



STORTINGET

Innst. 319 L

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra energi- og miljøkomiteen

Prop. 82 L (2019–2020)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i produktkontrolloven (reaksjonshjem- ler)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

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

Forslaget innebærer for det første at produktkontrolloven 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 produktkontrolloven §§ 3, 3 a, 3 b, 4, 5, 6 a, 6 b, 8 og 12 a. Det foreslås at bestemmelsen tas inn i en ny § 4 b.

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

for eller bekoste undersøkelser uten at rimelighetsvilkåret som i dag finnes i § 5 tredje ledd, videreføres.

1.2 Bakgrunnen for lovforslaget

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

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

På bakgrunn av dette foreslår departementet å endre produktkontrolloven § 5 og å innføre en ny § 4 b.

1.3 Departementets lovforslag

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

1.3.1 Forslag til ny § 4 b

De eksisterende reaksjonshjemlene i produktkontrolloven dekker ikke dagens behov for å følge opp klare brudd på lovverket, fordi regelverket i dag oppstiller et krav om at vedtaket må være påkrevet for å forbygge

virksomheter som nevnt i lovens § 1. En annen svakhet ved dagens lovverk er at det ikke gir tilsynsmyndighetene hjemmel til å konkretisere hvilke tiltak som er nødvendige for å overholde bestemmelser i regelverket som er skjønnsmessig formulert, og å pålegge den ansvarlige aktøren å gjennomføre disse.

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

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

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

Regelrådet mener i sin høringsuttalelse at Miljødirektoratet burde vurdert behovet for skranker for myndighetenes skjønn etter § 4 om vedtaksmyndighet. Departementet mener dette ikke er nødvendig. Forslaget til ny hjemmel til å treffe enkeltvedtak innebærer ikke at det innføres nye plikter for næringslivet. Bestemmelsen innebærer at myndighetene får større adgang til å treffe de enkeltvedtak som er nødvendige for å sikre overholdelse av bestemmelser som allerede finnes i loven og i forskrifter som er vedtatt i medhold av loven. En slik hjemmel er også nødvendig for at Norge skal oppfylle sine forpliktelser etter EØS-avtalen. Vedtak etter bestemmelsen vil dessuten være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det innebærer at forvaltningslovens bestemmelser som skal ivareta virksomhetens interesser, vil komme til anvendelse. I etterkant av høringen har departementet besluttet å presisere hvilke bestemmelser den nye enkeltvedtakshjemmelen kan benyttes for, og å flytte hjemmelen til en ny § 4 b.

1.3.2 Endringer i produktkontrollloven § 5

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

Produktkontrollloven § 5 annet ledd regulerer myndighetenes adgang til å kreve fremlagt representativ prøve av et produkt eller å pålegge iverksettelse av undersøkelser for å fremskaffe nye opplysninger. Vedtak om fremleggelse av representativ prøve eller iverksettelse av undersøkelser etter denne bestemmelsen kan kun rettes mot produsent eller importør av et produkt.

ENDRING AV PLIKTSUBJEKTER I § 5 ANNET OG TREDJE LEDD

Høringsforslaget innebærer at § 5 annet og tredje ledd endres slik at myndighetene også kan pålegge omsetterleddet, i tillegg til importør og produsent, å fremlegge representativ produktprøve vederlagsfritt eller å sørge for eller bekoste undersøkelser av et produkt. En utvidelse av kretsen som kan pålegges å fremlegge representativ prøve eller iverksette eller bekoste undersøkelser, vil kunne bidra til at tilsynsmyndighetene i større grad kan avdekke og følge opp eventuelle ulovlige forhold. Det er også effektiviserende for myndighetene å kunne innhente en representativ vareprøve fra en omsetter ved et utsalgssted i nærheten.

ENDRING AV KOSTNADSFORDELINGEN I § 5 TREDJE LEDD

Høringsforslaget innebærer at § 5 tredje ledd endres slik at myndighetene kan bestemme at kostnadene ved fremleggelse av representativ prøve eller undersøkelser fordeles på flere produsenter, importører eller omsettere. Høringsforslaget innebærer at den adgangen myndighetene i dag har til å bestemme at det offentlige helt eller delvis skal dekke de kostnadene markedsaktører har ved å oppfylle pålegg om å fremlegge vareprøve eller å gjennomføre undersøkelser, videreføres i § 5 tredje ledd.

FJERNING AV RIMELIGHETSVILKÅRET I § 5 TREDJE LEDD

Produktkontrollloven § 5 tredje ledd gir tilsynsmyndigheten hjemmel til selv å iverksette undersøkelser for deretter å pålegge produsent eller importør å betale for disse når dette «anses rimelig». Høringsforslaget innebærer at § 5 tredje ledd endres slik at det fremgår at markedsaktørene, herunder omsetter, kan pålegges å bekoste undersøkelser uten et uttalt rimelighetsvilkår. De ulovfestede skrankene for forvaltningens myndighetsutøvelse vil gi aktørene vern mot vedtak som er vilkårlige, bygger på usaklige og utenforliggende hensyn eller er uforholdsmessig eller sterkt urimelig.

HØRINGSINSTANSENS SYN OG DEPARTEMENTETS VURDERING

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

noen tilfeller vil pålegge omsetter å gjøre dette i stedet for produsent eller importør.

Virke ber om at det presiseres i lovforslaget at behovet for hensiktsmessighet og forenkling for tilsynsmyndigheter må stå i et rimelig forhold til kostnader ved etterlevelse for den næringsdrivende, dvs. butikke-
ne. Justis- og beredskapsdepartementet spør om det fortsatt skal foretas en konkret rimelighetsvurdering i den enkelte sak. Departementet er enig i at bestemmelsen må praktiseres slik at det skal foretas en rimelig avveining mellom myndighetenes og den næringsdrivendes interesser, og presiserer dette i merknader til bestemmelsen i punkt 6 i proposisjonen.

Pålegg om å legge frem representativ prøve eller sørge for undersøkelse er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette innebærer at forvaltningslovens regler om blant annet forhåndsvarsel og klageadgang får anvendelse.

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

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

Vegvesenet uttaler at det i større grad burde fremgå av lovteksten at produsenter eller importører må vise at nye produkter har gjennomgått en prosess for å følge «føre-var-prinsippet», særlig når nye avanserte produkter innføres. Departementet er ikke enig i dette. Etter departementets syn ivaretas dette av annet regelverk, i første rekke det såkalte REACH-regelverket.

1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til enkeltvedtakshjemmel i ny § 4 b 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 tolletaten over tid eller blir ulovlig omsatt på det norske markedet. For produkter stanset av tolletaten, vil dette gi reduserte lagerkostnader.

Dersom de foreslåtte endringene gir den ønskede preventive effekten, vil man på lengre sikt oppnå redusert ulovlig omsetning av produkter med formelle feil

eller mangler og dermed redusert sannsynlighet for miljøforstyrrelse eller helseskade.

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

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Espen Barth Eide, Ruth Grung, Else-May Norderhus og Runar Sjøstad, fra Høyre, Liv Kari Eskeland, Stefan Heggelund, Aase Simonsen og Lene Westgaard-Halle, fra Fremskrittspartiet, Jon Georg Dale og Terje Halleland, fra Senterpartiet, Sandra Borch og Ole André Myhrvold, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Venstre, lederen Ketil Kjenseth, fra Kristelig Folkeparti, Tore Storehaug, og fra Miljøpartiet De Grønne, Une Bastholm, viser til at økt internetthandel har gjort det enklere å importere rimelige produkter fra lavkostland, og tilsynsmyndighetene erfarer at flere aktører ikke kjenner risikoen ved produktene de importerer og omsetter, samt mangler tilfredsstillende internkontroll slik produktkontrollloven krever. Formålet med endringene er et mer effektivt produkttilsyn og å redusere ulovlig omsetning av produkter med formelle feil eller mangler. Det vil redusere sannsynligheten for helseskade og miljøforstyrrelse og bedre konkurransevilkårene til lovlige aktører som følger regelverket.

3. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

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

vedtak til lov

om endringer i produktkontrollloven (reaksjons-
hjemler)

I

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

Ny § 4 b skal lyde:

§ 4 b *Myndighet for tilsynsmyndigheten*

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

§ 5 annet og tredje ledd skal lyde:

Kongen kan kreve at den som produserer, *innfører eller omsetter* produkt fremlegger 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. Kostnadene og refusjon for kostnadene er tvangsgrunnlag for utlegg.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 26. mai 2020

Ketil Kjenseth

leder

Ruth Grung

ordfører