

Forslag til fem forskrifter som gjennomfører EUs varedirektiver

1. Innledning og bakgrunn

Denne høringen gjelder forslag til fem nye forskrifter, som alle gjennomfører EU-varedirektiver revidert i tråd med EUs varepakke.

Forskriftsforslagene (heretter kalt forskriftene) er:

- Forskrift om elektromagnetisk kompatibilitet
- Forskrift om utstyr og sikkerhetssystem til bruk i eksplosjonsfarlig område
- Forskrift om elektrisk utstyr
- Forskrift om trykkpåkjent utstyr
- Forskrift om enkle trykkbeholdere.

Forskriftene gjennomfører henholdsvis:

- Direktiv 2014/30/EU om elektromagnetisk kompatibilitet (EMC), som erstatter direktiv 2004/108/EF
- Direktiv 2014/34/EU om utstyr og sikkerhetssystem til bruk i eksplosjonsfarlig område (ATEX), som erstatter 1994/9/EF
- Direktiv 2014/35/EU om elektrisk utstyr bestemt til bruk innenfor visse spenningsgrenser (LVD), som erstatter 2006/95/EF
- Direktiv 2014/68/EU om trykkpåkjent utstyr (PED), som erstatter direktiv 1997/23/EF
- Direktiv 2014/29/EU (SPVD), som erstatter direktiv 2009/105/EF.

Det primære formålet med samtlige av disse forskriftene (og direktivene) er å tilpasse dem varepakken. Varepakken er en lovgivningspakke vedtatt av EU i 2008, og gjennomført i norsk rett ved EØS-vareloven. Pakken består bl.a. av en forordning om akkreditering og markedstilsyn og en beslutning om en felles ramme for markedsføring av produkter, som brukes ved utforming av nytt eller revidert produktregelverk. Formålet med varepakken er å strømlinjeforme produktregelverket, slik at det skal bli enklere for markedsaktørene å forstå og overholde regelverket når de produserer og handler med produkter i EØS. Varepakken inneholder bl.a. harmoniserte definisjoner av sentrale begreper, bestemmelser om markedsaktørenes forpliktelser, bruk av CE-merking, prosedyrer for samsvarsvurdering, bestemmelser om akkreditering, utpeking av tekniske kontrollorganer og krav til tilsynsmyndighetene.

For PED er det videre et formål å tilpasse direktivet til CLP-forordningens bestemmelser om klassifisering av fluider. CLP-forordningen er gjennomført i norsk rett ved CLP-forskriften (forskrift 16. juni 2012 nr. 622). Denne delen av direktivet er allerede gjennomført i norsk rett ved en endring av forskrift om trykkpåkjent utstyr 15. september 2015.

Siden det primære formålet med direktivene er tilpasning til varepakken, inneholder direktivene ikke vesentlige endringer hva gjelder for eksempel virkeområde, vesentlige sikkerhetskrav og samsvarsvurderingsprosedyrer. For nærmere informasjon og veiledning om de enkelte direktivene og hvilke endringer de innebærer sammenlignet med tidligere direktiver, vises det til Europakommisjonens nettsider:

EMC: http://ec.europa.eu/growth/sectors/electrical-engineering/emc-directive/index_en.htm

ATEX: http://ec.europa.eu/growth/sectors/mechanical-engineering/atex/index_en.htm

LVD: http://ec.europa.eu/growth/sectors/electrical-engineering/lvd-directive/index_en.htm

PED: http://ec.europa.eu/growth/sectors/pressure-gas/pressure-equipment/directive/index_en.htm

SPVD: http://ec.europa.eu/growth/single-market/european-standards/harmonised-standards/simple-pressure-vessels/index_en.htm

EMC, LVD, ATEX og SVPD trådte i kraft i EØS 20. april 2016 og PED trådte i kraft i EØS 19. juli 2016.

2. Gjeldende regelverk

- Forskrift 14. januar 2011 nr. 36 om elektrisk utstyr gjennomfører direktiv 2004/108/EF om elektromagnetisk kompatibilitet og 2006/95/EF om elektrisk utstyr bestemt til bruk innenfor visse spenningsgrenser.
- Forskrift 9. desember 1996 nr. 1242 om utstyr og sikkerhetssystem til bruk i eksplosjonsfarlig område gjennomfører direktiv 1994/9/EF om utstyr og sikkerhetssystem til bruk i eksplosjonsfarlig område.

Forskrift om utstyr og sikkerhetssystemer til bruk i eksplosjonsfarlig område og forskrift om elektrisk utstyr for EMCs del har vært gjeldende i petroleumsvirksomheten til havs gjennom en henvisning til nevnte innarbeidingsforskrifter fra disse ble vedtatt, nå i innretningsforskriften (forskrift 29. april 2010 nr. 634 om utforming og utrustning av innretninger med mer i petroleumsvirksomheten) § 77 om EMC og § 78 om ATEX.

- Forskrift 7. juli 1994 nr. 735 om enkle trykkbeholdere gjennomfører direktiv 2009/105/EF om enkle trykkbeholdere.

Forskriften har vært gjeldende i petroleumsvirksomheten til havs siden denne innarbeidingsforskriften ble vedtatt, nå gjennom en henvisning til innarbeidingsforskriften i innretningsforskriften § 74 om enkle trykkbeholdere.

- Forskrift 9. juni 1999 nr. 721 om trykkpåkjent utstyr gjennomfører direktiv 1997/23/EF om trykkpåkjent utstyr.

Siden de fem direktivene som skal gjennomføres som følge av varepakken inneholder så omfattende endringer i struktur sammenlignet med direktivene de erstatter, foreslås det at dagens gjennomføringsforskrifter oppheves og erstattes med nye.

DSB foreslår i tillegg at LVD og EMC, som begge er gjennomført i gjeldende forskrift om elektrisk utstyr, skal gjennomføres i hver sin forskrift.

Gjeldende forskrifter foreslås opphevet fra det tidspunktet de nye forskriftene trer i kraft. For gjeldende forskrift om elektrisk utstyr forutsettes det at forskrift om elektromagnetisk kompatibilitet og forskrift om elektrisk utstyr trer i kraft samtidig.

Forskriftene som innarbeider EMC-direktivet, ATEX-direktivet og enkle trykkbeholdere vil i tråd med gjeldende rett også gjelde på Petroleumstilsynets (Ptil) myndighetsområde både på land og i petroleumsvirksomheten til havs. For blant annet å oppnå en mer helhetlig og bedre synliggjøring av innarbeidingen i petroleumsvirksomheten på land og til havs legges det imidlertid opp til å foreta en regelteknisk justering. De nye forskriftene vil bli gjort gjeldende direkte også i petroleumsvirksomheten til havs med synliggjøring av Ptil som tilsynsmyndighet i forskriftene. Dette medfører ingen reell endring da dagens forskrifter som nevnt gjelder i petroleumsvirksomheten med Ptil som tilsynsmyndighet. De relevante forskriftenes anvendelse i petroleumsvirksomheten vil bli hjemlet i petroleumsløven § 10-18, arbeidsmiljøloven §1-3 og § 5-5, jf. forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten til havs med mer (rammeforskriften) § 68 første ledd bokstav b. Denne høringen omfatter også forskriftenes anvendelse i petroleumsvirksomheten.

3. Merknader til forskriftsforslagene

Oppbygging/struktur

Ved utformingen av de fem forskriftene er det, i tillegg til EØS-vareloven og de aktuelle direktivene som gjennomføres, sett hen til andre norske forskrifter som gjennomfører varedirektiver revidert på bakgrunn av varepakken.

Formål

Forskriftene skal sikre at produkt, utstyr, apparat, mv. (heretter kalt produkt) som gjøres tilgjengelig på markedet, oppfyller grunnleggende krav.

Virkeområde

Forskriftene om elektromagnetisk kompatibilitet, utstyr og sikkerhetssystem til bruk i eksplosjonsfarlig område, enkle trykkbeholdere og trykkpåkjent utstyr har samme virkeområde som direktivene de gjennomfører. Forskriftene om elektrisk utstyr har samme virkeområde som direktiv 2014/35/EU om elektrisk utstyr bestemt til bruk innenfor visse spenningsgrenser (LVD). I tillegg omfatter denne forskriften, som gjeldende forskrift om elektrisk utstyr, krav til plugger og stikkontakter og øvrig elektrisk utstyr som ikke er regulert av LVD.

Siden direktivene som gjennomføres ikke vesentlig endrer de tidligere direktivenes virkeområde, har forskriftene langt på vei samme virkeområde som tidligere. I forskrift om elektrisk utstyr og forskrift om elektromagnetisk kompatibilitet er det imidlertid en endring som følge av direktivene ved at hhv. § 3 bokstav i og § 3 første ledd bokstav b unntar spesialbygde evalueringsbyggesett for profesjonelle som kun må brukes ved forsknings- og utviklingsinstitusjoner til forsknings- og utviklingsformål.

Når det gjelder forskriftenes geografiske virkeområde, er de noe ulike hva gjelder anvendelse på Svalbard. Forskriftene endrer ikke på geografisk virkeområde sammenlignet med dagens forskrifter.

Definisjoner

Definisjonene i forskriftene er oppdatert og tilpasset definisjonene i direktivene og varepakken, slik at bl.a. markedsaktørene defineres på samme måte som i annet EØS-regelverk som harmoniserer vilkår for markedsføring av produkter.

Markedsaktørens forpliktelser

Med markedsdeltakere menes produsent, representant, importør og distributør. I samsvar med varepakken og direktivene tydeliggjør forskriftene markedsaktørens forpliktelser gjennom hele omsetningskjeden. Formålet med forpliktelsene er bl.a. å fremme et effektivt sporbarhetssystem som gjør det enklere for tilsynsmyndighetene å identifisere de ulike aktørene, og særlig de som har gjort farlige produkter tilgjengelig på markedet, og fjerne farlige produkter fra markedet.

Produsenten skal sikre og dokumentere at produkter er konstruert og produsert i samsvar med grunnleggende krav, utarbeide teknisk dokumentasjon, gjennomføre relevant samsvarsvurdering, utarbeide samsvarserklæring og CE-merke produktene. Teknisk dokumentasjon og samsvarserklæring skal oppbevares i 10 år etter at produktene er brakt i omsetning.

Produsenten skal videre sikre at produktet kan spores og identifiseres og at det følges av sikkerhetsinformasjon og bruksanvisninger på et forståelig språk. Dersom produsenten har grunn til å tro at produktet ikke er i samsvar med forskriftene, skal det straks treffes korrigerende tiltak for å fjerne risikoen ved produktet, for eksempel trekke det tilbake fra markedet. Dersom produktet utgjør en risiko, skal tilsynsmyndighetene i alle EØS-statene der produktet er gjort tilgjengelig underrettes.

En representant (som er utpekt ved skriftlig fullmakt fra en produsent) har ikke like omfattende forpliktelser som produsenten, men skal likevel ha tilgjengelig dokumentasjon og informasjon som er nødvendig for å kunne konstatere at produktet er i samsvar med forskriftene i 10 år etter at produktet er brakt i omsetning.

Importøren skal bare bringe i omsetning produkter som er i samsvar med forskriftene. Importøren skal bl.a. sikre at produsenten har oppfylt sine forpliktelser om teknisk dokumentasjon, samsvarsvurdering, sporbarhet, osv. Importørens navn eller varemerke skal angis på produktet og importøren har plikt til å ha kopi av teknisk dokumentasjon osv. tilgjengelig i 10 år etter at produktet er brakt i omsetning. For produkter som antas ikke å være i samsvar med forskriftene eller som utgjør en risiko, gjelder samme forpliktelser for importøren som for produsenten.

Distributøren er ikke direkte ansvarlig for produkters samsvar med forskriftene. Distributøren skal likevel, før et produkt gjøres tilgjengelig på markedet, kontrollere at nødvendig dokumentasjon følger produktene. Distributøren har også en plikt til å bl.a. sikre at det treffes nødvendige korrigerende tiltak om produkter utgjør en risiko, samt samarbeide med tilsynsmyndighetene.

Forskriftene forplikter også markedsaktørene til i 10 år å kunne identifisere enhver markedsdeltaker som de har mottatt et produkt fra og som de har levert et produkt til.

For at forskriftene skal være mest mulig like er fristen for fremleggelse av samsvarserklæring og teknisk dokumentasjon i gjeldende forskrift om elektrisk utstyr, foreslått fjernet.

Samsvarsformodning

Forskriftene fastsetter at produkter skal oppfylle de grunnleggende kravene i vedlegg 1 til forskriftene og et produkt antas å oppfylle disse kravene om de er produsert i samsvar med relevante standarder. Samsvarsvurderingsprosedyrene er langt på vei de samme i de nye direktivene som i de gamle. Noen justeringer i navn og organisering av moduler forekommer, det vises til veiledningene til direktivene nevnt ovenfor.

Krav til og utpeking av tekniske kontrollorganer¹

Forskrift om elektromagnetisk kompatibilitet, forskrift om utstyr og sikkerhetssystem til bruk i eksplosjonsfarlig område, forskrift om trykkpåkjent utstyr og forskrift om enkle trykkbeholdere stiller krav til tekniske kontrollorganer. Forskrift om elektrisk utstyr stiller ikke krav til involvering av tekniske kontrollorganer. Forskrift om trykkpåkjent utstyr stiller i tillegg krav til samsvarsvurderingsorganer i form av brukerinspektorer og godkjente tredjepartsorganer.

Direktivene med krav om involvering av tekniske kontrollorganer stiller også krav til utpeking av disse. Søknad om utpeking som teknisk kontrollorgan skal følges av en beskrivelse av samsvarsvurderingsvirksomheten, aktuell(e) samsvarsvurderingsmodul(er), det eller de produktene som organet hevder å være kompetent for og et akkrediteringsbevis utstedt av det nasjonale akkrediteringsorganet.

Det fremgår også av direktivene at dersom et akkrediteringsbevis ikke kan legges frem, skal utpekende myndighet ha all nødvendig dokumentasjon for å kunne verifisere, anerkjenne og føre regelmessige tilsyn med at organet oppfyller kravene til tekniske kontrollorganer.

I direktivenes fortaler, jf. også fortalen forordning (EF) nr. 765/2008, uttales det at akkreditering skal være den foretrukne metode til vurdering av tekniske kontrollorganers tekniske kompetanse. Det sies videre at "dog er det muligt, at nationale myndigheder finder, at de selv er i besiddelse af de rette midler til at foretage denne evaluering. I tilfælde heraf bør de for at sikre den fornødne tillid til evaluering foretaget af andre nationale myndigheder forsyne Kommissionen og de øvrige medlemsstater med den nødvendige dokumentation for, at de evaluerede overensstemmelsesvurderingsorganer overholder de relevante forskriftsmæssige krav" (dansk versjon).

DSB er utpekende myndighet for alle de fire forskriftene som har krav om involvering av tekniske kontrollorganer. DSB legger til grunn at søknad om utpeking som teknisk kontrollorgan skal følges av et akkrediteringsbevis utstedt av Norsk akkreditering. På tilsvarende måte legger svenske og danske myndigheter til grunn at akkreditering fra nasjonale akkrediteringsorganer må foreligge søknaden om utpeking.

Kun i de tilfellene der det ikke er mulig å få en akkreditering fra Norsk akkreditering, f.eks. fordi Norsk akkreditering ikke tilbyr den akkrediteringstjenesten det søkes om, og det heller ikke er mulig å få akkreditering fra et akkrediteringsorgan i et annet EØS-land, vil DSB vurdere virksomhetene opp mot kravene til utpeking i forskriften og utpeke uten akkrediteringsbevis.

¹ EØS-vareloven og enkelte norske produktforskrifter benytter begrepet "meldte organer" i stedet for tekniske kontrollorganer. Vi har valgt å bruke samme terminologi som brukes i lov om tekniske kontrollorganer.

Språk

Direktivene angir at ulike typer informasjon og dokumentasjon skal angis på et "lett forståelig språk", og overlater dermed til nasjonale myndigheter å fastsette språkkrav. I forskriftene foreslås kravet om norsk språk i bruksanvisninger og sikkerhetsinformasjon videreført. Informasjon og dokumentasjon som er nødvendig for å vise produktets samsvar, som samsvarserklæringen, kan være på norsk, svensk, dansk eller engelsk. Forskriftene regulerer også, på samme måte som direktivene, at for produkter som skal bringes i omsetning i en annen EØS-stat, skal opplysningene være på et språk fastsatt av denne EØS-staten. Vi har vært i kontakt med Europakommisjonen for vurdering av om sistnevnte er en bestemmelse som bør gjennomføres i nasjonalt regelverk. Europakommisjonen anser at bestemmelsen bør gjennomføres.

Særskilte kommentarer til forskrift om elektrisk utstyr

For elektrisk utstyr som ikke er omfattet av LVD gjelder ikke kravet om utarbeidelse og oppbevaring av samsvarserklæring og teknisk dokumentasjon etter vedlegg II og III, samt kravet om CE-merking etter forskrift om elektrisk utstyr. For dette utstyret, for eksempel plugger og stikkontakter er det egne bestemmelser for å dokumentere samsvar med forskriften. De grunnleggende sikkerhetskravene og øvrige krav i forskrift om elektrisk utstyr gjelder imidlertid for alt elektrisk utstyr. Dette er en videreføring av gjeldende krav.

I forskrift om elektrisk utstyr foreslås det i tillegg å endre teksten i bestemmelsen om plugger og stikkontakter. Det foreslås å henvise til vedlegg til norsk standard om plugger og stikkontakter for boliger og liknende bruksområder (NEK 502) generelt, ikke spesielt til NO I-III. Det foreslås også å presisere at dokumentasjonen skal være i form av en testrapport og fra et organ innen EØS, med kompetanse til å utføre samsvarsvurderinger på området, ikke et teknisk kontrollorgan som i dag.

Tilsynsmyndigheter

DSB fører tilsyn etter forskriftene om enkle trykkbeholdere, elektromagnetisk kompatibilitet og elektrisk utstyr. DSB og Arbeidstilsynet fører tilsyn etter forskrift om utstyr og sikkerhetssystem til bruk i eksplosjonsfarlig område. DSB og Petroleumstilsynet fører tilsyn etter forskrift om trykkpåkjent utstyr. Petroleumstilsynet fører også tilsyn etter forskriftene om enkle trykkbeholdere, elektromagnetisk kompatibilitet og forskrift om utstyr og sikkerhetssystem til bruk i eksplosjonsfarlig område, noe som vil bli synliggjort direkte i innarbeidingsforskriftene.

Reaksjonsmidler og straff

Forskriftene om elektromagnetisk kompatibilitet, utstyr og sikkerhetssystem til bruk i eksplosjonsfarlig område og elektrisk utstyr er blant annet hjemlet i el-tilsynsloven.

Forskriftene om trykkpåkjent utstyr og enkle trykkbeholdere er hjemlet i brann- og eksplosjonsvernloven.

Begge hjemmelslovene har bestemmelser om reaksjonsmidler og straff. Straffebestemmelsene er svært generelt utformet. Straffebestemmelsene i dagens forskrifter henviser kun til hjemmelslovenes straffebestemmelser, uten nærmere angivelse av hvilke overtredelser som kan straffes.

DSB vil i forskriftene konkret angi hvilke overtredelser som rammes av straff. Dette krever en omfattende gjennomgang av bestemmelsene i forskriftene, og DSB vil gjøre dette i løpet av høringsperioden.

Det samme gjelder for bestemmelsene om reaksjonsmidler og tvangsmulkt.

Forskriftene sendes dermed på høring uten at disse bestemmelsene er ferdigstilt.

El-tilsynsloven § 13 a annet ledd gir hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr for overtredelser av bestemmelser gitt i medhold av loven, forutsatt at det er tatt inn konkret i forskrift. DSB foreslår derfor å ta en inn bestemmelse om overtredelsesgebyr i forskrift om elektromagnetisk kompatibilitet, forskrift om elektrisk utstyr og forskrift om utstyr og sikkerhetssystem til bruk i eksplosjonsfarlig område. Arbeidsmiljøloven har hjemmel om overtredelsesgebyr direkte i arbeidsmiljøloven kapittel 18. Brann- og eksplosjonsvernloven har per i dag ingen hjemmel om overtredelsesgebyr og en slik bestemmelse er derfor ikke foreslått i forskrift om trykkpåkjent utstyr og forskrift om enkle trykkbeholdere. DSB vil tilsvarende som for de andre bestemmelsene bruke høringsperioden til en gjennomgang av hvilke overtredelser som kan rammes.

El-tilsynsloven § 6 gir ellers hjemmel for å gi de pålegg og treffe de enkeltvedtak ellers som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven. DSB ønsker å tydeliggjøre adgangen til å forby import. I forskrift om elektrisk utstyr, forskrift om elektromagnetisk kompatibilitet og forskrift om utstyr og sikkerhetssystem til bruk i eksplosjonsfarlig område er dette derfor tydeliggjort.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene vil medføre noen administrative konsekvenser for myndighetene i form av utarbeidelse av informasjonsmateriell og melding til Europakommisjonen/EFTAs overvåkningsorgan av nye prosedyrer, osv. Forslagene antas ikke å gi økonomiske konsekvenser av betydning.

Forslagene antas å medføre enkelte administrative og økonomiske konsekvenser for markedsaktørene, for eksempel knyttet til reglene om sporbarhet. Det samme gjelder kravet om akkreditering for de virksomhetene som i dag ikke innehar akkreditering. Forslagene antas på lengre sikt å føre til forenklinger for markedsaktørene som må forholde seg til flere regelverk for samme produkt eller som har flere produkter i sin portefølje, siden forslagene ved å innføre harmoniserte definisjoner og prosedyrer vil gjøre det enklere for markedsaktørene å forstå og overholde regelverket når de produserer og handler med produkter i EØS.