

Høringsnotat
Utkast til endringer i lov 18. desember 1981 nr. 90 om
merking av forbruksvarer mv.
Innføring av administrative sanksjoner mv.
Høringsfrist 4. februar 2009

1. Hovedinnholdet i forslaget.....	1
2. Bakgrunnen for forslaget	2
2.1 Innledning.....	2
2.1 Særlig om energimerking av husholdningsapparater	2
2.1.1 Oversikt	2
2.1.2 Tilsyn.....	4
2.1.3 Praksis i Norden	4
2.1.4 Behov for lovendringer	5
3. Forslag til sanksjonsbestemmelser i merkeloven.....	6
3.1 Innledning – hvem fører tilsyn med hva?.....	6
3.2 Vedtak om retting og tvangsmulkt	7
3.3 Overtredelsesgebyr	7
3.4 Klage på vedtak og prøving for domstolene.....	9
3.5 Særlig om tilsyn med merking av fottøy og krystallglass	9
3.6 Straff	9
4. Økonomiske og administrative konsekvenser	11
5. Merknader til de enkelte bestemmelser	11
Utkast til lovtekst	13

1. Hovedinnholdet i forslaget

I høringsnotatet gjør Barne- og likestillingsdepartementet rede for forslag til endringer i sanksjonssystemet i lov 18. desember 1981 nr. 90 om merking av forbruksvarer mv. (merkeloven). Det foreslås å gi tilsynsmyndighetene etter loven hjemmel for administrative håndhevingsvirkemidler og sanksjoner samt innskrenke dagens straffehjemmel.

Videre foreslås det å innføre en hjemmel til å gi forskrifter om at leverandøren, produsenten eller importøren skal avstå vareprøver til tilsynsmyndigheten vederlagsfritt og dekke tilsynsmyndighetens utgifter til laboratorietesting mv. ved eventuell feilmerking.

2. Bakgrunnen for forslaget

2.1 Innledning

Merkeloven er en rammelov som gir hjemmel til å gi pålegg om merking av varer som omsettes ved salg eller leie. 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.

Brudd på merkeloven eller forskriftene gitt i medhold av loven kan i dag kun sanksjoneres med straff i form av bøter. Imidlertid vil et sanksjonsmiddel som bøter i mange tilfeller være en for streng reaksjon, tatt i betraktning overtredelsens art. Olje- og energidepartementet (OED) har tatt initiativ overfor Barne- og likestillingsdepartementet om å endre merkeloven på bakgrunn av at det etter OEDs syn bl.a. er behov for mulighet til administrative sanksjoner ved brudd på energimerkingsbestemmelsene for husholdningsapparater.

Barne- og likestillingsdepartementet ser behov for en mer helhetlig gjennomgang av sanksjonssystemet i merkeloven. Departementet har i denne forbindelse sett hen til Sanksjonsutvalgets 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 særlovgivningen bør gjennomgås slik at sanksjonshjemler og straffebestemmelser endres.

2.1 Særlig om energimerking av husholdningsapparater

2.1.1 Oversikt

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 lov om merking av forbruksvarer mv. (merkeloven), og kongelig resolusjon av 22. desember 1995 nr. 1037, hvor myndighet etter loven er 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 opplysningsskjema 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 husholdningsapparatene. Leverandøren av apparatene skal også utarbeide teknisk dokumentasjonsmateriale som gjør det mulig å bedømme nøyaktigheten av opplysningene som er oppgitt i merket og opplysningsskjemaet.

Energimerkedirektivet er et rammedirektiv, som oppstiller generelle bestemmelser om energimerking. Rammedirektivet er supplert med en rekke andre direktiver, som oppstiller 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 hushaldsvaskemaskiner
- Forskrift 6. september 1996 nr. 893 om gjennomføringsreglar for rådsdirektiv 92/75/EØF med omsyn til energimerking av hushaldstørketromlar
- Forskrift 4. mai 1998 nr. 463 om gjennomføringsreglar for rådsdirektiv 92/75/EØF med omsyn til energimerking av kombinerte hushaldsvaskemaskiner 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 felleskapsprogram for energieffektivitetsmerking av kontorutstyr.

2.1.2 Tilsyn

Olje- og energidepartementet har utpekt Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som tilsynsmyndighet for energimerkeordningen. 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 energimerkeordningen.

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

2.1.3 Praksis i Norden

Danmark

De danske energimerkeforskriftene 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 opererte med bøter på kr 10 000 for manglende etterlevelse av regelverket.

Finland

Energimerkeordningen 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

Energimerkeordningen 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.

2.1.4 Behov for lovendringer

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. 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 tilsynsmyndigheten selv får anledning til å håndheve regelverket den skal føre tilsyn med. Reaksjonene bør være

proporsjonale med overtredelsene, og som nevnt i punkt 2.1 ovenfor kan straff i mange tilfeller være en for streng reaksjon. Aktuelle håndhevingsvirkemidler kan være påbud om retting kombinert med tvangsmulkt dersom vedtak ikke etterleves og overtredelsesgebyr, jf. punkt 3.2 og 3.3 nedenfor.

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 tilsynsmyndigheten 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 energimerkeordningen. 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, inkludert 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.

Olje- og energidepartementet mener at merkeloven bør endres slik at det ved forskrift kan bestemmes 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. Etter OEDs mening er det ikke ønskelig å gjøre plikten til betaling avhengig av om feilmerkingen er vesentlig eller uvesentlig, slik som i Finland og Sverige. Dette fordi et slikt vurderingstema er skjønnsmessig, og vil medføre ressurskrevende diskusjoner. Dersom man ikke ønsker å legge den danske løsningen til grunn i Norge, kan et alternativ være 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. En slik differensiering kan eventuelt skje i forskrifter til merkeloven, og forutsetter at merkeloven endres slik at hjemmelen kommer på plass.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på disse spørsmålene og viser til lovutkastet § 5 annet ledd nytt tredje og fjerde punktum.

3. Forslag til sanksjonsbestemmelser i merkeloven

3.1 Innledning – hvem fører tilsyn med hva?

I punkt 2.1.1 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.

- Merkeloven § 6 b (EUs frivillige miljømerke) - Stiftelsen Miljømerking ansvarlig organ (men egentlig ikke tilsynsorgan).

- 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- og likestillingsdepartementet tilsynsorgan
- Forskrift 3. juli 1997 nr. 773 om krystallglass – intet eget tilsynsorgan
- Forskrift 3. desember 1998 nr. 1290 om fibermerking av tekstilprodukter – Forbrukerombudet tilsynsorgan
- Forskrift 11. juli 2001 nr. 829 om energimerking av nye personbiler – Vegdirektoratet tilsynsorgan
- Forskrift 1. oktober 2004 nr. 1340 om vedlikeholdsmerking av tekstilprodukter mv. – Forbrukerombudet 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.

3.2 Vedtak om retting og tvangsmulkt

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 også vanligvis fastsette at det skal betales et beløp (evt. løpende betaling) til det offentlige dersom overtrederen ikke innretter seg etter vedtaket. Det varierer hva denne reaksjonen kalles i forskjellige lover (tvangsgebyr, gebyr, mulkt, tvangsmulkt mv.). Sanksjonsutvalget anbefaler at begrepet "tvangsgebyr" brukes, jf. NOU 2003:15 side 180. Elementet "tvangs" bør være med for å markere at formålet er å fremtvinge oppfyllelse. "Mulkt" bør brukes for å skille tvangsmulkten fra andre betalingsforpliktelser, særlig gebyrene.

Tvangsmulktens formål er å virke som oppfyllelsespress 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."

Departementet har utformet et utkast til ny bestemmelse i merkeloven § 5 a om påbud om retting og tvangsmulkt. Det vises også til de spesielle merknadene i punkt 5 om bestemmelsen. Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på utkastet.

3.3 Overtredelsesgebyr

Sanksjonsutvalget går også inn på *overtredelsesgebyr* som administrativ sanksjon. I utvalgets 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. foregående punkt.

I de senere årene er det innført hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr i en rekke lover, bl.a. konkurranseloven, kringkastingsloven, luftfartsloven og energiloven. Det er også foreslått å innføre hjemmel for overtredelsesgebyr i ny markedsføringslov, jf. Ot.prp. nr. 55 (2007-2008).

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 innskrenke dagens straffehjemmel, jf. punkt 3.6 nedenfor.

For å få et helhetlig og fleksibelt sanksjonssystem i merkeloven, ser departementet at det kan være hensiktsmessig å innføre hjemmel for overtredelsesgebyr også i denne loven. Tilsynsmyndighetene 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.

Departementet foreslår at det holdes åpent i loven om overtredelsesgebyr skal utmåles individuelt etter faste satser, men at 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. Departementet foreslår at det går frem av lovteksten at det skal legges vekt på overtrederens økonomiske forhold, samt overtredelsens grovhet og omfang. Oppregningen av momenter er ikke ment å være uttømmende, og det foreslås at nærmere regler om ileggelse av overtredelsesgebyr kan fastsettes ved forskrift. Departementet legger til grunn at de mer bagatellmessige regelbruddene mer hensiktsmessig kan følges opp med rettingsvedtak og tvangsmulkt.

Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4 har et forbud mot gjentatt forfølgning for samme forhold ("dobbeltraff"). I samsvar med Sanksjonsutvalgets utredning, se særlig NOU 2003:15 side 158, legger departementet til grunn at det ikke kan ilegges både overtredelsesgebyr og bøter for samme forhold.

Som det fremgår av punkt 3.1 ovenfor er også Forbrukerombudet og Vegdirektoratet tilsynsmyndigheter for merkingsbestemmelser i medhold av merkeloven. Departementet ber spesielt om disse tilsynsmyndigheters syn på om det er behov for overtredelsesgebyr på deres respektive ansvarsområder.

Departementet har utformet et utkast til lovbestemmelse, jf. § 7, som departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på. Forslaget er i samsvar med Sanksjonsutvalgets forslag, jf. særlig NOU:2003:15 side 221. Det vises også til de spesielle merknadene til § 7 i punkt 5 nedenfor.

3.4 Klage på vedtak og prøving for domstolene

Vedtak om retting/tvangsmulkt og overtredelsesgebyr vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. De alminnelige reglene i forvaltningsloven for klage på enkeltvedtak vil gjelde med mindre annet bestemmes. Det kan klages til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet tilsynsorganet, jf. forvaltningsloven § 28. Med mindre annet bestemmes blir klageadgangen slik:

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) → Olje- og energidepartementet

Forbrukerombudet → Markedsrådet

Vegdirektoratet → Samferdselsdepartementet.

Videre forutsetter departementet at de alminnelige ulovfestede reglene for domstolenes prøving av forvaltningsvedtak vil komme til anvendelse.

Departementet antar at når det gjelder overtredelse av de aktuelle merkingsbestemmelsene, vil domstolene i alminnelighet kunne prøve alle sider av forvaltningens vedtak, noe som vil være en rettssikkerhetsgaranti i siste instans.

3.5 Særlig om tilsyn med merking av fottøy og krystallglass

Som det fremgår av oversikten i punkt 3.1 er det ikke utpekt egne tilsynsorganer for forskriftene om merking av fottøy og krystallglass. Forskriftene bygger på EØS-regelverk, jf. Europaparlaments- og rådsdirektiv 94/11/EF om merking av fottøy og Rådsdirektiv 69/494/EF om krystallglass. Direktivene forutsetter at det treffes nødvendige tiltak for å sørge for at direktivene etterleves. Brudd på reglene er i dag straffbelagt (bøter), men det føres ikke aktivt tilsyn med forskriftene.

På denne bakgrunn ønsker departementet høringsinstansenes synspunkter på om det også bør utpekes tilsynsorganer for forskriftene om merking av fottøy og krystallglass. Den førstnevnte forskriften har tematiske likheter med forskriftene om tekstilmerking, som Forbrukerombudet fører tilsyn med. Det kan derfor være hensiktsmessig at Forbrukerombudet får tilsynsansvar for forskriften om merking av fottøy.

Når det gjelder forskriften om krystallglass, er bl.a. blyinnhold relevant, og forskriften kan således sies å ha en side til forurensningsmyndighetenes ansvarsområde. Det kan derfor være hensiktsmessig at Statens forurensningstilsyn fører tilsyn med denne forskriften, alternativt Forbrukerombudet.

Departementet ber særlig om synspunkter fra Forbrukerombudet og Statens forurensningstilsyn på disse spørsmålene.

3.6 Straff

I dag er eneste mulige sanksjon etter merkeloven straff i form av bøter, jf. § 7. Skyldkravet er forsett eller uaktsomhet.

I mandatet til Sanksjonsutvalget fremgår det at altfor mange, til dels bagatellmessige regelbrudd er straffbare, og 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 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.

Departementet vil etter dette foreslå at straffehjemmelen i merkeloven begrenses til *vesentlige* eller *gjentatte* overtredelser, i tråd med Sanksjonsutvalgets anbefaling.

Dagens straffebestemmelse 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 foreslår etter dette 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 handlingsnormer som skal kunne sanksjoneres med straff. En tilsvarende løsning foreslås for overtredelsesgebyr. Videre antar departementet at det er tilstrekkelig at lovens forbudsbestemmelse, § 4, inkluderes i straffehjemmelen.

Det vises til lovutkastet § 7 a samt merknadene til bestemmelsen i punkt 5 nedenfor.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet antar at innføring av administrative sanksjoner etter merkeloven neppe vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

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 regelverket enn før.

Forslagene om at det utpekes egne tilsynsorganer for forskriftene om merking av fottøy og krystallglass vil få økonomiske og administrative konsekvenser for vedkommende tilsynsorganer, avhengig av hvordan tilsynsorganene vil prioritere tilsynet. Det antas likevel at det er et begrenset behov for tilsyn på de aktuelle områdene.

Departementet legger til grunn at forslagene ikke i seg selv vil medføre en større saksmengde for de eksisterende tilsynsorganene. I hvilken grad de nye håndhevingsvirkemidlene vil komme til anvendelse vil være opp til tilsynsmyndighetenes prioriteringer.

Forslagene om at det innføres hjemler for å pålegge leverandør, produsent eller importør å avstå vareprøver vederlagsfritt til tilsynsmyndigheten, samt at de kan pålegges å betale utgifter 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 i den forbindelse.

5. Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 3

Departementet foreslår at begrepet "kontrollen" i § 3 femte ledd siste punktum endres til "tilsynet". Dette antas å være et mer dekkende begrep, som også samsvarer med begrepsbruken i § 5 om tilsyn.

Til § 5

I henhold til nåværende § 5 annet ledd har tilsynsmyndighetene 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 tilsynsmyndigheten i dag for å ta ut slike prøver. Noen av produktene er forholdsvis kostbare, og dette utgjør derfor en ikke ubetydelig andel av kostnadene ved tilsyn og kontroll.

EU har i de senere årene gjennomført og planlegger å gjennomføre lovgivning som medfører merking av husholdningsprodukter. Mange av disse er EØS-relevante, og må derfor innlemmes i norsk lov. 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.

Det foreslås derfor at det innføres en lovhjemmel som kan benyttes til å gi forskrifter om at leverandøren/forhandleren/importøren skal avstå vareprøver til undersøkelse vederlagsfritt til tilsynsmyndigheten. Det vises til utkastet § 5 annet ledd nytt tredje punktum. I første omgang er det aktuelt å gi slike forskrifter på NVEs tilsynsområde, jf. punkt 2.1 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 tenker på konsekvenser ved planlegging av tilsyn, og at uttak av prøver begrenses til det nødvendige. Det er også viktig at tilsynet gir tilbakemelding om prøveresultat så fort som mulig.

Departementet foreslår videre å innføre en lovhjemmel som kan benyttes til å bestemme at den merkepliktige skal betale for testing av produkter dersom produktet viser seg å være feilmerket. Det vises til lovutkastet § 5 annet ledd nytt fjerde punktum. Ved å la leverandøren, forhandleren eller importøren betale for testing av produkter ved feilmerking, vil disse ha sterkere insentiver til å merke korrekt.

Til § 5 a

Bestemmelsen innebærer at tilsynsmyndigheten 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. Tilsynsmyndigheten kan i vedtaket fastsette en tvangsmulkt som skal betales dersom dette ikke skjer. Tvangsmulkten bør settes så høyt at den virker som et reelt oppfylleelsespress. Dersom den vedtaket retter seg mot etterlever påbudet, blir det ikke noe å betale. I tråd med Sanksjonsutvalgets anbefalinger vil endelig vedtak om betaling av tvangsmulkt være et såkalt særskilt tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven. Det vil si at tilsynsmyndigheten ikke trenger å gå til domstolene for å få fastslått betalingsforpliktelsen. Det forutsettes at de alminnelige saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven vil komme til anvendelse, herunder om klage på vedtakene. Ved forskrift kan det fastsettes nærmere bestemmelse om tvangsmulkt, herunder om tvangsmulktens størrelse.

Til overskriften til kapittel 4

Det foreslås å erstatte "straff" i nåværende ordlyd med "sanksjoner". Dette er en konsekvens av at det foreslås å innføre hjemmel for overtredelsesgebyr som et nytt sanksjonsmiddel.

Til § 7

I nåværende lov er § 7 straffehjemmel. Departementet foreslår at ny hjemmel for overtredelsesgebyr plasseres i § 7, og at straffebestemmelsen flyttes til ny § 7 a.

Det foreslås hjemmel for tilsynsmyndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer forbudsbestemmelsen i lovens § 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. Dette forutsetter at energimyndighetene gjennomgår forskriftene i etterkant av lovendringene, slik at det vil fremgå av den enkelte forskrift hvilke handlingsnormer som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

For øvrig vises det til de alminnelige merknadene i punkt 3.3 ovenfor.

Til § 7 a

Det foreslås å innskrenke dagens straffehjemmel, slik at kun vesentlige eller gjentatte overtredelser er straffbare. Forslaget er utformet i overensstemmelse med Sanksjonsutvalgets mønsterbestemmelse i NOU 2003:15 side 157.

Utkast til lovtekst

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

§ 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.

§ 5 annet ledd skal lyde skal lyde:

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.*

Ny § 5 a skal lyde:

§ 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. Tvangsmulden 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 tvangsmulktens størrelse.

Overskriften til kapittel 4 skal lyde:

Kapittel 4 Sanksjoner og ikrafttreden

§ 7 skal lyde:

§ 7 Overtredelsesgebyr

Den som forsettelig eller uaktsomt overtrer § 4, kan ilegges et overtredelsesgebyr av tilsynsmyndigheten, dersom det i den aktuelle forskriften er fastsatt at slik overtredelse kan medføre 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 gebyret 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.

Ny § 7 a skal lyde:

§ 7 a Straff

Den som forsettlig eller uaktsomt vesentlig overtrer § 4, straffes med bøter, dersom det i den aktuelle forskriften er fastsatt at slik overtredelse er straffbar. Dersom personen eller foretaket tidligere er ilagt sanksjon for overtredelse av denne lov eller forskrift gitt i medhold av loven, kan straff anvendes selv om overtredelsen ikke er vesentlig.

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