



Innst. 178 L

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen

Prop. 17 L (2012–2013)

Innstilling fra næringskomiteen om lov om det frie varebytte i EØS (EØS-vareloven)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Nærings- og handelsdepartementet legger med dette frem forslag til lov om det frie varebytte i EØS (EØS-vareloven). Loven gjennomfører europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 764/2008 om framgangsmåter for anvendelsen av visse nasjonale tekniske regler på varer som er lovlig markedsført i en annen EØS-stat, og europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 765/2008 om fastsettelse av krav til akkreditering og markedstilsyn for markedsføring av varer.

Forordning (EF) nr. 764/2008 gjelder for varer som ikke er omfattet av harmonisert EØS-regelverk. For slike varer gjelder prinsippet om gjensidig godkjenning. Prinsippet er utviklet i EU-domstolens rettspraksis og innebærer at en EØS-stat i utgangspunktet ikke kan forby salg av en vare som omsettes lovlig i en annen EØS-stat. Forordning (EF) nr. 764/2008 fastsetter framgangsmåter myndighetene må følge når de treffer eller har til hensikt å treffe et vedtak som helt eller delvis forbyr en vare som lovlig omsettes i en annen EØS-stat. Videre skal EØS-statene opprette et varekontaktpunkt hvor næringsdrivende skal kunne få informasjon om hvilke nasjonale tekniske regler som gjelder for en konkret varetype. Forordning (EF) nr. 765/2008 gjelder i hovedsak det harmoniserte vareområdet, hvor det er felles EØS-krav til varer. Forordningen gir regler om akkredite-

ring, markedstilsyn, kontroll av varer fra tredjeland og CE-merking.

I proposisjonens kapittel 2 til 7 redegjøres det for bakgrunnen for regelverket, gjeldende rett og prosessen med regelverket i EU og Norge.

I kapittel 8 og 9 redegjøres det for innholdet i forordning (EF) nr. 764/2008 og 765/2008, og forholdet til norsk rett.

I kapittel 10 drøftes økonomiske og administrative konsekvenser.

Proposisjonens kapittel 11 inneholder lovforslag og kommentarer til hver enkelt bestemmelse.

1.2 Bakgrunn for regelverket

EU vedtok den 9. juli 2008 nytt regelverk for handel med varer (varepakken).

Gjennom varepakken skal tilliten til varer som omsettes i det indre marked styrkes. Dette skal skje gjennom bedre og felles regelverk, lik håndheving, klarere prosedyrer og administrativt samarbeid mellom EØS-statene. Fritt varebytte er en viktig drivkraft for økt konkurranseevne og økonomisk vekst i EØS. Norge har en åpen økonomi, og det er viktig for norsk næringsliv å unngå unødvendige kostnader ved å måtte tilpasse varer som lovlig omsettes i Norge til andre EØS-staters nasjonale bestemmelser. Det nye regelverket vil bidra til å effektivisere samhandelen med våre viktigste handelspartnere i EU.

EØS-avtalen artikkel 8 og 11–13 og prinsippet om gjensidig godkjenning gjelder for det frie varebytte i EØS. Undersøkelser Europakommisjonen har utført har vist at nasjonale myndigheter ikke alltid håndhever prinsippet om gjensidig godkjenning av varer korrekt. I tillegg hersker det usikkerhet med hensyn til prinsippets rekkevidde, bevisbyrden, samt hvilke varekategorier prinsippet kommer til anvendelse på. Kommunikasjonen mellom ansvarlige

myndigheter i de ulike EØS-statene har dessuten vært mangelfull. Det har vist seg at risikoen for at en vare nektes adgang til markedet i bestemmelsesstaten medfører at næringsdrivende velger å tilpasse sine varer nasjonale krav, selv om prinsippet om gjensidig godkjenning gir dem rett til å omsette varen i andre EØS-stater uten tilpasninger.

Forordning (EF) nr. 764/2008 gjelder for varer som reguleres av prinsippet om gjensidig godkjenning. Formålet med forordningen er å motvirke at nasjonale tekniske regler skaper ulovlige hindringer for det frie varebytte i EØS. Den gir regler og framgangsmåter som myndighetene må følge når de trefter eller har til hensikt å treffe et vedtak som helt eller delvis forbyr en vare som lovlig omsettes i en annen EØS-stat. Det skal videre etableres varekontaktpunkter i hver EØS-stat.

Noen varer er harmonisert. Dette innebærer at det er fastsatt felles tekniske EØS-krav som varen må følge dersom den skal være lovlig. Harmoniserte varer er ofte CE-merket. Europakommisjonen har ansett harmonisering av krav for visse varekategorier som en vellykket metode for å eliminere ikke-tollmessige handelshindringer. Harmonisering av lovkrav har spilt en viktig rolle i realiseringen av det indre marked for varer. En meddelelse fra Europakommisjonen til Rådet av 7. mai 2003, basert på en gjennomgang av systemet for harmonisering av lovkrav, inneholder en oversikt over områder hvor det anses å være rom for forbedring og anbefaler en rekke konkrete tiltak. I resolusjon av 10. november 2003 bekreftet Rådet nødvendigheten av å utvide anvendelsen av prinsippene for harmonisering til nye områder, samtidig som det erkjente behovet for en klarere ramme for samsvarsvurdering, akkreditering og markedstilsyn.

Forordning (EF) nr. 765/2008 gir regler om akkreditering, markedstilsyn, kontroll av varer fra tredjeland og CE-merking. Felles regler for akkreditering skal bidra til økt tillit til akkrediterte samsvarsvurderingsorganers kompetanse, og dermed økt tillit til attester og testrapporter de utsteder. Forordningen fastsetter minimumskrav til EØS-statenes organisering av det nasjonale arbeidet med markedstilsyn. Det skal etableres egnede ordninger for kommunikasjon og samordning mellom markedstilsynsmyndighetene. EØS-statene skal utarbeide nasjonale markedstilsynsprogrammer. Rådsforordning (EØF) nr. 339/93, som regulerer tollmyndighetenes kontroll av tredjelandsvarer som passerer grensen inn i det indre marked, erstattes av bestemmelser i forordning (EF) nr. 765/2008. Tollmyndighetene gis hjemmel til å destruere farlige varer. Videre gis det generelle regler om CE-merking av varer.

1.3 Arbeidet med utvikling av regelverket i EU og i Norge. Høring.

Nærings- og handelsdepartementet har fulgt utviklingen av regelverket i Europakommisjonens rådgivende gruppe for varer og handelsforenkling, Senior Officials' Group on Standardisation and Conformity Assessment Policy (SOGS). Utkast til regelverk har vært diskutert i SOGS, og arbeidsdokumenter har vært sendt på nasjonal høring og diskutert i flere runder i nasjonal referansegruppe for handelsforenkling, hvor både myndigheter og næringsliv er representert. Det er gitt EFTA-innspill til de viktigste dokumentene i prosessen.

Europakommisjonens endelige forslag ble sendt på høring i Norge i mars 2007. Tilbakemeldingene var i all hovedsak positive. Felles EFTA-kommentar ble sendt Rådet og Europaparlamentet i juli 2007. Europaparlamentets komité for indre marked og forbrukerbeskyttelse (IMCO) stemte over rundt 500 endringsforslag i november 2007. Forhandlinger ble deretter gjennomført i trepartsmøter mellom Europakommisjonen, Rådet og Europaparlamentet. Europaparlamentet vedtok regelverket i plenum 21. februar 2008. Rådet vedtok regelverket den 23. juni 2008.

Det ble tidlig i prosessen klart at regelverket berører fagområder underlagt flere departementer. Nærings- og handelsdepartementet tok i 2007 initiativ til opprettelse av en interdepartemental arbeidsgruppe hvor alle berørte departementer fikk anledning til å delta. Arbeidsgruppen har vurdert regelverkets innhold og gjennomføringen av det i norsk rett. De ulike departementene har også innhentet synspunkter fra sine underliggende etater i forbindelse med dette arbeidet.

Nærings- og handelsdepartementet sendte saken på høring 8. februar 2010. Frist for å komme med innspill ble satt til 10. mai 2010. Innspillene var gjennomgående positive til regelverket og kommentarene stort sett av teknisk og administrativ art. Departementet gjør nærmere rede for høringsinstansenes syn i de alminnelige merknadene i proposisjonens kapittel 8 og 9.

1.4 Alternativer for gjennomføring av EU-regelverket

Forordning (EF) nr. 764/2008 og 765/2008 ble publisert i Den europeiske unions tidende 13. august 2008, og trådte i kraft 20 dager etter publisering. Virkedato for regelverket i forordning (EF) nr. 764/2008 var satt til 13. mai 2009. Virkedato for forordning (EF) nr. 765/2008 ble i artikkel 44 satt til 1. januar 2010. Forordningenes bestemmelser ble direkte gjeldende i EUs medlemsstater fra disse datoene.

For at regelverket skal bli gjeldende i Norge, må forordningene tas inn i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett på vanlig måte. Regelverket legger

plikter på ulike subjekter, som produsenter, importører, statlige tilsynsorganer og myndigheter. Gjennomføringen må derfor skje i lovs form for ikke å stride mot legalitetsprinsippet.

Etter å ha vurdert ulike eksisterende lover på EØS-området, har departementet kommet til at det ikke finnes en lov der varepakkens regelverk passer inn. Departementet er derfor av den oppfatning at det er mest hensiktsmessig å lage en ny lov for varepakkens to forordninger.

Departementet har sett hen til Justisdepartementets innspill i høringsrunden om at det bør vurderes grundigere om forordningene kunne vært gjennomført som én lov, da de ikke ser behov for to separate smålover. Europakommisjonens motivasjon for å fremme varepakken var et ønske om å styrke kjennskapen til og kunnskapen om reglene blant myndigheter, næringsdrivende og forbrukere. Å samle de to forordningene i en felles lov vil etter departementets vurdering ikke stride mot Europakommisjonens motivasjon og vil kunne gjøre det enklere for brukerne å finne frem til regelverket. Det legges derfor frem forslag til én lov som gjennomfører begge forordningene i norsk rett ved inkorporasjon. Forordningene inkorporeres etter henvisningsmetoden, som innebærer at det vedtas en lovbestemmelse som fastsetter at forordningen skal være en del av norsk rett.

1.5 Gjeldende rett

EØS-avtalen del II gir bestemmelser om det frie varebytte. Fritt varebytte innebærer at det ikke skal være unødige restriksjoner på utvekslingen av varer mellom EØS-statene.

1.5.1 Prinsippet om gjensidig godkjenning

For å bedre kunnskapen om prinsippet blant næringsdrivende og nasjonale myndigheter, publiserte Europakommisjonen den 4. november 2003 en tolkningsmeddelelse i Den europeiske unions tidende (2003/C265/2). Meddelelsen er i hovedsak basert på rettspraksis fra EU-domstolen og er ment å være en praktisk veiledning. Kommisjonen har i 2010 utarbeidet en veileder for anvendelsen av bestemmelser om det frie varebytte. Kommisjonsmeddelelsen vil være til veiledning også for norske myndigheter.

Nasjonale myndigheter har rett til å kontrollere at en vare produsert i en annen EØS-stat holder samme sikkerhetsnivå som varer produsert etter nasjonale regler. Vurderingen må bygge på saklige ikke-diskriminerende krav som er tilgjengelige på forhånd. Europakommisjonen uttaler i sin tolkningsmeddelelse at statene ikke kan ha en systematisk kontroll i bestemmelseslandet før en vare bringes i omsetning. Kontrollen skal være en del av markedstilsynet etter at varen er brakt i omsetning, med mindre vilkårene for å etablere en tillatelsesordning er til stede.

Når den ansvarlige myndighet har undersøkt den aktuelle varen, skal resultatene av undersøkelsen snarest mulig meddeles den næringsdrivende. Der vurderingen er negativ og myndighetene krever at den nasjonale regelen følges, vil det i prinsippet være en handelshindring etter EØS-avtalen artikkel 11. Det vil da være opp til bestemmelseslandets myndigheter å begrunne restriksjonen i tvingende allmenne hensyn. Restriksjonen må videre være nødvendig og proporsjonal.

Den næringsdrivende skal ha adgang til å benytte nasjonale rettsmidler. Det skal være adgang til å følge myndighetenes vedtak for nasjonale domstoler eller klageinstanser.

EØS-høringsloven gjennomfører europaparlaments- og rådsdirektiv 98/34/EF om en informasjonsprosedyre for standarder og tekniske regler i norsk rett. Formålet med direktiv 98/34/EF er å motvirke at handelshindringer oppstår gjennom nye nasjonale regler om tekniske krav til varer. Ved å pålegge EØS-statene å sende utkast til lov eller forskrift på høring til samtlige andre EØS-stater og Sveits, gis statene anledning til å påpeke det dersom foreslåtte tekniske regler kan ha slike virkninger.

1.5.2 Harmonisering av tekniske krav i EU/EØS

Ulike varegrupper har ulike egenskaper. For å sikre at det frie varebytte fungerer for alle varegrupper er det på en rekke områder vedtatt rettsakter som harmoniserer regler med tekniske krav, spesifikasjoner, kontrolltiltak og samsvarsvurdering.

Reguleringen har i økende grad gått over til den såkalte nye metode for harmonisering av varekrav. Ny metode innebærer at vesentlige krav som berører helse-, miljø- og/eller sikkerhetsaspekter ved en vare nedfelles i rettsakter. De tekniske kravene spesifiseres i standarder, såkalte harmoniserte standarder. De er utarbeidet av europeiske standardiseringsorganisasjoner på oppdrag fra EU og EFTA. Det er som hovedregel ikke obligatorisk å følge en standard.

Den enkelte rettsakt utarbeidet i henhold til ny metode spesifiserer hvordan produsenten skal dokumentere at varen samsvarer med regelverket. For noen varegrupper er det tilstrekkelig med en intern kontroll av varens samsvar med kravene i harmonisert EØS-regelverk. For andre varegrupper stilles det krav om at en uavhengig tredjepart foretar denne vurderingen. Samsvarsvurderingen utføres da av et teknisk kontrollorgan. Myndighetene i hver EØS-stat har ansvar for å utpeke tekniske kontrollorganer, og skal påse at utpekte organer har tilstrekkelig kompetanse til å utføre samsvarsvurderinger for de vareområder de utpekes for. Informasjon om utpekte tekniske kontrollorganer blir registrert i Europakommisjonens database på internett, NANDO.

I Norge reguleres utpeking av og virksomheten til tekniske kontrollorganer av lov om tekniske kontrollorganer. Departementet har ikke mottatt tilbakemeldinger som tilsier at bestemmelsene i varepakken nødvendiggjør endringer i lov om tekniske kontrollorganer. Retningslinjer og standard vedtaksbrev er oppdatert.

Over 20 ulike varekategorier er regulert av rettsakter basert på ny metode. Disse rettsaktene er tatt inn i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. De fleste ny metode rettsakter inneholder bestemmelser om CE-merking.

1.6 Forordning (EF) nr. 764/2008 om fastsettelse av framgangsmåter for anvendelsen av visse nasjonale tekniske regler på varer som er lovlig markedsført i en annen EØS-stat

1.6.1 Formål og virkeområde

Ifølge artikkel 1 nr. 1 er forordningens formål å styrke det indre marked ved å bedre det frie varebytte. Forordningen gir regler og framgangsmåter som nasjonale myndigheter må følge når de treffer, eller har til hensikt å treffe, et vedtak som helt eller delvis forbyr en vare som lovlig omsettes i en annen EØS-stat. Bevisbyrden ligger hos myndighetene. Forbud eller restriksjoner må begrunnes skriftlig på grunnlag av tekniske eller vitenskapelige hensyn.

Artikkel 2 gir regler om forordningens virkeområde. Ifølge artikkel 2 nr. 1 gjelder forordningen vedtak truffet av offentlig myndighet som direkte eller indirekte forbyr at en vare bringes i omsetning, krever at en vare trekkes fra markedet, eller endres eller testes før den kan settes eller får bli på markedet. Det fremgår at også landbruks- og fiskeprodukter er å anse som en «vare».

Departementet viser til at det vanligvis ikke vil være nødvendig med en tilpasningstekst hver gang en rettsakt har et saklig virkeområde som er videre enn EØS-avtalens virkeområde. I og med at EØS-avtalen avgrenser mot landbruks- og fiskeprodukter, vil dette i seg selv normalt være tilstrekkelig. Imidlertid er landbruks- og fiskeprodukter spesielt nevnt i forordningens virkeområdebestemmelse. Når det i tillegg er snakk om en ordlyd som vil bli gjeldende som norsk lov, har departementet i dette tilfellet sett behov for en tilpasningstekst til forordningen. Det er dermed ført inn en siste setning i artikkel 2 nr. 1 som sier at forordningen for EØS- og EFTA-statenes vedkommende kun skal gjelde for varer som er omfattet av EØS-avtalens artikkel 8 nr. 3.

Avgjørelsene som er omfattet av forordningen er å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Vedtak som blir underlagt det nye regelverket er således allerede regulert av forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Dersom det er motstrid mellom regelverkene vil reglene i forordning (EF) nr. 764/2008 gå

foran forvaltningslovens regler etter forvaltningsloven § 1 første setning.

1.6.2 Framgangsmåter som ansvarlig myndighet må følge når den treffer eller har til hensikt å treffe vedtak om å forby en vare

Ifølge artikkel 4 kan ansvarlig myndighet be den næringsdrivende om relevant informasjon om egenkapene til den aktuelle varen og om den lovlige omsetningen av varen i andre EØS-stater. Opplysningene det bes om må være relevante og lett tilgjengelige, og det må tas hensyn til forholdsmessighetsprinsippet. Prinsippet innebærer krav om forholdsmessighet mellom et tiltak som iverksettes og det mål som skal oppnås. Formålet er å hindre at myndighetene i praksis innfører ulovlige handelshindre ved å be om opplysninger om varen som det er komplisert eller umulig for den næringsdrivende å fremskaffe. Forvaltningslovens § 17 første ledd sier at «Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Departementet kan ikke se noen motstrid mellom bestemmelsene.

Artikkel 5 fastsetter at ansvarlige myndigheter ikke kan avvise sertifikater og prøvingsrapporter som er utstedt av et akkreditert samsvarsvurderingsorgan. Dette kodifiserer gjeldende praksis innen EU- og EØS-retten. Akkreditering er et bevis på at et samsvarsvurderingsorgan er kompetent til å utføre sine oppgaver. Norge er tilsluttet det europeiske akkrediteringssystemet og følger den gjeldende praksis i dag. Ifølge fortalet punkt 20 er regelen i artikkel 5 en følge av forordning (EF) nr. 765/2008 som lovfester et akkrediteringssystem som skal sikre et likeartet nivå på kompetansen til akkrediterte samsvarsvurderingsorganer i EU. Departementet foreslår i denne proposisjonen å gjennomføre reglene om akkreditering i forordning (EF) nr. 765/2008 i norsk rett.

Framgangsmåten som skisseres i artikkel 6 nr. 1 er i overensstemmelse med prosedyren som er skissert i Europakommisjonens tolkningsmeddelelse fra 2003 og har vært gjeldende rett på ulovfestet grunnlag for myndighetene frem til i dag. At framgangsmåtene nå kodifiseres, er en bedring for de næringsdrivendes rettsikkerhet.

Ifølge forordningen er det den ansvarlige myndighet i mottakerlandet som skal sannsynliggjøre at det er nødvendig at varen oppfyller den nasjonale regelen for å sørge for en effektiv beskyttelse av de relevante hensyn.

Det stilles krav om at et vedtak inneholder begrunnelse for hvorfor den ansvarlige myndighet kom til det aktuelle resultatet. Det er et ulovfestet prinsipp i EU-retten at alle skal ha rett til å benytte seg av rettsmidler mot nasjonale tiltak som de mener er brudd på Traktaten eller sekundær fellesskapslov-

givning. Prinsippet medfører at partene allerede i dag har rett til å få informasjon om begrunnelsen for vedtaket fra den ansvarlige myndighet før saken bringes inn for domstolene. Kravet om begrunnelse samsvarer med forvaltningslovens regler.

Artikkel 6 nr. 2 setter som vilkår at den næringsdrivende og Europakommisjonen blir underrettet innen 20 virkedager etter at myndighetene har truffet et vedtak. Dette blir nå lovfestet som en maksimumsfrist som partene må handle innenfor. I norsk rett fastslår forvaltningsloven § 11 a at et forvaltningsorgan skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold, og lovens § 11 b gir hjemmel for å fastsette frister for behandling av saker om enkeltvedtak. Når det gjelder kravet om å notisere vedtaket til Europakommisjonen, vil notifiseringen for EØS- og EFTA-statene skje til EFTAs overvåkingsorgan (ESA).

Et vedtak skal etter artikkel 6 nr. 2 tredje ledd inneholde informasjon om klageadgang etter gjeldende lovgivning og hvilke klagefrister som gjelder, og skal kunne prøves for nasjonale domstoler. Fortalen punkt 25, 26 og 27 viser til at den næringsdrivende bør informeres om utenomrettslige ordninger for problemløsning, som for eksempel SOLVIT.

Artikkel 6 nr. 4 angir rettsvirkning av brudd på tidsfristen i nr. 2. Konsekvensen av oversittet frist er at varen anses for å være lovlig markedsført.

Forvaltningsloven har en lex specialis-bestemmelse i § 1 første setning, som sier at regler i andre lover som kommer i strid med forvaltningslovens regler vil gå foran. Det medfører at i tilfelle motstrid vil reglene i forordningen gå foran reglene i forvaltningsloven.

Forordningens artikkel 6 nr. 1 sier at et forhåndsvarsel må angi den tekniske regelen som et eventuelt vedtak vil bygge på. Regelverket gjennomfører et felleseuropeisk regelverk, og det vil i siste instans være domstolene på nasjonalt og fellesskapsnivå som fastlegger de rettslige rammene for ordlyden i EØS-regelverket.

1.6.3 Midlertidig stans av en vare

Ansvarlig myndighet kan i medhold av artikkel 7 nr. 1 midlertidig stanse omsetningen når en vare eller varetype utgjør en alvorlig risiko for sikkerhet og helse.

Bestemmelsen pålegger også EØS-statene å sørge for at en beslutning fra ansvarlig myndighet om midlertidig stans skal kunne bringes inn for domstolene eller påklages. I Norge er det adgang til å påklage midlertidige avgjørelser. De kan også angripes ved midlertidig forføyning. Forordningens krav vurderes å være oppfylt i norsk rett.

1.6.4 Hvem anses som næringsdrivende

Artikkel 8 presiserer hvem som er adressat for myndighetenes anmodning om opplysninger, skriftlig forhåndsvarsel og vedtak om midlertidig stans av en vare.

Bestemmelsen klargjør for myndighetene hvem de skal rette sine henvendelser til. Det finnes ikke tilsvarende EØS-regler i dag.

1.6.5 Etablering av varekontaktpunkt

EØS-statene skal etter artikkel 9 nr. 1 utpeke nasjonale varekontaktpunkter. Fortalens punkt 28 presiserer at det er viktig for det frie varebytte i det indre marked at nasjonale regler gjøres tilgjengelig. Varekontaktpunktet vil være til hjelp for næringsdrivende som ønsker å bringe en vare i omsetning i én eller flere EØS-stater. Nærings- og handelsdepartementet har samordningsansvar for arbeidet med handelsforenkling i det indre marked. Det legges i første rekke opp til et internettbasert kontaktpunkt på Nærings- og handelsdepartementets hjemmesider (www.productcontactpoint.no). Forordningen setter en frist på 15 virkedager for svar på henvendelser etter artikkel 10 nr. 2. Fristen gjelder fra den dag varekontaktpunktet mottar henvendelsen. I tilfeller der varekontaktpunktet må konsultere med ansvarlige myndigheter vil disse få kortere frist til å besvare henvendelsen. Det er foreløpig uklart hva som skjer dersom fristen overskrides, ettersom forordningen ikke legger opp til sanksjoner.

Etter artikkel 10 nr. 4 skal ikke varekontaktpunktene kreve gebyr for å gi opplysninger som nevnt i artikkel 10 nr. 1. Dette er begrunnet ut fra ønsket om å legge forholdene best mulig til rette for samhandel over grensene i det indre marked. For tilleggsinformasjon har varekontaktpunktene adgang til å kreve gebyrer som står i forhold til kostnadene ved slik informasjon. Departementet ser ikke at det i den første fasen er grunn til å innføre en slik betalingsordning.

1.6.6 Rapporteringsplikt og opprettelse av komité

Medlemsstatene skal etter artikkel 12 nr. 1 hvert år rapportere til Europakommisjonen om anvendelsen av denne forordningen. I tråd med topilarstrukturen i EØS-avtalen skal Norge rapportere til EFTAs overvåkingsorgan (ESA). Europakommisjonen har opprettet en komité under forordningen. Norge, ved Nærings- og handelsdepartementet, har fått møterett i komiteen.

1.7 Forordning (EF) nr. 765/2008 om fastsettelse av krav til akkreditering og markedstilsyn for markedsføring av varer

1.7.1 Virkeområde og definisjoner

Forordningens virkeområde er definert i artikkel 1 nr. 1 til 4. Forordningen fastsetter regler for organisering og utføring av akkreditering av samsvarsvurderingsorganer som utfører samsvarsvurderingsvirksomhet. Forordningen gir et rammeverk for markedstilsyn som skal sikre at varer oppfyller kravene til et høyt beskyttelsesnivå for samfunnsinteresser som helse og sikkerhet generelt, helse og sikkerhet på arbeidsplassen, forbrukervern og vern av miljøet og sikkerhet. Forordningen gir også regler om kontroll av varer fra tredjeland, og fastsetter generelle prinsipper for CE-merking.

Artikkel 2 nr. 10 definerer akkreditering som en bekreftelse fra et nasjonalt akkrediteringsorgan på at et samsvarsvurderingsorgan oppfyller kravene for å utføre en nærmere bestemt samsvarsvurderingsvirksomhet. Ifølge artikkel 2 nr. 11 er et nasjonalt akkrediteringsorgan det eneste organ i en EØS-stat som staten har gitt myndighet til å utføre akkreditering.

Artikkel 2 nr. 17 definerer markedstilsyn som den virksomhet som utføres, og tiltak som treffes av offentlige myndigheter, for å sikre at varer er i samsvar med krav som er fastsatt i harmonisert EØS-regelverk.

1.7.2 Akkreditering og organisering av akkrediteringsvirksomhet

For at det frie varebytte skal fungere etter hensikten er det viktig at EØS-statene har tillit til og anerkjenner hverandres systemer for prøving og kontroll. Akkreditering er, sammen med samsvarsvurdering og markedstilsyn, del av et overordnet system som har til formål å vurdere og sikre at gjeldende krav overholdes. Akkreditering er en offisiell anerkjennelse av samsvarsvurderingsorganers kompetanse.

EU har utarbeidet en overordnet ramme for akkreditering og fastsatt prinsipper for organisering og utføring av akkreditering, jf. punkt 10 i fortalen. Departementet legger til grunn at forordningens bestemmelser om akkreditering skal gjelde både på det harmoniserte og det ikke-harmoniserte området. Forordningens bestemmelser om akkreditering vil gjelde for både obligatorisk og frivillig akkreditering.

I Norge finnes kun ett organ som utfører akkreditering slik dette er definert i artikkel 2 nr. 10 i forordningen. Dette organet er Norsk akkreditering. Departementet mener at det i forbindelse med gjennomføring av forordningen i norsk rett vil være hensiktsmessig å ta inn en bestemmelse om at Norsk akkreditering er nasjonalt akkrediteringsorgan i Norge.

Det har vært knyttet tvil til hvorvidt Norsk akkrediterings avgjørelser om akkreditering kan anses som utøvelse av offentlig myndighet. En uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling datert 3. april 2009 konkluderer med at ved en gjennomføring av forordning (EF) nr. 765/2008 i norsk rett vil Norsk akkrediterings avgjørelser om akkreditering være å regne som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a. Vilkåret i forordningen artikkel 4 nr. 5 må uansett anses oppfylt som følge av at akkreditering i Norge utføres av et forvaltningsorgan.

Forordningen vil ved gjennomføring i norsk rett begrense hvilke nye oppgaver Norsk akkreditering kan bli pålagt i fremtiden, og muligheten for at andre enn Norsk akkreditering har ansvar eller oppgaver innenfor akkrediteringsområdet.

1.7.2.1 AKKREDITERINGSORGANETS VIRKSOMHET

I henhold til artikkel 4 nr. 7 skal det nasjonale akkrediteringsorganet drive virksomhet som ikke skal gi økonomisk fortjeneste. Norsk akkreditering har ikke til formål å generere overskudd. Staten tilbyr sine tjenester mot gebyrer fastsatt i forskrift om gebyrer for Norsk akkrediterings tjenester. Det foreslås at hjemmel for å kreve gebyr for Norsk akkrediterings tjenester flyttes til lov som gjennomfører forordning (EF) nr. 765/2008 i norsk rett. Ved gjennomføring av forordning (EF) nr. 765/2008 i norsk rett gis det nasjonale akkrediteringsorganet hjemmel til å begrense, suspendere eller trekke tilbake en akkreditering dersom det akkrediterede samsvarsvurderingsorganet ikke lenger er kompetent til å drive den samsvarsvurderingsvirksomheten det er akkreditert for. Det samme gjelder dersom samsvarsvurderingsorganet i alvorlig grad har unnlatt å oppfylle sine forpliktelser.

Norsk akkrediterings avgjørelser om akkreditering er å regne som enkeltvedtak. Forvaltningsloven § 35 regulerer et forvaltningsorgans adgang til å omgjøre eget vedtak uten at det er påklaget. Det følger av forvaltningsloven § 35 femte ledd at de begrensninger i adgangen til å omgjøre et vedtak som er forutsatt i bestemmelsens første til tredje ledd, ikke gjelder når endringsadgangen følger av annen lov. Ved gjennomføring av forordning (EF) nr. 765/2008 i norsk rett vil artikkel 5 nr. 4 gjelde som norsk lov, og bestemmelsen vil gå foran forvaltningsloven § 35 første til tredje ledd, jf. femte ledd.

1.7.2.2 UTPEKING SOM TEKNISK KONTROLLORGAN UTEN Å BENYTTE AKKREDITERING

Artikkel 5 nr. 2 regulerer tilfeller hvor en EØS-stat ikke benytter akkreditering. Staten må i slike tilfeller gi Europakommisjonen og de andre EØS-statene tilstrekkelig dokumentasjon for å bevise kompe-

tansen til de samsvarsvurderingsorganer som utpekes for gjennomføring av det aktuelle harmoniserte EØS-regelverk.

Når harmonisert EØS-regelverk legger til rette for utpeking av samsvarsvurderingsorganer for gjennomføring av regelverket, bør nasjonale myndigheter i EØS anse transparent akkreditering i henhold til denne forordningen som det foretrukne middelet til å påvise slike organers tekniske kompetanse. Dette er fordi akkreditering sikrer den nødvendige grad av tilitt til samsvarssertifikater.

Utpeking av samsvarsvurderingsorganer som skal utføre uavhengige tredjepartsvurderinger av varers samsvar med kravene i harmonisert EØS-regelverk, reguleres av lov om tekniske kontrollorganer § 2. Reglene i varepakken nødvendiggjør ikke endringer i lov om tekniske kontrollorganer. Departementet har imidlertid foretatt en oppdatering av foreliggende retningslinjer og standard utpekingsbrev for å sikre samsvar med reglene i varepakken.

Utpekte tekniske kontrollorganer registreres i Europakommisjonens database på internett, NANDO. Nærings- og handelsdepartementet har ansvar for registrering av utpekte tekniske kontrollorganer i NANDO. Forordningen påbyr ikke EØS-statene å benytte akkreditering ved utpeking av tekniske kontrollorganer.

1.7.2.3 KLAGE

Ifølge artikkel 5 nr. 5 skal EØS-statene etablere framgangsmåter for behandling av klager på akkrediteringsavgjørelser eller mangel på sådanne, herunder framgangsmåter for anvendelse av rettsmidler mot slike avgjørelser. Ifølge artikkel 9 nr. 4 skal nasjonale akkrediteringsorganer ha nødvendige framgangsmåter for å håndtere klager mot samsvarsvurderingsorganer som de har akkreditert.

Departementet foreslår at det vedtas en bestemmelse om at enkeltvedtak om akkreditering kan påklages til Norsk akkrediterings klageutvalg. Bestemmelsen innebærer at vedtak om akkreditering ikke kan påklages til Nærings- og handelsdepartementet. Forslaget er nærmere omtalt i merknader til lovforslagets § 3 annet ledd.

1.7.2.4 EØS-STATENES TILSYNSPLIKT

Artikkel 9 nr. 1 bestemmer at dersom et nasjonalt akkrediteringsorgan ikke oppfyller kravene eller overholder pliktene i forordningen, skal den berørte EØS-staten treffe eller sørge for at det blir truffet passende tiltak.

Nærings- og handelsdepartementet vil påse at Norsk akkreditering oppfyller kravene og overholder pliktene i forordningen, og treffe tiltak dersom det viser seg nødvendig, jf. artikkel 9 nr. 1. Departementets etatsstyring innebærer løpende oppfølging av

Norsk akkreditering. Departementet vil kunne se hen til innspill fra Norsk akkrediterings fagråd ved oppfølging av om vilkårene i artikkel 8 etterleves, men mener at ansvaret for slikt tilsyn ikke bør overføres til fagrådet.

1.7.2.5 EUROPEISK INFRASTRUKTUR FOR AKKREDITERING

EA er det eksisterende samarbeidsorganet for alle akkrediteringsorganer i Europa. Artikkel 14 innebærer at EA får en mer formalisert rolle og at organets virksomhet blir styrket. Norsk akkreditering er allerede medlem i EA.

Artikkel 14 gir Europakommisjonen kompetanse til å anerkjenne et europeisk akkrediteringsorgan og inngå avtale med dette organet om hvilke oppgaver det skal utføre. Bestemmelsen vil ikke få direkte implikasjoner i norsk rett. Den 30. juni 2010 ble det inngått en avtale mellom Europakommisjonen og EA i henhold til artikkel 14 nr. 2. Det er inngått en tilsvarende avtale mellom EFTA og EA.

1.7.2.6 KOLLEGAVURDERING

Artikkel 10 nr. 1 bestemmer at nasjonale akkrediteringsorganer skal underlegge seg kollegavurdering fra organet som er anerkjent i henhold til artikkel 14, det vil si det europeiske akkrediteringsorganet EA. Kollegavurdering er definert som en metode for evaluering av et nasjonalt akkrediteringsorgan utført av andre nasjonale akkrediteringsorganer i overensstemmelse med forordningens krav, samt eventuelle ytterligere sektorvise tekniske spesifikasjoner.

Norsk akkreditering er allerede medlem av EA og underlegges jevnlig kollegavurderinger i dette systemet. EØS- og EFTA-statene vil delta i samarbeid om tilsyn med reglene og overvåkning av kollegavurderingssystemet etter artikkel 10 nr. 7.

Nasjonale akkrediteringsorganer som har gjennomgått kollegavurdering etter artikkel 10 med positivt resultat, viser at de oppfyller kriteriene i den relevante harmoniserte standarden. Kravene i artikkel 8 skal da anses oppfylt. Ved gjennomføring av forordningen i norsk rett må norske myndigheter behandle tjenester fra andre nasjonale akkrediteringsorganer innenfor EØS på samme måte som tjenestene fra Norsk akkreditering, såfremt disse organene har gjennomgått kollegavurdering med positivt resultat. Som følge av dette plikter norske myndigheter å akseptere attester fra samsvarsvurderingsorganer akkreditert av disse organene.

1.7.2.7 TILKNYTTETE LOVBESTEMMELSER

Departementet foreslår at forordningen inkorporeres i nasjonal rett ved at det vedtas en lovtekst som fastsetter at forordningen i EØS-tilpasset form skal

gjelde som norsk lov. Gjennomføring av forordningen i norsk rett vil således innebære en lovregulering av akkrediteringsvirksomhet som faller inn under forordningens virkeområde. Akkrediteringsvirksomhet har ikke tidligere vært lovregulert i Norge. I forbindelse med gjennomføring av forordningen i norsk rett vil det være behov for å gi utfyllende bestemmelser om visse forhold knyttet til akkrediteringsvirksomhet som ikke er omhandlet i forordningen. Dette er nærmere omtalt i merknader til de enkelte bestemmelsene.

1.7.3 Markedstilsyn

Myndighetenes innsats for å sikre at varer som omsettes i det indre marked samsvarer med krav i lover og regler og ikke setter helse, sikkerhet eller andre forhold i fare, omtales som markedstilsyn. Forordning (EF) nr. 765/2008 definerer overordnede regler om hvordan markedstilsyn skal organiseres nasjonalt. Bestemmelsene om markedstilsyn finnes i kapittel III.

Artikkel 15 beskriver virkeområdet for forordningens regler om markedstilsyn til å gjelde for varer som er omfattet av harmonisert EØS-regelverk. Harmonisert EØS-regelverk defineres i forordningen som alle deler av EØS-regelverket som harmoniserer vilkårene for lovlig omsetting av varer.

Artikkel 15 nr. 2 slår fast at artikkel 16 til 26 bare kommer til anvendelse når det ikke finnes andre bestemmelser med samme formål i harmonisert EØS-regelverk. Det fastsettes et lex specialis-prinsipp der spesifikt EØS-regelverk går foran mer generelt EØS-regelverk.

Artikkel 15 nr. 4 definerer hva som er å anse som en vare i forordningens artikkel 16 til 26. Med «vare» menes stoff, en stoffblanding eller en vare framstilt i en produksjonsprosess. Unntatt er næringsmidler, forvarer, levende planter og dyr, produkter som skriver seg fra mennesker og produkter av planter og dyr knyttet direkte til deres framtidige reproduksjon.

Ifølge fortalen punkt 5 er formålet med forordningen å supplere og styrke eksisterende bestemmelser. Etter departementets vurdering vil ikke regelen komme i konflikt med norsk rettsanvendelse slik den er i dag.

«Mer spesifikke tiltak» iverksatt i medhold av direktiv 2001/95/EF (produksikkerhetsdirektivet) skal etter artikkel 15 nr. 3 gå foran reglene i denne forordningen. Europakommisjonen har ved implementeringen av forordningen i EU skrevet en veiledning om hva som omfattes av ordlyden «mer spesifikke tiltak». Produksikkerhetsdirektivet er gjennomført i norsk rett ved lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven). Det har i høringen ikke kommet høringsinnspill om at regelverket i forordningen vil

kunne medføre motstrid med regler i den norske produktkontrollloven.

1.7.3.1 GENERELLE KRAV

Artikkel 16 nr. 1 sier at EØS-statene er ansvarlig for å organisere og utføre markedstilsyn i samsvar med reglene i dette kapittel. Det finnes per i dag ingen overordnet bestemmelse i EØS-regelverket som pålegger statene å føre tilsyn med sitt nasjonale marked. I dag har tilsynsmyndighetene i hovedsak sitt ansvar nedfelt i de enkelte varerettsaktene. Det er imidlertid i praksis klart at tilsyn med varer er en offentlig oppgave som staten er ansvarlig for å organisere og utføre.

1.7.3.2 INFORMASJONSPLIKT

Artikkel 17 nr. 1 pålegger EØS-statene å informere Europakommisjonen om hvilke myndigheter som har kompetanse til å utøve markedstilsyn samt deres kompetanseområder. Nærings- og handelsdepartementet har utarbeidet en oversikt over markedstilsynsmyndighetene i Norge. For Norges vedkommende skal innrapporteringen skje til EFTAs overvåkingsorgan.

Det er også et krav om at EØS-statene skal gjøre kjent for allmennheten hvem som er nasjonale markedstilsynsmyndigheter, deres ansvarsområder og hvordan de kan kontaktes. I høringen foreslo departementet å opprette en samlet informasjonsside, www.markedstilsyn.no, på Nærings- og handelsdepartementets hjemmesider. Ingen høringsinstanser har hatt innsigelser til forslaget. Internett siden vil bli etablert på Nærings- og handelsdepartementets hjemmesider.

1.7.3.3 KRAV TIL ORGANISERING AV MARKEDSTILSYN

Artikkel 18 gir minimumskrav for organisering av det nasjonale markedstilsyn som EØS-statene plikter å overholde. Artikkelen nr. 1 om koordinering og nr. 5 om nasjonale markedstilsynsprogram omtales separat i proposisjonen.

Artikkel 18 nr. 2 krever at EØS-statene har framgangsmåter for å følge opp klager. I Norge finnes regler om klager i forvaltningsloven. Når det gjelder forordningens krav om at EØS-statene skal ha framgangsmåter for overvåking av ulykker og helseskader, ble det i den allmenne høringen lagt til grunn at enkelte tilsynsmyndigheter har sine egne systemer og metoder for å skaffe informasjon om ulykker og helseskade som følger av varer. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap oppgir i sin høringsuttalelse at de har enkelte systemer som gjør det mulig å fange opp ulykker og hendelser med varer, men at de vurderer systemene som utilstrekkelige. Oppfølgnin-

gen av forordningen på dette punktet vil etter direktoratets vurdering kreve økonomiske og personellmessige ressurser.

Artikkel 18 nr. 3 gir EØS-statene ansvar for at markedstilsynsmyndighetene har de budsjетtrammer og antall ansatte som er nødvendig for å utføre sine tilsynsaktiviteter på en tilfredsstillende måte. Lovfestingen av denne plikten er ny. Spørsmålet om hva som er et tilstrekkelig nivå på tilsynsaktiviteten vil kunne drøftes fortløpende i den interdepartementale koordineringsgruppen som er nærmere omtalt i punkt 9.3.5.4 i proposisjonen. EFTAs overvåkingsorgan (ESA) vil i siste instans overvåke at tilsynet i Norge ligger på et tilstrekkelig nivå og innenfor rammene av forordningens ordlyd.

Proporsjonalitetsprinsippet innebærer at det skal være proporsjonalitet mellom det mål som ønskes oppnådd og de midler som tas i bruk. Ulovfestede forvaltningsprinsipper som har blitt utviklet av EU-domstolen, er å anse som en del av EØS-retten. Proporsjonalitetsprinsippet gjelder derfor for norske myndigheter når disse forvalter EØS-reglene overfor private rettssubjekter.

EØS-statene plikter etter artikkel 18 nr. 1 å etablere ordninger for kommunikasjon og koordinering mellom sine respektive markedstilsynsmyndigheter. I Norge eksisterer det per i dag ingen overordnet koordinering av markedstilsynsmyndighetene. For å oppfylle forordningens minimumskrav må det derfor etableres nye strukturer for samarbeid på nasjonalt nivå.

Departementet foreslo i høringen at det etableres en interdepartemental koordineringsgruppe som ivaretar de oppgavene som gis i forordningen. Motivet for å foreslå en slik løsning er å unngå å endre på dagens ansvarsforhold og samtidig oppnå effektiv koordinering og informasjonsutveksling. Modellen som ble foreslått i høringen, har i hovedsak blitt støttet av samtlige høringsinstanser. Nærings- og handelsdepartementet legger opp til at modellen for koordinering innføres og tar på seg ansvaret med å koordinere dette arbeidet i en første periode.

Det følger av artikkel 18 nr. 5 at medlemslandene skal etablere og gjennomføre nasjonale markedstilsynsprogram som skal oppdateres jevnlig. Etter ordlyden er det i utgangspunktet opp til EØS-statene å bestemme hva et slikt tilsynsprogram skal inneholde. I høringsnotatet ba departementet om høringsinstansenes tilbakemelding på spørsmålet om horisontalt eller sektorielt markedstilsynsprogram, eller om man burde ha en kombinasjon av begge. De fleste høringsinstansene har vært positive til en kombinasjonsløsning. Departementet vil derfor arbeide videre etter disse linjene i den praktiske gjennomføringen av regelverket.

1.7.3.4 MARKEDSTILSYNSTILTAK

Etter forordningens artikkel 19 nr. 1 plikter markedstilsynsmyndighetene å utføre egnede kontroller av varers egenskaper i et passende omfang og på et tilstrekkelig nivå. Kontrollene skal skje ved dokumentkontroll, og der det er hensiktsmessig ved fysisk testing og laboratorieundersøkelser av stikkprøver.

Bestemmelser i dagens sektorregelverk vil på de ulike vareområdene helt eller delvis dekke kravene som stilles i artikkel 19. Det nye er å samle kravene i en generell bestemmelse.

Etter innspill fra departementene som deltok i diskusjonen i den interdepartementale arbeidsgruppen for varepakken har departementet i sitt arbeid med forordningen lagt til grunn at organiseringen av markedstilsyn i Norge er tilfredsstillende. Når det gjelder forventninger fra Justisdepartementet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Direktoratet for byggkvalitet om at forordningen vil kreve en styrking og intensivering av tilsynet, kan ikke departementet se at denne forventningen bygger direkte på forordningen. Det må imidlertid tas høyde for at det kan skje en utvikling og at man under gjennomføringen av det nye regelverket kan se behov for styrking av tilsynet på enkelte områder. Departementet er enig i høringsinstansenes innspill om at man må følge med på de andre EØS-statenes tilsyn og søke å ligge på et tilsvarende nivå som disse. Dette vil motvirke at Norge fremstår som attraktivt for useriøse aktører på grunn av manglende tilsyn og kontroll.

1.7.3.5 VARER SOM UTGJØR EN ALVORLIG RISIKO

Artikkel 20 nr. 1 lovfester at EØS-statene er ansvarlige for at farlige varer ikke kommer på markedet, eller fjernes dersom de allerede er plassert på markedet. For forbrukervarer har staten allerede et slikt ansvar etter produktsikkerhetsdirektivet. For andre varer finnes det ikke et slikt generelt EØS-regelverk, og ansvaret fremgår som oftest av sektordirektivene. Etter ønske fra medlemsstatene har Europakommisjonen igangsatt arbeid med å lage klare retningslinjer for hvordan risikovurderingen skal utføres. Det synes å være enighet om at det mest hensiktsmessige, hvis det lar seg gjøre, er å utvikle en generell felles metodikk for risikovurdering av varer.

1.7.3.6 RESTRIKTIVE TILTAK

Ifølge artikkel 21 nr. 1 skal EØS-statene sikre at ethvert tiltak truffet i medhold av harmonisert EØS-regelverk er forholdsmessig og inneholder en nøyaktig redegjørelse for grunnlaget det er truffet på.

Nærings- og handelsdepartementet anser kravene i artikkel 21 nr. 1 å korrespondere med de krav som allerede gjelder i norsk rett. Tiltak som er angitt i artikkel 21 nr. 1, vil være å regne som enkeltvedtak

etter forvaltningsloven. En avgjørelse om å forby eller begrense en vare og å trekke tilbake eller tilbakekalle en vare, vil være offentlig myndighetsutøvelse og være bestemmende for rettighetene og pliktene til den næringsdrivende som avgjørelsen er rettet mot. Dette korresponderer med forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. Norske markedstilsynsmyndigheter plikter å følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler når de treffer vedtak som angitt i forordningen artikkel 21 nr. 1.

Det følger av artikkel 21 nr. 1 at tiltakene skal være forholdsmessige. Proporsjonalitetsprinsippet gjelder allerede i dag for nasjonale myndigheter når de forvalter EØS-regelverk overfor private rettssubjekter. Enkeltvedtak skal, etter forvaltningsloven § 24 første ledd, grunngis. Kravet i artikkel 21 nr. 2 om omgående å underrette den relevante næringsdrivende om tiltak og informere om klageadgang, er på linje med eksisterende krav i norsk rett.

Artikkel 21 nr. 3 pålegger myndighetene å gi den næringsdrivende en frist på minst 10 dager til å uttale seg om et tiltak, og er således mer spesifikk enn forvaltningslovens regler.

1.7.3.7 UTVEKSLING AV INFORMASJON – FELLES SYSTEM FOR RASK UTVEKSLING AV INFORMASJON

Artikkel 22 nr. 1 til 3 beskriver hvordan EØS-statene skal gå frem dersom de finner en vare med alvorlig risiko i sitt nasjonale marked og grunnene for tiltaket gjelder ut over statens territorium. Ved utøvelsen av markedstilsyn i det nasjonale markedet skal nasjonale myndigheter ha sikkerheten i hele det indre marked for øye.

Etter artikkel 22 nr. 4 skal RAPEX benyttes til å sende meldinger om varer som medfører alvorlig risiko. RAPEX er et informasjonssystem for farlige forbrukervarer i det indre marked, med unntak av mat, farmasøytiske produkter og medisinsk utstyr.

1.7.3.8 GENERELT INFORMASJONSSTØTTESYSTEM

Europakommisjonen skal ifølge artikkel 23 nr. 1 etablere og drive et elektronisk system for arkivering og utveksling av informasjon knyttet til markedstilsynsaktiviteter, programmer og informasjon om manglende samsvar med harmonisert EØS-regelverk. Europakommisjonen har tatt i bruk det eksisterende informasjonssystemet ICSMS som et verktøy for å oppfylle kravene i artikkel 23. ICSMS er eid av Europakommisjonen, som drifter og finansierer systemet. Systemet legger til rette for en rask og effektiv deling av informasjon mellom markedstilsynsmyndigheter. Norge deltar foreløpig ikke i ICSMS. Kravet i artikkel 23 nr. 2 om at EØS-statene må sende de opplysninger som ikke allerede er meldt inn i medhold av artikkel 22 til EFTAs overvåkingsorgan og/

eller Europakommisjonen, er nytt. Kravet vil kunne medføre noe merarbeid for norske tilsynsmyndighetene.

1.7.4 *Kontroll av varer som føres inn på det indre marked*

En velfungerende kontroll med varer som importeres fra tredjeland er viktig for det indre markeds funksjon og for europeiske bedrifters konkurransevne. God kontroll på den ytre grense vil også styrke borgernes tillit til det indre marked. Det er viktig for forbrukerne at de opplever det samme sikkerhetsnivå når de kjøper en vare i Norge, uavhengig av om varen de kjøper er produsert i Norge eller utenfor EØS.

Artikkel 15 nr. 5 introduserer et lex specialis-prinsipp for reglene om varer fra tredjeland. Mer spesifikke EØS-regler om organisering av grensekontroll vil ved motstrid gå foran reglene i denne forordning.

Forordningen gir ifølge artikkel 1 nr. 3 et rammeverk for kontroll av varer fra tredjeland. Reglene gjelder for både harmoniserte og ikke-harmoniserte varer.

1.7.4.1 KONTROLLARBEIDET

EØS-statene har et ansvar overfor hele det europeiske fellesskapet i å overvåke de varene som slippes inn via deres grenser. I Norge utøves grensekontroll av tollmyndighetene. Tollmyndighetene har lov hjemmel til å opptre som ansvarlig myndighet i henhold til de oppgaver som pålegges dem i forordning (EF) nr. 765/2008.

Artikkel 27 nr. 1 presiserer at grensemyndighetene skal ha nødvendige fullmakter og ressurser til å utføre de nødvendige kontroller før varen slippes på markedet i EØS. Det er et vilkår at tollmyndighetenes kontroll skjer i samsvar med prinsippene i artikkel 19 nr. 1. Tollmyndighetene og markedstilsynsmyndighetene plikter å samarbeide.

Det er bl.a. viktig at markedstilsynsmyndighetene sørger for gode risikovurderinger som tollmyndighetene kan handle ut ifra. Det er opp til myndighetene å opprette samarbeid med tollmyndighetene på vareområder der slikt ikke finnes, slik at forordningens bestemmelser blir oppfylt. Norske tollmyndigheter har i dag ingen generell hjemmel om lagring av lett bedervelige varer. Artikkel 27 nr. 4 lovfester nå en generell plikt for tollmyndighetene.

Artikkel 29 setter krav til merking på faktura eller andre følgedokumenter eller ved elektronisk melding når ansvarlig myndighet kommer til at en vare ikke kan bringes i omsetning. Finansdepartementet har oppgitt at det i praksis kun er rent unntaksvis at merking av faktura eller andre fraktdokumenter kommer tollmyndighetene i hende siden fortollingen skjer elektronisk i TVINN (Tollvesenets informasjonssys-

tem med næringslivet). Artikkel 29 nr. 4 gir myndighetene en ny hjemmel for å destruere farlige varer. Hvem som skal dekke utgiftene til destruksjon, fremgår ikke av forordningens ordlyd. Artikkel 29 nr. 5 om informasjonsutveksling er en naturlig konkretisering av det samarbeidet som skal skje mellom myndighetene. Det finnes ikke i dag egne datasystemer for informasjonsutveksling mellom tollmyndighetene og markedstilsynsmyndighetene. Nærings- og handelsdepartementet er av den oppfatning at ved en eventuell motstrid mellom tollovens bestemmelse og krav om samarbeid med utenlandske myndigheter i forordning (EF) nr. 765/2008, vil loven som gjennomfører forordning (EF) nr. 765/2008 gå foran. Grunnlag for dette finnes både i EØS-loven § 2 og i lex specialis-prinsippet.

1.7.5 CE-merking

Artikkel 30 i forordningen fastsetter generelle prinsipper for CE-merking. Artikkel 2 nr. 20 definerer CE-merking som en merking hvor produsenten erklærer at varen er i samsvar med gjeldende krav i harmonisert EØS-regelverk. CE-merking er det synlige resultatet av en evalueringsprosess som inkluderer samsvarsvurdering i vid forstand. CE-merking gir informasjon om varens samsvar, og gir fri markedsadgang i hele EØS. Det er for tiden over 20 varesektorer som er omfattet av slikt regelverk, og påføring av CE-merking er som hovedregel obligatorisk for disse varene. CE-merking er primært ment å gi informasjon til myndighetene og ikke til forbrukerne.

Tilbakemeldinger som Nærings- og handelsdepartementet har mottatt fra den interdepartementale arbeidsgruppen, viser at det allerede foreligger rettslig grunnlag og etablerte rutiner for å følge opp uriktig bruk av CE-merking. Departementet legger til grunn at det er opp til den enkelte EØS-stat hvorvidt det skal innføres strafferettslige sanksjoner for alvorlige overtredelser av bestemmelser om CE-merking. Norsk regelverk som gjennomfører direktiver som inneholder regler om slik merking, gir grunnlag for å reagere med sanksjoner overfor overtredelser. Sanksjonene varierer for ulike varesektorer, og inkluderer overtredelsesgebyr, bøter og fengsel.

1.7.6 Forholdet til beslutning 768/2008/EF om en felles ramme for markedsføring av varer

Europaparlaments- og rådsbeslutning nr. 768/2008/EF fastsetter retningslinjer for utarbeidelse av nytt eller revidert regelverk som harmoniserer vilkårene for markedsføring av varer i EØS, jf. artikkel 2 første ledd. Formålet med beslutningen er å strømlinjeforme fremtidig harmonisert EØS-regelverk, slik at regelverket blir lettere for bedrifter å forstå og forholde seg til.

Beslutningen retter seg mot EUs lovgivende organer og skal ikke gjennomføres i norsk rett. Beslutningen er imidlertid tatt inn i EØS-avtalen som en bindende rettsakt. Dette har sin bakgrunn i at beslutningen må ses i sammenheng med forordning (EF) nr. 765/2008, og at EU i sin revisjon av varedirektiver har henvist direkte til modulene i beslutningens vedlegg II. Det vil man også kunne forvente ved utarbeidelsen av fremtidig harmonisert EØS-regelverk.

1.8 Administrative og økonomiske konsekvenser

Bestemmelsene i de to forordningene er beskrevet i kapittel 8 og 9 i proposisjonen. Nedenfor gis derfor bare en kort gjennomgang av de bestemmelsene i forordningene som særlig er relevante for å vurdere de administrative og økonomiske konsekvensene. I tillegg til innspillene i den ordinære høringsrunden har departementet også hatt kontakt med særskilt berørte departementer for å få en ytterligere utdyping av mulige økonomiske og administrative konsekvenser av forordningene på kort og lengre sikt.

1.8.1 Forordningenes hovedinnhold

Forordning (EF) nr. 764/2008 gjelder for ikke-harmoniserte varer. Den gir regler og framgangsmåter som nasjonale myndigheter må følge når de treffer eller har til hensikt å treffe vedtak som helt eller delvis forbyr en vare som lovlig markedsføres i en annen EØS-stat.

Artikkel 9 i forordningen pålegger EØS-statene å opprette nasjonale varekontaktpunkter. Varekontaktpunktet skal kunne besvare henvendelser fra for eksempel næringsdrivende eller andre EØS-staters myndigheter om hvilke norske regler som gjelder for en spesifikk varekategori. Forordningen oppstiller ikke konkrete krav med hensyn til hvem som skal ha denne oppgaven eller hvordan varekontaktpunktet skal organiseres. Henvendelser til kontaktpunktet skal imidlertid besvares innen 15 dager, jf. artikkel 10 nr. 2.

Etter artikkel 12 plikter EØS-statene å avgi en årlig rapport om anvendelsen av forordningens bestemmelser. Rapporten skal for Norges vedkommende sendes til EFTAs overvåkingsorgan. Rapporten skal inneholde opplysninger om hvor mange forhandsvarsler, vedtak og unnlatte vedtak som er truffet i henhold til artikkel 6 nr. 1, 2 og 3 i forordningen. Bestemmelsen pålegger myndighetene en plikt til å samle informasjon om sin virksomhet og å rapportere om dette.

Forordning (EF) nr. 765/2008 artikkel 3 til 14 fastsetter regler om organisering og utføring av akkrediteringsvirksomhet. Artikkel 16 nr. 1 krever at EØS-statene skal organisere og utføre markedstilsyn

i samsvar med reglene i forordningen. Etter artikkel 18 nr. 1 skal EØS-statene etablere egnede ordninger for kommunikasjon og koordinering mellom sine ulike markedstilsynsmyndigheter. Artikkel 18 nr. 3 pålegger EØS-statene å sikre at tilsynsmyndighetene har den myndighet, de ressurser og den kunnskap som er nødvendig for at de skal kunne utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte.

Etter artikkel 22 nr. 4 skal det eksisterende informasjonssystemet RAPEX benyttes til å sende meldinger om varer som medfører alvorlig risiko. Systemet skal sikre hurtig utveksling av informasjon om alle harmoniserte varer som medfører alvorlig risiko, det vil si også for andre varer enn forbrukervarer. Europakommisjonen skal etter artikkel 23 nr. 1 etablere og drive et generelt elektronisk system for arkivering og utveksling av informasjon knyttet til markedstilsynsaktiviteter.

Bestemmelsene i forordning (EF) nr. 765/2008 om kontroll av tredjelandsvarer er i utgangspunktet en videreføring av gjeldende regelverk. Det stilles krav om samarbeid og legges opp til at tollmyndighetene i større grad skal være en aktør i tilsynet med varer ført inn over grensen fra tredjeland.

Forordningens artikkel 30 fastsetter generelle prinsipper for CE-merking. Formålet med bestemmelsen er å fremme og klargjøre betydningen av at en vare er påført slik merking, samt å sikre at tilliten til CE-merking ikke blir svekket som følge av uriktig bruk.

1.8.2 Departementets vurdering

Fri bevegelse av varer har vært en del av EØS-avtalen siden den trådte i kraft. Reglene i varepakken innebærer slik sett ikke noe prinsipielt nytt. Det er derfor ikke grunn til å tro at varepakken vil føre til en vesentlig endring i nivået på handelen. En viktig intensjon med reglene er at varene skal bli tryggere og at myndighetssamarbeidet skal styrkes.

Det er departementets vurdering at gjennomføring av forordning (EF) nr. 764/2008 i norsk rett ikke vil kreve vesentlige omlegginger i saksbehandlingsprosedyrene for myndigheter som treffer avgjørelser som er omfattet av forordningen. Norske myndigheter er i dag forpliktet til å følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler når det treffes enkeltvedtak. Kravene som stilles i forordningen har sterke felles trekk med kravene som allerede følger av forvaltningsloven.

Nærings- og handelsdepartementet vil i første omgang ivareta kravene i forordningens artikkel 9 om opprettelse av et varekontaktpunkt. Det er opprettet et internetbasert kontaktpunkt hvor det er mulig å finne opplysninger om nasjonale regler knyttet til en vare. Driften av internettsiden håndteres innenfor departementets rammer. Det legges til grunn at

departementer og etater har etablerte rutiner for besvarelse av henvendelser om regelverk de er ansvarlige for. Opprettelsen av et varekontaktpunkt vurderes derfor ikke å ville kreve vesentlige administrative omlegginger eller vesentlig økt ressursbruk.

Nærings- og handelsdepartementet vil administrere varekontaktpunktet, og det foreligger ikke planer om å innføre en betalingsordning for brukere som ønsker tilleggsinformasjon. Departementet viser for øvrig til at artikkel 10 nr. 4 kun setter krav til varekontaktpunktet. Dersom Vegdirektoratet eller andre fagmyndigheter ønsker å kreve gebyr for å gi informasjon kan dette ikke hjemles i forordning (EF) nr. 764/2008. Det bemerkes at forvaltningsloven § 11 pålegger forvaltningsorganer en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. Ifølge forvaltningslovforskriften § 7 kan det ikke kreves gebyr eller annet vederlag for veiledning eller bistand som gis i medhold av forvaltningsloven § 11.

Den årlige rapport om anvendelsen av forordningens bestemmelser er ny. Det må imidlertid legges til grunn at myndigheter som treffer slike avgjørelser allerede i dag har oversikter over antall avgjørelser som treffes, og at det vil være mulig å hente ut tall fra eksisterende saksbehandlingssystemer uten vesentlig ressursbruk.

I Norge eksisterer allerede et nasjonalt akkrediteringsorgan, Norsk akkreditering. Norsk akkreditering vil måtte tilpasse sin virksomhet til kravene i forordning (EF) nr. 765/2008. Gjennomgangen av bestemmelsene om akkreditering viser at Norsk akkreditering allerede oppfyller vilkårene i forordningen. Regulering av akkreditering på EU-nivå har medført økt oppmerksomhet på arbeidet med harmonisering og videreutvikling av den europeiske akkrediteringsordningen. Det må fortløpende vurderes om Norsk akkrediterings inntekter fra akkrediteringsvirksomheten dekker en eventuell økning i oppdragsmengde.

Det er i dag ikke noen overordnet koordinering av markedstilsynsmyndighetene i Norge. Departementet har foreslått at det etableres en interdepartemental koordineringsgruppe og et underliggende myndighetsnettverk. Departementet har valgt å foreslå en modell som ikke vil kreve endring av de enkelte departementer eller etaters ansvarsområder, men som på en effektiv måte koordinerer uten å endre på ansvarsforhold. Oppgavene vil være der de er i dag. Det nye med varepakken er at det opprettes systemer for informasjonsutveksling og samarbeid. Den foreslåtte løsning vil kunne styrke informasjonsflyten og samarbeidet mellom fagdepartementene og tilsynsmyndighetene på etats- og direktoratsnivå. Den vil også sikre at departementene er bevisst sitt ansvar å organisere og gjennomføre tilsyn i samsvar med reglene i forordningen. Koordineringsgruppen

og myndighetsnettverket vil også bidra til avklaring av prinsipielle spørsmål, som omfanget på markeds-tilsyn slik Justis- og beredskapsdepartementet ønsker.

Departementet vurderer at en videreføring av dagens modell vil være en kostnadseffektiv løsning siden ansvaret vil ligge der det allerede er i dag. Nærings- og handelsdepartementet vil ha ansvaret for koordineringsgruppen og vil, med innspill fra departementene som deltar, rapportere til EFTAs overvåkingsorgan/Europakommisjonen. Det vil medføre noe merarbeid for departementet å koordinere arbeidet, men det er hensiktsmessig å holde oppgavene sammen med det generelle ansvaret for det indre marked. Europakommisjonen og EFTAs overvåkingsorgan har ikke klargjort hvilket nivå av rapportering og informasjon som vil kreves av EØS-statene. Det er således ikke klart hvorvidt oppfølgingen av dette vil kreve økte ressurser.

Norge er allerede tilknyttet informasjonssystemet RAPEX. Systemet skal sikre hurtig utveksling av informasjon om alle harmoniserte varer som medfører alvorlig risiko. Det kan forventes en økning i antall meldinger over tid, og ressursbehovet må derfor vurderes løpende i lys av utviklingen på dette området.

Det eksisterende informasjonssystemet ICSMS eies av Europakommisjonen, og EØS-statene skal ikke måtte betale for å tilknytte seg dette. Norge deltar foreløpig ikke i ICSMS. Systemet vil kunne være arbeidsbesparende for norske myndigheter som vil bli del av nettverkene og få tilgang til informasjonen i databasene.

Toll- og avgiftsdirektoratet har allerede i dag det ansvar som påligger grensemyndighetene i medhold av forordning (EØF) nr. 339/93. Bestemmelsene i forordning (EF) nr. 765/2008 er i utgangspunktet en videreføring av gjeldende regelverk. En videreføring av dagens kontrollnivå vil derfor ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

Bestemmelsene knyttet til CE-merking er en videreføring av det etablerte systemet for slik merking. Departementet har under arbeidet med regelverket ikke mottatt innspill som tilsier at bestemmelsene vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Samlet sett viser Nærings- og handelsdepartementet til at det er en viss usikkerhet om det reelle ressursbehovet framover. Departementet mener ordlyden i forordning (EF) nr. 765/2008 ikke inneholder et direkte krav om at innsatsen i det nasjonale markedstilsynet skal styrkes eller intensiveres. Varepakken innebærer imidlertid at myndighetene i EØS-statene skal samarbeide i forbindelse med tilsyn nasjonalt og mellom statene. Departementet viser til at de aktuelle tilsynsoppgavene må ses i sammenheng med

oppfølgingen av de enkelte sektordirektiv. Tilsynsoppgavene vil være del av den løpende driften til de ulike tilsynsmyndighetene framover. Eventuelle økte ressurser må derfor vurderes for den enkelte virksomhet separat.

Det må kunne forventes at de nye reglene vil bidra til en viss effektivisering av arbeidet hos de respektive tilsynsmyndighetene pga. styrket samarbeid og nye arbeidsformer. Eventuelle endringer i oppgavene hos ansvarlige myndigheter vil skje gradvis. Etter at EU har vedtatt endringer i sektorspesifikt regelverk, vil det på vanlig måte måtte tas stilling til om dette skal tas inn i EØS-avtalen. Da vil også økonomiske og administrative konsekvenser måtte vurderes på vanlig måte.

Samlet sett ventes ikke forordning (EF) nr. 765/2008 å medføre endringer i ressursbehovet på kort sikt som ikke kan håndteres innenfor den ordinære aktiviteten til de enkelte myndigheter. Departementet legger imidlertid til grunn at det enkelte ansvarlige departement løpende vil vurdere ressursbehovet i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen for den enkelte tilsynsmyndighet.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Else-May Botten, Lillian Hansen, Arne L. Haugen, Ingrid Heggø og lederen Terje Aasland, fra Fremskrittspartiet, Per Roar Bredvold, Jon Georg Dale og Torgeir Trældal, fra Høyre, Frank Bakke-Jensen, Svein Flåtten og Elisabeth Røbekk Nørve, fra Sosialistisk Venstreparti, Alf Egil Holmelid, fra Senterpartiet, Irene Lange Nordahl, og fra Kristelig Folkeparti, Rigmor Andersen Eide, viser til Prop. 17 L (2012–2013) om forslag til lov om det frie varebytte i EØS (EØS-vareloven) og forordning om (EF) nr. 764/2008 som gjelder for varer som ikke er omfattet av harmonisert EØS-regelverk.

Komiteen viser til at prinsippet om gjensidig godkjenning er utviklet i EU-domstolens rettspraksis og innebærer at en EØS-stat i utgangspunktet ikke kan forby salg av en vare som omsettes lovlig i en annen EØS-stat. Komiteen viser videre til at forordningen fastsetter framgangsmåter myndighetene må følge når de treffer eller har til hensikt å treffe et vedtak som helt eller delvis forbyr en vare som lovlig omsettes i en annen EØS-stat.

Komiteen merker seg at EØS-statene nå skal opprette et vareknutepunkt hvor næringsdrivende skal kunne få informasjon om hvilke nasjonale tekniske regler som gjelder for en konkret varetype. Komiteen viser til at forordning (EF) nr. 765/2008 gir regler om akkreditering, markedstilsyn, kontroll

av varer fra tredjeland og CE-merking. Komiteen viser til at forordning (EF) nr. 765/2008 fastsetter minimumskrav til EØS-statenes organisering av det nasjonale arbeidet med markedstilsyn, og at det videre skal etableres egnede ordninger for kommunikasjon og samordning mellom markedstilsynsmyndighetene.

Komiteen merker seg at regelverket for varepakken fastsetter flere tiltak som har til formål å sikre at varer i markedet oppfyller krav som sikrer et høyt nivå når det gjelder vern av offentlige interesser som helse, miljø og sikkerhet, samt at det frie varebytte ikke blir begrenset i større grad enn det som er tillatt etter EØS-lovgivingen.

Imidlertid kan nasjonale myndigheter kreve at varene holder det samme sikkerhetsnivået som varer som produseres nasjonalt. Dette gjelder spesielt av hensyn til forbrukernes liv og helse.

Gjennom varepakken er komiteen også kjent med at det indre markedet styrkes gjennom bedre og felles regelverk, som lik håndheving, klarere prosedyrer og administrativt samarbeid mellom EØS-statene. Komiteen merker seg at et fritt varebytte er en viktig drivkraft for økt konkurranseevne og økonomisk vekst i EØS.

Komiteen viser derfor til at det nye regelverket vil bidra til å effektivisere samhandelen med våre viktigste handelspartnere i EU.

3. Komiteens tilråding

Komiteens innstilling fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å fatte følgende

vedtak til lov

om det frie varebytte i EØS (EØS-vareloven)

§ 1 Håndheving av tekniske regler på varer fra annen EØS-stat

EØS-avtalen vedlegg II kap. XIX nr. 3f (forordning (EF) nr. 764/2008) om fastsettelse av framgangsmåter for anvendelsen av visse nasjonale tekniske regler på varer som er lovlig markedsført i en annen EØS-stat, gjelder som lov med de tilpasninger som følger av vedlegg II, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

§ 2 Akkreditering og markedstilsyn

EØS-avtalen vedlegg II kap. XIX nr. 3b (forordning (EF) nr. 765/2008) om fastsettelse av krav til akkreditering og markedstilsyn for markedsføring av varer, gjelder som lov med de tilpasninger som følger av vedlegg II, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

§ 3 Akkreditering

Nasjonalt akkrediteringsorgan i Norge er Norsk akkreditering.

Enkeltvedtak om akkreditering kan påklages til Norsk akkrediterings klageutvalg.

Departementet kan gi forskrifter om utøvelse av akkrediteringsvirksomhet og om betaling for tjenester som utføres av Norsk akkreditering.

§ 4 Virkeområde

Loven gjelder ikke for Svalbard.

§ 5 Ikrafttredelse m.m.

Loven trer i kraft straks.

I lov 26. januar 2007 nr. 4 om målenheter, måling og normalt tid oppheves § 31 tredje ledd.

Oslo, i næringskomiteen, den 22. januar 2013

Terje Aasland

leder

Else-May Botten

ordfører

