

Tove Midtsundstad

**EØS-AVTALEN OG
FRI BEVEGELSE AV VARER –
NORSKE TILSYNSMYNDIGHETERS
MARKEDSOVERVÅKNING OG
KONTROLL**

FAFO-notat

Tove Midtsundstad

**EØS-AVTALEN OG
FRI BEVEGELSE AV VARER –
NORSKE TILSYNSMYNDIGHETERS
MARKEDSOVERVÅKNING OG
KONTROLL**

FAFO-notat

© Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon 1993

ISSN 0801-6135

Innhold

1 Innledning	5
1.1 Nye rammebetingelser for norsk produktkontroll	5
1.2 Hvorfor produktkrav og produktkontroll?	7
1.3 Avgrensning og presisering av problemstilling	12
1.4 Grunnlagsmaterialet	13
1.5 Presentasjon av notatet	13
2 EFs produktkontrollpolitikk	15
2.1 EFs politikk på produktkontrollområdet	15
2.2 Eksisterende tiltak for å fremme tillit og lik håndhevelse	17
2.3 Kommisjonens forslag til forbedringer	26
2.4 Oppsummering	36
3 utfordringer for norske tilsynsmyndigheter	39
3.1 Generelle konsekvenser av tilpasning til EØS-avtalen og deltakelse i det indre markedet	39
3.2 Hva fordrer disse utfordringene av norske tilsynsmyndigheter	43
3.3 Tilsynsfilosofi og tilgjengelige virkemidler	63
4 Markedskontroll i et utvalg EF- og EFTA-land	71
4.1 Markedskontrollen	71
4.2 De vanligste reaksjonsvirkemidlene og -prosedyrene	76
4.3 Sammenhengen mellom lovgivningsbasis, organisering og håndhevelse	82
4.4 Organisering på ulike forvaltningsnivå og arbeidsdelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene	85
4.5 Markedskontrollens effektivitet	91
4.6 Oppsummering	92
5 Hvordan møte utfordringene?	95
5.1 De nye rammene for markedskontrollen	95
5.2 Valg av markedsovervåknings- og kontrollstrategi	96
5.3 Undersøkelsesfasen	103
5.4 Prosedyrer knyttet til iverksetting av tiltak – overprøving av nasjonale vurderinger	104
5.5 Organisering av markedskontrollen	105
5.6 Behovene og mulighetene for samarbeid og koordinering internasjonalt	110
5.7 Den norske forbrukervernstrategien og det åpne markedet	123
Litteratur	127
Vedlegg	133

Forord

Dette notatet er andre avrapportering i et prosjekt FAFO utfører på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet, Sosialdepartementet, Nærings- og energidepartementet, Miljøverndepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Utenriksdepartementet. De fire førstnevnte samt Finansdepartementet finansierer prosjektet.

Prosjektets hovedproblemstillingen er: «Hvilke nye krav og utfordringer stilles de norske markedskontrollmyndighetene overfor i et åpnere vesteuropeisk marked, og hvordan kan de møte utfordringene?»

I den første delen av prosjektet kartla vi de hoveddelene av EFs regelverk som gjennom EØS-avtalen får betydning for norske tilsynsmyndigheter. Formålet med notatet var å beskrive hvilke nye rammebetingelser EØS-avtalen setter for norske tilsynsmyndigheter. I dette notatet vil vi drøfte behovet for en annen organisering av markedskontrollen, behovet for andre kontrollstrategier samt ønskeligheten av og muligheten for et mer utstrakt samarbeid både nasjonalt og internasjonalt.

Prosjektets referansegruppe har bestått av Eva Isaksen fra Barne- og familiedepartementet, Sunneva Sætevik og Brith Sørli fra Miljøverndepartementet, Rolf Bjørnstad fra Statens forurensningstilsyn, Arve Kobbersletten fra Nærings- og energidepartementet, Bjørn Henrik Lund fra Kommunal- og arbeidsdepartementet, Øystein Opdahl, Jan Ole Gudmundsen og Ole T. Andersen fra Sosialdepartementet, Hege Elisabeth Seel og Geir Bekkevold fra Utenriksdepartementet. Disse har bidratt med mange nyttige kommentarer underveis i arbeidet.

Liv Tørres har utformet prosjektet og vært prosjektleder. Hun har lest gjennom utkast underveis og gitt språklige råd og kommentarer. I prosjektets siste fase har jeg hatt god støtte fra Torunn Olsen, som har gitt flere konstruktive forslag til disposisjon og innhold. En takk også til Bente Bakken som har ferdigstilt notatet og Jon Lahlum som har laget figurene.

Grünerløkka, mars 1993

Tove Midtsundstad

1 Innledning

Norge har gjennom flere tiår drevet utstrakt handel med Vest-Europa, og hovedtygden av vår import kommer fra vesteuropeiske land. Gjennom å stille krav til produkters utforming og innhold, og ved å bygge opp ulike kontrollordninger, har norske myndigheter forsøkt å sikre at de produktene som omsettes på det norske markedet tilfredsstillere våre krav til helse, sikkerhet og miljø. EØS-avtalen åpner for utvidet handel over landegrensene, samtidig som myndighetenes kontroll med varer som omsettes på det norske markedet, i store trekk skal tilpasses EFs regelverk og prinsipper for kontroll. Hovedproblemstillingen i dette notatet er: Hvordan kan norske tilsynsmyndigheter opprettholde norske mål for helse, sikkerhet og miljø i et åpnere marked med endrede rammer for kontroll og tilsyn med produkter?

1.1 Nye rammebetingelser for norsk produktkontroll

I Norge reguleres en hel rekke varer for å sikre beskyttelse av helse, sikkerhet og miljø. Produktkontrollloven og arbeidsmiljøloven er de to generelle lovene på området. De omfatter alle typer produkter. I tillegg finnes en hel rekke lover knyttet til spesielle vare- og produktgrupper, eller spesielle helse-, sikkerhet- og miljøaspekter ved produkter, som blant annet legemiddeloven, lov om tilsyn med næringsmidler, lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr, lov om brannfarlige varer og lov om eksplosive varer m.v. Håndhevelsen av regelverket knyttet til produktkontroll er fordelt mellom en flere departement, ytre etater, regionale og lokale tilsyn.

Norge vil gjennom EØS-avtalen tilpasse seg EFs regelverk på produktkontrollområdet, med enkelte unntak.¹ EØS regelverket setter nye rammer for norske myndigheters arbeid. Tilpasningen medfører nye utfordringer og oppgaver for norske tilsynsmyndigheter (se blant annet Midsundstad 1992).

Hovedpilaren i EFs produktkontrollpolitikk er at det bare skal være nødvendig med én kontroll, og at denne fortrinnsvis skal skje på design- og produksjonsstadiet før produktet slippes ut på markedet. For produkter som er utarbeidet etter den såkalte nye metode har EF fastsatt bestemte kontrollprosedyrer. De enkelte produktdirektivene angir hvilken prosedyre som skal følges i det enkelte tilfellet. Produsenten kan

¹ Unntakene gjelder bl.a. klassifisering og merking av kjemikalier, merking av løsemidler, avgasskrav for motorkjøretøyer, kadium i kunstgjødsel, forbud mot asbest, kvikksølvforbindelser m.v. (for mer detaljert informasjon se St.prp. nr. 100 (1991–1992)).

for de fleste produkter selv bekrefte om produktet samsvarer med fastsatte krav eller standarder gjennom en egenerklæring. Produsenten skal imidlertid kunne dokumentere at produktene oppfyller kravene. For nærmere spesifiserte produktkategorier, som antas å være farlige eller risikofylte, må produsenten ha et sertifikat fra et uavhengig sertifiseringsorgan som bekreftelse på at produktet tilfredsstillt fastsatte krav og standarder. Produkter som er i samsvar med fastsatte krav eller standarder skal CE-merkes, og kan sirkulere fritt på markedet.

Tilsynsmyndighetene skal i prinsippet ikke føre kontroll på førmarkedsstadiet. Tilsynsmyndighetenes oppgave i førmarkedskontroll blir å legge til rette for en infrastruktur av kompetente prøvings- og sertifiseringsorgan. Bare sertifikater fra uavhengige tredjepartsorgan som er godkjent og meldt av myndighetene er gyldige. Myndighetene må melde til EFTAs overvåkningsorgan de prøvings- og sertifiseringsorganene de mener tilfredsstillt fastsatte krav, slik at organene blir alment kjent og får et identifikasjonsnummer. Myndighetene står ansvarlig overfor de øvrige EØS-land for de organ de har meldt.

Tilsynsmyndighetenes hovedoppgave i produktkontrollen blir å overvåke og føre kontroll med de varer som omsettes på markedet. EØS-avtalen pålegger myndighetene å drive markedskontroll. Ifølge det generelle produktsikkerhetsdirektivet² plikter tilsynsmyndighetene å bygge opp et eget markedskontrollapparat. Direktivet gir også eksempler på hvilke virkemidler tilsynsmyndighetene bør ha tilgjengelig. Regelverket sier imidlertid ingen ting om hvilket omfang markedskontrollen bør ha. Behovet for markedsovervåking og dimensjoneringen av kontrollen vil derfor i stor grad avhenge av den tilliten de enkelte lands myndigheter har til førmarkedskontrollen i de andre landene.

I første arbeidsnotat (Midsundstad 1992) konkluderte vi med at hovedutfordringene for tilsynsmyndighetene er knyttet til deres oppgave som markedsovervåkere. Utfordringen gjelder i første rekke de områder hvor vi i dag ikke har noe eget markedskontrollapparat (blant annet markedskontroll med forbruksvarer), og de områdene hvor omlegging av rutinene for førmarkedskontroll vil fordre en økt kontroll og overvåking (blant annet markedskontroll med elektrisk utstyr). I notatet la vi også vekt på at EØS-avtalen både gjennom felles regler for markedskontroll for alle EF- og EFTA-land og felles informasjons- og meldesystem binder tilsynsmyndighetene tettere sammen. Felles regelverk, felles meldesystem og et felles marked å overvåke åpner for et bredere samarbeid og en arbeidsdeling mellom markedskontrollmyndighetene både nasjonalt og internasjonalt. På denne bakgrunn stiller vi følgende spørsmål:

-Vil de nye rammene for produktkontrollen fordre en annen organisering av markedskontrollen, andre samarbeidsformer og en

² Direktivet er ennå ikke en del av EØS-avtalen, fordi det ble vedtatt etter at avtalen var underskrevet. Direktivet vil imidlertid bli en del av tillegget til avtalen.

vektlegging av andre markedskontrollstrategier nasjonalt enn de vi har i dag?

–Hvilke muligheter ligger i utvidet internasjonalt samarbeid og en eventuell arbeidsdeling mellom markedskontrollmyndighetene i de ulike landene?

1.2 Hvorfor produktkrav og produktkontroll?

De som kjøper og anvender produkter, og de som produserer og selger produkter, er de to sentrale aktørene på produktmarkedet. Kjøperne eller brukerne kan være næringslivet selv, vanlige forbrukere eller arbeidstakere, mens produsenter og selgere omfatter ulike produksjonsbedrifter, importører, ulike forhandlerledd og detaljister. I tillegg vil både kjøper/brukersiden og produsent/selgersiden være representert gjennom ulike interesseorganisasjoner. Figur 1 gir en oversikt over hovedaktørene på produktkontrollmarkedet og relasjonene dem imellom.

Figur 1 Hovedaktørene på produktkontrollområdet

Contains Data for Postscript Only.

I de teorier som tar utgangspunkt i det ideelle frikonkurransemarked, vil produsentene bare lage og selge de produkter brukerne ønsker å kjøpe. Forbrukerne er suverene og bestemmer gjennom sin etterspørsel hva som produseres. Skal produsenten oppnå fortjeneste må de gjøre som forbrukerne vil. Andre teoretiske retninger har kritisert den klassiske økonomiske teorien og lagt vekt på forbrukernes begrensede markedsrett. På grunn av forbrukernes manglende kunnskap og oversikt, påvirkelighet og usikkerhet, markedets manglende evne til å formidle konsumentenes krav med videre, vil produsentene ha stor innflytelse på produktutforming og -utvalg (Hernes 1979). Ut fra en erkjennelse av at brukerne ikke alltid er i stand til å ivareta sine

markedsinteresser, har de besluttende myndighetene i mange sammenhenger følt behov for å gripe inn og regulere markedet for å verne brukerne. Hvordan og i hvilken utstrekning myndighetene velger å gripe inn i markedet, avhenger av, hva vi kan kalle, myndighetenes sikkerhetsfilosofi:

- 1) Forståelsen av forholdet mellom aktørene på varemarkedet; opp-fatningen av hvilke prosesser og mekanismer som styrer markedsrelasjonene, og da spesielt brukernes mulighet til å påvirke produkters utforming og sikkerhet (maktforholdet mellom kjøper og selger).
- 2) Forestilling om forbrukernes ønske om og evne til å velge sikre produkter (deres kunnskap og risikovurdering).
- 3) Kunnskapen om hvordan ulike produkter påvirker helse, miljø og sikkerhet.
- 4) Grad av akseptering av risiko, og derigjennom en forståelse av hva som er et risikofylt produkt.
- 5) Ulike velferdsbetrakninger.

I vår sammenheng er det produkters virkninger for helse, sikkerhet og miljø som står i fokus. Disse produktvirkningene har sammenheng med produktenes egenskaper; hvordan de er konstruert og utformet, hva produktet inneholder av ulike stoffer og bestanddeler og hvordan produktet fungerer. Disse produktegenskapene bestemmes i stor grad av den teknologi vi til enhver tid har tilgjengelig. Historisk sett har ny teknologi alltid vært forbundet med en viss risiko, og mennesker og samfunn har hatt behov for å regulere teknologiens negative virkninger. Dette er blitt gjort på svært forskjellige måter. Private og offentlige interesser har i ulik grad initiert og tatt del i arbeidet. Reguleringene har vært både tvungne og frivillige, de har hatt ulik geografisk utbredelse (regionalt, nasjonalt og internasjonalt) og omfattet både produktkvalitet og kvalitet på prosess og omgivelser.

På produktområdet har det prinsipielle utgangspunktet for regulering alltid vært at myndighetene både har ansvaret for og rett til å beskytte sine borgere (og miljøet) mot farer som den teknologiske utviklingen skaper. Dette er også det ideelle utgangspunktet for offentlig regulering av produkters sikkerhet i dag. Erfaring har også vist at markedets selvregulering i mange sammenhenger fungerer dårlig (Polezynski 1992). Ut fra et rent nytte-kostnadsperspektiv kan en argumentere for at en viss offentlig regulering for å forhindre ulykker er samfunnsmessig lønnsomt, fordi det reduserer de offentlige utgiftene til for eksempel trygd og sykehusbehandling.³

Regulering av teknologi stiller myndighetene overfor flere dilemmaer og problemer. Reguleringene skal gi den nødvendige beskyttelse av forbruker, arbeidstaker og miljø, og samtidig ikke virke hemmende på

³ Det er gjort anslag som viser at vi kan spare nærmere 600 mill kroner årlig i 1992-kroner ved å forebygge produktrelaterte hjem- og fritidsulykker (BFD 1992).

utviklingen av ny teknologi. Staten må derfor finne fram til en balanse mellom risiko og sikkerhet, og mellom næringslivets behov for fortjeneste og borgernes rett til beskyttelse. Myndighetene skal også bestemme grensene for hva som innebærer en uakseptabel risiko i et samfunn hvor risikooppfattelse varierer med endring i verdier og kunnskap generelt. Tilsynsmyndighetene må også forholde seg til komplekse teknologisystem i rask endring. Tilsynsområdet er i tillegg ofte svært store og uoversiktlig, slik at det er vanskelig å ha oversikt over både ansvarlig produsent og utsatte brukere (Sørensen og Andersen 1992).

Ved etableringen av felles varemarkeder vil andre lands myndigheter, produsenter og forbrukere bli en del av aktørbildet. Myndighetenes behov for å påvirke og regulere markedsaktørenes atferd vil gå ut over nasjonaltstatens grenser, samtidig som mulighetene for å regulere og gripe inn i markedet for å beskytte forbrukerne begrenses. EØS-avtalen dekker en del av dette behovet ved å gi felles regler for regulering og inngripen i markedet. Håndhevelsen av regelverket foregår imidlertid nasjonalt.

Figur to gir et bilde av kontaktflatene mellom aktørene på produktmarkedet innen et EØS med dagens regler og ordninger. På markedet åpnes det for utstrakt handel mellom produsenter og forbrukere på tvers av nasjonale grenser. På det politiske og administrative nivå går kontakten i hovedsak via EØS, mens det i liten grad er bygd ut direkte kontaktpunkter mellom tilsynsmyndighetene, som håndhever regelverket.

Figur 2 Kontakt mellom Norge og EF på ulike nivå; det internasjonale og nasjonale politiske nivå, det administrative nivå og markedet

Contains Data for Postscript Only.

Reguleringsmetoder

Myndighetene disponerer en hel rekke virkemidler som kan påvirke menneskers handlingsvalg. Virkemidlene kan være fysiske, normative, økonomiske eller pedagogiske (Eckhoff 1983). De mest vanlige i produktsikkerhets- og produktkontrollarbeidet er de normative og de pedagogiske virkemidlene, det vil si lover og forskrifter eller informasjon, opplæring og veiledning. Det benyttes imidlertid også fysiske virkemidler, for eksempel når tollmyndighetene kontrollerer importerte varer, tilsynsmyndighetene tar stikkprøve og foretar inspeksjoner, og økonomiske virkemidler, når det for eksempel legges avgifter på produkter som antas å være miljøskadelige (bensin) eller helseskadelige (alkohol og tobakk).

Det finnes to hovedtyper av virkemiddelstrategier i det norske produktsikkerhetsarbeidet (BFD 1992):

- 1) Virkemidler som er rettet mot å påvirke sikkerheten ved selve produktet, og
- 2) virkemidler som er rettet mot bruken av produktet.

Førstnevnte virkemidler omfatter både regelverksutviklingen nasjonalt og internasjonalt, overvåking og kontroll med at regelverket etter-leves, og forskning og utredning med sikte på å skaffe kunnskap om hvilke

produkter og hva ved produkter som forårsaker skade. Virkemidler rettet mot bruken av produkter kan være generell opplysningsvirksomhet rettet mot forbrukerne, opplæring m.v.

Effektiviteten av rettslige påbud og forbud vil for en stor del avhenge av folks kalkulasjon av hvilke fordeler, ulemper og risikoer det er knyttet til etterlevelse eller overtredelse av regelverket. Vurdering av fordeler og ulemper i det enkelte tilfelle avhenger igjen av risikoen for å bli oppdaget og risikoen for å få en reaksjon ved overtredelse, samt sanksjonenes størrelse. Det vil si at effektiviteten av offentlig regulering av produkter i stor grad vil avhenge av hvilket apparat en har til å håndheve regelverket, hvordan dette apparatet er organisert og hvilke virkemidler som prioriteres.

En effektiv markeds kontroll må ha virkemidler tilgjengelig for å håndtere de ulike fasene i en kontrollprosess. Myndighetene må ha virkemidler som skaffer dem oversikt over antallet produktrelaterte skader, virkemidler som gjør dem istand til å oppdage farlige produkter og til å håndtere «funn» av farlige produkter. I tillegg må myndighetene være i besittelse av tilstrekkelige sanksjonsmidler. De må, med andre ord, ha:

- 1) *Ulykkes-/skadestatistikk*, som gir oversikt over hvilke produkter som kan medføre skade og hvilke brukergrupper som er mest utsatt
- 2) *Overvåknings- og kontrollvirkemidler*, som gjør myndighetene i stand til å finne fram til de farlige produktene til enhver tid
- 3) *Laboratorier*, som kan teste de produkter tilsynsmyndighetene har mistanke om er skadelige
- 4) *Reaksjonsvirkemidler*, som gir tilsynsmyndighetene mulighet til å håndtere farlige produkter
- 5) *Sanksjonsmidler*, som straffer lovovertrederne slik at lovbruddet ikke gjentas

Markedsovervåkingen skal gi tilsynsmyndighetene oversikt over de produkter som omsettes på markedet, slik at farlige eller risikofylte produkter kan plukkes ut. Flere av påbudene i lovgivningen er hjelpemidler i kontrollvirksomheten. Markedskontrollmyndighetene vil ofte ha rett til å inspisere hos forhandler eller detaljist, rett til å foreta stikkprøvekontroller, ta vareprøver, kreve informasjon om de varer som selges og så videre. Tilsynsmyndighetene må også ha tilgang til laboratorier som kan teste og undersøke vareprøver. Oversikt over produkter som hyppig forårsaker skader eller ulykker, gjør det enklere for tilsynsmyndighetene å prioritere overvåkningsarbeidet. Et godt utbygd ulykkes- og skaderegistreringssystem er derfor en viktig forutsetning for å drive effektiv overvåking av markedet. Andre aktører i markedet kan også fungere som medkontrollører. Klager eller meldinger fra forbrukere, arbeidstakere, konkurrenter eller andre er ofte viktige kilder til informasjon om farlige produkter.

Reaksjonsmidlene gjør tilsynsmyndighetene i stand til å håndtere eventuelle funn av risikofylte eller farlige produkter, slik at de ikke

forvolder skade. De vanligste virkemidlene er pålegg om offentlig-gjøring av advarsler, pålegg om å endre produktet, forbud mot markedsføring av produktet og pålegg om tilbaketrekning av produktet. I tillegg kan myndighetene ha rett til å ilegge bøter. Overtrederne kan også meldes til politiet og bli strafferettslig forfulgt på vanlig måte.

Hvilke virkemidler som er tilgjengelige og hvordan regelverket håndheves, vil variere mellom produktområder og mellom land. Med håndhevelse av regelverket vil vi forstå valg av kontrollstrategier og organisering av apparatet. Håndhevelsen vil i første rekke ha sammenheng med myndighetenes sikkerhetsfilosofi og reguleringstradisjon, men også med kulturelle forhold som gjenspeiler seg i befolkningen forbruksmønster og risikoforferd, og deres vurdering av forholdet mellom statens ansvar og den private sfære.

1.3 Avgrensning og presisering av problemstilling

I dette notatet skal vi primært se på håndhevelse av markedskontrollen, forstått som valg av overvåknings- og kontrollstrategi og organisering av kontrollen. Vi skal ikke se på beslutningsfasen, hvor mål, virkemidler og ressursbruk fastsettes, men konsentrere oss om håndhevelsen av regelverket slik den utøves av de ytre etatene. De andre aktørene (næringslivet og forbrukerne) vil bare trekkes inn i den grad de deltar i overvåknings- og kontrollarbeidet.

Dette prosjektet er ment å gi et bredt bilde av tilsynsmyndighetens forhold til EØS og EF og synliggjøre en del av de forhold som påvirker tilsynsmyndighetene. Det vil si i hvilken grad EØS bringer oss inn i en ny «tilsynsverden» eller bare aktualiserer og setter fortgang i allerede pågående prosesser. Hovedformålet med dette notatet er å få fram generelle fordeler og ulemper knyttet til ulike former for organisering av markedskontrollen og ulike kontrollstrategier, ut fra de rammene EØS-avtalen og nasjonale virkemidler setter. Hensikten er ikke å finne fram til den optimale markedskontrollmodellen for norske tilsynsmyndigheter.

I Norge reguleres en hel rekke varer for å sikre beskyttelse av helse, sikkerhet og miljø. I dette notatet vil vi legge hovedvekten på tilsynet med forbruksvarer, og da spesielt produktsikkerhetsaspektet, det vil si det ansvarsområdet som primært ivaretas av Forbruker- og produktsikkerhetsavdelingen i Barne- og familiedepartementet. Men vi vil også se på Elektrisitetstilsynet, Næringsmiddeltilsynet og Statens forurensningstilsyn. Hensikten er å få fram variasjonene i tilsyns- og reguleringstradisjoner.

1.4 Grunnlagsmaterialet

Beskrivelsene og grunnlagsmaterialet for drøftingene i notatet bygger i hovedsak på foreliggende skriftlig materiale om emnet, nasjonale og internasjonale rapporter, artikler m.v. I tillegg er det foretatt en del informantintervjuer med sentrale personer i norsk forvaltning og andre relevante organisasjoner samt i EF-kommisjonen. Vi har også henvendt oss til tilsynsmyndighetene i enkelte EF- og EFTA-land for å få materiale som beskriver deres tilsyn. Beskrivelsene er brukt for å gi eksempler på relevante kontrollmodeller og ikke for å gi et helhetlig bilde av kontrollsystemet i de aktuelle landene.

1.5 Presentasjon av notatet

I kapittel 2 vil vi utdype EFs produksikkerhets- og produktkontrollpolitikk noe nærmere enn hva vi gjorde i det først prosjektnotatet (Midtsundstad 1992). Vi vil kort se på hvilken plass forbrukerbeskyttelse har i EFs samlede politikk. Videre vil vi berøre reglene knyttet til kontroll av varer fra tredjeland. Det viktigste blir å få fram hovedproblemene med eksisterende regelverk for produksikkerhet og produktkontroll, og hvilke planer EF-kommisjonen har for å møte disse utfordringene.

EFs tiltak og Kommisjonens forslag til tiltak som kan bøte på håndhevelsesproblemet, er ikke en del av EØS-avtalen og får derfor ikke direkte betydning for Norges tilpasning til det indre markedet på kort sikt. De vurderinger, tiltak og forslag som Kommisjonen har foreslått er imidlertid et svar på en del av de problemer EFs politikk og EFs regelverk skaper. De utgjør, med andre ord, problemer som norske tilsynsmyndigheter vil få føling med når Norge blir en del av EØS. Kommisjonens forslag vil derfor kunne utgjøre vesentlige rammebetingelser for vår egen framtidige politikk på produksikkerhets- og produktkontrollområdet, og spesielt markedskontrollområdet.

I kapittel 3 vil vi se på de generelle utfordringene EØS-avtalen skaper for norske tilsynsmyndigheter. Vi vil se på hovedforskjellene mellom den norske tilsynsfilosofien og EFs tilsynsfilosofi. For å kunne beskrive mer konkret de konsekvensene EØS-avtalen og tilpasningen til EFs regelverk medfører for norske tilsynsmyndigheter, har vi valgt å se nærmere på fire norske tilsynsmyndigheter; Forbruker- og produksikkerhetsavdelingen i Barne- og familiedepartementet, Elektrisitetsilsynet under Kommunal- og arbeidsdepartementet, Statens forurensningstilsyn under Miljøverndepartementet og Næringsmiddeltilsynet underlagt Sosialdepartementet, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet. Dette er tilsynsmyndigheter som i dag har forskjellig organisering, kontroll- og tilsynspraksis, og som vil møte dels ulike utfordringer som følge av EØS-avtalen. En gjennomgang av disse tilsynsmyndighetene vil derfor bidra til at vi får berørt ulike sider ved

norsk tilpasning til EF på produktkontrollområdet. Til slutt i kapitlet berøres de viktigste virkemidlene for tilsynsmyndigheter.

Kapittel 4 beskriver viktige trekk ved organiseringen av markedskontrollapparatet og de viktigste kontrollstrategiene i et utvalg EF- og EFTA-land for å synliggjøre variasjonene. Vi har valgt å konsentrere framstillingen om Storbritannia, Tyskland, Frankrike og Nederland, da disse har vært, og kan forventes å være, viktige premissleverandører for den framtidige EF-lovgivning på produktsikkerhetsområdet (Brüggermeier m.fl. 1991). Flere av disse landene er også viktige handelspartnere for Norge, og deres kontrollaktivitet vil dermed ha direkte betydning for vårt kontrollarbeid. Vi vil også beskrive trekk ved markedskontrollsystemene i de øvrige nordiske land, med unntak av Island. Norden har flere fellestrekk når det gjelder markedsregulering og produktsikkerhetsarbeid samt lange samarbeidstradisjoner på produktsikkerhetsområdet. Vi har også hentet noen eksempler fra USA og Australia, for å tydeliggjøre bredden i markedskontrollarbeidet. USA framstår også i mange sammenhenger som et foregangsland på produktsikkerhetsområdet.

I kapittel 5 drøftes fordeler og ulemper med ulike markedskontrollmodeller og markedskontrollstrategier i lys av de nye oppgaver og utfordringer EØS-avtalen gir og de virkemidlene tilsynsmyndighetene har tilgjengelig. Vi vil legge spesiell vekt på behovet og mulighetene for samarbeid mellom nasjonale tilsynsmyndigheter. Vi vil også drøfte ønskeligheten og muligheten for et utvidet internasjonalt samarbeid og en arbeidsdeling på markedskontrollområdet. Vi berører også kort den rolle ulike internasjonale organisasjoner og fora utenfor EF og EØS, kan ha for det tillitsskapende arbeidet på produktkontrollområdet, og derigjennom nytten ved å delta i slike fora.

2 EFs produktkontrollpolitikk

EFs politikk på produktkontrollområdet er under utvikling. Det skjer en regelverksutvikling¹ og det utarbeides harmoniserte regler for stadig nye produktområder.² Det er også et skifte i fokus fra lovgivning til håndhevelse og en økt vektlegging av forbrukerbeskyttelse. I dette kapitlet belyser vi følgende spørsmål:

- Hva oppfattes å være hovedproblemene med dagens produktkontrollsystem?
- Hvilke regler, tiltak og ordninger er iverksatt for å møte håndhevelsesproblematikken?
- Hvilke tiltak har Kommisjonen foreslått for å øke tilliten til produktkontrollsystemet og sikre lik håndhevelse i EF?

2.1 EFs politikk på produktkontrollområdet

2.1.1 Fri bevegelse av varer versus forbrukerbeskyttelse

Utgangspunktet for EFs produktkontrollpolitikk er fri bevegelse av varer. Ønsket om fri varebevegelse fordrer at handelshindringer, forårsaket av ulike produktkrav og ulike krav til prøving, sertifisering og kontroll, fjernes. EF har harmonisert sine produktkrav på en rekke vareområder (for eksempel maskiner, byggvarer, leketøy, samt kjemiske stoffer og produkter), og laget en felles politikk og et felles regelverk for produktkontrollen.³ På de områder som ikke reguleres av fellesskapsregler, må medlemslandene akseptere en gjensidig godkjenning av nasjonale regelverk i tråd med Cassis de Dijon-prinsippet (se blant annet Midsundstad 1992).

Hensynet til helse, miljø og sikkerhet har fått økt betydning i EFs lovgivning (se blant annet Dehousse 1992:387). Med Enhetsakten ble beskyttelse av miljø eksplisitt tatt hensyn til (art. 130R)⁴, samtidig ble

1 Det arbeides bl.a. med et direktiv som skal samordne reglene for CE-merking og prosedyrer for samsvarsvurdering COM (92) 429 final.

2 Det er under utvikling direktiv som skal omfatte spebarns- og småbarnsartikler, lekeplassutstyr, sportsutstyr, med flere.

3 Bl.a. det generelle produktsikkerhetsdirektivet (92/59/EØF), den globale metode (89/C267/03), den nye metode (85/C134/01) og den modulære metode (90/683/EØF).

4 Deler av artikkel 130R, som spesifiserte behovet for å vurdere om målene best kunne ivaretas på fellesskapsnivå eller i det enkelte medlemsland, er fjernet i

Fellesskapets mulighet for å påvirke arbeideres helse og sikkerhet enklere gjennom introduksjon av flertallsavstemninger (art. 118). En felles forbrukerbeskyttelsespolitikk får imidlertid EF-landene først gjennom Maastricht-avtalen (art. 129A).

Til tross for de begrensinger som har ligget i traktaten, hadde miljøhensyn en plass i EFs politikk også før Enhetsakten. Fellesskapets mål om det indre marked bidro til felles krav til helse, miljø og sikkerhet, for blant annet farmasøytiske produkter, næringsmidler og forbruksvarer. I tillegg har EF utarbeidet felles regler for produktansvar og forbrukerkreditt, som tar hensyn til forbrukernes økonomiske interesser. Hovedårsakene til at EF-landene harmoniserte regelverket på produktsikkerhets- og produktkontrollområdet, var ønsket om å fjerne de tekniske handelshindringene med sikte på å sikre en fri bevegelse av varer på det indre markedet og ikke hensynet til forbrukerbeskyttelse. Denne tendensen kommer tydelig fram i Maastricht-avtalen, som befester mulighetene til å håndtere spørsmål om forbrukerbeskyttelse som en del av politikken knyttet til det indre markedet (art. 100A). Avtalen anerkjenner også Fellesskapets myndighet til å gripe inn for å beskytte forbrukernes helse og sikkerhet, deres økonomiske interesser og retten til tilstrekkelig informasjon. Slik inngripen må imidlertid bare «support and supplement the policy pursued by the Member States» (art. 129A) (Debousse 1992).

2.1.2 Felles regelverk – ulik håndhevelse

EF-samarbeidet omfatter stadig flere samfunnsområder, samtidig som det viktigste virkemidlet for å nå fellesskapets mål, harmonisering av lovgivningen, ikke oppfattes som tilstrekkelig for å sikre fri bevegelse av varer, personer, tjenester og kapital. EF kan sies å lide av et slags «styringsunderskudd». EF-landene har til nå lagt mest vekt på å bygge et harmonisert regelverk og en felles lovramme for handelen mellom medlemslandene. Håndhevelsen av regelverket er medlemslandenes ansvar. Mange har pekt på at det eksisterende felles regelverket håndheves ulikt i medlemslandene og dermed gir opphav til nye handelshindringer (Campell m.fl. 1990, Dehousse 1992). Variasjoner i medlemslandenes sikkerhetsfilosofi og reguleringstradisjon gir forskjeller i håndhevelse. De fleste av EFs regler på produktkontrollområdet er utformet som direktiv. Direktivene trekker bare opp retningslinjer som medlemslandene må etterkomme. Det enkelte medlemsland har derfor stor frihet til å tilpasse regelverket i henhold til nasjonale tradisjoner for lovgivning og håndhevelse. Nasjonale variasjoner i håndhevelse bidrar også til å gjøre markedet uoversiktlig og mindre åpent for den enkelte forbruker og næringslivet. Dette skaper usikkerhet og hemmer i seg selv den frie bevegelsen av varer.

(..fortsatt)

Maastricht-avtalen da den erstattes av subsidiaritetsprinsippet (art 3B) (Dehousse 1992).

2.2 Eksisterende tiltak for å fremme tillit og lik håndhevelse

EF-regelverket inneholder allerede i dag en rekke tiltak som skal sikre lik håndhevelse. Tiltakene er knyttet til overvåkning av implementeringsprosessen, forståelse av regelverket, informasjonstilgang, mulighet til å iverksette felles tiltak samt samarbeid og koordinering.

2.2.1 Tiltak på førmarkedskontrollområdet

EF-landenes mål for produktkontrollen er at det skal være tilstrekkelig med én kontroll av et produkt. Kontrollen skal fortrinnsvis skje på produksjonsstadiet, før varen slippes ut på markedet. Førmarkedskontrollen skal sikre at alle varer som produseres og omsettes i fellesskapet tilfredsstiller direktivenes sikkerhetskrav. Håndhevelsen av førmarkedskontrollen har betydning for markedskontrollen. Desto mer enhetlig og etterrettlig førmarkedskontrollsystemet er, jo mindre vil behovet for kontroll på senere stadier være.

Bærebjelken i EFs førmarkedskontrollsystem er en infrastruktur av uavhengige, kompetente og åpne prøvings- og sertifiseringsorgan, både på det regulerte og det uregulerte området.⁵ Kontrollorganenes arbeidsrutiner og organisering, samt fagpersonalets kompetanse, varierer mellom de europeiske land. EFs regelverk stiller derfor en rekke krav til medlemslandene og de meldte organ for å sikre lik håndhevelse av regelverket. På det regulerte området er en meldeprosedyre som skal sikre at de organ som kan utføre prøving og sertifisering er kompetente. På det uregulerte området er det den europeiske organisasjonen for prøving og sertifisering (EOTC) som skal opp-muntre til frivillige avtaler mellom prøvings- og sertifiseringsorganene om gjensidig godkjenning av prøvingsresultater og sertifikater.

Melding av prøving- og sertifiseringsorgan

Myndighetenes enerett til å melde kompetente tredjepartsorgan skal fungere som en garanti for at prøvingen og sertifiseringen i det enkelte land følger samme regler og retningslinjer. Myndighetene har også ansvaret for å overvåke prøvings- og sertifiseringsorganenes virksomhet og, om nødvendig, trekke meldingen tilbake hvis organet ikke anses å tilfredsstille kravene. Myndighetene står også ansvarlig overfor fellesskapet for de prøvings- og sertifiseringsorgan de har meldt (90/683/EØF).

⁵ Jf. «The global approach for testing and certification», Kommisjonens meddelelse av 15. juni 1989 (89/C 267/03).

Kommisjonen har anbefalt myndighetene å følge europeisk standard (EN 45000-serien) og benytte akkreditering for å bekrefte samsvar med de generelle kravene i europeisk standard og de spesielle kravene i direktivene. Akkreditering er en formell godkjenning som viser at organet tilfredsstiller krav satt i Europeisk Standard (EN 45000-serien), foruten spesialkrav fastsatt i de enkelte produktdirektivene (90/683/EØF).

Innen EF finnes det i dag bare akkrediteringssystem i Storbritannia, Nederland, Danmark og Frankrike. Det er også et begrenset akkrediteringssystem i Portugal. Tyskland opprettet, til tross for lengre tids skepsis, et akkrediteringssystem for ca. et år siden. Det vil imidlertid ta en stund før systemet er fullt operativt.

Det er også store variasjoner i landenes politikk når det gjelder hvilke og hvor mange prøvings- og sertifiseringsorgan som meldes. Enkelte land velger å vurdere alle organ som er akkreditert og ellers oppfyller fastsatte krav, for eksempel Storbritannia. Andre land velger å melde bare et fåtall organ for hver sektor eller direktiv, andre igjen legger vekt på geografiske forhold og regionale inndelinger og sertifiserer et organ for hver region eller distrikt.⁶

Akkrediteringssystem er, i seg selv, ingen garanti for at akkreditering foretas på samme måte i alle landene, selv om de alle tar utgangspunkt i europeisk standard (EN 45000-serien) og direktivenes krav. Et internasjonalt samarbeid mellom akkrediteringsorganene har som formål å sikre at de nasjonale akkrediteringssystemene bygger på samme internasjonale prinsipper og prosedyrer (dette tas nærmere opp i kapittel 5).

Kommisjonens rolle

Kommisjonen har som oppgave å overvåke implementeringen av regelverket. For å sikre at medlemslandene følger opp de kravene som stilles til melding av organ, har Kommisjonen rett til å kreve at de meldte organs kompetanse dokumenteres. Nekter et medlemsland å legge fram dokumentasjon, kan Kommisjonen i siste instans, reise sak for Domstolen, slik at medlemsstaten, om nødvendig, blir tvunget til å trekke meldingen tilbake.

Kommisjonen kan også pålegge de meldte organene å delta i ulike koordineringsaktiviteter. Formålet med slike møter er nettopp å bidra til lik forståelse av regelverket. På næringsmiddelområdet har det over lengre tid vært vanlig med utveksling av inspektører eller «food control officials», organisering av studieturer m.v. for å fremme en harmonisering av kontrollen (Rossebø 1992).

Kommisjonen har også utarbeidet, og nylig utgitt, en håndbok eller guide for bruk av ny metode-direktivene. Håndboka klargjør begreper og bestemmelser i regelverket (blant annet sikkerhetsklausulen, meldte organ, standardisering og markedskontroll), og skal være et hjelpemid-

⁶ Informantintervju med Mr. McMillian, DGIII i EF-kommisjonen 12.1.92.

del i den nasjonale utøvelsen. Håndbokas fortolkninger er imidlertid ikke juridisk bindende.

Overvåkingen av den nasjonale lovtilpasning og håndhevelse (implementeringsprosessen), som er Kommisjonens ansvar, er ikke i seg selv tilstrekkelig for å garantere en effektiv form for regulering (Dehousse m.fl. 1992). EFs felles regelverk er på enkeltområder svært generelt og gir stort rom for nasjonale tolkninger. På enkelte produktområder er den nasjonale implementeringen av nye fellesskapsregler relativt lett å kontrollere, for eksempel når det gjelder konkrete spørsmål som godkjenning eller forbud mot kjemiske stoffer og tilsetningsstoffer i mat og lignende. På produktområder som reguleres av mer generelle regler og standarder, er det vanskelig å forutsi hvilke enkeltvurderinger den nasjonale administrasjon vil foreta. Deler av dette reguleringsgapet dekkes ved å supplere direktivene med bestemmelser som fremmer lik administrativ praksis, for eksempel bestemmelser som utdyper og dokumenterer den administrative funksjon medlemsstatene må fylle. Næringsmiddelreguleringen og teknisk sikkerhetslovgivning er pionerer i denne utviklingen. På begge områder er det forståelse for at det er behov for supplerende og mer bindende kontroll med implementeringspraksisen; det er også tatt i bruk virkemidler for å dekke dette behovet. Innen disse områdene har EF blant annet etablert inspeksjonstjeneste på fellesskapsnivå, ytterligere presisert de krav som stilles til de nasjonale organ som skal utøve regelverket, etablert knutepunkt mellom ulike lands nasjonale tilsynsorgan samt lagt til rette for egne koordinerte kontrollprogram (Dehousse m.fl. 1992).

Problemet knyttet til ulik håndhevelse av regelverket har fått status som et politisk problem innen EF.⁷ Ulik håndhevelse kan i prinsippet løses gjennom en sterkere sentral styring. På sentralt EF-nivå er det i dag Kommisjonen og et tett nettverk av konsultative, regulerende og styrende komiteer som har reguleringsansvaret for teknisk harmonisering og standardisering. Det er imidlertid usannsynlig at medlemslandenes regjering vil akseptere noen substansiell endring av maktbalansen mellom medlemsstatene og fellesskapet (representert ved Kommisjonen og komiteene) for bedre å fremme en realisering av det indre markedet. Dette gjenspeiler seg blant annet i vektleggingen av subsidiaritetsprinsippet i Maastricht-avtalen⁸, hvor nettopp nærhet til de berørte står sentralt. Andre trekk peker heller ikke i retning av et ønske om å styrke EF sentralt. Kommisjonen har for eksempel fått svekket sin institusjonelle status gjennom den samme avtalen⁹ (Dehousse m.fl. 1992).

7 Bl.a. i Declaration 19 til Maastricht-avtalen.

8 Art. 3b i Maastricht-avtalen «...In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action be better achieved by the Community.»

9 Kommisjonens rett til å ta initiativ har bl.a. blitt redusert, spesielt når det gjelder

Komiteene

Det er også bygd opp andre ordninger på fellesskapsnivå som skal bidra til å øke den gjensidige tilliten. Til enkelte ny metode-direktiv er det knyttet komiteer med representanter fra medlemslandene (Standing Committees). Disse komiteene skal fremme felles forståelse og fortolkning av regelverket og være fora for erfaringsutveksling. Det er bygd opp relativt få faste komiteer på produktsikkerhetsområdet knyttet til forbrukersikkerhet. EF har en egen komitee knyttet til meldesystemet «Rapid Information Exchange System» (89/45/EØF), og det planlegges en egen komitee i tilknytning til det generelle produktsikkerhetsdirektivet (92/59/EØF).

Etableringen av komiteer var ikke opprinnelig ment å være et virkemiddel i risikoreguleringen.¹⁰ Komitologisystemet¹¹ har imidlertid vist seg å være fleksibelt nok til å integrere nye komplekse arbeidsoppgaver. I EF-systemet skilles det mellom ulike reguleringsfunksjoner (nivå for politikktutforming, interessegruppenivået og det vitenskapelige nivå), som gjenspeiler seg i skillet mellom de rådgivende utvalgene, forvaltningskomiteene og revisjonskomiteene. Denne inndelingen sørger for at det blir tatt hensyn til de ulike aspektene ved risikovurdering, både de normative og den tekniske vitenskapelige. Inndelingen i ulike komiteer gjør også fellesskapet i stand til å dra fordel av medlemslandenes administrative erfaringer og vitenskapelige ekspertise. Komitesystemet sørger også for at de kulturelle og økonomiske forskjellene innen fellesskapet tas i betraktning ved vurdering av reguleringer på produktkontrollområdet.

Så langt har EF lagt vekt på praktiske forhold som bidrar til å utvide komitologisystemet. Det har imidlertid vært påpekt (Dehousse m.fl. 1992) at komiteenes rolle i reguleringspolitikken reiser visse problematiske konstitusjonelle spørsmål, siden komiteene har fått delegert myndighet til å foreta skjønsmessige vurderinger. Det kan derfor hevdes at det er behov for å øke den politiske kontrollen. På den annen side vil en, på grunn av risikoreguleringenes natur, uansett være avhengig av ikke-juridisk fagekspertise og ressurser. Risikoregu-

(..fortsatt)

pengepolitikken, hvor de bare har fått rett til å legge fram anbefalinger i samråd med medlemsstatene. De vil også spille en redusert rolle i det nye «co-decision procedure». I tillegg har enkelte deklarasjoner til avtalen (f.eks. deklarasjonene om åpenhet og tilgang til informasjon og nyttekostnadsvurderinger av Kommisjonens forslag) stilt spørsmålstegn ved Kommisjonens legitimitet (Dehousse m.fl. 1992).

10 Risikoregulering er, i denne sammenheng, de virkemidler som blir tatt i bruk for å begrense de skadelige virkninger produkter kan ha på mennesker, dyr, eiendom eller miljø. Risikoreguleringer har først og fremst en normativ side, ettersom den forutsetter en vurdering av hva som er en akseptabel risiko. Men også en teknisk side som er knyttet til beregningen og vurderingen av konsekvensene av ulike produkter.

11 Angir de saksbehandlingsregler som gjelder for Komiteene, der graden av kontroll fra medlemslandenes side varierer fra en rent rådgivende funksjon til en direkte kontrollerende funksjon (Delrapport til Europautredningen 1992).

leringenes legitimitet vis-a-vis folkevalgte organ avhenger dermed mer av hvordan de lovbundne mandatene er utformet, ekspertisen og de politiske beslutningstakernes ansvarlighet i forhold til sin rolle som normsetter, samt den rettslige kontrollen med systemet. Andre svakheter ved komitologisystemet er også påpekt, blant annet den kompleksitet og de ambisjoner som ligger i komitologisystemets regler, systemets manglende åpenhet og mangelen på samsvar mellom politikken innen de ulike sektorene (Dehousse m.fl. 1992).

2.2.2 Tiltak på markedskontrollområdet

Mye av EFs politikk på produktkontrollområdet er i støpeskjeen. EF-landene har inntil nylig manglet en felles politikk for markedskontroll. Grad av kontroll med markedsførte produkter er avhengig av nasjonal lovgivning og håndhevelse og varierer derfor sterkt mellom landene (jf. kapittel 4). EF har nylig vedtatt et generelt produktsikkerhetsdirektiv (92/59/EØF)¹², som pålegger landene å drive markedskontroll og krever at tilsynsmyndighetene har bestemte fullmakter og virkemidler til rådighet i markedskontrollarbeidet. Begge tiltak vil bidra til en mer enhetlig markedskontroll. Det foreligger i tillegg en rekke forslag fra Kommisjonen¹³ som går relativt langt med hensyn til å øke samarbeidet og erfaringsutvekslingen mellom de ulike lands kontrollmyndigheter.

Felles meldesystem

Selv om EF-landene ikke har hatt noen felles markedskontrollpolitikk, har de sett betydningen av varslingsystem mellom kontrollmyndighetene. Siden 1984 har EF hatt et felles meldesystem for forbruksvarer som utgjør en umiddelbar og alvorlig risiko (The Rapid Information Exchange System)¹⁴. Dette er et rent informasjonssystem, som bidrar til å spre opplysninger om farlige produkter og iverksatte tiltak¹⁵ over hele fellesskapet.¹⁶ Indirekte har systemet lagt til rette for at det iverksettes tiltak overfor samme produkt i hele fellesskapet (se for øvrig Midtsundstad 1992), men det har vært opp til de nasjonale myndigheter om, og hvordan, de har ønsket å følge opp meldingene.

¹² Det generelle produktsikkerhetsdirektivet ble vedtatt 29.6.1992, og trer i kraft fra 29.6.94.

¹³ Bl.a. i EFs håndbok for ny metode-direktiv fra 1993 og Kommisjonens forslag i henhold til The Sutherland-rapporten fra 1992.

¹⁴ Rdir 84/133/EØF

¹⁵ Melding av tiltak ble et krav med endringen Rdir 89/45/EØF

¹⁶ EF har også meldingssystem for farmasøytiske produkter (Rdir 75/319/EØF), dyr (Rdir 82/894/EØF), produkter fra/av dyr (Rdir 89/662/EØF) og radiologisk fare (Rdir 87/600/EURATOM).

En rapport fra EF-kommisjonen¹⁷ viser at det er relativt få meldinger som formidles via meldesystemet hvert år. Slik som systemet har fungert til nå, har det derfor begrenset verdi som informasjonskilde. Det er også store forskjeller mellom landene med hensyn til antall meldinger, og store variasjoner fra år til år med hensyn til type produkter som meldes. Variasjonen i bruk av meldingssystemet gjenspeiler ikke nødvendigvis ulik kontrollaktivitet i de forskjellige EF-landene eller en økt aktivitet over tid, eller at det finnes flere farlige produkter i for eksempel Belgia (som sto for nesten halvparten av meldingene i 1991) enn i de øvrige EF-landene. Forskjellene skyldes som oftest ulik forståelse av hva som er en umiddelbar fare og dermed bør meldes til de øvrige EF-landene. Det hersker også en viss usikkerhet i de ulike EF-landene med hensyn til hvilke prosedyrer som skal anvendes i det enkelte tilfelle. Det har vært opptatt problemer knyttet til vurdering av risiko og hva som er risikofyllt, revisjon av hvordan og hva som skal meldes, hvilket arbeidsspråk som skal benyttes og om systemet i større grad skal være åpent for offentligheten.

Det nylig vedtatte produktsikkerhetsdirektivet¹⁸ vil omfatte «The Rapid Information Exchange System» med visse endringer (art. 8), blant annet mulighet for koordinerte tiltak på fellesskapsnivå. Direktivet gir EF sentralt rett til å pålegge medlemslandene å iverksette samme tiltak over hele fellesskapet. Det er medlemsstatene som i utgangspunktet har ansvar for å iverksette tiltak. Kommisjonen kommer først inn i tilfeller hvor medlemsstatene ikke er i stand til å iverksette egnede tiltak, eller når medlemsstatene er uenige om hvilke tiltak som bør iverksettes. Prosedyren knyttet til tiltak på fellesskapsnivå er, sånn sett, i tråd med subsidiaritetsprinsippet, hvor regulering og iverksetting av tiltak i utgangspunktet skal skje på det lavest mulige forvaltningsnivået.

Produktsikkerhetsdirektivet innfører også et informasjonsutvekslingssystem for produkter som ikke utgjør en umiddelbar og alvorlig fare, men som likevel kan sette forbrukeres helse og sikkerhet i fare (art. 7). Denne utvidelsen vil øke medlemslandenes informasjonstilgang og dermed kunne fremme en tilnærmet lik håndhevelse i alle medlemslandene, gjennom å gi medlemslandene samme informasjon om farlige forbruksvarer i bred forstand. Fordi det generelle produktsikkerhetsdirektivet ikke vil tre i kraft før om et og et halvt år, har Kommisjonen lagt fram et eget direktivforslag, slik at dette informasjonsutvekslingssystemet kan opprettes så raskt som mulig.¹⁹

Meldingssystemene vil i utgangspunktet gi en bredere informasjonstilgang, men deres nytteverdi vil i stor grad avhenge av hvilken type informasjon vi får gjennom dem, i hvilken grad de benyttes av de øvrige avtalelandene og i hvilken utstrekning det er likeartede produktmarkeder i de andre landene. Meldesystemet for hastetilfeller dekker bare de

17 SEC (92) 618 final av 7. april 1992

18 Rdir 92/59/EØF. Produktsikkerhetsdirektivet trer i kraft 29.6.1994.

19 COM (92) 429 final av 23. november 1992

situasjonene hvor faren er umiddelbar og alvorlig, det vil si at den bare dekker situasjoner som anses som så alvorlige at myndighetene alt har iverksatt tiltak. Det er blitt hevdet at den informasjonen som innhentes gjennom systemet ofte også er for ufullstendig til å kunne fastslå den faktiske årsak til den alvorlige situasjonen. Det vil i hovedsak si om skaden skyldes misbruk av produktet eller produktet selv (Wallin 1992).

Meldesystemenes nytte vil i stor grad avhenge av produktområde og tilgangen på alternative informasjonskilder. Danmark kan illustrere eksemplet. Forbrugerstyrelsen i Danmark anser EFs meldingssystem å være en av de viktigste kildene til informasjon om farlige forbruksvarer.²⁰ Forbrugerstyrelsen har imidlertid få alternative informasjonskilder. De har i dag ikke noe eget markedskontrollapparat. For DEMKO (Dansk elektrisk materiellkontroll), som fører tilsyn med elektriske artikler, spiller den en mindre rolle. Delvis fordi den anses å gi for mangelfull informasjon om produktene til at de kan identifiseres. Til nå har DEMKO bare gjennomført to kontroller på bakgrunn av meldinger fra andre EF-land. Det nordiske meldingssystemet for elektrisk utstyr anses som en langt viktigere informasjonskilde.²¹

«Overprøving» av vedtak på fellesskapsnivå

Sikkerhetsklausulen i ny metode-direktivene har også innebygd en prosedyre som skal sikre en mer enhetlig håndhevelse. De nasjonale myndigheter har ikke rett til å iverksette tiltak overfor CE-merkede produkter før produktets fare og tiltakenes berettigelse er vurdert på sentralt EF-hold. Kommisjonen har suveren rett til å avgjøre berettigelsen av nasjonale innvendinger mot den tekniske standarden produktet er produsert i henhold til (se blant annet Joerges & Micklitz 1991, Midtsundstad 1992).

Krav om kontrollorgan og felles virkemidler

Produktsikkerhetsdirektivet bidrar også til å harmonisere håndhevelsen på produktkontrollområdet gjennom å sikre at det skjer en markedskontroll i alle medlemslandene. Direktivet krever at alle medlemslandene oppretter egne markedskontrollorgan med tilstrekkelig myndighet til å iverksette tiltak. Direktivet inneholder også en liste over hvilke virkemidler som bør være tilgjengelige (art. 6). Direktivet sier imidlertid ingenting om hvilket omfang markedskontrollen bør ha i det enkelte medlemsland. Det vil derfor fremdeles være stort rom for nasjonale variasjoner i markedskontrollen.

2.2.3 Kontroll med produkter fra tredjeland

²⁰ Informasjon fått ved informantintervju i Forbrugerstyrelsen, 6.11.92.

²¹ Informasjon fått gjennom informantintervju med Finn Rønnlow Andersen i DEMKO, 5.11.92.

Hoveddelen av produktene som omsettes på det indre markedet vil stamme fra et EF-land. De fleste produkter vil dermed være produsert og kontrollert i henhold til de krav og standarder som EF-regelverket setter. En del av de varene som omsettes i EF vil imidlertid være importert fra tredjeland. Disse landene vil ikke nødvendigvis ha de samme produktkrav og kontrollkrav som EF. Det er derfor viktig at kontrollen ved EFs ytre grenser er effektiv. Importøren er, i utgangspunktet, ansvarlig for at de produkter som importeres fra tredjeland tilfredsstillers fastsatte krav. De nasjonale myndighetene skal sikre at farlige produkter ikke slippes ut på markedet. Dette ansvaret stiller krav til medlemslandenes grensekontroll, og spesielt tollmyndighetenes rolle i markeds-kontrollen.

For å sikre at alle medlemslandene foretar kontroll med varer som importeres fra tredjeland, har Ministerrådet nylig vedtatt en forordning om kontroll med slike produkter (93/339/EØF)²². Forordningen samsvarer i stor grad med Kommisjonens anbefaling om behovet for en administrativ infrastruktur i hvert land som kan identifisere farlige produkter ved de ytre grensene (92/579/EØF).

Kommisjonens anbefaling tar utgangspunkt i det generelle produkt-sikkerhetsdirektivets (92/59/EØF) bestemmelser om produsentenes ansvar for bare å markedsføre sikre produkter. Produsenter omfatter også importører, og dermed også varer som er importert fra tredjeland. Kommisjonen er opptatt av at det skal sikres en høy forbrukerbeskyttelse i perioden før implementeringen av det generelle produktsikkerhetsdirektivet, både innen eget territorium og ved de ytre grensene. Kommisjonen anbefaler derfor medlemsstatene å sørge for en administrativ infrastruktur som gjør det mulig å identifisere produkter som antas å være farlige. Anbefalingen berører bruk av meldesystemet for forbruksvarer som kan innebære en alvorlig og umiddelbar fare (89/45/EØF). Kommisjonen anbefaler at tollmyndighetenes kontroll med importerte varer innlemmes som en del av prosedyrene knyttet til meldesystemet. Kommisjonen anbefaler medlemslandene å vedta bestemmelser som blant annet sikrer tollmyndighetene informasjon om farlige produkter som meldes via meldesystemet. De anbefaler også at tollmyndighetene gis adgang til å utsette tollklarering av produkter ved mistanke om at produkter kan være farlige, slik at produktene kan kontrolleres av markedskontrollmyndighetene før endelig klarering gis.

Rådets forordning følger opp Kommisjonens anbefaling. Forordningen presiserer tollmyndighetenes rolle i markedskontrollen. Det legges vekt på at tollmyndighetene skal ha rett til å utsette en tollklarering hvis de har mistanke om at produktene enten kan utgjøre en helse- og/eller sikkerhetsrisiko, er merket galt eller mangler tilstrekkelig dokumentasjon. Suspensjonen skal gi myndighetene mulighet til å informere de ansvarlige tilsynsmyndigheter, slik at produktet eller produktpartiet kan undersøkes nærmere.

²² Forordningen ble vedtatt 8. februar 1993.

Forordningen pålegger myndighetene å lage klare prosedyrer med hensyn til hvem som skal oppfattes som ansvarlig tilsynsmyndighet, og dermed være kontaktledd mellom tollmyndighetene og det øvrige kontrollapparat. Tollmyndighetene skal for øvrig gis nødvendig informasjon, slik at de kan utføre sine plikter. De må få informasjon om hvilke produkter og produktkategorier som de spesielt må være oppmerksomme på, og ellers få informasjon om de gjeldende merkings- og dokumentasjonsregler.

Det stilles også klare krav til de ansvarlige myndigheters kompetanse til å foreta samsvarsvurdering. Kontrollen må skje innenfor et nærmere angitt tidsrom hvis spesielle reaksjonstiltak skal kunne iverksettes, for at grensepasseringene ikke skal bli unødvendig forsinket.

I forordningen legges det også vekt på betydningen av at medlemslandene og Kommisjonen sikrer åpenhet omkring implementeringen, og at medlemslandene gir hverandre nødvendig assistanse.

2.3 Kommisjonens forslag til forbedringer

Kommisjonen nedsatte en ekspertgruppe i mars 1992, The Sutherland Group. Ekspertgruppen fikk i oppdrag å kartlegge om den nasjonale håndhevelsen blir tilpasset overgangen til et åpent marked og undersøke under hvilke betingelser EFs felles regelverk kan fungere på samme måte i alle EF-landene. Kartleggingen skulle danne grunnlaget for en vurdering av hva som kan være en hensiktsmessig ansvarsfordeling innen EF, blant annet mellom Kommisjonen og medlemslandene, når det gjelder håndhevelse av regelverket på vareområdet. Ekspertgruppen ble også bedt om å utvikle en strategi som kunne bidra til at målene for det indre markedet kunne realiseres.

Ekspertgruppen kommet med en rekke forslag.²³ Analysen og forslagene er i første rekke rettet mot fri bevegelse av varer. Rapportens hovedpoeng er at *det indre markedet bare kan fungere hvis fellesskapets lovgivning blir forstått og iverksatt på samme måte i hele fellesskapet, og at lovgivningen har samme effekt i alle medlemslandene.* En forutsetning for at dette skal lykkes er *gjensidig tillit* på alle nivåer (både hos næringsliv og forbrukere, og hos de nasjonale institusjoner og Kommisjonen).

Ifølge ekspertgruppen kan gjensidig tillit på kort sikt sikres gjennom å:

²³ Report to the EEC Commission by the High Level Group on the Operation of the Internal Market:«The internal Market after 1992. Meeting the challenge», October 1992.

- 1)klargjøre overfor forbrukere og næringslivet hva regelverket omfatter, hvordan det vil fungere, hvilke plikter og rettigheter det gir og så videre,
- 2)bidra til å sikre forbrukere og næringslivet lik adgang og lik behandling av rettsystemet i hele fellesskapet, og
- 3)øke det praktiske samarbeidet mellom de nasjonale håndhevelsesinstitusjoner og Kommisjonen (partnerskap),

På lengre sikt legges det vekt på:

- 4)betydningen av å bygge opp en beslutningsprosess som på et tidligst mulig stadium i prosessen sikrer en bred diskusjon av alle fordeler og ulemper knyttet til nye lovforslag eller tiltak. Subsidiaritetsprinsippet vil her stå sentralt.

Rapporten (SR) inneholder i alt 38 forslag knyttet til endringer og forbedringer av fellesskapets lovgivning og lovgivningsprosessen, anvendelse av lovverket, organisering av partnerskap mellom medlemslandene, adgang til rettsapparatet og rettslig samarbeid samt informasjon og kommunikasjon overfor forbrukere og næringslivet. Her vil vi i første rekke ta for oss de områdene som direkte berører markedskontrollen og i mindre grad se på endringene i lovgivningsprosess og regelverk samt forbrukerrettigheter i forhold til rettsapparat, med videre.

Kommisjonen har i en egen uttalelse²⁴ tatt stilling til forslagene i rapporten. I det etterfølgende vil vi kort presentere hovedinnholdet i Sutherland-rapporten, EF-kommisjonens første kommentarer²⁵ samt Ministerrådets uttalelser om betydningen av åpenhet og subsidiaritetsprinsippet på Edingburgh-møtet i desember 1992.

2.3.1 Lovgivnings- og beslutningsprosessen

Subsidiaritetsprinsippet

Sutherland-gruppen foreslår at Kommisjonen, før det fremmes forslag om nye lover/tiltak på fellesskapsnivå, *klargjør og nærmere analyserer behovet for felles reguleringer* på et område. Gruppen legger vekt på at Kommisjonen fortsatt bør ha utøvende myndighet på enkeltområder, for eksempel når ukoordinerte tiltak i de ulike medlemslandene kan bidra til å forhindre realiseringen av det indre markedet. Ekspertgruppen understreker videre behovet for å kartlegge virkemåten, eksistensen og betydningen av forhold som, av forbrukere, næringsliv og myndigheter,

²⁴ Commission communication to the Council and the Parliament (jan 1993): The operation of the Community's internal market after 1992 – follow-up to the Sutherland Report (under utgivelse).

²⁵ EF-kommisjonen vil i mars komme med et eget arbeidsprogram som beskriver hvordan rapporten skal følges opp og i juni komme med konkrete forslag til oppfølgingstiltak.

oppfattes som direkte og indirekte hindringer for realiseringen av det indre markedet. Formålet skal være å få et bredere grunnlag for vurdering av nye forslag og tiltak.

Subsidiaritetsprinsippet vil ved realisering av Maastricht-avtalen (art. 3b) få en relativ sentral plass i EF-landenes lovgivnings- og beslutningsprosess. Kommisjonen har nylig laget en uttalelse om bruk av subsidiaritetsprinsippet, som er oversendt Rådet og Parlamentet til vurdering.²⁶ I uttalelsen legges det vekt på betydningen av å foreta grundige vurderinger av hensiktsmessigheten med nye reguleringstiltak på fellesskapsnivå og videre at valg av virkemiddel skal stå i et proporsjonalt forhold til det problem som skal løses.

Åpenhet i beslutningsprosessen

Sutherland-gruppen legger vekt på at beslutningsprosessen skal være åpen for de som berøres, næringsliv og forbrukere. Gruppen foreslår at de analyser og undersøkelser som kartlegger behovet for nye reguleringer, gjøres tilgjengelig for offentligheten.

Kommisjonen følger opp SRs forslag ved å foreslå mer omfattende konsultasjoner i forbindelse med lovgivningsprosessen gjennom en mer systematisk bruk av såkalte «Green Papers». Forslagene skal offentliggjøres i Official Journal i forberedelsesfasen, og omfatte mål, bakgrunnen og resultater av forutgående analyser av problemområdet.

Konsistent og samordnet lovverk

Ekspertgruppen foreslår at det opprettes en koordinerende enhet innen Kommisjonen som sikrer at lovverket er konsistent og samsvarer med tidligere lovgivning og at de følger nærmere fastsatte kriterier for bruk av subsidiaritetsprinsippet. Det mest radikale forslaget fra SRs side for å bidra til en mer enhetlig håndhevelse, er forslaget om å bytte ut direktivene med forordninger på sikt. Forordninger vil ikke gi rom for nasjonale lovtilpasninger.

Kommisjonen har allerede arbeidet en del med å skape større konsistens i regelverket, spesielt i forhold til ny metode-direktivene. De har nylig lagt fram et direktivforslag²⁷ som samordner reglene for CE-merking og sertifiseringsmoduler for en rekke produktområder. Kommisjonen har også behandlet spørsmålet om en styrking av EF regelverket og annonsert to initiativ.²⁸ Kommisjonen understreker i denne forbindelse medlemslandenes ansvar for å følge opp regelverksendringene.

Kommisjonen vil også publisere et program i februar 1993 om hvordan lovverket skal forbedres. Kommisjonen understreker at denne

26 «The principle of subsidiarity» Communication of the Commission to the Council and the European Parliament, SEC (92) 1990 final. 27. oktober 1992.

27 COM (92) 499 final av 23. november 1992

28 I Kommisjonens sjuende rapport om implementeringen av «The White Paper» av 11. september 1992.

prosessen ikke åpner opp for en ny diskusjon om regelverkets innhold. Kommisjonen har også foreslått å kartlegge fordelene knyttet til bruk av forordninger i stedet for direktiv på områder hvor tilnærmingen har kommet langt, i tråd med SRs forslag.²⁹

2.3.2 Håndhevelse

Anvendelse av EF-landenes felles lover fordrer ikke bare at de tilgjengelige juridiske virkemidlene tolkes på riktig måte, men også at den nasjonale implementeringen er i samsvar med regelverkets intensjoner. Ekspertgruppen foreslår at Kommisjonen skal bidra med uformell assistanse overfor medlemsstatene ved lovtilpasning og implementering for å unngå unødvendige uoverenstemmelser og motsetninger mellom nasjonale tilpasninger til EFs lover. Videre foreslår gruppen at medlemsstatene mer systematisk bør informere om de lovendringer og tilpasninger som foregår, og videre gi mer informasjon om systemet for inspeksjon, overvåkning og sertifisering, og generelt informere forbrukere og næringsliv om deres rettigheter og plikter i henhold til Fellesskapets regler. Ekspertgruppen foreslår også at detaljert informasjon om relevante sanksjoner bør meldes til Kommisjonen sammen med meldinger om den nasjonale lovtilpasning og implementering.

Kommisjonen gir i dag utstrakt uformell assistanse til medlemslandene. Den organiserer utveksling av informasjon og erfaringer på en stadig mer regulær basis. Kommisjonen ønsker å gjøre all relevant informasjon om de ulike nasjonale lovtilpasninger og administrative ordninger for håndhevelse av EFs regelverk tilgjengelig for medlemslandene. Den legger i denne sammenheng vekt på håndboka for ny metode-direktiv, og ønsker å ajourføre og oppdatere denne regelmessig. Den foreslår også, i tråd med SR, at medlemslandene skal pålegges å gi informasjon om de nasjonale ordninger for overvåkning av fellesskapsbestemmelsene, tilgjengelige sanksjoner, med videre.

2.3.3 Partnerskap og samarbeid

Ekspertgruppen legger vekt på at det ennå er svært ulik praksis av regelverket i fellesskapet. Det hersker usikkerhet med hensyn til bruk av

²⁹ Med hensyn til valg av reguleringsvirkemiddel, dvs. forholdet mellom forordning og direktiv, har Kommisjonen i et eget kommunike (jf. fotnote 26), hvor de drøfter subsidiaritetsprinsippet, poengtert direktivenes utilstrekkelighet. Kommisjonens kritikk var imidlertid at direktivene ga liten nasjonal handlefrihet, og ikke problemet knyttet til ulik håndhevelse av felles regelverk. Kommisjonen mente at bruk av rammelover, som er overordnet både forordninger og direktiv, kunne løse problemet. Rammelover vil både gi rom for forordninger på særskilte områder som tilsier sterk samordning, mens den øvrige implementering kunne overlates til medlemslandene.

sikkerhetskravene i produktdirektivene, kvaliteten og tilgjengelig-heten til prøvings- og sertifiseringstjenester og de offisielle markeds-kontrollprosedyrene. Det er også usikkerhet omkring løsning av tvister mellom medlemslandene knyttet til farlige produkter. Ut fra ekspert-gruppens mening kan slike problemer vanskelig løses gjennom behandling av enkeltssaker. Ekspertgruppen foreslår derfor et bredere samarbeid og klarere forpliktelser mellom medlemslandene, samt klare retningslinjer for samarbeid mellom det enkelte medlemsland og Kommisjonen med hensyn til informasjonsdeling, samling av ekspertise og utvikling av ensartede saksbehandlingsprosedyrer. Slike ordninger eksisterer allerede på nasjonalt og lokalt nivå mellom myndighetsorgan. Det finnes også eksempler på slikt samarbeid på tvers av landegrensene (for eksempel på næringsmiddelområdet).

På det indre markedet vil markedskontrollorganenes arbeid direkte påvirke sikkerheten til borgerne i alle medlemslandene. Når grensekontrollen fjernes, forsvinner en viktig forutsetning for det nasjonale kontrollsystemet, nemlig tilstedeværelsen av, og derved nærhet til, tilbyder innen egen jurisdiksjon (domsmyndighet). Ifølge ekspertgruppen bør håndhevelsesorganene være forpliktet til å samarbeide med tilsvarende myndigheter i andre land, både gjennom direkte kontakt og via sentrale kontaktpunkter. Kontaktpunktene skal fungere som bindeledd til andre nasjonale kontaktpunkter og Kommisjonen og være ansvarlig for den interne kommunikasjon med de lokale håndhevelsesorganene når det gjelder sentrale EF-spørsmål. Kontaktgruppen meldes til Kommisjonen.

Kommisjonen vil presentere et forslag for Ministerrådet før juni 1993 om retningslinjer for hvordan det administrative samarbeid eller partnerskap skal organiseres på de ulike områdene. Kommisjonen oppmuntrer også medlemslandene til å etablere datanettverk for å sikre et samarbeid mellom de ulike offentlige administrasjoner. Kommisjonen vil presentere en pakke med forslag om en overordnet strategi for utvikling av et dataoverføringsnettverk mellom de nasjonale administrasjonene. Kommisjonen vil også legge til rette for at det opprettes utvekslingsprogram for tjenestemenn.

Prinsipper for bruk av meldingssystemene

Ekspertgruppen legger også vekt på å klargjøre prinsippene for bruk av meldeprosedyrene, for å sikre riktig bruk. Når det for eksempel oppdages produkter eller tjenester i en medlemsstat som ikke samsvarer med EF-lovgivningen, eller som utgjør en potensiell fare, og dette produktet stammer fra en annet medlemsland, bør det foreligge klare retningslinjer med hensyn til hvilke prosedyrer som bør benyttes. Ekspertgruppen foreslår å skille mellom fem ulike prosedyrer med ulik grad av medvirkning fra Kommisjonen, og med ulike krav til melding med videre. Prosedyrene vil blant annet avhenge av grad av umiddelbar fare (jf. vedlegg 1). Det eksisterer allerede i dag ordninger som, i prinsippet, gjør det mulig å løse hastetilfeller (for eksempel sikkerhets-klausulen og «Rapid Information Exchange System»). En trenger

imidlertid klarere retningslinjer og kriterier for hvordan de eksisterende ordningene skal anvendes.

Ekspertgruppen foreslår at Kommisjonen raskt identifiserer hvor det bør etableres informasjonsutvekslingsmekanismer mellom medlemslandenes myndigheter og Kommisjonen, at de klargjør hvordan farlige produkter vil bli sjekket ved fellesskapets ytre grenser og at de etablerer kriterier for hvordan de ulike sikkerhetsklausulene og meldingsprosedyrene skal anvendes i praksis. Det foreslås at Kommisjonen etablerer en koordinerende enhet for å sikre at det finner sted effektiv kommunikasjon mellom medlemsstatene, mellom medlemsstatene og Kommisjonen og innen Kommisjonen, når umiddelbare og alvorlige forbrukerproblemer oppstår. En slik enhet bør ha myndighet til å identifisere hvilken kommisjonsavdeling som har ansvaret og sjekke hvordan de ulike systemene fungerer.

Kommisjonen annonserer at de vil publisere en meddelelse i løpet av første kvartal i 1993, som gjennomgår alle de eksisterende meldingsprosedyrene for hastetilfeller og sørge for den åpenhet som er nødvendig for at de skal kunne fungere effektivt. I samarbeid med medlemslandene ønsker de også at det opprettes en «kriseenhet» som skal behandle umiddelbare forbrukerproblemer som ikke kan håndteres gjennom etablerte løsningsmekanismer, og kontrollere at de øvrige prosedyrene fungerer, i tråd med SRs forslag.

Guider eller implementeringsplaner

I dag arrangeres det regelmessige møter mellom Kommisjonen og medlemslandene like etter at direktiv er vedtatt. Møtene avholdes for å identifisere mulige vanskeligheter knyttet til nasjonal implementering og håndhevelse. Slike møter muliggjør felles løsninger på problemene, og derigjennom en utvikling av gjensidig tillit, samtidig som de gir klare signaler til de økonomiske aktørene om at det iverksettes effektive tiltak. Ekspertgruppen foreslår at dette samarbeidet utvides blant annet ved at de nasjonale kontaktgruppene utarbeider guider til Kommisjonen og de andre medlemslandene. Det foreslås at guidene omfatter data om:

- medlemmene i kontaktgruppene (blant annet navnene på de kompetente organ, inkludert deres myndighet og organisasjonsstruktur, sammen med kontaktpunkter og de ressurser som er tilgjengelig)
- på hvilket nivå fellesskapslovgivningen vil tilpasses og tas i bruk, inkludert trening og informasjon
- de prinsipielle håndhevelsesprosedyrene som vil anvendes på nasjonalt og/eller lokalt nivå (for eksempel vareprøver, betingelser/forutsetninger for inspeksjon etc)
- eventuell utvikling av komplementære strukturer (som for eksempel akkrediteringsprosedyrer for å sjekke produktsertifiseringsorganene)
- de viktigste tiltakene som blir iverksatt når det avdekkes lovbrudd (uformell rådgivning, tilbaketrekking av produkter, sivile midler, strafferettslige midler e.l.)

Guidene skal bidra til å identifisere behovet for praktiske virkemidler, som utvikling av nasjonal eller lokal selvevaluering av håndhevelsesprosedyrene, tekniske system, bilateral eller multilateral utveksling av tjenestemenn, opplæring av tjenestemenn (både innen og mellom administrasjonene), språkopplæring, innovasjoner som innebærer oppgaver som må behandles på interadministrativ basis, slik som gjensidig eller felles revisjoner, felles inspeksjoner, utvikling av undersøkelsesprogrammer for hele fellesskapet med videre.

Kommisjonen ønsker å fremme samarbeid gjennom å styrke og utvide eksisterende praksis med møter mellom medlemslandene, hvor klager, overtredelser og problemer knyttet til nasjonal tilpasning av direktivene drøftes. Kommisjonen vil også offentliggjøre en guide i mars 1993 om hvordan informasjonsutveksling skal foregå på de områder som er regulert av direktiv. Mange av direktivene fordrer allerede i dag samarbeid og informasjonsutvekslings-mekanismer. For å sikre en åpenhet knyttet til håndhevelsen, foreslår Kommisjonen at medlemslandene presenterer implementeringsprogram (guider).

Andre tillitskapende tiltak

Ekspertgruppen legger også vekt på at Kommisjonen bidrar med å bygge markedstillit ved å sikre at det inngås avtaler mellom medlemslandene om gjensidig godkjenning av nasjonale system for akkreditering av prøvings- og sertifiseringsorgan. Det sies imidlertid ikke noe om hvordan dette bør gjøres.

Kommisjonen selv poengterer at de ønsker å oppmuntre alle initiativ fra ulike europeiske organisasjoner med sikte på å fremme gjensidig forståelse. Standardiseringsområdet er et eksempel på at utvikling av standarder for analyse, måling og inspeksjon i stor grad understøtter implementeringen av regelverket. Kommisjonen oppmuntrer derfor til samarbeid mellom laboratorier, sertifiseringsorgan og akkrediteringsbyrå innen EOTC (European Organization for Testing and Certification). Kommisjonen legger vekt på betydningen av å trappe opp samarbeidet for frivillige gjensidige godkjenningsavtaler slik at de dekker de fleste områder. Kommisjonens håp er at de internasjonale akkrediteringsorganisasjonene vil arbeide sammen som ett nettverk og over tid slås sammen.

Ifølge Sutherland-rapporten er det store variasjoner i medlemslandenes markedskontrollpraksis, blant annet metodene for produkttesting. Tilnærming i praksis vil, ifølge rapporten, bedre kvaliteten og tempoet i samarbeidet mellom markedskontrollmyndighetene. Ekspertgruppen foreslår derfor en harmonisering av de undersøkelsesmetoder som benyttes av håndhevelsesmyndighetene.

Kommisjonen søker å fremme gjensidig forståelse og bevissthet om de ulike håndhevelsesstrukturer og kontrollmekanismer som anvendes i de ulike EF-landene. Kontrollmetodene vil også være en del av den informasjon som må spres som et ledd i å skape større åpenhet om implementeringen og tilpasningen til EFs regelverk i de ulike medlemslandene (jf. nasjonale implementeringsprogram/-guider).

2.3.4 Lik adgang til rettssystemet

En vekst i handelen over landegrensene vil med stor sannsynlighet føre til flere tvistesaker. Denne utviklingen vil øke forbrukeres og næringslivets behov for et effektivt og upartisk rettsapparat. Det legges i denne sammenheng stor vekt på at Kommisjonen og medlemslandene bør samarbeide om å bedre den juridiske rådgivningen overfor forbrukere og bedrifter.

Det er forskjellig adgang til domstolene og rettsapparatet i de ulike medlemslandene.³⁰ Ekspertgruppen foreslår derfor at Kommisjonen

30 Det er bl.a. forskjeller med hensyn til de krav som stilles og de prosedyrer som må følges for å få reist en sak for domstolen, ulikheter i prosedyrenes varighet, forskjeller i adgangen til juridisk bistand (dispensasjon eller dekning av advokathonorar m.v.), ulik mulighet til å kunne ta i bruk midlertidige virkemidler mot en antatt overtreder. Det er urealistisk å tenke seg en harmonisering av de nasjonale rettssystemene.

gjennomgår de ulike juridiske prosedyrene knyttet til individuelle søksmål og erstatningssaker i fellesskapet. Gruppen foreslår også at det iversettes tiltak med sikte på å styrke forbrukernes rettigheter, for eksempel opprettelse av ombudsmenn i alle medlemslandene i forhold til rettsapparatet, og bedret rettigheter for forbrukerorganisasjoner i forhold til domstolene.³¹

Informasjon om enkeltindividenes juridiske rettigheter er medlemsstatenes ansvarsområde. Kommisjonens hovedoppgave er å informere de enkelte EF-landene om regelverket. Kommisjonen har også utgitt en rekke publikasjoner og gitt direkte informasjon til næringsliv, forbrukere og enkeltpersoner om deres rettigheter. Kommisjonen vil i tillegg vurdere hva som kan gjøres for å forbedre adgangen til rettssystemet mer generelt. Hvilke tiltak som er aktuelle, konkretiseres ikke nærmere.

Medlemslandene anvender ofte forskjellige straffereaksjoner for samme regelbrudd. Denne ulikhet i praksis gir tydelige signaler til forbrukere og næringsliv om at handelsbetingelsene i det indre markedet varierer fra land til land. Enkelte medlemslands myndigheter har for eksempel rett til å gi suspensjon når produktet undersøkes, mens andre ikke har en slik rett. Ekspertgruppen foreslår at medlemslandene ved utmåling av straffereaksjoner og sanksjoner i større grad bør legge vekt på målet om fri varebevegelse. Gruppen legger også vekt på behovet for et utvidet juridisk samarbeid mellom medlemslandene for å få en tilnærming i sanksjonsbruk over tid. Samarbeidets formål skal være å bidra til å fremme fri flyt av varer, samtidig som det ikke gir fordeler for medlemsland som har det mildeste straffesystemet. Det foreslås også at tilgjengelige sanksjonsmidler meldes til Kommisjonen som en del av informasjonen om den nasjonale lovtilpasningen.

Kommisjonen vil vurdere virkemidler som kan bidra til at forbrukere og næringsliv, spesielt små og middelsstore bedrifter, får tilfredsstillende informasjon om mulighetene for å reise søksmål. Kommisjonen vurderer videre å igangsette et eget opplæringsprogram i EF-rett som et supplement til eksisterende opplæringstiltak. Opplæringsprogrammet vil i første rekke være rettet mot de aktuelle nasjonale myndigheter samt advokater, jurister og ulike forbrukerorgan. Kommisjonen foreslår også en nærmere kartlegging av forhold som bidrar til å redusere forbrukernes rettigheter i forhold til rettssystemet.

Kommisjonen ønsker også å lage en uttalelse om kompensasjon for individskade knyttet til brudd på fellesskapsreglene. De vil videre fremme en uttalelse (første kvartal 1993) om muligheten for å bruke uavhengige «meklere» til behandling av klagesaker, knyttet til offentlige innkjøp. Kommisjonen ønsker også å legge fram en uttalelse til Rådet og

31 En vil videre undersøke nærmere de vanskeligheter forbrukerne møter til tross for bestemmelsene i Brusselkonvensjonen av 1968 når de ønsker å fullbyrde en sivil sak, som er vedtatt i en juridisk sak, i et annet juridisk område. Videre legger de vekt på å bedre kunnskapene om fellesskapets lovgivning blant de nasjonale advokater og dommere samt betydningen av å vurdere implikasjonene av og klargjøre meningen av de ulike definisjonene av begrepene «skade» og «kompensasjon» som finnes i de ulike juridiske saker.

Parlamentet, med en analyse av de ulike nasjonale juridiske prosedyrereglene. Analysen skal spesielt fokusere på definisjonen av begrepene *skade og kompensasjon*, for å fastslå om de ulikhetene som eksisterer mellom medlemslandene kan være til hinder for realiseringen av det indre markedet. De vil også se nærmere på hvordan sanksjonene brukes i medlemslandene. Kommisjonen ønsker å igangsette en undersøkelse i samarbeide med medlemslandene som kartlegger mulighetene for å forbedre bruken av Brüsselkonvensjonen³² og eventuelt utvide dens virkeområde.

2.3.5 Informasjon og kommunikasjon

Realiseringen av det indre markedet avhenger i første rekke av forbrukernes og foretakenes atferd, det vil si forbrukernes valg av varer og foretakenes markedsførings- og investeringsstrategier. Aktørene på markedet må kjenne til reglene for det indre markedet og ha tillit til systemet for at målet om fri bevegelse av varer skal kunne realiseres. For forbrukerne er det viktig å føle seg trygg på at de ulike varer som tilbys er sikre i bruk, og at en har mulighet til å reise sak og få erstatning eller oppreisning hvis varen skulle forårsake skade. For næringslivet er det avgjørende at ulike tolkninger og ulik praktisering av EFs lovgivning ikke gir opphav til nye handelshindringer, slik at det skapes et fragmentert marked. I denne sammenheng legges det vekt på at subsidiaritetsprinsippet ikke brukes på en måte som bidrar til et oppsplittet marked.

Sutherland-rapporten understreker behovet for en informasjons- og kommunikasjonsstrategi som omfatter alle fellesskapets institusjoner, den nasjonale administrasjon og andre ikke-offentlige organisasjoner. Strategiene må angi hovedmålene samt hvordan tilgjengelige ressurser på sentralt EF-hold og nasjonalt nivå bør organiseres. Videre foreslår gruppen at det utarbeides brosjyrer, manualer, guider, databaser med videre rettet mot forbrukere og næringslivet, slik at disse informeres om sine rettigheter og får opplysninger om nye lover og reguleringer. Hovedansvaret for å informere om lovtilpasningen til forbrukere og næringslivet ligger hos medlemslandene, og det er bare medlemslandene som kan sørge for at informasjonen når ut til alle forbrukere og virksomheter i hele fellesskapet.

Kommisjonen rapporterer i dag regelmessig til Rådet og Parlamentet om implementeringen av det indre markedet. Rapportene oppsummerer

³² Brüsselkonvensjonen av 27. september 1968 omfatter domstolers internasjonale jurisdiksjon og om fullbyrdelse av dommer på privatrettens område. Den er en såkalt «dobbel» konvensjon og inneholder både regler om anerkjennelse og fullbyrdelse av utenlandske dommer, som regler om verneting, det vil si regler om når konvensjonstats domstoler har rett til å prøve en tvist som har internasjonal karakter. Konvensjonen ble i 1971 supplert med en protokoll om EF-domstolens kompetanse til å tolke konvensjonen.

reguleringspolitikken på vare- og tjenesteområdet. Ekspertgruppen foreslår at Kommisjonen produserer en årlig rapport for Rådet og Parlamentet om både framskritt og vanskeligheter ved gjennomføringen og de viktige utviklingstrekk i lovgivning på det juridiske området. Formålet er at forbrukerne og næringslivet kan holde seg orientert om hovedtrekkene ved utviklingen.

Kommisjonen legger vekt på at de i fellesskap med medlemslandene må bedre informasjonen og kommunikasjonen til administrasjon, næringsliv og forbrukere. Gjennom sine nasjonale kontor forsøker Kommisjonen allerede i dag å få et aktivt forhold til den nasjonale administrasjon, media, næringsliv og forbrukere. Kommisjonen vil i tillegg ta i bruk eksisterende kanaler som Euro-Info-sentrene, Team Europe, ulike databaser (for eksempel INFO 92), disketter, ulike publikasjoner (inkludert Kommisjonens årlige rapport) samt, om nødvendig, TV-annonsering.

2.4 Oppsummering

Reguleringen av produktsikkerhets- og produktkontrollområdet er kjennetegnet av to utviklingstrekk: En økende vektlegging av kontroll på førmarkedsstadiet, hvor kontrollen i stor grad overlates til produsenten selv, samtidig som risikovurderingen og utdypning av sikkerhetskravene i økende grad overlates til administrative og private organ blant annet standardiseringsorganisasjoner og komiteer. EF tar også i økende grad hensyn til forbrukernes interesser ved utforming av regelverket.

En utvikling av stadig flere felles regler har økt behovet for koordinering, og informasjonsutveksling mellom landenes kontrollorgan har blitt stadig sterkere. EF har gjennom realiseringen av programmet for det indre markedet (Hvitboka) bygget opp et omfattende felles regelverk på vareområdet. Erfaring har imidlertid vist at felles regelverk i seg selv ikke er tilstrekkelig for å realisere målet om økt handel over landegrensene. Realiseringen av et slik mål krever også en tilnærmet lik håndhevelse av regelverket innen hele fellesskapet. Som Sutherland-rapporten poengterer, må de sentrale aktørene, kontrollmyndighetene, næringslivet og forbrukerne, ha tillit til at regelverket fungerer på samme måte i hele fellesskapet. Det meste av regelverket utformes i dag som direktiv for å åpne muligheten for nasjonale tilpasninger. Håndhevelsen av regelverket er de enkelte myndigheters ansvar. Dette er, for så vidt, i tråd med EF-landenes tilslutning til subsidiaritetsprinsippet, om at minst mulig skal reguleres på sentralt EF-nivå. En slik tilnærming kan på den annen side bidra til å vanskeliggjøre realiseringen av målene for det indre markedet. Spørsmålet er om en annen reguleringsform (for eksempel forordninger) i det hele tatt hadde vært politisk mulig. Valg av direktiv som virkemiddel uttrykker kanskje i seg selv det integrasjonsnivå medlems-

landene ønsker, selv om det skaper barrierer i forhold til handelen landene mellom.

I lys av disse problemer, som blant annet er tatt opp i Sutherland-rapporten, har EF-Kommisjonen kommet med en rekke forslag om hva som kan gjøres for å styrke den gjensidige tilliten mellom medlemslandenes myndigheter, næringsliv og forbrukere uten at det kommer i konflikt, eller i minst mulig grad kommer i konflikt, med subsidiaritetsprinsippet. Kommisjonen ønsker for det første å styrke næringslivets og forbrukernes tiltro til systemet gjennom å gi økt informasjon om regelverkets mål og virkemåte, samt de rettigheter og forpliktelser det gir. Videre legger Kommisjonen vekt på å legge til rette for en mer ensartet håndhevelse gjennom å lage et mer konsistent regelverk, forbedre og åpne beslutnings- og lovgivningsprosessen, samt å fremme en økt informasjonsutveksling og et økt samarbeid mellom markedskontrollmyndighetene. Kommisjonen legger også vekt på medlemslandenes deltakelse i andre internasjonale organisasjoner som fremmer den gjensidige tilliten, som for eksempel de europeiske akkrediteringsorganisasjonene (WELAV, WEEC og ECA), den europeiske organisasjonen for prøving og sertifisering (EOTC) og standardiseringsorganisasjonene. Hvordan og i hvilken grad EF-landene og Ministerrådet vil følge opp disse forslagene, er imidlertid ikke avklart. De endelige ordningene og tiltakene vil dermed kunne avvike sterkt fra de ordningene og tiltakene som Kommisjonen går inn for.

Sutherland-rapporten og Kommisjonens forslag på bakgrunn av rapporten tegner et bilde av et tettere samarbeid mellom markedskontrollmyndighetene, med vekt på blant annet:

- Informasjons- og meldingssystem, ikke bare om tiltak overfor farlige forbruksvarer, men også om medlemslandens implementeringsplaner, markedskontrollsystemene; deres oppbygging og organisering, virkemidler, sanksjoner m.v.
- Større grad av gjensidige forpliktelser mellom de ulike lands markedskontrollmyndighetene med hensyn til håndhevelsen av regelverket, plikt til å gi informasjon og bistå hverandre i undersøkelsesfasen.
- Oppbygging av egne enheter både på nasjonalt nivå og fellesskapsnivå som skal fremme samarbeid og koordinering mellom landene.

3 utfordringer for norske tilsynsmyndigheter

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvilke konkrete konsekvenser EØS-avtalen og deltakelse i det indre markedet har for tilsynsmyndighetene. Vi vil også antyde hvilken tilsynsfilosofi og hvilke virkemidler som vil legge rammer for norsk tilpasning til EØS-regelverket. Følgende problemstillinger blir behandlet:

- Hvilke hovedutfordringer skaper EØS-avtalen for norske tilsynsmyndigheters markedsovervåking og kontroll?
- Hvilke virkemidler har norske tilsynsmyndigheter å møte disse utfordringene med?

3.1 Generelle konsekvenser av tilpasning til EØS-avtalen og deltakelse i det indre markedet

3.1.1 Balanseforholdet mellom teknologisk utvikling og økonomisk vekst og retten til beskyttelse

Ideen bak EF og det indre markedet har i utgangspunktet vært, og er fremdeles, økonomisk vekst. Helse, miljø og sikkerhetshensyn har imidlertid fått en stadig mer dominerende plass i EFs lovgivning (se 2.1).

Historisk sett har ny teknologi alltid vært forbundet med en viss risiko, og mennesker og samfunn har hatt behov for å regulere teknologiens negative virkninger. Laugsvesenet har fra gammelt av ført kontroll med håndverksvirksomhet og -utdanning for å sikre jevn kvalitet på arbeidet. Laugsvesenet og håndverksprivilegiene ble avvirket i takt med den gryende industrialismen og laissez-faire-økonomien. I den økonomisk liberale periode var oppbyggingen av institusjoner for vurdering av teknologi i første rekke knyttet til forsikring. Ønske om å spare penger på premier ved å sikre at teknologien holdt et visst minstemål, var det viktigste motivet. Mange lokale forsikringsklubber ble stiftet langs norskekysten i denne perioden. Disse klubbene dannet senere grunnlaget for klassifikasjonsselskapet Det norske Veritas. De første installasjonsregelverk for elektrisitet ble også utarbeidet av forsikringsselskapene. Først i 1892 kom Arbeidsdepartementet med de første offentlige forskrifter for elektriske anlegg (Andersen og Sørensen 1992).

De første forsøk på offentlig regulering av teknologien for å beskytte en tredjepart mot fare og risiko, kom i slutten av forrige århundre med arbeidervernloven, kjelkontrollen og de første fabrikkinspektører. Arbeidervernloven inneholdt krav til utformingen av arbeidsplassen, slik som brannutganger, innkapsling av farlige maskiner, kontroll med dampkjeler m.v. Med den offentlige regulering av arbeidsforholdene i industrien kom også krav om å beskytte sjøfolk mot en teknologi som lå langt under standard. Kravene førte til at Sjøfartsdirektoratet ble opprettet i begynnelsen av dette århundret (Andersen og Sørensen 1992).

De første offentlige reguleringene av teknologien var en del av overgangen fra en vekerstat, som i minst mulig grad ønsket å blande seg inn i økonomien, til en intervensjonistisk stat, hvor en anså det som en offentlig plikt å beskytte tredje part eller samfunnet mot uheldige virkninger av teknologien. Senere har vi fått en hel rekke reguleringer, som dekker et vidt spekter av produktområder. I de siste tiårene har beskyttelse av forbrukere og miljø også kommet mer i fokus, i tillegg til beskyttelse av arbeidstakere.

Regulering av teknologi stiller myndighetene overfor flere dilemmaer. Reguleringene skal på den ene side gi den nødvendige beskyttelse av forbrukere, arbeidstakere og miljø, samtidig som de ikke skal virke hemmende på utviklingen av ny teknologi. Staten må derfor finne en balanse mellom risiko og sikkerhet, mellom ønsket om fortjeneste og rett til beskyttelse. Myndighetene må avvise næringslivets interesser mot forbrukernes interesser. I Norge har det aldri vært noen uttalt prioritering av det ene området framfor det andre, selv om målsettingene for produktsikkerhetsarbeidet har vært høye og myndighetene i mange sammenhenger har lagt seg på en «føre var»-strategi. Hensynet til mulig skade eller helserisiko har i flere tilfeller veiet tyngre en konkrete bevis for faktisk risiko. Norge har for eksempel kriterier for klassifisering og helsefaremerking som ikke fordrer så streng bevis-byrde som innen EF. Dette gjelder for eksempel i forbindelse med klassifisering av kreftfremkallende stoffer og den yrkeshygiene merkingen av løsemidler (YL-merkingen). Vi har fått omfattende unntak fra EØS-regelverket på disse områdene (St.prp. nr. 100 (1991–92):152).

Hvorvidt det eksisterende balanseforhold mellom næringslivets interesser og forbrukernes interesser vil komme til å endres ved EØS-avtalen, er vanskelig å si noe klart om. I EØS-avtalen er føre-var-prinsippet slått fast i Avtalens innledning hvor det blant annet står:

«...som er bestemt på å bevare, verne og forbedre miljøets kvalitet og sikre en forsiktig og fornuftig utnyttelse av natur-ressursene, særlig på grunnlag av prinsippet om en bærekraftig utvikling samt føre var-prinsippet og prinsippet om forebyggende tiltak.

....som er bestemt på å legge til grunn et høyt beskyttelsesnivå med hensyn til helse, sikkerhet og miljø i den videre utviklingen av lovregler,»

Utgangspunktet for EØS-avtalen, som for EF-traktaten, er imidlertid fri bevegelse av varer. Hensynet til forbrukernes sikkerhet, helse og miljø formuleres som generelle sikkerhetskrav. Presiseringen av kravene skjer i private standardiseringsorganisasjoner hvor forbrukerinteressene i liten grad er representert. Kontrollen med produktene før de markedsføres foretas også ofte av produsenten selv med minimal innvirkning fra nasjonale myndigheters side, om da produktet ikke antas å være farlig. Å kunne påvirke definisjonen av hva som kan oppfattes som et farlig produkt, eller produkt som fordrer tredjepartskontroll, vil derfor være viktig. Det samme vil representasjon i standardiseringsorganene.

3.1.2 Indirekte virkninger og utfordringer som følge av det indre markedet

EØS-avtalen vil kunne medføre en rekke indirekte virkninger, som kan gi behov for endringer i håndhevelse og organisering av vårt markedskontrollsystem.

Som nevnt, er det primære mål med EFs regelverk på produktkontrollområdet, og dermed EØS-avtalen, å sikre den frie varebevegelse, selv om EF-regelverket og EØS-avtalen samtidig fordrer beskyttelse av helse, sikkerhet og miljø på et høyt nivå.¹ Fri bevegelse av varer kan gi økt handel over landegrensene og dermed flere nye forhandlere på det norske markedet, og et større utvalg av forbruksvarer. Flere av de norske mellomleddene i vareomsetningen (grossistene og agenturene) forventes å forsvinne (se blant annet Dølvik m.fl. 1991). Tilsynsmyndighetene kan dermed få flere og andre tilsynsobjekter enn tidligere. En slik markedsendring kan gi økt behov for markedskontroll generelt og behov for en annen kontrollstrategi, i alle fall på kort sikt.

For at målet om fri varebevegelse skal være realistisk, må de sentrale aktørene på markedet, produsentene, forhandlerne og kjøperne, ha kjennskap til regelverket og tillit til at fellesbestemmelsene fungerer på samme måte i hele fellesskapet. Systemet stiller derfor store krav til informasjon og veiledning av forbrukere og næringsliv.

Systemet for førmarkedskontroll slik det er planlagt vil på den annen side, hvis den fungerer etter sin hensikt, redusere behovet for kontroll med markedsførte produkter (jf. kap. 2). En vare som er produsert, prøvet og sertifisert i ett land skal i prinsippet tilfredsstillere felles krav og ikke måtte gjennomgå nye prøver. CE-merket skal være et tegn på at produktet tilfredsstillere fastsatte krav. Sett på denne bakgrunn skulle EØS-avtalen fordre mindre kontroll med markedsførte produkter enn tidligere. Systemet bygger imidlertid på tillit.

Hvorvidt EF-systemet (og EØS-systemet) for produktkontroll er tilstrekkelig tillitsskapende, vil avhenge av hva en velger å sammenlikne det med. Det synes å være et stykke igjen før EF-landene når målene de

¹ Romatraktatens art. 100A 1. og 3. ledd

har satt seg for det indre markedet og for produktkontrollområdet slik det for eksempel er skissert i «The Global Approach». Selv om det har skjedd en sterkt utvikling og harmonisering av landenes produktkontrollsystem i løpet av det siste tiåret, mangler det fremdeles en del brikker før EFs mål om et fullt ut tillitsvekkende produktkontrollsystem er nådd. Alle EF-landene har ikke innført krav om akkreditering av de meldte organene, EOTCs framtidige rolle er uavklart, det eksisterer fremdeles en uensartet håndhevelse av regelverket i de ulike medlemsland m.v. Sammenlikner en på den annen side dagens produktkontrollsystem med det systemet som eksisterte noen år tilbake, har harmoniseringen nådd langt, både med hensyn til de krav som stilles til produktene, produktprøvene og produktsertifikatene. Med dette som utgangspunkt er det derfor større grunn til å kunne stole på sikkerheten ved et importert produkt i dag enn tidligere. Førmarkedskontrollen i seg selv skulle derfor ikke i utgangspunktet forde en intensivering av markedskontroll, annet enn for å sjekke at regelverket faktisk følges opp og ikke misbrukes, og for å prøve sikkerheten ved nye produkter. Behovet vil i så fall være størst i en overgangsfase. De skjerpede kravene til produktkontrollsystemet på flere områder, må imidlertid også ses på bakgrunn av endringene i markedsforholdene, hvor grensene åpnes og mulighetene for nasjonal «siling» av importerte varer reduseres sterkt. EØS-avtalen bygger på de samme forbud mot importbegrensende tiltak som Romatraktaten, men grensekontrollen mellom EF-landene og EFTA-land er opprettholdt.

3.1.3 Kommisjonens forslag på bakgrunn av Sutherland-rapporten

Det er uvisst hvorvidt, og på hvilken måte, EFTA-landene vil ta del i de koordinerings- og samarbeidsplanene Kommisjonen har presentert på bakgrunn av de forslagene som skisseres i rapporten fra The Sutherland Group. Tiltakene på dette området er også bare på planleggingstadiet i EF, selv om Kommisjonen har annonsert at de vil legge fram en rekke analyser og forslag i løpet av 1993.² Flere av de problemene Sutherland-rapporten peker på vil bli en realitet for EFTA-landene når EØS-avtalen trer i kraft. Behovene for økt gjensidig tillit vil være de samme i hele EØS-området, idet EØS-avtalen i stor grad bygger på det samme regelverket og tilstreber de samme målene som Sutherland-rapporten beskriver. De største utfordringene på sikt for norske tilsynsmyndigheter vil trolig følge av de planlagte endringer av rammebetingelsene for markedskontrollen. I dag har EF (og EØS) få felles regler og ordninger på markedskontrollområdet.

3.2 Hva fordrer disse utfordringene av norske tilsynsmyndigheter

For å kunne beskrive mer konkret de konsekvensene disse utfordringene medfører for norske tilsynsmyndigheter har vi valgt å se nærmere på fire norske tilsynsmyndigheter.

Gjennomgangen vil ta utgangspunkt i de nye krav og oppgaver som ble tatt opp i prosjektets første arbeidsnotat (Midsundstad 1992) og kapittel 2. Kort oppsummert er disse kravene knyttet til:

1 Regelverk/ordninger – i dag:

- Endret rolle i førmarkedskontrollen, hvor hovedoppgaven blir å melde tredjepartsorgan
- Plikt til å føre aktiv markedskontroll
- En større tilgang på informasjon om farlige produkter gjennom EFs meldesystem
- Nye prosedyrer knyttet til iverksetting av tiltak overfor farlige produkter
- Fjerning av obligatoriske godkjenningsordninger

² Kommisjonen vil, i mars 1993, legge fram et arbeidsprogram som angir hvordan rapporten skal følges opp, og legge fram konkrete forslag og oppfølgingstiltak i juni 1993. Informantintervju med Mr. McMillian 12.01.93.

2 Regelverk/ordninger – på sikt:

- Utvidelse av meldesystemene slik at de omfatter farlige forbruks-varer generelt, markedskontrollsystem, markedskontrollpraksis med videre
- Internasjonalt samarbeid om markedskontrollen – plikt til å gi informasjon og bistå hverandre i etterforskningsfasen.
- Opprettelse av nasjonale koordinerings- og kontaktorgan som skal sikre kontakten med andre lands tilsynsmyndigheter

3.2.1 Forbruker- og produktsikkerhetsavdelingen

Barne- og familiedepartementet forvalter deler av lov om produktkontroll.³ Hovedformålet med departementets arbeid er å forebygge helseskader som er forårsaket av farlige egenskaper ved forbruksvarer eller mangel på brukerkynndighet. De fleste tiltak er rettet mot hjem- og fritidsulykker. Departementet har myndighet til å forebygge at produkter medfører helseskade som følge av fysiske og/eller mekaniske egenskaper ved produkt, termiske egenskaper, brannegenskaper eller andre egenskaper som kan medføre helseskade og som ikke ligger under Miljødepartementets myndighetsområde. Produktkontrollloven gir departementet rett til å gripe inn på ethvert stadium i en vares livsløp.

Tilsynet er organisert som en del av en departementsavdeling. Det er ingen ytre kontrollat knyttet til avdelingen. Avdelingen har både ordinære departementale forvaltnings- og tilsynsoppgaver. Tilsynsoppgavene er integrert i avdelingens andre oppgaver slik at overgangen mellom rene tilsyns-, informasjons- og andre forvaltningsoppgaver er flytende. Dagens organisering anses som uheldig.⁴ Det arbeides for øyeblikket med en omorganisering, med sikte på å opprette en ytre etat som kan ha hovedansvaret for de rene tilsynsoppgavene. En slik arbeidsfordeling vil også samsvare med organiseringen av tilsynet knyttet til de andre lovene på produktsikkerhetsområdet.

Avdelingen har prioritert de virkemidler som er rettet mot å påvirke sikkerheten ved selve produktet. Dette arbeidet har i stor grad vært knyttet til *regelverksutvikling* (forskriftsarbeidet, standardiseringsarbeidet o.l.), og dels til forskning og utredning med sikte på å kartlegge hvilke produkter og produktdele/-egenskaper som forårsaker skade. Myndighetene har i liten grad prioritert oppfølging gjennom overvåking og kontroll.

Det markedet Avdelingen skal overvåke, er uklart og uoversiktlig. Forbruker- og produktsikkerhetsavdelingens tilsynsobjekt består av mellom 200 og 500 produsenter, fra 2000–5000 importører og mellom 2000 og 5000 detaljister. Mange av virksomhetene er små. Det gjør det

3 Lov om produktkontroll av 11. juni 1976 nr. 79

4 Plasseringen i et departement fører f.eks. til at klager på vedtak eller pålegg gitt av Forbruker- og produktsikkerhetsavdelingen må sendes direkte til Kongen i Statsråd (-Skaar & Sklet 1992).

vanskelig å identifisere de importørene og detaljistene som ikke overholder regelverket (Skaar & Sklet 1992).

De viktigste kildene til informasjon om markedet har til nå vært forbrukerklager som formidles via de lokale forbrukerkontorene, notifikasjoner gjennom NEK (Nordisk notifikasjonssystem) eller OECDs notifikasjonssystem, samt egen overvåking gjennom lesing av annonser i aviser, blader og diverse reklamemateriell. Overvåking og kontroll gjennom for eksempel inspeksjoner og stikkprøvekontroll foretas sjelden.

Avdelingens tilsynsområde omfatter internkontrollforskriften.⁵ Innføring av internkontroll i virksomhetene endrer kontrollbehovet fra detaljkontroll til vekt på revisjon av virksomhetenes egne kontrollsystem. I denne forbindelse legges det stor vekt på opplysningsvirksomhet for å informere både importører, produsenter og forhandlere om internkontrollforskriftene.

Avdelingen har prioritert arbeidet med å forebygge ulykker blant barn, ungdom og eldre. Avdelingen kan sies å ha en slags *opplysningsstrategi* i forhold til prioriterte brukergrupper og til dels næringslivet. Det legges vekt på å gi informasjon, opplæring og veiledning gjennom informasjonsbrosjyrer, kampanjer, aksjoner osv. Informasjonen er i hovedsak rettet mot foreldre og skoleverket. Avdelingen satser også på å utvikle opplærings- og veiledningsmateriell for næringslivet knyttet til produktsikkerhet og barn.

Sosialdepartementet har et generelt ansvar for det ulykkesforebyggende arbeidet i hjem og fritid.⁶ Mye av informasjonsarbeidet om produktsikkerhet rettes derfor mot ansatte i helsevesenet, som helsestasjoner og hjemmehjelpspersonell. Barne- og familiedepartementet samarbeider også med Kommunaldepartementet for å påvirke kommunen til å iverksette forebyggende tiltak. Det er for øyeblikket igangsatt et felles prosjekt med sikte på å redusere risikoen for hjemmeulykker blant eldre.

Forbruker- og produktsikkerhetsavdelingen samarbeider også nært om overvåking og kontroll med andre myndigheter, for eksempel forbrukerkontor, og i enkelttilfeller med tolletaten og pristilsynet.⁷ Det er også lagt opp til utvidet samordning av tilsyn og kontroll knyttet til internkontrollforskriften og i forbindelse med Handlingsplan for forebygging av ulykker i hjem, skole og fritid.

Noen av de krav og utfordringer som følger av EØS-avtalen

⁵ Forskriften trådte i kraft 1.1.1992.

⁶ Ifølge Lov om helsetjenesten i kommunene av 19. november nr. 66 1982 med tillegg.

⁷ Da rullebrett ikke var lovlig, ble tolletaten brukt aktivt for å forhindre import. Det er lettere å bruke tolletaten når varene er forbudt enn om varen er tillatt, hvis bestemte spesifikasjoner er tilfredsstillt (Skaar & Sklet 1992).

Store deler av arbeidsområdet til Forbruker- og produktsikkerhetsavdelingen er omfattet av EØS-avtalen. De viktigste produktdirektivene som berører Avdelingen er det generelle produktsikkerhetsdirektivet, og spesifikke produktdirektiv som leketøysdirektivet, maskindirektivet, direktiv for personlig verneutstyr og direktiv for imitasjonsprodukter.⁸

EF vil trolig også i nærmeste framtid fremme forslag om flere produktdirektiv som berører Barne- og familiedepartementets (BFD) tilsynsområde, blant annet for spedbarns- og småbarnsartikler, lekeplassutstyr, sportsutstyr og brennbarhet ved stoppede møbler. På flere av disse områdene har vi retningslinjer og forskrifter allerede i dag.

Norge har fått en tidsbegrenset overgangsordning for innføring av leketøysdirektivet fram til 1.1.1995 (St.prp. nr. (1992–92) 100 vedlegg II). Hovedårsaken er manglende støykrav i direktivet, utilfredsstillende kjemikaliekrav og at norske myndigheter mangler et eget markeds-kontrollapparat på dette området.

Førmarkedskontrollen

De fleste av de produktområder BFD har ansvar for er utarbeidet som såkalte ny metode-direktiv (med unntak av produktsikkerhetsdirektivet). Produkter som tilfredsstillende fastsatte krav til sikkerhet og kontroll, skal CE-merkes og kan omsettes fritt. Den som omsetter CE-merkede produkter, skal kunne dokumentere at produktet tilfredsstillende fastsatte krav på myndighetenes forespørsel (se blant annet Midtsundstad 1992 og kap. 2).

Myndighetens ansvar i førmarkedskontrollen blir å melde (godkjenne og melde til EFTAs overvåkningsorgan) de uavhengige tredjepartsorganene som er kompetente til å utføre prøving og sertifisering i henhold til direktivenes krav, og videre sikre at bare kompetente organ til enhver tid er meldt (se for øvrig Midtsundstad 1992).

Retningslinjene for melding av prøving og sertifiseringsorgan, slik de framkommer i Håndboka for ny metode-direktiv, gir mulighet for nasjonal tilpasning, idet retningslinjene ikke er bindende. De nasjonale myndigheter kan fritt bestemme antallet organ de ønsker å melde i tilknytning til de ulike direktivene, hvilke kriterier de skal følge ved bedømmelse av kompetanse og så videre. I retningslinjene anbefales det at akkreditering benyttes for å sikre at de uavhengige organene tilfredsstillende fastsatte kompetansekrav.⁹ EFs (og EØS') regelverk for prøving og sertifisering stiller ikke krav om akkreditering av meldte organ. EFTA-landene har valgt å anbefale akkreditering av alle meldte organ, også meldte organ som tester produkter som omfattes av eldre EF-direktiv. I Norge er dette et krav. På dette området har det også foregått en tilpasning over flere år (se Midtsundstad 1992).¹⁰

⁸ Rdir 88/378/EØF, Rdir 89/392/EØF, Rdir 89/686/EØF og Rdir 87/357/EØF

⁹ Vedlegg til Rådsbeslutning 90/683/EØF og i EFs håndbok for ny metode-direktiv.

¹⁰ Norske myndigheter opprettet Norsk Akkreditering som en avdeling i Direktoratet for Måleteknikk i 1991. Norsk Akkreditering har til oppgave å foreta den tekniske godkjenning av tredjepartsorgan som skal drive kalibrering, prøving, sertifisering og

Retningslinjene for melding av prøvings- og sertifiseringsorgan er felles for alle tilsynsmyndighetene. Ordningen krever derfor en samordning av norske tilsynsmyndigheters praksis, slik at politikken følger de samme retningslinjer.

Markedskontroll

Alle de tekniske EF-direktivene som faller inn under arbeidsområdet til Forbruker- og produktsikkerhetsavdelingene er utarbeidet i henhold til den nye metoden. I alle ny metode-direktiv pålegges medlemslandene å drive en effektiv markedskontroll. I direktivet for personlig verneutstyr¹¹ står det blant annet:

«*Medlemsstatene skal treffe alle nødvendige tiltak for å sikre at det personlige verneutstyret nevnt i artikkel 1 kan markedsføres og tas i bruk bare når brukernes sikkerhet og helse kan garanteres, uten skade for sikkerhet eller helse for andre personer, husdyr eller eiendom, når utstyret får riktig vedlikehold og anvendes til sitt formål.*» (art. 2.1)

«*Dersom en medlemsstat oppdager at det personlige verneutstyr som bærer EF-merke og er brukt i samsvar med sitt formål, kan sette på spill sikkerheten til personer, husdyr eller eiendom, skal det treffe alle nødvendige tiltak for å fjerne dette utstyret fra markedet og forby markedsføring eller fri omsetning av det.*»

(art. 7.1)

I tillegg fordrer leketøysdirektivet at det føres en aktiv markedskontroll med leketøy gjennom stikkprøvekontroller (art. 12). Direktivet krever også at tilsynsmyndighetene har fullmakt til å få adgang til produksjons- eller lagringsstedet, og til opplysninger (i henhold til art. 8) og kunne ta ut vareprøver for nærmere undersøkelse og kontroll.

EFs nylig vedtatte produktsikkerhetsdirektiv¹² gjelder forbruksvarer generelt. Direktivet er ennå ikke en del av EØS-avtalen, men forventes å komme med i avtalens tillegg. Det generelle produktsikkerhetsdirektivet krever at det skal opprettes et eget markedskontrollorgan i hvert land og fordrer at markedskontrollmyndighetene skal ha en hel rekke virkemidler til rådighet (se blant annet Midtsundstad 1992).

Forbruker- og produktsikkerhetsavdelingen mangler i dag et eget markedskontrollapparat som kan utføre stikkprøvekontroll. Produkt-kontrolløven gir Avdelingen de markedskontrollvirkemidler som det generelle produktsikkerhetsdirektivet krever.

(..fortsatt)

inspeksjon av produkter, system, personell med videre. De skal også ivareta den nødvendige forbindelse med akkrediteringsorgan i andre land.

11 Rdir 89/686/EØF

12 Rdir 92/59/EØF

Gjennom EØS-avtalen forplikter Norge seg til å ta del i EFs meldingssystem for rask utveksling av informasjon om farer som oppstår ved bruk av forbruksvarer.¹³ Gjennom det allmenne produktsikkerhetsdirektivet vil vi få et meldingssystem for farlige forbruksvarer mer generelt¹⁴ og en utvidelse av forpliktelsene knyttet til meldesystemet for hastetilfeller (en oversikt gis i vedlegg 1). Det generelle produktsikkerhetsdirektivet legger blant annet til rette for at samordnede tiltak mot farlige forbruksvarer i alle medlemslandene skal kunne vedtas på fellesskapsnivå.

Deltakelse i meldingssystemene forplikter tilsynsmyndighetene å melde fra til EFTA når tiltak overfor farlige forbruksvarer iverksettes. Tiltakene vil bli vurdert på sentralt EFTA-hold og videreformidlet til øvrige EFTA-land og EF-kommisjonen. Tilsynsmyndighetene vil også motta en rekke meldinger via systemet som må videreformidles til de rette tilsynsmyndighetene og vurderes med sikte på å iverksette tiltak. Meldingssystemene innebærer at vi må ha et system for å ta i mot og vurdere informasjonen og videreformidle informasjonen til de kompetente tilsynsmyndighetene. Systemene forutsetter også at en utarbeider rutiner for hva som bør videreformidles av nasjonale opplysninger og tiltak.

Norge er allerede knyttet til et meldingssystem for utveksling av informasjon om farlige forbruksvarer mellom de nordiske land (NEK-meldinger) og mellom OECD-landene. Det er Barne- og familiedepartementet som administrerer systemene. Gjennom NEKs meldesystem informerer de nordiske tilsynsmyndighetene hverandre om tiltak mot farlige enkeltprodukt (for eksempel forbud, tilbakekallinger, påbud og advarsler). OECD-meldingene omfatter informasjon om produktreguleringer (reguleringer, lovgivning og generelle sikkerhetstiltak), offentlige tiltak mot enkeltprodukt (offentlige forbud, tilbakekallinger, påbud og advarsler), tiltak som næringslivet har satt i verk frivillig (advarsler og tilbakekallinger) og aktuell forskning på området.

I tilknytning til disse systemene har tilsynsmyndighetene etablert rutiner for å behandle og videreformidle meldinger. I Barne- og familiedepartementet, som har ansvar for de fleste av meldesystemene for forbruksvarer,¹⁵ blir meldingene kopiert, registrert og sendt videre til

13 Rdir 89/45/EØF og endring i Rdir 90/352/EØF

14 For at meldesystemet for farlige forbruksvarer skal kunne tre i kraft før produktsikkerhetsdirektivet (29.06.94), har Kommisjonen lagt fram et eget direktivforslag for dette meldingssystemet. COM (92) 429 final av 23. november 1992.

15 Det finnes i dag også en rekke andre meldesystem som omfatter produktsikkerhet, som Norge tar del i. GATT-meldinger om nye produktreguleringer og standarder, som en får inn via Norges Standardiseringsforbund og som sendes ut via Utenriks-departementet. IOUC-meldinger (International organization of consumers unions), som er et verdensomfattende meldesystem for forbrukerorganisasjoner, og BEUC-meldinger, som er et europeisk meldesystem for forbrukerorganisasjoner. Systemene koordineres av Forbrukerrådet. I tillegg finnes det meldesystem i regi av WHO (World Health Organization) og UNEP (United Nations Environment Programme), og meldesystem

rette forvaltningsinstans. BFD fører også liste over innkomne meldinger. Her blir meldingene utstyrt med en produktkode, slik at en kan søke etter alle meldinger som gjelder en produktgruppe. Ved organiseringen av de nye meldesystemene blir det svært viktig å koordinere de ulike meldesystemene, slik at samme melding ikke trenger å sendes flere ganger via ulike system. Det hersker også en viss usikkerhet i EF-landene med hensyn til hvilke prosedyrer som skal anvendes i det enkelte tilfelle.¹⁶ Det kan derfor være behov for å utarbeide klare nasjonale retningslinjer for hva som skal forstås med en farlig forbruksvare og hva som kan forstås med en forbruksvare som utgjør en umiddelbar og alvorlig risiko.

Som en del av sikkerhetsklausulen i ny metode-direktivene, inngår også en meldeprosedyre for farlige CE-merkede produkter (jf. Midtsundstad 1992). Det vil også være behov for å avklare bruk av sikkerhetsklausulens meldeprosedyre i forhold til meldesystemene for farlige forbruksvarer. Kommisjonen utarbeidet et notat som skiller de ulike meldesystemene fra hverandre, Gielisse: «The new directive on general product safety», Consumer Policy Safety 1992.

Det er vanskelig å vurdere hvorvidt meldesystemene vil gi tilgang til ny informasjon om produkter som omsettes på det norske markedet eller som kan tenkes å bli omsatt i Norge. OECD-systemet for farlige forbruksvarer dekker i utgangspunktet alle de landene som omfattes av EFs meldingssystem. Tilgangen til ny informasjon via systemet for hastetilfeller kan vel diskuteres, ettersom BFD også i dag uformelt mottar opplysninger som Danmark får via dette systemet.¹⁷ Det planlagte meldesystemet for farlige forbruksvarer generelt vil kunne gi ny informasjon, siden systemet dekker en langt bredere gruppe av risikofylte forbruksvarer.

(..fortsatt)

innenfor spesielle produktfelt, f.eks. i regi av de nordiske styresmaktene for elektriske produkter (Barne- og familiedepartementets faktablad nr. 13).

16 Informasjon fått gjennom informantintervju med Mr. Gielisse i Consumer Policy Service 11. januar 1993.

17 Barne- og familiedepartementets Faktablad nr. 13 om "Meldesystem for farlege forbrukarprodukt. Informasjon til styresmakter."

Utfordringer og oppgaver for forbruker- og produktsikkerhetsavdelingen som følge av EØS-avtalen

1) Krav som følger direkte av avtalen:

- Utarbeide rutiner og prosedyrer for melding av tredjepartsorgan
- Sikre at det bare markedsføres sikre produkter og at regelverket etterleves
- Plikt til å foreta stikkprøvekontroller av leketøy
- Bygge opp og administrere deltakelsen i medlingsystem for rask utveksling av informasjon om forbruksvarer som utgjør en alvorlig og umiddelbar risiko, og utarbeide klare retningslinjer og definisjoner for bruk

2) Utfordringer på sikt, som følge av endringer i EFs regelverk/ordninger:

- Opprette et organ som kan føre markedskontroll med forbruksvarer, og som innhar den nødvendige myndighet og virkemidler (Produktsikkerhetsdirektivet).
- Delta i det utvidet samarbeide mellom markedskontrollmyndighetene, som planlegges innen EF, hvor bl.a. utveksling av informasjon om bl.a. erfaringer, tiltak og overvåking står sentralt (jf. oppsummeringen i kap. 2).
- Ressurser og kompetanse til å gjennomføre «home authority control»

3) Utfordringer og muligheter som følge av det indre marked (jf. kap. 2):

- Delta i tillitskapende arbeid for å sikre at regelverkets intensjoner etterleves og forstås på tilnærmet lik måte i alle avtalelandene.
- Bygge opp et kontrollapparat og velge kontrollstrategier som gjør oss i stand til å fange opp farlige forbruksvarer på et åpent europeisk marked med flere importører, forhandlere og produkter.
- Utnytte de mulighetene for samarbeid og arbeidsdeling på internasjonalt plan som felles regelverk gir

3.2.2 Elektrisitetstilsynet

Elektrisitetstilsynet fører kontroll med alle elektriske anlegg og alt elektrisk utstyr som omfattes av Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr¹⁸ (tilsynsloven) og forskrifter gitt i medhold av denne lov (jf. vedlegg 1). I denne sammenheng vil vi konsentrere oss om tilsynet med elektrisk utstyr.

Elektrisitetstilsynet ble opprettet som egen etat under Kommunal-departementet 1. januar 1991 ut fra ønsket om å skille arbeidet med sikkerhet fra annen virksomhet. Tidligere var Elektrisitetstilsynet underlagt Olje- og energidepartementet som en del av Norges Vassdrags- og Energiverk (NVE).

Elektrisitetstilsynet er organisert i en hovedadministrasjon og en distriktsorganisasjon bestående av seks regionkontor og de stedlige ertilsynene ved E-verkene, samt fire særlige tilsyn.¹⁹

¹⁸ Lov av 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr.

¹⁹ De særlige tilsynene er knyttet til NSB, Televerket, Kystverket samt tilsynet med

Regelverket for organiseringen av tilsynet med elektrisk utstyr har gjennomgått store endringer de senere år for å tilpasse regelverket til EFs bestemmelser. Elektrisk utstyr måtte inntil 31.12.90 godkjennes av Norges Elektriske Materiellkontroll (NEMKO). Statens avtale med NEMKO opphørte 31.12.90. Nye forskrifter trådte i kraft 1.1.1991. Forskriftene forutsatte at sertifikater fra andre enn NEMKO skulle aksepteres for sertifiseringspliktig utstyr.²⁰ Samtidig ble det krevd at for elektrisk lavspenningsutstyr skulle det også foreligge dokumentasjon som viste at det oppfyller de tekniske krav for slikt utstyr fastsatt for Norge.²¹ Bruksapparater og liknende utstyr for omsetning til vanlige forbrukere ble gjort sertifiseringspliktig samt registreringspliktig ved Elektrisitetstilsynet.²² Fra 1.1.1993 er det bare krav om at sertifiseringspliktig utstyr skal ha et typeprøvesertifikat fra et organ som er akseptert av Elektrisitetstilsynet på grunnlag av Norsk Standard (NS-EN 45000-serien eller tilsvarende), innenfor rammen av EØS-avtalen.²³

NEMKOs forvaltningsoppgaver, forskriftsarbeidet, markedskontrollen med elektrisk utstyr og brann- og ulykkesforskning, ble overflyttet til Eltilsynet.²⁴ Markedskontrollen skal utføres av Elektrisitetstilsynet i samarbeid med det stedlige eltilsyn. Den nærmere arbeidsdeling mellom Eltilsynet og det stedlige eltilsyn er ikke avklart ennå.

I NEMKO utgjorde markedskontrollen ca. fire ingeniørårsverk. NEMKO kontrollerte årlig om lag 400 detaljforretninger, besøkte messer og utstillinger, hvor de informerte om regelverket, samt gjennomgikk annonsering av kontrollpliktig utstyr i massemedier. I samarbeid med det stedlige eltilsyn (DSE) og de regionale tilsyn ble det også gjennomført brukskontroll ved diskotek, fysikalske institutt, helsestudioer m.v. Det ble også, i samarbeid med DSE, innhentet kontrollstikkprøver hos fabrikanter, importør/grossist og tollbod for (. . . fortsatt)
elektromedisinsk utstyr.

20 På grunn av ulike forhold ble NEMKO gitt enerett til å gi sertifikater i en overgangsperiode fram til 31.12.92, samtidig som forskriftens virkeområde ble begrenset og omfanget av sertifiseringspliktig utstyr ble utvidet til NEMKOs tidligere kontrollpliktområde.

21 Tidligere var denne dokumentasjonsplikten begrenset til utstyr som var kontrollpliktig ved NEMKO.

22 Registreringsordningen var en videreføring av prøveordningen ved NEMKO, men ble ikke belastet med avgift. I årene 1988-1990 var det ved NEMKO etablert en prøveordning med registrering av visse produkter som alternativ til godkjenning. Registreringsordningen aksepterte dokumentasjon fra andre sertifiseringsorgan enn NEMKO, men fikk liten oppslutning. Dette kan skyldes at omsetningsavgiften ble gjort gjeldende også for de registrerte produkter og at registrerte produkter ikke kunne N-merkes.

23 NEMKO er det eneste sertifiseringsorgan som til i dag er akseptert av Elektrisitetstilsynet og vil kanskje være det inntil EØS-avtalen trer i kraft.

24 Elektrisitetstilsynet har inngått avtale med NEMKO om kjøp av tjenester vedrørende brann- og ulykkesforskning for treårsperioden 1992-94.

prøving ved laboratorier. Kontrollarbeidet resulterte i gjennomsnitt fem politianmeldelser per år.

Det reviderte regelverket²⁵ gir tilsynsmyndighetene utvidede fullmakter. Eltilsynet har i dag rett til å kreve dokumentasjon som viser at det elektriske utstyret tilfredsstiller fastsatte krav. Hvis slik dokumentasjon ikke kan forelegges, kan tilsynet forby videre omsetning, kreve at utstyret trekkes tilbake fra markedet og/eller bruker og i enkelte tilfeller kasseres. Produkteksemplarer kan tas ut av markedet for kontroll uten omkostninger for det offentlige. Dersom kontrollen viser at et eksemplar ikke er i samsvar med forskriftens krav, bæres omkostningene ved kontrollen/prøvingen av fabrikanten, importøren eller forhandleren. Den som tilbyr, omsetter eller overlater til bruk registreringspliktig utstyr uten at det er registrert i henhold til reglene, må betale et gebyr til statskassa.²⁶

Eltilsynet la i 1991 vekt på å overvåke markedet ved å følge med i annonser i dagspressen og tidsskrifter. Det ble nedlagt ca. 75 forbud mot videre omsetning av elektrisk utstyr, vesentlig edb-utstyr i 1991. Markedskontrollen konsentrerte seg i 1991 om å fange opp utstyr som omsettes uten forskriftsmessig dokumentasjon.

Noen krav og utfordringer som følger av EØS-avtalen

Forskriftsarbeidet innen elsikkerhetsområdet ble for alvor tilpasset internasjonale bestemmelser gjennom GATT-avtalen om tekniske handelshindringer (TBT-avtalen), som trådte i kraft 1. januar 1980. Med utgangspunkt i EFs lavspenningsdirektiv²⁷ ble det i 1984 innledet et nasjonalt revisjonsarbeid av forskriftene for elektrisk utstyr. En ny kontrollordning for elektrisk utstyr ble iverksatt 1. januar 1991. Forskriften inneholder overgangsbestemmelser med sikte på overensstemmelse med EØS-reglene vedrørende sikkerhet for elektrisk utstyr og elektromagnetisk støy fra 1. januar 1993 (jf. redegjørelsen ovenfor).

Førmarkedskontrollen

«Lavspenningsdirektivet» sto modell for EFs nye metode for vedtak og utforming av produktsikkerhetskrav. Direktivet formulerer generelle krav og den europeiske standardiseringsorganisasjonen CENELEC utformer de tekniske spesifikasjonene. Det foreligger også et direktivforslag fra Kommissjonen om enhetlige regler for CE-merking og samsvarsvurderingsprosedyrer som i tillegg til ny metode-direktivene

²⁵ Forskrift om utførelse og kontroll av elektrisk utstyr som tilbys eller omsettes til bruk i lavspenningsanlegg, fastsatt 7. desember 1990, og forskrift om virkeområde samt om utfyllende regler og ivergangsbestemmelser vedrørende dokumentasjon og registrering av elektrisk utstyr, fastsatt 7. desember 1990.

²⁶ Gebyret skal være 25 % av bruttovederlaget (salgsummen inklusive merverdiavgift) for hver gjenstand som er ulovlig omsatt og innkreves av Elektrisitetstilsynet. Gebyret kan inndrives ved utpanting og kan om nødvendig fastsettes ved skjønn.

²⁷ 12 Rdir 73/23 (20)

skal omfatte lavspenningsdirektivet.²⁸ For kontrollen med elektriske artikler til bruk i lavspenningsanlegg medfører direktivforslaget at produsentens egenkontroll, i samsvar med modul A i den «modulære metode», vil være tilstrekkelig for å fastslå samsvar med direktivets krav på områder hvor det finnes standarder. På områder hvor en ikke har standarder, skal en benytte modul B i kombinasjon med modul C.²⁹ I dag fordres det at alt elektrisk utstyr som er tiltenkt forbruker skal være typesertifisert. En omlegging som foreskrevet i direktivutkastet vil kunne kreve ytterligere behov for markedskontroll med elektrisk utstyr for å sikre at de tilfredsstillende fastsatte sikkerhetskrav. EFTA-landene har krevd at produsenten som en del av dokumentasjonen skal kunne forelegge en prøverapport utstedt av kompetente laboratorier som tilfredsstillende europeisk standard. Dette ligger ikke inne som en del av modul A i dag. Et slikt tilleggskrav vil i prinsippet tilsvare dagens typesertifiseringsplikt.

Direktivet stiller krav til melding av prøvings- og sertifiseringsorgan (art.11). (Jf. for øvrig redegjørelsen under 3.2.1.)

Markedskontrollen

Myndighetene pålegges å sikre at markedsførte produkter samsvarer med regelverket. Myndighetene forplikter seg videre til å melde fra til EFTA-organene hvis de av sikkerhetsmessige grunner ønsker å forby eller hindre omsetningen av et produkt på grunn av manglende samsvar med standard, feilmerking e.l. (jf. kap. 3.2.1 og Midtsundstad 1992).

Utgangspunktet for kontrollarbeidet er at elsikkerhetsnivået nasjonalt skal opprettholdes også etter tilpasningen til EF som følge av EØS-avtalen (Ot.prp. nr. 4 (1990–91)). En fjerning av den obligatoriske typesertifiseringen betyr i utgangspunktet at markedskontrollen må økes for å sikre at importerte varer tilfredsstillende våre krav. Flere danske undersøkelser viser imidlertid at antall ulykker som følge av elektrisk utstyr ikke økte i Danmark etter at den obligatoriske typesertifiseringen ble fjernet og erstattet av en registreringsplikt (se Wallin 1992). Årsaksforholdene her er kompliserte, og det er vanskelig å trekke noen entydige konklusjoner. Forutsetter vi at økt markedskontroll er en sentral utfordring som følger av tilpasningen til EFs regelverk, er dermed spørsmålet om hvilket omfang markedskontrollen bør ha for å opprettholde sikkerhetsnivået og hvem som bør utføre markedskontrollen, spesielt arbeidsdelingen mellom Elektrisitetstilsynet og de stedlige eltilsynene.

Mye tilpasningsarbeid er allerede gjort. Markedskontrollen vil fra 1993 være basert på internkontrollprinsippet. Alle omsetningsledd betraktes som tilsynsobjekter, men kontrollen vil i første rekke bli konsentrert om importører, norske fabrikanter og detaljhandlere. Opprettelse av registre over alle importører, norske produsenter og

²⁸ COM (92) 499 final – SYN 336 A-B

²⁹ Informantintervju med Mr. McMillian i DG III 12. januar 1992.

detaljister, informasjon om de nye forpliktelsene ifølge regelverket og internkontrollforskriften samt opprettelsen av et eget register for elektrisk utstyr som benyttes av forbrukere, står sentralt. Det er under etablering et register over alle importører og norske fabrikanter ved Elektrisitetstilsynets hovedadministrasjon. Det er også planlagt etablert lokale registre over detaljhandlere. Den lokale kontroll og registrering vil foretas av de stedlige eltilsyn med sine ca. 1000 inspektører. Disse inspektørene vil oppsøke detaljhandlerne og dele ut informasjon og veiledning og internkontrollforskriftene. Det er utarbeidet en veiledning om internkontroll ved omsetning av elektrisk utstyr. Denne er sendt ut til ca. 2700 importører og norske fabrikanter ved inngangen til 1993. Det tas også sikte på å kontrollere at utstyr med nødvendig dokumentasjon er utført forskriftsmessig (Eltilsynets årsberetning 1991) og at det utstyr som omsettes, er registrert. Det stedlige eltilsyn skal ha direkte tilgang til edb-basen over registreringspliktig utstyr ved elektrisitetstilsynets hovedadministrasjon.

Danmark har, i likhet med Norge, en registreringsplikt for elektrisk utstyr. Det er satt spørsmålsteget ved den danske registreringsplikten innen EF, og Danmark er blitt bedt om å endre sin ordning. Den norske registreringsordningen medfører imidlertid ikke noen avgifter slik som den danske, og vil derfor ikke i samme grad kunne oppfattes som en handelsbarriere. Eltilsynet har fått signaler om at den norske registreringsordningen er akseptabel.³⁰

Utfordringer og oppgaver som følge av EØS-avtalen:

1) Krav som følger direkte av avtalen:

- Plikt til å melde de organ som kan utføre prøving- og sertifisering
- Plikt til å sørge for at bare varer som tilfredsstiller felles krav til sikkerhet markedsføres
- Ta del i EFs meldesystem for forbruksvarer som utgjør en umiddelbar og alvorlig fare

2) Utfordringer på sikt, som følge av endringer i EFs regelverk/ordninger:

- Tilpasning av markedskontrollen som følge av EFs endringer i lavspenningsdirektivet
- Ta del i EFs meldesystem for farlige forbruksvarer generelt
- Delta i det utvidede samarbeidet mellom markedskontrollmyndighetene, som planlegges innen EF, og som kan bli en del av EØS-samarbeidet.

3) Utfordringer som følger av det indre marked (jf. kap. 2):

- Delta i tillitskapende arbeid for å fremme en mest mulig lik håndhevelse og forståelse,
- Organisere og bygge opp et markedskontrollapparat som er tilpasset eventuelle endrede markedsforhold med flere produkter og produkttyper, og flere leverandører.

30 Opplysninger fra Eltilsynet 4.2.1993

3.2.3 Næringsmiddeltilsynet

Produksjon og omsetning av næringsmidler reguleres i Norge med utgangspunkt i fem ulike lover (jf. vedlegg 1). Lov om tilsyn med næringsmidler³¹ er den generelle loven på området. Lovens formål er å sikre helse, kvalitet og redelig handel.

Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) er et sentralorgan for forvaltning og kontroll av næringsmidler. SNT skal forvalte næringsmiddelovgivningen underlagt Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet og Sosialdepartementet. SNT skal samordne tilsynet med næringsmidler og være et kompetanseorgan for de berørte departementene, de kommunale tilsynene med videre. SNT har også ansvar for å utarbeide forskrifter som fastsettes i departementet.

Det praktiske tilsynet er delt mellom kommunale og statlige organ. Den utøvende kontroll med næringsmidler utføres i hovedsak lokalt i de kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsyn. Alle kommunene er pålagt å ha næringsmiddelkontroll. Samordningsloven³² åpner imidlertid for interkommunale kontrollordninger.

Systemet skiller mellom tilsynsmyndighet og vedtaksmyndighet. Kontrollen utføres av de kommunale tilsynene, mens enkeltvedtak i henhold til lovverket fattes av de kommunale helse- og sosialstyrene. Den sentrale instans, Statens næringsmiddeltilsyn, kan fatte vedtak når det gjelder forhold som angår hele eller deler av landet, og enkelte vedtak på spesielle områder. Statens næringsmiddeltilsyn har ikke instruksjonsmyndighet overfor de kommunale organ.

SNT er et kollegialt styringsorgan der de aktuelle departementene i fellesskap skal utøve sin myndighet på sine områder.³³ I tillegg har SNT et råd som består av 30 medlemmer (blant annet forbrukere, industri, kontroll og handel). Rådet framsetter forslag og gir råd om SNTs overordnede målsetting, lovgivning, den totale tilsynsinnsats (prioriteringer, kvalitet, effektivitet og justeringer). SNTs administrasjon er organisert i fem avdelinger (administrasjon og data, forvaltning og internasjonale saker, informasjon og samfunnskontakt, hygiene og teknologi og kjemi og toksikologi) med 55 stillingshjemler og om lag 25 personer på engasjement.

Tilsynet med næringsmidler baseres på en desentralisert modell med vektlegging av kontroll på produksjonsstedet. I en toårsperiode har SNT arbeidet med å utvikle et system for internkontroll for nærings-

31 Lov om tilsyn med næringsmidler m.v. av 19. mai 1933 nr. 3

32 Lov om samordnet næringsmiddelkontroll av 17. mars 1978 nr. 6

33 Kollegiet er sammensatt av ti embetsmenn som representerer de departementene som er ansvarlig for næringsmiddelkontrollen, foruten embetsmenn fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Miljøverndepartementet, Næringsdepartementet og Utenriksdepartementet.

middeområdet for å sikre at produksjonsbedrifter og matvarehandelen kan stå for deler av tilsynet selv, ved å bygge opp egne kontrollsystem.

De viktigste krav og utfordringer som følger av EØS-avtalen

EF har fastsatt et omfattende regelverk for hygienebestemmelser og næringsmiddelkontroll generelt. Av 280 tiltak i EFs hvitbok for gjennomføring av det indre markedet, angår om lag 50 rettsakter næringsmidler. EØS-avtalens regelverk for næringsmidler (Avtalens Vedlegg II, kap XII) inneholder bestemmelser om tilsetningsstoffer, merking, rester av plantevernmidler, dypfryste matvarer, emballasje, dietetiske næringsmidler og næringsmiddelkontroll. Tilleggsavtalen til EØS-avtalen vil også omfatte regler for næringsmiddelhygiene og kontaminanter (forurensning) i næringsmidler.

Norsk næringsmiddellegislasjon er på de fleste punkter i overensstemmelse med EF-reglene (Ot.prp. nr. 100 (1991–92)). Både i Norge og i EF er det et mål å sikre helse, kvalitet og forbrukerinteresser gjennom næringsmiddellegislasjonen. I tillegg er ernæringsaspektet et viktig element ved utarbeidelse av regler. EFs regler for kontroll og hygienekrav er mer detaljerte enn eksisterende norske regler. De norske reglene må derfor endres slik at kontrollen styrkes.

Direktivet for matvarekontroll³⁴ harmoniserer de grunnleggende kravene til offisiell kontroll av matvarer, men tar samtidig hensyn til at medlemsstatene trenger en viss frihet til å kunne vedlikeholde etablerte tradisjoner. Fellesskapet aksepterer de forskjellige landenes prosedyrer for matvareinspeksjon så lenge lovverket blir fulgt.

Hovedprinsippet er at næringsmiddelkontroll skal skje ved produksjonssted i utførselslandet, selv om det i en overgangsperiode også kan foregå kontroll på bestemmelsesstedet. Produksjonskontrollen skal være en kombinasjon mellom egen kontroll hos produsentene og offentlig kontroll. Grensekontrollen mellom EFTA-landene og EF og EFTA-landene opprettholdes, slik at importkontrollen kan videreføres.

Næringsmiddelsektoren er verken omfattet av den «nye» eller den «globale» metode (Midsundstad 1992). Kravene til laboratorienes kompetanse og kvalitetssikring øker imidlertid, og det vil stilles krav om at de skal akkrediteres (det vil si godkjennes i henhold til Europeisk Standard). Ensartet kontroll skal sikres gjennom et omfattende opplæringsprogram. Den offentlige kontroll vil bli utviklet i retning av et overvåkningsprogram og prosjektkontroll basert på statistisk fundert prøvetaking med avrapportering og oppfølging.

Innen EF skal Kommisjonen kontrollere håndhevelsen i det enkelte medlemsland, blant annet gjennom inspeksjonsprogram som omfatter hele fellesskapet. EF-kommisjonen foreslår i den forbindelse å utvide direktivet for matvarekontroll med et forslag til et Fellesprogram for inspeksjon av matvarer. Programmet skal gjennomføres av medlemslandene innenfor rammene av landenes egne kontrollprogram.

34 Rdir 89/397 (19)

Utfordringer og oppgaver som følge av EØS-avtalen

1) Krav og plikter som følger direkte av avtalen

- Styrking av den offentlige matvarekontrollen**
- akkreditering av prøvingslaboratoriene, som fordrer en styrking av laboratorienes kompetanse og kvalitetssikring**
- Plikt til å melde fra om hvilke organ som fører kontroll og hvordan kontrollen utføres**

2) Utfordringer på sikt, som følge av endringer i EFs regelverk/ordninger:

- Deltakelse i et felles opplæringsprogram, fellesprogram for matvareinspeksjon og liknende.**

3) Utfordringer som følger av det indre marked (jf. kap. 2):

- Deltakelse i tillitsskapende tiltak for å fremme lik forståelse og tilnærmet lik håndhevelse av regelverket i alle avtalelandene (utveksling av laboratoriepersonell, felles kurs og opplæring m.v.)**

3.2.4 Statens forurensningstilsyn

Miljøverndepartementets myndighetsområde er primært knyttet til forebyggelse av at produkt medfører miljøforstyrrelser i form av forurensning, avfall, støy og liknende, samt forebyggelse av at produkt medfører helseskade som følge av kjemiske egenskaper. Departementet har myndighet til å gi forskrifter etter loven og er ankeinstans for de avgjørelser som treffes av underliggende etater.

Statens forurensningstilsyn (SFT) har det administrative ansvaret for loven innenfor det området Miljøverndepartementet forvalter. Innen SFT er det seksjon for kjemikaliekontroll i kontrollavdelingen som har det daglige administrative kontrollansvaret. Avdelingen har fem ansatte og ikke noe ytre kontrollapparat.

Myndighetenes primære oppgave på produktkontrollområdet er både å forhindre farlige kjemikalier på markedet og å bidra til at de anvendes på en forsvarlig måte. På kjemikalieområdet er produktene i seg selv ofte farlige, men nødvendige.

På slutten av 70-tallet og på begynnelsen av 80-tallet arbeidet SFT hovedsakelig med å forebygge helseskader knyttet til bruk av kjemiske stoffer og produkter. I de senere år har de i tillegg lagt vekt på arbeidet med kjemiske produkter som kan skade miljøet. Produktkontrollloven gir myndighetene vide fullmakter til å regulere omsetning, bruk m.v. av aktuelle varer. Kontrollen er i dag i hovedsak konsentrert om produsent- og importørleddet. I tillegg til juridiske og økonomiske virkemidler benyttes forskjellige informasjonstiltak i det forebyggende arbeidet.

Som et ledd i forebygging av helseskader av kjemikaliebruk er det også utarbeidet bestemte forskrifter for advarselmerking på produkter som inneholder giftige eller andre helsefarlige stoffer (regler om advarselmerking er gitt i forskrift om helsefaremerking). Løsemiddelholdige produkter, som maling, lakk og lim, skal i tillegg YL-merkes.³⁵ Forskriften forvaltes av SFT i samarbeid med Arbeidstilsynet. Som en del av Forskrift om helsefaremerking har SFT og Arbeidstilsynet utarbeidet en egen liste over ca. 1300 stoffer med opplysninger om stoffenes helsefarlige egenskaper (Stofflisten). For produkter som brukes i arbeidslivet, skal det derfor også finnes produktdatablader, som gir flere opplysninger om helsefare og vernetiltak. Det er også produsenten/importøren som har ansvaret for å utarbeide produktdatablader for kjemikalier som brukes i arbeidslivet, og sende databladene til brukerne.

³⁵ YL-merking omfattes av forskrift om merking av stoffer og produkter som inneholder organiske løsemidler. Forskriften fastsetter beregningsmåte for korrigert yrkeshygienisk luftebehov i tilknytning til paragraf 12.4 i forskrift om merking og omsetning m.v. av kjemiske stoffer og produkter som kan medføre helsefare, av 1. juni 1990.

En viktig hjelp i arbeidet med å forebygge skadevirkninger, er en systematisk registrering av alle kjemiske stoffer og produkter som er merkepliktige i henhold til merkeforskriftene. Produktregisteret gir myndighetene oversikt over hvordan og i hvilken grad de ulike kjemikaliene kan belaste mennesker og miljø. Dermed blir det lettere å konsentrere oppmerksomheten om produkter som byr på spesielle problemer. I tillegg får myndighetene et godt hjelpemiddel til å føre kontroll med at farlige kjemikalier er riktig merket. Produktkontrollloven gir SFT myndighet til å treffe enkeltvedtak, gi næringsdrivende og andre pålegg om å framskaffe opplysninger eller sette i verk undersøkelser i overensstemmelse med produktkontrollloven. Videre kan SFT nedlegge midlertidig forbud, trekke produkter fra markedet, treffe vedtak om å ilegge eller frafalle tvangsmulkt og føre tilsyn i medhold av loven.

Produktkontrollloven med forskrifter håndheves i hovedsak gjennom inspeksjoner hos importører og produsenter av kjemikalier, ved analyse av produktprøver og ved innhenting av skriftlig informasjon om produkter, merkeetiketter med videre. I 1991 ble 79 bedrifter inspisert og 90 bedrifter fulgt opp på annen måte. Innen kjemikaliekontrollen er manglende innrapportering til Produktregisteret og for dårlig oppfølging av helsefaremerking og/eller deklarerer av helseskadelige stoffer de største problemene. Det er også registrert svikt med hensyn til overholdelse av batteriforskriftene (SFT-rapport nr. 92:1).

Noen av de krav og utfordringer som følger av EØS-avtalen

Kjemikalielovgivningen omfatter regler for klassifisering, merking og restriksjoner på markedsføring og bruk av farlige stoffer. Norge har på enkelte punkter strengere regler for klassifisering og merking enn EF (for eksempel for løsemidler). Samlet kan en si at Norge har kriterier for klassifisering og helsefaremerking som innebærer en mindre streng bevisbyrde før stoffer kan helsefaremerkes.

EØS-avtalen innebærer at Norge, sammen med de øvrige EFTA-landene, kan videreføre nasjonale regler for klassifisering, pakking og merking av farlige kjemiske stoffer og produkter fram til 1995. Det skal innledes et nært samarbeid mellom EF og EFTA-landene på dette feltet, og situasjonen skal vurderes i løpet av 1994.

Når det gjelder stoffer som er regulert i EF ut fra særlig fare, ble det under forhandlingene oppnådd enighet om at EFTA-landene stilles fritt til å begrense tilførselen til sine markeder i henhold til den lovgivning som eksisterer i EFTA-landene ved avtalens ikrafttredelse for klorerte organiske løsemidler, asbest, kvikksølvforbindelser, arsenforbindelser, tinnorganiske forbindelser m.fl. (jf. St.prp. nr. 100 (1991–92):152).

De norske særordningene for kjemikalier kan med endringer i markedssituasjonen, flere nye forhandlere og leverandører, kreve økt kontroll eller informasjon i en overgangsfase for å sikre at de særnorske reglene respekteres. Det er imidlertid ikke rimelig å forvente noen dramatiske endringer i markedet for kjemiske råvarer og kjemisk-tekniske produkter som følge av tilpasningen til EØS. Det ventes imidlertid skjerpet hjemmekonkurranse og større eksponering for

internasjonale oppkjøp av mellomstore «nummer to»- og «nummer tre»-bedrifter. Representanter for norsk kjemisk industri tenker seg en utvikling med økt import innenfor for eksempel maling, såpe/toalettartikler, tannbørster og andre forbruksvarer (Dølvik m.fl. 1991).

Utfordringer og oppgaver som følge av avtalen

1) Krav og plikter som følger direkte av avtalen:

–Deltakelse i arbeidet med å harmonisere EF og EFTAs regel-verket på områder hvor EFTA-landene har fått unntak

2) Utfordringer som følge av det indre marked:

–Tilpasse kontroll og informasjon til et åpnere marked med sikte på å sikre at norske særkrav respekteres.

3.2.5 Oppsummering

EØS-avtalen medfører at de fleste tilsynsmyndighetene må påta seg en ny rolle i førmarkedskontrollen, idet de skal sikre at kontrollen på produksjons- og designstadiet bare utføres av kompetente og uavhengige prøvings- og sertifiseringsorgan. Prosedyrer knyttet til melding av organ står her sentralt (se også Midtsundstad 1992).

På markedskontrollområdet sier EØS-avtalen bare *hva* myndighetene er forpliktet til å gjøre eller forutsettes å gjøre. Avtalen stiller få konkrete krav til hvordan markedskontrollen bør, eller skal, utføres, og til hvem som bør, eller skal, foreta kontrollen. Det er derfor i stor grad opp til den enkelte nasjonale myndighet hvordan de organiserer sin markedskontroll og hvilken markedskontrollstrategi de velger. Det gjelder både de kravene som stilles i direktivene som er en del av EØS-avtalen, og de nye direktiv og ordninger som kan forventes på sikt som følge av Sutherland-rapporten (jf. kap. 2). Sutherland-rapportens anbefalinger og Kommissjonens forslag er mer rettet mot å påvirke markedskontrollpraksis gjennom å gi myndighetene en mest mulig lik forståelse av regelverk og en mest mulig lik informasjonstilgang.

EØS-avtalen medfører i tillegg en rekke indirekte virkninger som vil kunne påvirke behovet for markedskontroll mer generelt. Disse virkningene er svært vage og usikre og vil avhenge av for eksempel myndighetenes, forbrukernes og næringslivets tillit til førmarkedskontrollrutinene, mulige endringer i sammensetning av vareimport og importører-/forhandlernett med videre.

Samordnings- og samarbeidsbehov

Det regelverk vi forplikter oss til å følge ved godkjenning av EØS-avtalen, pålegger oss i utgangspunktet verken å samordne tilsynspraksisen eller å opprette et felles tilsynsapparat. EØS-avtalen vil medføre en hel rekke endringer i rammebetingelsene for norsk markeds kontroll som kan gjøre det hensiktsmessig med økt samarbeid og koordinering for å kunne utøve tilsynet på en mest mulig hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte i forhold til norske mål og prioriteringer.

En del av de ordningene vi tilpasser oss, fordrer en viss koordinering og et visst samarbeid med sikte på felles forståelse og utøvelse, for å kunne fungere tilfredsstillende. Samordningsbehovene er i første rekke knyttet til overvåknings/informasjonsfasen, de ulike melde- og informasjonssystemene og til tiltaks-/sanksjonsfasen, for eksempel meldingsprosedyrer knyttet til «The Rapid Exchange System». Som nevnt i kapittel 3.2.1, vil EØS-avtalen også forde en økt markeds kontroll på enkeltområder (for eksempel for elektrisk utstyr og for forbruksvarer mer generelt). Økte tilsynsbehov på disse områdene kan det være hensiktsmessig å se i sammenheng med andre tilsynsetaters overvåkning og kontroll med sikte på samordning eller felles kontroll.

Kommisjonens forslag, på bakgrunn av Sutherland-rapporten, vil på sikt få betydning for EFTA-landene gjennom EØS-avtalen (jf. kap. 2). Flere av forslagene peker konkret på behovene for en koordinering og samordning av tilsynet, ikke bare internasjonalt, men også nasjonalt. Her stilles det også konkrete samarbeids- og koordineringskrav. Det foreslås blant annet at hvert land oppretter en nasjonal kontaktgruppe som skal formidle informasjon og erfaring til andre lands tilsynsmyndigheter, som blant annet skal utarbeide guider og implementeringsplaner som gir oversikt over tilsynsapparatets organisering, virkemiddelbruk og sanksjoner. Videre legger Kommisjonen økt vekt på samarbeid mellom de ulike lands tilsynsmyndigheter i etterforsknings-/undersøkelsesfasen, hvor de ulike markeds kontrollmyndighetene blant annet skal være forpliktet til å gi hverandre informasjon og bistå hverandre i etterforskningen av hverandres produsenter.

Kort oppsummert kan det være hensiktsmessig med felles kriterier, og en viss koordinering og samarbeide på markedskontrollområdet knyttet til:

1) Nasjonalt

- forståelse, bruk og organisering av de ulike melde- og informasjonssystemene**
- forståelse og bruk av de ulike klausulene og meldeprosedyrene knyttet til iverksetting av tiltak overfor farlige produkter**
- informasjon til forbrukere og næringsliv om regelverket**
- markedskontrollen (stikkprøvekontroller og inspeksjoner)**
- organisering og bruk av felles nasjonale kontaktgrupper**
- utarbeidelse og formidling av informasjon om den norske markedskontrollen (nasjonale guider og implementeringsplaner)**

2) Internasjonalt

- forståelse og bruk av de ulike meldesystemene**
- forståelse og bruk av regelverket mer generelt**
- organiseringen av informasjonsutvekslingen om nasjonal markedskontrollpraksis**
- etterforskning/undersøkelse ved «funn» av farlige produkter**
- utøvelse av markedskontrollen**

3.3 Tilsynsfilosofi og tilgjengelige virkemidler

3.3.1 Tilsynsfilosofi

Myndighetene har hatt en sentral rolle både i utformingen av krav og standarder og utøvelse av kontroll. Det synes imidlertid å ha vært et visst gap mellom de fullmakter og muligheter lovgivningen har gitt og det apparat og de ressurser som er stilt til rådighet. Spesielt gjelder dette for de tilsynsmyndighetene som håndhever produktkontrollen (jf. 3.2.1 og Midtsundstad 1992). Gjennomgangen i 3.2 viser at selv om tilsynsmyndighetene stort sett har de samme virkemidler til rådighet, er de svært ulikt organisert og har til dels helt ulike kontrollstrategier. Enkelte har et lokalt kontrollapparat, mens andre ikke har noe markedskontrollapparat i det hele tatt. Noen legger vekt på informasjon og opplysningskampanjer som Forbruker- og produkt-sikkerhetsavdelingen, mens andre foretar inspeksjoner og stikkprøvekontroller, som for eksempel Næringsmiddeltilsynet og Arbeidstilsynet. Forskjellen har til dels sammenheng med reguleringsform og tilsynsobjekt, men også med de økonomiske ressurser som stilles til disposisjon og dermed med den politiske prioriteringen mellom ulike kontrollområder.

Direktorater

Den vanlige reguleringsmodellen i Norge har vært direktoratet. Direktoratmodellen har tradisjonelt stått sterkt når det gjelder regulering av teknologi og produkters sikkerhet og har vært, og er, den dominerende norske offentlige reguleringsform.

Den grunnleggende regelen er at departementet har ansvaret for utforming av regelverket og tolkningen av dette, mens den ytre etat (direktoratet) har ansvaret for håndhevelsen av lov- og regelverk på produktsikkerhetsområdet. Direktoratets oppgaver er til dels utøvende, kontrollerende og rådgivende og til dels lovgivende og dømmende. Direktoratene på produktsikkerhetsområdet utarbeider retningslinjer og forskrifter som vedtas av departementet, gjør forarbeider til nye lover, håndhever og fortolker lovverket og de har til dels «domsmyndighet» ved at de for eksempel kan ilegge dagsbøter, med videre. De skal i tillegg ha en rådgivende og informativ funksjon overfor både brukere, andre offentlige etater og næringslivet. Enkelte av direktoratene har et ytre kontrollapparat, for eksempel Arbeidstilsynet, mens andre mangler en slik ytre etat, for eksempel Statens forurensningstilsyn.³⁶

Direktoratenes tilsyn har tradisjonelt vært preget av detaljkontroll. Som følge av den raske teknologiske utviklingen med stadig mer

³⁶ Bortsett fra et visst fylkeskommunalt ansvar i helhold til forurensningsloven.

teknologisk kompliserte system, samt begrensede ressurser til å drive en utstrakt kontroll, har tilsynsmyndighetene utviklet en internkontrollmodell.

Internkontrollmodellen

Internkontrollen skal både føre til en systematisering og effektivisering av virksomhetens eget kontrollarbeid og bidra til å rasjonalisere de offentlige tilsynsmyndighetenes tilsynsoppgaver. Internkontrollmodellen kan også sies å tilfredsstille næringslivets krav om en mer samordnet kontroll fra myndighetenes side i forhold til de ulike forskrifter og lover. Internkontroll har i Norge sin opprinnelse i oljebransjen, hvor store uoversiktlige og kompliserte teknologisystemer vanskeliggjorde en tradisjonell tilnærming med detaljkontroll. Internkontrollmodellen er basert på et samarbeid mellom kontrollmyndighetene og den enkelte virksomhet. Hovedansvaret for kontrollen skal ligge hos den enkelte virksomhet. Systemet kan således ses på som et ambisiøst forsøk på å plassere totalansvaret for sikkerheten der den hører hjemme, hos de som iversetter farlig arbeid, tar i bruk farlige maskiner og innsatsfaktorer eller produserer og omsetter farlige produkter. Det offentliges hovedoppgave i et slikt system blir å gi virksomhetene veiledning i oppbygging av interne kontrollsystemer. Tilsynet består i å kontrollere om systemene fungerer tilfredsstillende gjennom systemrevisjoner.

Enkelte prinsipielle innvendinger har vært reist mot modellen (Andersen og Sørensen 1992). Fagbevegelsen har blant annet vært opptatt av internkontrollmodellens manglende egnethet i forhold til små bedrifter. Systemet var velegnet i Nordsjøen fordi bedriftene hadde en sterk egeninteresse av å bygge opp internkontrollsystemer. Offshorebedriftenes investeringer representerte store verdier en stor og til dels byråkratisk organisasjon hadde behov for styringssystem; i tillegg hadde de tilstrekkelige økonomiske ressurser til å bygge egne systemer. For mindre bedrifter på fastlandet stiller det seg noe annerledes. De fleste bedrifter vil sikkert innse nødvendigheten av å prioritere intern sikkerhets- og kvalitetskontrollsystemer hvis de skal kunne konkurrere internasjonalt. For små bedrifter som retter sitt tilbud mot hjemmemarkedet eller lokale markeder, kan prioriteringene bli problematiske. Den andre innvendingen knytter seg til bedriftenes økonomiske situasjon og den valgssituasjon hardt pressede eller konkurstruede bedrifter kan stå i i valget mellom å overleve eller å bryte reglene. Innvending nummer tre har å gjøre med mulighetene for en videreutvikling av bedriftsdemokratiet. Det stiller blant annet spørsmålet om den økte understrekingen av bedriftseiernes ansvar kan føre til at verneombud og arbeidsmiljøutvalg mister noe av sin rolle.

Internkontrollmodellen gir imidlertid tilsynsmyndighetene mulig-heter for fleksible svar ved at kravene til internkontrollsystemet og kontrollvirkemidlene tilpasses den enkelte virksomhets størrelse og potensielle sikkerhetsrisiko. Hvilke følger omleggingen til internkontrollsystemet til syvende og sist får, avhenger i stor grad av hvordan tilsynsmyndighetene velger å praktisere den.

Det ligger en slags harmonitankegang til grunn for internkontrollmodellen. Det offentlige og bedriftene har felles interesser. Noe forenklet kan en si at myndighetene skifter fra å ha en mer tradisjonell «politirolle», hvor uanmeldte inspeksjoner og detaljkontroll står sentralt, til å ha en «samarbeidende/veiledende rolle», som legger vekt på å bygge opp bedriftenes egne kontrollsystem. Enkelte har i denne sammenheng lagt vekt på kontrollorganets vilje og evne til styring og kontroll og hevdet at internkontrollfilosofien som styringsprinsipp i større grad har å gjøre med styringsintensitet enn med styringsform i seg selv (Graver 1987 og 1988).

Andersen og Sørensen (1992) har også pekt på en annen mulig fare som kan ligge i harmonimodellen som internkontrollmodellen bygger på: en sammenblanding av roller. Den offentlige kontrollinstans kan oppfattes å være medansvarlig gjennom å samarbeide om internkontrollsystem. Den enkelte tilsynsrepresentant trer ut av rollen som beskytter for allmennheten, og tar i stedet del i et teknologiutviklingsprosjekt.

Danmark har ikke det samme internkontrollsystemet som i Norge. Det danske arbeidstilsynet har likevel følt behov for å understreke myndighetenes ansvar og rolle i sikkerhetsarbeidet, som gradvis er blitt tatt over av partene i arbeidslivet. Deres strategi for 1990-årene har vært «å ta kontrollplikten tilbake», ved å synliggjøre behovet for en aktiv og målrettet kontroll og vise at tilsynet reelt sett har en rolle å spille i sikkerhetsarbeidet ved siden av partene i arbeidslivet.³⁷ Dette arbeidet har gitt seg utslag i en markant økning i antallet straffesaker. Ved en aksjon i forhold til bygge- og anleggsområdet i 1991 ble det konstantert mer enn 300 alvorlige overtredelser, hvorav fallulykker, uskjermede maskiner, tunge løft og farlige stoffer var de hyppigste. Samtlige tilsynsførende i hele landet deltok i aksjonen. Dette kan kanskje ses på som en parallell til en for sterk vektlegging av harmonimodellen. På den annen side kan Arbeidstilsynets behov for markering også ses på som en ren overlevelsesstrategi, et behov for å markere sin betydning.

Sammenlikner vi den norske tilsynsfilosofien, representert ved internkontrollmodellen, med EFs tilsynsfilosofi, ser vi at begge legger stor vekt på virksomhetenes ansvar for å drive egenkontroll (eller internkontroll). Den norske internkontrollmodellen pålegger de ulike virksomhetene å bygge opp slike system, mens EFs system mer kan sies å stimulere til oppbygging av internkontrollsystem gjennom krav som stilles til dokumentasjon av samsvar med fastsatte produktkrav og kontrollbestemmelser. I de fleste tilfeller vil en slik dokumentasjon forutsette av virksomhetene har en eller annen form for internkontrollsystem. EFs ECO-audit system vil også oppmuntre til opprettelse av internkontrollsystem (Midtsundstad 1992).

37 Representant for Arbeidstilsynet 5.11.1992

3.3.2 Koordinering og samarbeid og den norske tilsynsmodellen

Tilsynsapparatet i Norge er relativt fragmentert, med en mengde ulike ytre etater og departement involvert. Svært mange virksomheter (tilsynsobjekter) sorterer for eksempel under mer enn en av tilsyns-etatene og blir revidert av flere etater. Dette har blant annet sammenheng med at en vares ulike egenskaper (elektriske, kjemiske, fysiske, mekaniske, brannmessige m.v.) i dag kontrolleres av ulike tilsynsmyndigheter. Oppsplittingen har sammenheng med utviklingen i myndighetenes reguleringspolitikk, som over tid har omfattet stadig bredere produktområder og brukergrupper, og hvor utvidelsene til dels har skjedd gjennom å opprette nye tilsynsorgan (direktorat). Fragmenteringen har også sammenheng med behovet for spesialisert ekspertise innenfor de ulike produktkontrollområder.

EØS-avtalen legger til dels nye rammer for samarbeidet mellom de ulike tilsynsmyndighetene (jf. 3.2.5). EØS-avtalen gir felles regelverk og retningslinjer på nye områder, felles meldesystem, felles informasjonsbehov overfor næringsliv og forbrukere, og øker dermed, isolert sett, behovet for samarbeid og koordinering mellom tilsynsmyndighetene.

Tilsynsmyndighetene samarbeider i dag i hovedsak om kartlegging av ulykkesrisiko og skadeomfang og informasjonskampanjer rettet mot forbrukere, og i liten grad om kontroll og inspeksjon. Det meste av samarbeidet er heller ikke permanent, men foregår på adhoc-basis (jf. kap. 3.2).

Samarbeidet rettet mot det internasjonale arbeidet er i stor grad knyttet til regelverkspåvirkning og regelverksforståelse, for eksempel referansegruppen for fjerning av tekniske handelshindringer (TBT), som koordineres av Utenriksdepartementet, referansegruppen for EOTC-arbeidet i Norge (NOPS), hvor Norges standardiseringsorgan har sekretariatet og representerer Norge i EOTC-sammenheng. I tilknytning til EØS-forhandlingene ble det også opprettet et eget statssekretærutvalg, som bidro til å etablere mange nyttige kontakter og mer uformelle nettverk mellom tjenestemenn og eksperter.

Det var et siktemål med produktkontrollloven, som ble vedtatt i 1976, at en skulle oppnå den nødvendige samordning av arbeidet etter de forskjellige lover. Produktkontrollloven dekker alle produktområder og er utfyllende i forhold til de eksisterende regelverk på særområdene. Det ble foreslått å opprette et eget Produktkontrollråd som skulle samordne tilsynsmyndighetenes arbeid. I Odelstingsproposisjonen heter det:

«I og med at produktkontroll-loven skal virke som et supplement til flere eksisterende lover og bestemmelser, vil enkelte produkter kunne bli underlagt behandling både av de respektive sektor-myndigheter og produktkontrollmyndighetene. For å få dette systemet til å virke rasjonelt, må koordineringen være effektiv.

Visse koordineringsfunksjoner vil etter departementets syn best varetas av et råd med representasjon fra de mest berørte sektormyndighetene..... Det er bred oppslutning om tanken om et slikt råd.» (Ot.prp. nr. 51 (1974–75)).

Produktkontrollrådet skulle ha en rådgivende og delvis avgjørende myndighet, og foreslå langsiktige retningslinjer for den statlige produktkontrollen (Ot.prp. nr. 51 (1974–75)). Produktkontrollrådet mistet imidlertid sin sentrale rolle i løpet av 1980-tallet og ble lagt ned i 1990. Rådets reduserte funksjon hadde til dels sammenheng med oppbygging av andre formelle og uformelle nettverk mellom tilsynsmyndighetene som mer svarte til behovene. Rådets sammensetning ble heller ikke alltid sett på som et like hensiktsmessig forum i forhold til de oppgaver som skulle løses. Representasjonen var i mange sammenhenger på et for høyt administrativt nivå. I sin begrunnelse for å legge det ned sier blant annet SFT:

«Det er videre etter SFTs vurdering ikke lenger behov for Produktkontrollrådet ut fra hensynet til samordning mellom de ulike myndigheter. Når det er behov for det, tar SFT sakene direkte opp med de myndighetsorgan som er aktuelle» (Ot.prp. nr. 33 (1990–91)).

Miljøverndepartementet fikk støtte fra de fleste berørte departement og etater i sin vurdering av at rådet ikke fungerte hensiktsmessig. Det var også enighet om at det burde skje endringer i ordningen, ved at rådet eventuelt ble lagt ned og erstattet av andre samarbeidsformer, eller at det ble etablert et eget styre for SFT (Ot.prp. nr. 33 (1990–91)).

Mulighetene for et felles kontrollapparat ble også berørt i tilknytning til behandlingen av produktkontrollloven. Miljøverndepartementet så ikke noe umiddelbart behov for en omfattende sammenslåing av de bestående produktkontrollorganene. Begrunnelsen var at selv om ansvarsfordeling kunne synes komplisert, var de bestående ordningene på sine områder vel innarbeidet og kjent. Mange av ordningene var også svært omfattende og bygde på faglig ekspertise som departementet mente ikke alltid ble forutsatt trukket inn ved faglig vurdering av produkter etter produktkontrolllovens kriterier. Det ble imidlertid understreket at spørsmålet burde være gjenstand for løpende vurderinger i de kommende år.

Det var behov for å klargjøre skillet mellom de ulike tilsynsmyndighetenes ansvarsområder når den nye loven trådte i kraft. I forskriften om gjennomføring av produktkontrollloven er det derfor gitt egne regler om behandling av saker som berører flere myndigheters ansvarsområde. I henhold til reglene har produktkontrollmyndighetene hovedansvaret når saker både skal behandles etter produktkontrollloven og spesielle kontrolllover.³⁸

³⁸ Dette gjelder ikke dersom saken i hovedsak reiser spørsmål som faller inn under en

I lovforslaget om produktkontrollloven ble det også vurdert om en skulle opprette et eget regionalt og lokalt apparat for å håndheve produktkontrollloven. Den gangen fant Miljøverndepartementet det økonomisk rasjonelt å bygge på det eksisterende kontrollapparat. En rekke myndigheter (Arbeidstilsynet, Statens forurensningstilsyn, Veterinærvesenet, kommunale helseråd, NEMKO m.fl.) førte allerede et visst tilsyn på steder hvor også produktkontrollen vil ha behov for inspeksjon og kontakt. Det ble foreslått at den nærmere samarbeidsformen for tilsyn og kontroll skulle vurderes i lys av de praktiske behovene og mulighetene til enhver tid. Det ble imidlertid aldri opprettet noe fast samarbeid om kontroll etter produktkontrollloven, bortsett fra for Arbeidstilsynet, som har fått ansvar for å føre kontroll med kjemikalier og støy etter produktkontrollloven på den enkelte arbeidsplass.

Samarbeidsbehovet mellom produktkontrollmyndighetene er også gjentatt i en rekke av de årlige meldingene til Stortinget om produktkontrollarbeidet, og da spesielt i forhold til behovet for en samordning og koordinering av den ulykkesforbyggende innsatsen innenfor hjem- og fritidsområdet (se blant annet St.meld. nr. 54 (1986–87)).

Internkontrollforskriften, som trådte i kraft 1.1.92, forsøker å dekke noe av tilsynsmyndighetenes samarbeidsbehov ved å legge til rette for et samordnet og koordinert regelverk og tilsyn. Internkontrollforskriften dekker Statens forurensningstilsyn, Arbeidstilsynet, produktsikkerhetsarbeidet i Barne- og familiedepartementet, Elektrisitetstilsynet, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, Oljedirektoratet og Industrivernet.

Det er nedsatt et eget samarbeidsorgan for internkontroll (Samrådsgruppa for internkontroll) med medlemmer fra tilsynsmyndighetene. Deres oppgave er å samordne oppfølgingen av internkontrollforskriften. Gruppen ledes av Kommunaldepartementet. I tilknytning til samarbeidsgruppa er det også opprettet en prosjektgruppe som skal sørge for ensartet opplæring av tilsynspersonalet, utarbeidelse av felles informasjonsmateriell og utarbeidelse av en prosedyre for ensartet utøvelse av revisjoner. Etatene satser også på å etablere rutiner for samordning av de ulike tilsynsmyndighetenes planer for kommende års revisjoner. Ingen av undergruppene som behandler de ulike emnene har enda avsluttet sitt arbeid.

Samordningsgruppen for tilsyn, under prosjektgruppen for internkontroll, har utarbeidet både en prosedyre for samordning av systemrevisjon (av 19.12.91) og en prosedyre for utførelse av systemrevisjon (av 2.12.91). En systemrevisjon vil si en systematisk gransking av virksomheten for å fastslå at internkontrollaktiviteten og resultatene av den stemmer overens med internkontrollsystemet, og at internkontroll-

(..fortsatt)

annen kontrollmyndighet, eller noe annet avtales mellom de berørte myndigheter. Det organ som har hovedansvaret for behandling av en sak, skal sørge for sakens framdrift, samordne innhenting av opplysninger og kontakt mellom publikum og sakens parter, og så vidt mulig samordne de forskjellige myndigheters vedtak i tid og innhold (St.meld. nr. 54 (1986–87)).

aktiviteten er hensiktsmessig for å oppnå virksomhetens mål for helse, miljø og sikkerhet.

Prosedyren for samordning av systemrevisjon har som formål å sikre enhetlighet og kvalitet gjennom spesifisering av krav til planlegging, utførelse og rapportering. Samordningen skal skje på basis av etatenes fortløpige årsplaner, som inneholder en oversikt over systemrevisjonsobjekter, beskriver omfanget og hensikten med systemrevisjonen (problemområder skal defineres, grov tidsplan for revisjonene og antatt tidsbruk, samt eventuelle satsningsobjekter (bransjer/grupperinger eller fagsaker)). Etatenes årsplaner skal så sammenstilles av Systemrevisjonsgruppen, som skal definere de sammenfallende revisjonsobjektene. De skal videre foreta en foreløpig arbeidsdeling og/eller samordning, slik at grunnlaget for utarbeidelsen av etatsplaner foreligger. Etatenes systemrevisjoner skal så utarbeides med bakgrunn i resultatet av samordningsgruppens endelige innstilling. I siste omgang skal det utarbeides evalueringsrapporter for de samordnede revisjonene, det vil si revisjoner hvor to eller flere etater har vært involvert.

Oppsummering

Tilsynsmyndighetene har over en årrekke hatt et sterkt ønske om mer samordnet tilsynsapparat. Det har imidlertid aldri vært aktuelt å slå sammen tilsynsorganene eller lage en eller annen form for felles kontroll. Samarbeidet har i stor grad vært konsentrert om å samordne og koordinere informasjonsarbeidet og klargjøre grensene mellom de ulike tilsynenes ansvarsområder. Gjennom den nye internkontrollforskriften er det lagt til rette for økt koordinering og samarbeid om tilsyn og kontroll. Tilsynsmyndighetene har utarbeidet prosedyrer som skal sikre at kontrollen samordnes. Et viktig spørsmål i tilknytning til EØS-avtalen blir: *Gir den nye internkontrollmodellen tilsynsmyndighetene tilstrekkelige virkemidler til å møte de økte samarbeidsbehovene?*

4 Markedskontroll i et utvalg EF- og EFTA-land

Nasjonal organisering av produktkontroll har funnet sin form med utgangspunkt i nasjonal sikkerhetsfilosofi, politiske og forvaltningsmessige tradisjoner, kjennetegn ved produktmarkedene, forbruksmønstre og risikoatferd, samt forholdet mellom import og hjemmeproduksjon. Det er ingen enighet om hvordan en best utøver markedskontroll. Det er derfor store variasjoner i den formen den administrative markedskontrollen har fått, spesielt med hensyn til de fullmaktene eller den myndigheten de ulike kontrollorganene får stilt til rådighet. I dette kapitlet rettes søkelyset mot markedskontrollarbeidet i et utvalg EF- og EFTA-land for å synliggjøre ulike måter å organisere markedskontrollen på og ulike kontrollstrategier.¹ Følgende problemstillinger vil være sentrale:

- Hvordan er markedskontrollpraksisen i de ulike EF- og EFTA-land, og hvilke kontrollstrategier legges det vekt på?
- Hvordan henger markedskontrollarbeidet sammen med lovgivningsbasis, tilgjengelige kontroll- og sanksjonsmidler samt organisering mellom ulike forvaltningsnivåer, innen og på tvers av ulike fagområder?

4.1 Markedskontrollen

Markedskontrollpraksisen omfatter operasjonalisering av sikkerhetsbegrepet, overvåking og kontroll for å avdekke eventuell risiko eller fare og valg av reaksjonsvirkemidler og løsningsmekanismer for å håndtere risikoen eller skaden.

4.1.1 Definisjon av risiko og sikkerhet

Sikkerhetsbegrepet er utgangspunktet for all produktsikkerhetslovgivning. Hva som skal forstås med begrepene risiko, fare, helseskade og sikkerhet i lovgivningen er ofte uklart. Hovedspørsmålet er hvem som har rett til å definere hva som er et akseptabelt risikonivå, statlige enheter eller private standardiseringsorganisasjoner. Lover som

¹ Framstillingen bygger i stor grad på en komparativ studie av Hans W. Micklitz ved Europauniversitetet i Firenze. Hans studie bygger ikke på en representativ analyse, men vurderingene er gjort på bakgrunn av rapporter fra og intervjuer med nasjonale tjenestemenn.

inneholder et generelt sikkerhetskrav gir ingen konkret målestokk som aktuelle tiltak kan tilpasses. Selv om referanse til tekniske standarder brukes, må tilsynsmyndighetene likevel konkretisere det generelle sikkerhetskravet.

Domstolen kan bidra til en presisering av risikobegrepet gjennom behandling av enkeltsaker som reises for den, men det finnes midlertid få eksempler på slik praksis.²

Det er store forskjeller mellom kontrollmyndighetene når det gjelder den fullmakten de har til å presisere sikkerhetsbegrepet. Den amerikanske produktsikkerhetskommisjonen (US Consumer Product Safety Commission – CPSC) legger vekt på selv å beholde retten til å definere hva som er et akseptabelt risikonivå. For de tyske kontrollorganene er ikke denne uavhengigheten et mål.

Produktsikkerhet i Tyskland blir i hovedsak oppfattet som et problem for private aktører. Tyskland har en markedsorientert tilnærming til produktsikkerhet. Standardiseringsarbeidet har en sentral plass i fastsettingen av hva som kan oppfattes som et akseptabelt sikkerhetsnivå. De tyske kontrollorganene antar at produktet samsvarer med standard hvis det kan dokumenteres ved hjelp av et sikkerhetsmerke (GS-merke). Det vil normalt si at produktene er konstruert i tråd med normer eller standarder fastsatt av private standardiseringsorganisasjoner. De er ikke bundet av det sikkerhetsnivået den tekniske standarden foreskriver, men standardene oppfattes som en svært viktig hjelp i arbeidet med å definere hva som kan anses som et sikkert produkt. Et liknende forhold finnes i Nederland, hvor kontrollorganet (Keuringsdienst) er «bundet» av KEMAs sertifikater. Den nederlandske lovgivningen viser imidlertid klart til myndighetenes ansvar for produktsikkerheten. I Frankrike har CSC myndighet til å definere hva som er risikabelt, i alle fall innenfor sitt reguleringsområde. De tekniske standardene utarbeidet av AFNOR (det franske standardiseringsorganet) anses bare som et hjelpemiddel i risikovurderingen. CSC har tradisjonelt fastsatt et sikkerhetsnivå som ligger langt over den tekniske standard. Enkelte land har også brukt kostnadsnytteanalyser for å fastsette rimelig sikkerhetsnivå, for eksempel Sverige.³ Sistnevnte er imidlertid unntaket (Brüggermeier og Micklitz 1991, Micklitz 1990, Leeuwen 1990).

Med andre ord, ved bruk av referanse til standard, som for eksempel i Tyskland, samarbeider standardiseringsorganisasjonene og ansvarlige kontrollenheter (for eksempel de tyske Gewerbeaufsichtsämter) om hva som skal forstås som et sikkert produkt. I de øvrige tilfellene definerer de kompetente offentlige enheter i stor grad selv sikkerhetsbegrepet.

² The National Highway Traffic Administration (NHTSA) hadde en uoverensstemmelse med General Motors om forutsigbart misbruk skulle vurderes når en bestemte grad av risiko. Et ansvarlig australsk departement og en produsent av tobakksvarer var uenige om meningen med uttrykket «skade» på den ene siden og «sykdom» på den andre siden (Micklitz 1990).

³ Det svenske konsumentverket benyttet f.eks. slike analyser når de vurderte sikkerheten ved ulike skibindinger, Ringsted 19

En komparativ studie av produktsikkerhetslovgivningen i de økonomisk viktigste medlemslandene i Fellesskapet (Tyskland, Frankrike og Storbritannia) viste en tilnærming i reguleringsmetode i løpet av det siste tiåret (Brüggermeier m.fl. 1991). De fleste land har beveget seg mot den tyske «modellen». Tyskland har spilt en sentral rolle i implementeringen av det såkalte Modell-direktivet, det vil si Lavspenningsdirektivet fra 1973, som igjen var modell for ny metode-direktivene, som nettopp bygger på en arbeidsdeling mellom de besluttede myndigheter og standardiseringsorganisasjonene (se Midtsundstad 1992 og kap. 3.2.2). For Storbritannia⁴ og Frankrike⁵ har en tilpasning til et reguleringsystem for produktsikkerhetslovgivningen som er basert på referanse til standard, ikke vært så opplagt (Brüggermeier m.fl. 1991).

4.1.2 Overvåkning og informasjonsinnhenting

Generelt kan en si at desto bredere informasjonsgrunnlag kontrollorganene har som grunnlag for sine undersøkelser, jo mer profesjonelt håndteres risikoen (Micklitz 1990). De viktigste kildene til informasjon

4 Storbritannia valgte i utgangspunktet en offentlig styring av den britiske produktsikkerhetsloven fra 1961. Denne tilnærmingen ble modifisert noe ved lovendringen i 1978. Men først med Hvitboka i 1984 (The safety of goods) ble tilnærming til tysk lov mer åpenbar, med forslaget om en generell sikkerhetsforpliktelse som defineres med referanse til «sunne moderne sikkerhetsstandarder». Ved endring av den britiske produktsikkerhetsloven i 1987 innførte britene en generell sikkerhetsplikt. Overtredelse av sikkerhetsplikten blir betraktet som en kriminell handling. Den samme definisjonen vurderes i Frankrike. Tilnærmingen til den tyske «modell» er enda tydeligere når vi ser på britenes bestrebelser for å styrke de britiske standardiseringsorganisasjonene og sikre dem formell anerkjennelse hos myndighetene (Brüggermeier m.fl. 1991).

5 I Frankrike har produktsikkerhetsarbeidet tradisjonelt vært nært knyttet til produktansvarslovgivningen. Det primære utgangspunktet for produktansvarsloven er enkeltindividets rett til kompensasjon ved skader og ulykker som følger av usikre og risikofylte produkter. Franskmennene har lagt relativt liten vekt på produktansvarslovens betydning som et indirekte virkemiddel i produktsikkerhetsarbeidet (Brüggermeier & Micklitz 1991). Produktansvarsloven kan indirekte, gjennom f.eks. domstolsavgjørelser, bidra til å definere hva som skal forstås med et sikkert produkt eller en akseptabel risiko.

I Frankrike er tilnærmingen til den tyske «modell» mindre synlig, ettersom standardiseringen alltid har vært sett på som en del av myndighetenes administrative ansvar, og fordi produktstandardisering og beskyttelse av sikkerhetsinteresser blir sett på som to helt separate myndighetsfunksjoner. Videre har den allmenne Forbrukersikkerhetsloven fra 1983 og dens nye virkemidler praktisk talt ikke vært tatt i bruk. Argumentet om at Frankrike også beveger seg mot en lovgivningstilnærming lik modelldirektivet, hviler derfor på antakelsen om at Frankrike, også, i økende grad har lagt vekt på den preventive beskyttelse av sikkerhetsinteressene gjennom økt samarbeid mellom myndighetene og AFNOR (det franske standardiseringsorganet) (Brüggermeier m.fl. 1991).

om produktfare og risikofylte produkter, foruten meldinger fra andre lands kontrollmyndigheter via meldesystem (jf. kap. 2), vil være:

- 1) Meldinger fra produsenter, importører, forhandlere og andre
- 2) Klager fra forbrukere
- 3) Egen markedskontrollaktivitet

Meldinger fra produsenter, importører, forhandlere og andre

Enkelte myndigheter pålegger produsentene å melde fra om farlige produkter. Meldeplikt for produsenter finnes ikke i noen av de EF-landene vi ser på, men i USA, Australia og Norge. I Frankrike har de tradisjonelle kontrollmyndighetene og domstolen plikt til å melde fra til kontrollenhetene, og myndighetene som behandler forbrukerklager må melde fra om «uregelmessigheter» til Forbrukersikkerhetsrådet (CSC). Det samme må den franske domstolen når den er involvert i saker knyttet til for eksempel produktansvarslovgivning. Meldeplikten blir sjelden fulgt opp (Micklitz 1990).

De myndigheter som behandler forbrukerklager og de spesielle kontrollenheter samarbeider også i andre land. Samarbeidets hovedfunksjon er her mer å sørge for informasjonsutveksling mellom ulike administrative nivåer, enn å melde om farlige produkter. I Tyskland er sertifiseringsorgan pålagt å melde fra om farlige produkter. Sertifiseringsorganene må informere Fabrikkinspeksjonene (Gewerbeaufsichtsämter) om alle uregelmessigheter.

Bare et begrenset antall kontrolltiltak iverksettes på bakgrunn av meldinger fra produsent eller ulykkesregistreringssystem. Individuelle forbrukerklager synes å være den viktigste informasjonskilden i nesten alle land (Micklitz 1990).

Forbrukerklager og informasjon til forbruker

Betydningen av individuelle forbrukerklager er godt dokumentert i Frankrike.⁶ Franske myndigheter har opprettet en hot-line for forbrukerklager, som øker tilgjengeligheten til myndighetene. Dette meldesystemet synes å være svært effektivt (Micklitz 1990).

Det sentrale nederlandske kontrollorgan har også opprettet (i januar 1991) en fri informasjonslinje for klager og spørsmål fra forbrukerne. Informasjonslinjen har to formål. Den skal gi råd og informasjon og forbrukerne mulighet til å rapportere om skadelige og mangelfulle produkter, og dermed supplere kontrollorganenes begrensede overvåkningskapasitet.⁷

Det finnes også en rekke andre informasjonskilder, blant annet grupper som utfører varetester, og forsikringsselskap. Deres betydning

⁶ Jf. Commission pour la Sécurité des Consommateurs årlige rapport.

⁷ Jan van Koolij, notat fra Inspectorate for Health Protection i Nederland til FLEP, oktober 1992.

som informasjonskilde er vanskelig å vurdere. Informasjon fra disse kildene når i mange tilfeller heller ikke fram til de kompetente tilsynsmyndighetene.

Tilsynsmyndighetenes egen markedsovervåkningsaktivitet – stikkprøver eller samarbeid

Kontrollorgan vil, selv med stor ressurstilgang og kompetent personell, vanskelig kunne håndheve regelverket fullt ut. De må prioritere mellom ulike oppgaver. Et ulykkesregistreringssystem vil fungere som et hjelpemiddel i prioriteringen. Enkeltlands følsomhet overfor enkeltprodukter eller bestemte brukergrupper er også et utgangspunkt for prioritering. Det svenske konsumentverket er for eksempel opptatt av ski- og skøyteutstyr (Ringstedt 1986). Australia og Sverige er veldig engasjert i risiko forbundet med barns oppvekstvilkår (Ringstedt 1986, Guldvog m.fl. 1992). Nederlandske og britiske kontrolltiltak er i stor grad sentrert rundt risiko knyttet til alle typer elektrisk oppvarmingsutstyr (Falke 1988).

Spørsmålet om prioritering er også knyttet til nødvendigheten av å konsentrere seg om saker som er spesielt alvorlige eller vidtrekkende framfor allerede kjente risikotilfeller. En slik differensiering gjør det mulig å prioritere hvor tiltak først bør iverksettes og hva slags tiltak som vil være egnet overfor den aktuelle risiko. Den amerikanske produktsikkerhetskommisjonen (CPSC) benytter et klassifikasjonssystem som rangerer ulike typer risiko i tre forskjellige kategorier, og hvor tiltak er tilpasset risikotype (Joerges 1988). Australia har også utviklet et liknende klassifikasjonssystem. Det samme har Nederland (Micklitz 1990).

Tilsynsmyndighetenes markedskontrollaktivitet varierer sterkt mellom landene. Nederland og Storbritannia, og dels Finland, gjennomfører hvert år et stort antall foretakskontroller, stikkprøvekontroller av produkter og laboratorieanalyser.

Nederlandske kontrollorgan foretar om lag 300 000 inspeksjoner årlig, og ca 300 000 utvalgte undersøkelser. De fleste av disse kontrollene er knyttet til næringsmiddelkontrollen (BFD 1992, Farquar 1990). Tyske kontrollmyndigheter tar utgangspunktet i prinsippet om «sektiv overvåkning», som i første rekke har rettet seg mot importerte produkter (Falke 1988). Det finske tollvesenet kontrollerer årlig om lag 2200 produktpartier (det vil si 1 prosent av alle importpartier) med forbruksvarer. Av disse overholdt 404 partier ikke kravene i produktsikkerhetsloven og ble nektet importert (BFD 1992, Wallin 1992). En kombinasjon av systematisk markedskontroll, på basis av «notifikasjoner» (fra ulike kilder) eller ut fra kunnskap basert på kontrollørens erfaring, fører som oftest til de beste resultatene (Micklitz 1990).

4.2 De vanligste reaksjonsvirkemidlene og -prosedyrene

Som nevnt i første kapittel skiller en ofte mellom to former for produktkontrollvirkemidler, rene overvåkning kontrollvirkemidler og reaksjonsvirkemidler. Kontrollvirkemidler gir kontrollmyndighetene enkelte fullmakter som skal gjøre det enklere å gjennomføre kontrollen, mens reaksjonsvirkemidlene er tiltak som iverksettes for å begrense skadene som følger av et risikofyllt produkt.

De fleste land vi ser på, har det vi kan kalle de viktigste kontrollvirkemidlene: fri adgang til virksomhetens lokaler, rett til å få skriftlige eller muntlige opplysninger og rett til å ta vareprøver, med videre.

4.2.1 Tilgjengelige reaksjonsvirkemidler

Det er ingen enighet om terminologien knyttet til reaksjonsvirkemidler, men det skiller som oftest mellom standarder, forbud/restriksjoner, beslaglegging og tilbakekalling.

Standarder er en presisering av de lovfastsatte krav som produsenten må overholde hvis de ønsker å markedsføre et produkt. Utarbeidelse av standarder er først og fremst forebyggende. Standarder kan imidlertid ikke redusere risikoen forbundet med produkter som allerede er markedsført. Fastsettelse av standarder er ofte en del av regulerings tiltakene i de fleste land, og formen er nært knyttet til den generelle reguleringsmetoden som er valgt i produktsikkerhetsarbeidet.

Et *forbud* eller en *restriksjon* stopper eller begrenser den videre markedsføring av et produkt. Dens funksjon er begrenset. Den kan blokkere det videre salg av et usikkert produkt, men er ikke noe middel til å håndtere de usikre produktene som allerede sirkulerer på markedet. Rett til å forby eller begrense omsetningen av et usikkert produkt finnes i de fleste av de landene vi ser på. Det er bred enighet om nødvendigheten av å forby videre markedsføring av farlige produkter, men det er ingen enighet om hvordan et slikt virkemiddel skal implementeres. En kan skille mellom: 1) forbud/påbud som omfatter et spesielt produkt eller en kategori av produkter, og 2) et påbud/forbud som realiseres ved at produsenten og/eller forhandlerne bes om å forhindre videre markedsføring. I Storbritannia benyttes begge muligheter. I Tyskland tillates bare pålegg rettet mot produsenter og importører, og under begrensede betingelser også forhandlerne. Utviklingen går mot å omfatte alle som er involvert i produksjons- og markedsføringsprosessen, importøren og de fleste av forhandlerne (Micklitz 1990).

Beslaglegging går et skritt lenger enn forbud. Den videre markedsføring er ikke bare forbudt, men produktene anses å være så farlige at de må fjernes fra markedet av det ansvarlige myndighetsorganet. Rett til å beslaglegge er ikke så utbredt som forbud og andre restriksjoner. Den finnes i den franske, den nederlandske og i den britiske produktsikkerhetsloven av 1987. De tyske kontrollenhetene (Gerwerbeaufsichtsämter) har ikke rett til å beslaglegge et farlig produkt. Den tyske produktsikkerhetsloven gir bare rett til å forby farlige produkter.

Tilbakekalling av farlige produkter er kanskje det ideologisk mest ladede kontrollvirkemidlet. Det er det eneste instrumentet som tillater at en trekker et usikkert produkt fra markedet. Frankrike innførte rett til tilbakekalling i 1983 og Sverige i 1989. I USA og Norge har en også rett til å tilbakekalle produkter. Tilbakekalling som begrep i lovgivningen har imidlertid ingen entydig mening. I britisk og nederlandsk lov har en virkemidler med tilnærmet samme effekt som tilbakekalling. Den britiske loven har siden 1978 gitt rett til å pålegge forhandlerne av farlige produkter å advare kjøpere om produktets risiko. I Nederland har statsråden rett til å publisere advarsler, hvis forhandleren nekter å etterkomme pålegget om å offentliggjøre advarsler. Advarsler til offentligheten blir vurdert å ha tilnærmet samme effekt som tilbakekalling av produkter (Micklitz 1990).

Den tyske produktsikkerhetsloven (Gerätesicherheitsgesetz) inneholder ingen bestemmelser med hensyn til tilbakekalling av produkter som allerede er markedsført. Den tyske produktansvarsloven krever at produsentene skal overvåke sine produkter etter markeds-føringen og om nødvendig advare offentligheten om farer som oppstår. Hvis en produsent ikke tar de nødvendige forholdsregler, vil han være ansvarlig for den skade hans produkter forårsaker (Leeuwen 1990). Den danske Forbrugerstyrelsen og det finske Konsumentverket har heller ikke myndighet til å tilbakekalle produkter (Wallin 1992, LACOTS 1992).

4.2.2 Beslutningsprosedyrer

Produktsikkerhetslovgivning foreskriver i de fleste tilfeller ulike beslutningsprosedyrer avhengig av type produktrisiko forbundet med produktet. En kan skille mellom

- 1) beslutningsprosedyre og tiltak knyttet til «normal» risiko, og
- 2) beslutningsprosedyre og tiltak knyttet til «umiddelbar» fare

Både vedtakskompetanse og virkemidler er som regel forskjellig i prosedyrer knyttet til hastetilfeller og prosedyrer for normale tilfeller. De organ som har myndighet til å iverksette tiltak i normale tilfeller, er ikke nødvendigvis de samme som tar hånd om hastetilfellene. I den franske produktsikkerhetsloven er det for eksempel et slikt skille. Liknende graderinger finnes også i den australske og i den nordamerikanske produktsikkerhetslovgivningen.⁸ Den britiske loven har ikke den samme differensieringen, men skiller mellom normale sikkerhetskrav og

⁸ The Us Consumer Safety Act skiller mellom «urimelig risiko for skade», «umiddelbar fare» og «substansiell produktfare», og the Australian Trade Practicies Act skiller mellom «varer som kan forårsake skade på en person» og «krav i standard som må være rimelig nødvendig for å forhindre eller redusere en risiko», se Micklitz (1990).

hastetilfeller uten å definere hva som menes med et hastetilfelle. Den svenske produktsikkerhetsloven gir Forbrukerombudsmannen rett til å utstede et forbud eller pålegge offentliggjøring av informasjon «i mindre saker». Den tyske Gerätesicherheitsgesetz overlater vanligvis til delstatenes kontrollorgans (Gewerbeaufsichtsämter) skjønn å avgjøre om det skal iverksettes tiltak eller ikke, men pålegger dem å undersøke i saker med akutt fare (Micklitz 1990).

I Frankrike er det stor forskjell mellom de administrative prosedyrer som er knyttet til risikofylte produkter allmennt og prosedyrer i såkalte hastetilfeller. Det er fremdeles en ganske omstendelig prosess å få fjernet usikre produkter fra markedet, blant annet fordi en ønsker å unngå unødig skade på de firma som måtte være involvert. I normale tilfeller, er det Forbrukersikkerhetsrådet (Commission de la Sécurité des Consommateurs - CSC) som i første omgang tar hånd om saken. De henvender seg til eksperter for nærmere vurdering av produktet, samtidig som de involverte firma blir konsultert, slik at de evt. kan endre produktet. Deretter sender CSC et rådgivende forslag til departementet. Det endelige vedtaket krever i de fleste saker enighet mellom flere statsråder. Ved hastetilfeller må det foreligge en faktisk risikosituasjon. I slike tilfeller iverksettes tiltak direkte av statsråden uten å involvere CSC (Brüggermeier & Micklitz 1991). Den svenske produktsikkerhetsloven overlater mindre saker til Konsumentombudsmannen. I hastetilfeller blir saken avgjort av Markedsdomstolen. I Storbritannia skiller en ikke mellom ulike prosedyrer. Det er The Secretary of State som er ansvarlig for begge prosedyrene (Micklitz 1990).

Forskjeller i prosedyre henger sammen med ulike reguleringsvirke-midler. Virkemidler i hastetilfeller er ofte av foreløpig karakter, inntil det er fattet vedtak i henhold til den normale prosedyren. Dette ser vi spesielt i Frankrike, hvor det er stor forskjell i tilgjengelige virkemidler avhengig av prosedyre. I andre land reserveres også vidtgående virkemidler til hastetilfeller (Micklitz 1990). Storbritannia endret på slutten av 1980-tallet sin produktsikkerhetslov ved å gi kontrollinspektørene (trading officers) rett til å utstede suspensjoner. Bakgrunnen for utvidelsen av inspektørenes fullmakter har vært mangelen på fleksible og umiddelbare virkemidler (Brüggemeier, i CH. Joerges m.fl 1988). Nederland tillater bare at varer beslaglegges hvis henvendelsen har kommet på initiativ fra kontrollorganet (Keuringsdienst van Waren).

Myndighet og tilgjengelige virkemidler varierer i prosedyrer knyttet til normale tilfeller og hastetilfeller. Det er imidlertid et underliggende felles prinsipp. Institusjonelt uavhengige kontrollenheter har som regel et begrenset sett av virkemidler. Desto større inngripen det er i markedet, jo større er også de prosedyremessige kravene. Vedtakskompetansen blir delegert bort fra de uavhengige institusjonene til enten domstolene (som for eksempel i Sverige og USA) eller til den ansvarlige statsråd (som for eksempel i Frankrike). Det mest slående og konsekvente eksemplet finner en trolig i Australia, hvor markedskontrollen i prinsippet ligger i hendene på produsenten selv. Offentlige kontrollenheter kommer bare inn i bildet hvis produsentene ikke iverksetter tilstrekkelige tiltak. Et

liknende system finner en i Nederland, hvor det offentlige kontrollorgan (Keuringdienst van Waren) ofte refererer i sine rapporter at produsenten ikke var villig til å samarbeide, et forhold som synes å være en betingelse for eventuelle videre tiltak.

Det finske sosial- og helsevårdsministeriet har den formelle myndighet til å avgjøre hva som må anses som helsefarlige forbruksvarer i det enkelte tilfellet. De blir imidlertid sjelden kontaktet, da helsefaren enten er åpenbar eller saksbehandlingstiden anses som for lang. Det er i utgangspunktet bare Konsumentverket og tollmyndighetene som har myndighet til å forby en forbruksvare med hjemmel i produktsikkerhetsloven eller kreve at varene ødelegges. For enkelte bestemmelser som er hjemlet i loven kan også de regionale og lokale tilsyn forby en farlig vare. Konsumentverket har i løpet av de to siste årene bare nedlagt to forbud, og samlet sett er det bare nedlagt fjorten forbud i løpet av de seks årene loven har eksistert. Forbud kombineres ofte med bot, som kan gis av produktsikkerhetsmyndighetene på alle nivåer (Wallin 1992).

Hvis en tysk inspektør oppdager produkter som ikke samsvarer med kravene, er det vanlig at han først anmoder detaljisten om å stoppe salget av varer. Hvis denne nekter, har inspektøren adgang til å forby eller tilbakekalle produktet. Inspektørene har ingen myndighet til å gripe inn overfor mistenkelige varer som bærer GS-merket (det tyske sikkerhetsmerket). Dette merket skal sikre samsvar med relevante reguleringer m.v. En inspektør kan bare protestere mot omsetning av varen hvis han har mistanke om at den medfører fare for liv.

I land hvor det er lovfestet rett til tilbakekalling av produkter, som i USA, Australia og i Sverige, er tilbakekalling bundet til en bestemt grad av fare, definert som «substansiell produktfare», «forhindre eller redusere risiko og skade» eller «risiko for personskaade». Før tiltak kan iverksettes, er de administrative enhetene ofte forpliktet til å initiere en «administrativ høring». En høringsprosedyre er obligatorisk i de fleste land, selv om det er forskjeller med hensyn til hvem som kan delta. Involverte tilbydere og produsenter vil i de fleste tilfeller bli hørt, det samme gjelder deres organisasjoner. Bare i USA og i Frankrike er forbrukerne og forbrukerorganisasjonene representert.

4.2.3 Praksis

Uformell konfliktløsning

Usikkerhet omkring hva som kan forstås som et sikkert produkt og hva som er en akseptabel risiko, gjør det i mange sammenhenger gunstig for myndighetene å samarbeide med næringslivet. Kontrollmyndighetenes vurderinger er skjønsmessige, og løsningene vil derfor alltid være diskutabile. Ved feilvurderinger kan det også reises erstatningssak mot myndighetene. Samarbeidslinjen har også sammenheng med næringslivets ønske om å forhandle med kontrollmyndighetene. Produsenter kan føle at det er vågalt å ta del i en formell administrativ prosedyre, som er

åpen for offentligheten og dermed kan skade deres rennommé. Produsenten kan også ha et ønske om å unngå produktansvarsanklager ved å iverksette egnede virkemidler i god tid. Et slikt motiv synes i en viss utstrekning å være til stede i Frankrike, Storbritannia og Tyskland. En slik samarbeidstilnærming samsvarer ofte også godt med hvordan de ansatte i kontrollorganene forstår sin rolle. De ønsker ofte å bruke sin ekspertise til å nå fram til en best mulig løsning, nærmest i en veiledende/rådgivende rolle overfor produsenten. Kontrollorganene kan imidlertid endre sin rolle, til regulator, hvis produsenten nekter å iverksette de nødvendige tiltak (Micklitz 1990).

Uformell konfliktløsning er den viktigste løsningsmekanismen. Formelle tiltak fra tilsynsmyndighetenes side fungerer ofte som den siste mulige utvei. Hyppig bruk av uformelle regulerings tiltak kan også være noe av forklaringen på at det er så få formelle regulerings tiltak som rapporteres fra de ulike land. Det er ingen statistikk tilgjengelig som viser forholdet mellom uformelle konfliktløsninger og formelle administrative tiltak. Enkelte har hevdet at den står for mer enn 90 prosent av all administrativt initierte kontrolltiltak (blant annet Micklitz 1990).

Forhandlingsresultatet påvirkes av tilgjengelige reguleringsvirkemidler. Fleksible løsninger er vanskelig å tenke seg i land hvor en ikke har rett til å tilbakekalle produkter. De formelle regulerings tiltaks funksjon i Sverige er for eksempel å sikre at de uformelle avtalene iverksettes. I praksis blir de lovfestede virkemidlene bare tatt i bruk for å tvinge produsenten til å iverksette «frivillige» korrigerende tiltak. Et fleksibelt regelverk med flere reguleringsvirkemidler, så vel som evnen til å ta dem i bruk, er en forutsetning for at reguleringsvirkemidlene skal fungere som tvangsmidler. En trussels troverdighet forutsetter at virkemidlene faktisk tas i bruk med jevne mellomrom.

Uformell konfliktløsning er også mer fleksibelt enn lovfestede løsningsmønstre. Eksempler på tilbakekalling av produkter finnes derfor i alle landene, uavhengig av om det bare er USA, Australia og Sverige som har lovfestet rett til å tilbakekalle produkter i produkt-sikkerhetsloven.

Det finnes få data som sier noe om hvordan forhandlingsprosessene forløper. Foretakets økonomiske makt og størrelse er trolig avgjørende for utfallet. Det er enklere å si noe om resultatene av konfliktløsningen, spesielt i land hvor de tiltak som bør iverksettes er bundet til et fareklassifiseringssystem, som i USA og Australia. I USA opererer en med såkalte korrigerende handlingsplaner eller, om nødvendig, avtalte pålegg (Joerges 1988). I Australia har en utarbeidet retningslinjer for tilbakekalling av produkter som er tilgjengelige for produsentene (Micklitz 1990). I Storbritannia, Tyskland og Nederland mangler en fremdeles en formalisert og profesjonell styring av tilbakekallinger. Dette kan blant annet forklare at de mislykkes med å få iverksatt tilbakekalling, for eksempel av elektriske laken i Nederland (Snijder 1989) og av usikre kontorstoler i Tyskland (Falke 1988).

Nye standarder og sikkerhetskrav

Standardisering er i utgangspunktet ikke noe markedsreguleringsvirkemiddel, men utarbeidelse av nye tekniske standarder eller nye sikkerhetsregler, som definerer bestemte produktkrav, kan fungere som et virkemiddel for markedskontrollmyndighetene. Nye standarder brukes både til å reagere på risikosituasjoner (forberede egnede markedskontrollvirkemidler) og formulere framtidige krav til produksjon og markedsføring av produkter. Denne valgmuligheten foreligger i alle land, men utviklingen går i helt motsatt retning. Private standardiseringsorganisasjoner blir stadig mer involvert i utarbeidelsen av nye sikkerhetsstandarder. Dette skiftet i myndighet reduserer dermed standardiseringens betydning som et markedskontrollvirkemiddel (se blant annet Tørres 1992).

Samsvarsvurdering

Vurdering av samsvar forutsetter at det finnes obligatoriske standarder som produsenten må følge og egne kontrollorgan som sikrer at standardene etterleves. Betydningen av kontroll av samsvar er vanskelig å vurdere.

Søksmål knyttet til overtredelse av obligatoriske standarder behandles forsiktig. Alle saker blir ikke forfulgt. Bare produsenter som ikke etterkommer pålegg blir straffet. Skjødesløshet fra produsents/forhandlers side er ofte et krav, selv i tilfeller hvor det ikke er formelt nødvendig (for eksempel i Storbritannia). Det viktigste virkemidlet for å sikre samsvar er imidlertid ikke strafferettslig forfølgelse, men pålegg. Britiske og svenske kontrollmyndigheter har rett til å følge opp åpenbare overtredelser av sikkerhetsstandardene eller markedskontrolltiltak gjennom pålegg. Gjennom pålegget trues produsent/forhandlere med strafferettslig forfølgelse, men påleggene innebærer ikke i seg selv straff eller bøter (Micklitz 1990).

4.3 Sammenhengen mellom lovgivningsbasis, organisering og håndhevelse

I de fleste av landene vi ser på, finnes det i dag lover som omfatter generell produktsikkerhet. Lovene har ulik forankring og omfang. I tillegg finnes det i de fleste landene også en rekke spesiallover, som regulerer sikkerheten ved varer og tjenester innenfor mer begrensede områder, for eksempel næringsmidler, legemidler og elektrisk utstyr.

Historisk sett har regulering av produktsikkerhet hatt svært ulik lovgivningsbasis i de ulike landene.

I Tyskland og delvis i Storbritannia har produktsikkerhetsbestemmelsene vært integrert i lovgivningen som regulerte *yrkesmessig helse og sikkerhet*. Den tyske lov om teknisk utstyr (Gerätesicherheitsgesetz - Appliances Safety Act (GSG)) dekker farlig og usikkert utstyr. Loven dekket opprinnelig industrisikkerhet (eller sikkerhet for yrkesmessige

brukere), men er utvidet slik at den nå også omfatter utstyr som er tiltenkt bruk i hjem og fritid. Loven definerer bare myndighetenes målsettinger og inneholder ingen konkrete sikkerhetskrav. Loven dekker bare de fysiske mekaniske/egenskapene med teknisk utstyr. Loven tar i utgangspunktet bare hensyn til sikkerhet ved riktig bruk (proper use).⁹ GSG blir betraktet både som modell for lavspennings-direktivet og den nye metode for teknisk harmonisering og standarder (Bobrowski 1990, Brüggermeier m.fl. 1991).

Storbritannia fikk sin første generelle produksikkerhetslov vedtatt i 1961. Loven ga myndighetene rett til å regulere alle forbruksvarer. Svakheten var implementeringen. Det ble ikke bygd opp noe eget administrativt apparat til å håndheve loven. Den nye loven av 1987 regulerer generelle sikkerhetskrav og prissetting og inneholder for øvrig kravene i EFs produktansvarsdirektiv. Den britiske loven setter generelle, og ikke detaljerte, sikkerhetskrav til forbruksvarer og refererer til tekniske standarder for å oppfylle kravene i lovgivningen (Brüggermeier & Micklitz 1991, LACOTS 1992).

I Nederland har produksikkerhetsbestemmelsene vært en del av næringsmiddelovngivningen. Dette har også delvis vært tilfelle i Tyskland.¹⁰ Nederland har hatt en rammelov for regulering av varer siden 1935. Loven var i utgangspunktet rettet mot helse- og sikkerhet ved matvarer, selv om loven også etter hvert regulerte produkter som kosmetikk, leketøy m.v. Produktsikkerhetsloven fra 1988 (Warenwet), som integrerer den «gamle» loven, stiller generelle sikkerhetskrav til alle varer (Farquar 1990, LACOTS 1992).

I andre land har en betraktet markedsføringen av usikre produkter som urettferdig markedsføringspraksis og lagt produksikkerhetsbestemmelsene under markedsføringsloven. Dette gjelder blant annet i Australia, Danmark og dels Frankrike og Sverige. Danmark er det eneste av landene vi har sett på som ikke har noen altomfattende produksikkerhetslov. Til nå har EF-direktiv knyttet til forbruksvarer som ikke reguleres av egne særlover, blitt implementert gjennom endringer og tilføyelser av det eksisterende regelverket. Leketøysdirektivet og direktivet om produktimitasjoner ble for eksempel implementert ved å endre den danske markedsføringsloven av 1987 (LACOTS 1992, BFD 1992).

Andre land har definert produksikkerhet som et selvstendig politikkområde og vedtatt egne produksikkerhetslover. En slik tilnærming samsvarer med lovgivningen i USA, som delvis er kopiert i Frankrike, Sverige og Finland. Sverige fikk sin lov i 1989 og Finland i 1987. Den svenske loven omfatter sikkerhet ved varer og tjenester. Det

⁹ DIN-standardene (DIN 820, del 12) inkluderer imidlertid forutsigbart misbruk. DIN 820 har stor betydning fordi den har bindende effekt for alle spesialiserte standardiseringskomiteer i DIN (Brüggermeier m.fl. 1991).

¹⁰ Når det gjelder leketøy dekkes derfor de kjemiske egenskapene av Lov om matvarer og forbruksvarer og de mekaniske egenskapene av GSG (Brüggermeier m.fl. 1991).

utredes også om loven på sikt skal utvides til å omfatte offentlig varer og offentlig tjenesteyting. Den finske loven omfatter produksjon, import og salg av forbruksvarer. Den utvides i 1993 til også å omfatte forbrukertjenester og varer til bruk i storhusholdninger (BFD 1992, Wallin 1992, Brüggermeier & Micklitz 1991, LACOTS 1992)).

Lovgivningsbasis, eller faglig plasserings betydning for håndhevelsen

Organiseringen og den faglige plasseringen av produktsikkerhetsarbeidet henger ofte sammen med lovgivningsbasis.

I Tyskland (Gewerbeaufsichtsämter) og i Nederland (Keuringsdienst van waren) foretas markedskontrollen enten av organ som kontrollerer arbeidsforhold eller næringsmidler. Dette er også tilfelle i Storbritannia (trading standard officers), og dels i Sverige når det gjelder de lokale konsumentveilederne, og i Frankrike (Direction de la Consommation et de la Repression des Fraudes - DCRF). I disse tilfellene er produktsikkerhet bare en av flere aktiviteter, og bare et fåtall av alle inspektørene bruker sin tid på å kontrollere produktsikkerhet. En undersøkelse fra 1979 viste for eksempel at de tyske fabrikkinspeksjonene bare brukte om lag 2,2 prosent av sin arbeidstid på å håndheve produktsikkerhetsbestemmelsene (GSG). De nederlandske regionale kontrollorganene utfører også en mengde inspeksjoner hvert år, der de fleste er knyttet til kontroll med næringsmidler og ikke forbruksvarer (Kooij 1992).

I andre land blir markedskontrollen utført av institusjoner som har ansvaret for å implementere en hel rekke forbrukerbeskyttelseslover. Dette er for eksempel tilfelle for det svenske Konsumentverket og den danske Forbrugerstyrelsen. I enkelte land utføres deler av produktsikkerhetsarbeidet av institusjoner som er utrustet med spesialkompetanse til å håndheve produktsikkerhetslovgivningen, som for eksempel den franske Commission de la Sécurité des Consommateurs og det nederlandske Consumer Safety Institute. Disse er bare supplerende institusjoner.

Produktsikkerhetsarbeidet hevdes å ha bedre vilkår i land hvor regulering av usikre produkter inngår som en del av markedsføringslovgivningen, enn i land hvor produktsikkerhetslovgivningen inngår som en del av den generelle arbeidssikkerhetslovgivningen. I det sistnevnte tilfellet blir produktsikkerhetsbestemmelsene ofte sekundære. Det beste vilkår for videre utvikling av produktsikkerhet er ifølge Micklitz (1990) å etablere en egen produktsikkerhetslovgivning, selv om den nødvendige administrasjon mangler (Micklitz 1990).

4.4 Organisering på ulike forvaltningsnivå og arbeidsdelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene

Offentlig produktkontroll i Tyskland tar, i likhet med andre politikk-områder, utgangspunkt i det særegne delstatsystemet.¹¹ Fabrikkinspeksjonene i den enkelte delstat, under Departementet for Arbeidsbeskyttelse og sosiale spørsmål i delstaten, har hovedansvaret for forbrukersikkerheten, og helse og sikkerhet på arbeidsplassen.¹² Det finnes flere fabrikkinspeksjonskontor innen hver delstat. Det eksisterer også et system for utveksling av informasjon ved hjelp av elektronisk post mellom kontrollenhetene i delstatene (LACOTS 1992).

Fabrikkinspeksjonene er inndelt i to distriktsavdelinger. En avdeling som arbeider med beskyttelse på arbeidsplassen og en som i hovedsak arbeider med forurensningsspørsmål (luft og støy). Avdelingen for arbeidsbeskyttelse er ansvarlig for sikkerheten ved teknisk utstyr og installasjoner. Dette inkluderer også sikkerhet ved maskiner, transport og bruk av farlige stoffer, generell sikkerhet ved heiser, trykkjeler og forbruksgoder. De har også myndighet til å inspisere varer, slik som elektrisk utstyr, hos detaljist. Fabrikkinspeksjonene har også ansvar for sikkerheten forbundet med transport av farlige varer. De arbeidsoppgaver som er tillagt de lokale fabrikkinspeksjonene, varierer noe fra delstat til delstat. Inspektørene har ansvaret for rutinemessige undersøkelser av kjøretøy for å se om de tilfredsstiller krav til merking, dokumentasjon m.v. og har et system tilsvarende det britiske. Disse seksjonene vil også ha kontakt med TUV (Technischer Überwachungs – Verein)¹³ i forbindelse med installasjoner og utstyr og kan kreve at en eier av teknisk utstyr må få dette prøvet og godkjent av TUV (Bobrowski 1992, LACOTS 1992).

Enkelte former for typekontroll er delegert til private prøvingsorgan av de føderale myndigheter (for eksempel TUV Rhineland). Hvis produktet samsvarer med de relevante sikkerhetskrav, kan det GS-merkes (Geprüfte Sicherheit), som viser at produktet er sikkerhets-

11 Hver delstat har sin egen regjering (Landtage) som er ansvarlig for å administrere de føderale lovene.

12 I tillegg til Fabrikkinspeksjonene finnes såkalte offentlige kontor for sikkerhet (Ordnungsämter) og kooperative foreninger for arbeidstakere (Berufsgenossenschaft). De førstnevnte er lokale myndigheter, som blant flere oppgaver også har rett til å beslaglegge produkter hos detaljist, hvis det anses som en alvorlig og umiddelbar trussel mot offentlig sikkerhet. Dette er en fullmakt som er basert på regionale politiske lover. Det er dermed en rett som ikke tilligger Fabrikkinspeksjonene. I tillegg finnes lovbestemte ulykkesforsikringsselskaper, for ulykker på arbeidsplassen. Med utgangspunkt i den tyske riksforordningen må alle forretningsdrivende ha en forsikring for alle sine ansatte. Forsikringsselskapene har sine egne tekniske inspektører (Technische Aufsichtsbeamte), som foretar regelmessige inspeksjoner i foretak, på arbeidsplasser, bedrifter med videre. Forsikringsselskapene har og rett til å iverksette forebyggende tiltak for å forhindre skader og ulykker på arbeidsplassen, men bare for sine egne forsikringsmedlemmer (Bobrowski 1992).

13 TUV er et uavhengig prøvingsorgan autorisert til å prøve produkter på vegne av produsentene.

testet.¹⁴ De enkelte delstater kan innføre sikkerhetsreguleringer på enkeltområder. Er reguleringen vedtatt på delstatsnivå, vil arbeidet TUV utfører, bli kontrollert av de lokale Fabrikkinspeksjonene¹⁵ (LACOTS 1992).

I Storbritannia har markedskontrollen av forbruksvarer en lang tradisjon. Det sentrale statlige kontrollorgan er Institute of Trading Standards Administration (ITSA). Hovedansvaret for kontroll med forbrukersikkerhet ligger hos ca. 130 uavhengige lokale kontor. De lokale kontrollorganene finansieres dels gjennom statlige, dels kommunale, bevilgninger. Størrelsen på de kommunale bevilgningene varierer relativt mye fra kontor til kontor og dermed også ressurstilgang og virksomhetsomfang (Lindkvist 1992). Koordineringen mellom de lokale myndigheter foretas av the Local Co-ordinating Body of Trading Standards (LACOTS). TSA har også etablert ett datasystem (TS Link) som formidler kontakt med alle de lokale kontorene. Dette systemet gjør det mulig å få rask og omfattende utveksling av erfaringene fra markedskontrollen. Lokale og sentrale kontrollorgan kan også gjennom elektronisk post raskt videreformidle advarsler om farlige produkter, testresultat, forbrukerklager o.l., som registreres i databasen HAZPROD (BFD 1992).

Hver av de lokale kontrollavdelinger har en egen forbrukersikkerhetsavdeling. Avdelingen skal sørge for kontroll og rådgivning og administrerer en hel rekke lover som regulerer produkt- og miljø-sikkerhet, metrologi¹⁶, rettferdige konkurranseforhold, matvarer og forbrukerbeskyttelse mer generelt. De lokale kontrollavdelingene har også ansvaret for å håndheve sikkerhetslovgivning knyttet til fyrverkeri, giftstoffer og oljelagre (LACOTS 1992).

De lokale kontrollorganene har myndighet til å foreta testkjøp og innhente informasjon, men begrenset myndighet til å gjennomføre lokaler. Kontrollorganene kan forby produkter som de tror bryter sikkerhetslovgivningen, eventuelt henvende seg til domstol for å få rett til å beslaglegge eller ødelegge produktet.

«The home authority principle» står sentralt i det britiske kontrollsystemet. Prinsippet innebærer at de kontrollmyndighetene som har kontrollansvaret på produsentens eller selgerens hjemsted, har plikt til å

14 TUV har også ansvar for håndhevelse og overvåkning i forhold til en rekke forbruksvarer. TUV har autorisasjon til å foreta lovfestede sikkerhetssjekker, som f.eks. undersøkelse av offentlige sportsanlegg, teatre osv. Det kan også være snakk om sikkerhetssjekker av byblokker, sykehus osv.

15 De lokale inspektører har myndighet til å undersøke dokumenter og sertifikater, samt myndighet til å forby fortsatt bruk av produkter inntil TUV har foretatt kontroll. De gjennomfører ikke detaljerte undersøkelser for å teste samsvar, da slik kontroll anses som TUVs ansvar. Hvis det ved en testing av en installasjon oppdages at den kan medføre fare for liv, må TUV-inspektøren informere de rette myndigheter. De har også myndighet til å pålegge utbedringer innen en nærmere fastsatt frist (LACOTS 1992).

16 Læren om mål-, vekt- og myntsystemene.

assistere den myndigheten som oppdager et farlig produkt. Assistansen kan blant annet være informasjon, kontakt med ansvarlig produsent eller selger.

Frankrike dannet på bakgrunn av produktloven fra 1983 et eget uavhengig Forbrukersikkerhetsråd (Commission de la Securite des Consommateurs - CSC) med ansvaret for forbrukersikkerhet. Rådet har plikt til å samle inn statistikk om hjemmeulykker og sikkerhet ved forbruksvarer og har fått myndighet til å kreve slik informasjon fra alle offentlige myndigheter. CSC fungerer også som et kunnskapssenter og gir råd om generelle forbrukersikkerhetsspørsmål og forslag til enten nasjonal lovgivning eller EF-lovgivning (LACOTS 1992).

Ansvaret for kontroll og tilsyn etter produktsikkerhetsloven ligger hos et direktorat (Direction General de la Concurrence de la Consommation et la Repression de Fraudes eller DGCCRF), under Økonomi- og Finansdepartementet (Ministere de l'Economiques et de le Budget). DGCCRF har regionale kontor i hvert av landets 95 kretser.

I Nederland er ansvaret for håndhevelsen av generell produktsikkerhet tillagt et sentralt kontrollorgan (Hoofd Inspectie Gezondheidsbescherming/-Rijkskeuringdienst van Waren - RkvW) under velferd-, helse- og kulturdepartementet. Det sentrale organ har en tosidig rolle, håndhevelse og rådgivning. De fastsetter mål og prioriteringer for de regionale kontorene, og koordinerer deres arbeid. Det sentrale kontrollorgan støtter også regjeringen ved utformingen av forbrukersikkerhetspolitikken, framskaffer statistikk og representerer kontrollsidens synspunkter. Det er opprettet en egen avdeling innen det sentrale kontrollorgan for å ivareta håndhevelsen av det generelle sikkerhetskrav som ligger i produktloven av 1988 (Warenwet). Avdelingen er foreløpig liten og reflekterer det faktum at en skikkelig håndhevelse ennå ikke er utviklet på dette området. Kontrollorganene har tidligere konsentrert seg om matvarekontroll og må derfor rekruttere nye fagfolk for å kunne håndheve den nye loven (1988). Avdelingen er tilknyttet Storbritannias «TS link» datainformasjonssystem som inkluderer HAZPROD (the hazardous products database) (LACOTS 1992, Farquar 1990).

Det sentrale kontrollorganet i Nederland opererer gjennom tretten regionalkontor som hver har ansvaret for sitt spesielle område på nasjonalt nivå. Samtlige av de regionale kontorene utfører visse basisfunksjoner innenfor sine geografiske områder. I tillegg må hvert kontor bygge opp spesialkompetanse på ett eller flere områder.¹⁷ Alle kontorene er organisert på samme måte. Tjenesten er svært velutstyrt og velorganisert. De har en «felttjeneste» som tar vareprøver og foretar inspeksjoner, og kjemiske og mikro-biologiske laboratorier som foretar analyser av prøvene. Denne strukturen er supplert med en avdeling, som spesielt tar seg av produktsikkerhet og bestemmelsene ifølge den nye produktloven. Som i Storbritannia, har kontrollorganene ansvar for å kontrollere spesielle varer i henhold til spesifiserte reguleringer (foreta

¹⁷ Haag for verktøy, leketøy og husholdningsartikler, Alkmaar for tekstiler og redningsvester og Herogenbosch for fritids- og sportsartikler og lekeplassutstyr.

samsvarsvurdering), ved siden av å føre kontroll ifølge de generelle sikkerhetskravene (Farquar 1990). De lokale tilsynene foretar om lag 300 000 inspeksjoner årlig og ca 300 000 utvalgte undersøkelser. Videre utvikler og utprøver tilsynene nye testmetoder og driver forskning og utredning for offentlige organ. I tillegg behandler de forbrukerklager og gir forbrukerinformasjon gjennom eget tidsskrift og et nyhetsbrev. Den offentlige kontrollen har til sammen ca. 900 stillinger til disposisjon og et årsbudsjett på ca. 285 mill kroner (BFD 1992).

En annen viktig institusjon i produktsikkerhetsarbeidet er Institutt for forbrukersikkerhet (The Consumer Safety Institute). Instituttet er en nederlandsk halv-offentlig organisasjon opprettet av Departementet for folkehelse. Selv om det ikke er et håndhevelsesorgan, mottar instituttet forbrukerklager og forsker på sikkerhetsspørsmål. Alle klagene blir oversendt sentrale kontrollorgan for nærmere behandling. Instituttet spiller også en vesentlig rolle ved innsamling av ulykkesstatistikk.

Danmark har ingen allmenn markedsovervåknings- eller kontrollorganisasjon på produktsikkerhetsområdet. Kontrollen med for eksempel leketøysområdet er delt mellom flere ministerier: Forbrugerstyrelsen under Industriministeriet har det koordinerende ansvaret og ansvaret for mekaniske/fysiske egenskaper, mens Miljøministeriet kontrollerer kjemiske egenskaper og Boligministeriet har ansvaret for de elektriske egenskapene.

Forbrugerstyrelsen er det sentrale organet for produktsikkerhet. Den ble opprettet i 1988 etter en reorganisering av Industridepartementet, hvor tre ulike forbrukerrelaterte myndighetsorgan, Statens Husholdningsråd, Forbrugerklagenævnen og Forbrugerombudsmanden, ble slått sammen. Sammenslåingen førte til en reduksjon av antall ansatte. Per idag har Forbrugerstyrelsen 95 årsverk, hvorav om lag to årsverk til produktsikkerhetsarbeid.¹⁸

EFs meldesystem (The Rapid Information Exchange System) regnes som den viktigste kilden til informasjon om farlige varer, da det i liten grad drives aktiv markeds kontroll ved bruk av for eksempel stikkprøver, med unntak for leketøy. Det eksisterer per i dag heller ikke noe offentlig markeds kontrollapparat som kan utføre slik kontroll. Tilsynsmyndighetene mangler også det nettverk av offentlige forbrukerkontor, som kan formidle informasjon mellom forbruker og tilsynsmyndighetene. Det eksisterer enkelte private forbrukerkontor, men disse spiller en uvesentlig rolle.

Leketøysdirektivet pålegger myndighetene i de ulike EF land å føre en viss markeds kontroll. I Markedsføringsloven heter det derfor at:

«De ansvarlige ministre kan henlegge kontrolloppgavene etter denne bekjentgjørelse til styrelser, andre statlige institusjoner eller kommunale myndigheter og institusjoner eller private foretagender.»

¹⁸ Informasjon fra Forbrugerstyrelsen, 6.11.1991.

Statsråden gis med andre ord adgang til å utpeke et privat foretak som markedskontrollør om han/hun finner det formålstjenlig. Markedskontrolloppgavene ligger i dag hos Danmarks Elektriske Materielkontroll (DEMKO). DEMKO er ikke et myndighetsorgan, men et offentlig selskap som arbeider etter forretningsmessige prinsipper. DEMKO har til nå bare arbeidet på det elektriske området, men vil heretter også kontrollere ulike typer av leketøy. Plassering av markedskontrollen hos DEMKO begrunnes blant annet med at DEMKO hadde både erfaring og det praktiske apparatet for å drive stikkprøvekontroll, testing m.v.

I Finland er det handels- og industridepartementet som har det overordnede ansvaret for håndhevelse av produktsikkerhetsloven, mens det direkte kontrollansvar fordeles mellom Direktoratet for sosial- og helse spørsmål, Konsumentverket og tolletat.¹⁹ Innen Konsumentverket hører forhold knyttet til produktkontroll inn under Enhet for produktsikkerhet. Det er også bygd opp et regionalt og kommunalt apparat, henholdsvis Länsstyrelsen og de lokale helse rådene (som har egen kontrollseksjon innenfor helseadministrasjonen).

Konsumentverket har ansvaret for den overordnede planlegging av kontrollarbeidet, opplæring av distriktsrepresentanter og lokale myndigheter med sikte på å få en mest mulig enhetlig kontroll, formidling av informasjon og veiledning til forbrukerne for å fremme produktsikkerhet generelt. Konsumentverket arbeider også med å bygge opp en database med opplysninger om alle forbud, notifikasjoner m.v. Konsumentverket deltar også mer aktivt i kontrollarbeidet ved å kontrollere antatt eller faktisk farlige produkter som meldes av forbrukerne.

De fylkeskommunale Länsstyrelsene overvåker og rettleider produktkontrollarbeidet i Länene gjennom ulike instruksjons- og informasjonsskriv, seminarer m.v. De har også en koordinerende funksjon mellom lokalt og nasjonalt nivå. Produktkontroll på lokalt nivå utføres i de fleste tilfeller av de kommunale Helse rådene (helsovårdsnämnden), hvor det konkrete overvåknings- og kontrollansvaret inngår som deloppgaver for ca. 500 lokale helseinspektører. De lokale myndigheters kontroll omfatter generell markeds overvåkning i henhold til regelverket og kontroll med at tiltak iverksatt i henhold til loven etterkommes. Den lokale kontroll er minimal, noe som i første rekke skyldes manglende ressurser. Det finnes variasjoner mellom de ulike lokale myndigheter, blant annet avhengig av størrelsen og sammensetningen av handels- og næringsvirksomheten i kommunene (Wallin 1992).

I Sverige er håndhevelsen av produktsikkerhetsbestemmelsene delt mellom Konsumentverket og de lokale konsumentveilederne. De kommunale veilederne kontrollerer, på oppfordring fra Konsumentverket, at bestemte produkter finnes i lokale forretninger. De kommunalt ansatte konsumentveilederne er også viktige formidlere av informasjon

¹⁹ Tilsynet med forbruksvarer finansieres over statsbudsjettet (5,4 mill FIM i 1991).

til og fra konsumentene, og Konsumentverket gjennom-fører kontinuerlige kurs for de kommunale veiledere om informasjons- og produktsikkerhetsoppgavene (BFD 1992, Lindkvist 1992).

Det er store forskjeller i utbyggingen av det lokale kontrollapparatet i Norden. I Finland finnes det kontrollmyndigheter både på regionalt og lokalt nivå, mens Sverige har kommunale konsumentveiledere. I Norge fungerer de regionale forbrukerkontorene som et bindeledd mellom forbrukere og tilsynsmyndighetene. De formidler informasjon om farlige produkter til blant annet Barne- og familiedepartementet. Forbrukerkontorene har ikke noe kontrollansvar i forhold til produkt-kontrolloven. I Danmark eksisterer det ikke et lokalt kontrollapparat, og regionale private forbrukerkontorene har minimal betydning.

Forbrukerombudet har en noe forskjellig rolle i de nordiske landene. I både Danmark og Sverige spiller forbrukerombudet en viktig rolle i arbeidet med produktsikkerhet, mest i Sverige hvor forbrukerombudet og Konsumentverket utøver den viktigste rollen. I Norge er forbrukerombudet mest opptatt av reklameaspektene, men virker samtidig også som en «vakthund» mot urimelig markedsføring av nye, potensielt farlige produkter. En liknende rolle har også forbrukerombudet i Danmark.

4.5 Markedskontrollens effektivitet

Det er vanskelig å si noe konkret om hvilket kontrollsystem som er mest effektiv. En kunne for eksempel sammenlikne forekomsten av produktrelaterte skader og ulykker i de ulike landene, men ulykker og skader registreres ikke på samme måte i alle landene. Dagens statistikk er også i liten grad sammenliknbar. Kulturforskjeller gir seg utslag i for eksempel ulikt forbruksmønster, ulik bruk av produkter og ulik risikoadferd, og dermed variasjon og hyppighet av skader og ulykker knyttet til ulike produkter. På grunn av klima er for eksempel Norge og Sverige mer opptatt av sikkerheten ved vintersportsutstyr enn andre europeiske land. Et annet eksempel kan være faren forbundet med barnesenger, spesielt sprinkelsenger. Mens sprinkelsenger ikke anses å utgjøre noen risiko i andre europeiske land, fordi spedbarn der som regel sover i kurv den første tida, er vi i Norge veldig opptatt av problemstillingen, da våre spedbarn som regel sover i sprinkelsenger.

Effektiviteten ved tilbakekallingstiltak er også studert, blant annet i USA. Undersøkelsen så på antall reparerte og tilbakekalte produkter. Det viste seg at varige forbruksgoder (TV-apparater, frysere, vaskemaskiner og liknende) ble trukket tilbake i flere tilfeller enn for eksempel mindre elektriske produkter. Seks forhold ble trukket fram som spesielt betydningsfulle (pris, varighet, antall markedsførte produkter, produktets alder, prosentandel leveranser til forbruker, type virkemiddel (advarsel om fare eller tilbud om reparasjon). Mest vellykket var tilbakekallingen hvis brukeren av produktet kunne informere produsenten direkte og

reperasjonen foretas i hjemmet. Minst vellykket var tilbakekallingen hvis salget omfattet et stort antall produkter (100 000) av liten verdi og hadde kort varighet, og produktet var markedsført i mer enn fem år. Undersøkelsen tok imidlertid ikke hensyn til at brukeren etter å ha motatt informasjon om produktets skadelige virkninger, kan ha kastet det eller behandlet det mer varsomt enn tidligere. I Storbritannia og Australia har en tatt i bruk garantisystemet for å sikre at en når ut til den enkelte bruker ved tilbakekallinger (Micklitz 1990).

4.6 Oppsummering

Generelle trekk ved produktsikkerhetsreguleringen:

–Det har vært en utvikling i retning av lover som angir generelle sikkerhetskrav som presiseres ved referanse til standard.

Organisering av markedskontrollen:

–Organisering av produktsikkerhetsarbeidet er basert på de samme grunnleggende prinsippene i de fleste landene: Ett eller flere departement har det overordnede ansvar for produktsikkerhetsarbeidet, mens et sentralt organ med regionale og lokale kontor hånd-hever produktsikkerhetslovgivningen. Grad av institusjonell uavhengighet, arbeidsdeling mellom de ulike forvaltningsnivå, fullmakter til å iverksette reguleringstiltak varierer sterkt.

–I EF-landene har én og samme institusjon ofte ansvaret for håndhevelse og kontroll med en hel rekke produktgrupper, både ifølge de generelle sikkerhetsbestemmelsene og i henhold til særlover som regulerer enkeltprodukter. Dette skyldes dels at produktsikkerhetsbestemmelsene har vært, og fortsatt er, en del av eksisterende lovgivning om næringsmidler, markedsføring og arbeidsmiljø. En slik organisering kan i enkelte tilfeller gå på bekostning av kontroll med forbruksvarer etter de generelle produktsikkerhetsbestemmelsene. Dette er forskjellig fra ordningene i de nordiske land, og spesielt Norge, hvor kontrollansvaret er fordelt på flere ulike tilsynsmyndigheter.

–Nederland praktiserer en arbeidsdeling mellom de ulike regionale kontrollenhetene. Hvert regionale kontor har et spesielt ansvar for å bygge opp spisskompetanse på et begrenset produktområde.

–EF-landene har bygd ut et mer desentralisert kontrollsystem (med vekt på regionale og lokale kontrollinstanser) enn de nordiske land. Dette ser vi tydelig i føderale land som Tyskland. Storbritannia har også lagt håndhevelsesansvaret til de lokale myndigheter. En slik organisering påvirker de enkelte lokale kontrollorgans ressurstilgang

og arbeidsoppgaver som vil variere fra distrikt til distrikt, og stiller store krav til koordinering og informasjonsutveksling nasjonalt.

- Flere land har bygd opp egne informasjonssystem og databaser som skal sikre kontakt og informasjonsutveksling mellom de ulike lokale kontrollenhetene. Storbritannia er her et foregangsland.
- For å forhindre kompetansestrid mellom de lokale kontrollenhetene, har Storbritannia basert seg på noe de kaller «the home authority principle». Prinsippet innebærer at de lokale kontrollorgan, der hvor tilbyderer er etablert, har plikt til å assistere den «oppdagende» kontrollenhet, med informasjon, kontakt med tilbyder m.v.

Overvåkningsstrategi:

- En aktiv markedskontroll ved utstrakt bruk av stikkprøver m.v. blir tillagt relativt stor vekt i Storbritannia og Nederland
- Sverige synes å legge stor vekt på forebyggende arbeid gjennom opplysning og kampanjer (spesielt barneulykker)
- Danmark synes å ha en relativt passiv markedskontrollstrategi, hvor en i svært liten grad går aktivt ut og kontrollerer i markedet. De bygger sine tiltak i stor grad på klager og meldinger fra utenlandske kontrollorgan.
- Tyskland, og til dels Finland, synes å ha lagt stor vekt på kontroll med importerte produkter. Grensekontroll med forbruksvarer er ellers relativt lite utbredt og tollmyndighetenes rolle er begrenset. I Finland har grensekontrollen til nå spilt en vesentlig rolle.

Beslutningsprosedyre:

- Det er i flere land, blant annet Sverige og Frankrike, ulike prosedyrer knyttet til hastetilfeller og normale tilfeller. Forskjeller i prosedyre innebærer både variasjon i hvem som har vedtakskompetanse og hvilke virkemidler som kan tas i bruk. Sammenhengen er ofte slik at desto fjernere og mer institusjonelt uavhengig et kontrollorgan er, i desto mindre grad kan de iverksette tiltak på egenhånd.
- Enkelte land, USA, Australia og dels Nederland, har utarbeidet spesielle klassifiseringsskjema som tydeliggjør hvilke prosedyrer som kan benyttes ved ulike typer risiko. Slike system synes å bidra til å øke produsentens bruk av frivillige tiltak overfor farlige produkter.

Kontrollvirkemidler:

- De fleste land har de samme kontrollmidler tilgjengelig, fri adgang til virksomhetens lokaler, rett til å inspisere, rett til å innhente nødvendig dokumentasjon og informasjon, rett til å ta vareprøver m.v.

Reaksjonsvirkemidler:

- De fleste land har rett til å begrense omsetningen av produkter eller forby produkter
- Bare et fåtall av landene vi ser på, har rett til å tilbakekalle produkter (Sverige, Frankrike og USA). I de øvrige landene benyttes offentliggjøring av advarsler og krav om frivillig tilbaketrekking av produktet.
- Uformelle konfliktløsningsprosedyrer (frivillige tiltak) er det viktigste virkemidlet i forhold til produktrisiko. De utgjør ca. 90 prosent av alle tiltak. Effektiviteten av uformelle konfliktløsningsprosedyrer synes til en viss grad å avhenge av tilgjengelige formelle virke-midler.

5 Hvordan møte utfordringene?

De krav EØS-avtalen stiller til markedskontrollen i dag, de nye forpliktelser som kan ventes på sikt, samt det behov for markedskontroll som følger av det indre markedet, danner de internasjonale rammebetingelsene for vår markedskontroll. Vår nasjonale tilsynsfilosofi er knyttet til internkontrollmodellen, som legger vekt på samarbeid og veiledning overfor næringslivet og samarbeid og koordinering mellom de norske tilsynsmyndighetene. Vi forutsetter at utgangspunktet for det norske markedskontrollarbeidet er at sikker-hetsnivået nasjonalt skal opprettholdes også etter tilpasningen til EF gjennom EØS-avtalen. På denne bakgrunn vil vi drøfte følgende spørsmål:

1) *Hvilke former for organisering og håndhevelse av norsk markedskontroll kan være hensiktsmessig innen rammen av EØS?*

–Kan vi som en del av markedskontrollen dra større nytte av de andre aktørene i markedet; forbrukerne, arbeidstakerne, næringslivet eller andre?

–Vil det være hensiktsmessig med større grad av koordinering og samarbeid i de norske tilsynsmyndighetenes kontrollarbeid?

2) *Hvilke former for internasjonalt samarbeid og tillitskapende tiltak mellom EØS-landene vil være ønskelig og mulig?*

–Hvilke muligheter finnes for internasjonalt samarbeid og arbeidsdeling med sikte på effektivt å overvåke og kontrollere farlige forbruksvarer?

–Hvilke internasjonale samarbeidsformer, utenom EF/EØS-samarbeidet, kan være og er fruktbare for å påse at EØS-regelverket etterleves på tilnærmet samme måte i hele fellesskapet?

5.1 De nye rammene for markedskontrollen

De nye europeiske rammene for norsk markedskontroll er kort og skjematisk framstilt i figur 3. Den norske tilpasningen må ta utgangspunkt i norsk internkontroll og eksisterende organisering av tilsynsmyndighetene.

Figur 3 Rammene for valg av kontrollstrategi og organisering av den norske markedskontrollen

ContainsDatafor PostscriptOnly.

5.2 Valg av markedsovervåknings- og kontrollstrategi

Gjennom EØS-avtalen øker tilgangen på informasjon fra andre lands tilsynsmyndigheter gjennom deltakelse i de ulike meldesystemene. Regelverket pålegger også tilsynsmyndighetene å drive mer egenovervåkning gjennom stikkprøvekontroller. Endringene medfører at vi må organisere og legge til rette for bruk av meldesystemene, organisere stikkprøvekontroll og ellers drive en aktiv markeds kontroll (jf. kap. 3). Et annet spørsmål er om disse endringene gir behov eller mulighet for å forandre vår overvåkningsstrategi, øke omfanget eller endre vektleggingen mellom de ulike informasjonskilder?

Gjennomgangen av et utvalg EF- og EFTA-lands markedskontrollsystemer for forbrukerprodukter viste oss at landene har svært ulik sikkerhetsfilosofi og reguleringstradisjon. Denne ulikheten genspeiler seg både i hvordan de ulike landene organiserer markedskontrollen og i valg av overvåknings- og kontrollstrategi. Storbritannia og Nederland legger vekt på en aktiv kontrollstrategi og foretar hvert år et stort antall foretakskontroller, stikkprøvekontroller av produksjon og laboratorieanalyser. Mens danske tilsynsmyndigheter har en relativt tilbaketrukket rolle, hvor tiltak i stor grad iverksettes på bakgrunn av forbrukerklager og meldinger fra andre EF-land. Danmark har heller ikke noe eget kontrollapparat (jf. kap 4).

Figur 4 Systemer for overvåkning og informasjonsinnhenting

Det norske regelverket har også gitt stort rom for valg av overvåknings- og kontrollvirkemidler. Det er stor variasjon i valg av strategi mellom de ulike tilsynsmyndighetene, noen legger vekt på informasjon fra brukerne som Forbruker- og produktsikkerhetsavdelingen i BFD, mens andre i større grad utfører inspeksjoner og stikkprøvekontroller, som Arbeidstilsynet og Statens forurensningstilsyn. EØS-avtalen endrer ikke dette bildet i vesentlig grad. EØS-regelverket gir også relativt stort rom for nasjonale variasjoner hva angår organisering, strategivalg og kontrollomfang.

Tilsynsmyndighetenes egen overvåkning – den aktive kontrollstrategi

Gjennom EØS-avtalen pålegges myndighetene å bruke en del aktive kontrollvirkemidler. Deltakelse i det indre markedet kan også på kort sikt gjøre det hensiktsmessig å drive en mer aktiv markedsovervåkning. Avtalen sier imidlertid ingenting om dimensjoneringen av kontrollen. Det er derfor opp til den enkelte myndighet å vurdere kontrollomfanget.

En utstrakt bruk av aktive kontrollvirkemidler, som stikkprøver og inspeksjoner, overvåkning av reklamemateriell og annonser, er ressurskrevende og fordrer både et markedskontrollapparat og inspektører med spesialkompetanse. Det kan derfor være hensiktsmessig å vurdere om andre overvåknings- og kontrollvirkemidler (informasjon fra markedsaktørene eller meldesystemene) kan erstatte eller supplere den mer aktive kontrollen, slik at denne kan reduseres til et minimum. En kombinasjon av systematisk markedskontroll, på basis av meldinger (fra ulike kilder) eller ut fra kunnskap basert på kontrollørenes erfaring, fører som oftest til de beste resultatene (Micklitz 1990).

Vektlegging av informasjon via meldesystemer – gratispassasjertilnærmingen

EFs ulike meldesystemer kan gi oss økt informasjon om farlige forbruksvarer, andre lands kontrolltiltak, med videre. Omfattende meldesystemer kan derfor gi grunnlag for å trappe ned annen overvåkning og informasjonsinnhenting hvis de fungerer etter sin hensikt. Danmark har for eksempel over lengre tid basert hoveddelen av sin overvåkning på informasjon via EFs meldesystem for hastesaker og det nordiske NEK-systemet, uten at det for eksempel er noe markert høyere dødsulykkesfrekvens i Danmark enn i Norden for øvrig.¹ En slik «gratispassasjerstrategi» vil bare være vellykket så lenge de øvrige deltakerne i systemet faktisk utfører en aktiv markedskontroll gjennom stikkprøver og regelmessige inspeksjoner, i utstrakt grad innhenter forbrukerklager med videre som meldes via systemet. Alle kan ikke være gratispassasjerer hvis meldesystemet skal fungere. Rapporter om bruk av EFs Rapid Information Exchange-system har imidlertid vist at meldesystemet har begrenset omfang og ofte brukes på gal måte (jf. kap. 2).

Forbrukerens og næringslivets rolle i produktkontrollarbeidet – informasjons- og veiledningsstrategien

Selv om myndighetene som oftest spiller den i alt vesentligste rolle i ivaretagelse av helse, miljø- og sikkerhetsaspektet ved produkter gjennom offentlig reguering og kontroll, vil atferden til de øvrige aktørene i markedet: forbrukerne, arbeidstakerne, arbeidsgiverne, produsenter og importører, også spille en viktig rolle. Markedsaktørene kan både opptre som «hjelpere» på markedet ved å stille krav til produsenten eller selgeren med hensyn til de produkter som produseres og selges, eller delta direkte i overvåkingen og kontrollen av varemarkedet ved å melde fra til myndighetene om varer som utgjør en helse-, miljø- eller sikkerhetsrisiko.

Forbrukerne – bevisste valg og tilbakemelding

¹ Antall ulykkesdøde i hjem- og fritidsulykker i 1985 per million mennesker, var 293 for Danmark, 370 for Norge, 352 for Finland og 223 for Sverige (Poleszynski 1992). Denne statistikken sier ikke noe om ulykken skyldtes produktets utforming, bruk av produktet, faktorer i bruksmiljø eller liknende. Det tas heller ikke hensyn til forskjeller i kultur, risikoatferd med videre.

En av de viktigste kildene til informasjon om farlige forbruksvarer kommer fra forbrukerne, gjennom forbrukerklager. En strategi med økt vekt på informasjon til forbrukerne kan bidra til å bygge opp kritiske og bevisste forbrukere, og derigjennom gi flere forbrukerklager og meldinger om eventuelle farlige produkter, feilmerkede produkter m.v. Et slikt nettverk av «overvåkere» vil også kunne dekke de fleste varegrupper og de fleste tilbydere. Forbrukere er imidlertid lekfolk, og det kan i mange sammenhenger kreves et trenet øye for å kunne se hva som kan være farlig og risikofylt. Dette gjelder spesielt teknisk kompliserte produkter. CE-merket kan også by på problemer i en slik sammenheng. CE-merket, som skal sikre fri flyt av varer, kan lett oppfattes som et sikkerhetsmerke. Forbrukerne kan få en falsk trygghet ved kjøp av CE-merkede produkter. CE-merket kan derfor bli forsøkt utnyttet av produsenter utenfor EØS for å få tilgang til markedet. Det omsettes for eksempel en del CE-merkede produkter uten at disse har vært tilfredsstillende testet og kontrollert (Tørres 1991). En rekke produkter som overhodet ikke skulle vært CE-merket, blir også omsatt med CE merke.² Faren vil trolig være størst i en overgangsfase, hvor regelverket er mindre kjent. Importøren har imidlertid ansvar for å sikre at alle importerte varer tilfredsstiller fastsatte krav og standarder.

Innføring av CE-merket vil forandre informasjon, slik at de nye reglene blir bedre kjent. En informasjonsstrategi vil være spesielt viktig i en tilpassings-/overgangsfase, hvor spillereglene er nye og markedsforholdene endres. Forbrukerne må venne seg til til dels andre sikkerhetsreguleringer og eventuelt andre produkter, leverandører og forhandlere. Økt informasjon om regelverket til forbrukere og næringsliv anses også som en forutsetning for at det indre markedet skal kunne fungere etter sin hensikt – de vesentlige markedsaktørene må kjenne til spillereglene.

Bryderi og barrierer knyttet til kontakt med offentlige etater kan føre til at forbrukere sjelden klager før skaden allerede er skjedd. De vil dermed i liten grad kunne bidra til å forebygge ved at potensielt farlige produkter trekkes fra markedet før de har forvoldt skade. Informasjon kan imidlertid forebygge skader ved at bestemte produkttyper velges bort og ved at forbrukerne lærer å stille krav til produsenter og forhandlere.

Når den obligatoriske godkjenningssplikten for elektrisk utstyr ble fjernet i Sverige i 1990, ønsket for eksempel de svenske myndighetene å gjøre forbrukerne oppmerksomme på endringene ved innkjøp av elektriske apparater. For å bevisstgjøre forbrukerne har både myndighetene, NUTEK (Närings- og teknikutvecklingsverket), og SEMKO (Svensk elektrisk materiellkontroll), hatt informasjonskampanjer om de nye kontroll- og merkingsreglene. Kampanjens formål var å lære forbrukerne å be om registreringsbevis for varer uten S-merket (SWEDAC 1992).

2 Informasjon fra Forbruker- og produktsikkerhetsavdelingen.

Skal en informasjonsstrategi med sikte på tilbakemelding være vellykket vil det også være en fordel å øke forbrukernes tilgjengelighet til kontrollapparatet. I de fleste nordiske land er det forbrukermyndighetene og deres eventuelle lokale representanter som videreformidler slik informasjon. I Frankrike har en i tillegg etablert en egen «hot line» for forbrukere. Det sentrale nederlandske kontrollorgan har også opprettet (i januar 1991) en fri informasjonslinje for klager og spørsmål fra forbrukerne. De regionale kontrollorganene i Nederland har også opprettet et system som gjør innringeren i stand til å komme med sine klagemål. Informasjonslinjen sies å ha to formål. Den skal gi råd og informasjon til forbrukerne og gi forbrukerne mulighet til å rapportere om skadelige og mangelfulle produkter, og den skal supplere kontrollmyndighetenes begrensede kapasitet til å undersøke varer (Koolij 1992).

Problemet med en slik strategi fra myndighetens synspunkt kan være antallet klager. Det kan bli flere klager enn tilsynsmyndighetene kan klare å behandle. Vekt på forbrukerklager vil derfor kreve et langt større mottakerapparat enn vi har i dag. Det trengs et økt apparat som kan sile ut de klagene som ikke gir grunnlag for nærmere undersøkelser. Økt tilgjengelighet krever derfor økte ressurser, men vil i utgangspunktet være mindre ressurskrevende enn en mer aktiv markedskontrollstrategi.

Informasjonsstrategien vil også kunne være relevant i forhold til yrkesmessige brukere av produkter. I en slik sammenheng kan det være mest hensiktsmessig å gå via fagforeningene og de tillitsvalgte eller verneombudene. LO driver for eksempel opplæring av lokale tillitsvalgte på arbeidsmiljøskolen på Sørmarka og holder ellers kurs og foredrag for forbundene rundt om i landet om arbeidsmiljølovgivningen, deriblant de krav som gjelder for helse, miljø og sikkerhet (HMS-kravene).

Det er imidlertid arbeidsgiveren som har ansvar for sikkerhet på arbeidsplassen og plikt til å melde i fra hvis det oppdages produkter som ikke tilfredsstiller kravene.

Næringslivet – egenkontroll, bransjekontroll og meldeplikt

EFs produktkontrollsystem legger stor vekt på bedriftenes egenkontroll. Det norske internkontrollsystemet legger også stor vekt på næringslivets ansvar for å drive egen kontroll og overvåke egen virksomhet med sikte på å oppfylle helse-, miljø- og sikkerhetskravene.

Når Norge blir en del av EØS, blir det ekstra viktig at tilsynsmyndighetene går ut og informerer næringslivet om det nye regelverket, og at de i tråd med internkontrollmodellen gir veiledning om hvordan egenkontrollen kan bygges opp og utføres for å fungere effektivt i forhold til det nye regelverket. Elektrisitetstilsynet har for eksempel

satset på en slik strategi og sendt informasjon og veiledning, i første omgang, til alle sine fabrikanter og importører (jf. kap. 3.2.2).

Oppbygging av et effektivt internkontrollsystem i den enkelte virksomhet kan redusere omsetningen av farlige produkter. Forutsetningen er at fabrikanter, importører og detaljister får mer kunnskap om kravene og hvordan de mest effektivt kan overholdes. Næringslivet er gjennom det norske regelverket (blant annet Produktkontrollloven) pålagt å melde fra om farlige varer. Et godt internkontrollsystem i kombinasjon med meldeplikten kan bidra til at myndighetene raskt får opplysninger om farlige produkter, slik at de kan tas ut av omsetningen, eller «mangler» kan rettes opp.

Næringslivet har i de fleste tilfeller en egeninteresse av å melde fra om farlige produkter for å framstå som mest mulig pålitelige og troverdige. En overvåkenhet overfor farlige produkter kan være god reklame. Produsenter og forhandlere kan også ha en egeninteresse av å passe på hverandre innen en og samme bransje, for å sikre like konkurransevilkår og for å ta vare på bransjens rykte. Dette hevdes å være situasjonen innen byggvarebransjen, hvor markedet er lite og det er relativt få produsenter og forhandlere.³ Næringslivet, og spesielt detaljhandelen, vil imidlertid i likhet med tilsynsmyndighetene kunne ha problemer med å få oversikt over alle de varer de omsetter, idet det vil være en mengde ulike produsenter og importører, merker og modeller.

Det finnes også flere eksempler på at næringslivet har øvd intern kontroll/kvalitetskontroll og på eget initiativ tilbakekalt produkter som utgjør en potensiell helse- eller sikkerhetsrisiko. Et eksempel i Norge er en leketøyimportør som har agenturet for et leketøykonsept (leker, våpen, T-skjorter m.m.) med et klart voldelig innhold, som bevisst ikke markedsføres av den norske grossisten. Et annet eksempel på at næringslivet kan delta med stort ansvar overfor forbrukerne i saker som angår produktsikkerhet er IKEA, som opp gjennom årene har tilbakekalt en rekke produkter, for eksempel Billy-dokka, som var fylt med plastkuler, et mykt tøydyr som var fylt med skumgummibiter som innebar kvelningsrisiko, et stellebord til montering på badekar, som kunne klappe sammen uten forvarsel og så videre (Poleszynski 1992).

Det finnes også mange eksempler på den motsatte holdningen fra næringslivets side. Produkter som er stanset i ett land, kan i enkelte tilfeller videreselges i andre. Dette har skjedd med blant annet stiger, bilseter, det «magiske egget», ballonger med løse munnstykker og korkpistoler (Poleszynski 1992). Et annet tilfelle var saken om Lyng-kranene (vannkraner) på 70-tallet. I dette tilfellet gikk det et år fra produktets fare ble dokumentert før produsenten reagerte. Det viste seg også nødvendig med inngripen fra produktkontrollmyndighetene⁴

³ Informasjon fra Statens bygningstekniske etat, juni 1991

⁴ Lyng-kranene var på 70-tallet solgt i et antall av nærmere to millioner og var utformet slik at handikappede og små barn lett kunne åpne for varmtvann. Etter dokumentasjon av en rekke alvorlige brannskader hos små barn, ble saken tatt via en melding fra et sykehus i mai 1982. Først i juni 1983 rykket Lyng inn avisannonser

(Poleszynski 1992), samt store presseoppslag, før næringsinteressene endret produktet. I mange tilfeller er altså ikke næringslivets egeninteresse sterk nok og dermed heller ikke egenkontrollen god nok.

Ifølge produktansvarsloven er i utgangspunktet forhandlere, produsenter og importører strafferettslig ansvarlige hvis produkter de har brakt i omsetning medfører skade. Ifølge produktansvarsloven kan omsetning av farlige produkter også straffes. Importøren har imidlertid ikke noe erstatningsansvar i henhold til produktansvarsloven. Lugano-konvensjonen⁵ medfører at importansvaret ifølge produktansvarsloven ved produktskadeerstatning skal falle bort i forhold til produsenter i EFTA- og EF-landene. Produsenten i opprinnelseslandet blir erstatningsansvarlig (Ot.prp. nr. 94 (1991–92) s. 6). Et spørsmål en kan stille i denne sammenheng er om de norske bøtene er høye nok til å «stoppe» en profittorientert importør eller leverandør fra å selge «risikofylte» produkter. Har alle importører og leverandører nødvendigvis langsiktige interesser å ivareta og dermed et «rykte å ta vare på»?

5.3 Undersøkelsesfasen

Med undersøkelses- og etterforskningsfasen mener vi tiltak med sikte på å avdekke både varens eventuelle risiko gjennom varetester, og undersøkelser for å avdekke hvem som har produsert produktet eller importert det. Virkningene av deltakelse i det indre markedet med en antatt endring i leverandør- og forhandlerstruktur, vil kunne vanskeliggjøre kartlegging av hvilket firma eller hvilken person som er ansvarlig for omsetning av det aktuelle produkt.

Importøransvaret i henhold til produktkontrollloven innebærer at importør eller leverandør må vite hvem produsenten er og videre må kunne dokumentere at produktet tilfredsstillende fastsatte krav, enten ved en egenerklæring fra produsent eller et sertifikat fra meldt organ (identifiserbart gjennom et eget identifikasjonsnummer utstedt enten av EF-Kommisjonen eller EFTAs overvåkningsorgan). I enkelte tilfeller vil importør og kjøper også være en og samme person, for eksempel hvis en privatperson kjøper varer i annet EØS-land og bringer det med seg til Norge, hvis en privatperson kjøper via postordre eller gjennom TV-salg med videre.

Internkontrollmodellen er mest hensiktsmessig i forhold til stabile og etablerte virksomheter. En effektiv kontroll gjennom intern-
(..fortsatt)

med bestillingslapp for gratis sikkerhetsutstyr, samtidig som de skiftet kranmodell (Poleszynski 1992).

⁵ Lugano-konvensjonen omfatter de 12 EF-landene og de 6 EFTA-landene og er en konvensjon om domstolers internasjonale jurisdiksjon og om fullbyrdelse av dommer på privatrettens område. Lugano-konvensjonen kan sies å være EØS svar på EFs Brüsselkonvensjon. Brüsselkonvensjonen omfatter bare de 12 EF-landene. Lugano-konvensjonen ble inngått før EØS-forhandlingene tok til. Det er ikke noe formelt vilkår for ratifikasjon av EØS-avtalen at Norge også tiltrer Luganokonvensjonen.

kontrollmodellen og oppfølgende systemrevisjoner fordrer at tilsynsmyndighetene kjenner tilsynsobjektene og at de vet hvem produsentene, importørene og leverandørene er. Elektrizitetstilsynet forsøker gjennom registreringsplikten å skaffe seg en slik oversikt (jf. kap. 3.2.2). Er det rimelig å forvente at vi vil kunne ha en slik oversikt i EØS? Varesalg via postordrekataloger, TV-salg, «tilfeldige» importører med videre vil forandre en annen type strategi. En norsk undersøkelse (Kristiansen 1987) har riktignok vist at sikkerheten ved produkter som selges utenom de vanlige kanalene, det vil si bensinstasjoner, via postordre, fra stormarkeder m.v. ikke skilte seg negativt ut i forhold til vanlige omsetningsledd. Uansett vil produsentens mulighet til å anonymisere seg være større ved salg gjennom slike kanaler. Som en innvending kan en si at slike situasjoner og slik import også eksisterer i dag, at EØS-avtalen som sådan ikke bringer inn noe substansielt nytt og at disse formene for produktsalg alltid har vært problemområder for tilsynsmyndighetene. På den annen side kan det indre markedet medføre vekst i denne type salg.⁶ Norsk postordreforening forventer også en økning av denne omsetningsformen.⁷

EØS-avtalen og felles regelverk på produktkontrollområdet vil i seg selv kunne bidra til en bedre overvåking og kontroll med disse salgsformene, gjennom en større grad av samarbeid og koordinering mellom de ulike lands tilsynsmyndigheter. Det er også dette samarbeidsbehovet og -potensialet det legges vekt på i Sutherlandrapporten (jf. kap. 2). EØS-avtalen inneholder imidlertid ingen bestemmelser som direkte påvirker organiseringen eller utøvelsen av etterforskningen av mulige farlige produkter. I Sutherland-rapporten ble det foreslått at EF-landene på sikt skal inngå i et nærmere samarbeid om etterforskning av hverandres produsenter (jf. kap. 2 og vedlegg 1). En tenker seg i utgangspunktet en modell som tilsvarer det britiske «home authority-prinsippet». Ordninger går ut på at tilsynsmyndighetene i produsentens hjemland bistår myndighetene i det land som har oppdaget det farlige eller risikofylte produktet. Et slikt samarbeid vil på sikt kunne effektivisere undersøkelsesfasen i markedskontrollarbeidet. I en overgangsfase før disse planene blir satt ut i livet, vil uformelle nettverk mellom de ulike lands tilsynsmyndigheter, som for eksempel FLEP og PROSAFE, ha en rolle å spille (jf. kap. 5.3).

5.4 Prosedyrer knyttet til iverksetting av tiltak – overprøving av nasjonale vurderinger

⁶ Se bl.a. EFs grønnbok for utvikling av de europeiske posttjenester KOM (91) 476 endelig utgave.

⁷ *Arbeiderbladet* 16.02.1993.

Tilpasningen til EØS' regelverk innebærer en viss «overprøving» av rettmessigheten av nasjonale tiltak på henholdsvis sentralt EF og EFTA hold. Ønsker for eksempel norske tilsynsmyndigheter å stanse omsetningen av et CE-merket produkt, må produktet etter tilsynsmyndighetenes vurdering ha egenskaper som ikke er i samsvar med det relevante EF-direktiv/den norske forskriften. Produktet må enten ikke tilfredsstillende harmoniserte standarder, være produsert i henhold til en standard som ikke oppfyller direktivets krav, ha en sikkerhetsrisiko som ikke omfattes av standarden den er produsert i henhold til eller være typegodkjent på feilaktige premisser. Hvis Kommisjonen eller EFTAs organ finner at nasjonale tiltak ikke er rettmessige, må tiltaket stoppes eller trekkes tilbake. Iverksetting av tiltak overfor produkter som utgjør en alvorlig og umiddelbar fare foreslås også (ved integrering i produktsikkerhetsdirektivet) å inneholde en viss «overprøving». EFTA-tilpasningen til dette direktivet er imidlertid ennå ikke bestemt.

Kommisjonen understreker i håndboka for nye metodedirektiv det enkelte medlemslands ansvar for å bruke sikkerhetsklausulen på «riktig måte», og er opptatt av beskytte den enkelte bedrifts rettigheter. Kommisjonen sier blant annet:

«If a product bearing the CE marking is found not to conform with the essential non-economic requirements laid down by the directive or if the standards were not correctly applied, action must be taken against the manufacturer, representative, importer or person responsible for placing the product on the market, based on the national legislation. However, the Commission feels that it must also protect and uphold the right of the manufacturers if certain public authorities are proved guilty of abusing their powers to implement the safeguard clause.»

Hva Kommisjonen eller EFTAs overvåkningsorgan vil oppfatte som «misbruk» av klausulen, er imidlertid uklart. Desto viktigere er det at tilsynsmyndighetene har en klar sikkerhetsfilosofi, det vil si en forestilling av hva de oppfatter som risikofyllt og hva de oppfatter som sikkert i henhold til EF-direktivenes krav, uavhengig av standard. Sikkerhetsklausulen er reservert for unntakene. Unntakssituasjoner kan oppstå, selv om vi i øyeblikket ikke kan se noe umiddelbart behov. Det vil også være viktig å ha en strategi for hvordan en skal vinne gehør for «nye risikoer» når disse oppdages. Gjennomslagskraften vil i stor grad avhenge av ens egen sikkerhetsfilosofi i forhold til øvrige lands, ens argumentasjonskraft, kvaliteten på de forskningsresultater og prøver en viser til, og også ens kontaktnett. Det siste kan være viktig i et mer langsiktig «påvirkningsøyemed». I en slik sammenheng kan det nordiske samarbeidet være en fordel (jf. kap. 5.3).

Krav til dokumentasjon og begrunnelse ved tiltak har selvfølgelig alltid vært store. Ved bruk av sikkerhetsklausulen må vi imidlertid ta hensyn til et annet organ i tillegg, som ikke nødvendigvis har den samme sikkerhetsfilosofi og vurdering av hva som er risikofyllt.

5.5 Organisering av markedskontrollen

EØS-avtalen pålegger myndighetene å føre kontroll med i første omgang leketøy og senere også forbruksvarer mer generelt. Felles for de fleste EF-landene er et samordnet markedskontrollsystem som dekker et bredt spekter av produktområder, og et godt utbygd kontrollapparat på lokalt nivå. Vil det være fruktbart å se flere norske tilsynsmyndigheters markedskontrolloppgaver i sammenheng, og vil det være økt behov for et lokalt kontrollapparat? Relatert til figuren nedenfor, kan det være fornuftig å gå fra 2 til 3.

Figur 5 Organisering av markedskontrollen etter geografisk nivå og grad av samordning og koordinering mellom ulike fagområder.

ContainsDatafor

PostscriptOnly.

5.5.1 Lokalt eller sentralt organisert kontrollapparat

I Norge i dag har blant annet Arbeidstilsynet, Næringsmiddeltilsynet og Elektrisitetstilsynet et lokalt og/eller regionalt kontrollapparat i tillegg til et sentralt organ, mens for eksempel forvalterne av produktkontrollen (Statens forurensningstilsyn⁸ og Forbruker- og produktsikkerhetsavdelingen) mangler et slikt apparat.

Miljøverndepartementet vurderte behovet for et eget regionalt og lokalt apparat for å håndheve produktkontrollen ved behandling av loven i Stortinget på midten av 1970-tallet, men departementet fant det mer hensiktsmessig å bygge på det eksisterende kontrollapparat. Begrunnelsen var at mange tilsynsmyndigheter allerede førte et visst tilsyn på steder hvor også produktkontrollen vil ha behov for inspeksjon og kontakt. En slik gjensidig utnyttelse av det eksisterende kontrollapparatet er imidlertid begrenset i dag. Vi har bare en viss samordning mellom Arbeidstilsynet og Statens forurensningstilsyn med hensyn til kontroll med merking og klassifisering av kjemikalier. For øvrig er samarbeidet i hovedsak knyttet til informasjonskampanjer og ulike forskningsprosjekter (jf. kap. 3.3.2).

Et lokalt kontrollapparat er mest hensiktsmessig hvis antallet tilsynsobjektet (produsenter, importører og forhandlere) er stort, og hvis importører og detaljister varierer fra region til region. Hvis markedet domineres av noen enkelte store importører eller leverandører, vil sentral kontroll være rasjonelt. I slike tilfeller vil et farlig produkt som er oppdaget et sted ofte være det samme over hele landet. Et markedskontrollapparat som er sentralisert og baserer seg på omreisende inspektører, vil i utgangspunktet være langt mindre effektivt enn et system basert på et stasjonært lokalt nettverk. Et lokalt apparat kan være bedre tilpasset regionale og lokale variasjoner. De enkelte inspektørene på de lokale kontorene vil ha større mulighet til å holde oversikt over

⁸ SFT har i henhold til forurensningsloven et fylkeskommunalt tilsyn.

forhandlere i sitt distrikt, påvirke, veilede og følge opp detaljistene i henhold til internkontrollprinsippet og også lettere kunne løse problemer gjennom mer uformelle konfliktløsningsmekanismer (jf. kap. 4).

Forekomsten av lokale kontrollapparat på produktsikkerhetsområdet i mange EF- og EFTA-land henger ikke nødvendigvis sammen med en vurdering av organisasjonens hensiktsmessighet i forhold til tilsynsopp-gaven. I mange tilfeller har valg av organisering sammenheng med at produktsikkerhetslovgivningens er basert enten på næringsmiddel-lovgivningen (for eksempel Nederland) eller lovgivningen knyttet til beskyttelse av arbeidstakere (for eksempel i Tyskland). Det vil si produktområder som tradisjonelt har et godt utbygd lokalt og regionalt kontrollapparat. Fordelingen av tilsynet på flere kontrollorgan har i Tyskland også sammenheng med landets føderale struktur, hvor hver forbundstat har ansvaret for håndhevelsen av de føderale lovene innenfor sitt område.

Et desentralisert kontrollsystem kan by på koordineringsproblemer. Et oppsplittet kontrollapparat kan derfor være problematisk i interna-sjonal sammenheng, hvor det legges vekt på en mest mulig ensartet håndhevelse og forståelse av regelverket i alle landene (jf. kap. 2). Sett i et internasjonalt perspektiv vil derfor et lokalt kontrollapparat stille store krav til koordinering nasjonalt, slik at regelverket håndheves på samme måte overfor alle borgere, uavhengig av hvor de bor (jf. kap. 4). Hvis håndhevelsesansvaret tillegges lokale myndigheter, vil tilsynet bli avhengig av variasjoner i lokale bevilgninger og dermed kunne variere fra distrikt til distrikt (jf. Storbritannia). En slik variasjon vil være uheldig i forhold til målet om ensartet kontroll.

Koordineringsbehovet har mellom andre ting vært et viktig tema i tilknytning til næringsmiddelkontrollen i flere EF-land, blant annet Danmark og Nederland. Disse landene har vært opptatt av styringen av landenes samlede kontroll og lagt vekt på betydningen av at de sentrale myndigheter fastsetter prinsipper og krav som skal gjelde for de kommunale kontrollenheter, og at kommunene skal være forpliktet til å være tilsluttet en kontrollenhet. Næringsmiddelkontrollen i Nederland er et rent statlig ansvar. Statliggjøringen er nylig foretatt ut fra hensyn til koordinering, styring og ressurser. Den har medført en reduksjon i antallet kontrollenheter fra seksten til tretten. Et annet hensyn som ble sagt å veie tungt ved statliggjøringen, var hensyn til bedriftene som påpekte ulik behandling i likeartede saker. Videre ble det kommunale skjønn ansett som uønsket i relasjon til gjennomføringen av det indre markedet (Rossebø 1992).

Et desentralisert system fordrer ofte en sterk sentral koordinering og opplæring, kombinert med nasjonale informasjonsutvekslingssystemer mellom de lokale kontrollenheter, slik at alle de lokale enhetene mottar samme informasjon og dermed kan iverksette samme tiltak overfor samme produkt. Et slikt nasjonalt informasjonsutvekslingssystem finnes blant annet både i Storbritannia (TS-link systemet) og i Tyskland (LACOTS, 1992).

Et lokalt apparat krever også store ressurser, både i form av kompetanse og økonomiske midler, selv om deler av kontrollen kan finansieres ved hjelp av gebyr. I de fleste tilfeller er også et slikt lokalt kontrollapparat mest vanlig i land hvor en har felles produktkontrollsystem for flere produktområder. Det vil derfor, ut fra økonomiske hensyn, være viktig for norske myndigheter å vurdere mulighetene for å utnytte de eksisterende lokale kontrollapparatene ved organisering av markeds kontroll med forbruksvarer.

5.5.2 Grad av samarbeid om markeds kontrollen

Felles regelverk og retningslinjer vil i utgangspunktet øke behovet for koordinering og samordning mellom tilsynsmyndighetene. Hvilken form samarbeidet skal ha, det vil si om tilsynet bare skal koordineres eller om det skal opprettes felles kontrollorgan, hvilke tilsynsområder som skal omfattes og hvilke deler av kontrollarbeidet som skal omfattes, er imidlertid åpent.

Felles kontrollapparat eller samordning av kontroll?

I de fleste andre europeiske land har en valgt å se de ulike produktkontrolloppgaver i sammenheng og organisert et felles markeds kontrollapparat (jf. kap. 4). Med utgangspunkt i EØS-bestemmelsene kan det være interessant å se organiseringen av markeds kontroll med leketøy og andre forbruksvarer i sammenheng med eksisterende kontroll- og tilsynsapparat.

Et felles kontrollapparat gir muligheter for å effektivisere kontrollen. Et mest mulig overlappende tilsynsobjekt, slik at en kan ha felles tilsynspersonale, vil gi de største effektiviseringsgevinster, selv om samlokalisering også vil kunne gi lavere totale administrasjonskostnader. Som nevnt i kapittel 4, kan på den annen side et felles organisert apparat føre til at kontroll med enkelte produktgrupper blir nedprioritert (jf. eks. Tyskland og Nederland).

I Danmark utføres markeds kontrollen med leketøy av Dansk elektrisk materiellkontroll (DEMKO), som også har ansvar for kontroll med elektrisk utstyr i henhold til Lavspenningsdirektivet. Liknende ordninger kan tenkes i Norge, spesielt overfor produktgrupper som fordrer lokat eller regionalt organisert tilsyn.

I Norge i dag har vi lokalt tilsynsapparat innenfor blant annet Pristilsynet, Arbeidstilsynet, Eltilsynet og Næringsmiddeltilsynet. De lokale helsemyndigheter har også plikt til å føre allment tilsyn med helse- og sikkerhetsforholdene i kommunen. Arbeidstilsynet, Eltilsynet og tilsyn etter produktkontrollloven skal ifølge internkontrollforskriften samordnes. Arbeidstilsynet og Eltilsynet kunne derfor i utgangspunktet utføre kontroll med forbruksvarer.

Tenker en seg samarbeid i retning av et system hvor samme kontrollør skal dekke brede produktgrupper, vil det imidlertid kreves bred faglig kompetanse og erfaring hos den enkelte kontrollør, hvis

produktutvelgelsen ikke skal skje for tilfeldig. Deler av problemet kan løses ved å gi generelle retningslinjer for inspektørene. Internkontrollforskriften legger også til rette for en slik samordnet kontroll eller systemrevisjon gjennom prosedyren for samordning av systemrevisjoner, men berører ikke muligheten for et felles kontrollapparat. Samordning kan innebære at samme inspektør utfører kontroll for flere tilsynsmyndigheter. Hovedformålet med systemrevisjonene er ikke å ta stikkprøver, men å kontrollere bedriftenes internkontrollsystemer.

Felles kontroll for elektrisk utstyr og forbruksvarer vil være mest interessant i forhold til detaljhandelen. Det norske elektrisitetstilsynet har fordelt kontrollansvaret for elektriske produkter mellom det sentrale eltilsynet og de regionale eltilsyn. Det sentrale eltilsynet har hovedansvaret for kontroll med fabrikanter og importører, mens de regionale og stedlige tilsyn skal kontrollere detaljhandlere, eller «butikken på hjørnet» (jf. kap. 3.2.2).

Salg av elektriske husholdningsartikler i Norge domineres av noen få store landsdekkende spesialkjeder, men det selges også elektriske varer i ulike varehus, hvor det omsettes andre typer forbruksvarer. Felles inspeksjoner, med for eksempel Produktkontrollmyndighetene/Seksjon for produksikkerhet, vil derfor være mest interessant i forhold til detaljister som ikke er spesialforhandlere. Selv om felles kontroller også kan være aktuelt for produkter hvor begge tilsynsmyndighetene har et kontrollansvar, for eksempel hagebruks- og hobbyutstyr (boremaskiner, gressklippere, elektriske hagesakser m.v.), hvor både de elektriske og de fysiske/mekaniske egenskapene har sikkerhetsmessig interesse.

Det kan også være interessant å vurdere økt samarbeid om tilsyn og kontroll mellom produktkontrollmyndighetene og det lokale forvaltningsnivået med sikte på å utnytte de lokale helsemyndigheter. Kommunehelsetjenesteloven, som trådte i kraft 1. januar 1988 (Ot.prp. nr. 40 (1986–87)), forutsetter en økt aktivitet fra helse- og sosialstyrene i ulykkesforebyggende arbeid. Det forutsettes økt overvåkning, registrering, tilsyn og vedtak om å rette på ulykkesfarlige forhold fra helse- og sosialstyrets side. På dette området er det allerede igangsatt et arbeid i regi av Sosialdepartementet ved Helsedirektoratet. Det er opprettet en interdepartemental samarbeidsgruppe og utarbeidet felles handlingsplan for forebygging av ulykker i hjem, skole og fritid (rød bok). Samarbeidet er i første rekke rettet mot de lokale helsemyndigheters muligheter til å kartlegge ulykkes- og skadeomfang lokalt, og deres mulighet til å informere utsatte grupper som barn og eldre, blant annet via helsestasjoner og hjemmehjelpstjenesten. Spørsmålet er om de lokale helsemyndigheters ansvar også kan utvides til å omfatte tilsyn og overvåkning i forhold til detaljister og en rapporteringsplikt til produktkontrollmyndighetene. I prinsippet skulle en slik overvåkning dekkes av kommunalehelsetjenestelovens bestemmelser. De kommunale helsemyndigheter vil uansett kunne spille en vesentlig rolle ved en informasjonsstrategi rettet mot å bevisstgjøre forbrukere.

5.6 Behovene og mulighetene for samarbeid og koordinering internasjonalt

Behovet og mulighetene for et økt samarbeid og en økt koordinering mellom tilsynsmyndighetene som følge av EØS-avtalen, har sammenheng både med ønsket om å få det indre markedet til å fungere etter sin hensikt og med ønsket om å overvåke og kontrollere markedet på en mest mulig effektiv måte for å forhindre og redusere omfanget av produktrelaterte skader. De to målene krever til dels sammenfallende og til dels forskjellige strategier. Mulighetene for å realisere EØS-avtalens mål om fri flyt av varer fordrer en tilnærmet enhetlig forståelse og håndhevelse av felles regelverk i alle medlemslandene. Det vil i denne forbindelse være interessant å drøfte:

- I hvilken grad kan et felles regelverk på tilsynsområdet legge forholdene til rette for et utvidet samarbeid og en arbeidsdeling mellom de ulike lands markeds kontrollmyndigheter?
- Hvilke internasjonale fora og organisasjoner, utenom EF og EØS-samarbeidet, har eller kan forventes å ha en tillitskapende funksjon?

5.6.1 Internasjonalt samarbeid om markedskontroll

Like krav til produkters sikkerhet og like krav til kontroll og tilsyn, samt samme tilsynsobjekt, skulle i utgangspunktet åpne mulighetene for økt samarbeid og økt arbeidsdeling mellom de ulike lands tilsynsmyndigheter.

Felles regler – felles markedskontroll?

Ut fra ressurs hensyn kan det være interessant å vurdere avtalens rasjonaliseringspotensial. Felles produktkrav og felles krav til produktkontrollen, samt et felles meldesystem, skulle i utgangspunktet legge forholdene til rette for et utvidet samarbeid og en arbeidsdeling. I Sutherland-rapporten legges det også vekt på at markedskontrollmyndighetenes arbeid på det indre markedet direkte vil berøre borgerne i alle de ulike landene. Ut fra deres vurdering har den enkelte markedskontrollmyndighet indirekte ansvar for produktsikkerheten på hele markedet (jf. kap. 2).

I Sutherland-rapporten og Kommissjonens oppfølging av den er det skissert ulike ordninger som skal fremme utstrakt samordning og samarbeid mellom markedskontrollmyndighetene i medlemslandene. Spørsmålet er om en kan gå enda et skritt lenger, og spørre om det for eksempel kan være fruktbart å dele overvåkingen av varemarkedet mellom de ulike lands kontrollmyndigheter, det vil si å overføre den nederlandske modellen på EØS? Går det an å dele kontrollansvaret mellom ulike land, slik at ett land i hovedsak kontrollerer leketøy, et annet kontrollerer elektrisk utstyr og et tredje land sykkelhjelmer? Eller mer begrenset, vil det være hensiktsmessig å bevisst fordele kompetansen, slik at hvert enkelt land spesialisere seg på et begrenset antall produktgrupper, hvor de bygger opp forsknings- og testingskompetanse? Hvilke betingelser må være til stede for at en slik arbeidsdeling kan bli realistisk?

En arbeidsdeling knyttet til kontrollen vil i utgangspunktet forutsette et relativt likt produktmarked i alle landene. Det enkelte land må for eksempel være sikker på at det elektriske utstyret som selges i et annet land, og som kontrolleres der, i stor grad er det samme som selges i eget land, før de selv er villig til å redusere sin kontroll. En slik arbeidsdeling vil kunne føre til redusert kontrollbehov i det enkelte land eller eventuelt bedre kontroll, hvis ressursene brukes til å intensivere kontrollen på andre områder.

Hvilke produktområder vil i så fall være best egnet for en slik arbeidsdeling? Varemarkedene i de ulike landene vil av kulturelle årsaker være relativt uensartet. Ulike land har forskjellige tradisjoner og vaner som påvirker deres valg av produkter. På grunn av klimaet er for eksempel Norge og Sverige mer opptatt av sikkerheten ved vintersportsutstyr enn i andre europeiske land. Ulike klimatiske forhold kan også føre til at produkter har ulike egenskaper og «oppfører seg» forskjellig i ulike land på grunn av kulde, varme, fukt eller annet. Enkelte produkter vil imidlertid være mindre kulturbundne enn andre. Vi

har ikke oversikt over hvilke produkter dette er, men en kan anta at leketøy og enkelte typer sportsutstyr vil være de samme i flere land. Et spørsmål en kan stille er om det indre markedet, med en friere flyt av varer i, seg selv over tid vil bidra til mer ensartede markeder i de ulike EØS-land.

Selv om produktutvalget er det samme, vil kulturelle forskjeller også gjenspeile seg i bruk av produkter. Et produkts utforming kan på grunn av bruksmåte være svært risikofylt i et land, mens det i et annet oppfattes som helt ufarlig. Et eksempel kan være vurderingen av faren forbundet med barnesenger, spesielt sprinkelsenger. Mens sprinkelsenger ikke anses å utgjøre noen risiko i andre europeiske land, fordi spedbarn der som oftes sover i kurv den første levetida, er vi i Norge svært opptatt av problemstillingen, da våre spedbarn som oftest sover i slike senger⁹. Et annet problem som kan reises er muligheten for utvikling av delmarkeder. Markeder med redusert kontroll på et enkeltområde kan benyttes som prøvemarked for nye, mer usikre produkter.

Spesialisering med hensyn til testingskompetanse vil trolig være enklere. Det finnes også en viss spesialisering i dag, ved at de ulike land har prioritert ulike produktgrupper. I Nordisk regi vil en slik spesialisering kunne være en fordel fordi tilgang på testingsressurser i det enkelte land er begrenset. I forhold til standardiseringsarbeidet vil det også være gunstig med en spesialisering på forsknings- og testingssiden, idet spesialisering kan føre til økt faglig kompetanse og ekspertise og dermed større gjennomslagskraft internasjonalt.

Nordisk samarbeid

I utgangspunktet kan det synes naturlig å vurdere et slikt samarbeid i nordisk regi, da Norden allerede har lange samarbeidstradisjoner.

Vi har gjennom en årrekke hatt et nært samarbeid på nordisk nivå når det gjelder produktsikkerhet og spesielt elsikkerhet blant annet i regi av Nordisk Ministerråd (se blant annet Polyszynski 1992, Yrjölä 1988). Dette arbeidet har i første rekke omfattet tekniske forskrifter, prøving og godkjenning, hvor NORDTEST har spilt en vesentlig rolle. (Polyszynski 1992). I tilknytning til EØS-avtalen har det også forekommet uforpliktende drøftinger om et mulig nordisk samarbeid om meldte organ, for medisinsk teknisk utstyr og når det gjelder odontologisk materiell.¹⁰

Det har også vært et nært samarbeid om ulykkes- og skadestatistikken og forskning om produktrelaterte skader gjennom nordisk ulycksfallsforskningsseminar (NOFS).NOMESKO (Nordisk Medisinal-Statistisk Komite) fikk i 1984 også opprettet en felles-nordisk ulykkesklassifisering til bruk i helsevesenet (Poleszynski 1992).

⁹ Informasjon fra BFD, 13.11.93

¹⁰ Referat fra STH-møte (styringsgruppen for avvikling av tekniske handelshindringer) om meldte organ, i København 21. mai 1992.

Det har til nå vært et begrenset samarbeid om markedskontrollen. De nordiske landene har et meldesystem for elektriske produkter på nordisk nivå i regi av EMKO og et meldesystem for farlige forbruksvarer i regi av NEK. NEK-systemet gir mulighet til rask og effektiv utveksling av informasjon om det pågående produktsikkerhetsarbeidet i Norden, samt varsler om farlige produkter. Notifikasjonen foregår mellom Forbrugerstyrelsen i Danmark, Statens direktorat for livsmiddel- og miljøtilsyn på Island, Forbruker og produktsikkerhetsavdelingen i Barne- og familiedepartementet i Norge og Konsumentverket i Sverige (jf. kap. 3.2.1). Notifiseringen skjer kontinuerlig. I løpet av 1990 ble om lag 20 notifikasjoner utvekslet, hvorav majoriteten fra Forbruker- og produktsikkerhetsavdelingen i Norge. De færreste har vært av akutt karakter (Poleszynski 1992). Det foregår også en utstrakt uformell kontakt mellom de ulike forbrukerkontrollmyndighetene¹¹.

De nordiske lands forventede deltakelse i EØS, og Finland, Sverige og Norges eventuelle medlemskap i EF, har skapt nye rammer for det nordiske samarbeidet, også på forbrukerområdet. EØS-avtalen medfører blant annet at vi får felles regelverk på en rekke nye områder, deriblant produktkontrollområdet og markedskontrollområdet.

De økte samarbeidsbehov og -muligheter EØS-avtalen gir, ble også understreket av de nordiske statsministrene i deres uttalelser om det framtidige nordiske samarbeidet, 17.08.93, for eksempel:

«Det er en styrke for de nordiske land at mange tradisjonelle nordiske samarbeidsområder gjennom de nordiske lands deltakelse i EØS og EF-samarbeidet får en bredere forankring. *Samtidig skapes det nye muligheter for å fordype og utvikle det nordiske samarbeidet innenfor en europeisk ramme.* Norden er ikke et alternativ til Europa – nordisk samarbeid er en naturlig del av europeisk samarbeid.»¹²

Utvidede meldesystemer og uformelle nettverk?

De ulike meldesystemene som er en del av EØS-avtalen og som vil kunne komme på sikt, som en oppfølging av Sutherland-rapporten, vil gi bred informasjon om forbruksvarer som utgjør en umiddelbar og alvorlig fare og farlige forbruksvarer mer generelt.

Videre legges det opp til systemer som vil gi bred informasjon om markedskontrollapparatets oppbygging i de ulike medlemslandene. Spørsmålet er om disse systemene går langt nok, om det er behov for ytterligere informasjonsutveksling og om denne bør dekkes gjennom formelle meldesystemer eller mer uformelle nettverk?

¹¹ Informasjon fått gjennom informantintervju i BFD 13.11.1992.

¹² Statsministrans personliga representanter för nyvärdering av det Nordiska samarbetet: «Rapport til statsministrarna i de Nordiska länderna och statsministrans yttrande om det framtida nordiska samarbetet», Bornholm august 1992.

Informasjonsutvekslingssystemet for hastetilfeller dekker ikke eksplisitt uformelle reguleringstiltak, selv om brukerne av systemet frivillig har oversendt opplysninger om uformelle tiltak til Kommisjonen. Det har også blitt hevdet at Kommisjonen ikke verdsetter melding av frivillige kontrolltiltak. Meldinger om frivillige tiltak blir sagt å påvirke fabrikanter og importører til la være å ta i bruk egnede kontrollvirkemidler, fordi de føler at deres image på markedet kan bli satt på spill. Det er imidlertid vanskelig å tenke seg hvordan meldinger, som i utgangspunktet er hemmelige over hele fellesskapet, skal kunne nå offentligheten. Hvis frivillige virkemidler blir utelatt fra meldingene, vil den europeiske markedskontrollen bare dekke 5 prosent av all kontrollaktivitet som utføres av de kompetente myndigheter (Micklitz 1990). Vil de ulike informasjonskildene som er foreslått som en del av markedskontrollen garantere omfattende informasjon om disse frivillige tiltakene?

Komparative analyser har også vist den sentrale rollen forbrukerklager, eksperterfaringer i forsikringsselskap, sertifiseringsorgan og prøvingsinstitusjoner har for etterforskningen av fare (Micklitz 1990). Det allmenne produktsikkerhetsdirektivet så vel som meldesystemet for hastetilfeller er, på den annen side, administrativt orientert. En systematisk integrering av alle disse informasjonskildene er ikke garantert i alle medlemslandene. Enkelte tiltak er iverksatt for å integrere sertifiseringsorganene. De meldte organ har blant annet plikt til å melde fra til tilsynsmyndighetene om brudd på regelverket (Micklitz 1990).

Lokal og regional kontroll spiller en viktig rolle i etterforskningen i den enkelte stat. Motstanderne av en europeisering av markedskontrollen argumenterer ofte mot nødvendigheten av å melde lokale og regionale aktiviteter. Denne typen kontroll blir sagt å konsentrere seg om et begrenset antall produkter innenfor et begrenset område i det enkelte land. Eksperimenter viser at aktive lokale og regionale kontrollenheter kan ha en vidtrekkende innflytelse på det sentrale og føderale nivå. Å sette disse aktivitetene til side vil bety en restriksjon på sentrale informasjonskilder for Fellesskapet (Micklitz 1990).

I oppfølgingsdokumentet til Sutherland-rapporten oppmuntrer Kommisjonen til utbygging av frivillige datanettverk mellom medlemslandene. Det engelske TS-link systemet er et ekempel på et slikt nettverk. Systemet er i utgangspunktet opprettet med sikte på å få en ensartet informasjonstilgang og praksis i de ulike markedskontroll-distriktene. Systemet inneholder en database for informasjon om produkter, produktprøver, tilbakekallinger og klagehenvendelser fra forbrukerne. Videre fungerer det som en elektronisk post for rask formidling av vitale opplysninger. Systemet har vakt betydelig interesse utover Storbritannia, og Sverige, Norge og Nederland har nå koplet seg til deler av systemet.

Et problem med mer uformelle informasjonsutvekslingssystemer er behandlingen av konfidensielle data. På grunn av mulighetene for å skade et firma eller en produsent, vil myndighetene trolig være forsiktig med å sende slik informasjon via vidtrekkende meldesystemer før de er

ganske sikre på produktets risiko. Systemene kan derfor hemme en «føre var»-strategi, hvor hensikten er å redusere bruk av et produkt til faren er nærmere klarlagt.

5.6.2 Felles regler – felles forståelse og håndhevelse? Internasjonale organisasjoner og foras rolle i det tillitskapende arbeidet

Det har gjennom en årrekke vært et nært samarbeid mellom ulike tilsynsmyndigheter, næringslivet og forbrukerne i ulike land med sikte på å skape gjensidig tillit og felles forståelse på produktkontroll- og forbrukersikkerhetsområdet. Representanter for offentlige myndigheter og representanter for næringsliv, forbrukerrepresentanter, fagforeninger og næringsliv møtes i mange internasjonale fora utenfor EØS (EF og EFTA). I det etterfølgende vil vi ta for oss et lite utvalg av slike organisasjoner og fora og kort drøfte hvilken rolle de spiller og kan spille i det tillitskapende arbeidet. Vi vil se på: Det internasjonale akkrediteringssamarbeidet, den europeiske organisasjonen for prøving og sertifisering (EOTC), de frivillige embetsmannsorganisasjonene – FLEP og PROSAFE, samt de internasjonale forbrukerorganisasjonene.

De internasjonale akkrediteringsorganisasjonene

Et av de viktigste virkemidlene for å sikre at prøvings- og sertifiseringsorganene har samme type kompetanse innen hele EØS-området er akkreditering, det vil si en formell godkjenning som viser at organet tilfredsstillende krav satt i Europeisk Standard (EN 45000-serien), foruten spesialkrav fastsatt i de enkelte produktdirektivene. EF-regelverket for prøving og sertifisering, som EØS-avtalen bygger på, stiller ikke krav om akkreditering av meldte organ, men anbefaler at akkreditering benyttes for å sikre at de uavhengige organene tilfredsstillende fastsatte kompetansekrav.¹³ I dag har alle EFTA-landene anbefalt bruk av akkreditering, deriblant Norge, men bare et begrenset antall av EF-landene (jf. kap. 2).

Retningslinjene for melding av tredjepartsorgan gir mulighet for nasjonal tilpasning, idet retningslinjene ikke er bindende (for eksempel fortolkningene i Håndboka for ny metode-direktiv). De nasjonale myndighetene kan for eksempel fritt bestemme antallet organ de ønsker å melde i tilknytning til de ulike direktivene, kriterier for bedømmelse av kompetente og uavhengige organ m.v.

Sverige har valgt et åpent system hvor alle som ønsker å meldes, kan søke om det. Det åpne systemet gjelder både for de elleve ny metode-direktivene og for de om lag 700 eldre varedirektivene som inngår i EØS-avtalen.

13 Vedlegg i Rdir 20/683/EØF og om meldte organ i EFs håndbok for ny metode-direktiv.

Norge har også besluttet at alle tredjepartsorgan som er kompetente og selv ønsker å bli meldt, skal meldes. Norge har allerede forhåndsmeldt enkelte organ, blant annet Norsk Elektrisk Materiellkontroll, Det Norske Veritas klassifisering A/S, Norges Byggforskningsinstitutt og Direktoratet for måleteknikk ved avdeling for metrologi. Tilsynsmyndighetene vurderer også hensiktsmessigheten ved å gå inn i et nordisk samarbeid om meldte organ. Dette arbeidet er blant annet tatt opp i Nordisk Ministerråds embetsmannsgruppe for tekniske handelshindringer.

Selv om alle EF- og EFTA-landene valgte å stille krav om akkreditering, er det ingen garanti for at akkrediteringssystemene var de samme i alle landene. Et internasjonalt samarbeid mellom akkrediteringsorganene har gjennom flere år søkt å sikre at de nasjonale akkrediteringssystemene bygger på samme internasjonale prinsipper og prosedyrer.

Samarbeidet mellom akkrediteringsorganene omfatter utarbeidelse av ikke forpliktende intensjonsavtaler (memorandum of understanding) som utgangspunkt for multilaterale avtaler om gjensidig godkjenning av nasjonale akkrediteringssystemer. Organisasjonene utarbeider retningslinjer for hvilke krav et lands akkrediteringssystem må oppfylle for å få anledning til å undertegne en multilateral avtale, og regler for hvordan en skal kontrollere at et land oppfyller kravene¹⁴. Det samarbeides også om enkle, men viktige dag til dag-spørsmål, for eksempel fri adgang til å benytte hverandres dokumenter, samarbeid om systemrevisjoner, gjensidig utlåning og hjelp med bedømmere (assesorer) på områder hvor en ikke selv har tilstrekkelig dekning, og en gjensidig rådføring knyttet til tolkningsspørsmål, m.v.¹⁵

Laboratorieakkreditering har eksistert i ca. 30 år. Akkrediteringsarbeidet begynte først å intensiveres for fire år siden, i tilknytning til utviklingen innen EF og harmoniseringen av produktkrav og krav til produktkontroll. I dag finnes det tre akkrediteringssamarbeidsorganisasjoner i Vest-Europa:

- 1)WECC (Western European Calibration Cooperation) for kalibreringslaboratorier,
- 2)WELAC (Western European Laboratory Accreditation Cooperation) for prøvingslaboratorier og

14 For at et lands akkrediteringssystem skal kunne ta del i en avtale må det gjennomgå en såkalt PEER-akkreditering. Akkrediteringsorganene får på anmodning besøk av et internasjonalt team som er satt sammen av representanter fra andre land. Disse går gjennom det nasjonale akkrediteringssystemet for å se om de tilfredsstillende kravene som er fastsatt av de internasjonale akkrediteringsorganisasjonene (kravene eksisterer på generelt nivå i EN-45000 serien om ISO Guide 25).

15 Spesielt WECC (akkrediteringsorgan for kalibreringslaboratorier) har en struktur med ekspertgrupper for de enkelte kalibreringsområdene. Disse gruppene tar bl.a. initiativ til målerevisjoner og behandler måletekniske spørsmål. Det er også under utvikling et liknende samarbeid innen ECA (akkrediteringsorgan for sertifiseringsorgan).

3)ECA (European Accreditation Cooperation for Accreditation of Certification Bodies) for sertifisering¹⁶. For inspeksjons- og besiktigelsesorgan er det ennå ingen organisasjon på vesteuro-peisk nivå.

Problemet er at mange nasjonale akkrediteringsorgan ennå ikke er en del av avtalegruppene mellom de vesteuropeiske akkrediteringsorganene, og at de dermed ikke har fått sitt akkrediteringssystem godkjent. Det eksisterer i dag heller ingen avtale om gjensidig godkjenning av akkrediteringsorganene som akkrediterer sertifiserings- og inspeksjonsorgan. Ni land har undertegnet WECC-avtalen: England, Tyskland, Frankrike, Nederland, Italia, Sveits, Finland, Danmark og Sverige. Norge vil undertegne avtalen. England, Frankrike, Nederland, Danmark og Sverige har undertegnet WELAC-avtalen. Norge er under vurdering. ECA vil trolig komme så langt i 1993 at fem til sju land kan undertegne en avtale om gjensidig godkjenning. ECA har imidlertid ikke kommet så langt ennå at systemet for PEER-akkreditering¹⁷ er klart.

Et par mindre land vil kanskje finne det mer hensiktsmessig å inngå samarbeidsavtaler med andre land istedenfor å bygge opp egne akkrediteringsorgan. Island har for eksempel fått lovnad om støtte fra de andre nordiske landene. Det er imidlertid vanskelig å forutsi når alle EF- og EFTA-landene har undertegnet avtalene om gjensidig godkjenning. Det er avhengig av nasjonale prioriteringer. Det virker som EF-kommisjonen oppmuntrer sine medlemsland til å bygge opp sine systemer, slik at de kan aksepteres som medlemmer. Men det er langt fram før vi har avtaler som dekker alle EF- og EFTA-landene og all prøvings- og sertifiseringsaktivitet.

Den europeiske organisasjonen for prøving og sertifisering – EOTC

EF-landenes overordnede målsetting er at all prøving og sertifisering innen fellesskapet, både på det regulerte og det uregulerte området, skal utføres av akkrediterte organ. På det uregulerte området skal EOTC bidra til å fremme akkreditering samt avtaler om gjensidig godkjenning mellom prøvings- og sertifiseringsorgan.

I dag har vi fremdeles ulike nasjonale krav og standarder på en rekke områder. Ved utviklingen av stadig flere europeiske standarder også på det uregulerte området, vil behovet for gjensidig godkjenning av testings- og sertifiseringsprosedyrer og -organ stadig bli viktigere.

EOTCs posisjon vil i stor grad avhenge av hvorvidt privat sektor (næringslivet og prøvings- og sertifiseringsorganene) har interesse av å

¹⁶ I mange land (ca. 10) er all akkreditering samlet i et organ. En samlet organisering av det nasjonale akkrediteringsarbeidet bidrar også til et tettere samarbeid mellom de ulike akkrediteringsorganisasjonene på internasjonalt nivå. WECC og WELAC har allerede etablert et samarbeid. EAC har ikke helt funnet sin form, men regner med å komme inn i et samarbeid med konstellasjonen WECC og WELAC.

¹⁷ Jf. fotnote 99.

bruke organisasjonen. Det kan synes som om næringslivet i dag sitter på gjerdet og avventer situasjonen. EOTCs framtidige posisjon og rolle er uavklart. Næringslivet og prøvings- og sertifiseringsorganene ser seg trolig ikke tjent med å bruke organisasjonen før den er etablert. Problemet for organisasjonen blir dermed hvem som skal fungere som drivkraft inntil den blir mer etablert og anerkjent.

Det er hittil opprettet åtte avtalegrupper på et veldig begrenset produktområde. Det er avtaler om gjensidig godkjenning av testresultat knyttet til blant annet laboratorieakkrediteringstjenester (WECC), vann- og gassløkningsapparat (EFSG), instrumenter som måler fysiske og kjemiske egenskaper, elektromagnetisk kompatibilitet (EMCIT).

For prøvings- og sertifiseringsorganene vil incentivene for å inngå avtaler om gjensidig godkjenning av tester og sertifikater være noe uklare. På den ene siden vil det rent fornuftsmessig være vanskelig å argumentere mot nytten ved en harmonisering av prøving og sertifiseringstjenestene. Rent faglig vil det trolig også kunne være stimulerende å arbeide internasjonalt i et internasjonalt miljø. På den andre siden kan en gjensidig godkjenning bidra til å undergrave deres økonomiske fundament, ettersom den totale etterspørselen etter deres tjenester må forventes å synke når det blir behov for stadig færre dobbeltkontroller. Samtidig vil konkurransen øke når prøvings- og sertifiseringsorganene i stadig økende grad kan utføre helt likeartede tjenester. Det er også et økonomisk element med, siden det koster å være en del av EOTC. Prøvings- og sertifiseringsorganene kan dermed ikke entydig sies å ha en egeninteresse av at slike avtaler kommer i stand. Hva de velger å gjøre, vil til en viss grad også styres av næringslivets interesse for å kjøpe prøver og sertifikater som inngår i gjensidige godkjenningsavtaler. Det er derfor næringslivet og de ulike bedriftene og konsernene som i første rekke vil ha interesse av at slike avtaler kommer i stand. De vil utgjøre en viktig pressgruppe og premissleverandør og være helt avgjørende for den framtidige utviklingen av EOTC.

Det er fra årsskiftet planlagt en omorganisering av EOTC slik at det blir en rent privat organisasjon. Standardiseringsorganisasjonene CEN og CENELEC, samt EF og EFTA, vil ikke lenger være med som medlemmer i EOTCs råd. Kommisjonen vil likevel være inne både med økonomiske midler i en overgangsfase, inntil organisasjonen står på egne ben. Organisasjonen EOTC er fremdeles i støpeskjeen. Det som er vesentlig i denne sammenhengen er at de såkalte avtalegruppene bare skal være åpne for deltakere fra EF- og EFTA-land. Det skal være anledning for avtalegruppene å ha medlemmer fra andre land, men da på siden av EOTC.

De private samarbeidsinitiativ – PROSAFE OG FLEP

Manglende koordinering og initiativ fra sentralt EF- og EFTA-hold knyttet til håndhevelse av felles regelverk, har ført til private initiativ på byråkratisk nivå. Det er dannet to uformelle samarbeidsnettverk for byråkrater innenfor det generelle produktsikkerhetsområdet og næringsmiddelområdet, henholdsvis PROSAFE (The European Product

Safety Enforcement Forum of Europe) og FLEP (Food Law Enforcement Practitioners), med det formål å øke tilliten og samarbeidet mellom eksperter som arbeider med produktsikkerhet og -kontroll.

Det europeiske samarbeidsnettverket PROSAFE ble dannet i mars 1991 på initiativ fra den europeiske forbrukersikkerhetsorganisasjonen ECOSA (The European Consumer Safety Association). Formålet var å videreutvikle den gjensidig tilliten mellom EØS-landene ved løsning av praktiske kontroll- og tilsynsproblemer gjennom informasjonutveksling og samarbeid. Oppgavene omfatter blant annet en rekke ulike typer koordineringsaktiviteter, felles opplæring, utvikling av retningslinjer for å fremme ensartet håndhevelse og finne praktiske løsninger på harmoniseringsproblemer knyttet til fortolkning, språk, mangler og svakheter i standard, mulighet for å fremme utveksling av personell og så videre. Eksempler på aktuelle saker PROSAFE har tatt opp, er utkastet til EFs generelle produktsikkerhetsdirektiv, gjennomføring, fortolkning og håndhevelse av EFs direktiv om sikkerhet ved leketøy, kontroll av CE-merkede produkter, det britiske «Home Authority Principle».

FLEP ble opprettet høsten 1990 og omfatter ca. 10 EF-land og de fleste EFTA-land. Arbeidsforumet har samlinger et par ganger årlig og vil opprette arbeidsgrupper på spesielle områder. Formålet med det frivillige, uformelle samarbeidet er å skape et godt samarbeidsklima mellom både sentrale og lokale kontrollmyndigheter i de landene som er med. Betydningen av deltakelse fra lokale kontrollorgan blir understreket blant annet fordi det indre markedet forutsetter direkte kontakt mellom lokale kontrollenheter i forskjellige land. Dette vil for eksempel være aktuelt ved påviste mangler ved bestemte produkter. I slike tilfeller vil kontrollmyndigheten på opprinnelsesstedet, den såkalte «home authority», kunne yte spesiell service overfor den kontroll som henvender seg til den (Rossebø 1992).

Ser vi disse samarbeidsnettverkene ambisjoner i forhold til Sutherland-rapportens anbefalinger om økt samarbeid og partnerskap, kan en si at PROSAFE og FLEP søker å dekke mange av de funksjonene som ekspertgruppen etterlyste. PROSAFE og FLEP er imidlertid frivillige og uformelle nettverk mellom byråkrater, har ingen formell status og er dermed ikke forpliktende. Organisasjonenes vellykkethet er derfor i stor grad avhengig av de nasjonale ekspertenes personlige engasjement. Effekten av deres arbeid vil avhenge av deres status i den nasjonale forvaltning, deres gjennomslagskraft, nettverk med videre. Selv om organet er uformelt, vil flere av medlemmene også kunne utøve innflytelse gjennom kontakter i formelle organ både innen EF og EFTA. Mangelen på forankring hos ansvarlige myndigheter, «ujevn» representasjon både med hensyn til hvem som representerer de ulike kontrollmyndigheter, hvilke kontrollorgan som er representert, samt representasjon fra et begrenset antall EF-land er også noen av grunnene til at EF-kommisjonen stiller seg noe skeptisk med hensyn til den rolle FLEP og PROSAFE kan spille som tillitskapende samarbeidsorgan. PROSAFE blir heller ikke ansett som et naturlig utgangspunkt for

utvikling av de samarbeidsnettverk Sutherland-rapporten etter-lyser¹⁸. EF-kommisjonen sender imidlertid 2 observatører til møtene i PROSAFE, og bruker i enkelte tilfeller organisasjonen som en ekspertgruppe.

På den annen side kan en kanskje hevde at en frivillig organisasjon som fordrer personlig engasjement, får større gjennomslag i det nasjonale arbeidet nettopp fordi den drives av «ildsjeler», og nettopp fordi den er sprunget ut av et erkjent behov hos en rekke nasjonale eksperter. I mangel av formelle nettverk og samarbeidsfora mellom EF- og EFTA-landene og mellom myndighetene innen EF og EFTA, vil også organisasjoner som PROSAFE og FLEP framstå som viktige møteplasser for tjenestemenn innen EF og EFTA i en overgangsfase, selv om Kommisjonen er skeptisk til den rolle de kan og bør spille i framtida.

De internasjonale forbrukerorganisasjonene – BEUC og IOUC

Produktsikkerhetsarbeid foregår innenfor en rekke internasjonale ikke-offentlige organisasjoner (blant annet BEUC, IOUC og IT). Eksistensen av slike organisasjoner er kanskje i seg selv et bevis på at de organene som senere er opprettet på regjeringsnivå, ikke fungerer tilfredsstillende. De nasjonale myndigheter må i sin politikk avveie konsekvensene av forbrukerpolitikk mot næringslivets bæreevne. Det vil derfor alltid være behov for nasjonale og inter-nasjonale forbrukerorganisasjoner som kan påvirke både opinionen og statlige myndigheter til å stå imot presset fra ensidige økonomiske interesser. De private forbrukerorganisasjonene trenger ikke i samme grad som offentlige organ, å ta hensyn til næringsinteresser, men kan representere klart definerte forbrukerinteresser.

I de fleste europeiske land er forbrukerinteressene relativt godt organisert. En del land har sterke tradisjoner i den frivillige organiseringen av forbrukerinteressene. Jo lenger sørover i Europa en kommer, desto dårligere er forbrukerrepresentasjonen¹⁹ (Poleszynski, 1992). I Norge har myndighetene tatt på seg denne rollen ved å opprette egne frittstående organ som skal ivareta forbrukernes interesser, blant annet Forbrukerrådet med sine nitten lokalkontorer og Forbrukerombudet. Forbrukerrådet deltar i flere av de internasjonale forbrukerorganisasjonene på lik linje med de private forbrukerorganisasjonene i andre land.

Forbrukerorganisasjonene fungerer som pressgruppe ved utforming av EFs forbrukerpolitikk og ved utforming av produktstandardene i de internasjonale standardiseringsorganisasjonene, for eksempel BEUC²⁰

¹⁸ Informasjon fra Mr. McMillian DGIII, 12.01.92.

¹⁹ Fra 1 mill i Storbritannia, 500.000 i Tyskland, 500.000 i Nederland til 13.600 i Hellas og 5.500 i Italia, BEUC

²⁰ Medlem av EF-kommisjonens Consumer Consultative Committee og presenterer forbrukernes standpunkt i EF-parlamentets Komitéer for Landbruk og Miljø, Offentlig Helse og Forbrukerbeskyttelse, og har dessuten en representant i EFs Økonomiske og

(Bureau Européen des Unions de Consommateurs). Her vil vi imidlertid ikke se på de internasjonale forbrukerorganisasjonenes innflytelse i en beslutningsprosess, knyttet til deres innflytelse på regelverk, krav og standarder, men konsentrere oss om kontroll med produkter og produktsikkerhet, og i forlengelsen av dette hvilken rolle forbrukerorganisasjonene spiller og kan spille i en slik sammenheng.

Kontakt mellom myndighetsorgan og private forbrukerorganisasjoner kan for eksempel virke effektivt i formidling av erfaring mellom landene. Enkeltland kan i noen sammenhenger utpekes som prøve-marked for et nytt produkt som medfører fare for forbrukernes sikkerhet. Slike erfaringer kan gjennom internasjonale nettverk formidles til politiske kanaler og forbrukergrupper i andre land og bidra til at folk advares mot kjøp eller at salg forbys. Flere av forbrukerorganisasjonene har egne meldingssystemer om farlige forbruksvarer og kan derfor videreformidle slik informasjon, for eksempel IOCUs Consumer Interpol, en avdeling koordinert av IOUCs regionalkontor for Asia og Stillehavet i Pengang, som notifiserer alle IOUCs medlemmer om handel med skadelige produkter (Poleszynski 1992).

De viktigste tiltakene forbrukerorganisasjonene bidrar med i en kontrollsammenheng, er felles varetester. Varetestene omfatter ikke bare produkters kvalitet og hensiktsmessighet, men også produkters sikkerhet og eventuell helse- og miljøfare. Testene er derfor et nyttig supplement, eventuelt korrektiv, til offentlige varetester og kontrolltiltak. Felles tester har vært arrangert helt siden 60-tallet. Belgia, Nederland og Tyskland var først ute, senere sluttet Storbritannia og Nederland seg til. Gjennom de europeiske samarbeidsorganisasjonene for vareundersøkelser kan norske forbrukere, gjennom Forbrukerrådet og Barne- og familiedepartementet, få del i undersøkelser som det ville være langt mer kostbart, om overhodet mulig, å gjennomføre i egen regi. Både IOCU (International Organization of Consumers' Union) og BEUC oppmuntrer til, eller gjennomfører, sammenliknende undersøkelser av varer og tjenester. BEUC driver i tillegg dybdestudier av villedende reklame, ulykker, diverse salgsmetoder, forbrukerdeltakelse i kollektiv transport, opplysningsarbeid i skoler, merking av matvarer, farmasøytika m.m. Resultatet publiseres i månedsskriftet BEUC Actualites/News. BEUC samarbeider også nært med IOCU og interpolsystemet (Poleszynski 1992).

Den viktigste organisasjonen i varetestsammenheng er IT ²¹ (International Consumer research and testing limited). IT er en
(..fortsatt)

Sosiale Komité (Poleszynski 1992).

21 IT har i dag A-, B- og C-medlemmer. Kategori avhenger av forbrukerorganisasjonens størrelse og antall tester de utfører. A-medlemmer er de organisasjonene som har flest medlemmer og utfører flest tester. A-medlemmene styrer IT. B-medlemmene utgjøres av organisasjoner som har midler til å bidra til fellestestene. De har stemmerett i IT. C-kategorien er for nye og mindre organisasjoner med begrensede ressurser, som trenger å utvikle eget medlemskap. Norge ved Forbrukerrådet er C-medlem, i likhet med den danske Forbrugerstyrelsen og de private forbrukerorganisasjonene i Irland, Italia, Portugal, Spania og Sveits. Det svenske

internasjonal organisasjon som gjennomfører en hel rekke felles varetester hvert år. Det gjennomføres i gjennomsnitt 50 felles tester hvert år med to eller flere deltakere og over 20 tester med seks eller flere deltakere. Resultatene offentliggjøres i de nasjonale forbrukermagasinerne. IT arbeider også med å utvikle bedre testemetoder for forbrukerverer og oppmuntrer til utvikling av bedre forbruker-testingsutstyr.

5.7 Den norske forbrukervernstrategien og det åpne markedet

Dette prosjektet har fokusert på tilsynsmyndighetenes endrede rolle i produktkontrollen som en følge av EØS-avtalen. Det åpne markedets konsekvenser for helse, miljø og sikkerhet kan også drøftes med fokus på forbrukerne. Et relevant spørsmål i en slik sammenheng er: Hvordan endres forbrukernes rolle ved overgangen fra et «skjermet» norsk marked til et felles europeisk marked?

I de fleste europeiske land finnes store og aktive forbrukerorganisasjoner og aktive forbrukere. I Norge ivaretas forbrukerinteressene av det offentlige. Norske myndigheter har i sin politikk prioritert hva vi kaller forbrukervern. Det vil si, offentlige myndigheter har lagt stor vekt på å kontrollere at varer tilfredsstiller fastsatte krav, slik at de ikke skader helse og miljø og er sikre i bruk. Offentlige myndigheter har i stor grad lyktes med det. De norske forbrukerne er vant med at de fleste varer som selges på det norske markedet er av høy kvalitet både når det gjelder form, brukervennlighet og sikkerhet. Et spørsmål en kan stille i denne sammenheng er om den norske forbrukeren er blitt passivisert gjennom en for aktiv stat?

Med tilpasningen til EF og EFs indre marked vil det klare skillet mellom det norske markedet og det indre markedet reduseres. Grensene åpnes for fli flyt av varer. Vi vil få økt import av utenlandske varer, postordresalg og TV-salg vil øke. Gjennom EFs regelverk har vi fått felles rammer for de krav som skal stilles til varemarkedet og de krav som skal stilles til varekontrollen. Mye av EFs regelverk er i overensstemmelse med vårt regelverk for produktkontroll tilpasset det norske markedet. Tilsynsmyndighetenes oversikt over tilsynsobjekter (importører, forhandlere, varetyper m.v.) vil imidlertid reduseres, og dermed mulighetene for å føre effektiv kontroll og tilsyn. Andre medkontrollører, som forbrukerne, blir derfor viktigere. Spørsmål vi kan stille i denne sammenheng er derfor: Er den norske forbruker «tilpasset» den endrede markedssituasjonen, eller trenger vi å styrke deres stilling som forbruker? Hvilke virkemidler har vi til rådighet for å løse tverrnasjonale forbrukerproblemer i et åpnere europeisk marked? Kan (...fortsatt)

konsumentverket har B-medlemskap. A-medlemmene er Storbritannia, Nederland, Tyskland og Belgia.

mangelen på «forbrukermakt» i tradisjonell forstand bli et problem i møte med det indre marked?

Norske privatkjøp i utlandet kan illustrere eksemplet. Hvis en nordmann kjøper en vare i et annet EØS-land og varen viser seg å være helsefarlig ved bruk, hvilke rettigheter har forbrukeren overfor den utenlandske produsenten og hvem kan forbrukeren henvende seg til for å reise erstatningssak - vet forbrukerne det? Ifølge Produktansvarsloven²², som bygger på EFs produktansvarsdirektiv, er produsent (og ved importerte produkter importør) erstatningsansvarlig for den skade som forvoldes av det produkt han har framstilt eller omsatt (se for øvrig Midsundstad 1992). Ett forhold er forbrukernes rett til å reise sak og retten til å få den fullbyrdet i en annen jurisdiksjon, noe annet er imidlertid forbrukernes kunnskap om de rettigheter de har og evnen til å bruke sine rettigheter, og makt til å vinne fram.

For å illustrere poenget ytterligere kan vi tenke oss to rendyrkede modeller for forbrukerpolitikk eller forbrukerbeskyttelse. I de fleste tilfellene vil det være innslag av begge modellene.

Modell 1 legger vekt på myndighetenes ansvar for å regulere og føre kontroll med produkt, enten direkte ved inspeksjoner og kontroll, eller indirekte gjennom samarbeid og veiledning i forhold til næringslivet (produsent, importør, forhandler). Dette kan noe forenklet sies å være den norske «forbrukervernmodellen».

²² Lov av 23. desember 1988 nr. 104 om produktansvar

Contains Data for Postscript Only.

Modell 2 legger vekt på forholdet mellom forbruker og produsent. I erkjennelsen av at omgivelsene (markedets utstrekning og kompleksitet) gjør det umulig for myndighetene å «bare» satse på direkte myndighetskontroll eller bedriftsintern kontroll, satses det i stede på å mobilisere og bevisstgjøre forbrukerne, slik at deres maktpotensiale vis-a-vis produsent økes.

Spørsmålet vi kan stille er: Bidrar den endrede markedssituasjonen til at vi i større grad bør supplere vår tradisjonelle tilsynspolitik (modell 1) med en styrket forbrukeraktivisering, det vil si en strategi for å bevisstgjøre forbrukerne (modell 2)? Er norske forbrukere med sitt «støtteapparat» (norsk lov, forbrukerråder, forbrukerkontorene, forbrukerombudet m.v.) klare for det indre markedet?

Litteratur

Andersen, Håkon With og Knut Holtan Sørensen (1992), *Frankensteins dilemma. En bok om teknologi, miljø og verdier.*, Oslo: Ad Notam

Arbeidsgruppen nedsatt av statssekretærutvalget for Europautredningen (1992), *Europeisk samarbeid – styring og demokrati*. Delrapport til Europautredningen

Barne- og familiedepartementet (1992), *Organisering av ny etat for produktsikkerhet*. Asplan Analyse As, Sandvika 6. oktober 1992.

Brüggermeier, Gert, Josef Falke og Christian Joerges (1991), *Product Safety Legislation in the Federal Republic of Germany and in the United States*. EUI Working Paper LAW No. 91/12

Brüggermeier, Gert og Hans-W. Micklitz (1991), *Product Safety Legislation in France and in the United Kingdom*. EUI Working Paper LAW No. 91/11

Campbell, Jim, Ian Barnes og Catherine Pepper (1990), *Implementing the internal market*

Dehousse, Renaud (1992), «Integration v. regulation? On the Dynamics of Regulation in the European Community.» *Journal of Common Market Studies* Vol. XXX, No. 4, Desember 1992.

Dehousse, Renaud m.fl. (1992), *Europe After 1992. New regulatory Strategies*. Florence: European University Institute

Dølvik, Jon Erik, Dag Odnos, Elisabeth M. Stene og Dag Stokland (1991), *Norsk økonomi og europeisk integrasjon*, FAFO-rapport 130. Oslo: FAFO

Eckhoff, Torstein (1983), *Statens styringsmuligheter*. Oslo: Tanum-Norli

Ekström, Örjan og Jan Olsson (1989), *EG och arbetsmiljön*. Stockholm: Arbetarskyddnämnden

Falke, Josef and Christian Joerges (1991), *Traditional Harmonisation Policy, European Consumer Protection Programmes and the New Approach*. EUI Working Paper LAW No. 91/13

Farquhar, Bruce (1990), «The Framework of Consumer Protection in the Netherlands.» *The Trading Standards Review* Vol. 98 No. 11

Farquhar, Bruce (1990), *Spotlight om the Netherlands*. 2. Inspectie Gezondheidsbescherming

Gielisse, R. (1992), *The new directive of general product safety*. Consumer Policy Service i EF-kommisjonen

Guldvog, Bjørn, Anders Thorgersen og Øydis Ueland (1992), *Ulykker, vold og selvpåført skade, personskaderapport*. Rapp. nr. 1/92, Seksjon for forebyggende og helsefremmende arbeid

Joerges, Christian (1989), *Product liability and product safety in the European Community*. EUI Working Paper No. 89/404

Joerges, Christian (1991), *The jurisdiction of Product Safety Policy*. EUI Working Paper LAW No. 91/10

Joerges, Christian og Hans-W.Micklitz (1991), *Internal Market and Product Safety Policy*. EUI Working Paper LAW No. 91/14

Kristiansen, Steinar (1987), *Sikkerheten ved produkter som selges utenom vanlige distribusjonskanaler*. SIFO Arbeidsrapport. Lysaker: SIFO

LACOTS (Local Authority Co-ordinating Body on Trading Standards) (1992), *Consumer Product Safety. Enforcement contacts within the European Community*

Lindkvist, Bertil (1992), *Marknadskontroll av produkter på den indre marknaden*, Stockholm: Näringsdepartementet 1992

Metcalf, J.L. with D. Kearny (1992), *Constructing the internal market*. European Institute of Public Administration

Micklitz, Hans-W. (1992), *EEC Regulation om Product Safety*. Bidrag til Workshop on Consumer Safety 6.-8. desember, Budapest

Midtsundstad, Tove (1992), *Norsk produktkontroll i EØS - noen aktuelle problemområder*. FAFO-notat. Oslo: FAFO

NOU 1984:28 *Helserådstjenesten. Oversikt over helsetilstand og miljørettet helsevern i kommunene*

NOU 1991:10 *Flere gode levekår for alle. Forebyggingsstrategier*

Ot.prp. nr. 51 (1974–75) *Lov om produktkontroll*

Ot.prp. nr. 33 (1990–91) Om lov om endringer i lov 11. juni 1976 nr. 79 om produktkontroll og lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven)

Ot.prp. nr. 94 (1991–92) Om lov om gjennomføring i norsk rett av Luganokonvensjonen om domsmyndighet og fullbyrding av dommer i sivile og kommersielle saker

Poleszynski, Dag Viljen (1992), *Produktsikkerhet i Norden, Plankoordinering og tiltaksharmonisering*. Nordisk seminar- og arbeidsrapport 1992:520.

Rossebø, Laurits (1992), *EF-bestemmelser om næringsmiddelkontroll. En vurdering av konsekvenser for norsk næringsmiddelkontroll ved tilpassing til EFs regelverk*. SNT-rapport 1. Oslo

«Single market: 90% og measures adopted ahead of internal market deadline.» *European Report* 5. september 1992

Skaar, Solveig og Snorre Sklet (1992), *Myndighetenes planer, strategier og virkemidler i arbeidet med innføring av internkontroll*. Trondheim: SINTEF IFIM

St.meld. nr. 54 (1986–87) Produktkontrollarbeidet i 1985 og 1986

St.prp. nr. 100 (1991–92) Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992

«Teknisk prøvning och kvalitetssäkring, för industriell konkurranskraft och nordiskt innflytande i Europa på nittioalet.» *NORD* 1990:5

Tørres, Liv, Jon Erik Dølvik og Dag Olberg (1991), *Ny norsk standard? Nye europeiske reguleringsmodeller for produktsikkerhet, helse og miljø*. FAFO-rapport 107. Oslo: FAFO

Tørres, Liv (1992), *Er det europeisk standard over norske myndigheter?* FAFO-rapport 131. Oslo: FAFO

Wallin, Carl-Henrik (1992), *Market Control in Finland*. University of Helsinki, Institute of international Economic Law

EF-dokumenter

COM (92) 429 final av 23. november 1992 concerning the institution of a Community system for the exchange of information in respect of certain products which may jeopardize consumers' health and safety.

COM (92) 499 final av 7. desember 1992 amending Council Directives 87/404/EEC (simple pressure vessels), 88/378/EEC (Safety of toys), 89/106/EEC (construction products), 89/336/EEC (personal protection equipment), 90/384/EEC (non-automatic weighing instruments), 90/385/EEC (active implantable medical devices), 90/396/EEC (appliances burning gaseous fuels), 91/236/EEC (telecommunications terminal equipment), 92/42/EEC (new hot-water boilers fired with liquid or gaseous fuels), and 73/23/EEC (electrical equipment designed for use within certain voltage limits) and into a council decision amending the Council Decisions of 13 December 1990 concerning the modules for the various phases of the conformity assessment procedures (90/683/EEC), supplementing it with a provision relating to the arrangements for affixing and using the CE conformity marking.

Commission communication on the Council and to Parliament, The operation of the Community's internal market after 1992, following-up to the Sutherland Report. Desember/januar 1992 (uttalelsen er under utgivelse)

Commission recommendation av 27. november 1992 (92/579/EØF) calling upon Member States to set up the infrastructures needed to identify dangerous products at the external frontiers.

Europe/Documents N 1796/97 av 11. september 1992, *State of completion of the single market*. Latest European commission report to the council and parliament.

European Council in Edinburgh 11–12 desember 1992, *Conclusion of the presidency*

KOM (91) 476 endelig utgave. Grønnbok om utviklingen av det indre marked for posttjenester, 11. juni 1992.

Report to the EEC Commission by the High Level Group on the Operation of the Internal Market (okt. 1992), *The internal market after 1992. Meeting the challenge*

Rådsbeslutning (90/683/EØF) av 13. desember 1990 om modulene for de forskjellige fasene av rutine for samsvarsvurdering til bruk i direktivene om teknisk harmonisering.

Rådsdirektiv (89/686/EØF) av 21. desember 1989 om tilnærming av medlemsstatenes lover om personlig verneutstyr.

Rådsdirektiv (92/59/EØF) av 29.juni 1992 om produktsikkerhet i sin alminnelighet

Rådsforordning av 8. februar 1993 (339/93/EØF) on checks for conformity with the rules om product safety in the case of products imported from third countries

Vedlegg 1

En femstegsprosedyre for løsning av hastetilfeller, foreslått i Sutherland-rapporten:

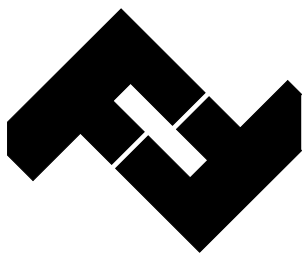
Nivå I:Markedskontrollmyndighet i medlemsland X ber om at en tilsvarende myndighet i et annet medlemsland Y griper inn overfor en tilbyder.Det første kontaktpunkt kan være forskjellig fra det organ som opprinnelig var involvert (on the ground).

Nivå II:Oppnås det ingen løsning som anses som tilfredsstillende for begge parter, kan X ledsage Y på en felles visitt til tilbyder.Enten X eller Y kan kreve at Kommissjonen er til stede.

Nivå III:Oppnår det da heller ingen beslutning, kan X iverksette sine egne tiltak inntil Y selv iverksetter et egnet tiltak. Kommissjonen trenger bare å notiseres på dette nivå, for eksempel ved bruk av den standardiserte sikkerhetsklausulen i Fellesskapslovgivningen.

Nivå IV:Dreier det seg om et hastetilfelle, vil umiddelbare tiltak være tilgjengelige for medlemsland X med henvisning til den aktuelle sikkerhetsklausulen og, for forbruksgoder, under det generelle produktsikkerhetsdirektivet når det trår i kraft (juni 1994).Slike tiltak må imidlertid oppfattes å være proporsjonale i forhold til den aktuelle eller potensielle skade og må notiseres straks til Kommissjonen eller andre medlemsland.

Nivå V:I tilfeller hvor det er klart at tiltak iverksatt under nivå III og IV angår problemer som eksisterer eller med stor sannsynlighet vil finne sted i andre medlemsland, bør likeartede tiltak iverksettes relativt hurtig i hele Fellesskapet.



**FAFO-notat 1993
ISSN 0801-6135
Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon
Fossveien 19, 0551 Oslo
Tlf. 22 71 60 00**

Bestillingsnr. 823