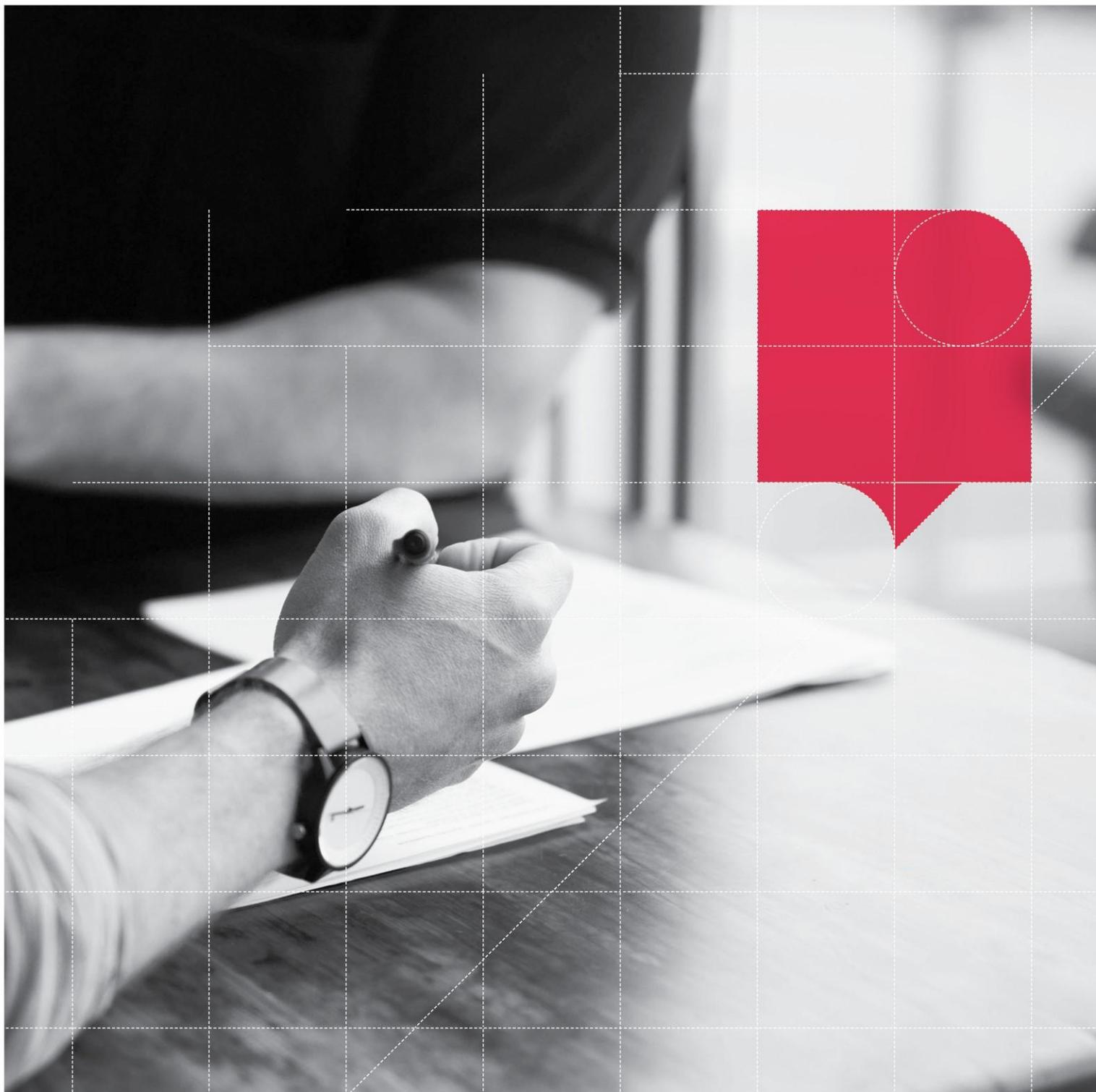


Regelrådets uttalelse

Om: Forslag om endring av reaksjonshjemlene i produktkontrollloven

Ansvarlig: Miljødirektoratet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Miljødirektoratet

Deres ref.:
2019/5973

Vår ref.:
19/00122

Dato:
17.07.2019

Vår saksbehandler:
Kristin Johnsrud

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Forslag om endring av reaksjonshjemlene i produktkontrollen

Konklusjon: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet mener at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet, jf. utredningsinstruksen pkt. 2-1 og 2-2.

Etter Regelrådets vurdering er problemstillingen og målet med forslaget i det vesentligste beskrevet i høringsnotatet. Det er imidlertid uklart hvor omfattende problemet er og om de foreslåtte endringene er de best egnede for å nå målet. Etter Regelrådets vurdering er det ikke gitt at økt ansvar på omsetningsleddet bidrar til bedre måloppnåelse. Regelrådet mener at en beskrivelse av det berørte næringslivet, for eksempel gjennom tilsynsmyndighetens erfaringer og statistikk ville styrket beslutningsgrunnlaget både med hensyn til omfanget av problemet, mulige alternative tiltak og utredningen av virkninger for næringslivet.

Regelrådet registrerer at det ikke er utredet alternative tiltak, at det ikke er vist til hvordan tilsvarende utfordringer er løst andre land. Videre mangler utredningen vurderinger av virkninger for næringslivet. Etter Regelrådets vurdering kunne Miljødirektoratet med fordel forsøkt å beregne kostnadene for næringslivet gjennom for eksempel typetilfeller eller eksempler. Videre kunne Miljødirektoratet også gjort rede for og drøftet om små virksomheter har større sannsynlighet for å bryte reglene, og hva som i så fall kan gjøres for å endre på dette.

Når det gjelder forslaget om å innføre en generell fullmaktshjemmel vil Regelrådet bemerke at dette er et inngripende tiltak for næringslivet som forutsetter en grundig utredning og begrunnelse. I den forbindelse burde Miljødirektoratet utredet om det kan være fornuftig å regulere flere skranker for myndighetenes skjønn i § 4 siste ledd. Videre er det etter Regelrådets vurdering ikke gitt at tilsynsmyndighetene alltid er nærmest til å vite hva som er det best egnede tiltaket. Regelrådet vil derfor oppfordre til å legge til rette for dialog med den berørte virksomheten med henblikk på å finne det best egnede tiltaket.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Om forslaget som er sendt på høring

Klima- og miljødepartementet ba den 21. september 2017 Miljødirektoratet om å utarbeide et høringsnotat om endring av produktkontrollovens reaksjonshjemler i samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Forslaget ble sendt på høring 2. mai 2019 med høringsfrist 1. august.

Miljødirektoratet skriver i høringsnotatet at varehandelen er sterkt preget av globaliseringen. Gjennom netthandel har det blitt enklere å importere rimelige produkter fra lavkostland. Miljødirektoratet erfarer at dette fører med seg flere useriøse aktører.

Miljødirektoratet foreslår derfor endringer i produktkontrolloven § 4 og § 5. Endringene skal gi tilsynsmyndighetene en generell hjemmel til å fatte de enkeltvedtak som er nødvendige for å sikre gjennomføring av produktkontrolloven med forskrifter. Miljødirektoratet foreslås også at den som omsetter produkter skal omfattes av plikten til å fremlegge representativ prøve av produkt vederlagsfritt, eller sørge for eller bekoste undersøkelser som finnes nødvendig for å vurdere et produkts egenskaper og virkninger. Det foreslås også å presisere at Kongen kan bestemme at disse kostnadene kan fordeles på flere produsenter, importører eller omsettere.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Produktkontroll er viktig ikke bare for forbrukerne, men også for næringslivet som importerer og omsetter varer og for industrien som bruker produkter som elementer i nye produkter. Etter Regelrådets vurdering angår reglene om produktkontroll mange næringer og virksomheter. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg om forslagene til endringer i reaksjonshjemplene i produktkontrolloven.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen pkt. 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at høringsnotatet inneholder informasjon om berørt næringsliv. Etter Regelrådets vurdering kunne næringer og/eller virksomheter for eksempel vært beskrevet gjennom tilsynsmyndighetens erfaringer og statistikk over antall virksomheter som har fått plikt til å fremlegge representativ prøve og bekostet undersøkelser. Miljødirektoratet kunne også beskrevet typetilfeller, gitt eksempler på virksomheter som blir berørt og sagt noe om omfanget eller gitt eksempler på

kostnader for disse. Slik informasjon ville gitt høringsinstansenes et bedre grunnlag for å avgi høringsuttalelse, og ville styrket beslutningsgrunnlaget.

Etter Regelrådets vurdering er virkningene for næringslivet i noe grad kvalitativt beskrevet i høringsnotatet. Blant annet fremgår det at det er en fordel for lovlydige næringsdrivende at useriøse aktører blir kontrollert. Og videre at endringen i produktkontrollloven § 5 kan medføre merarbeid og økte kostnader for omsettere som får et krav om fremleggelse av representativ prøve eller å gjennomføre undersøkelser. Etter Regelrådets vurdering burde disse virkningene imidlertid vært ytterligere beskrevet og Miljødirektoratet kunne beregnet kostnadene for aktuelle typetilfeller eller gitte eksempler på kostnader som oppstår for de berørte. Videre bør Miljødirektoratet i det videre arbeidet vurdere hvorvidt endring i reaksjonshjemmelen reelt sett bidrar til å flytte ansvaret fra produsent og importør til omsetter.

3.2. Konkurransenvirkninger for næringslivet

Etter Regelrådets vurdering er det viktig for konkurransen at useriøse næringsdrivende kontrolleres og får bistand til å bringe virksomheten inn i lovlige rammer. Konkurransen på like vilkår er en forutsetning. Dette forholdet er også kommentert i høringsnotatet.

Forslagene om å innføre en generell lovhjemmel og om å utvide av kretsen av pliktsubjekter stiller store krav til tilsynsmyndighetenes skjønn. Regelrådet mener at Miljødirektoratet burde vurdert om det er behov for å innføre begrensninger i de tilfeller tilsynsmyndighetene kan gå på omsetningsleddet istedenfor produsent og importør. Videre mener Regelrådet at Miljødirektoratet burde vurdert behovet for skranker for myndighetenes skjønn etter § 4 om vedtaksmyndighet. Slike vurderinger er etter Regelrådets vurdering viktige for å sikre likebehandling og like konkurranseforhold.

Regelrådet er klar over at reglene om produktsikkerhet i det vesentligste stammer fra EU/EØS. Det fremgår likevel av høringsnotatet at forordningen av 2008, som er en del av EUs varepakke, kun innfører minimumskrav og at det således er opp til nasjonale myndigheter å avgjøre hvilke virkemidler markedstilsynsmyndighetene kan ta i bruk. Regelrådet finner det positivt at Miljødirektoratet har gjort rede for annen nasjonal produktlovgivning. Etter Regelrådets vurdering burde Miljødirektoratet imidlertid også gjort rede for hvilke virkemidler andre land har gitt til sine markedstilsynsmyndigheter på dette området. Regelrådet mener at dette ville styrket beslutningsgrunnlaget.

3.3. Forenkling for næringslivet

Etter Regelrådets vurdering inneholder forslaget ikke forenkling for næringslivet. Regelrådet vil imidlertid oppfordre Miljødirektoratet i det videre arbeidet om å være oppmerksom på de næringene som må forholde seg til flere markedstilsyn og vurdere hvordan tilsynene kan samordne sitt arbeid for å lette byrdene for næringslivet.

3.4. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Regelrådet kan ikke se at hensynet til små virksomheter er vurdert. Regelrådet erfarer at små virksomheter oftere ikke kjenner alle reglene på et område og derfor bryter dem på grunn av uvitenhet. Regelrådet vil i den forbindelse oppfordre tilsynsmyndighetene til aktivt å veilede små virksomheter om hvilke krav som stilles når de skal importere og omsette produkter. Etter Regelrådets vurdering kan dette være viktig for å oppnå formålet med reglene om produktkontroll.

3.5. Alternative tiltak

Regelrådet kan ikke se at Miljødirektoratet i høringsnotatet drøfter ulike måter å løse de identifiserte utfordringene på. Regelrådet finner det positivt at Miljødirektoratet har gjort rede for annen produktlovgivning i forbindelse med utredningen av endringer i produktkontrollloven. Men, som påpekt i pkt. 3.2 burde Miljødirektoratet også gjort rede for hvordan tilsvarende problemstillinger er regulert i andre land som for eksempel Sverige og Danmark. Regelrådet mener at dette ville styrket beslutningsgrunnlaget.

Regelrådet registrerer at forordningen stiller minimumskrav og at norske myndigheter således har nasjonalt handlingsrom til å regulere bruken av virkemidler. Etter Regelrådets vurdering er det en svakhet ved utredningen at bruken av det nasjonale handlingsrommet ikke er vurdert. Det er også en svakhet at omfanget av de identifiserte problemene ikke er gjort rede for, se også pkt. 3.1.

Da det ikke er utredet og drøftet alternative løsninger som for eksempel forskjellige reguleringer og veiledning, er det etter Regelrådets vurdering usikkert om den beste løsningen er valgt. På denne bakgrunn mener Regelrådet at utredningen av alternative tiltak og begrunnelsen for valgt tiltak er mangelfull.

3.6. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at forutsetninger for en vellykket gjennomføring er utredet i høringsnotatet. Etter Regelrådets vurdering burde Miljødirektoratet gjort rede for gjeldende veiledningsaktivitet og om denne aktiviteten kan og bør intensiveres særlig med sikte på små virksomheter.

Videre fremgår det av høringsnotatet at Europakommisjonen har fremmet forslag til nye regler for fritt varebytte. I følge europolov.no ble disse forslagene vedtatt henholdsvis 19. mars og 14. juni i år. Miljødirektoratet skriver i høringsnotatet at det vil være behov for og nyttig å gjennomføre de endringene som foreslås, uavhengig av de nye reglene fra EU. Videre skriver Miljødirektoratet at dersom kommisjonens forslag blir vedtatt, noe de nå er, så vil det være behov for en gjennomgang av lovgivningen på produktområdet. Regelrådet vil i den forbindelse oppfordre Miljødirektoratet til å være varsomme med å innføre nye regler før det er sikkert at disse ikke må endres som følge av de nye reglene fra EU.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at utredningen av forutsetninger for en vellykket gjennomføring er mangelfull.

3.7. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Vi gjør oppmerksom på at det følger av utredningsinstruksen pkt. 4-3 at Regelrådet skal informeres om høringen når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring, jf. utredningsinstruksen pkt. 4-3. Vi kan ikke se å ha mottatt informasjon om denne saken, og ber om dere i fremtiden også setter Regelrådet som mottaker av høringer som berører næringslivet.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Det er positivt at det gis regler som kontrollerer useriøse næringsdrivende. Det må imidlertid også tas hensyn til virksomheter som ubevisst bryter reglene og gi disse tilstrekkelig veiledning og informasjon. Regelrådet mener at svakheter i beskrivelsen av omfanget av problemet, mangelfull utredningen av alternative tiltak og svakheter i utredningen av virkninger for næringslivet gjør at det er usikkert om målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken.