrukerproduktsikkerhet og markedstilsyn for produkter. EFTA-landene ga et felles høringssvar på de to forslagene den 2. september 2013. Forslaget strandet på grunn av uenighet blant medlemslandene om enkelte bestemmelser.

Den 19. desember 2017 fremmet Europakommisjonen forslag til en ny forordning om fastsettelse av regler og prosedyrer for overholdelse og håndhevelse av EUs harmoniseringslovgivning for produkter, COM (2017) 795, sammen med forslag til forordning om gjensidig godkjenning, COM (2017) 796. Det førstnevnte forslaget inneholder bestemmelser om markedstilsyn som er ment å erstatte bestemmelsene om dette i forordning (EF) 765/2008, for så vidt gjelder produkter som er omfattet av harmonisert regelverk. Det sistnevnte forslaget skal erstatte forordning (EF) 764/2008.

Forslagene inngår 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. EØS-vareloven gjennomfører varepakken i norsk rett.



Forslagene var på høring i Norge våren 2018 og er nå til behandling for endelig vedtak i Rådet og i Europaparlamentet. Foreslått ikrafttredelse for det nye regelverket er satt til 1. januar 2020.

Spørsmålet er i hvor stor grad våre forslag til lovendringer i produktkontrollen vil berøres av de to forslagene til nye regler for fritt varebytte.

Forslaget til nye bestemmelser om markedstilsyn, COM (2017) 795, fastsetter blant annet saksbehandlingsprosedyrer for tilsynsprosessen. Forslaget går lengre enn forordning (EF) 765/2008 i å oppstille minimumskrav til hvilken myndighet og hvilke virkemidler (reaksjonshjemler) markedstilsynsmyndighetene skal. Minimumskravene som oppstilles er blant annet at markedstilsynsmyndigheten skal ha myndighet til å innhente informasjon fra markedsaktørene, ha tilgang til dokumentasjon uavhengig av hvilket sted det oppbevares, ha myndighet til å foreta inspeksjoner og myndighet til å ta vareprøver. Forordningen inneholder også bestemmelser om hvilke tiltak tilsynsmyndigheten kan pålegge ansvarlige aktører å gjennomføre dersom det er mistanke om - eller dokumentert - at et produkt medfører en risiko for helse, sikkerhet eller miljø etc., og regulerer også tilsynsmyndighetens adgang til selv å iverksette nødvendige tiltak for å redusere en slik risiko.

Vi vurderer at forslaget til nye bestemmelser om markedstilsyn ikke vil ha betydning for de foreslåtte endringene i produktkontrollen. Mye synes fortsatt å være overlatt til nasjonale myndigheter å regulere nærmere, og vi mener at det vil være behov for og nyttig å gjennomføre de endringene vi foreslår. Dersom Kommisjonens forslag til nye forordninger om markedstilsyn og gjensidig godkjenning blir vedtatt i EU og gjennomført i norsk rett, vil det være behov for en gjennomgang av lovgivning på produktområdet. Regelverket på produktområdet 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.

## 6. Lovforslag

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

§ 4 skal lyde:

### § 4. Myndighet for Kongen.

Når det finnes påkrevet for å forebygge at produkt medfører virkning som nevnt i § 1, kan Kongen *gi forskrifter og* treffe *enkelt*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 støv 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 *gi forskrifter og* treffe *enkelt*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

Det kan fastsettes at *forskrifter* i medhold av første og annet ledd bare skal gjelde for visse geografiske områder.

*Tilsynsmyndigheten kan treffe enkeltvedtak som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.*

§ 5 annet og tredje ledd skal lyde:

Kongen kan kreve at den som produserer, *innfører eller omsetter* produkt fremlegger representativ 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. Krav på refusjon av kostnadene* er tvangsgrunnlag for utlegg.