



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 99 L

(2009–2010)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lov om merking
av forbruksvarer mv. og
i enkelte andre lover

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	2.11.1 Gjeldende rett og Saksjonsutvalgets anbefalinger	12
2	Forslag til endringer i lov om merking av forbruksvarer mv.	6	2.11.2 Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn	13
2.1	Innledning	6	2.11.3 Departementets vurderinger	13
2.2	Forskrifter om energimerking av husholdningsapparater	6	2.12 Tilsyn med energimerkingsbestemmelsene	14
2.3	Andre forskrifter og tilsynsorganer etter merkeloven	7	2.12.1 Gjeldende rett	14
2.4	Særlig om forskriften om energimerking mv. av nye personbiler .	7	2.12.2 Praksis i Norden	15
2.5	Behov for lovendringer	8	2.12.3 Forskriftshjemmel om vederlagsfri avståelse av vareprøver til undersøkelse og betaling av testing av produkter ved feilmerking	15
2.6	Utredning og høring	8	2.13 Lovtekniske endringer	16
2.7	Generelt om håndhevingsvirkemidler i merkeloven	9		
2.7.1	Gjeldende rett og Saksjonsutvalgets anbefalinger	9	3 Endringer i markedsføringsloven – opphevelse av forbud mot samlemerker	17
2.7.2	Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn	9	3.1 Bakgrunn	17
2.7.3	Departementets vurderinger	10	3.2 Departementets forslag	18
2.8	Vedtak om retting og tvangsmulkt	11		
2.8.1	Innledning	11	4 Endring i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven	19
2.8.2	Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn	11		
2.8.3	Departementets vurderinger	11	5 Økonomiske og administrative konsekvenser	20
2.9	Overtredelsesgebyr	11		
2.9.1	Innledning	11	6 Merknader til de enkelte bestemmelsene	21
2.9.2	Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn	12		
2.9.3	Departementets vurderinger	12		
2.10	Forholdet mellom tvangsmulkt og overtredelsesgebyr	12	Forslag til lov om endringer i lov 18. desember 1981 nr. 90 om merking av forbruksvarer mv. og i enkelte andre lover	24
2.11	Straff	12		



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 99 L

(2009–2010)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lov om merking av forbruksvarer mv. og i enkelte andre lover

*Tilråding fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet av 26. mars 2010,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet fremmer med dette forslag til endringer i lov 18. desember 1981 nr. 90 om merking av forbruksvarer mv. (merkeloven). Hovedinnholdet i lovforslaget er følgende:

- Det innføres hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr og tvangsmulkt for Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Statens vegvesen. Det betyr at disse kan gripe inn ved brudd på merkingsbestemmelser som de fører tilsyn med (energimerking av husholdningsapparater og nye personbiler). Etter gjeldende rett er eneste mulige sanksjon at de kan anmelde saker til politiet med sikte på bøtestraff. Det foreslås videre at straffehjemmelen i merkeloven innskrenkes til vesentlige og grovt uaktsomme eller forsettlige overtredelser.
- Loven endres slik at det ved forskrift kan bestemmes at forhandlere mv. skal avstå vareprøver til tilsynsmyndigheten vederlagsfritt. I dag må tilsynsmyndighetene selv kjøpe vareprøver.

- Det innføres en forskriftshjemmel som kan brukes til å bestemme at forhandlere mv. skal dekke tilsynsmyndighetenes utgifter til testing av produkter dersom det viser seg at de er feilmerket. Endringene skal bidra til et mer effektivt tilsyn og bedre etterlevelse av forskriftene.

Videre foreslår departementet å endre lov 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven) ved å oppheve et forbud mot samlemerker.

Endelig foreslår departementet en endring i lov 20. juni 2008 nr. 42 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven). Det foreslås å presisere at arbeidsgivers plikt til individuell tilrettelegging overfor personer med nedsatt funksjonsevne også gjelder arbeidsgivers valg og behandling av innleide arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende.

2 Forslag til endringer i lov om merking av forbruksvarer mv.

2.1 Innledning

Lov om merking av forbruksvarer mv. (merkeloven) er en rammelov som gir hjemmel til å gi pålegg om merking av varer som omsettes ved salg eller leie. Formålet med loven og dens forskrifter er å legge forholdene best mulig til rette for forbrukere ved deres bedømmelse og valg av forbruksvarer. Ved forskrifter kan det bestemmes hvilke varer som skal merkes og på hvilken måte. Med hjemmel i loven er det gitt 16 forskrifter om merking, herunder om energimerking av forskjellige typer husholdningsapparater og nye personbiler.

Etter gjeldende rett kan brudd på merkeloven, eller forskriftene gitt i medhold av loven, kun sanksjoneres med straff i form av bøter. Imidlertid vil et sanksjonsmiddel som bøter i mange tilfeller ikke være en hensiktsmessig sanksjon.

Olje- og energidepartementet (OED) har tatt initiativ overfor det daværende Barne- og likestillingsdepartementet for å få endret merkeloven på bakgrunn av at det etter OEDs syn bl.a. er behov for mulighet til å kunne ilegge overtredelsesgebyr og tvangsmulkt ved brudd på energimerkingsbestemmelsene for husholdningsapparater. Videre har Samferdselsdepartementet sett behov for det samme når det gjelder forskrift om energimerking mv. av nye personbiler.

2.2 Forskrifter om energimerking av husholdningsapparater

Direktiv 92/75/EØF av 22. september 1992 om angivelse av husholdningsapparaters energi- og ressursforbruk ved hjelp av merking og standardiserte vareopplysninger er gjennomført i norsk rett ved forskrift 10. januar 1996 nr. 16 som en del av EØS-avtalen. Forskriften er hjemlet i merkeloven. Ved kongelig resolusjon av 22. desember 1995 nr. 1037 ble myndighet etter loven delegert til Nærings- og handelsdepartementet, senere Olje- og energidepartementet. Det vises i denne forbindelse til Ot.prp. nr. 12 (1995-96), hvor virkeområdet til merkeloven ble utvidet.

Etter direktiv 92/75/EØF skal husholdningsapparater utstyres med et merke og et opplysnings-skjema som gir opplysninger om apparatets bruk av energi og andre viktige ressurser. Formålet med merkeordningen er at forbrukerne skal få større kunnskap og bevissthet om energibruk, og dermed kunne etterspørre de mest energieffektive husholdningsapparaterne. Leverandøren av apparatene skal også utarbeide teknisk dokumentasjon som gjør det mulig å bedømme nøyaktigheten av opplysningene som er oppgitt i merket og opplysningsskjemaet.

Energimerkingsdirektivet er et rammedirektiv, som oppstiller generelle bestemmelser om energimerking. Rammedirektivet er supplert med en rekke andre direktiver med spesifikke bestemmelser om energimerking av ulike produktgrupper. Alle disse direktivene er gjennomført i norsk rett, og følgende apparater omfattes nå av ordningen: kjøle- og fryseapparater, oppvaskmaskiner, vaskemaskiner, tørketromler, kombinerte vaske-/tørkemaskiner, lyskilder, stekeovner og klimaanlegg. Når disse apparatene omsettes på det norske markedet skal de være merket i henhold til følgende forskrifter, som alle er hjemlet i merkeloven:

- Forskrift 10. januar 1996 nr. 16 om angivelse av husholdningsapparaters energi- og ressursforbruk ved hjelp av merking og standardiserte vareopplysninger.
- Forskrift 6. september 1996 nr. 892 om gjennomføringsreglar for rådsdirektiv 92/75/EØF med omsyn til energimerking av husholdsvaskemaskiner.
- Forskrift 6. september 1996 nr. 893 om gjennomføringsreglar for rådsdirektiv 92/75/EØF med omsyn til energimerking av husholdstørketromlar.
- Forskrift 4. mai 1998 nr. 463 om gjennomføringsreglar for rådsdirektiv 92/75/EØF med omsyn til energimerking av kombinerte husholdsvaskemaskiner og tørketromlar.
- Forskrift 3. mars 1999 nr. 287 om gjennomføringsreglar for rådsdirektiv 92/75/EØF med omsyn til energimerking av husholdslamper.
- Forskrift 14. april 1999 nr. 524 om gjennomføringsreglar for rådsdirektiv 92/75/EØF med

omsyn til energimerking av hushaldsoppvaskmaskiner.

- Forskrift 14. mai 2004 nr. 747 om gjennomføringsregler for direktiv 92/75/EØF med hensyn til energimerking av elektriske stekeovner til husholdningsbruk.
- Forskrift 30. juni 2004 nr. 1062 om nærmere regler for gjennomføring av direktiv 92/75 med hensyn til energimerking av kjøleskap, fryser og kombinasjoner av slike.
- Forskrift 18. november 2004 nr. 1474 om nærmere regler for gjennomføring av rådsdirektiv 92/75/EØF med hensyn til energimerking av klimaanlegg til husholdningsbruk.

Merking i samsvar med direktivene ovenfor er obligatorisk. I tillegg er det en frivillig ordning om energimerking av kontorutstyr (energy star merket), jf. forskrift 23. mai 2005 nr. 458 om gjennomføring i norsk rett av vedlegg IV til EØS-avtala nr. 18 (forordning (EF) nr. 2422/2001) om eit fellesskapsprogram for energieffektivitetsmerking av kontorutstyr.

Direktivene om energimerking legger opp til at myndighetene i hvert enkelt land selv skal sørge for de nødvendige reaksjoner for å følge opp bestemmelsene om energimerking. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) fører tilsyn med energimerkingsordningen for husholdningsapparater. I dag er eneste mulige sanksjon at NVE kan anmelde brudd på regelverket til politiet, med sikte på at overtrederen straffes med bøter. Det antas å være mer effektivt og hensiktsmessig at NVE selv får anledning til å håndheve regelverket de skal føre tilsyn med. Aktuelle håndhevingsvirkemidler er overtredelsesgebyr og påbud om retting kombinert med trussel om tvangsmulkt som ilegges dersom forholdet ikke blir rettet innen en gitt frist, jf. pkt. 2.8 og 2.9 nedenfor.

2.3 Andre forskrifter og tilsynsorganer etter merkeloven

I pkt. 2.2 ovenfor er det gitt en oversikt over forskrifter gitt i medhold av merkeloven som Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) fører tilsyn med. Det er også gitt andre bestemmelser om merking i og i medhold av merkeloven. I det følgende gis en oversikt, samt angivelse av tilsynsorgan der det er relevant.

- Merkeloven § 6 b (EUs frivillige miljømerke, EU-blomsten) – Stiftelsen Miljømerking er ansvarlig organ (men ikke tilsynsorgan i tradisjonell forstand).

- Forskrift 8. januar 1996 nr. 13 om merking av fottøy – intet eget tilsynsorgan.
- Forskrift 29. mai 1996 nr. 566 om frivillig merking av lydnivå ved husholdningsapparater – Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet er tilsynsorgan.
- Forskrift 3. juli 1997 nr. 773 om krystallglass – intet eget tilsynsorgan.
- Forskrift 3. desember 1998 nr. 1290 om fibermerking av tekstilprodukter – Forbrukerombudet er tilsynsorgan.
- Forskrift 11. juli 2001 nr. 829 om energimerking mv. av nye personbiler – intet eget tilsynsorgan.
- Forskrift 1. oktober 2004 nr. 1340 om vedlikeholdsmerking av tekstilprodukter mv. – Forbrukerombudet er tilsynsorgan.

I Ot.prp. nr. 54 (1997-98) side 4 er det lagt til grunn at villedende bruk (reklame) av EUs frivillige miljømerke indirekte vil kunne sanksjoneres av Forbrukerombudet etter markedsføringsloven. Tilsvarende vil Forbrukerombudet kunne bruke markedsføringslovens sanksjonssystem ved feilmerking på andre områder, også der det er fastsatt særlige forskrifter. Forutsetningen er at inngrep tilsies av hensyn til forbrukerne, jf. markedsføringsloven § 39. Forbrukerombudet skal først og fremst ivareta kollektive forbrukerhensyn og har ikke kompetanse til å gripe inn i saker som for eksempel kun berører næringsdrivendes interesser.

2.4 Særlig om forskriften om energimerking mv. av nye personbiler

Forskriften er fastsatt av Vegdirektoratet 11. juli 2001 (endret 5. november 2004). Forskriften er hjemlet i merkeloven § 3 og § 6 a, jf. delegeringsvedtak av 6. juli 2001 nr. 821. Forskriften gjennomfører direktiv 1999/94/EF om tilgjengeligheten av forbrukeropplysninger om drivstofføkonomi og CO₂-utslipp i forbindelse med markedsføring av nye personbiler, som endret ved direktiv 2003/73/EF. Forskriften innebærer at det ved all annonsering i aviser og lignende skal opplyses om drivstofforbruk og CO₂-utslipp. Videre stilles det detaljerte krav til opplysninger i butikkene om drivstofforbruk og CO₂-utslipp fra nye biler. I tillegg skal Opplysningsrådet for vegtrafikken (OFV) lage en oversikt over CO₂-utslipp m.m. som omfatter samtlige bilmodeller i Norge. Opplysninger om drivstofforbruk og CO₂-utslipp står i vognkortet og i motorvognregisteret.

Det er ikke utpekt noe særskilt tilsynsorgan for forskriften.

Ved behandlingen av klimameldingen og gjennom klimaforliket ble det fastsatt et mål om at utslippene fra transportsektoren skal reduseres med 2,5–4 mill. tonn pr. år i forhold til SFTs referansebane. Vegsektoren står for over halvparten av utslippene fra transportsektoren.

Lavere utslipp fra nye biler er ett av de tiltakene som gir størst effekt. Biler som selges i dag vil være på veien i 2020. Salg av biler med høye CO₂-utslipp i dag vil gjøre det vanskeligere å nå klimamålet i 2020. Regjeringen har derfor fastsatt et mål om at nye biler i gjennomsnitt ikke skal slippe ut mer enn 120 gram CO₂ pr. km i 2012. Dette er et ambisiøst mål. I 2006 var utslippene på 177 gram CO₂ pr. km, men de var sunket til 151 gram i 2009. I januar 2010 hadde nye biler i gjennomsnitt 137 gram CO₂ pr. km. Omlegging av engangsavgiften har vært det viktigste virkemiddelet, men informasjon om klimagassutslipp er også et virkemiddel for lavere utslipp.

Mange bilkjøpere er opptatt av miljø, og drivstofforbruket er i tillegg en viktig del av økonomien i bilholdet. Også ut fra forbrukerhensyn er det uheldig at det slurves med de forskriftspålagte opplysningene i annonser og butikker.

Samferdselsdepartementet mener det er hensiktsmessig at det føres tilsyn med denne forskriften. Samferdselsdepartementet har et sektoransvar for å redusere klimagassutslippene, og tilsvarende kontroll med husholdningsapparater er lagt til NVE.

For å bedre kontrollen med forskriften, mener Samferdselsdepartementet at tilsynet bør legges til Statens vegvesen. Etter merkeloven § 5 (ny § 6) er det Kongen som bestemmer hvem som fører tilsyn med loven og forskrifter gitt i medhold av loven. Kongens myndighet etter merkeloven er delegert til Barne- og familiedepartementet, nå Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Det legges opp til at Statens vegvesen vil bli utnevnt som tilsynsmyndighet for forskriften om energimerking mv. av nye personbiler. Videre mener Samferdselsdepartementet at Statens vegvesen bør få hjemmel til å sanksjonere etter merkeloven.

2.5 Behov for lovendringer

Departementet ser etter dette behov for å innføre hjemmel for tvangsmulkt og overtredelsesgebyr i merkeloven for Norges vassdrags- og energidirektorat og Statens vegvesen, jf. pkt. 2.2 og 2.4 ovenfor.

Departementet har sett hen til Sanksjonsutval-

gets utredning NOU 2003: 15 *Fra Bot til bedring*. Et av hovedsynspunktene til Sanksjonsutvalget er at man bør gå over til økt bruk av administrative sanksjoner og mindre bruk av straff. Utvalget foreslår endringer i det generelle rammeverket i forvaltningsloven, straffeloven, straffeprosessloven og tvangsfullbyrdelsesloven. Justisdepartementet har ansvaret for oppfølgingen av Sanksjonsutvalgets utredning. Sanksjonsutvalget mener også at særlov-givningen bør gjennomgås slik at sanksjonshjemler og straffebestemmelser endres.

For å få et mer effektivt tilsyn, mener departementet at det bør innføres hjemmel i merkeloven for forskriftsbestemmelser om at vareprøver skal avstås vederlagsfritt til tilsynsmyndigheten, og at leverandør, forhandler eller importør skal dekke utgiftene til testingen dersom den viser at apparatene er feilmerket. Denne løsningen er valgt i Danmark for energimerkingsordningen.

Endelig foreslår departementet å foreta en helhetlig lovteknisk gjennomgang av loven, ved at dagens kapitelloverskrifter fjernes og at paragrafene omnummereres for å unngå bokstaver i paragrafnumrene.

2.6 Utredning og høring

Det daværende Barne- og likestillingsdepartementet sendte utkast til endringer i merkeloven på allminnelig høring den 4. november 2008 med tre måneders høringsfrist. Følgende fikk tilsendt høringsbrevet til uttalelse:

Finansdepartementet
Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Justisdepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Miljøverndepartementet
Olje- og energidepartementet
Samferdselsdepartementet

Enova SF
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
Standard Norge
Statens forurensningstilsyn
Statens institutt for forbruksforskning (SIFO)
Vegdirektoratet

Elektronikkretur
Energibedriftenes landsforening
Hadeland Glassverk
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)

Hvitevareretur
IBM
IKT-Norge
Magnor Glassverk
Miljøstiftelsen Bellona
Natur og Ungdom
Norges Miljøvernforbund
Norges Naturvernforbund
Norsk akkreditering
Norsk Elektronisk Komite (NEK)
Norske elektroleverandørers landsforening
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Oslo Håndverks- og Industriforening
Prosessindustriens Landsforening
Rembra AS
Renas
Skogrossisters & agents landsforening
Stiftelsen Elektronikkbransjen
Stiftelsen Mijømerking i Norge
WWF -Norge

Av disse har følgende hatt merknader til forslagene:

Justisdepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Olje- og energidepartementet
Samferdselsdepartementet

Forbrukerombudet
Statens forurensningstilsyn

Norsk Elektronisk Komite (NEK)
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)

Videre har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap kommet med merknader.

Følgende har svart og meddelt at de ikke har merknader:

Fornyrings- og administrasjonsdepartementet
Statens vegvesen
Stiftelsen Elektronikkbransjen

Olje- og energidepartementet støtter forslagene til endringer i merkeloven, og har ingen merknader til de konkrete endringene.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) uttaler:

«NHO ønsker ikke å uttale seg om forslagene utover å påpeke at det er uheldig at det på flere og flere områder innføres administrative sanksjonsmidler uten at Justisdepartementet har gjennomført en overordnet vurdering av Sanksjonslovutvalgets forslag. Det er nå 6 år siden Sanksjonslovutvalget kom med sine anbefalinger i NOU 2003 nr. 15. NHO anmoder Barne- og likestillingsdepartementet om å avstemme sine forslag til sanksjonsmidler med Justisdepartementets overordnede vurderinger til Sanksjonslovutvalgets anbefalinger.»

Til NHOs merknad vil departementet vise til at Sanksjonsutvalgets forslag er til vurdering i Justisdepartementet og at Justisdepartementet har avgitt merknader til forslagene i denne proposisjonen.

Nærings- og handelsdepartementet uttaler at det forutsettes at forslagene samsvarer med reglene i EUs «varepakke». Med dette menes to forordninger, forordning 764/2008/EF om fastsettelse og fremgangsmåter for anvendelsen av visse nasjonale tekniske regler for produkter som er markedsført på lovlig måte i en annen medlemsstat og forordning 765/2008/EF om fastsettelse av kravene til akkreditering og markedstilsyn for markedsføring av produkter. Departementet har vurdert dette, og mener at EUs «varepakke» ikke er til hinder for forslagene i proposisjonen her.

Høringsinstansenes merknader er for øvrig innarbeidet under de relevante kapitler i det følgende.

2.7 Generelt om håndhevingsvirkemidler i merkeloven

2.7.1 Gjeldende rett og Sanksjonsutvalgets anbefalinger

Etter gjeldende rett er straff i form av bøter eneste mulige sanksjon ved brudd på merkeloven med forskrifter, jf. § 7. I NOU 2003: 15 anbefaler Sanksjonsutvalget i visse situasjoner bruk av administrative sanksjoner som alternativ til straff. Særlig hensynet til å begrense bruken av straff, hensynet til effektiv håndheving og behovet for et mer helhetlig og fleksibelt sanksjonssystem, taler for å benytte administrative sanksjoner i større grad. Departementet er for øvrig ikke kjent med at det har vært reist straffesaker etter merkeloven.

2.7.2 Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet ble det foreslått at alle tilsynsmyndighetene etter merkeloven gis hjemmel for administrative håndhevingsvirkemidler og sanksjoner. Dette innebærer hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for en begått overtredelse samt gi påbud om retting kombinert med trussel om illeggelse av tvangsmulkt dersom ikke retting skjer innen en gitt frist. Det ble også foreslått å innskrenke straffehjemmelen til å ramme grove eller gjentatte overtredelser.

Norsk Elektronisk Komite (NEK) støtter forslaget om at det innføres hjemmel for administrative reaksjoner og sanksjoner i merkeloven.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap støtter betraktninger om at feilmerking i henhold til merkeloven fortrinnsvis bør sanksjoneres forvaltningsrettslig.

Justisdepartementet uttaler:

«Bestemmelsene gir etter vår oppfatning en for ubestemt angivelse av hvilke forvaltningsorganer som kan eller skal få personell kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr og tvangsmulkt. Ileggelse av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt er så vidt inngripende at det normalt bør være Stortinget, og ikke forvaltningen gjennom forskrift, som avgjør hvilke forvaltningsorganer som skal ha slik kompetanse. Det bør derfor konkret angis i loven hvilke forvaltningsorganer som kan eller skal få kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr og tvangsmulkt, se også NOU 2003: 15 side 186 punkt 12.6.»

2.7.3 Departementets vurderinger

I likhet med Sanksjonsutvalget legger departementet til grunn at andre sanksjoner enn straff i mange tilfeller vil kunne gi bedre etterlevelse av regelverket og kreve færre ressurser. Som påpekt i pkt. 2.5 ovenfor ser departementet behov for å styrke håndhevingsvirkemidlene til NVE og Statens vegvesen som tilsynsmyndigheter for energimerking. I høringen er det ikke avdekket et konkret behov for å styrke sanksjonsmulighetene for de andre tilsynsorganene som fører tilsyn etter merkeloven. I henhold til Justisdepartementets merknader, foreslår departementet derfor at det i denne omgang gis hjemmel i merkeloven for tvangsmulkt og overtredelsesgebyr til NVE og Statens vegvesen som tilsynsmyndigheter.

NVE er et veletablert forvaltningsorgan, som allerede i dag har vedtakskompetanse til bl.a. å ilegge tvangsmulkt etter energiloven § 7-3.

Statens vegvesen består av Vegdirektoratet og fem regionkontorer. Vegvesenet er representert over hele landet og har også kontakt med bransjen i forbindelse med registrering av kjøretøy og tilsyn med verksteder. De fører også kontroll med bilforhandlere som tar del i ordningen med Autoreg-systemet. Statens vegvesen har – sammen med politiet – hatt kompetanse til å utstede vegtrafikkgebyr for visse overtredelser av vegtrafikklovgivningen siden høsten 1993. Innføringen av gebyrinstituttet ble i sin tid begrunnet med et ønske om avkriminalisering av overtredelser av vegtrafikklovgivningen

som kunne karakteriseres som å være av formell art, som ikke satte trafikk sikkerheten direkte i fare og som gjerne hadde karakter av å være masseovertrædelser. Samordning av sanksjonsmønsteret mellom politiet og Statens vegvesen i utekontrollen – sammen med en mer effektiv utnyttelse av vegvesenets kompetanse og ressurser – var imidlertid også en del av begrunnelsen. Behovet for en mer effektiv kontrollordning for å øke bruken av påbudt verneutstyr ble særlig fremhevet.

Statens vegvesen utsteder årlig ca. 20.000–24.000 vegtrafikkgebyr og har i de snart 16 årene de har hatt slik gebyrmyndighet opparbeidet seg god kompetanse på området. De av Statens vegvesens tilsatte som bemyndiges til å utstede vegtrafikkgebyr gjennomgår alle særskilt opplæring. Opplæringen dekker – foruten selve gebyrforskriften – innføring i juridisk metode, strafferett og forvaltningsrett. Den inngår i Kjøretøy- og kontrollstudiet som er en universitetsutdanning for vegvesenets kontrollpersonell i regi av Universitetet i Agder. Utdanningen sikrer god kvalitet på utøvelsen av gebyrmyndigheten. Omfanget av klager på lovligheten av ilagt gebyr er meget beskjedent. Klage- ne vurderes alltid av jurist ved regionvegkontoret før de evt. videresendes tingretten, som etter vegtrafikkloven er klageorgan for vegtrafikkgebyr.

Departementet legger til grunn at NVE og Statens vegvesen har kompetanse og saksbehandlingsrutiner som gjør at den næringsdrivendes rettssikkerhet i tilstrekkelig grad blir ivaretatt, noe som er særlig viktig ved ileggelse av overtredelsesgebyr. Vedtak om retting/tvangsmulkt og ileggelse av overtredelsesgebyr etter merkeloven vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Saksbehandlingsreglene som gjelder for enkeltvedtak i forvaltningsloven må derfor følges med mindre annet er bestemt. Det forutsettes videre at de alminnelige reglene om domstolenes prøving av forvaltningsvedtak vil komme til anvendelse.

Departementet vil også vise til at Forbrukerombudet vil kunne bruke markedsføringslovens sanksjonssystem innenfor sitt tilsynsområde etter merkeloven. Dette gjelder forskriftene om tekstilmerking, jf. markedsføringsloven § 34 første ledd som lyder «Forbrukerombudet skal videre føre slikt tilsyn som Forbrukerombudet er tillagt etter annet regelverk» samt det såkalte lovstridsprinsippet som er utviklet i praksis, jf. pkt. 2.3 ovenfor.

2.8 Vedtak om retting og tvangsmulkt

2.8.1 Innledning

I sektorlovgivningen er det vanlig at tilsynsmyndigheten kan fatte vedtak om retting der det handles i strid med lov eller forskrift. For å sette makt bak kravet om retting kan tilsynsmyndigheten ofte fastsette at det skal betales et beløp (evt. løpende betaling) til det offentlige dersom overtrederen ikke retter forholdet innen en gitt frist. Det varierer hva denne reaksjonen kalles i forskjellige lover (tvangsgebyr, gebyr, mulkt, tvangsmulkt mv.). Sanksjonsutvalget anbefaler at begrepet "tvangsmulkt" brukes, jf. NOU 2003: 15 side 180. Elementet "tvang" bør være med for å markere at formålet er å fremtvinge oppfyllelse. "Mulkt" bør brukes for å skille tvangsmulkten fra andre betalingsforpliktelser, særlig gebyrene.

Tvangsmulkten formål er å virke som oppfyllespress og er ikke definert som en sanksjon etter Sanksjonsutvalgets terminologi. I NOU 2003: 15 side 141 defineres sanksjon slik:

«En sanksjon er en negativ reaksjon som kan ilegges av offentlig myndighet med hjemmel i lov, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål.»

Sanksjonsutvalget påpeker i NOU 2003: 15 pkt. 11.4 at på mange forvaltningsområder er pålegg om retting kombinert med vedtak om tvangsmulkt i de fleste tilfeller tilstrekkelig til å sikre etterlevelse av loven.

2.8.2 Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet foreslo departementet å innføre hjemmel for tilsynsmyndighetene etter merkeloven til å fatte vedtak om retting og tvangsmulkt ved brudd på vedtaket. Bestemmelsen lød slik:

§ 5a Påbud om retting og tvangsmulkt

Finner tilsynsmyndigheten at bestemmelse i eller i medhold av denne lov er overtrådt, kan det pålegges retting av forholdet innen en gitt frist.

For å sikre at påbud om retting overholdes, kan det fastsettes en tvangsmulkt som den vedtaket retter seg mot skal betale dersom retting ikke skjer innen fristen. Tvangsmulkten kan fastsettes som en løpende mulkt eller et engangsbeløp.

Endelig vedtak om betaling av tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om tvangsmulkt, herunder om tvangsmulkten størrelse.

NVE uttaler til dette:

«NVE støtter forslag til ny bestemmelse § 5a som åpner for ileggelse av tvangsmulkt for å gjenopprette en ønsket tilstand om korrekt informasjon på energimerket eller korrekt utformet energimerke påført utstilt apparat.»

Justisdepartementet uttaler at fjerde ledd i forslaget § 5a med fordel kan utformes i samsvar med mønsterbestemmelsen om tvangsmulkt på side 347 i NOU 2003: 15.

2.8.3 Departementets vurderinger

Som det fremgår av pkt. 2.5 ovenfor mener departementet at det er tilstrekkelig å gi hjemmel for NVE og Statens vegvesen til å gi påbud om retting kombinert med tvangsmulkt. Det vises til forslag til ny § 7, hvor ordlyden er justert noe sammenliknet med forslaget i høringsnotatet, og det herunder er tatt hensyn til Justisdepartementets merknad. Det vises ellers til de spesielle merknadene til bestemmelsen.

2.9 Overtredelsesgebyr

2.9.1 Innledning

I sektorlovgivningen er det også på en del områder gitt hjemmel for *overtredelsesgebyr* som administrativ sanksjon. I Sanksjonsutvalgets terminologi karakteriseres et overtredelsesgebyr ved at forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt en handlingsnorm (forbud eller påbud) fastsatt i lov eller forskrift i medhold av lov eller i individuell avgjørelse, jf. NOU 2003: 15 side 169-170. I motsetning til tvangsmulkt er dette håndhevingsvirkemidlet "tilbakeskuende" og en *sanksjon* slik begrepet er definert i NOU 2003: 15, jf. pkt. 2.8.1.

I de senere årene er det innført hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr i en rekke lover, bl.a. energiloven, konkuranseloven, kringkastingsloven, luftfartsloven og markedsføringsloven. Sanksjonsutvalget legger til grunn at overtredelsesgebyr bør kunne erstatte straff i form av bøter på mange forvaltningsområder. Departementets forslag må ses i sammenheng med at det foreslås å inn-

skrenke dagens straffehjemmel, jf. pkt. 2.11 nedenfor.

2.9.2 Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet foreslo departementet å gi tilsynsmyndighetene etter merkeloven hjemmel for overtredelsesgebyr utformet i samsvar med Sanksjonsutvalgets forslag, jf. særlig NOU:2003: 15 side 221.

NVE støtter forslaget og uttaler:

«NVE støtter forslaget som innebærer at NVE kan anvende overtredelsesgebyr som sanksjon for unnlatelse av å energimerke utstilte apparater eller for markedsføring og salg av apparat som er merket med ukorrekte opplysninger.»

2.9.3 Departementets vurderinger

For å få et helhetlig og fleksibelt sanksjonssystem i merkeloven, ser departementet at det kan være hensiktsmessig å innføre hjemmel for overtredelsesgebyr. Det foreslås at kompetansen tillegges NVE og Statens vegvesen som tilsynsmyndigheter, jf. redegjørelsen i pkt. 2.2 og 2.4 ovenfor. Disse vil dermed få flere valgmuligheter når det gjelder hvordan brudd på regelverket skal forfølges: betinget reaksjon ved rettingsvedtak tilknyttet tvangsmulkt, ubetinget reaksjon ved overtredelsesgebyr, eller evt. anmeldelse til politiet med sikte på straff (bøter).

Det vises ellers til forslaget til ny § 10 og de spesielle merknadene til bestemmelsen.

2.10 Forholdet mellom tvangsmulkt og overtredelsesgebyr

Som det er redegjort for ovenfor har tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ulike virkeområder. Overtredelsesgebyret er hovedsakelig tilbakeskuende. Pålegg om retting og tvangsmulkt har ikke et skyldkrav og er hovedsakelig fremtidsrettet.

Siden overtredelsesgebyret vil rette seg mot noe som har skjedd, mens tvangsmulkten er en betinget reaksjon for å skape et fremtidig oppfyllelsespress, ilegges overtredelsesgebyr og tvangsmulkt for ulike forhold. Forbudet mot gjentatt forfølgning i EMK tileggsprotokoll 7 artikkel 4 kan derfor ikke sperre for illeggelse av både overtredelsesgebyr og tvangsmulkt.

Det vil ofte være praktisk å informere overtrederen om begge reaksjoner i samme handling, men formelt sett vil det være tale om to ulike vedtak: ett

vedtak om overtredelsesgebyr, og ett vedtak om tvangsmulkt. Overtrederen kan for eksempel informeres om at han ilegges overtredelsesgebyr for en begått overtredelse, samtidig som han pålegges å rette forholdet innen en gitt frist og opplyses om at det er fastsatt en tvangsmulkt som den vedtaket retter seg mot skal betale dersom retting ikke skjer innen fristen.

2.11 Straff

2.11.1 Gjeldende rett og Sanksjonsutvalgets anbefalinger

Etter gjeldende rett er eneste mulige sanksjon etter merkeloven straff i form av bøter, jf. § 7, som lyder:

§ 7 Straff

Forsettlig eller aktløs overtredelse av bestemmelsene i denne lov eller i forskrifter gitt med hjemmel i loven straffes med bøter.

Forarbeidene til merkeloven går ikke nærmere inn på spørsmål om straff.

I mandatet til Sanksjonsutvalget fremgår det at altfor mange, til dels bagatellmessige regelbrudd, er straffbare. En altfor stor del av straffebestemmelsene i særlovgivningen (bestemmelser utenfor straffeloven) er tomme trusler i den forstand at de i liten grad – eller ikke i det hele tatt – blir håndhevet.

Utvalget mener at vurderingen av kriminalisering av brudd på særlovgivningen bør knyttes til følgende fem hensyn:

- *Nødvendighet:* Det grunnleggende spørsmål er om det er nødvendig med en sanksjon ved overtredelse, og om denne i tilfelle må være straff. Nødvendighetskriteriet innebærer at straff må brukes bevisst. Behovet for kriminalisering bør derfor vurderes konkret for hver enkelt handlingsnorm. Utvalget frarår at dagens praksis med bruk av straffetrusler som generelt rammer overtredelser av bestemmelser i loven eller forskrift i medhold av loven, blir videreført.
- *Subsidiaritet:* Det er normalt ikke grunn til å reagere med straff hvis tilstrekkelig grad av etterlevelse kan oppnås på annen måte, for eksempel med sanksjoner som ikke er straff, eller ved andre tiltak.
- *De vernede interesser:* De interesser bestemmelsen skal beskytte, bør i et samfunnsmessig perspektiv være så viktige at de forsvarer bruk av straff.
- *Alvorlighet:* Normalt bør straff bare brukes ved alvorlige overtredelser.

- *Håndheving*: Når en overtredelse gjøres straffbar, bør det være en forutsetning at straffbare handlinger i praksis vil bli søkt avdekket og straffetrusselen håndhevet.

Sanksjonsutvalget legger til grunn at administrativ håndheving i mange tilfeller kan gi bedre etterlevelse av regelverket og kreve færre ressurser enn ved bruk av straff. Utvalget anbefaler derfor økt bruk av administrative sanksjoner som alternativ til straff. Videre anbefaler utvalget at straff bare bør anvendes ved *vesentlige* eller *gjentatte* overtredelser.

I Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff side 88 har Justisdepartementet drøftet Sanksjonsutvalgets vurderinger av bruken av straff. Departementet sluttet seg i det vesentlige til utvalgets vurderinger og formulerte samtidig et skadefølgeprinsipp som utgangspunkt og grunnvilkår for kriminalisering. Skadefølgeprinsippet er drøftet i proposisjonen på side 89 flg. Den mest grunnleggende konsekvensen av skadefølgeprinsippet er at man bør avkriminalisere – og i hvert fall ikke nykriminalisere – handlinger som i vår tid ikke er egnet til å medføre skade eller fare for skade.

2.11.2 Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet foreslo departementet at straffehjemmelen i merkeloven begrenses til vesentlige eller gjentatte overtredelser, i tråd med Sanksjonsutvalgets anbefaling.

Dagens straffebestemmelse i merkeloven er et såkalt blankettstraffebud, dvs. at brudd på loven eller forskrifter i medhold av loven er gjort straffbare, uten en nærmere angivelse av hvilke bestemmelser som kan sanksjoneres med straff. Sanksjonsutvalget anbefaler at man bruker straff mer bevisst, ved at man tar mer konkret stilling til hvilke overtredelser som skal være straffbare. Departementet foreslo derfor at loven hjemler straff dersom det i den aktuelle forskrift følger at overtredelsen er straffbar. Dette innebærer at man i den enkelte forskrift konkret tar stilling til hvilke handlinger som skal kunne sanksjoneres med straff. I dag er det kun forskriftene om merking av fottøy og krystallglass som har egne bestemmelser om straff. Videre antok departementet at det er tilstrekkelig at lovens forbudsbestemmelse inkluderes i straffehjemmelen.

Justisdepartementet støtter forslaget om å begrense bruken av straff ved overtredelser av merkeloven og er enig i forslaget om bare å straffelegge vesentlige overtredelser av loven. Justisdeparte-

mentet ber også om en del klargjøringer, som behandles i pkt. 2.11.3 nedenfor.

2.11.3 Departementets vurderinger

2.11.3.1 Vesentlig overtredelse og gjentakelse

Det ligger i departementets forslag at det kun er kvalifiserte brudd på merkingsbestemmelser som er straffbare. Grensen mellom «simpel» og «vesentlig» overtredelse må trekkes i praksis. I vurderingen kan det bl.a. være relevant å legge vekt på overtredelsens omfang, virkninger og graden av utvist skyld.

Etter en fornyet vurdering ser departementet ikke grunn til å gjøre unntak fra vesentlighetskravet ved gjentatte overtredelser. Om det foreligger gjentakelse, kan det inngå som et moment i vurderingen av om overtredelsen er vesentlig.

2.11.3.2 Skyldkrav

Etter gjeldende rett er skyldkravet forsett eller uaktsomhet, noe som ble foreslått videreført i høringsnotatet.

Justisdepartementet uttaler til dette:

«I Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 113 har Justisdepartementet forutsatt at det for det enkelte straffebud skal vurderes konkret, og eventuelt gis en begrunnelse for, behovet for å straffelegge ikke bare forsettlige, men også uaktsomme handlinger. I den grad også uaktsomme handlinger kriminaliseres, er det gitt føringer for at straffansvaret i større grad enn hittil bør begrenses til de grovt uaktsomme handlingene, se side 115. På denne bakgrunn anmoder vi om at skyldkravet i forslaget til § 7 a vurderes og eventuelt begrunnes nærmere. Ettersom det foreslås innført en regel om overtredelsesgebyr for den som forsettlig eller uaktsomt overtrer § 4, mener vi det må være tilstrekkelig at straffetrusselen retter seg mot den som minst har utvist grov uaktsomhet.»

Departementet har vurdert Justisdepartementets synspunkter og føringene i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004). Det er neppe forhold ved merkeloven som er så spesielle at de begrunner et lavere aktsomhetskrav. Etter en fornyet vurdering foreslår departementet derfor at straffeansvaret begrenses til å gjelde forsett og *grov uaktsomhet*.

Departementet viser for øvrig til straffeloven 2005 §§ 22 og 23 som definerer skyldformene. Bestemmelsene er ikke trådt i kraft, men de viderefører gjeldende rett med visse nyanser når det gjelder grov uaktsomhet, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 424 flg.

2.11.3.3 Forsøk og medvirkning

Forsøk på overtredelse av merkeloven eller forskriftene til loven er ikke straffbart, jf. straffeloven 1902 § 49 annet ledd jf. § 2 annet ledd, jf. også straffeloven 2005 § 16 (ikke i kraft). Det foreslås ingen endringer i denne rettstilstanden.

I gjeldende straffelov av 1902 er medvirkning bare straffbart når det uttrykkelig er fastsatt i det enkelte straffebud. Ettersom straffebestemmelsen i merkeloven ikke har noe medvirkningstillegg, straffes bare den som selv har overtrådt loven eller forskriftene til denne. I straffeloven av 2005 § 15 er det innført en generell bestemmelse som kriminaliserer medvirkning. Straffeloven av 2005 er imidlertid ikke trådt i kraft. Departementet ser det ikke som aktuelt å kriminalisere medvirkning til overtredelser av merkeloven. Det kan være hensiktsmessig å gjøre unntak fra straffeloven 2005 § 15 allerede i dette lovforslaget. Departementet foreslår derfor å klargjøre dette i nytt siste ledd i lovforslaget § 11 med følgende ordlyd: «Medvirkning straffes ikke».

2.11.3.4 Forholdet mellom straff og administrative reaksjoner og sanksjoner

Sanksjonsutvalget drøfter forholdet mellom administrativ forfølgning og straffeforfølgning i NOU 2003: 15 på side 158-167. Utvalget viser til at det i mange tilfeller vil være hjemmel både for administrative sanksjoner og straff. Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjons tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 har et forbud mot gjentatt forfølgning for samme forhold ("dobbeltpenning"). I samsvar med Sanksjonsutvalgets utredning, se særlig NOU 2003: 15 side 111-118 og 158, legger departementet til grunn at det ikke kan ilegges både overtredelsesgebyr og bøter for samme forhold. Ileggelse av tvangsmulkt kan derimot skje uavhengig av både overtredelsesgebyr og straff, da det ikke kan regnes som straff etter EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4, eller EMK artikkel 6. Ileggelse av tvangsmulkt vil normalt heller ikke rette seg mot samme forhold som overtredelsesgebyret eller straffen.

Det følger av Grunnloven § 96 at ingen må straffes uten etter dom. Om en sanksjon, i dette tilfelle overtredelsesgebyr, regnes som straff må vurderes materielt sett opp mot Grunnloven § 96. Etter Sanksjonsutvalgets syn, jf. NOU 2003: 15 side 54-58 må forholdet til Grunnloven vurderes for den enkelte sanksjonshjemmel i lovverket. Utvalget legger til grunn at bl.a. større overtredelsesgebyrer vil være forenlige med Grunnloven dersom ordningen er saklig begrunnet, bygget opp med gode rettssik-

kerhetsgarantier – herunder klageadgang og adgang til domstolsprøvelse – og lovgiver har gitt uttrykk for at sanksjonen ikke skal anses som straff i Grunnlovens forstand. Departementet har vurdert forslaget om hjemmel for overtredelsesgebyr opp mot disse kriteriene. De alminnelige saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven vil gjelde for vedtak om overtredelsesgebyr, herunder om klage til overordnet myndighet. Det forutsettes videre at de alminnelige ulovfestede reglene om domstolsprøving av forvaltningsvedtak kommer til anvendelse. Departementet viser videre til at det primære ansvarssubjektet for illeggelse av overtredelsesgebyr etter merkeloven formodentlig vil være foretak, og at det ved illeggelse av overtredelsesgebyr mot fysiske personer ikke bør ilegges beløp av en størrelse som kan betraktes som særlig inngripende. Dersom forvaltningen betrakter det som aktuelt å ilegge store og inngripende økonomiske sanksjoner mot fysiske personer, bør straffehjemmelen i § 11 benyttes. Under slike omstendigheter kan departementet vanskelig se at forslaget om hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr er problematisk i forhold til Grunnloven § 96.

2.12 Tilsyn med energimerkingsbestemmelsene

2.12.1 Gjeldende rett

Olje- og energidepartementet har utpekt Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som tilsynsmyndighet for energimerkingsordningen. Tilsynet er tredelt, og omfatter følgende:

1. Butikkkontroller. Det kontrolleres at utstilte apparater i butikkene er påført et lett synlig og korrekt utformet energimerke.
2. Laboratorietesting. Det kontrolleres at opplysningene på energimerket er korrekt sammenholdt med apparatet.
3. Informasjon. Ved kampanjer og løpende informasjon spres kunnskap om energimerkingsordningen.

I tillegg registrerer NVE hvilke energiklasser av apparater som er tilgjengelig for forbrukerne på det norske markedet. Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) gjennomfører kontroll i butikker og testing av produkter på oppdrag fra NVE.

I perioden 2004-2007 er så godt som alle kjente hvitevarebutikker i Norge kontrollert, og gjennomsnittlig er ca. 60 prosent av de utstilte apparatene feilmerket. Det vil si at energimerket mangler, eller at et mangelfullt merke er påført apparatet. NVE reagerer i dag på feilmerking ved å anmode butikke-

ne som er kontrollert om å rydde opp i feilmerkingen. NVE har også i samarbeid med bransjen gjennomført kampanjer for å informere om riktig energimerking.

Laboratorietestene har avdekket en gjennomsnittlig feilmerking på ca. 10 prosent. Feilprosenten kan variere med antall egenskaper som skal testes i tillegg til energibruken, for eksempel vaskeevne, tørkeevne, sentrifugeringsevne osv.

Kostnadene knyttet til tilsyn med energimerkingsordningen dekkes i dag over statsbudsjettet. I perioden 2004–2007 har de årlige kostnadene til butikkkontroller og laboratorietesting jevnt sunket fra ca. kr 1,9 mill. til ca. kr 0,8 mill. I gjennomsnitt har kostnadene vært ca. kr 1,3 mill. i året. NVE antar at de fremtidige årlige kostnadene bør ligge på ca. kr 1 mill. I tillegg kommer utgifter til informasjon og timebruk i NVE.

2.12.2 Praksis i Norden

Danmark

De danske energimerkingsforskriftene er gitt med hjemmel i lov 31. mai 2000 nr. 450 om fremme av besparelser i energiforbruket. I henhold til § 17 kan det fastsettes regler om at leverandøren skal dekke utgiftene ved uttak, måling og kontroll.

Forskriftene om energimerking har nærmere bestemmelser om kostnadsdekning i § 13. Leverandøren skal uten betaling stille eksemplarer av de aktuelle apparater til rådighet for Energistyrelsen med henblikk på måling og kontroll, samt dekke øvrige utgifter ved uttak av de aktuelle apparater. Med mindre målings- og kontrollresultatene bekrefter riktigheten av leverandørens opplysninger, skal leverandøren dekke Energistyrelsens utgifter i forbindelse med måling og kontroll. Utgifter til uttak, måling og kontroll som skyldes at leverandøren har gitt uriktige eller villedende opplysninger eller har unnlatt å gi opplysninger, skal dekkes av leverandøren.

I henhold til forskriftene om energimerking kan overtredelser av regelverket straffes med bøter, og NVE har fått opplyst at myndighetene i Danmark opererer med bøter på kr 10 000 for manglende etterlevelse av regelverket.

Finland

Energimerkingsordningen er gjennomført i Finland ved lov 19. desember 1997 om anordningers energieffektivitet. I henhold til § 10 skal tilsynsmyndigheten kjøpe apparater som tas ut til testing til markedspris. Hvis apparatet eller de oppgitte

opplysninger ikke oppfyller kravene i henhold til loven, og feilen ikke er uvesentlig, har tilsynsmyndigheten rett til å kreve at den som har solgt apparatet til tilsynsmyndigheten skal dekke innkjøpskostnaden, samt at den finske produsenten, alternativt importøren, skal dekke kostnadene ved måling og kontroll.

I henhold til loven § 15 kan overtredelser av regelverket straffes med bøter.

Sverige

Energimerkingsordningen er gjennomført i Sverige ved lov 10. desember 1992 (1992:1232) om merking av husholdningsapparater og forordning 20. desember 1994 (1774).

I henhold til loven § 6 kan det gis forskrifter om dekning av kostnader for prøvetaking og undersøkelse av prøve.

Etter forordningen § 12 jf. § 7 er leverandøren forpliktet til å betale Konsumentverkets kostnader ved prøvetaking og undersøkelse av prøven dersom det ved kontrollen viser seg at informasjonen som er gitt i vesentlig grad er uriktig.

I tilfeller hvor tester avslører feilmerkede produkter, anmodes leverandøren å merke om. Etterkommes ikke kravet, bringes saken til domstolen hvor leverandøren kan ilegges bøter. Bøtene går inn i statskassen og utregnes uavhengig av kostnadene myndighetene har hatt for å utføre testene.

NVE har fått opplyst at myndighetene i Sverige i 2007 opererte med bøter på kr 200 000 for manglende etterlevelse av regelverket.

2.12.3 Forskriftshjemmel om vederlagsfri avståelse av vareprøver til undersøkelse og betaling av testing av produkter ved feilmerking

2.12.3.1 Gjeldende rett og praksis

I henhold til merkeloven § 5 annet ledd siste punktum har tilsynsmyndigheten bl.a. rett til å utta prøver til undersøkelse. I og med at det ikke står noe om at prøvene kan kreves tatt ut vederlagsfritt, betaler NVE i dag både for å ta ut slike prøver og for gjennomføringen av undersøkelsen (laboratorietesting). Generelt utgjør selve testingen den største kostnaden, men noen husholdningsapparater er forholdsvis kostbare både i innkjøp og testing. Dette utgjør derfor en ikke ubetydelig andel av kostnadene ved tilsynet med energimerkingsordningen. Erfaringsmessig blir gjennomsnittlig 10 prosent av de testede apparatene tatt ut til ny test. Dette medfører test av tre nye apparater, til sammen fire apparater. Kostnaden for testing av et apparat, inklu-

dert innkjøpet, kan variere fra ca. kr 13 000 for lamper til ca. kr 70 000 for kombinerte vaskemaskiner og tørketromler. Disse beløpene må multipliseres med tre ved innkjøp av ytterligere tre apparater, dersom den første testen avdekker feilmerking.

2.12.3.2 Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet ble det foreslått å innføre en forskriftshjemmel i merkeloven, slik at det ved forskrift kan bestemmes at vareprøver skal avstås vederlagsfritt til tilsynsmyndigheten. Videre ble det foreslått å innføre en forskriftshjemmel som kan brukes til å bestemme at leverandør, forhandler eller importør skal dekke utgiftene til testing dersom den viser at apparatene er feilmerket. Det ble foreslått å gjøre plikten til betaling uavhengig av om feilmerkingen er vesentlig eller uvesentlig, slik løsningen er i Danmark for energimerkingsordningen, i motsetning til i Finland og Sverige. Bakgrunnen for dette er at et slikt vurderingstema er skjønnsmessig, og vil medføre ressurskrevende diskusjoner. Et alternativ til høringsinstansenes overveielse var å differensiere mellom ulike husholdningsapparater, slik at den danske modellen legges til grunn for noen utvalgte apparater, for eksempel de som er dyrest i innkjøp og testing. Det ble påpekt at en slik differensiering eventuelt kan skje i forskrifter til merkeloven. Dette forutsetter at merkeloven endres slik at hjemmelen kommer på plass.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap uttaler følgende:

«Det er positivt at kostnader ved testing av produkter som viser seg å være feilmerket tillegges omsetningsleddene. Når det gjelder forholdet til vederlagsfritt uttak av prøvemateriale for tilsynsmyndigheter er det, uavhengig av testresultat, og relatert til blant annet type virksomhet og desentraliseringen av tilsynsvirksomheter til områder av landet som hovedsakelig er vertskap for små og mellomstore bedrifter, viktig at

det som angitt i merknader til forslaget § 5, i rimelig grad ses hen til økonomiske konsekvenser av tilsynsmyndigheters kontroll.»

NVE uttaler at den danske løsningen i sin helhet bør legges til grunn for en løsning i Norge. Det vil si at plikten til betaling ikke gjøres avhengig av om feilmerkingen er vesentlig eller uvesentlig, og at det ikke differensieres mellom apparater som er dyre og rimelige ved innkjøp og testing.

2.12.3.3 Departementets vurderinger

EU har i de senere årene gjennomført og planlegger å gjennomføre lovgivning som medfører merking av husholdningsprodukter. Mange av disse rettsaktene er EØS-relevante, og må derfor innlemmes i norsk rett. For det offentlige vil et utvidet merkesystem medføre økte kostnader. Det vil både bli utgifter til stikkprøvekontroller, kartlegging av markedet og administrasjon. Hvis det i tillegg må ytes vederlag for prøvemateriale, vil dette også kreve økte ressurser.

I høringen har det ikke kommet innvendinger til forslaget, heller ikke fra bransjen selv. Departementet opprettholder etter dette forslaget i høringsnotatet og viser til forslaget § 6 nytt tredje ledd og de spesielle merknadene til bestemmelsen. I første omgang er det aktuelt å gi slike forskrifter på NVEs tilsynsområde, jf. pkt. 2.2 ovenfor.

2.13 Lovtekniske endringer

Justisdepartementet anbefaler i sin høringsuttalelse at kapitteloverskriftene i loven fjernes, da loven er så kort at det ikke er hensiktsmessig med oppsplitting i kapitler. Justisdepartementet anbefaler også at paragrafene omnummereres, slik at en unngår bokstaver i paragrafnumrene.

Departementet foreslår å gjøre disse endringene i tråd med Justisdepartementets merknader.

3 Endringer i markedsføringsloven – opphevelse av forbud mot samlemerker

3.1 Bakgrunn

Den nye markedsføringsloven (lov 9. januar 2009 nr. 2) ble vedtatt av Stortinget i desember 2008. Loven ble, med unntak for § 18 annet ledd om samlemerker, satt i kraft 1. juni 2009. Loven erstatter og er for en stor del en videreføring av markedsføringsloven fra 1972. Mange bestemmelser er endret fordi de gjennomfører direktiv 2005/29/EF om foretaks urimelige handelspraksis overfor forbrukere. Direktivet inneholder et forbud mot urimelig handelspraksis (markedsføring i vid forstand), bl.a. markedsføring som er villedende og aggressiv. Et vilkår for at en handling kan bli bedømt som urimelig, villedende eller aggressiv er at den er egnet til å påvirke atferden til en gjennomsnittsforbruker. Dette vilkåret er gjentatt i alle bestemmelsene i direktivet, unntatt «svartelisten». Svartelisten er en liste med ulike eksempler på handelspraksis som skal bedømmes som urimelige uansett, altså en liste med konkrete forbud. Direktivet pålegger alle land å ha samme regulering av handelspraksis (totalharmonisering). Dette innebærer at Norge ikke kan ha strengere eller mindre strenge regler enn direktivet krever, innenfor direktivets område.

Markedsføringsloven fra 1972 forbød noen former for salgsfremmende tiltak; tilgift og utlodninger i markedsføring. I 2001 foreslo EU-kommisjonen å harmonisere medlemslandenes regelverk om salgsfremmende tiltak. Dette arbeidet ble stanset en tid etter at direktivet om urimelig handelspraksis var blitt vedtatt. Fordi arbeidet med felles regler om salgsfremmende tiltak gikk parallelt med arbeidet med direktivet om urimelig handelspraksis, var det uklart om direktivet omfatter og harmoniserer salgsfremmende tiltak. Noen land videreførte sine nasjonale regler mens andre opphevet sine.

I proposisjonen om ny markedsføringslov (Ot.prp. nr. 55 (2007-2008) kapittel 10) redegjorde departementet for usikkerheten på dette punktet, men viste blant annet til en juridisk utredning av spørsmålet som konkluderte med at de norske bestemmelsene antakelig kunne videreføres. Departementet la til grunn at Norge kunne beholde nasjonale regler. Forbudet mot tilgift ble opphevet, men et forbud mot samlemerker og et forbud mot kon-

kurranser ble videreført. Samlemerker er en form for tilgift.

Etter at forslaget til ny markedsføringslov var fremlagt for Stortinget ble Barne- og likestillingsdepartementet kjent med at EF-domstolen skulle behandle en sak om Belgias forbud mot tilgift, og at generaladvokaten argumenterte for at direktivet ikke tillater nasjonale forbud som det belgiske. Et slikt forbud står ikke på svartelisten, og den belgiske regelen forbød tilgift uten at det blir vurdert i hvert enkelt tilfelle om markedsføringen er egnet til å påvirke atferden til en gjennomsnittsforbruker. Barne- og likestillingsministeren gjorde i et brev til Familie- og kulturkomitéen oppmerksom på at utfallet av denne saken kunne få konsekvenser for regelen om samlemerker. Komiteen la brevet ved sin innstilling til lovforslaget (vedlegg 3 til Innst. O. nr. 20 (2008-2009)).

Etter at markedsføringsloven var vedtatt, men før loven ble satt i kraft, falt det dom i saken. EF-domstolen hadde samme syn som generaladvokaten og kom til at det belgiske forbudet ikke var i overensstemmelse med direktivet.

En dom fra EF-domstolen er ikke bindende for norske myndigheter. Dommen gir ikke plikt til å endre norsk regelverk. Slik sett kan Norge beholde forbudet mot samlemerker. Samtidig vil dommen være en viktig rettskilde hvis EFTA-domstolen skulle vurdere om norsk rett samsvarer med direktivet om urimelig handelspraksis på dette punktet. EF-domstolen gir svært klare signaler i dommen. Departementet mener det er sannsynlig at EFTA-domstolen vil komme til at samlemerkeforbudet ikke er i samsvar med direktivet om urimelig handelspraksis dersom spørsmålet kommer opp.

Forbudet mot samlemerker har et avgrenset virkeområde og viderefører bare en liten del av tilgiftsforbudet fra den gamle loven. På seminarene som ble holdt vinteren 2009 for å informere næringslivet om den nye loven, kom det frem at bestemmelsen er komplisert og at den ville skape en rekke avgrensingsproblemer. Departementet vurderte verdien bestemmelsen har for forbrukerne og kom til at den ikke står i forhold til de ressursene som næringslivet og tilsynsorganet måtte bruke på å tilpasse sin virksomhet til nytt regelverk når

EF-domstolens dom mest sannsynlig innebærer at bestemmelsen ikke er i overensstemmelse med direktivet om urimelig handelspraksis. Departementet konkluderte med at hensynet til en klar rettstilstand tilsa at forbudet mot samlemerker ikke burde bli satt i kraft sammen med resten av loven.

Etter markedsføringsloven § 50 kan Kongen sette de enkelte bestemmelsene i loven i kraft til ulik tid. Kongen i Statsråd vedtok 29. mai 2009 at § 18 annet ledd ikke ble satt i kraft sammen med resten av markedsføringsloven.

3.2 Departementets forslag

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet foreslår at § 18 annet ledd blir opphevet. Ovenfor er det gjort rede for argumentene som taler for en slik løsning. Siden § 18 ikke lenger vil omhandle samlemerker, foreslås i tillegg å endre paragrafoverskriften til § 18 ved å fjerne ordet «samlemerker».

Departementet foreslår dessuten en teknisk endring i markedsføringsloven § 20 annet ledd. Ordet «produkt» er brukt i stedet for «ytelse» som er det begrepet som er definert i § 5 og som gjennomgående er brukt i resten av loven.

Markedsføringsloven § 43 om overtreddelsesgebyr viser til § 18 annet ledd. En konsekvens av at § 18 annet ledd oppheves er at denne henvisningen fjernes, jf. lovforslaget romertall II.

4 Endring i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven

Arbeidsgivere har etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 12 første ledd plikt til individuell tilrettelegging overfor arbeidstakere og arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne (lov 20. juni 2008 nr. 42 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne). Loven trådte i kraft 1. januar 2009. Departementet legger til grunn at plikten også må gjelde arbeidsgivers valg og behandling av innleide arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende. Det vises til at bestemmelsen erstatter den tidligere arbeidsmiljøloven § 13-5, som etter arbeidsmiljøloven § 13-2 annet ledd også gjaldt innleide og selvstendige. Det følger av forarbeidene til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven at det var meningen å videreføre gjeldende regler (Ot. prp. nr. 33 (2007-2008) pkt. 10.6.4.4 side 182-183, pkt.

16.2.5 side 231-232 og kommentarene til opphevelsen av arbeidsmiljøloven § 13-5 side 272), uten at det ble presisert at plikten til tilrettelegging også gjelder for arbeidsgivers valg og behandling av selvstendig næringsdrivende. Etter ordlyden i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 12 er plikten ikke avgrenset til arbeidsgivers *egne* ansatte. Departementet foreslår at det tas inn et tillegg i § 12 første ledd for å gjøre det klart at plikten til individuell tilrettelegging fremdeles omfatter arbeidsgivers valg og behandling av innleide arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende. Når det gjelder lovens øvrige regler er et tilsvarende tillegg ikke nødvendig, da loven etter § 2 gjelder på alle samfunnsområder, også utenfor ansettelsesforhold.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet antar at innføring av administrative reaksjoner og sanksjoner for Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) etter merkeloven neppe vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Departementet legger til grunn at disse forslagene ikke i seg selv vil medføre en større saksmengde for NVE.

Tilsyn etter forskrift om energimerking mv. av nye personbiler vil innebære en ny oppgave for Statens vegvesen ved at regionvegkontorene pålegges å føre tilsyn med bilforhandlerne når det gjelder merking/informasjon om blant annet energiforbruk og CO₂-utslipp til nye personbiler. Det må gjennomføres forskriftsendringer og utarbeides rutiner for tilsynet. De økonomiske og administrative konsekvensene vil bli nærmere utredet i forbindelse med utarbeiding av forslag til endringer i forskrift om energimerking mv. av nye personbiler.

Departementet bemerker imidlertid at både NVE og Statens vegvesen må organisere sin virksomhet slik at personalet som vurderer om det skal ilegges overtredelsesgebyr og tvangsmulkt er organisert på en god måte, gjerne uavhengig av det personalet som fører det direkte tilsynet. Det må også påregnes noe opplæring, slik at personalet er kjent med hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde for illeggelse av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt.

For næringslivet innebærer forslagene ingen nye materielle plikter, men det vil kunne bli en mer reell risiko for å bli stilt ansvarlig for brudd på energimerkingsbestemmelsen enn før.

Forslagene om at det innføres forskriftshjemler som kan benyttes til å pålegge leverandør, produsent eller importør å avstå vareprøver vederlagsfritt til tilsynsmyndigheten, samt at de kan pålegges å betale kostnader i forbindelse med laboratorietester mv. ved feilmerking, vil kunne medføre økonomiske konsekvenser for næringslivet. Tiltakene må

nærmere reguleres ved forskrift og det forutsettes at de økonomiske konsekvensene utredes nærmere i den forbindelse. Departementet vil likevel redegjøre noe for de økonomiske konsekvensene av de foreslåtte forskriftshjemlene nedenfor.

Tilsynet med energimerkingsordningen omfatter butiktkontroller og laboratorietesting. NVE skal også informere om ordningen. Basert på erfarings-tall antas kostnadene ved tilsynet av energimerkingsordningen å ligge på om lag kr 1 mill. pr. år. Av disse utgjør kostnader til butiktkontroller og informasjonstiltak om lag en tredjedel, og kostnader til laboratorietesting om lag to tredjedeler. Kostnader ved butiktkontroller og informasjonstiltak dekkes av tilsynsmyndigheten, mens kostnader til laboratorietesting deles mellom tilsynsmyndigheten og leverandør/forhandler/importør av energimerkede produkter.

Forskriftshjemmelen åpner for at leverandør/forhandler/importør av energimerkede produkter pålegges å avstå produkter vederlagsfritt for testing. Kostnaden vil variere avhengig av produktets verdi. Videre vil leverandør/forhandler/importør kunne bli pålagt å betale for laboratorietesting av produkter der testingen viser at produktet er feilmerket. Kostnader knyttet til laboratorietesting varierer avhengig av type produkt, og vil bli belastet leverandør/forhandler/importør kun dersom produktet viser seg å være feilmerket. Ved korrekt merket produkt vil kostnaden ved testing bli belastet tilsynsmyndigheten.

Når det gjelder endringer i markedsføringsloven, er bestemmelsen som foreslås opphevet ikke satt i kraft. Opphevelsen vil dermed ikke få økonomiske eller administrative konsekvenser.

Endringen i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er av klargjørende art og medfører ingen realitetsendring. Forslaget vil dermed ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

6 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til endringene i merkeloven

Til § 3 Merking

I femte ledd siste punktum endres ordlyden «kontrollen» til «tilsynet». Dette antas å være et mer dekkende begrep, som også samsvarer med begrepsbruken i § 6 om tilsyn.

Til § 4 Opplysninger ved postordresalg o.l.

§ 4 tilsvarende gjeldende § 3 a.

Til § 5 Forbud

§ 5 tilsvarende gjeldende § 4.

Til § 6 Tilsyn

Nåværende § 6 om et rådgivende utvalg oppheves. Tidligere har Varefaktakomiteen (frem til 1984) og senere Kontaktutvalget for forbrukerinformasjon fungert som rådgivende utvalg for departementet i saker som angikk loven. Utvalget er nedlagt og det anses ikke lenger å være behov for bestemmelsen.

Første og annet ledd tilsvarende nåværende § 5 første og annet ledd.

Nytt *tredje ledd første punktum* gir hjemmel til å gi forskrifter om at leverandøren/forhandleren/importøren skal avstå vareprøver til undersøkelse vederlagsfritt til tilsynsmyndigheten. I første omgang er det aktuelt å gi slike forskrifter for husholdningsapparater som er omfattet av energimerkingsordningen, jf. pkt. 2.2 og 2.12.3 ovenfor.

Stikkprøver fra butikker og lignende kan falle forskjellig ut. For en butikkeier med et bredt varespekter, vil den økonomiske konsekvensen være større jo flere produkter tilsynsmyndigheten kontrollerer. En stor butikk som omsetter et stort volum av varer, kan likevel lettere tåle belastningen ved å gi fra seg stikkprøver vederlagsfritt enn en mindre butikk med liten omsetning. I tillegg vil kontrollen falle forskjellig ut fra butikk til butikk fordi det vil variere hvor tilsynsmyndigheten henter ut stikkprøvene. For å opprettholde tilliten til tilsynet og minimalisere de økonomiske konsekvensene for forhandlerleddet, er det viktig at tilsynet tar

hensyn til slike konsekvenser ved planlegging av tilsyn, og at uttak av prøver begrenses til det nødvendige, jf. ordlyden «om nødvendig». Det er også viktig at tilsynet gir tilbakemelding om prøveresultat så fort som mulig.

Det kan være en fordel at det i forskrift fastsettes regler for hva som skal skje med de avståtte varer, når kontrollsakene er avsluttet. Dette kan være avhengig av verdiforringelsen kontrollen medfører.

Annet punktum gir hjemmel som kan benyttes til å bestemme at den merkepliktige skal betale for testing av produkter dersom produktet viser seg å være feilmerket. Ved å la leverandøren, forhandleren eller importøren betale for testing av produkter ved feilmerking, vil disse ha sterkere insentiver til å merke korrekt, noe som antas å føre til bedre etterlevelse av regelverket.

Fjerde ledd tilsvarende gjeldende § 5 tredje ledd.

Til § 7 Påbud om retting og tvangsmulkt

Nåværende § 7 om straff videreføres delvis i § 11.

Første ledd innebærer at Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Statens vegvesen ved enkeltvedtak kan påby retting av forhold i strid med loven eller forskrift til loven. Den vedtaket retter seg mot skal gis en rimelig frist til å innrette seg.

Etter *annet ledd* kan NVE og Statens vegvesen i vedtaket fastsette en tvangsmulkt som skal betales dersom dette ikke skjer. Tvangsmulkten bør settes så høyt at den virker som et reelt oppfyllelsespress, samtidig som den er forholdsmessig i forhold til det forhold som skal rettes. Dersom den som vedtaket retter seg mot etterlever påbudet, blir det ikke noe å betale. Tvangsmulkten kan fastsettes løpende, f.eks. per dag eller uke inntil den næringsdrivende opphører å bryte vedtaket. Den kan også settes til et engangsbeløp, eventuelt til et beløp per overtredelse.

I tråd med Sanksjonsutvalgets anbefalinger i NOU 2003: 15 vil endelig vedtak om betaling av tvangsmulkt være et såkalt særskilt tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven, jf. *tredje ledd*. Dette innebærer at NVE eller Statens vegvesen ikke trenger å gå til domstolene for å få fastslått be-

talingsforpliktelsen. Det er *endelige* vedtak som er tvangsgrunnlaglag. Det betyr at tvangsfylldelse ikke kan skje før klagefristen er ute. Dersom vedtaket påklages, kan tvangsfylldelse ikke skje før klageinstansen har truffet vedtak. Det forutsettes at de alminnelige saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven vil komme til anvendelse, herunder om klage på vedtakene til overordnet myndighet. Olje- og energidepartementet er overordnet myndighet for NVE. Det legges opp til at det er regionskontorene i Statens vegvesen som skal føre tilsyn med forskriften om energimerking mv. av nye personbiler. I dagens klageordning for gebyrer etter vegtrafikklovgivningen er tingretten klageinstans. Klageordningen for vedtak fattet av Statens vegvesen med hjemmel i merkeloven vil bli nærmere utredet i forbindelse med endring av forskrift om energimerking mv. av nye personbiler.

Etter *fjerde ledd* kan det ved forskrift fastsettes nærmere bestemmelser om tvangsmulktens størrelse, varighet, fastsettelse og gjennomføring, herunder bestemmelser om inndrivning, betaling og klagebehandling. Dette vil blant annet gi nødvendig grunnlag for å fastsette bestemmelser om utforming av klageordningen og innføre et hensiktsmessig innkrevingssystem for Statens vegvesen.

Det vises ellers til de alminnelige merknadene i pkt. 2.8 og 2.10 ovenfor.

Til § 8

§ 8 tilsvarende gjeldende § 6 a.

Til § 9 EØS-ordning for frivillig miljømerking

§ 9 tilsvarende gjeldende § 6 b.

Til § 10 Overtredelsesgebyr

Bestemmelsen er ny.

Første ledd første punktum gir NVE og Statens vegvesen hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer forbudsbestemmelsen i § 5 (tidligere § 4). Forutsetningen er at det følger av vedkommende forskrift selv at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr. I første omgang vil det være aktuelt for de obligatoriske energimerkingsordningene som håndheves av NVE, samt forskriften om energimerking mv. av nye personbiler som skal håndheves av Statens vegvesen. Dette forutsetter at myndighetene gjennomgår forskriftene i etterkant av lovendringene, slik at det vil fremgå av den enkelte forskrift hvilke handlinger som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Første ledd annet punktum presiserer at også foretak kan ilegges overtredelsesgebyr, dersom noen på vegne av foretaket har begått en overtredelse som det etter første ledd første punktum kan ilegges overtredelsesgebyr mot. Det er et vilkår for å ilegge overtredelsesgebyr at overtredelsen er forsettlig eller uaktsom utført av noen som handler på vegne av foretaket. Det er ikke nødvendig at en overtredelse er foretatt av et foretaks eiere eller øverste ledelse. Foretaket skal kunne bli ansvarlig også for atferden til andre personer som handler på vegne av foretaket. Det er ikke et vilkår for å ilegge foretaket overtredelsesgebyr at det kan påvises at en bestemt person har overtrådt lovens vilkår, og utvist forsett eller uaktsomhet på vegne av foretaket. Det er tilstrekkelig for å ilegge foretaket overtredelsesgebyr at det kan påvises at noen som har handlet på vegne av foretaket har overtrådt bestemmelsen, og at disse nødvendigvis må ha utvist forsett eller uaktsomhet. Foretaket kan altså ilegges overtredelsesgebyr også for såkalte anonyme og kumulative feil. I den nærmere vurderingen av om foretaket bør ilegges overtredelsesgebyr, vil tilsvarende momenter som i straffeloven 1902 § 48 b kunne være relevante.

Departementet antar at det i hovedsak vil være aktuelt å ilegge foretak overtredelsesgebyr etter merkeloven, men bemerker at det ikke er noe i veien for å ilegge både den fysiske personen og foretaket overtredelsesgebyr for overtredelse av § 10 første ledd. Ofte vil imidlertid foretaket fremstå som det naturlige ansvarssubjektet, for eksempel fordi det har gitt manglende opplæring eller instruksjoner. Det vil da ofte være tilstrekkelig å ilegge foretaket, og ikke også den fysiske personen, overtredelsesgebyr.

Etter *annet ledd* holdes det åpent i loven om overtredelsesgebyr skal utmåles individuelt etter faste satser. Eventuelle faste satser må fastsettes ved forskrift. Det foreslås også at forhåndsvarsel kan unnlates når overtredelsesgebyr ilegges etter faste satser. Ved individuell utmåling av overtredelsesgebyr bør det ses hen til preventive hensyn, dvs. at det ikke skal lønne seg å overtre regelverket. Størrelsen på gebyret må likevel ikke være uforholdsmessig, og departementet legger til grunn at store og inngripende overtredelsesgebyr under enhver omstendighet ikke bør ilegges overfor enkeltpersoner. Som det fremgår av lovteksten skal det legges vekt på overtrederens og foretakets økonomiske forhold, samt overtredelsens grovhet og omfang. Også ved fastsettelsen av faste satser vil det kunne være grunn til å legge vekt på blant annet overtredelsens «grovhet og omfang». Ved ileggelse av overtredelsesgebyr mot foretak vil også opplis-

tingen i straffeloven 1902 § 48 b kunne gi veiledning for fastsettelsen av overtredelsesgebyrets størrelse. Oppregningen av momenter er ikke ment å være uttømmende, og nærmere regler om illeggelse av overtredelsesgebyr kan fastsettes ved forskrift, jf. *fjerde ledd*.

I likhet med reglene for tvangsmulkt, vil endelig vedtak om overtredelsesgebyr være tvangsgrunnlag for utlegg, jf. *tredje ledd*. Det betyr at tvangsfyllbyrdelse ikke kan skje før klagefristen er ute. Dersom vedtak påklages til overordnet myndighet, kan tvangsfyllbyrdelse ikke skje før klageinstansen har fattet vedtak.

Siden overtredelsesgebyr er en inngripende sanksjon, og da særlig dersom det ilegges overtredelsesgebyr mot enkeltpersoner, er det viktig at NVE og Statens vegvesen tar tilbørlig hensyn til rettssikkerheten i saker om overtredelsesgebyr. Vedtak om overtredelsesgebyr vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, herunder om forvaltningsorganets utredningsplikt, må derfor følges. Departementet foreslår ingen særlige beviskrav ved illeggelse av overtredelsesgebyr, men forutsetter at alminnelige bevisregler i sivile saker vil gjelde. Det forutsettes videre at de alminnelige reglene for domstolenes prøving av forvaltningsvedtak vil komme til anvendelse, jf. også pkt. 2.7.3 ovenfor.

Fjerde ledd inneholder hjemmel til å gi nærmere bestemmelser overtredelsesgebyr, herunder om utmåling, inndriving, betaling og klagebehandling. Dette vil blant annet gi nødvendig grunnlag for å fastsette bestemmelser om utforming av klageordningen og innføre et hensiktsmessig innkrevings-system for Statens vegvesen.

Det vises ellers til de alminnelige merknadene i pkt. 2.9 og 2.10 ovenfor.

Til § 11 Straff

Bestemmelsen erstatter den nåværende straffehjemmelen i § 7. Sammenliknet med gjeldende rett innskrenkes straffehjemmelen til kun å omfatte vesentlige overtredelser. Forslaget er utformet i overensstemmelse med Sanksjonsutvalgets mønsterbestemmelse i NOU 2003: 15 side 157, likevel slik at gjentakelse ikke utformes som et unntak fra kravet om vesentlig overtredelse. Departementet vil likevel påpeke at gjentatte overtredelser kan inngå som et moment i vurderingen av om overtredelsen er vesentlig, jf. pkt. 2.11.3.1 ovenfor om dette.

Terskelen for straffbarhet vil etter dette heves ved at det kun er vesentlige brudd på merkingsbestemmelsene som vil være straffbare. For at en overtredelse kan regnes som vesentlig, må det nor-

malt dreie seg om gjentatte eller systematiske brudd på regelverket. Avhengig av omstendighetene i den konkrete saken, kan både regelbrudd som består i at merkingen mangler vesentlige opplysninger om for eksempel energiforbruk, eller at merkingen gir et misvisende bilde fordi det i betydelig grad bedrer inntrykket av vedkommendes produkt i forhold til konkurrentene, anses som vesentlige regelbrudd. Det vil lettere kunne anses som vesentlige regelbrudd der feilmerkingen gjelder nødvendighetsprodukter med høy anskaffelsespris.

Straffebestemmelsen bør også benyttes dersom det er aktuelt å legge en stor og inngripende økonomisk sanksjon mot enkeltpersoner, jf. også pkt. 2.11.3.4 ovenfor.

Straffebestemmelsen suppleres av de alminnelige reglene om straff i straffeloven av 1902 første del, jf. straffeloven 1902 § 1, jf. også straffeloven § 2005 § 1 (ikke i kraft). Som etter gjeldende straffebestemmelse er straffen bøter.

Gjeldende straffebestemmelse er et såkalt blankettstraffebud, dvs. at brudd på loven eller forskrifter gitt med hjemmel i loven er straffbare, uten en nærmere angivelse av hvilke bestemmelser som kan sanksjoneres med straff. Dette endres ved at det kun er lovens forbudsbestemmelse § 5 (tidligere § 4), som omfattes av straffehjemmelen. Dette innebærer at unnlatt eller uriktig merking vil være straffbart. Forutsetningen er at det i den aktuelle forskriften er fastsatt at slik overtredelse er straffbar. Av dagens forskrifter etter merkeloven er det kun forskriftene om merking av fottøy og krystallglass som i seg selv angir at overtredelse av forskriftene er straffbare. Den nye straffehjemmelen vil dermed avkriminalisere en del overtredelser, med mindre det innføres uttrykkelige straffebestemmelser i vedkommende forskrifter. Departementet forutsetter at forskriftene etter merkeloven gjennomgås i etterkant av lovendringen og at vedkommende myndigheter da tar konkret stilling til hvilke handlinger som skal kunne sanksjoneres med straff.

For øvrig vises til de alminnelige merknadene i pkt. 2.11 ovenfor.

Til § 12 Ikrafttreden

§ 12 viderefører gjeldende § 8.

Til endringene i markedsføringsloven

Nåværende § 18 annet ledd om samlemerker oppheves og det foretas noen tekniske justeringer.

Det vises til pkt. 3 ovenfor.

Til endringen i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven

Til § 12 Plikt til individuell tilrettelegging

Det presiseres i *første ledd* at arbeidsgivers plikt til individuell tilrettelegging overfor personer med nedsatt funksjonsevne også gjelder arbeidsgivers valg og behandling av innleide arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende. Dette er en videreføring av arbeidsmiljølovens regler som ble erstattet av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, jf. pkt. 4 ovenfor.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i lov 18. desember 1981 nr. 90 om merking av forbruksvarer mv. og i enkelte andre lover.

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 18. desember 1981 nr. 90 om merking av forbruksvarer mv. og i enkelte andre lover i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 18. desember 1981 nr. 90 om merking av forbruksvarer mv. og i enkelte andre lover

I

I lov 18. desember 1981 nr. 90 om merking av forbruksvarer mv. gjøres følgende endringer:

Kapittel 1 overskriften oppheves.

Kapittel 2 overskriften oppheves.

§ 3 femte ledd skal lyde:

Kongen kan gi forskrift om at merker og annet informasjonsmateriale som inneholder opplysninger om visse egenskaper ved en vare, skal utformes på en bestemt måte, uten samtidig å påby å utstyre varen eller emballasjen med merket eller informasjonen. Kongen kan i slike tilfeller også fastsette hvilke målemetoder som skal ligge til grunn for de aktuelle opplysningene og gi nærmere regler for *tilsynet* med at reglene overholdes.

Nåværende § 3 a blir ny § 4.

§ 5 skal lyde:

§ 5 Forbud

Det er forbudt å importere, produsere, selge eller framby til salg varer som ikke er merket i samsvar med forskrifter gitt med hjemmel i loven eller der merking inneholder uriktige opplysninger om varen.

Ved merking av vare eller til bruk ved merking av vare som omfattes av forskrifter som nevnt i § 3 må det ikke gis uriktige opplysninger. Det samme gjelder ved markedsføring som omfattes av forskrifter etter § 4.

Er det ved merking etter disse forskrifter gitt uriktige opplysninger, må varen ikke framby til salg.

§ 6 skal lyde:

§ 6 Tilsyn

Kongen bestemmer hvem som skal føre tilsyn med at bestemmelsene i denne lov og de bestemmelser som blir gitt med hjemmel i loven, blir overholdt.

Tilsynsmyndigheten skal ha adgang til ethvert sted hvor det produseres, lagres, transporteres eller omsettes varer som er merkepliktig etter forskrifter gitt i medhold av § 3. Tilsynsmyndigheten har rett til å utta prøver til undersøkelse og kan kreve de opplysninger som er nødvendige for gjennomføring av tilsynet.

Kongen kan gi forskrifter om at prøver til undersøkelse skal stilles til rådighet og hvis nødvendig avstås vederlagsfritt til tilsynsmyndigheten. Kongen kan gi nærmere bestemmelser om at leverandør, forhandler eller importør kan pålegges å betale utgiftene til undersøkelse dersom produkter viser seg å være feilmerket.

Vedkommende departement kan fastsette instruks for tilsynsvirksomheten og for den praktiske gjennomføring.

Ny § 7 skal lyde:

§ 7 Påbud om retting og tvangsmulkt

Finner Norges vassdrags- og energidirektorat eller Statens vegvesen at bestemmelse i eller i medhold av denne lov er overtrådt, kan det pålegges retting av forholdet innen en gitt frist.

For å sikre at påbud om retting overholdes, kan Norges vassdrags- og energidirektorat og Statens vegvesen fastsette en tvangsmulkt som den vedtaket retter seg mot skal betale dersom retting ikke skjer innen fristen. Tvangsmulkten kan fastsettes som en løpende mulkt eller et engangsbeløp.

Endelig vedtak om betaling av tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om tvangsmulkten størrelse, varighet, fastsettelse og gjennomføring, herunder bestemmelser om inndriving, betaling og klagebehandling.

Kapittel 3 overskriften oppheves.

Nåværende §§ 6 a og 6 b blir nye §§ 8 og 9.

Kapittel 4 overskriften oppheves.

Ny § 10 skal lyde:

§ 10 Overtredelsesgebyr

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer § 5, kan ilegges et overtredelsesgebyr av Norges vassdrags- og energidirektorat eller Statens vegvesen, dersom det i den aktuelle forskriften er fastsatt at slik overtredelse

kan medføre overtredelsesgebyr. Dersom noen på vegne av et foretak har begått en overtredelse som det etter første punktum kan ilegges overtredelsesgebyr mot, kan Norges vassdrags- og energidirektorat eller Statens vegvesen ilegge foretaket overtredelsesgebyr.

Overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle. Der det skal anvendes faste satser må disse fremgå av forskrift. Forhåndsvarsel kan unnlates når overtredelsesgebyr ilegges etter faste satser. Dersom det ikke skal benyttes faste satser skal det ved fastsettelsen av overtredelsesgebyret særlig legges vekt på overtrederens økonomiske forhold, samt overtredelsens grovhet og omfang.

Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om overtredelsesgebyr, herunder om utmåling, inndriving, betaling og klagebehandling.

Ny § 11 skal lyde:

§ 11 Straff

Den som forsettlig eller grovt uaktsomt vesentlig overtrer § 5, straffes med bøter, dersom det i den aktuelle forskriften er fastsatt at slik overtredelse er straffbar.

Ved vurderingen av om en overtredelse er vesentlig skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av utvist skyld.

Medvirkning straffes ikke.

Nåværende § 8 blir ny § 12.

II

I lov 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. gjøres følgende endringer:

§ 18 overskriften skal lyde:

§ 18 Bruk av utlodninger, konkurranser mv. ved markedsføring til forbrukere

§ 18 annet ledd oppheves. Nåværende § 18 tredje ledd blir nytt annet ledd.

§ 20 annet ledd skal lyde:

Det er forbudt å ta med i reklame direkte oppfordringer til barn om å kjøpe annonserte *ytelser* eller overtale foreldrene eller andre voksne til å kjøpe de annonserte *ytersene* til dem.

§ 43 første ledd skal lyde:

Ved forsettlig eller uaktsomt overtredelse av forskrift gitt i medhold av § 6 femte ledd, § 10, forskrift gitt i medhold av § 10, § 11, § 12, § 13, § 14, § 15,

§ 16, § 17, § 18 *første ledd* eller § 20 annet ledd, som enten anses som vesentlig eller har skjedd gjentatt, kan det fastsettes et overtredelsesgebyr som den som vedtaket retter seg mot, skal betale.

III

I lov 20. juni 2008 nr. 42 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne skal § 12 første ledd lyde:

Arbeidsgiver skal foreta rimelig individuell tilrettelegging av arbeidsplass og arbeidsoppgaver for å sikre at en arbeidstaker eller arbeidssøker

med nedsatt funksjonsevne kan få eller beholde arbeid, ha tilgang til opplæring og annen kompetanseutvikling samt utføre og ha mulighet til fremgang i arbeidet på lik linje med andre. *Første punktum gjelder tilsvarende for arbeidsgivers valg og behandling av innleide arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende.*

IV

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.



Tryk- A/S O. Fredr. Amesen, Mars 2010