

Høringsnotat – forslag til lov om bærekraftige produkter og verdikjeder

Innhold

1. Sammenheng	4
2. Bakgrunn og hovedinnholdet i lovforslaget	4
2.1. Bakgrunnen for et forsterket rammeverk for produkter og verdikjeder i en sirkulær økonomi	4
2.2. Hovedtrekkene i det forsterkede produktrammeverket	6
2.3. Utfordringer for norsk rett - innholdsmessige utfordringer	8
2.4. Strukturelle forhold ved EU/EØS-regelverket	9
2.5. Behovet for ny lovgivning – overordnede vurderinger	10
2.6. Avgrensninger – og andre initiativ og prosesser	11
2.7. Status for forventet ny EØS-rett	13
3. Rammeverk for integrering av bærekraftshensyn i økodesignkrav til produkters egenskaper	13
3.1. Innledende om forslag til økodesignforordning	13
3.2. Gjeldende økodesigndirektiv og økodesignforskriften	15
3.3. Bærekraftsaspekter som produktens egenskaper	16
3.4. Særlig om energieffektivitet som økodesignaspekt	17
3.5. Særlig om kjemikalier som bærekraftsaspekt	17
3.6. Dokumentasjon og informasjon som bærekraftsaspekter	19
3.7. Metodikk for dokumentasjon av økodesignegenskaper mv	20
3.8. Usolgte forbrukerprodukter	20
3.9. Krav til offentlige anskaffelser	21
4. Integrering av bærekraftshensyn i verdikjeder til produkter	22
4.1. Formålet med regelverket for prioriterte verdikjeder	22
4.2. Batterier	23
4.3. Emballasje	27
4.4. Plast	30
4.5. Elektriske og elektroniske produkter	31
4.6. Kjøretøy	33
4.7. Tekstiler	35
5. Gjeldende rett	35

5.1.	Innledning	35
5.2.	Produktkontrollen	36
5.3.	Forurensningsloven	37
5.4.	Naturmangfoldloven	39
6.	Andre lands rett	40
6.1.	Innledning	40
6.2.	De nordiske landene.....	41
6.3.	Frankrike.....	41
7.	Departementets vurderinger og forslag	42
7.1.	Generelt om forslaget til ny lov	42
7.2.	Lovens formål	42
7.3.	Lovens geografiske virkeområde.....	43
7.4.	Gjennomføring av økodesignforordningen mv.	44
7.4.1.	Gjennomføring av økodesignforordningen	44
7.4.2.	Forskriftshjemler til å fastsette utfyllende rettsakter - produktspesifikke økodesignkrav for å fremme produkters bærekraft mv.....	45
7.4.3.	Samsvarsvurderinger	46
7.5.	Bærekraftige verdikjeder – prioriterte produktområder.....	47
7.5.1.	Generelt.....	47
7.5.2.	Hensyn til bærekraft i hele verdikjeden – forslag til forskriftshjemmel.....	47
7.5.3.	Bærekraftskrav – innhold av stoffer som gir grunn til bekymring, materialgjenvunnet råvare, klimafotavtrykk mv.....	48
7.5.4.	Andre ytelseskrav knyttet til holdbarhet, fradelbarhet o.l.....	49
7.5.5.	Bruksrestriksjoner og forbud	49
7.5.6.	Informasjon, merkekrav, digitalisering og produktpass	50
7.5.7.	Avfall og utvidet produsentansvar	50
7.5.8.	Grønne offentlige anskaffelser i produktspesifikke regelverk.....	52
7.6.	Tilsyn, håndheving og sanksjoner	52
7.6.1.	Generelt.....	52
7.6.2.	Krav om tilsyn, håndheving og sanksjoner i det forsterkede produktrammeverket.....	53
7.6.3.	Tilsynsmyndighet.....	54
7.6.4.	Opplysningsplikt	55
7.6.5.	Nødvendige enkeltvedtak for gjennomføring av loven	55
7.6.6.	Fjerning av nettinhold mv.	56
7.6.7.	Midlertidig forbud.....	58

7.6.8.	Risikoreduserende tiltak	59
7.6.9.	Meldeplikt	59
7.6.10.	Internkontroll.....	60
7.6.11.	Gebyr.....	61
7.6.12.	Tvangsmulkt	61
7.6.13.	Overtredelsesgebyr	62
7.6.14.	Straff.....	63
7.7.	Endringer i andre lover	64
8.	Økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser	65
9.	Forslag til lov.....	68

1. Sammendrag

Forslag til ny lov om bærekraftige produkter og verdikjeder har til formål å gi hjemmel for et nytt og forsterket rammeverk for bærekraftige produkter som er under utvikling i EU, med forankring i handlingsplanen for sirkulær økonomi fra 2020 under EUs grønne giv. Et forsterket produktregelverk skal fremme mer bærekraftige produkter i hele produktenes livsløp, og er et av de viktigste nye tiltakene under handlingsplanen for sirkulær økonomi. Denne nye lovgivningen skal på samme tid fremme miljømessig og sosial bærekraft, økt ressurseffektivitet, konkurransekraft og tilgang på kritiske råvarer for det grønne skiftet.

EUs nye produktlovgivning er bredere begrunnet og bredere anlagt enn gjeldende nasjonal lovgivning på forurensnings- og produktområdet, og en del av kravene mangler lovhjemmel for å kunne gjennomføres i norsk rett. Lovforslaget skal muliggjøre en effektiv og samtidig gjennomføring av EUs forsterkede produktrammeverk i norsk rett. Loven skal være en hjemmelslov for norske forskrifter for gjennomføring av EØS-rettsakter.

Forslaget til ny lov skal gi et hjemmelsgrunnlag for EU/EØS-rettsakter på produktområdet som Klima- og miljødepartementet (KLD) har et hovedansvar for. Dette er for det første nytt regelverk om at produkter skal designes og utformes for å være bærekraftige, i form av en foreslått ny forordning for økodesign. Økodesignforordningen foreslås gjennomført direkte i dette lovforslaget. For det andre foreslås en generell forskriftshjemmel for krav i hele verdikjeden på områdene batterier og kjøretøy, emballasje, plast, elektriske og elektroniske produkter og tekstiler. På disse områdene utvikler EU både helt nye rettsakter og foretar endringer i eksisterende rettsakter for å strømlinjeforme regelverket til å virke mer effektivt i en sirkulær økonomi.

Olje- og energidepartementet (OED) vil fortsatt ha ansvar for energieffektivitet i produkter under ny økodesignforordning, slik de har for det gjeldende økodesignregelverket. Tilsyns- og kontrollansvar vil tilligge Miljødirektoratet og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Konsekvensene av lovforslaget er at det muliggjør effektiv og samtidig gjennomføring av Norges forpliktelser under EØS-avtalen på dette rettsområdet. Konsekvensene av de enkelte rettsaktene utredes på vanlig måte i tråd med utredningsinstruksens krav til utredning og høring mv., mens regelverk er under utvikling i EU og ved gjennomføring i norsk rett.

2. Bakgrunn og hovedinnholdet i lovforslaget

2.1. Bakgrunnen for et forsterket rammeverk for produkter og verdikjeder i en sirkulær økonomi

Klimaendringene og tap av natur utvikler seg i et omfang som må møtes med endringer i alle deler av samfunnet. EUs grønne vekstrategi, «den grønne giv» (European Green Deal)¹, skal endre EU i retning av en mer moderne, ressurseffektiv og konkurransedyktig økonomi, som blant annet sikrer netto null klimagassutslipp innen 2050, en økonomisk vekst som er frakoplet ressursforbruket, og en sosialt inkluderende omstilling.

¹ EØS-notat om EUs grønne giv (A European Green Deal): <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2020/feb/green-deal/id2689681/>

Ett av de viktigste bidragene til den grønne given er EUs handlingsplan for sirkulær økonomi fra 2020². Handlingsplanen skal fremme en sirkulær europeisk økonomi som reduserer presset på naturressursene og skaper bærekraftig vekst og grønne arbeidsplasser. Å lykkes med dette er en forutsetning for å nå målene om klimanøytralitet i 2050 og stanse tap av naturmangfold. Samtidig skal handlingsplanen styrke europeisk konkurransekraft og redusere behovet for importerte ressurser. Konkurransen i markedene skal skje på grunnlag av høye klima- og miljøstandarder, og tiltak som bedre utnytter de materielle ressursene i økonomien skal bli mer kraftfulle. Industri og annen næringsvirksomhet må innrette seg på at høyere standarder for produksjon og produkter i det indre markedet blir den nye normalen, men også et konkurransefortrinn.

For å fremme og understøtte en slik utvikling er EU i ferd med å utvikle og vedta et omfattende regelverk. Handlingsplanen for sirkulær økonomi inneholder 35 tiltakspunkter, hvorav mange innebærer nytt eller revidert regelverk. Den norske strategien for sirkulær økonomi fra 2021³ ligger nært opp til hovedtrekkene i EUs handlingsplan, som støtter opp om denne utviklingen av nye felleseuropeiske bærekraftskrav til produkter i EU. Det er naturlig for Norge og norsk næringsliv som en fullt ut integrert deltaker i det indre marked gjennom EØS-avtalen.

Det viktigste store nye grepet i EUs handlingsplan for sirkulær økonomi er et forsterket produktrammeverk for bærekraftige produkter. Det innebærer tiltak gjennom hele livsløpet til produkter og krav til at produkter må ha egenskaper som er bedre tilpasset et sirkulært livsløp. På utvalgte produktområder av stor økonomisk og miljømessig betydning stilles konkrete krav til økt bærekraft i hele livsløpet, fra produksjonsstadiet og til og med avfallsstadiet. På område etter område tas det nye lovgivningsgrep for å strømlinjeforme regelverket slik at det både enkeltvis og samlet mer effektivt fremmer bærekraftige produkter, endret forbruksmønster og ressursøkonomisering i den europeiske økonomien.

Selv om endringene foretas i en rekke forskjellige rettsakter, er gjennomføringen konsistent på tvers av både gjeldende regelverk og tradisjonelle inndelinger av regelverket. Grunnleggende regelverk slik som EUs rammedirektiv om avfall⁴, EUs direktiv om industriutslipp (IED)⁵ og EUs kjemikalierregelverk (REACH-forordningen)⁶ endres, samtidig som det utvikles spesielle krav på utvalgte produktområder av særlig betydning både miljømessig og økonomisk. De ulike delene av regelverket som endres og videreutvikles henger innbyrdes sammen i et komplisert samspill, forankret i den samme begrunnelsen og for å tjene de samme formålene om et mer ressurseffektivt, velfungerende, bærekraftig og konkurransedyktig indre marked. Nedenfor redegjøres det for noen av de viktigste trekkene ved denne regelverksutviklingen i EU.

² EØS-notat om EUs "Circular economy action plan": <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2020/jan/veikart-for-sirkular-okonomi-2019/id2691183/>

³ Nasjonal strategi for ein grønn, sirkulær økonomi:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f6c799ac7c474e5b8f561d1e72d474da/t-1573n.pdf>

⁴ Rammedirektivet om avfall ((EU) 2008/98): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0098-20180705>

⁵ Industriutslippsdirektivet (2010/75/EU): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02010L0075-20110106>

⁶ Forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkjenning av samt begrensninger for kjemikalier (REACH) : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02006R1907-20221217>

2.2. Hovedtrekkene i det forsterkede produktrammeverket

Det forsterkede produktrammeverket inneholder to hovedgrep som supplerer hverandre:

Det ene er forslaget til en utvidelse av regelverket for bærekraftig design og utforming av produkter (økodesign), med mål om at så godt som alle produkter i det indre marked skal designes og utformes slik at de har egenskaper som gjør produktene bedre tilpasset til en sirkulær økonomi og et mest mulig sirkulært livsløp. Ut fra en erkjennelse av at så mye som 80 prosent av et produkts totale miljøpåvirkning kan bli bestemt i designfasen, legges det stor vekt på å få næringslivet til å produsere produkter som er designet for å passe inn i den sirkulære økonomien, det vil si produkter som tilfredsstillende krav til «økodesign». Det dreier seg om grunnleggende bærekraftsegenskaper som blant annet holdbarhet, reparerbarhet, materialgjenvinnbarhet, innhold av materialgjenvunnet råvare.

Kjernen i dette er et nytt, bredt anlagt forslag til en ny forordning om krav til økodesign for bærekraftige produkter (økodesignforordningen)⁷. Det nye økodesignregelverket skal omfatte nær sagt alle slags produkter og bidra til å suksessivt høyne produktstandardene i EU og gjøre bærekraftige produkter til normalen. Økodesignkravene omfatter både produktenes egenskaper og informasjonsaspekter. Informasjon om bærekraftsegenskapene skal være lett tilgjengelig for alle markedsaktører som vil påvirke handlingsvalg og forsterke effekten av mer bærekraftige produkter på markedet.

Det andre hovedgrepet er en verdikjedebasert tilnærming til sirkulær økonomi på syv sentrale produktområder. Sirkulær økonomi-handlingsplanen til EU peker ut plast, emballasje, mat, tekstiler, batterier og kjøretøy, elektriske og elektroniske produkter og byggevarer som prioriterte nøkkelveidikjeder. På disse områdene vil det stilles krav gjennom hele livsløpet: fra og med produksjonsstadiet, gjennom bruksfasen og til og med avfallsstadiet. Det vil stilles skjerpede krav til utnyttelse av materialene i avfallet, og innhold av materialgjenvunnet råvare i nye produkter, til erstatning for jomfruelige råvarer, er et kjernepunkt. Det overordnede målet er å redusere det samlede presset på naturressursgrunnlaget fra hele verdikjeden til bestemte produkter eller produktgrupper.

For å understøtte omstillingen og styrke effekten av mer bærekraftige produkter på markedet, legges det videre stor vekt på å styrke markedsfunksjonen og etterspørselssiden i økonomien gjennom sterkere rettigheter for private forbrukere og krav til grønne offentlige innkjøp. Til dette hører et stort løft for dokumentasjon, informasjon og digitalisering. Det stilles en rekke krav som skal sikre at pålitelig og sammenlignbar dokumentasjon og informasjon av produkters bærekraftsegenskaper gjøres lett tilgjengelig for markedsaktørene, inkludert i digitalt format, enten gjennom fri tilgang til informasjonsdatabaser eller digitale produktpass som følger produktet. Slike krav følger både av forslaget til økodesignforordning og av spesifikke verdikjederegelverk.

Skal målene i den grønne given nås, må en sirkulær økonomi utvikles innenfor bærekraftige rammer. Det er et grunnpremiss at økt sirkularitet ikke kan gå på bekostning av bærekraft. I EUs siste kjemikaliestrategi fra 2020⁸ legges det opp til å opprettholde og videreføre høye

⁷ EØS-notat om forslaget til ny økodesignforordning: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2022/mai/forslag-til-ny-okodesignforordning/id2949761/>

⁸ EUs kjemikaliestrategi for bærekraft: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2020/des/kjemikaliestrategi/id2827176/>

europiske standarder for beskyttelse mot helse- og miljøfarlige kjemikalier. Krav til utfasing eller restriksjoner av bestemte stoffer i henhold til REACH-forordningen gjelder uendret. I tillegg kommer at kjemikalier i produkter som kan være til hinder for materialgjenvinning av produktet som avfall, eller forhindre videre utnyttning av materialgjenvunnet råvare., kan være negative bærekraftsaspekter i et økodesignperspektiv.

Det forsterkede produktrammeverket er et samspill mellom generelle og spesielle regelverk, og mellom gjeldende regelverk og nytt eller revidert regelverk. Det spesielle produktregelverket som utvikles for de prioriterte verdikjedene virker sammen med de generelle EØS-regelverkene om forurensning- og avfall, henholdsvis industriutslippsdirektivet og rammedirektivet for avfall. Det er foreslått og gjennomført revisjoner av begge direktivene for å fremme sirkularitet i industrien og bedre utnyttelse av ressursene i avfallet mer målrettet. Rammedirektivet om avfall vil gjennomgå ytterligere revisjon i 2023 og 2024. REACH-forordningen er også en grunnpilar som virker sammen med det nye regelverket for økodesign hvor kjemikalieaspektet er definert som en økodesignegenskap eller bærekraftsegenskap. En fortsatt restriktiv kjemikaliepolitikk er et viktig premiss for en bærekraftig sirkulær økonomi (se nærmere punkt 3.5.).

Et viktig hensyn bak regelendringene er et ønske om at det indre marked må virke mer kraftfullt for omstillingen av økonomien. Flere av de nye reformene innfører brede, overordnede, rammepegede basisregelverk i form av forordninger. Etter EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a skal Norge gjennomføre forordninger «som sådan» i nasjonal rett. Forordninger gjennomføres derfor i norsk rett ved inkorporasjon (henvisningsmetoden). Disse grunnleggende basisrettsaktene utgjør rammen over et stort antall utfyllende rettsakter (i stor grad utfyllende forordninger) som skal utvikles innenfor den overordnede regelverksrammen og spesifisere krav til produkter, metodikk, tilsyn og kontroll og en rekke andre forhold i teknisk og konkret detalj.

Batteriforordningen⁹, forslaget til økodesignforordning til dels også forslaget til emballasjeforordning¹⁰, er alle bygd over denne lesten. Til sammen kan man forvente et hundretalls utfyllende rettsakter under disse tre basisrettsaktene alene, som det legges til grunn at i all hovedsak vil være EØS-relevante og fortløpende skal innlemmes i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett. EUs forsterkede produktregelverk er en større reform i kjernen av det indre marked. Disse rettsaktene er alle hjemlet i EU-traktaten (TFUE) artikkel 114 om det indre marked, og erstatter/reviderer regelverk som allerede er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. Disse tre basisrettsaktene/forslagene er alle vurdert som EØS-relevante og akseptable, og skal gjennomføres i norsk rett. Til forskjell fra EU-landene, hvor forordninger har direkte virkning som nasjonal rett når de trer i kraft i EU, må forordninger aktivt innlemmes i EØS-avtalen og gjennomføres i nasjonal rett i tråd med vårt dualistiske prinsipp, for at de skal få internrettslig virkning i Norge. I henhold til legalitetsprinsippet må krav som retter seg mot private rettssubjekter ha hjemmel i norsk lov.

⁹ Batteriforordningen slik den er vedtatt av EU-parlamentet: [TA \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-communications/infographic/infographic-batteries-2023-02-16-01.pdf)

¹⁰ EØS-notat om forslag til ny emballasjeforordning: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2023/feb/forslag-til-forordning-om-emballasje-og-emballsjeavfall/id2978356/>

2.3. utfordringer for norsk rett - innholdsmessige utfordringer

Elementene i EUs produktrammeverk som omhandler produkters miljøegenskaper, avfall og forurensning, er et område hvor vi allerede har et omfattende regelverk, i store trekk felles med EU gjennom EØS-avtalen. Gjeldende norsk miljølovgivning til beskyttelse av det ytre miljø mot forurensning fra produksjon og avfall og kontroll med helse- og miljøfarlige kjemikalier i produkter, og tilhørende forskrifter, har til formål å forebygge og redusere skadevirkninger fra forurensende aktivitet, avfall og helse- og miljøskadelige produkter, på helse og det ytre miljø i Norge. Det samme gjelder dagens økodesignforskrift¹¹ som forvaltes av OED og NVE. Kjernen i regelverket for bekjempelse av forurensning, avfallsproblemer og spredning av helse- og miljøfarlige kjemikalier, vil fortsatt være et viktig element i det forsterkede produktrammeverket.

EUs forsterkede produktrammeverk gjør det imidlertid nødvendig å utvide formålet med nasjonale miljøregelverk utover gjeldende formål, som i hovedsak er å redusere negative miljøkonsekvenser i form av forurensning, inkludert skader ved utslipp og bruk av kjemikalier og miljøkonsekvenser forårsaket av avfall og avfallshåndtering. De nye EU/EØS-regelverkernes formål endres til også å fremme positive bærekraftsegenskaper og sirkulær økonomi-egenskaper. Formålet er å redusere den samlede miljøbelastningen fra uttak av naturressurser ved produksjon og forbruk av produkter i et både europeisk og globalt perspektiv, særlig gjennom en bedre økonomisering med ressurser. Dette rekkes utover formålet og virkeområdet til forurensningsloven og produktkontrollloven som ikke har til formål å regulere ressursforbruk som sådan, (se punkt 5 om gjeldende rett). Samtidig skal regelverket i EU fremme europeisk konkurransekraft basert på høye klima- og miljøstandarder og økt tilgang på ressurser til det grønne skiftet, slik for eksempel batteriforordningen er sterkt motivert og preget av.

Produktrammeverket skal fremme nøkkelfaktorer i en mer sirkulær og ressurseffektiv økonomi:

- Bedre produkter som både har mer bærekraftige egenskaper i seg selv, og som har et livsløp med lavere klima- og miljøfotavtrykk samlet sett.
- Mer bærekraftig forbruk av produkter og et mer effektivt fungerende marked for de bærekraftige produktene og valgene.
- Økt bruk av sekundær råvare til erstatning for ny.

Målet er at et mer bærekraftig produksjons- og forbruksmønster blir den nye normalen.

Regelverkene for bærekraftige produkter (økodesign) og for de prioriterte verdikjedene, utfyller og forsterker hverandre. At produktene blir mer tilpasset en sirkulær økonomi gjør det lettere å oppnå livsløp med lavere klima- og miljøbelastning. For eksempel der materialer slik som metaller og plast er lettere å sortere fra hverandre i avfallsstadiet, eller at produktet har lang levetid og kan repareres. At forbrukere blir tilbudt, og har fordel av å velge disse produktene, bidrar ytterligere. Krav til at batterier skal inneholde et minimum av metaller

¹¹ Forskrift 23. februar 2011 nr. 190 om miljøvennlig utforming av energirelaterte produkter: <https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/2011-02-23-190?searchResultContext=1280&rowNumber=2&totalHits=38>

gjenvunnet fra batteriavfall betyr at det blir et marked for gjenvunnede metaller med økonomisk verdi.

Utstrakt bruk av forordninger som skal gjennomføres likt i alle EU/EØS-land¹², og en betydelig satsing på harmonisert, pålitelig og lett tilgjengelig produktinformasjon, styrking av private og offentlige markedsaktørers stilling og tvungen digitalisering, skal ytterligere optimalisere virkemåten i et sirkulært indre marked. På område etter område tas konsistente lovgivningsgrep for å strømlinjeforme regelverket. Selv om endringene foretas i en rekke ulike rettsakter, er resultatet i realiteten ett sammenhengende byggverk som setter ny kurs for utviklingen i det indre marked. Denne regelreformen i kjernen av det indre marked og bør gjennomføres raskt og så langt det er mulig samtidig i Norge.

EUs tilnærming krever videreutvikling norsk miljølovgivning på flere måter:

- Det innebærer et skifte fra utelukkende fare og skade-fokus til også å fremme positive bærekraftsegenskaper og -valg.
- Det innfører regelverk som tar for seg hele livsløpet til produkter under ett, og hvor ulike krav inngår i en regulatorisk helhet som i sum skal gi lavere klima- og miljøfotavtrykk i produkters livsløp.
- Krav som hittil har hatt sikker lovhjemmel kan nå være begrunnet på en måte som rekker utover formål og virkeområde for gjeldende lovgivning. Et eksempel er krav til materialgjenvinning av avfall. Materialgjenvinning vil redusere mengden avfall som må sluttbehandles (brennes, deponeres e.l.), og er en måte å redusere forurensnings- og avfallsproblemer på. Det er klart innenfor forurensningslovens formål. EUs nye regelverk stiller imidlertid høye krav til materialgjenvinning som til dels alene begrunnes i andre hensyn, som ressurs hensyn, konkurransekraft mv. De ambisiøse og detaljerte kravene i batteriforordningen til materialgjenvinning av metaller i brukte batterier er et eksempel på dette.

2.4. Strukturelle forhold ved EU/EØS-regelverket

Et trekk ved flere nyskapinger i det forsterkede produktrammeverket er som nevnt innledningsvis bruken av brede, *rammepregede forordninger*, som skal fylles ut med et stort antall underliggende forordninger over tid. Særlig forslaget til økodesignforordning og batteriforordningen er bygd opp på denne måten. EUs batteriforordning legger opp til at den alene kan bli utfylt med et 30-talls underliggende forordninger. Økodesignforordningen omfatter så å si alle slags produkter og omfanget av framtidige varslede underliggende regelverk er tilsvarende stort. Dette stiller strengere krav til våre systemer for nasjonal gjennomføring av EØS-forpliktelser og til lovverket.

Et annet tydelig trekk er en konsistent gjennomført *strømlinjeforming* («mainstreaming») av samme type krav og målsettinger i produktregelverkene, selv om det må gjøres konkrete tilpasninger avhengig av produktgruppe og rettsakt kravet forankres i. De samme generelle krav til økt bærekraft, særlig gjennom økt ressurseffektivitet skal på sikt gjelde for alle slags produkter, alle stadier i produktenes livsløp, inkludert før og etter produktet eller råstoffet

¹² Det vises til omtale i punkt 4.1. om at de nye (forslagene til) forordningene i noe større grad åpner for utfyllende og i noen grad også avvikende nasjonale bestemmelser enn tidligere praksis.

passerer egne grenser, jf. due diligence i leveransekjeden og eksportregelverket for avfall. Kravene skal gjelde for alle markeder for omsetning av produkter i det indre markedet, og alles forbruk, både til private forbrukere, næringslivet og offentlig sektor.

Et tredje fellestrekk er den *integrerte tilnærmingen til overordnede* mål for utviklingen. Alle målene i den grønne given skal oppfylles, og er fullt ut integrert i de nye regelverkene. Det gjelder alle aspekter av bærekraft, også sosiale, EUs samlede konkurransekraft, en bærekraftig industriell utvikling og konkurransekraft i europeisk næringsliv basert på høye standarder, sammenkopling av den grønne og den digitale revolusjonen, m.m.

Formålet med regelverket går utover rene klima- og miljøhensyn. Den nye batteriforordningen er et tydelig eksempel, og setter standarden for verdikjederegelverk på de andre spesielt utpekte produktområdene. Gjeldende batteridirektiv er fokusert på innhold av kjemikalier i batterier og miljømessig forsvarlig behandling av batterier som avfall. Batteriforordningen har derimot en annen og større ambisjon – den skal legge grunnlaget for en bærekraftig batteriindustri i EU basert på høye klima- og miljøstandarder, et ledd i å styrke EUs konkurransekraft og i å sikre at den grønne omstillingen ikke baserer seg på importerte råvarer og produkter som nuller ut klima- og miljøeffektene. Ressurseffektivitet står sentralt, forordningen skal legge til rette for en så langt som mulig fullt ut sirkulær verdikjede for batterier i EUs indre marked, som ledd i å styrke tilgangen på viktige metaller og andre materialer innad i EU og redusere EUs importavhengighet.

Andre eksempler er krav til forbruksreduksjon av plastbæreposer og forbud mot visse engangsartikler av plast hvor formålet både er å redusere forurensning av havet og øvrig ytre miljø, men også å redusere forbruket av plast som materiale. Dette siden plast har en betydelig miljø- og klimabelastning globalt, i verdikjeden fra råvareuttak, via produksjon til avfallsbehandling, og det er et overforbruk av de produktene som omfattes av regelverket.

2.5. Behovet for ny lovgivning – overordnede vurderinger

Norsk lovgivning har ikke noe dekkende motstykke til den lovgivningen som nå utvikles i EU til fremme av brede bærekraftsegenskaper i produkter og verdikjeder og ren konkurransekraft i Europa. Det er derfor behov for et forsterket rettslig produktrammeverk på lovs nivå i Norge som gjør det mulig effektivt, korrekt og rettidig å gjennomføre både enkelte allerede vedtatte og ikke minst kommende rettsakter for å overholde Norges EØS-rettslige forpliktelser. Regelverket må, i likhet med EUs lovstruktur, være overordnet og kunne utfylles over tid med nye rettsakter.

Departementet har vurdert hvorvidt EUs produktrammeverk kan hjemles gjennom endringer i forurensningsloven og produktkontrollloven. EUs forsterkede produktrammeverk rekker langt ut over formålet og virkeområdene til disse to lovene. Det nye produktrammeverket begrunnes med nye formål og hensyn som er andre enn de som begrunner innretning og avgrensning av produktkontrollloven og forurensningsloven. Det vises til omtalen av gjeldende rett i punkt 5. Endringer i disse lovene for å hjemle EUs forsterkede produktrammeverk vil i så fall måtte være omfattende og endre disse lovenes karakter. Departementet mener det ikke er riktig vei å gå.

Forurensningsloven og produktkontrollloven utgjør kjernelovverket til vern mot forurensning og helse- og miljøfarlige kjemikalier, og det er nødvendig for å løse de miljøproblemene disse lovene angår at de fortsetter å være robuste lover på sine områder slik som i dag. Et sterkt regelverk til vern mot forurensninger og helse- og miljøfarlige kjemikalier er like nødvendig som tidligere. Utvidelsen til nye formål, hensyn og begrunnelser i EUs regelverk

skal ikke innebære noen svekkelse av det grunnleggende vernet mot forurensning. EUs industristrategi og kjemikaliestrategi gir tvert imot uttrykk for videreføring av en restriktiv politikk på disse områdene. At forurensningsloven og produktkontrollloven består slik de er anser departementet avgjørende for norsk forurensningsforvaltning.

Departementet mener på denne bakgrunn at den beste løsningen er en ny lov som kommer i tillegg til og supplerer kjernelovverket på forurensningsområdet. En slik ny lov vil være selvstendig begrunnet, står på egne ben og vil være egnet til å ivareta behovet for å gjennomføre EUs produktrammeverk med alle dets underliggende rettsakter over tid.

Siden EUs forsterkede produktrammeverk vil inneholde krav som er begrunnet både i hensyn til å ha kontroll med forurensning, avfallshåndtering og helse- og miljøfarlige kjemikalier, og i ressurseffektivitet og andre sirkulærøkonomi-aspekter, vil det utfyllende regelverket i form av norske forskrifter kunne bli hjemlet i flere lover. Dette praktiseres allerede på flere områder hvor mange forskrifter på miljøområdet har hjemmel både i forurensningsloven og produktkontrollloven. EUs rettsakter blir gjennomført som norske forskrifter som utformes så langt som mulig og hensiktsmessig som helhetlige og sammenhengende, uavhengig av om de er hjemlet i en eller to lover. En ytterligere hjemmelslov vil ikke innebære noen ny situasjon regelteknisk sett.

På bakgrunn av den måten EU nå utformer nye regelverk på, er det en viktig strukturell utfordring for ny nasjonal lovgivning at den må være egnet til å møte den betydelige rettsutviklingen som vil fortsette i mange år i EU, herunder med utstrakt bruk av brede rammeverk i form av forordninger som utfylles med underliggende rettsakter som beskrevet. Det betyr at norsk lov på lignende måte som EUs lovgivning må være rammepreget og egnet for utfylling over tid. Lovgivningen bør derfor ha generiske bestemmelser som ikke er knyttet til bestemte produktområder, men samtidig være dekkende nok til å gi hjemmel til alle typer krav som gjør seg gjeldende, og i hele livsløpet til produkter. Man bør søke å forebygge at lovgivningen må endres hyppig i lys av nye rettsakter.

De brede, rammepregede forordningene, «lokomotivene» i produktrammeverket, vil i årene framover fylles ut med et stort antall underliggende rettsakter som fortløpende vil spesifisere krav til produkter, metodikk, tilsyn og kontroll og en rekke andre detaljerte forhold. Vi må ha et system som gjør det mulig på en effektiv måte å fortløpende gjennomføre et hundretalls kommende underliggende forordninger som norske forskrifter. Det må også tas høyde for at EU på sikt vil utpeke flere enn de syv produktområdene som i dag er prioritert under handlingsplanen for sirkulær økonomi, og at loven senere må endres i tråd med utviklingen.

Disse forholdene innebærer at det er EUs regelstruktur, formål og begrunnelse for reglene på produktområdet som langt på vei blir bestemmende for hvordan den nye loven bygges opp, og hvilke temaer og hensyn hjemlene må dekke. Disse føringene innebærer også at loven må ta form som en overordnet hjemmelslov som delegerer myndighet til Kongen for å gjennomføre EUs utfyllende rettsakter i form av norske forskrifter. Loven vil sikre et nasjonalt hjemmelsgrunnlag. Den vil ikke ha noen betydning for prosedyrene for vurdering og innlemmelse av EUs rettsakter i EØS-avtalen og gjennomføring i norsk rett, hvor vurderingene av EØS-relevans og konsekvenser for Norge blir vurdert og avklart rettsakt for rettsakt på vanlig måte.

2.6. Avgrensninger – og andre initiativ og prosesser

EUs handlingsplan for sirkulær økonomi er bredt anlagt og omfatter endringer på mange rettsområder, slik som krav til utøvelse av «grønn» virksomhet, taksonomiforordningen,

styrkede forbrukerrettigheter¹³ og krav til markedsføring av grønne produkter («green claims»)¹⁴ mv. Dette lovforslaget omfatter ikke disse temaene. Det er likevel viktig å forstå det nye økodesignregelverket og regelverket om prioriterte verdikjeder som del av et større hele, med innbyrdes sammenhenger og gjensidig støttende tiltak, med samme overordnede mål om å redusere det globale klima- og miljøfotavtrykket til den europeiske økonomien.

Den oppgaven ny lovgivning må løse, er å gi et dekkende hjemmelsgrunnlag i norsk lov som gjør det mulig for Norge å gjennomføre sentrale deler av EUs forsterkede produktrammeverk og å gjennomføre kommende EØS-rettsakter under dette rettidig og effektivt. Som framstillingen i punkt 3- og 4 viser er det en rekke rettsakter innenfor miljømyndighetenes ansvarsområde som er vedtatt eller under utarbeidelse, og som faller utenfor forurensningsloven og produktkontrollovens virkeområde.

Elementene i det forsterkede produktrammeverket som utløser behov for ny lovgivning:

1. Den foreslåtte økodesignforordningen med alle sine elementer og varslede utfyllende regelverk.
2. Regelverk som, gjennom å stille krav til bærekraft og produktegenskaper på alle stadier i livsløpet til bestemte produktgrupper, skal bidra til redusert klima- og miljøbelastning fra livsløpet til disse produktgruppene sett under ett og i et globalt perspektiv. De kategoriene hvor ansvaret er lagt til miljømyndighetene i dag er regelverket om batterier, kasserte kjøretøy, emballasje, plast, elektriske og elektroniske produkter og tekstiler.

Lovforslaget omfatter ikke verdikjederegelverk som i hovedsak tilligger andre myndigheter enn miljømyndighetene. Verdikjeden for mat er en prioritert verdikjede under handlingsplanen for sirkulær økonomi, og det utvikles nytt regelverk på matområdet innenfor rammene av EUs Farm to Fork-strategi. Dette regelverket vil bli fulgt opp av departementene med ansvar på matområdet. Bygg er også en prioritert verdikjede. Forslaget til revidert byggevareforordning er til behandling i Rådet (EUs medlemsland) og EU-parlamentet. Arbeidet med fremtidig gjennomføring av denne i norsk rett knyttes opp mot plan- og bygningsloven som forvaltes av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). De resterende prioriterte verdikjedene er ansvarsområder under miljøforvaltningen og de relevante rettsakter omtales nærmere i kapittel 5. Med disse avgrensningene vil ansvar og myndighet etter forslaget til ny lov tilligge Klima- og miljødepartementet med Miljødirektoratet som underliggende etat. I tillegg vil OED sitt ansvar for krav til energieffektivitet i produkter, med NVE som underliggende etat, videreføres uendret. Hjemmelsgrunnlaget for energieffektivitetskrav i produktkontrollloven foreslås flyttes imidlertid til ny lov om bærekraftige produkter og verdikjeder. Dette er en konsekvensjustering som følge av at den foreslåtte nye økodesignforordningen som vil erstatte dagens økodesigndirektiv skal gjennomføres i ny lov, og ta opp i seg krav til energieffektivitet som ett av flere bærekraftskrav til produkter. Det foreslås ingen andre endringer i eksisterende lovgivning. Se utdypende forklaring av departementets vurderinger og forslag i punkt 7.

¹³ Se EØS-notat: [Styrket forbrukervern i det grønne skiftet - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

¹⁴ EU-kommisjonens forslag til nytt direktiv om miljøpåstander (green claims): [EUR-Lex - 52023PC0166 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eur-lex-content/object/obj?uri=CELEX:52023PC0166:EN)

Dersom det utvikles nye, produktspesifikke rettsakter under økodesignforordningen på andre departementets ansvarsområder, vil dette blir avklart når de foreslås og vedtas, og andre departementer vil da kunne delegeres myndighet etter denne foreslåtte nye loven. Det kan også for noen produkttyper være hensiktsmessig å gjennomføre produktspesifikke økodesignrettsakter i relevant sektorlovgivning. Den foreslåtte økodesignforordningen gjelder ikke for mat, fôr, legemidler, levende planter, dyr og avlsmateriale, jf. forslaget artikkel 1 punkt 2. Dersom det likevel skulle bli vedtatt produktspesifikk regulering under økodesignforordningen som påvirker disse sektorene, bør dette gjennomføres i det aktuelle sektorregelverket, slik som for eksempel matloven. Det samme gjelder for eksempel kosmetikkloven.

For øvrig foregår det en rekke regelverksprosesser og andre prosesser for å fremme mer bærekraftige produkter og en sirkulær økonomi i EU og nasjonalt, som nevnt innledningsvis i dette punktet. De prosessene omtales ikke nærmere her, da de ikke er en del av bakgrunnen for dette lovforslaget. Det gjøres ellers oppmerksom på at regjeringen arbeider med å revidere brukthandelsregelverket. Brukthandellova stiller en rekke krav til næringsvirksomhet som driver med kjøp og salg av brukte varer. Formålet med loven er å forebygge omsetning av stjalne varer, og å hjelpe politiet med å spore opp slike varer. Hensikten med revideringen av regelverket er blant annet å gjøre det lettere for næringsdrivende å utvikle nye markeder for ombruk og materialgjenvinning som kan bidra til å fremme sirkulære forretningsmodeller.

2.7. Status for forventet ny EØS-rett

Rettsaktene som medfører behov for ny lovgivning, er på ulike stadier i EUs lovgivningsprosess i EØS-prosessen. Batteriforordningen er ferdigforhandlet mellom EUs lovgivende organer, vedtatt av EU-parlamentet – og avventer kun nå endelig, formelt vedtak i Rådet (EUs medlemsland), som er ventet i løpet av sommeren 2023. Når det gjelder EU-kommisjonens forslag til ny økodesignforordning ventes det at trilogforhandlinger mellom Rådet, EU-parlamentet og EU-kommisjonen vil starte høsten 2023, og at forordningen vil ferdigforhandles i løpet av 2023. Når det gjelder forslaget til emballasjeforordning som ble lagt frem 30. november 2022 er dette fortsatt til vurdering i Rådet og EU-parlamentet, og forhandlingene ventes å ta noe lenger tid for denne. De nevnte forordningene/forslagene er følgelig ikke innlemmet i EØS-avtalen, men er vurdert som EØS-relevante og akseptable fra norsk side. De nevnte forordningene/forslagene har vært på nasjonal høring og er behandlet i SU miljø på forslagsstadiet.

For å ivareta Norges interesser i saken, som er raskest mulig innlemmelse og gjennomføring av disse rettsaktene, er det nødvendig å få forberedt et forslag til ny lovgivning i forkant av dette. Skulle det bli vesentlige endringer i forslaget til økodesignforordning av betydning for dette lovforslaget vil det bli gjennomført ny høring.

3. Rammeverk for integrering av bærekraftshensyn i økodesignkrav til produkters egenskaper

3.1. Innledende om forslag til økodesignforordning

EU-kommisjonen la i mars 2022 fram et forslag til europaparlaments- og rådsforordning om et rammeverk for krav til økodesign for å fremme bærekraftige produkter (økodesignforordningen). Bærekraftige produkter skal bli normen i alle produktspektre, med

noen viktige unntak for mat, fôr, legemidler, levende planter, dyr og avlsmateriale. Gjeldende økodesigndirektiv (2009/125/EF), som kun omfatter energirelaterte produkter, foreslås opphevet og erstattet av den nye forordningen. Forordningen definerer økodesign bredt, som integrering av bærekraftshensyn i produktgenskaper og verdikjeden for produkter: *«the integration of environmental sustainability considerations into the characteristics of a product and the processes taking place throughout the product's value chain»*¹⁵. Definisjonen er utvidet i forhold til definisjonen av økodesign under gjeldende økodesigndirektiv.

Forslaget til økodesignforordning er som nevnt et overordnet rammeverk som forutsetter at det løpende utfylles av underliggende forordninger som operasjonaliserer bærekraftskravene for konkrete produkter og produktgrupper. Det foreslås at det utarbeides arbeidsplaner for minimum 3 år om hvilke produktgrupper som skal prioriteres. Prioriteringskriterier vil særlig være produktenes potensial for å bidra til måloppnåelse på energieffektivitet, klima- og miljøfeltet i EU, omsetningsvolum og potensial for forbedring. EU-kommisjonen har startet arbeidet med prioriteringer og har hatt en første høring om hvilke produkter, mellomprodukter og krav som bør prioriteres først i videre arbeid med detaljerte krav til økodesign under økodesignforordningen. En innledende analyse fra EU-kommisjons felles forskningssenter har identifisert at følgende produkter potensielt kan prioriteres: tekstiler og sko, møbler, keramiske produkter, dekk, rengjøringsmidler, madrasser til senger, smøremidler, maling, lakk, kosmetiske produkter, leker, fiskegarn og fiskeutstyr, absorberende hygieniske produkter, jern, stål, jernfrie metaller, aluminium, kjemikalier, plast og polymerere, papir, papirmasse, papp og glass. Analysen har identifisert at følgende krav potensielt kan prioriteres: holdbarhet, mulighet for materialgjenvinning og innhold av materialgjenvunnet råvare. Norge ved Miljødirektoratet har sendt hørings svar til EU-kommisjonen om hvilke produkter og tiltak som først bør reguleres under den foreslåtte økodesignforordningen. Der har vi blant annet uttrykt støtte til målsettingen om å fase ut de skadeligste kjemikaliene fra produkter, og å prioritere produkter som utgjør større kilder til utslipp av mikroplast som tekstiler, bildekk, lakk og maling. EU-kommisjonen vil senere gjennomføre en egen prosess for prioritering av energirelaterte produkter under den nye økodesignforordningen.

Forslaget er nå til behandling i EUs organer. Medlemslandene (Rådet) vedtok sin posisjon 22. mai i år og har hovedsakelig holdt seg til EU-kommisjonens tekstforslag med noen unntak. For eksempel har de et mer ambisiøst forslag når det gjelder forbud mot destruksjon av usolgte varer, se punkt 3.8.¹⁶ EU-parlamentets miljøkomite har vedtatt sin posisjon¹⁷, som ventes behandlet av Parlamentet i plenum i juli. Det er nå klart for trilogforhandlinger mellom EU-kommisjonen, Rådet og EU-parlamentet fra høsten, som ventes å bli ferdige i løpet av 2023.

¹⁵ Forslaget til økodesignforordning artikkel 2 (6).

¹⁶ Rådets posisjon til økodesignforordningen: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/05/22/ecodesign-regulation-council-adopts-position/>

¹⁷ EU-parlamentet resolusjon av 1. juni 2023 om EUs tekstilstrategi (her: [TA MEF \(europa.eu\)](#)) og Miljøkomiteen i EU-parlamentets posisjon til forslaget til økodesignforordning (se her: [Ecodesign: new EU rules to make sustainable products the norm | News | European Parliament \(europa.eu\)](#)).

3.2. Gjeldende økodesigndirektiv og økodesignforskriften

Forslaget til ny økodesignforordning skal erstatte gjeldende økodesigndirektiv (2009/125/EF). Det någjeldende økodesigndirektivet er i likhet med forslaget til ny økodesignforordning en ramme for å fastsette krav til miljøvennlig utforming av produkter, men har et snevrere anvendelsesområde. Økodesigndirektivet har frem til nå hovedsakelig stilt krav til *energieffektivitet* i energirelaterte produkter. Dette innebærer krav til *elektriske og elektroniske produkter*, produkter som ikke selv bruker energi, men som har en indirekte påvirkning på energibruken samt andre produkter som drives av fast, gassformig eller flytende brensel (for eksempel romoppvarmingsprodukter).

Økodesigndirektivet er gjennomført i norsk rett i økodesignforskriften. Forskriften forvaltes av OED og NVE, og er fastsatt med hjemmel i produktkontrollen § 4a. Det er også i økodesignforskriften at de produktspesifikke forordningene som i EU er gitt i medhold av økodesigndirektivet blir gjennomført i norsk rett. Det er i dag 27 ulike produktgrupper som er regulert gjennom økodesignforskriften. Fra 2022 har NVE og Miljødirektoratet delt ansvaret for oppfølging av de underliggende produktspesifikke forordningene til økodesigndirektivet.

Økodesignkrav innebærer blant annet minimumskrav til energieffektivitet for energirelaterte produkter som skal selges på EUs marked. Ved å sette klare krav om energieffektivitet, vil produsenter tilpasse seg kravene allerede i produktets designfase. For produktgrupper hvor det har kommet økodesignkrav de senere årene, inkludert revidering av krav, stilles det også ofte krav om andre vesentlige miljøforhold, blant annet til funksjonalitet og holdbarhet.

Det gjeldende økodesigndirektivet er en såkalt rammerettsakt. Det betyr at den fastsetter de overordnede rammene for økodesign, mens de konkrete kravene til produktenes energieffektivitet mv., framgår av produktspesifikke forordninger. Videre skal krav kun innføres for produktgrupper som har en vesentlig miljøpåvirkning, har en årlig omsetning av vanligvis mer enn 200 000 enheter i EU og der innføring av krav kan redusere miljøpåvirkningen uten urimelig store kostnader.

Økodesigndirektivets produktspesifikke regler må overholdes for at et produkt skal kunne bringes i omsetning eller tas i bruk på det europeiske markedet. I tillegg skal de aktuelle produktene merkes med CE-merket. Et produkt som er CE-merket, antas å være i samsvar med de relevante produktspesifikke reglene. CE-merkingen skal påføres produktet. Dersom dette ikke er mulig, skal den påføres emballasjen og de medfølgende dokumenter.

Det har allerede over noen tid pågått en gradvis utvidelse av kravene som følger av det gjeldende økodesigndirektivet med tilhørende utfyllende forordninger. Ved innlemmelse av slike rettsakter i EØS-avtalen må derfor Norge ta forbehold etter EØS-avtalen artikkel 103 om manglende lovhjemmel for å gjennomføre rettsakter som utfyller økodesigndirektivet i norsk rett. Krav som suksessivt innføres allerede under gjeldende økodesigndirektiv er krav til holdbarhet (inkludert software), at produkter skal kunne repareres, materialgjenvinnes, krav til samhandlingsevne (krav som sikrer at produkter kan brukes sammen med flere andre produkter), innhold av materialgjenvunnet råvare, og ulike krav til produkter som inneholder sjeldne, knappe, kritiske og miljømessig problematiske materialer etc.

Konkrete eksempler på endringer som varsles under eksisterende regelverk er:

- Nye økodesignkrav for smarttelefoner, nettbrett og bærbare pc-er som inkluderer krav til holdbarhet, mulighet for reparasjon og materialgjenvinning.

- Nye økodesignkrav som krav til samhandlingsevne og andre sirkulære krav for eksterne strømforsyninger (ladere) for å supplere revideringen av «Radio Equipment Directive».
- Oppdatere energieffektivitetskrav for varme- og kjøleapparater som et viktig tiltak for å dekarbonisere bygg- og anleggsbransjen, ettersom disse apparatene har høyest energiforbruk av alle regulerte produkter i økodesigndirektivet.

Økodesigndirektivet er i dag hjemlet i produktkontrollen § 4a, som hjemler energieffektivitetskrav til produkter. Forholdet mellom produktkontrollen § 4a og forslaget til ny produktlov blir nærmere omtalt i departementets vurderinger og forslag punkt 7.7. Det følger av fortalen til forslaget til økodesignforordning punkt 104 at flere bestemmelser i økodesigndirektivet skal fortsette å gjelde inntil det er vedtatt delegerede rettsakter etter økodesignforordningen som opphever tidligere bestemmelser. Dette skal sikre rettslig forutsigbarhet og kontinuitet for produkter som allerede er plassert på markedet eller tatt i bruk i samsvar med bestemmelsene i økodesigndirektivet. Dette er konkretisert i artikkel 70 i forslaget til økodesignforordning. . Utgangspunktet er at økodesigndirektivet oppheves, men det er samtidig oppstilt en rekke unntak, og flere konkrete artikler i økodesigndirektivet skal fortsette å gjelde, samtidig som noen artikler i økodesignforordningen skal ha anvendelse på gjennomføringstiltak i medhold av økodesigndirektivet artikkel 15. Artikkel 70 oppstiller også en overgangsbestemmelse om at dokumentasjon som bekrefter samsvarsvurdering skal være tilgjengelig i en periode på 10 år etter at det siste produktet ble produsert. Disse bestemmelsene og forslag til løsning i norsk rett er nærmere beskrevet nedenfor i punkt 7.7.

3.3. Bærekraftsaspekter som produktegenskaper

Forslaget til økodesignforordningen artikkel 5 «*ecodesign requirements*» forplikter EU-kommisjonen til å utvikle bindende krav til produktaspekter eller egenskaper innenfor en liste med overordnede krav til økodesign ved produkter: «*The Commission shall, as appropriate to the relevant product groups and with due consideration for all stages of their life cycle, establish ecodesign requirements to improve the following product aspects*». Slike krav skal fastsettes for spesifikke produktgrupper, jf. artikkel 5 nr. 2 og blir bindende som underliggende forordninger til økodesignforordningen. Økodesignkrav omfatter både krav til utforming, ytelseskrav og informasjonskrav, jf. artikkel 5 nr. 3. En fellesnevner for kriteriene på listen er at de vil gjøre produkter bedre egnet til å passe inn i en sirkulær økonomi, og gjennom det gjøre det lettere å redusere klima- og miljøbelastningen i verdikjeder for produkter, som bidrag til EUs overordnede mål for klima, natur, forurensning og sosial bærekraft. Økodesignkrav kan bli fastsatt for å bedre følgende egenskaper til produktet:

- Holdbarhet (durability)
- Pålitelighet – (reliability)
- Ombrukbarhet (reusability)
- Adgang til oppgradering (upgradability)
- Reparerbarhet (reparability)
- Mulighet for vedlikehold og istandsettelse (possibility of maintenance and refurbishment)
- Innhold av kjemiske stoffer som gir grunn til bekymring (presence of substances of concern)
- Energiforbruk eller energieffektivitet (energy use or energy efficiency)
- Ressursforbruk eller ressurseffektivitet (resource use or resource efficiency)
- Innhold av materialgjenvunnet råvare (recycled content)

- Mulighet for refabrikking og materialgjenvinning (possibility of remanufacturing and recycling)
- Mulighet for gjenvinning av materialer (possibility of recovery of materials)
- Klima- og miljøfotavtrykk (environmental impacts, including carbon and environmental footprint)
- Forventet avfallsgenerering (expected generation of waste materials)

3.4. Særlig om energieffektivitet som økodesignaspekt

Gjeldende økodesignregelverk stiller minimumskrav til energieffektivitet for energirelaterte produkter for at de skal kunne omsettes på markedet. Ved å oppstille krav om energieffektivitet, vil produsentene kunne tilpasse seg kravene allerede i produktets designfase. De konkrete kravene til de ulike produktene oppstilles i produktspesifikke utfyllende gjennomføringsforordninger. Ved å fremme effektiv bruk av energi i produkter kan miljøforstyrrelse forebygges og gjøre forbrukerne mindre sårbare for høye energipriser.

Det er satt energieffektivitetskrav til nærmere bestemte produktgrupper i EU siden 70-tallet. For eksempel ble varmeproduserende anlegg til romoppvarming og vann regulert i 1978. På 2000-tallet utviklet det seg en mer helhetlig tankegang rundt produktregulering, og EU publiserte sin «Integrated Product Policy» i 2001 som konstaterte behov for å se på hele livsløpet til produkter. Dette ledet frem til vedtakelsen av EUs første økodesigndirektiv i 2005 (2005/32/EF). Sentrale hensyn bak dette direktivet var økt energiforsyningssikkerhet, redusert importavhengighet av energi, reduserte miljøbelastninger og harmonisering av regelverk i EU.

Med det andre økodesigndirektivet vedtatt i 2009 (2009/125/EC) ble anvendelsesområdet utvidet fra produkter som bruker energi til «energirelaterte produkter». Som forklart over har det videre pågått en gradvis utvikling i type økodesignkrav som stilles under gjeldende direktiv og etter hvert i retning av den type krav som nå foreslås for fullt i forslaget til ny forordning.

3.5. Særlig om kjemikalier som bærekraftsaspekt

Forslaget til økodesignforordning inkluderer innhold av kjemiske stoffer som gir grunn til bekymring (presence of substances of concern) som et overordnet bærekraftsaspekt. Tiltak for å regulere bruk, herunder forbud mot bruk og omsetning av enkeltvis kjemiske stoffer, er godt regulert i Norge. Kjemikalierregelverket er i stor grad felles med EU, og har dekkende hjemler i forurensningsloven og produktkontrollloven. Sektorlovgivningen inneholder også ulike miljøkrav for bruk av kjemikalier, som for eksempel matloven om gjødsel og plantevernmidler. Kravene i økodesignforordningen vil komme i tillegg til, ikke til erstatning for basisregelverket om kjemikalier i EU/EØS.

Kjemikalieinnhold eller kjemiske egenskaper som bærekraftsaspekt kan omfatte flere forhold. Det vil for det første omfatte *helse- og miljøfarlige* kjemikalier som er gjenstand for vurdering og regulering under kjemikalierregelverket. I EUs kjemikaliestrategi for bærekraft som ble lansert høsten 2020 er det en viktig målsetning å få renere materialkretsløp, slik at materialgjenvinningsmålene kan nås. Mange regelverksendringer skal på plass de nærmeste årene, og farlige stoffer skal fases ut raskere. Dette skal prioriteres blant annet i forbrukerprodukter som brukes av sårbare grupper (leketøy mm) eller produkter som er særlig godt egnet for materialgjenvinning. Strategien legger også vekt på funksjonen et kjemisk stoff er ment å fylle, slik at bruk av helse- og miljøfarlige stoffer kan unngås og

erstattes enten av ufarlige stoffer, ved å endre utforming eller ved å bruke alternative metoder som ikke krever bruk av kjemikalier. Dette er gjennomgående positivt for overgangen til en sirkulær økonomi.

En giftfri sirkulær økonomi forutsetter en kjemikaliepolitikk som innebærer at vi fortsetter å fjerne de farligste kjemiske stoffene fra kretsløpet for å hindre at vi mister kontrollen over disse stoffene med helse- og miljøskade som konsekvens. Mindre bruk av miljøgifter og andre farlige stoffer bidrar til tryggere materialgjenvinning. Det kan ikke stilles andre krav til kjemikalieinnhold i sekundær råvare enn til primær råvare. En effektiv kjemikaliepolitikk gir derfor et større potensiale for å utvikle nye materialstrømmer og produkter basert på sekundære råvarer, og økt grad av materialgjenvinning. Forurensning i sekundær råvare kan være en barriere mot bruk, og bidra til at varen kan bli vanskelig å omsette.

For det andre kan bærekraftsaspekter ved kjemikalier i produkter også handle om kjemikalier som ikke i seg selv regnes som kvalifisert farlige i en slik grad at de utløser krav om begrensningstiltak, men om stoffer som *skaper unødvendige problemer for en mer sirkulær materialstrøm og utnytting av ressurser i avfall*. Det kan dreie seg om kjemiske stoffer eller substanser (f.eks. plastpolymere) som er til hinder for vellykket materialgjenvinning og derved et problem for å nå ønsket grad av materialgjenvinning. Det kan for eksempel være fargestoffer som ikke registreres i automatiske sorteringsprosesser og reduserer kvaliteten på eller mengden utsortert avfall. Et annet eksempel kan være produkter som inneholder forbindelser som ikke er skadelige ved produktet i bruk, men som kan skape uønskede miljøgiftsutslipp i avfallsstadiet, typisk forbrenningsutslipp. I EUs kjemikaliestrategi omtales i tillegg flere grunner til å begrense bruk av kjemikalier enn at de er helse- og miljøfarlige. Det betyr at det i EUs regelverk kan komme krav til andre aspekter ved kjemikalier enn de som er knyttet til stoffenes iboende helse- og miljøfare.

EUs kjemikaliestrategi trekker blant annet fram:

- *Krav til trygge og bærekraftige kjemikalier.* EU-kommisjonen har publisert en anbefaling av et rammeverk for trygge og bærekraftige kjemikalier (SSbD). Trinn 4 i rammeverket er bærekraftsvurdering av det enkelte kjemikalie i form av en full LCA-analyse. Rammeverket er under uttesting og skal revideres i 2025. Det er uklart på sikt om og eventuelt hvordan de endelige kriteriene vil bli brukt regulatorisk, men flere av de nye produktregelverkene viser til slike kriterier (den foreslåtte økodesignforordningen, batteriforordningen).
- *Informasjon om kjemikaliers miljøfotavtrykk.* I kjemikaliestrategien nevnes det at man skal vurdere hvordan man kan introdusere informasjonskrav under det generelle kjemikalierregelverket, REACH, som innhenter informasjon om kjemikaliers miljøfotavtrykk.
- *Krav til “Substances of concern” (SoC, stoffer som gir grunn til bekymring) i produktregelverk.* Substances of concern omtales i kjemikaliestrategien på følgende måte: “These include, in the context of this strategy and related actions, primarily those related to circular economy, substances having a chronic effect for human health or the environment (Candidate list in REACH and Annex VI to the CLP Regulation) but also those which hamper recycling for safe and high quality secondary raw materials.” I økodesignforordningen artikkel 2 (28) defineres SoC mer detaljert.

- *Økodesign – vedrørende krav til kjemikalier i tillegg til informasjon om innhold av stoffer som gir grunn til bekymring: Et av tre horisontale tiltak som er foreslått under prioriteringer av produkter under er "mulighet for materialgjenvinning". I dette ligger flere aspekter, blant annet valg av materialer og kjemikalier – for eksempel "avoiding hazardous substances that cause material streams not to meet the requirements to be recycled and reused in new products in the future;"*

3.6. Dokumentasjon og informasjon som bærekraftsaspekter

Økodesignkrav i forordningens forstand omfatter også informasjonskrav. Det er utfordrende for både forbrukere og andre økonomiske aktører å ta bærekraftige produktvalg, da informasjon om viktige bærekraftsaspekter ved produkter, slik som holdbarhet, ofte ikke eksisterer. Informasjonen må også bli mer pålitelig, sammenlignbar og tilgjengelig. Kun produkter som tilfredsstill de relevante økodesignkravene de delegerte, produktspesifikke rettsaktene kan bli satt på markedet i EU. Lettere tilgang til informasjon om produktegenskaper gjennom for eksempel digitale produktpass vil videre gjøre det lettere for næringslivet og forbrukerne å velge bærekraftige alternativer. Informasjonsdeling er viktig for sirkulær økonomi og for at sirkulære forretningsmodeller kan fungere på en bra måte. Det vil være investeringskostnader i tekniske løsninger for å ta i bruk informasjonen i de digitale produktpassene, men de ventes også å gi en betydelig effektiviseringsgevinst på flere områder.

Nye krav til produktinformasjon i forslaget til forordningen gjelder for eksempel *dokumentasjon* av produktets bærekraftsaspekter slik som klima- og miljøbelastning eller holdbarhet, innhold av stoffer som gir grunn til bekymring gjennom produktets livsløp etc. og tilhørende krav til hvordan informasjonen skal gjøres *tilgjengelig* for brukeren (produktpass, produktmerking og nettside). Det stilles krav til sporingen og kommunikasjonen av informasjon om produktets bærekraft, inkludert innhold av stoffer som gir grunn til bekymring gjennom produktets livsløp. Det vil bli stilt krav til *digitalisering* av informasjonen inkludert krav til at produkter skal følges av et eget «produktpass» som gjør all informasjon om vedkommende produkt tilgjengelig i digitalt format. Forslagets artikkel 7 oppstiller følgende informasjonskrav for produktspesifikke delegerte rettsakter:

- krav knyttet til produktpass
- innhold av kjemiske stoffer som gir grunn til bekymring
- informasjon om prestasjon i forhold til ulike produktparametere
- informasjon om hvordan installere, bruke, vedlikeholde og reparere produktet, samt hvordan produktet skal kasseres
- informasjon til behandlingsanlegg om hvordan demontere, materialgjenvinne, kassere produktet ved endt bruk
- eventuell annen informasjon som er relevant for å forbedre prestasjon i forhold til produktparametere, slik som gjenstående levetid, potensial for ombruk, mv.

Produktinformasjonen skal gjøres tilgjengelig enten på produktet, på emballasjen, i produktpasset, på et merke, i bruksanvisningen, gratis tilgjengelig på nett eller i app.

Samtidig med forslaget til ny økodesignforordning vedtok EU-kommisjonen en *ny arbeidsplan for økodesign og energimerke for perioden 2022-2024* som gjelder frem til ikrafttredelse av den nye forordningen. EU-kommisjonen varsler i denne arbeidsplanen nye krav til en rekke prioriterte produkter og at kravene vil gå utover standard

energieffektiviseringskrav, med økt fokus på aspekter knyttet til sirkularitet, inkludert krav til innhold av materialgjenvunnet råvare, kritiske råvarer, reparerbarhet og holdbarhet.

3.7. Metodikk for dokumentasjon av økodesignegenskaper mv.

Det pågår et omfattende arbeid i EU for å utvikle felles metodikk og kravstilling med formål å sikre pålitelig, sammenlignbar og lett tilgjengelig informasjon om produkters bærekraftsegenskaper i alle ledd av livsløpet. Området er i fortsatt utvikling, men tendensen i EUs lovgivning generelt ser ut til å være harmoniserte krav til dokumentasjon, herunder krav til bruk av bestemt metodikk for å dokumentere egenskaper og påstander.

I 2021 la EU-kommisjonen fram en anbefaling om bruk av "environmental footprint" (EF) metoder for å måle og kommunisere produkters (PEF) og organisasjoners (OEF) miljø- og klimapåvirkning gjennom hele livsløpet. Hensikten var å harmonisere metodene som brukes for å måle et produkts miljø- og klimapåvirkning, og å redusere antall miljømerker. Beskrivelse av PEF-metoden finnes i anneksene til anbefalingen fra kommisjonen fra 2021. Som del av PEF-metoden utvikles produktspesifikke beregningsregler, såkalte «Product/Organization Environmental Footprint category rules» (PEFCR/OEFCR) som legger rammer for en PEF-analyse for produkter i samme produktkategori. Disse fokuserer på de aspektene og parameterne som betyr mest for en gitt produktkategori. Formålet er å gjøre PEF studier enklere å gjennomføre, og gi et bedre sammenlikningsgrunnlag mellom lignende produkter og organisasjoner. For å kunne sammenlikne produkter utvikler PEFCR- og OEFCR-metodene en referanseverdi (benchmark). Denne beregnes ved å finne et gjennomsnittlig produkt som representerer den aktuelle produktkategorien. Miljøpåvirkningen til dette produktet representerer så referanseverdien som miljøpåvirkningen til andre produkter i kategorien blir målt opp mot. PEF-metodikken gjør derfor sammenligning av produkter lettere fordi man kan sammenligne produkter som bruker samme PEFCR med hverandre opp mot en referanseverdi.

Under økodesignforordningen vil det komme en rekke underliggende rettsakter som spesifiserer krav til enkeltprodukter eller produktgrupper. EU-kommisjonen varsler at den vil kunne trekke på relevante elementer av PEF-metodikken i prioritering av produktgrupper for underliggende rettsakter, og når den foreslår krav i underliggende rettsakter. Det betyr derimot ikke at alle produkter vil bli pålagt å benytte PEF-metodikken for å dokumentere egenskaper eller at alle egenskaper skal dokumenteres med denne metodikken. PEF-metodikken vil imidlertid bli pålagt brukt for å regne ut klimafotavtrykk for batterier under batteriforordningen. PEF metodikken brukes videre som et utgangspunkt for å enten prioritere produktgrupper, og spesifikke deler av PEF-metodikken fungerer som utgangspunkt for beslutninger om kravstilling.

3.8. Usolgte forbrukerprodukter

Forslaget til økodesignforordning inneholder også tiltak som skal hindre og stanse destruksjon av usolgte forbrukerverer. Som et første skritt har EU-kommisjonen foreslått at større virksomheter som kasserer usolgte produkter blir pålagt å opplyse om hvor stor mengde dette utgjør per år, om grunnen til kassering, og redegjøre for hvordan varene disponeres i henhold til avfallshierarkiet. Det siste vil si hvor mye som går til henholdsvis ombruk, refabrikkering, materialgjenvinning, energiutnyttelse eller sluttbehandling. I forslaget gis EU-kommisjonen delegert myndighet til å vedta forbud mot destruksjon av usolgte forbrukerverer gitt at destruksjon av usolgte forbrukerverer fra en bestemt produktgruppe har

en betydelig miljøpåvirkning. Små- og mellomstore bedrifter får unntak fra kravene til rapportering og fra destruksjonsforbudet.

Medlemslandene (Rådet) har behandlet saken og ønsker å forby destruering av enkelte usolgte produkter direkte i økodesignforordningen¹⁸. Rådet foreslår at forbudet skal gjelde for tekstiler og klær, med et fireårig unntak for små og mellomstore bedrifter og et generelt unntak for små mikroselskaper. EU-parlamentet har gått inn for et slikt forbud for enkelte forbrukerprodukter som klær, sko og elektronikk direkte i forordningen, men det er enkelte forskjeller fra Rådets posisjon, som at de ønsker en kortere overgangsperiode på ett år.¹⁹ Forslaget vil være en del av forhandlingene i EU om forslaget til økodesignforordning utover høsten 2023.

3.9. Krav til offentlige anskaffelser

Forslaget til økodesignforordning inneholder nye bestemmelser om offentlige anskaffelser. Offentlige anskaffelser har et betydelig potensial for å være en driver for omstilling gjennom sin etterspørsel. Revisjonen av anskaffelsesdirektivene i 2014 var blant annet motivert av at regelverket skulle legge bedre til rette for å ta miljøhensyn og andre samfunnshensyn enn tidligere regelverk. Anskaffelsesdirektivene er gjennomført i norsk rett gjennom revidert lov om offentlige anskaffelser og reviderte anskaffelsesforskrifter fra 2016. Dette regelverket er åpnere og mer fleksibelt enn tidligere. Lov om offentlige anskaffelser § 5 første ledd stiller krav om at offentlige virksomheter på virksomhetsnivå skal ha en grønn anskaffelsespraksis samlet sett, men verken loven eller forskriftene stiller spesifikke miljø- eller bærekraftskrav til den enkelte anskaffelse. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), utga i 2021 en handlingsplan som gir veiledning om hvordan lovkravene kan oppfylles, og hvordan DFØ i sitt arbeid støtter opp om en bærekraftig anskaffelsespraksis i det offentlige.

EU-kommisjonen har også fulgt opp med tiltak for å styrke bærekraftige anskaffelser i medlemsstatene, men så langt har det vært frivillige og støttende tiltak. I forslaget til økodesignforordning foreslås det å gi EU-kommisjonen myndighet til å fastsette delegerte rettsakter med bærekraftskrav til offentlige anskaffelser, inkludert bindende grønne innkjøpskriterier. Batteriforordningen inneholder både et generelt krav til at offentlige oppdragsgivere skal legge vekt på bærekraftshensyn i hele produktets livsløp ved anskaffelsen, og delegert myndighet til EU-kommisjonen til å fastsette bindende, grønne tildelingskriterier for offentlige innkjøp på et senere tidspunkt.

Hjemmel for forskrifter om offentlige anskaffelser er lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). Forholdet mellom anskaffelsesloven og ny lovgivning om produkter er omtalt i kapittel 7.5.8.

¹⁸ Pressemelding fra Rådet: [Ecodesign regulation: Council adopts position - Consilium \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/press/2023/06/01/ecodesign-regulation-council-adopts-position)

¹⁹ EU-parlamentet resolusjon av 1. juni 2023 om EUs tekstilstrategi (her: [TA MEF \(europa.eu\)](https://www.europarl.europa.eu/press/2023/06/01/ta-mef)) og Miljøkomiteen i EU-parlamentets posisjon til forslaget til økodesignforordning (se her: [Ecodesign: new EU rules to make sustainable products the norm | News | European Parliament \(europa.eu\)](https://www.europarl.europa.eu/press/2023/06/01/ecodesign-new-eu-rules-to-make-sustainable-products-the-norm)).

4. Integrering av bærekraftshensyn i verdikjeder til produkter

4.1. Formålet med regelverket for prioriterte verdikjeder

I tillegg til en overordnet, generell lovgivning om økodesign som omtalt i punkt 3, utformer EU på noen produktområder spesielle regelverk som integrerer bærekraftshensyn i hele verdikjeden. På bakgrunn av disse syv prioriterte produktgruppene økonomiske og miljømessige betydning har EU utpekt dem som særskilt prioriterte for forsterkede krav i verdikjedene (se punkt 2.1).

Verdikjedegrepet er en konsekvens av EUs mål om å redusere EUs samlede klima- og miljøfotavtrykk i et globalt perspektiv. Dette er et sentralt grep innenfor produktrammeverket slik at det i utformingen av lovhjemmelen bør tas høyde for at EU vil kunne utpeke flere slike prioriterte produktgrupper for spesifikk og verdikjedebasert regulering. Disse verdikjederegelverkene vil til dels inneholde noen av de samme typen krav som hjemles i økodesignforordningen når det gjelder egenskaper, dokumentasjon, informasjon og offentlige anskaffelser, men vil på sine områder kunne være mer spesifikke og ikke minst integrert med øvrige krav i den enkelte verdikjede, og således inngå i en større helhet regulatorisk sett.

Det første regelsettet etter denne malen er den nye forordningen om *batterier*, som i artikkel 1 uttrykker et bredt virkeområde. Det inkluderer bærekraftsaspekter til produktene, sikkerhet, merking og annen markedsinformasjon, minimumskrav til utvidet produsentansvar, mål for innsamling og materialgjenvinning av batteriavfall, og en plikt til å ta ansvar for at hele leveransekjeden, også utenfor EUs geografiske grenser, oppfyller krav til bærekraft. EU-kommisjonen har uttalt at batteriforordningen danner malen for hvordan man tilnærmer seg de øvrige 6 prioriterte produktgruppene.

Forslaget til forordning for *emballasje* gir eksplisitt uttrykk for at forordningen skal gjelde krav i hele livssyklusen til emballasje, inkludert høye krav til bærekraftskrav i utforming og innretning av emballasje (økodesign), utvidet produsentansvar, minimering og økt gjenvinning av emballasjeavfall, og samlet redusert klima- og miljøfotavtrykk fra produksjon og forbruk av emballasje i EU.

De nye basisrettsaktene, som batteriforordningen og forslaget til emballasjeforordning er helhetlige regelverk og skal fylles ut med utfyllende rettsakter over tid. For batteriforordningens vedkommende alene har EU-kommisjonen varslet at det kan komme et tredvetalls underliggende forordninger.

For de øvrige verdikjedene gjennomføres kravstillingen på litt ulikt vis rent regelteknisk, hvor krav kan være fordelt på flere eksisterende og kommende rettsakter. Regelverket ses likevel i sammenheng, slik at målet er at det til sammen dekker alle relevante stadier hvor det er behov for å stille bærekraftskrav, se nærmere omtale av regelverket for batterier, emballasje, plast, elektroniske og elektriske produkter, kjøretøy samt tekstilstrategien, nedenfor.

Felles for disse produktspesifikke regelverkene er at de er basert på en helhetlig vurdering av hele verdikjeden fra vugge til grav, som gir en tilleggsverdi utover de enkeltvis kravene til stadier i livssyklusen. Dette er tilfellet uavhengig av om kravene er samlet i en enkelt rettsakt eller fordelt over flere. Målet er at hele verdikjeden og kravene som der stilles, i sum skal bidra til overordnede mål, og gjerne flere mål samtidig. De enkelte kravene må derfor tolkes og anvendes, og er også designet og utformet nettopp for å bidra og fungere sammen med andre krav i en helhetlig kontekst under felles mål.

Målet med batteriforordningen er ikke bare klima- og miljøforbedringer, men overordnet å etablere rammebetingelser for utvikling av en bærekraftig batteriindustri i EU, som øker EUs konkurransekraft og sikrer tilgang på verdifulle råvarer for batteriproduksjon i EUs eget marked. De enkelte kravene i forordningen er rigget med tanke på å bidra maksimalt til dette. Eksempler på dette er de høye innsamlings- og materialgjenvinningsmålene og kravene til innblanding av materialgjenvunnet råvare i nyproduksjon av batterier, som har direkte betydning for utvikling av sterkere markeder for sekundære råvarer, særlig metaller.

Forslaget til emballasjeforordning skal erstatte dagens direktiv om emballasje og emballasjeavfall. Dette vil gi harmonisert regelverk for EU/EØS-landene, og forutsigbare rammevilkår for aktørene. Kravene skal motivere til investeringer i bærekraftige løsninger der emballasjen er designet for redusert mengde emballasje og emballasjeavfall, ombruk og materialgjenvinning med høy kvalitet. Dette vil spare ressurser som går med til å produsere emballasje, og redusere klimagassutslipp, andre forurensninger og det totale miljøfotavtrykket fra produksjon og forbruk av emballasje i EU. Særlig er det behov for å redusere den stadig økende mengden emballasjeavfall. Ifølge EU-kommisjonens beregninger vil summen av tiltakene som er foreslått redusere klimagassutslippene fra emballasjeforbruket i en størrelsesorden som tilsvarer det nasjonale utslippet av CO₂-ekvivalenter i Kroatia. Men endres noen av delene av forordningen, kan sumeffekten for klimagassutslippenes del bli en annen.

Et trekk ved de nye forordningene er at de i større grad åpner for at de skal utfylles ved nasjonale regler eller andre virkemidler, enn hva som er tilfellet for mange andre forordninger. Andre områder reguleres fortsatt av direktiver med ulike former for regler og mål, hvor landene har større handlefrihet med tanke på valg av virkemidler. Dette gjelder for eksempel direktivet om plastprodukter artikkel 4 om forbruksreduksjon. På disse områdene vil det være en flytende grense mellom hva som er direkte gjennomføring av EØS-rettslige forpliktelser og hva som er nasjonale tiltak.

Departementet er kommet til at EUs verdikjedebaserte produktspesifikke regelverk er et så sentralt grep i produktrammeverket med en særskilt merverdi at det bør tydeliggjøres i lovgivningen. Departementet foreslår en egen paragraf for verdikjederegelverk som overbygning over denne type produktspesifikt regelverk i EU. En bestemmelse som gir hjemmel for å gjennomføre forskrifter som har denne bredden i type krav, og som tar høyde for framtidig utvikling av slike regelverk, vil etter departementets mening også være det mest hensiktsmessige med tanke på regelstruktur. Se nærmere omtale av departementets forslag til lovparagraf i punkt 7.5.

Det er ikke usannsynlig at EU kan utvikle flere verdikjedebaserte regelverk på flere områder over tid. De syv «nøkkel»-verdikjedene («key value chains») som i dag er utpekt under handlingsplanen for sirkulær økonomi fra 2020 kan bli supplert med flere områder av stor økonomisk betydning som pekes ut for produktspesifikk regulering. Det er også mulig at EU-kommisjonen vil foreslå samling av ytterligere verdikjederegelverk i helhetlige forordninger, slik utviklingen har vært på områdene batteri og emballasje. Samtidig ser vi for eksempel ingen tegn til en slik samlet regulering i en forordning på plastområdet.

4.2. Batterier

En bærekraftig verdikjede for batterier

Det grønne skiftet med omfattende elektrifisering av store sektorer som energi- og transportsektoren forventes å innebære en massiv økning i behovet for batterier. Denne

omstillingen har potensiale for å redusere klimagassutslipp og andre utslipp vesentlig, men potensialet reduseres dersom batteriene ikke har et lavt klimafotavtrykk gjennom livsløpet. Den nye batteriforordningen stiller krav i hele livsløpet til batterier, og skal erstatte EUs direktiv for batterier og batteriavfall som har vært gjeldende siden 2006 (2006/66/EC). Det gjeldende direktivet er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i produktforskriften og avfallsforskriften. Den nye batteriforordningen er nå vedtatt av EU-parlamentet og ventes snarlig endelig vedtatt av Rådet (EUs medlemsland).

Batteriforordningen er den første nye forordningen i en ny generasjon regelverk for prioriterte verdikjeder i EU. Forordningen stiller krav i hele verdikjeden, fra råvareuttak til avfallsbehandling og bruk av materialgjenvunnet råvare tilbake i verdikjeden. Dette brede grepet setter standarden for en verdikjedebasert reguleringsmåte også på de øvrige prioriterte produktområdene under EUs handlingsplan for sirkulær økonomi.

Batteriforordningen skal ivareta flere formål samtidig: Global sosial rettferdighet, bedre miljø, mindre negativ klimapåvirkning, mer verdiskaping, digitalisering på lag med miljøet, bedre informerte forbrukere, flere arbeidsplasser og bedre konkurransevne for Europa. EU vil med batteriregelverket skape et «race to the top» globalt for batteriers bærekraft.

Forordningen bygger på EU-kommisjonens strategiske handlingsplan for batterier som legger grunnlaget for satsing på en fullverdig batteriverdikjede innenfor Europa, som dekker alt fra råvareuttak, bærekraftig produksjons- og foredlingsprosesser, bærekraftig materialbruk, og ombruk og materialgjenvinning av kasserte batterier. Motivasjonen er særlig å kunne forsyne den økende elektriske bilparken i Europa, men også å redusere EUs importavhengighet for essensielle naturressurser og styrke europeisk konkurransekraft. For at en økning i produksjonen ikke skal bidra til økte utslipp, økt miljøbelastning og knapphet på viktige råvarer, må batteriproduksjon og bruk av batterier være effektiv, miljøvennlig og inngå i sirkulære verdikjeder. Gjennom direkte reguleringer tvinger forordningen materialene i batteriene tilbake i sirkulære kretsløp. Det endrer markedsforholdene for både primære og sekundære råmaterialer (materialgjenvunnet råvare) til batteriproduksjon i Europa, og følgelig også rammebetingelsene for næringsvirksomhet for produksjon av nye batterier og materialgjenvinning av kasserte batterier. Regelverket understøtter produksjon og omsetning som kan dokumentere at den er ren, sosialt rettferdig, etisk, holder høy materialkvalitet og teknisk ytelse, maksimerer ressurseffektivitet og har et lavt klimafotavtrykk. I sum endres de økonomiske insentivstrukturene som en direkte følge av regelverket.

Et bredt rammeverk som vil utfylles med mer detaljerte krav

Batteriforordningen er, i likhet med forslaget til økodesignforordning, et bredt anlagt rammeverk hvor framtidige underliggende rettsakter skal utfylle de overordnede kravene i forordningen på flere områder. Forordningen legger opp til om lag 30 underliggende forordninger. Forordningen er omfattende også i type krav som stilles i de ulike stadiene i batteriets livsløp. For det første videreføres – og til dels skjerpes – allerede gjeldende krav til innhold av helse- og miljøfarlige kjemikalier, håndtering av batterier som farlig avfall og forebygging av alvorlig forurensning fra batteriavfall. Disse kravene har hjemmel i norsk lovgivning om kjemikalier, forurensning og avfall.

For det andre inneholder forordningen krav som skal fremme positive bærekraftsaspekter, slik som dokumentasjon av klimafotavtrykk målt i CO₂-ekvivalenter, innhold av materialgjenvunnet råvare, maksimering av levetid, og at batterier i produkter lett kan byttes ut. Produsenter skal ha oversikt over bærekraftsaspekter i sine leveransekjeder i tråd med

internasjonale prinsipper. Videre pålegges et utvidet produsentansvar for innsamling og materialgjenvinning av kasserte batterier og målet er økt innsamling av batteriavfall, og en fullt ut sirkulær materialstrøm for batterier.

For å styrke etterspørselssiden varsles obligatoriske innkjøpskriterier for offentlige innkjøp. En rekke krav til dokumentasjon om batterienes egenskaper skal foreligge digitalt og inngå i et felleseuropeisk elektronisk system for batteriinformasjon som skal opprettes innen 2026. Hvert batteri skal ha et unikt elektronisk «batteripass». Dette brede livsløpsgrepet, sammen med å fremme positive bærekraftsegenskaper og stor vekt på optimalisering av ressurs hensyn og sirkularitet, bryter med vanlige mønstre for organisering av regelverk og forvaltningsoppgaver. Nå samles alle krav på ett Brett, altså i ett regelverk, som er nødvendige for at batterienes livsløp skal bli så bærekraftig som mulig både i hver enkelt livsfase og i sum.

Batteriavfall og utvidet produsentansvar for batterier

Kravene til avfallshåndtering er til dels skjerpet sammenlignet med dagens krav til avfallshåndtering for batterier, dels begrunnet i nye hensyn. Batteriforordningens regler om avfallshåndtering er viktige for oppnåelse av forordningens formål, da reglene, i tillegg til å forhindre avfallsproblemer, skal støtte opp om og sikre materialgjenvinning som et viktig premiss for effektiv ressursbruk og den sirkulære økonomien. Det stilles krav om at produsentene skal sikre *innsamling av batterier*, at forhandlere skal ta imot kasserte batterier, og at EU-kommisjonen skal vurdere panteordninger for batterier. Kravene om innsamling er sentrale for å oppnå økte mengder materialgjenvinning, og reglene har blant annet til formål både å redusere miljøkonsekvenser og å fremme ressurs hensyn. Det oppstilles videre et forbud mot at batteriavfall går til sluttbehandling og energigjenvinning. Som et motstykke til dette stilles det krav om at kasserte batterier skal forberedes til ombruk, forberedes til annen bruk eller materialgjenvinnes. I tillegg stilles det krav til hvilken gjenvinningseffektivitet som minimum skal oppnås og nivåer av mengde materialgjenvunnet råvare (for kobolt, kobber, bly, litium og nikkel). Dette er råvarer som er knappe ressurser. Forordningen inneholder videre spesialregler om grensekryssende forsendelser av batteriavfall. I tillegg settes det krav om bevis for å kunne dokumentere at batterier som har gjennomgått gjenvinning oppfyller kravene til å ikke lenger anses som avfall – og produsenter pålegges å gjøre offentlig informasjon om avfallsforebygging og håndtering av batteriavfall tilgjengelig for blant annet sluttbrukere, forhandlere og behandlere av batteriavfall.

Batteriprodusentene pålegges videre et utvidet produsentansvar og kan oppfylle dette gjennom produsentansvarsorganisasjoner. Kravene til innsamling av batterier skjerpes betydelig for å sikre tilgangen på sekundære råvarer i det europeiske markedet, på sikt 100 prosent innsamlingsgrad for startbatterier, elbilbatterier og industribatterier. For batterier til lette transportmidler og bærbare batterier økes kravene frem mot 2031. Kasserte batterier skal forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes. Vederlagene differensieres basert på hensyn til batterienes innhold og sammensetning, herunder om de kan ombrukes og innhold av materialgjenvunnet råvare – såkalt økomodulering. Det innføres videre en registreringsplikt som krav for å kunne omsette batterier på det indre markedet. Det er lagt opp til at flere av forordningens regler skal suppleres av både nasjonale myndigheter og EU-kommisjonen.

Oversikt over type krav i batteriforordningen:

- Bærekraftskrav til batteriers egenskaper
- Sikkerhetskrav
- Krav til informasjon og merking
- Begrensninger på innhold av farlige kjemikalier
- Karbonfotavtrykk og metodikk for å dokumentere dette
- Innhold av materialgjenvunnet råvare i batterier
- Ytelseskrav knyttet til varighet
- Krav til at batterier kan fjernes/byttes i produkter
- Informasjon om tilstand og forventet levetid
- Konformitetsvurderinger prosedyrer og CE merket
- Notifikasjon og samsvarsvurderingsorganer
- Spesifikke krav til ansvar for ulike markedsaktører (fremstiller, de som setter batterier på markedet, autoriserte representanter, importører, distributører, leverandører av batteritjenester)
- Register over produsenter
- Utvidet produsentansvar
- Innsamling av batteriavfall inkludert krav til innsamlingsgrader
- Ansvar for distributører
- Ansvar for sluttbrukere
- Ansvar for behandlingsanlegg
- Ansvar for offentlige avfallsvirksomheter
- Frivillige innsamlingspunkter
- Krav til behandling og gjenvinning
- Mål for materialgjenvinning
- Grensekryssende forsendelser av batteriavfall
- Ombruk til andre formål enn det opprinnelige formålet og refabrikking ("repurposing" og "remanufacturing")
- Information om avfallsfasen
- Rapportering til myndigheter
- Elektroniske informasjonssystemer
- Digitalt batteripass
- Markedsovervåkning og beskyttelsesprosedyrer
- Grønne offentlige anskaffelser
- Prosedyre for endringer i restriksjoner i helse- og miljøskadelige stoffer
- Aktsomhet og åpenhet i leveransekjeden (due diligence)
- Delegert myndighet til kommisjonen
- Sanksjoner og kontroll

Særlig om aktsomhetskrav i leveransekjeden («due diligence»)

Batteriforordningen legger stor vekt på at den som innfører, introduserer eller for første gang tar i bruk batterier på markedet i EU, skal utvise aktsomhet om produksjonsforhold for batteriet også der produksjonen eller deler av produksjonen har foregått utenfor EU. Kravet innbefatter aktsomhet knyttet til både sosiale og miljømessige forhold på produksjonsstedet. Dette er forhold som går ut over virkeområdet for forurensningsloven og produktkontrollloven. Det er behov for nytt hjemmelsgrunnlag for slike produktspesifikke aktsomhetskrav.

EU-kommisjonen har også lagt fram et generelt direktiv om krav til aktsomhet («due diligence») for bærekraft for foretak, og forslag til en egen forordning om aktsomhet knyttet til produkter som kan drive avskoging. Regelverket tar opp i seg eksisterende

tømmerforordning. Disse regelverksforslagene vil avklares i egne prosesser og blir ikke nærmere omtalt her.

Forordningens betydning for norske forhold

Batteriforordningen ventes snarlig å tre i kraft i EU, og miljøforvaltningen arbeider med å forberede gjennomføring av forordningen i Norge. Det nye produktrammeverket har generelt potensial til å kunne styrke grønn konkurransekraft i hele EU/EØS, og kan også gi konkurransefortrinn for norske produsenter som kan tilby produkter som oppfyller nye krav for bærekraft i det europeiske markedet, inkludert på batteriområdet. For eksempel åpner nye, høye klima- og miljøkrav i batteriforordningen for mulige konkurransefordeler for norsk næringsliv. Krav til dokumentasjon av klimagassutslipp fra batteriet gjennom verdikjeden styrker konkurransekraften til produsenter som har tilgang på fossilfri kraft, som i Norge. Når det stilles høye innsamlings- og materialgjenninningskrav for kasserte batterier, styrker det konkurransekraften til de som har tilgang på betydelige og forutsigbare mengder batteriavfall med kjent innhold innenfor egne grenser slik som Norge, med det forspranget vi har i elbilpolitikken, batterielektrifiseringen i fergesektoren og planer om omfattende elektrifisering. Når innblanding av materialgjenvunnet råvare i nye batterier blir obligatorisk, gir det mer forutsigbar avsetning og bedre pris for batteriavfall, noe som gir økt verdi for avfallseiere og avfallsbransjen og dermed styrker markedet for sekundære råvarer. Det kan gi ny verdiskaping i mange ledd i verdikjeden i norsk gjenninningsindustri og avfallsbransje som holder høy profesjonalitet. Norge er en viktig aktør på dette området gjennom Batteriretur og det nyetablerte Hydrovolt, som starter byggingen av sitt nye pilotanlegg for gjenvinning av batteri i Fredrikstad i 2021. Teknologien og kompetansen som slike aktører utvikler og benytter, kan bidra til løsninger som er viktige for store deler av verden.

4.3. Emballasje

Bruken av emballasje stiger, blant annet på grunn av overgang fra ombruksemballasje til engangsemballasje. Plastemballasje er en av de største kildene til plastforurensning i havet og i det ytre miljø for øvrig. EU-kommisjonen varslet i plaststrategien fra 2018²⁰ at *all plastemballasje* på det europeiske markedet skal være egnet for ombruk eller materialgjenvinning på en lønnsom måte i 2030. Med den grønne given ble dette målet utvidet til å gjelde *all emballasje*.

Emballasje utgjør hoveddelen av forbruket av nye råvarer i Europa; henholdsvis 40 prosent av platen, 50 prosent av papir og 36 prosent av alt husholdningsavfall og liknende avfall fra næring i Europa kommer fra emballasje. Veksten i emballasje har de siste årene vært større enn veksten i BNP. Det er økende bruk av emballasje som ikke lar seg materialgjenvinne, og emballasjen som *kan* materialgjenvinnes blir ikke materialgjenvunnet fordi prosessen for å sikre «rene fraksjoner» (det vil si innsamling, sortering og materialgjenvinning) er kostnadskrevende. Materialgjenvunnet råvare møter dessuten ikke alltid kravene i markedet.

EU-kommisjonen la frem forslag til en ny forordning om emballasje og emballasjeavfall den 30. november 2022. Forslaget skal erstatte dagens direktiv om emballasje og emballasjeavfall (direktiv 94/62/EC) og endrer forordning (EU) 2019/1020 og direktiv (EU)

²⁰ Europeisk strategi for plast i en sirkulær økonomi:
<https://ec.europa.eu/environment/pdf/circular-economy/plastics-strategy.pdf>

2019/904 som er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i avfallsforskriften. EU-kommisjonen forslag vil gi harmonisert regelverk for EU/EØS-landene, og dermed forutsigbare rammevilkår for produsenter og importører som setter emballasje på markedet i disse landene. Kravene skal motivere til investeringer i bærekraftige løsninger der emballasjen er designet for redusert mengde emballasje og emballasjeavfall, ombruk og materialgjenvinning med høy kvalitet.

EU-kommisjonen peker på at dagens regelverk i stor grad har mislyktes i å oppnå de miljømessige og markedsmessige intensjonene bak regelverket. Generelt er det estimert at forslaget har potensial til å *generere nye arbeidsplasser*, for eksempel knyttet til reparasjon og ombruk av produkter og økt materialgjenvinning av råvarer fra kasserte produkter. For eksempel er det estimert at krav om økt ombruk i forslaget til emballasjeforordning vil skape om lag 600.000 nye arbeidsplasser i EU innen ombrukssektoren, mange innen små og mellomstore bedrifter.²¹ Forslaget til emballasjeforordning er til en viss grad strukturelt bygget opp på samme måte som økodesignforordningen og batteriforordningen. Forslaget oppstiller imidlertid større grad av materielle krav direkte i forordningen, i tillegg til at det er varslet minst 10 underliggende rettsakter med mer utfyllende krav.

Formålet med forslaget er, i likhet med batteriforordningen, å oppnå flere mål samtidig. EU-kommisjonen påpeker at en mer sirkulær økonomi for emballasje vil bidra til å frakoble økonomisk vekst og bruk av naturressurser, oppnå klimanøytralitet i 2050, stoppe tap av naturmangfold, og redusere EUs importavhengighet av en rekke materialer. Forordningen skal bidra til det overordnede målet om at all emballasje skal være enten ombrukbar eller materialgjenvinnbar innen 2030. Forslaget dekker hele livsløpet til emballasje. Målene med forslaget er:

1. Redusere emballasjeavfall
2. Fremme en kostnadseffektiv sirkulær økonomi for emballasje med bedre design, mindre bruk av unødvendig emballasje og mer ombruk
3. Fremme bruk av materialgjenvunnet råvare i emballasje

Regelverket skal, som før, hindre eller redusere påvirkningen emballasje og emballasjeavfall har på miljø og menneskelig helse. Forordningen legger avfallshierarkiet til grunn²², inkludert krav til utvidet produsentansvar. Det fremheves i fortalen at det er avfallsforebygging som anses som den mest effektive måten å forbedre effektiv bruk av ressurser og redusere avfallsproblemer på. Overordnet foreslås det krav om tiltak og måltall for avfallsreduksjon, for å redusere unødvendig bruk av emballasje, øke muligheten for å materialgjenvinne emballasje, redusere emballasjens kompleksitet, øke andelen materialgjenvunnet råvare i emballasjen, fase ut farlige stoffer, og for å fremme ombruk (uten at det går på bekostning av mat og hygienestandarder). Forslaget viderefører, skjerper og foreslår nye krav til forebygging og håndtering av emballasjeavfall.

Det foreslås følgende krav:

²¹ EU Commission Impact assessment part 2 SWD(2022) 384 final:

[https://environment.ec.europa.eu/system/files/2022-](https://environment.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Impact%20Assessment%20accompanying%20the%20proposal%20%28Part%20%29.pdf)

[06/Impact%20Assessment%20accompanying%20the%20proposal%20%28Part%20%29.pdf](https://environment.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Impact%20Assessment%20accompanying%20the%20proposal%20%28Part%20%29.pdf)

EU-kommisjonens pressemelding: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7155

²² Se rammedirektivet for avfall, (2008/98/EC) artikkel 4.

- Emballasje skal designes slik at den kan materialgjenvinnes. Innen 1. januar 2030 skal all emballasje være materialgjenvinnbar, og fra 1. januar 2035 være materialgjenvinnbar i stor skala.
- Krav om innhold av materialgjenvunnet råvare i plastemballasje.
- Strengere krav til emballasje som er komposterbar og bionedbrytbar for å sikre at slik emballasje ikke forringer materialgjenvinningsprosesser.
- Krav til emballasjeminimering.
- Krav til ombrukbar emballasje.
- Forbud mot å sette visse typer engangsemballasje på markedet som gjelder:
 - o hotell- og serveringsbransjen, engangsemballasje for mat og drikke som spises på stedet og porsjonspakninger av sauser/fløte/sukker osv., miniatyr engangsemballasje for kosmetikk- og hygieneprodukter,
 - o engangs plastemballasje som emballerer grupper av produkter i den hensikt å motivere forbruker til å kjøpe flere enheter,
 - o engangs plastemballasje for enheter med mindre enn 1,5 kg av frukt og grønnsaker, med mindre emballasjen er nødvendig for å unngå vanntap, mikrobiologiske og fysiske skader.
- Merkekrav: All emballasje skal merkes med hva slags materialer emballasjen består av.
- Emballasje skal merkes med om den er ombrukbar, gjennom et fysisk merke eller QR-kode som inneholder informasjon om systemet for ombruk, returpunkter, samt hvor mange ganger emballasjen har vært ombrukt.
- Emballasje skal innen 1.1.2028 merkes slik at separat innsamling blir enklere, det betyr utforming av like merker på emballasje og beholdere for emballasjeavfall.
- Krav og måltall for andel ombrukbare og påfyllbare kopper og take-away beholdere på salgssteder som selger take-away drikke og mat.
- Krav og måltall for andel ombrukbar emballasje for produsenter og distributører av ulike typer transportemballasje.
- Krav til å oppnå en varig reduksjon i forbruk av plastbæreposer tilsvarende 40 poser per person per år eller tilsvarende i vekt etter 31.12.2025.
- Krav om at mengde emballasjeavfall skal reduseres på landsbasis med 5 prosent i 2030 og opp til 15 prosent i 2040 sammenlignet med mengde i 2018.
- Krav til et system for retur og separat innsamling av emballasjeavfall, og sikre forberedelse til ombruk og materialgjenvinning.
- Krav om etablering av pantesystem for drikkevareemballasje i plast og metall innen 1. januar 2029. Plastdrikkeflasker for engangsbruk opp til 3 liter og metalledrikkebeholdere for engangsbruk opp til 3 liter
- Kravene for materialgjenvinning av de ulike emballasjetyperne gjengis, men oppjusteres ikke fra revideringen av emballasjedirektivet i 2018.
- Krav til hvordan materialgjenvinning og ombruk av emballasje skal beregnes

Forslaget inneholder en rekke både videreførte, skjerpede og nye krav til forebygging og håndtering av emballasjeavfall. I motsetning til hva som er tilfellet for batterier, hvor økt bruk kan være positivt, sikter emballasjeforordningen mot mindre bruk av emballasje. Det fremheves i fortalen at det er avfallsforebygging som anses som den mest effektive måten å forbedre effektiv bruk av ressurser og å redusere avfallsproblemer. I tillegg oppstilles det også krav om vederlagsdifferensiering (økomodulering) knyttet til utvidet produsentansvar for plastemballasje, basert på blant annet innhold av materialgjenvunnet råvare.

Det foreslås videre omfattende informasjonskrav knyttet til emballasje og oppfyllelsen av de øvrige foreslåtte kravene, som sluttbrukerens rolle i å bidra til avfallsforebygging, ombrukssystemer mv.

I tillegg foreslås det delegert myndighet til EU-kommisjonen til å utvikle kriterier for grønne offentlige anskaffelser ved innkjøp av emballasje, emballerte produkter eller en tjeneste som bruker emballasje eller emballerte produkter. EU-kommisjonen skal ha disse kriteriene klare 60 måneder etter at forordningen trer i kraft.

4.4. Plast

Regelverket for *plast* er forankret i EUs plaststrategi som ble utviklet under den første handlingsplanen for sirkulær økonomi, jf. fra innledningen til direktivet om plastprodukter: *«The European Strategy for Plastics is a step towards establishing a circular economy in which the design and production of plastics and plastic products fully respect re-use, repair and recycling needs and in which more sustainable materials are developed and promoted. The significant negative environmental, health and economic impact of certain plastic products calls for the setting up of a specific legal framework to effectively reduce those negative effects. (...) This Directive promotes circular approaches that give priority to sustainable and non-toxic re-usable products and re-use systems rather than to single-use products, aiming first and foremost to reduce the quantity of waste generated.»*

Den norske plastpolitikken ligger nært opptil EUs tilnærming. Den første norske plaststrategien fra 2017 (Meld. St. 45 (2016-2017) avfall som ressurs) og EUs strategi for plast (A European Strategy for Plastics in a Circular Economy) fra 2018, la grunnlaget for en systematisk tilnærming til plast som miljøproblem i norsk miljøpolitikk. Den reviderte norske plaststrategien fra 2021 er betydelig utvidet og tar for seg hele livsløpet til plast og plastprodukter. Tilnærmingen i denne ligger nært opptil hovedtrekkene i EUs andre handlingsplan for sirkulær økonomi fra 2020, som varslet en rekke ytterligere tiltak mot plastforurensning. Et eksempel på dette er regler om bruk og utslipp av mikroplast. Det er nylig oppnådd enighet om en restriksjon om tilsatt mikroplast under REACH, og EU-kommisjonen vil legge frem et initiativ om ikke-tilsiktete utslipp av mikroplast. På ulike måter kan økodesign og krav i livsløpene til ulike produkter bidra til å forebygge uønskede eller utilsiktede utslipp av mikroplast. Når det gjelder kontroll med forurensning i form av mikroplast vil EU-regelverk om kontroll med forurensning på generell basis også være relevant.

Plast er et unikt materiale som brukes i svært mange sammenhenger. Regelverkene om økodesign, avfall og de øvrige av de syv prioriterte produktgruppene, vil derfor også være relevante for plast, både for rene plastprodukter som plastemballasje, og for plast i sammensatte produkter. Når det gjelder krav på produksjonsstadiet, vil produksjon av plast eller produksjon av produkter der plast inngår, være omfattet av revidert industriutslippsdirektiv. Det vises til omtale av de respektive regelverkene under andre deler av høringsnotatet.

EUs gjeldende regelverk om plast som er innlemmet i EØS-avtalen er relativt nytt og står ikke i en samlet forordning, men består av flere komponenter som til sammen dekker ulike aspekter i livsløpet til plast.

Direktiv om reduksjon i forbruk av plastbæreposer i vanlig omsetning til forbrukere (*plastposedirektivet*) som endrer emballasjedirektivet (94/62/EC) og direktivet om plastprodukter fra 2019 er dedikerte regelverk om plastprodukter. Kravet om tiltak for å

30

redusere bruken av lette plastbæreposer i plastposedirektivet er konkretisert i forslag til ny emballasjeforordning (se avsnitt 3.3.), der det foreslås krav til varig reduksjon i forbruk av plastbæreposer tilsvarende 40 poser per person per år eller tilsvarende i vekt fra 31. desember 2025.

Både regelverket om plastbæreposer og direktivet om plastprodukter er begrunnet dels i hensynet til å redusere plastforsøpling og -forurensning (spesielt marin forsøpling), og dels i ressurshensyn. Det er et delmål å redusere ikke-bærekraftig forbruk og overforbruk av visse plastprodukter for derigjennom å redusere de samlede miljøkonsekvensene fra plastverdikjeden. Direktivene har også mer generelt til formål å bidra til en mer sirkulær plastøkonomi.

Direktivet om plastprodukter inneholder ulike virkemidler for spesielt utpekte engangsprodukter av plast, og for utstyr fra fiskeri og akvakultur som inneholder plast. Noen produkter er forbudt, for andre skal forbruket reduseres varig, og forsøpling skal motvirkes gjennom produktmerking, utvidet produsentansvar og informasjons- og oppryddingstiltak. Direktivet inneholder også krav til produktdesign, som at korker skal være festet til flasken også under bruk, samt krav til minimuminnhold av materialgjenvunnet råvare i nye drikkeflasker. Deler av direktivet er gjennomført i produktforskriften, men vil også gjennomføres i avfallsforskriften.

Virkemidlene som er rettet mot engangsprodukter gjelder for produkter som er laget helt eller delvis av plast. Engangsprodukter og fiskeritutstyr laget av både fossil plast, biobasert og såkalt bionedbrytbar plast er omfattet av direktivet. EU-kommisjonen la i november 2022 frem en melding om kilder til, merking av og bruk av biobasert plast, bionedbrytbar og komposterbar plast. EU-kommisjonen konkluderer med at bruk av bionedbrytbar plast kan være en god løsning i noen tilfeller, men at det også innebærer en rekke utfordringer. Blant annet kan bionedbrytbar plast bidra til forsøpling og mikroplast hvis den ikke blir brukt og håndtert riktig, og kan ødelegge muligheten for å materialgjenvinne alminnelig plast dersom det blandes sammen. Det må, som for andre plastmaterialer, stilles bærekraftskrav også til denne plasten for å sikre at den bidrar positivt i en sirkulær plastøkonomi. Det må også stilles krav til bærekraftig bruk av råstoff slik at det ikke bidrar til tap av naturmangfold, avskoging, vannknapphet eller fortrenger matproduksjon. Formålet med meldingen er å veilede EU i politikk- og regelverksutviklingen på dette området og bidra til at markedet benytter seg av bærekraftige løsninger. Det er derfor å forvente at policy-rammeverket vil påvirke nye regelverksinitiativer på sikt.

Kjemikalier i plast er en særlig utfordring. Plast er et kjemisk produkt, og både selve plastpolymeren og kjemikalier tilsatt for å få fram ønskede egenskaper, kan ha skadelige effekter på mennesker og miljø. EU opprettholder et høyt beskyttelsesnivå mot helse- og miljøskadelige kjemikalier. Det siste nye er at tilsatt mikroplast i produkter behandles på linje med andre kjemikalier med helse- og miljørisikoer, og foreslås forbudt i henhold til EUs kjemikalierregelverk REACH. Et regelverk som skal fremme bærekraftige plastprodukter og materialer må også omfatte krav til kjemiske egenskaper som bærekraftspekter. Se om kjemiske egenskaper som bærekraftsaspekt i punkt 3.5.

4.5. Elektriske og elektroniske produkter

Samlet livsløpstilnærming, men fordelt over flere rettsakter

Elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall) er en av de raskest voksende avfallsstrømmene i Europa og globalt. EE-avfall kan også være farlig avfall som må håndteres forsvarlig, og

inneholder verdifulle, kritiske råstoffer som er viktig å sikre at blir materialgjenvunnet. Økende forbruk sammen med teknologisk utvikling og digitalisering vil medføre store utfordringer i årene som kommer.

Handlingsplanen for sirkulær økonomi fra 2020 varsler tiltak for å fremme mer sirkulære *elektriske og elektroniske* produkter (EE-produkter). Det varsles nye initiativ, inkludert krav til mobiltelefoner, nettbrett og bærbare pc-er, rett til reparasjon for forbrukere, harmonisering av ladeløsninger for mobiltelefoner og lignende produkter, styrking av innsamlings- og behandlingstiltak for EE-avfall, og strengere regler om innhold av kjemiske stoffer i produktene. EU-kommisjonen har i 2023 informert om et nytt LIFE-prosjekt som skal vurdere tiltak for økt innsamling av brukt og kassert småelektronikk og bærbare batterier.

Økt bærekraft i verdikjeden for EE-produkter skjer langs flere regulatoriske spor. Det vil bli stilt nye og skjerpede krav i medhold av regelverkene for økodesign, kjemikalier, batterier, og for EE-avfall.

Suksessivt utvidede økodesignkrav til EE-produkter under gjeldende økodesigndirektiv

Det pågår en suksessiv utvidelse av kravene til elektroniske produkter under *gjeldende* direktiv for økodesign. Ved siden av krav til energieffektivitet stilles nå i økende grad også krav til andre bærekraftsegenskaper, slik som:

- holdbarhet og levetid (inkludert programvare)
- at produkter skal kunne repareres
- at produkter skal kunne materialgjenvinnes
- samhandlingsevne (krav som sikrer at produkter kan brukes sammen med flere andre typer produkter og skal fungere for flere typer produkter, for eksempel typisk ladere)
- innhold av materialgjenvunnet råvare
- krav til produkter som inneholder sjeldne, knappe, kritiske og miljømessig problematiske materialer

Konkrete eksempler på endringer som varsles under eksisterende regelverk er:

- Nye økodesignkrav for mobiltelefoner, nettbrett og datamaskiner som inkluderer krav til sirkularitet som holdbarhet, mulighet for reparasjon og materialgjenvinning.
- Nye krav til økodesign som samhandlingsevne og andre sirkulære krav for eksterne strømforsyninger (ladere) for å supplere revideringen av «Radio Equipment Directive»
- Oppdatere økodesignkrav for varme- og kjøleapparater som et viktig tiltak for å dekarbonisere bygg- og anleggsbransjen, ettersom disse apparatene har høyest energiforbruk av alle regulerte produkter i økodesigndirektivet.

Kjemikalier i EE-produkter

EU-kommisjonen har varslet en revisjon av det såkalte *RoHS-direktivet*, direktiv 2011/65/EU fra 2011 om begrensninger i bruk av visse farlige stoffer i elektrisk og elektronisk utstyr.²³ Revisjonen har blitt utsatt på ubestemt tid. Det ser ikke ut til at EU-kommisjonen vil legge

²³ Se EØS-notatet om RoHS-direktivet: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2008/okt/rohs-2/id2433097/>

frem noe lovforslag i 2023. RoHS-direktivet er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i produktforskriften kap. 2A.

Elektrisk og elektronisk avfall

Elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall) reguleres i dag av det såkalte Waste Electrical and Electronic Equipment-direktivet (WEEE-direktivet) (2012/19/EU). Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i avfallsforskriften. Direktivet bygger på prinsippet om at forurenser skal betale, og pålegger produsenter EE-produkter å sørge for forsvarlig håndtering av produktene når de ender som avfall. Formålet med endringen av direktivet i 2012 var å forenkle og modernisere regelverket. Det ble satt høyere mål for innsamlet mengde avfall og mål for materialgjenvinning, i tillegg til krav til beregningsmetode, vektregistrering og rapportering.

Høsten 2022 varslet EU-kommisjonen at WEEE-direktivet skal evalueres for å vurdere om direktivet fortsatt er egnet til formålet, samt vurdere evaluering av direktivet lys av målene som er satt i den grønne given og handlingsplanen for sirkulær økonomi. Evalueringen vil også se hen til annen relevant utvikling i EUs miljø- og avfallspolitikk slik som batteriforordningen, forslag til økodesignforordning, RoHS-direktivet, regulering av kasserte kjøretøy, eksport og import av avfall og forslaget om kritiske råvarer. Også utviklingen som skjer internasjonalt, slik som nye regler om grensekryssende handel med EE-avfall under Baselkonvensjonen, vil bli tatt med i betraktningen når WEEE-direktivet skal evalueres. Evalueringen skal dekke gjennomføringen av WEEE-direktivet i tillegg til underliggende utfyllende regelverk, samt relaterte tiltak og god praksis som finnes på nasjonalt nivå i medlemsstatene. Videre vil evalueringen rette et spesielt fokus på deler der gjennomføringen har vært spesielt utfordrende, som for eksempel:

- måloppnåelse for innsamling av EE-avfall,
- sikre riktig avfallshåndtering av EE-avfall,
- ta i bruk krav til utvidet produsentansvar (spesielt for nettsalg), og
- bekjempe kriminell aktivitet gjennom hele avfallshåndteringsprosessen av EE-avfall.

Det vil også vurderes og samles inn data om juridiske, miljømessige, økonomiske, sosiale, sysselsettingsmessige, helsemessige og teknologiske aspekter knyttet til generering og håndtering av EE-avfall. Evalueringen vil gi oversikt over dagens situasjon som underlag for å vurdere endringer, fremgang og utfordringene som de ulike medlemsstatene står overfor.

EU-kommisjonen vil vurdere en revidering av direktivet basert på evalueringen. De har antydnet at direktivet trolig vil bli revidert, og har nylig publisert en ny og målrettet høring vedrørende evalueringen/revisjonen med frist 22. september 2023²⁴.

4.6. Kjøretøy

Krav til kjøretøy som avfall er regulert gjennom direktivet for kasserte kjøretøy (2000/53/EC). Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i produktforskriften og avfallsforskriften. Direktivets formål er å redusere avfallsmengdene fra kasserte kjøretøy, og å øke ombruk og gjenvinning av kasserte kjøretøy og deres komponenter. Det stilles krav

²⁴ https://environment.ec.europa.eu/news/commission-consults-citizens-and-stakeholders-directive-waste-electrical-and-electronic-equipment-2023-06-16_en

om at landene må ha systemer for innsamling, behandling og materialgjenvinning av kasserte kjøretøy.

Det er varslet en revisjon av direktivet. Formålet med revisjonen er å fremme mer sirkulære forretningsmodeller ved å se produktdesign i sammenheng med håndtering ved kassering, å sette krav til innhold av materialgjenvunnet råvare og å øke materialgjenvinningseffektiviteten. Et revidert direktiv skal sikre bedre overensstemmelse med målene for den grønne given ved å stimulere bilindustrien til å innføre en bærekraftig modell for design og produksjon av biler. I den grønne given identifiseres kjøretøy som en produkttype der EU-kommisjonen vil vurdere nye krav om innhold av materialgjenvunnet råvare for å få fart på markedet for sekundære råvarer.

Etter EU-kommisjonens innledende konsekvensanalyse av direktivet i forbindelse med revisjonen kom det frem at det reviderte direktivet bør sørge for bedre overensstemmelse med formålene i den grønne given og handlingsplanen for sirkulær økonomi, spesielt på følgende områder:

- Avfallsforebygging, inkludert økodesign av biler, for å fremme ombruk, reparasjon, og materialgjenvinning
- Potensialet for økt materialgjenvinning og ombruk og sikre like konkurransevilkår for høykvalitets materialgjenvinning
- Konkrete tiltak for å legge til rette for ombruk av deler og høykvalitets materialgjenvinning av kasserte kjøretøy
- Bruk av materialgjenvunnet råvare i produksjon av nye biler
- Rollen produsenter spiller i finansiering av håndtering av kasserte kjøretøy, som i dag er begrenset sammenlignet med andre sektorer
- Sammenhengen mellom direktivet om kasserte kjøretøy²⁵ og andre EU-reguleringer (rammedirektivet om avfall, batteriforordningen, RoHS, REACH bl.a.)
- Bedre håndhevelse av reglementet som skal sikre at alle kasserte kjøretøy samles inn og håndteres i henhold til direktivet – med økt samarbeid mellom og innad i medlemsland for registrering og avregistrering av kjøretøy, samt ved eksport av kjøretøy.

Eksempel på mulige krav i forslag til revidert direktiv for kasserte kjøretøy:

- Livssyklusperspektiv for kjøretøy
- Økodesign
- Utvide virkeområdet for produsentansvar til lastebiler, MC, buss
- Spesifikke mål for ombruk
- Spesifikke mål for materialgjenvinning av enkelte råvarer
- Krav til reparasjon og forberedelse til ombruk
- Innblandingskrav for materialgjenvunnet råvare
- Forsterking av produsentansvaret
- Modernisering av direktivet for at det skal passe bedre til elbiler.
- Tiltak for å hindre at kasserte kjøretøy er på avveie- harmonisering med direktivet for registrering av kjøretøy.

²⁵ Direktive om kasserte kjøretøy (2000/53/EC): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02000L0053-20230330>

- Harmonisering av definisjon av materialgjenvinning med rammedirektivet og regulering av kjemiske stoffer i kjøretøy.
- Mulighet for å se på due diligence krav som i forslaget til batteriforordning

4.7. Tekstiler

EUs grønne giv, EUs handlingsplan for sirkulær økonomi og EUs industristrategi har alle identifisert tekstiler som en prioritert sektor. Tekstiler er pekt ut som en av de syv prioriterte verdikjedene for tiltak under EUs handlingsplan for sirkulær økonomi.

EU-kommisjonen la den 30. mars 2022 fram en strategi for bærekraftige og sirkulære tekstiler. Formålet med strategien er å sikre at det produseres tekstiler som i større grad er varige, mulige å reparere, å ombruke og å materialgjenvinne. Tidligere har fokuset mest vært på håndtering av tekstilavfall, mens nå løftes produksjonsfasen og bærekraftsaspekter ved tekstilproduktene mer fram. EU ønsker å fremme mer systemiske løsninger for en bærekraftig tekstilindustri innad i EU og tar i strategien for seg hele livsløpet til tekstiler fra produksjon til avfall. EU-kommisjonen foreslår også en hjemmel for å kunne forby destruering av usolgte og returnerte tekstiler til/fra forbrukere, under den foreslåtte økodesignforordningen. EUs medlemsland og EU-parlamentet ønsket et slikt forbud raskere og direkte i forordningen, jf. punkt 3.8. Strategien skal dekke hele livssyklusen til tekstiler fra produksjon til og med avfallsstadiet og endre hvordan vi produserer og forbruker tekstiler. Det understrekes at utfordringene i tekstilsektoren kaller på en mer systematisk tilnærming og endring for å gjøre verdikjeden for tekstiler mer sirkulær og derved mer bærekraftig samlet sett. I dette arbeidet vil EUs industristrategi også spille en vesentlig rolle.

Det er på denne bakgrunn forventet at det, i likhet med de andre prioriterte produktområdene, vil bli utviklet nytt regelverk for tekstiler som legger et verdikjedeperspektiv til grunn. Spesifikke tiltak varslet i strategien inkluderer økodesignkrav for tekstiler, bindende grønne innkjøpskriterier, bedre informasjon, digitale pass for tekstiler og krav om produsentansvarsordning i forbindelse med ny revisjon av rammedirektivet om avfall i 2023. EU-kommisjonen ser også på tiltak for å redusere utslipp av mikroplast fra tekstiler, sikre påliteligheten til grønne påstander, støtte opp om sirkulære forretningsmodeller, inkludert ombruks- og reparasjonsvirksomheter og øke kunnskapen i EUs befolkning. Landene oppfordres til å ta i bruk økonomiske virkemidler for å fremme ombruks- og reparasjonssektoren.

5. Gjeldende rett

5.1. Innledning

Gjeldende miljølovgivning av relevans for miljøkrav til produksjon, bruk og avfallshåndtering av produkter, er produktkontrollen og forurensningsloven. I den grad produkters «naturfotavtrykk» er aktuelt, har også naturmangfoldloven relevans.

Gjeldende lovverk på forurensningsområdet skal beskytte det ytre miljø mot skade forårsaket av forurensning eller fare for forurensning fra menneskelig aktivitet, herunder fra avfall som kilde til forurensning og forsøpling, og fra helse- og miljøfarlige kjemikalier. Formålet med lovgivningen er å unngå, begrense og avbøte skade fra forurensende aktiviteter, avfall og kjemiske stoffer på miljøet i Norge. Det forsterkede produktrammeverket som utvikles under EUs handlingsplan for sirkulær økonomi utvider formålet med regelverket fra begrensning av primært negative miljøkonsekvenser til også å fremme positive

bærekraftsegenskaper i hele produktens livsløp. Det vises til omtalen i punkt 2-4. Det overordnede formålet er å fremme produkter og verdikjeder som reduserer den samlede klima- og miljøbelastningen fra produksjon, bruk og avfallshåndtering av produkter, som bidrag til å holde den økonomiske aktiviteten på et nivå som ikke overskrider globale tålegrenser. EUs produktregelverk adresserer derfor også i noen grad miljøforringelse produktene kan ha forårsaket også utenfor egne nasjonale grenser. Gjeldende norsk miljølovverk er primært rettet inn mot å sikre en forsvarlig nasjonal miljøtilstand. Denne forskjellen i perspektiver er en viktig grunn til at det nasjonale miljølovverket ikke inneholder tilstrekkelige lovhjemler for norsk gjennomføring av EUs nye produktrammeverk.

5.2. Produktkontrollen

Lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollen, pkl.) har til formål å forbygge at produkter og forbrukertjenester medfører helseskade og miljøforstyrrelse, herunder ved å fremme effektiv bruk av energi i produkter. Loven kommer til anvendelse på produksjon, herunder utprøving, innførsel, omsetning, bruk og annen behandling av produkt og forbrukertjenester jf. § 2. Produkt defineres i loven som «(...) råvare, hjelpestoff, halvfabrikat og ferdig vare av ethvert slag», jf. § 2a første ledd.

Loven ble opprinnelig gitt for å gi en samlet regulering av egenskaper ved alle typer produkter og et bredt spekter av helseskade og miljøforstyrrelser. Etter hvert har lovens formålsbestemmelse blitt endret og presisert flere ganger. I dag reguleres også forbrukertjenester av produktkontrollen. Ved lov 25. juni 1999 nr. 53, jf. Ot.prp. nr. 42 (1998-1999) ble lovens formål endret ved at det ble inntatt en bestemmelse om at loven også har til formål å forebygge miljøforstyrrelse ved å fremme effektiv bruk av energi i produkter. Det ble også innført en ny bestemmelse i § 4a om energieffektivitetskrav som hjemler forskrift 23. februar 2011 nr. 190 (økodesignforskriften), som gjennomfører de gjeldende rettsaktene om økodesign. Det vil si rammedirektiv 2009/125/EF om økodesign og de underliggende forordningene som oppstiller konkrete krav til ulike produkter.

Loven er en utpreget fullmaktslov som hjemler flere forskrifter som gjennomfører sentralt EU-regelverk på produkt- og kjemikalieområdet, slik som REACH-forordningen, CLP-forordningen, RoHS-direktivet, biocidforordningen og rettsakter om økodesign.

Produktkontrollen er den generelle loven om blant annet farlige produkter og forbrukertjenester. Særlovgivning om farlige eller skadelige produkter, slik som tobakk og alkohol, eksplosiver, plantevernmidler, legemidler mv., går foran på sine områder så langt de rekker.

Produktkontrollen § 3 oppstiller selvstendige plikter for den som produserer, innfører, omsetter, bruker eller på annen måte behandler et produkt, til å utvise aktsomhet og ha kunnskap om egne produkter. I henhold til produktkontrollen § 3a har en virksomhet som bruker et produkt med innhold av kjemiske stoffer som kan medføre virkning som nevnt i § 1, en selvstendig plikt til å vurdere å erstatte kjemikaliet med et alternativ som medfører mindre risiko for miljøforstyrrelse eller helseskade (substitusjonsplikt). Virksomheten skal i så fall velge dette alternativet, hvis det kan skje uten urimelig kostnad eller ulempe, jf. § 3a annet punktum.

Produktkontrollen har i §§ 9-10 også bestemmelser om rett til informasjon fra offentlige og private virksomheter om produkter som har eller kan ha virkning som nevnt i § 1, som supplerer rettighetene i lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).

Kongen har etter produktkontrollloven § 4, når det er påkrevet for å forebygge at produkt medfører virkning som nevnt i § 1, blant annet myndighet til å fatte vedtak om:

- a) produksjon, innførsel, omsetning, merking, bruk og annen behandling av produkt,
- b) retur- og panteordninger, gjenvinning og avfallsbehandling mv. av produkt,
- c) hvordan produkt skal være innrettet eller sammensatt, og maksimalgrenser for støy og utslipp av forurensende stoffer fra produkt,
- d) at produkt ikke kan produseres, innføres eller omsettes uten godkjenning,
- e) forbud mot produksjon, innførsel, omsetning og bruk av produkt.

Det følger av § 4 tredje ledd at slike vedtak i alminnelighet skal gjøres i form av forskrift.

EUs forsterkede rammeverk for produkter er gjennomgående preget av at økt ressurseffektivitet – det vil si å bevare materielle ressurser mest mulig og lengst mulig i økonomien så lenge de har verdi – er en sentral forutsetning for økt bærekraft og for å nå målene under den grønne given.

Spørsmålet om hvorvidt rene ressurshensyn skulle være en del av produktkontrollovens formål ble drøftet i Ot.prp. nr. 51 (1974-75) s. 32-35, men det ble vurdert at spørsmålet reiste omfattende og vanskelige praktiske og prinsipielle problemer som nødvendiggjorde nærmere utredninger. Før innføringen av § 4a i 1999 som innførte krav til energieffektivitet i produkter var det ikke hjemmel i produktkontrollloven for å sette krav til energiforbruk. Den konkrete bakgrunnen for endringen var gjennomføring av direktiv 96/57/EF om energieffektivitetskrav til elektriske husholdningskjøleskap, frysere og kombinasjoner av slike. Det ble i proposisjonen påpekt at man kunne påregne flere direktiver med energieffektivitetskrav til elektriske apparater, og proposisjonsteksten ble derfor utformet med sikte på å gi en generell hjemmel for eventuelle nye krav om energieffektivitet fra EU. Utover dette er ressurshensyn ikke en uttalt del av lovens formål. Rene ressurshensyn er derfor relevante hensyn etter produktkontrollloven i den grad de også kan knyttes opp mot vilkåret «miljøforstyrrelse» i § 1, men kan ikke alene hjemle tiltak.

5.3. Forurensningsloven

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) var den første, og er fortsatt den generelle, sektorovergripende lovgivningen til beskyttelse av det ytre miljø mot forurensning. Forurensningslovens virkeområde er i § 3 angitt å gjelde forurensninger og avfall i det ytre miljø. Loven fokuserer primært på å regulere stedbunden næring, forurensende aktivitet og avfall. Lovens virkeområde og definisjon av forurensning er svært vid, men forurensningsloven er ikke innrettet som en produktlov og den har ikke til hensikt å regulere hele verdikjeder.

Forurensningsloven har til hensikt til å beskytte det ytre miljø i Norge. Likevel skal det ses hen til at forurensning på norsk område kan være årsak til forurensningsskade ut over egne landegrenser. Retningslinjene for gjennomføring av loven i § 2 statuerer i nr. 6 at *«Forurensning og avfallsproblemer som skyldes virksomhet på norsk område skal motvirkes i samme utstrekning hva enten skadene eller ulempene inntreffer i eller utenfor Norge.»*. Forurensningsskade i andre land som utelukkende skyldes forurensende virksomhet der, faller derimot utenfor. Krav i EUs forsterkede rammeverk for produkter som har som formål å motvirke forurensning som følge av virksomhet som drives utenfor Norges grenser kan derfor ikke hjemles i forurensningsloven, for eksempel når det gjelder aktsomhetskrav til batterier, se punkt 4.2.

I henhold til § 1 er lovens formål «å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall». Den har et klart skadeforebyggende- og avbøtende formål. Loven skal sikre og opprettholde en rimelig balanse mellom samfunnets behov for å beskytte det ytre miljø og innbyggerne mot skadelig forurensning, og samfunnets behov for industriproduksjon og annen nødvendig samfunnsaktivitet som med nødvendighet vil medføre en viss forurensning. Loven inneholder med andre ord ingen nullvisjon for forurensning, men formulerer i § 1 annet ledd et kvalitativt beskrevet, overordnet mål om å «(...) sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.» Forurensningsnivået skal holdes på et nivå som ikke overskrider naturens egne tålegrenser.

Loven har i § 6 en vid definisjon av forurensning:

«Med forurensning forstås i denne lov:

- 1. tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen,*
- 2. støy og rystelser,*
- 3. lys og annen stråling i den utstrekning forurensningsmyndigheten bestemmer,*
- 4. påvirkning av temperaturen,*

som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet.

Som forurensning regnes også noe som kan føre til at tidligere forurensning blir til økt skade eller ulempe, eller som sammen med miljøpåvirkning som nevnt i nummer 1 til 4, er eller kan bli til skade eller ulempe for miljøet.»

Loven er sektorovergripende og gjelder all forurensning fra alle kilder på norsk territorium og kontinentalsokkel, med noen viktige unntak. Den bygger på en integrert tilnærming til forurensningsbekjempelse- og kontroll, det vil si at man behandler all slags forurensende utslipp og til alle slags resipienter (luft, vann og jord), under ett. Dette er et prinsipp som senere også kom inn i EU/EØS-regelverket gjennom første versjon av direktivet for «*Integrated Pollution Prevention and control*», IPPC-direktivet, som nå er overtatt av det generelle industriutslippsdirektivet.

Forurensningsloven har også egne regler om avfall som kilde til forurensning og forsøpling, og hjemler krav til forsvarlig behandling av avfall for å redusere faren for forurensning forbundet med behandling og annen håndtering av avfall. Loven har en rekke hjemler for utfyllende forskrifter, som er samlet i to større forskrifter, henholdsvis forurensningsforskriften og avfallsforskriften. En stor del av dette forskriftsverket skriver seg i dag fra EØS-forpliktelser.

EUs forsterkede rammeverk for produkter er gjennomsyret av at økt ressurseffektivitet, det vil si å bevare materielle ressurser mest mulig og lengst mulig i økonomien så lenge de har verdi, er et sentralt mål og en forutsetning for økt bærekraft og for å nå målene under den grønne giv. Flere av kravene som kommer er alene begrunnet i rene ressurseffektivitetshensyn, uten at dette kan kobles til å motvirke forurensning eller avfallsforebygging.

Ressurshensyn kan være relevant og kan vektlegges som et hensyn særlig ved spørsmål om materialgjenvinning av avfall. Forutsetningen er at det i utgangspunktet dreier seg om

avfall som fyller kriteriene etter lovens definisjon av avfall, og at formålet er å redusere forurensning og miljøproblemer forårsaket av avfall og behandling av avfall i tråd med lovens formål. Kriteriet for at noe er avfall er etter forurensningsloven § 27 at det er "kassert". Materialgjenvinning av avfall er sentralt fordi det bidrar til å redusere mengden avfall til sluttbehandling, og derigjennom bidrar til å redusere risikoen for forurensning fra sluttbehandling av avfall. Gjenvinning med dette formål faller klart innenfor forurensningsloven. Det går også fram av retningslinjen i § 2 nr. 4: «*Avfall skal tas hånd om slik at det blir minst mulig til skade og ulempe. Det skal gjenvinnes, fortrinnsvis ved at det forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes, med mindre gjenvinning ikke er berettiget ut fra en avveining av miljøhensyn, ressurs hensyn og økonomiske forhold.*»

Forurensningslovens § 1 og 2 sammenholdt med lovens forarbeider viser at ressurs hensyn og avfallsforebygging er relevante hensyn etter loven når de knyttes til tiltak for å redusere forurensning og avfallsproblemer, men at generelle ressurs hensyn alene ikke kan hjemle vedtak i form av enkeltvedtak eller forskrifter. Gjenvinning av avfall som alene eller i all hovedsak er motivert av ressurs hensyn anses å falle utenfor forurensningslovens virkeområde. Det samme gjelder tiltak mot produkter før de er blitt avfall, det vil si tiltak lengre opp i verdikjeden, slik som designkrav for å redusere mengden avfall fra en bestemt produktgruppe når disse begrunnes i ressurs hensyn alene.

5.4. Naturmangfoldloven

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) har som formål å ta vare på mangfoldet i naturen ved bærekraftig bruk og vern. I henhold til lovens § 1 er lovens formål at «(...) naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur».

Loven har blant annet regler om forvaltning av arter, prioriterte arter og utvalgte naturtyper, fremmede organismer, områdevern, tilgang til genetisk materiale, kvalitetsnormer for naturmangfold og alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk. Et av lovens viktigste grep er at den er sektorovergripende, som betyr at den gjelder for alle inngrep i naturen i alle sektorer og i tillegg til sektorlovene. Reglene i loven varierer fra strenge restriksjoner til mer fleksible retningslinjer, etter hvor viktig det er å ta vare på den særskilte naturen.

Paragraf 6 i loven oppstiller en aktsomhetsplikt som gjelder helt generelt. Den slår fast at enhver skal opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med forvaltningsmålene for arter, naturtyper og økosystemer. Brudd på bestemmelsen er ikke straffbart.

Ut over det som er nevnt, inneholder naturmangfoldloven i liten grad generelle regler om produkter som årsak til skade på biologisk mangfold, produkters «naturfotavtrykk» eller lignende. Loven har imidlertid mange bestemmelser som kan være relevante ved uttak fra naturen av planter, dyr, sopp, og for produkter som stammer fra disse. Loven er derfor relevant for noen produktkategorier.

Kapittel III i loven omhandler artsforvaltning. Det inneholder blant annet nærmere regler om høsting og annet uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk, uttak av virvelløse dyr og av planter og sopp. Det inneholder også regler om beskyttelse av såkalte prioriterte arter. Kapittel V har bestemmelser om områdevern, nærmere bestemt regler om nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater, biotopvernområder og marine verneområder.

Kapittel VI har bestemmelser om såkalte utvalgte naturtyper. Tilgang til genetisk materiale og tradisjonell kunnskap knyttet til slikt materiale, er regulert i kapittel VII. Uttak og bruk av produkter i strid med disse reglene er ulovlig. Videre har loven i kapittel IV bestemmelser om fremmede organismer. Kapittel IV inneholder blant annet et krav til aktsomhet og bestemmelser om innførsel av levende eller levedyktige organismer, samt bestemmelser om utsetting og omsetning. Innførsel, utsetting og omsetning av produkter i strid med dette er ulovlig.

Med hjemmel i lovens § 26 er det vedtatt to forskrifter som også er relevante for produkter. Den ene gjennomfører konvensjon 3. mars 1973 om internasjonal handel med truede arter av vill flora og fauna (CITES), og omhandler arter som er listet som truede etter CITES-konvensjonen og produkter av slike arter. Handel i strid med forskriftens bestemmelser er ulovlig. Den andre forskriften gjennomfører den delen av forordning (EF) nr. 995/2010 (tømmerforordningen) som gjelder import til Norge. Forskriften innebærer at import av tømmer og treprodukter som stammer fra ulovlig hogst er forbudt.

6. Andre lands rett

6.1. Innledning

Det forsterkede produktrammeverket påvirker de europeiske landene ulikt, avhengig av hva slags og hvor omfattende lovgivning landene har på feltet fra før. For å få en oversikt over hvilke forutsetninger andre land har til å håndtere disse nye regelverkene fra et lovgivningsperspektiv har postdoktor ved Universitetet i Oslo, Eléonore Maitre-Ekern, kartlagt rettstilstanden i visse utvalgte land i EU og EØS på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet.²⁶ Dette avsnittet er en oppsummering av hovedfunnene fra Maitre-Ekerns rapport. Rapporten har et særlig fokus på økodesign-lovgivning.

I EU-landene har EUs forordninger direkte virkning, noe som innebærer at landene ikke må foreta seg noe for at regelverkene skal gjelde nasjonalt. De kommende forordningene innen sirkulær økonomi vil derfor automatisk tre i kraft likt og samtidig i alle EUs medlemsland. Regelverksendringene kan likevel kreve nasjonal tilpasning, ettersom eventuell eksisterende nasjonal lovgivning med kontaktflater til de aktuelle forordningene må justeres, både for å unngå dobbeltregulering og motstrid.

EØS/EFTA-landene må på sin side gjennomføre EØS-regelverk i nasjonal rett for at dette skal få internrettslig virkning. Når det gjelde forordninger plikter landene å gjennomføre disse «som de er», noe som innebærer at de må gjennomføres ordrett i sin helhet. Dette følger av EØS-avtalen artikkel 7. I Norge gjøres dette normalt ved henvisning (inkorporasjon) til den aktuelle forordningen, enten i lov eller forskrift.

6.2. De nordiske landene

EU-landene Danmark, Sverige og Finland har til felles at de per i dag i liten grad regulerer ressurseffektivitet og bærekraft i produkter. Som medlemmer av EU siden henholdsvis 1973, 1995 og 1995, er disse landenes miljølovgivning i stor grad basert på EUs regelverk. Dette

²⁶ Maitre-Ekern, Eléonore, Impact of upcoming EU sustainable product legislation on EU/EEA member states: a comparative analysis, 2023.

inkluderer nasjonal lovgivning som gjelder økodesign på bakgrunn av økodesigndirektivet, kjemikalier på bakgrunn av blant annet REACH-forordningen og annet kjemikalierregelverk, og avfall på bakgrunn av blant annet rammedirektivet for avfall. Når nye EU-forordninger på disse områdene vedtas, blir disse eksisterende nasjonale reglene i praksis opphevet, siden forordningene har direkte virkning og har forrang fremfor annen nasjonal lovgivning. Når det gjelder direktiver må også EU-landene gjennomføre disse i nasjonalt regelverk for at det skal få internrettslig virkning.

Island har vært medlem av EØS siden 1994, og har i likhet med de øvrige nordiske landene i stor grad samme miljølovgivning som andre EU/EØS-land. I likhet med disse har ikke Island omfattende nasjonal lovgivning tilsvarende de nye kravene i EUs forsterkede produktrammeverk. Island må imidlertid, i likhet med Norge, gjennomføre de kommende EU-forordningene i nasjonal lovgivning forutsatt at forordningene innlemmes i EØS-avtalen.

6.3. Frankrike

I Frankrike er situasjonen annerledes. Frankrike har gått foran når det gjelder nye lovregler og krav for å fremme mer bærekraftige produkter, med omfattende ny lovgivning på feltet. Det franske rettssystemet er komplekst og til dels fragmentert, og regulering av produkters bærekraftsegenskaper er gjennomført i flere ulike lover.

Et eksempel på et felt hvor Frankrike har gått foran EU er reparasjon av produkter. Frankrike vedtok i 2014 en endring i sin forbrukerlovgivning som hadde til formål å gjøre reparasjon av produkter mer tilgjengelig. Endringen styrket blant annet forbrukeres rett til informasjon om reparasjon og rett til kjøp av deler for å kunne reparere produkter.

I 2020, omtrent åtte måneder før EU lanserte sin handlingsplan for en sirkulær økonomi, vedtok Frankrike en ny og omfattende lov for å forebygge avfall og fremme sirkulær økonomi.²⁷ Sentrale formål med loven er blant annet å fase ut plastemballasje innen 2040, forbygge mot planlagt foreldelse av produkter, øke informasjonsflyten til forbrukere og fremme bærekraftig design av produkter (økodesign). For eksempel inneholder loven et forbud mot engangsemballasje til mat- og drikke som konsumeres «på stedet», altså inne på restauranter og kafeer, som tråde i kraft 1. januar 2023.

Andre eksempler på ny fransk miljølovgivning er «*Law on Energy Transition and Green Growth*» fra 2015 som forbød plastposer og kriminaliserte planlagt foreldelse av produkter, uten at EU til nå har gjort det samme.²⁸

Maitre-Ekern understreker at til tross for at Frankrike må endre og tilpasse sin nasjonale lovgivning til nye forordninger som kommer som en del av det forsterkede produktrammeverket, har Frankrike en fordel ved at EUs sirkulær økonomi-lovgivning til en viss grad er inspirert av og basert på nasjonale initiativer fra Frankrike.

²⁷ Anti-Waste and Circular Economy Law: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041553759>

²⁸ Maitre-Ekern (2023) punkt 7.2.2.

7. Departementets vurderinger og forslag

7.1. Generelt om forslaget til ny lov

Norsk lovgivning har ikke noe dekkende motstykke til den lovgivningen som nå utvikles i EU til fremme av brede bærekraftsegenskaper i produkter og verdikjeder og grønn konkurransekraft i Europa. Det er derfor behov for ny lovgivning som gjør det mulig å effektivt og rettidig gjennomføre både enkelte, allerede vedtatte og ikke minst kommende rettsakter for å overholde Norges EØS-rettslige forpliktelser. Regelverket må, i likhet med EUs lovstruktur, være overordnet og kunne utfylles over tid med nye rettsakter. Det vises til omtalen i punkt 2.5.

Siden EUs forsterkede produktrammeverk vil inneholde krav som er begrunnet både i hensyn til å ha kontroll med forurensning, avfallshåndtering og helse- og miljøfarlige kjemikalier, samt i ressurseffektivitet og andre sirkulærøkonomi-aspekter, vil det utfyllende regelverket i form av norske forskrifter kunne være hjemlet i flere lover. Dette er i tråd med praksis ellers på miljøområdet.

For å effektivt og rettidig kunne gjennomføre den varslede mengden av nye basisrettsakter og en stor mengde utfyllende rettsakter, må forskriftshjemlene samtidig være dekkende nok til å gi hjemmel til alle typer krav som gjør seg gjeldende, og i hele livsløpet til produkter.

Disse forholdene innebærer at det er EUs regelstruktur, formål og begrunnelse for reglene på produktområdet som langt på vei blir bestemmende for hvordan den nye loven bygges opp, og hvilke temaer og hensyn hjemlene må dekke. Disse føringene innebærer også at loven må ta form som en overordnet hjemmelslov som delegerer myndighet til Kongen for å gjennomføre EUs utfyllende rettsakter i form av norske forskrifter.

Lovforslaget er i all hovedsak en fullmaktslov. Dette er for det første den foreslåtte, nye økodesignforordningen. Forordningen foreslås gjennomført direkte i loven. Under forordningen vil det utvikles en rekke underliggende rettsakter med spesifikke krav til ulike produkter. Lovforslaget inneholder en forskriftshjemmel til dette, samt for annet utfyllende regelverk som er varslet under forordningen. OED vil fortsatt ha ansvaret for krav til energieffektivitet under ny økodesignforordning, slik som de har etter det gjeldende økodesignregelverket.

For det andre foreslås en generell forskriftshjemmel for krav i hele verdikjeden på områdene batterier og kjøretøy, emballasje, plast, elektriske og elektroniske produkter og tekstiler. Forslaget omfatter ikke verdikjeden for mat eller bygg som ligger under andre departementers ansvarsområder. Det vises til omtalen i punkt 2.6 om avgrensninger.

Myndigheten foreslås generelt lagt til Kongen. De relevante myndighetene vil per i dag være KLD samt OED hva gjelder energieffektivitetskrav, og det er derfor disse myndighetene det kan være aktuelt å tildele myndighet etter lovforslaget per i dag. Dersom det for eksempel utvikles produktspesifikke økodesignrettsakter eller nye verdikjedereguleringer innen andre departementers ansvarsområder som skal gjennomføres i medhold av dette lovforslaget, kan det bli aktuelt med delegasjon av myndighet til andre departementer.

7.2. Lovens formål

Loven skal være et rammeverk for å gjennomføre EUs forsterkede produktrammeverk i norsk rett, som ledd i omstillingen til en mer sirkulær økonomi i EU/EØS. Et av de viktigste

bidragene til en mer sirkulær økonomi er et mer bærekraftig forbruks- og produksjonsmønster for produkter. Begrunnelsen er todelt: Det er nødvendig å redusere forbruket av ressurser i økonomien, fordi dersom forbruket fortsetter som i dag, overstiger det tilgjengelige ressurser på kloden. Det er samtidig nødvendig å redusere ødeleggelsen av naturressursene i form av menneskeskapt miljøbelastning som resulterer i globale klimaendringer, forurensning av luft, vann og jordsmonn, og tap av natur og biologisk mangfold.

En av de viktigste strategiene for å sikre at man oppnår dette, er å omstille økonomien til å bli mer sirkulær, det vil si en økonomi som holder ressursene i sirkulasjon lengst mulig og gjennom det reduserer behovet for uttak og forbruk av nye ressurser. En sirkulær økonomi er imidlertid ikke et mål i seg selv, men en viktig forutsetning for at man skal klare å nå de overordnede målene for klima og natur.

En mer sirkulær økonomi krever endringer i produksjons- og forbruksmønstrene i mer bærekraftig retning. EUs nye produktrammeverk søker å operasjonalisere dette. Dette gjøres gjennom forsterkede krav til egenskaper hos produkter, som er utformet slik at de er miljømessig bærekraftige og best mulig passer inn i en sirkulær økonomi (økodesign). Det gjøres også gjennom tiltak i hele verdikjeden for produkter som skal sikre bærekraft fra vugge til grav, inkludert størst mulig økonomisering med ressursene på de ulike stadiene i verdikjeden. Det vises til omtalen i punkt 2.1-2.2. Det forsterkede produktrammeverket skal på samme tid fremme miljømessig og sosial bærekraft, økt ressurseffektivitet, konkurransekraft og tilgang på kritiske råvarer for det grønne skiftet. Energieffektivisering vil fortsatt være omfattet slik det er etter det gjeldende økodesignregelverket.

At regelverkene skal fremme bærekraftige produkter gjennom hele dets verdikjede/livsløp omfatter også avfallsfasen – og det er fortsatt og i økende grad et sentralt formål å forebygge at produkter medfører avfall, og at ressursene i avfallet utnyttes på best mulig måte i kretsløpet, både for å bidra til å løse avfallsproblemer og for å få ned presset på naturressursgrunnlaget. Dette omtales nærmere i punkt 7.5.7. om avfallsfasen og krav til utvidet produsentansvar.

Departementet mener loven bør ha en formålsparagraf som speiler de nevnte formålene med et forsterket produktrammeverk i et mer sirkulært indre marked. Departementet foreslår derfor en formålsformulering som løfter fram de sentrale målene for tiltakene i produktrammeverket og for den omstillingen fra lineær til sirkulær som er en forutsetning for å nå de overordnede miljømålene.

7.3. Lovens geografiske virkeområde

For Svalbard er utgangspunktet at norsk privatrett og strafferett gjelder, mens andre lovbestemmelser ikke gjelder med mindre det er særskilt fastsatt, jf. lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard § 2. EØS-avtalen er ikke gjort gjeldende for Svalbard, og Norge er derfor ikke forpliktet til å gjennomføre EØS-rettsakter i Svalbardregelverket. Likevel er en del EØS-regler gjort gjeldene på Svalbard. Det gjelder særlig på produkt- og kjemikalieområdet hvor produktkontrollen og flere forskrifter hjemlet i produktforskriften gjelder.

Forurensningsloven gjelder ikke på Svalbard, men det er egne regler om forurensning og avfall på Svalbard i lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard og i forskrift 3. juli 2020 nr. 1517 om forurensning og avfall på Svalbard. Disse regelverkene er særlig tilpasset forholdene på Svalbard. Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser gjelder ikke på Svalbard, jf. § 2.

Departementet mener på denne bakgrunn at det er hensiktsmessig at loven med forskrifter som utgangspunkt ikke gjøres gjeldende for Svalbard, men at departementet kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde og at forskrifter gitt i medhold av loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard. For regler om forurensning og avfall vil det være hensiktsmessig løpende å vurdere om noen deler av regelverket bør gjennomføres i svalbardmiljøloven og/eller forskrift om forurensning og avfall på Svalbard på en slik måte at de hensyntar de stedlige forholdene.

7.4. Gjennomføring av økodesignforordningen mv.

7.4.1. Gjennomføring av økodesignforordningen

Den foreslåtte nye økodesignforordningen er et rammeverk for å kunne stille krav til design for å fremme bærekraftige produkter. Den foreslås å gjelde nær sagt alle produkter, og det foreslås en rekke nye typer bærekraftskrav som krav til holdbarhet, reparerbarhet, innhold av materialgjenvunnet råvare, at produkter skal designes for å lettere kunne ombrukes, materialgjenvinnes mv., i tillegg til at dagens krav om energibruk og energieffektivitet videreføres. Denne overordnede rammen skal utfylles med en rekke utfyllende, produktspesifikke rettsaker med økodesignkrav til konkrete produkter eller produktkategorier over tid. Det er gitt en utfyllende omtale av forslaget i punkt 3. Det er behov for ny lovgivning for å kunne gjennomføre den foreslåtte økodesignforordningen i norsk rett. Departementet foreslår at den nye økodesignforordningen gjennomføres i lov ved henvisning (inkorporasjon), se lovforslagets § 3 første ledd. Dette er på grunn av den foreslåtte forordningens rammepreg, som legger grunnlaget for å stille helt nye typer krav på de aller fleste produktområder.

Når en forordning som er gjennomført i lov blir endret, må i utgangspunktet også senere endringer i forordningene gjennomføres i lov. Erfaringene så langt med forordninger av denne typen er at de kan bli endret nokså ofte. Det pågår nå en omfattende regelverksproduksjon på produktområdet i EU, og det er derfor påregnelig at også en rammepreget forordning som forslaget til ny økodesignforordning vil kunne bli endret oftere enn hva som tidligere har vært vanlig. Ved senere, mindre endringer i økodesignforordningen, kan det være behov for en forskriftshjemmel som tillater at endringer kan gjennomføres nasjonalt i forskrift.

Lovforslagets annet ledd inneholder derfor forslag til en forskriftshjemmel for forvaltningen til å kunne gjennomføre endringer i økodesignforordningen i forskrift, forutsatt at endringsrettsaktene er vedtatt av EU-kommisjonen og ikke av Rådet og EU-parlamentet. Forskriftshjemmelen følger beslutningsnivået i EU. Hjemmelen omfatter både endringer i forordningen som sådan og i dens vedlegg, så lenge den aktuelle endringsrettsakten er vedtatt av EU-kommisjonen. Denne type endringer ville i Norge normalt blitt gjennomført på forskriftsnivå på miljøområdet. På denne bakgrunn foreslår departementet en forskriftshjemmel i bestemmelsen slik at mindre endringer i forordningen kan gjennomføres i norsk rett i forskrifts form. Dersom endringene vedtas gjennom vedtak i Rådet og EU-parlamentet, vil endringen måtte vedtas i lov.

Det foreslås en egen forskriftshjemmel i § 3 tredje ledd for å gjennomføre produktspesifikke økodesignrettsaker, se punkt 7.4.2. Det kan imidlertid være hensiktsmessig å gjennomføre noen typer produktspesifikke rettsaker med produktdesignkrav til konkrete produkter eller produktkategorier i relevant sektorlovgivning. I den foreslåtte økodesignforordningens fortalepunkt 11 vises det til at det er noen sektorer hvor produktkrav til økodesign ikke er

egnet, eller hvor sektorlovgivningen allerede legger til rette for slike krav, for eksempel næringsmidler og fôr. Det er også bakgrunnen for avgrensningen av økodesignforordningens virkeområde jf. forslaget til økodesignforordning artikkel 1 punkt 2. Dersom det likevel skulle bli vedtatt produktspesifikk regulering under økodesignforordningen som påvirker disse sektorene, bør dette gjennomføres i det aktuelle sektorregelverket, slik som for eksempel matloven. Det samme gjelder for eksempel kosmetikkloven.

7.4.2. Forskriftshjemler til å fastsette utfyllende rettsakter - produktspesifikke økodesignkrav mv.

Den foreslåtte økodesignforordningen innebærer først og fremst hjemler for at EU-kommisjonen kan fastsette bærekraftskrav knyttet til produkters design, sammensetning, innhold og egenskaper (økodesign) i *underliggende produktspesifikke rettsakter*, og andre utfyllende underliggende rettsakter. Dette omfatter bærekraftsaspektene som beskrevet i punkt 3. Det vises særlig til omtalen i punkt 3.3-3.9.

Det er varslet at det vil bli utviklet en rekke slike nye utfyllende produktspesifikke rettsakter over de neste årene. EU-kommisjonen har nylig gjennomført en høring av hvilke produktgrupper som bør prioriteres i så måte, se nærmere om dette i punkt 3.1. Det foreslås på denne bakgrunn en forskriftshjemmel i § 3 tredje ledd for å kunne gi forskrifter for å gjennomføre slike rettsakter i norsk rett.

Siden det er tale om nye og ulike typer økodesignkrav og andre krav (knyttet til for eksempel produktpass og destruksjon av usolgte varer) for å fremme produkters bærekraft, foreslås det av informasjonshensyn å også synliggjøre i forskriftshjemmelen hvilke typer krav som omfattes av den. Det er derfor foreslått en opplisting i forslagets § 3 tredje ledd. Listen er ikke uttømmende.

Nå det gjelder forlagets bokstav a om *bærekraft knyttet til produkters design, sammensetning, innhold og egenskaper*, slik som innhold av kjemiske stoffer som gir grunn til bekymring, innhold av materialgjenvunnet råvare, klima- og miljøfotavtrykk, holdbarhet, ombrukbarhet, reparerbarhet eller materialgjenvinnbarhet – er dette ment til å omfatte *produktspesifikke rettsakter* som fastsetter produktspesifikke bærekraftskrav, jf. forslaget til økodesignforordning artikkel 5. Det vises til omtalen i punkt 3.1.

Forslaget til økodesignforordning artikkel 6 omhandler mer detaljerte *ytelses- og funksjonskrav*, som er nærmere utdypet i vedlegg 1 til forslaget til forordningen. Dette er konkret nevnt i lovforslaget § 3 bokstav b.

For at forbrukere og andre økonomiske aktører skal kunne ta bærekraftige produktvalg, er det sentralt at *informasjon* om bærekraftsaspekter ved produkter, slik som holdbarhet, er tilgjengelig. Det vises til omtalen i punkt 3.6. Forslaget til forordning inneholder en rekke bestemmelser og hjemler for å kunne stille slike krav på de delegerte produktspesifikke rettsaktene. Informasjonen må også bli mer pålitelig, sammenlignbar og tilgjengelig. Nye krav til produktinformasjon i forslaget til forordning som for eksempel dokumentasjon av produktets bærekraftsaspekter slik som klima- og miljøfotavtrykk eller holdbarhet, og tilhørende krav til hvordan informasjonen skal gjøres tilgjengelig for brukeren (produktpass, produktmerking og nettside).

Det stilles krav til sporingen og kommunikasjonen av informasjon om produkters bærekraft, inkludert innhold av stoffer som gir grunn til bekymring gjennom produktets livsløp. Det vil bli

stilt krav til digitalisering av informasjonen inkludert krav til at produkter skal følges av et eget «produktpass» som gjør all informasjon om vedkommende produkt tilgjengelig i digitalt format. For å synliggjøre at det kan stilles denne type krav foreslås det en egen bokstav c om dette.

Forslaget til økodesignforordning artikkel 20 inneholder videre en bestemmelse om *destruksjon av usolgte varer*. Bestemmelsen gjelder andre type krav enn produktdesign, og er en ny type krav i EUs regelverk. Forslaget inneholder en generell plikt for store økonomiske aktører om å tilgjengeliggjøre informasjon om årlig antall kasserte usolgte forbrukerprodukter, grunnen til kassering og den videre håndteringen av produktene. Plikten gjelder ikke for små og mellomstore bedrifter (SMB). Det vises til omtalen i punkt 3.8. EU-kommisjonen har foreslått en egen bokstav d i forskriftshjemmelen for denne type krav. EUs medlemsland og EU-parlamentet ønsker raskere forbud direkte i økodesignforordningen for enkelte typer forbrukerprodukter, samt at flere selskaper skal omfattes av forbudet. Det foreslås endelig en egen bokstav e om krav knyttet til *grønne offentlige anskaffelser*. Det vises til omtalen i punkt 3.9 samt omtalen i punkt 7.5.8.

Departementet foreslår videre at § 3 tredje ledd også omfatter hjemmel til å kunne gi utfyllende nasjonale forskriftsbestemmelser der økodesignforordningen åpner for eller forutsetter dette. Dette vurderer vi vil kunne være nødvendig for å kunne oppfylle plikter som påligger medlemsstatene i økodesignforordningen artikkel 65 (2) og 19 (3) gjennom en eventuell forskriftsregulering, og også for å oppfylle markedstilsynsforordningens krav til myndighet.

7.4.3. Samsvarsvurderinger

Foruten at økodesignforordningen danner rammeverk for produktkrav, så oppstilles også en ordning for å sikre at produkter på det indre marked samsvarer med produktkravene. Bestemmelser om samsvarsvurdering i forslaget er hovedsakelig standardbestemmelser. For visse produkter vil uavhengige tredjeparter ("conformity assessment bodies") gjennomføre samsvarsvurderinger. Hvert medlemsland skal utpeke en myndighet ("notifying authority") med ansvar for å vurdere og overvåke slike "conformity assessment bodies". Den myndigheten skal også melde fra til EU-kommisjonen og de andre medlemslandene når en "conformity assessment body" er vurdert som kompetent for oppgaven i henhold til kravene stilt i den underliggende rettsakter. Etter at en "conformity assessment body" er notifisert, er den å anse som en "notified body", og det er oppstilt krav i forordningen til hvordan en "notified body" utøver sine oppgaver. Den pålegges også visse plikter, slik som en meldeplikt. EU-kommisjonen kan fastsette i delegerede rettsakter i medhold av artikkel 4 at det at "notified body" har utstedt en samsvarserklæring skal være en forutsetning for å gjøre visse produkter tilgjengelig på markedet. Ordningen reguleres av EØS-vareloven og lov om tekniske kontrollorgan (TKO-loven) som har til oppgave å gjennomføre samsvarsvurderinger. Disse lovene ligger under Nærings- og fiskeridepartementet. TKO-loven gir hjemmel for departementet til å utpeke en uavhengig tredjepart som teknisk kontrollorgan for samsvarsvurderinger. Departementet har derfor ikke foreslått bestemmelser i lov om bærekraftige produkter og verdikjeder om dette.

7.5. Bærekraftige verdikjeder – prioriterte produktområder

7.5.1. Generelt

I tillegg til en overordnet, generell lovgivning om økodesign som omtalt i kapittel 3, utformer EU på noen produktområder spesifikke regelverk som integrerer bærekraftshensyn i hele verdikjeden. På bakgrunn av deres økonomiske og miljømessige betydning har EU som vist til under handlingsplanen utpekt syv produktområder som særskilt prioriterte for forsterkede krav i verdikjedene. Lovforslaget gjelder fem av disse produktområdene: batterier og kjøretøy, emballasje, plast, tekstil, og elektriske og elektroniske produkter. Det vises til omtalen i punkt 4.

Departementet mener at EUs verdikjedebaserte produktspesifikke regelverk er et helt sentralt grep i produktrammeverket, med en selvstendig merverdi, som bør tydeliggjøres i loven med en særskilt lovhjemmel. Departementet foreslår derfor en egen paragraf 4 for verdikjederegelverk som overbygning over denne type produktspesifikt regelverk i EU. Den verdikjedebaserte reguleringsmåten rommer også mange typer krav som settes sammen på tvers av inndelingen i lovverket i EU og også i Norge. En hjemmelsbestemmelse som gir hjemmel for å gi forskrifter som har denne bredden og mangfold i typer krav, og som tar høyde for framtidig utvikling av slike regelverk som nevnt, vil etter departementets skjønn også være det mest hensiktsmessige med tanke på en mest mulig robust regelstruktur.

Et nytt trekk ved de nye forordningene er at de i større grad åpner for at de skal utfylles ved nasjonale regler eller andre virkemidler. Andre områder reguleres fortsatt av direktiver med ulike former for regler og mål, hvor landene har større handlefrihet med tanke på valg av virkemidler. Dette gjelder for eksempel artikkel 4 om forbruksreduksjon i direktivet om plastprodukter. På disse områdene vil det være en flytende grense mellom hva som er direkte gjennomføring av EØS-rettslige forpliktelser og hva som er nasjonale tiltak. Denne type krav vil dekkes av lovforslagets § 4, jf. formuleringen til gjennomføring av EØS-rettslige forpliktelser. Bestemmelsen omfatter da også nasjonale tiltak som iverksettes for å nå et EØS-rettslig bindende mål om for eksempel forbruksreduksjon eller materialgjenvinning, eller andre nasjonale tiltak som har utspring i EØS-rettslige forpliktelser.

7.5.2. Hensyn til bærekraft i hele verdikjeden – forslag til forskriftshjemmel

Den foreslåtte forskriftshjemmelen i lovforslagets § 4 er omfattende og går til dels på tvers av tradisjonelle inndelinger av regelverk relevant for produksjon, omsetning, bruk og avfallshåndtering av produkter. Det er det overordnede formålet samlet sett for verdikjeden som styrer hva som tas med av type krav. Mange av kravene, selv om den samme type krav også finnes i andre regelverk, for eksempel kjemikalierregelverket, har et bredere formål enn gjeldende lovgivning, nettopp fordi de stilles for å tjene ett eller flere overordnede formål med verdikjeden og må forstås og anvendes i den formålsrettede konteksten.

En konsekvens av at EU har et globalt perspektiv på verdikjedens klima- og miljøfotavtrykk, er at regelverket også stiller krav til bærekraft utenfor EUs grenser – som et krav for å kunne importere produkter til EU/EØS og sette dem på det indre markedet. Det omfatter både sosial og miljømessig bærekraft. Batteriforordningen legger til grunn at det må utvises aktsomhet med hensyn til produksjonsforhold også der produksjonen skjer utenfor EU, såkalt «due diligence». Tekstilstrategien setter også fokus på dette. Verdikjederegelverket stiller krav til at det innføres systemer for å sjekke bærekraftsaspekter knyttet til forhold i

leveransekjeden (supply chain due diligence schemes). Denne type krav kan medføre behov for ny lovgivning for å kunne gjennomføres i nasjonal rett, men vil nå omfattes av den foreslåtte forskriftshjemmelen i § 4.

Målet med batteriforordningen er ikke bare klima- og miljøforbedringer, men overordnet å etablere rammebetingelser for utvikling av en bærekraftig batteriindustri i EU, som øker EUs konkurransekraft og sikrer tilgang på verdifulle råstoffer for batteriproduksjon i EUs eget marked. De enkelte kravene i forordningen er rigget med tanke på å bidra maksimalt til dette, for eksempel de høye innsamlings- og materialgjenvinningsmålene og kravene til innblanding av materialgjenvunnet råvare i nyproduksjon av batterier, som har direkte betydning for utvikling av sterkere markeder for sekundære råvarer, særlig metaller. Forslaget til emballasjeforordning er utviklet både for å spare materialressurser, men et overordnet mål er å redusere klima- og miljøfotavtrykket fra produksjon og forbruk av emballasje i EU.

På tilsvarende måte tar EU økt ansvar for produkter som eksporteres *ut av EU* i form av avfall, gjennom skjerpede krav i verdikjedene til eksport av avfall ut av EU.

Batteriforordningen inneholder spesifikke bestemmelser om eksport av brukte batterier. Disse spesialbestemmelsene gjelder i tillegg til det generelle regelverket om grensekryssende transport av avfall, som EU-kommisjonen også har foreslått revidert. Dette forslaget er til behandling i EU.

7.5.3. Bærekraftskrav – innhold av stoffer som gir grunn til bekymring, materialgjenvunnet råvare, klimafotavtrykk mv.

EU stiller i økende grad nye krav som knytter seg til flere stadier i produktets verdikjede hvor det er behov for å stille krav for å fremme produktenes bærekraft. Sentrale nye bærekraftskrav gjelder blant annet krav om innhold av materialgjenvunnet råvare i nye produkter, krav til fravær av kjemiske stoffer som gir grunn til bekymring og krav om at det foreligger en erklæring for å kunne dokumentere produkters klimafotavtrykk mv.

Krav om *innhold av materialgjenvunnet råvare* i produkter er et sentralt type krav for å fremme en sirkulær økonomi, hvor ressursenes levetid i kretsløpet forlenges. Ved å bidra til god ressursutnyttelse av avfallet skapes et marked for sekundære råvarer.

Batteriforordningen artikkel 8, direktivet om plastprodukter artikkel 6 og forslaget til emballasjeforordning artikkel 7 stiller krav til innhold av materialgjenvunnet råvare i nye produkter. Denne type krav mangler klar hjemmel i norsk rett. Departementet foreslår på denne bakgrunn en ny forskriftshjemmel for dette.

Når det gjelder krav om fravær av *kjemiske stoffer som gir grunn til bekymring* vises det til omtalen i punkt 3.5 (særlig om kjemikalier som bærekraftsaspekt). Batteriforordningen artikkel 6 og forslaget til emballasjeforordning artikkel 5 inneholder slike regler. Slike krav vil i det vesentlige kunne fastsettes med hjemmel i produktkontrolloven, så lenge de kan medføre en risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse. Bærekraftsaspekter ved kjemikalier i produkter kan imidlertid også handle om kjemikalier som ikke i seg selv regnes som kvalifisert farlige i en slik grad at de utløser krav om begrensningstiltak, men om stoffer som skaper unødvendige problemer for en mer sirkulær materialstrøm og utnytting av ressurser i avfall. Denne type krav til kjemikalier har derfor andre formål enn krav knyttet til kjemikalier begrunnet i mer direkte negative miljøkonsekvenser. I EUs kjemikaliestrategi og forslaget til økodesignforordning omtales i tillegg flere grunner til å begrense bruk av kjemikalier enn at

de er helse- og miljøfarlige. Det er dermed behov for forskriftshjemmel for å stille denne type krav i dette lovforslaget.

I de nye EU/EØS-regelverkene er det flere typer krav eller hjemler for krav knyttet til *klimafotavtrykk*. Det vises til omtalen i punkt 3 om økodesignforordningen og punkt 4.2. (batteriforordningen). Batteriforordningens artikkel 7 inneholder krav til aktører om en erklæring som skal vise klimafotavtrykket blant annet i fasen for utvinning av råvarer, samt en ordning med merking av klimafotavtrykk-klasser. I forordningen omtales dette spesifikt som karbonfotavtrykk. Kravet om slik informasjon og erklæring gjelder også når utvinningen skjer i tredjeland. Det er ikke klart at informasjonskrav om utslipp i andre land er fullt ut dekket av gjeldende lovgivning. Slike krav omfattes av forslaget til § 4.

7.5.4. Andre ytelseskrav knyttet til holdbarhet, fradelbarhet o.l.

Det er også en rekke nye typer ytelseskrav for å fremme mer bærekraftige produkter som nå utvikles og vedtas på EU-nivå, knyttet til eksempelvis holdbarhet/varighet, at produkter skal kunne repareres, oppgraderes eller for eksempel deles fra hverandre igjen slik at ressursene kan brukes om igjen i en sirkulær økonomi. En del nye slike type krav begrunnes i ressurshensyn og vil kreve en ny lovhjemmel for å kunne gjennomføres i norsk rett. For eksempel innebærer batteriforordningens artikkel 11 om «removability» at batterier skal være mulige å fjerne uten behov for spesielle verktøy, med unntak for noen typer batterier. Det skal ikke være anledning til å bruke software som hindrer bruk av "andre kompatible batterier eller nøkkelkomponenter". Dette innebærer at det ikke er anledning til å hindre bytte av deler eller reparasjon. Og videre stilles det for eksempel også krav til ytelse og holdbarhet i batteriforordningens artikkel 9 og 10.

Det er behov for en ny forskriftshjemmel som hjemler denne type nye bærekraftskrav i en ny lov om bærekraftige produkter og verdikjeder, som den foreslåtte forskriftshjemmelen i lovforslaget § 4 om bærekraftige produkter og verdikjeder omfatter derfor denne type krav.

Når det gjelder sikkerhetskrav, som for eksempel stilles i batteriforordningen artikkel 12, vil disse kunne gjennomføres med hjemmel i produktkontrolloven på samme måte som i dag. Nye sikkerhetskrav kan imidlertid omfattes av lovforslagets § 4 bokstav f om ytelses- og funksjonskrav i den grad det skulle være behov for ytterligere lovhjemmel til slike krav.

7.5.5. Bruksrestriksjoner og forbud

På enkelte områder er det identifisert behov for mer omfattende virkemiddelbruk i form av restriksjoner eller forbud for å fremme bærekraftige produkter og verdikjeder. Slike forbud kan for eksempel være begrunnet i hensynet til å motvirke forsøpling og særlig marin forsøpling, slik som forbudene mot enkelte engangs plastprodukter som bomullspinner, engangsbestikk og sugerør mv. i direktivet om plastprodukter. Forslaget til emballasjeforordning inneholder forbud mot å sette visse typer engangsemballasje på markedet. Dette gjelder engangs plastemballasje som emballerer grupper av produkter i den hensikt å motivere forbrukere til å kjøpe flere enheter, og engangs emballasje for enheter med mindre enn 1,5 kg av frukt og grønnsaker, med mindre emballasjen er nødvendig for å unngå vanntap, tap av saftighet, mikrobiologiske og fysiske skader. Innen hotell- og serveringsbransjen foreslås det et forbud mot engangsemballasje for mat og drikke som spises på stedet og porsjonspakninger av sauser, fløte, sukker osv., samt miniatyr engangsemballasje for kosmetikk- og hygieneprodukter. Når maten og andre produkter konsumeres på stedet vil forsøplingsfaren knyttet til engangsprodukter være vesentlig redusert, og ressurshensyn fremstår som et mer sentralt hensyn bak disse

regelverksforslagene. Slike krav mangler da en klar hjemmel i norsk rett. Departementet foreslår på denne bakgrunn en tydelig forskriftshjemmel til dette i lovforslaget.

7.5.6. Informasjon, merkekrav, digitalisering og produktpass

I det forsterkede produktrammeverket er krav til dokumentasjon og informasjon et svært viktig element, og det stilles omfattende krav til harmonisering av dokumentasjon og tilgjengeliggjøring av informasjon med det formål å sikre at informasjonen i markedet blir pålitelig, sammenlignbar og lett tilgjengelig for både profesjonelle og private. Det stilles krav til tvungen digitalisering av informasjonen, inkludert bruk av digitale produktpass som skal følge produktet.

Tilgang til pålitelig markedsinformasjon er avgjørende for et indre marked som fungerer effektivt for omstilling, herunder for hvordan preferanser hos private forbrukere og profesjonelle innkjøpere kan påvirke utviklingen i markedet for ulike produktsegmenter. Dokumentasjons- og informasjonskravene henger nært sammen med blant annet de delene av EU/EØS-regelverk som gir forbrukere sterkere rettigheter og stiller sterkere krav til offentlige innkjøpere. Formålet er å styrke ikke bare tilbudssiden (bedre produkter), men også den etterspørselsdrevne omstillingskraften i markedet.

Informasjonskrav omfatter både informasjon som dokumenterer at kravene i regelverket er oppfylt for produktet, for eksempel produktets klimafotavtrykk, og annen informasjon som er relevant for kjøpere og brukere av produktet, slik som gjenstående levetid for eksempel for et batteri.

Denne type krav kommer nå i produktspesifikke verdikjederegelverk som beskrevet i punkt 4, og ofte i betydelig detalj avhengig av utfordringene og reguleringsønsket for vedkommende produktgruppe. Batteriforordningen inneholder for eksempel omfattende krav til dokumentasjon, som krav til elektronisk informasjonsutveksling og digitalt produktpass.

På denne bakgrunn foreslås det også en forskriftshjemmel som kan hjemle denne type krav, i en ny forskriftshjemmel for krav til bærekraftige produkter og verdikjeder.

7.5.7. Avfall og utvidet produsentansvar

Gjennom det forsterkede produktrammeverket gjennomfører EU nå en integrert produkt- og avfallspolitikk. Også avfallsregler skal i større grad bidra til å spare uttak av jomfruelige ressurser til ny produksjon, begrense arealbruk, gi lavere klimagassutslipp og redusere andre utslipp fra råvareproduksjon. En slik utvikling er i tråd med norsk avfallspolitikk, se blant annet Stortingsmeldingen Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi (Meld. St. 45 (2016–2017) og Nasjonal strategi for ein grønn, sirkulær økonomi fra 2021.

I EU foreslås og vedtas det løpende skjerpede krav til ombruk, materialgjenvinning og andre avfallshåndteringskrav, reduksjons- og materialgjenvinningsmål samt nye typer krav til utvidet produsentansvar. Kravene skal bidra til å redusere avfallsmengdene, løse avfallsproblemer og å fremme en sirkulær økonomi innen de prioriterte verdikjedene. Blant annet er det vedtatt nye og skjerpede krav til batteriavfall, og EU-kommisjonen har foreslått nye krav til emballasjeavfall. Det vises til omtalen i punkt 4.2. om batteriforordningen og punkt 4.3. om emballasje. Det er også varslet at EU-kommisjonen vil legge frem et forslag om krav til utvidet produsentansvar for tekstiler i revidert rammedirektiv om avfall i juli 2023.

Håndtering av batteriavfall reguleres i de foreslåtte batteriforordningens kapittel VII «Management of waste batteries». Kapitlet inneholder mange av de samme typene krav til

avfallshåndtering som finnes i norsk rett i dag, med hjemmel i forurensningsloven. Dagens krav er primært begrunnet ut fra hensynet til å forebygge avfalls- eller forurensningsproblemer. Batteriforordningens regler om avfallshåndtering er viktige for oppnåelse av forordningens formål da reglene, i tillegg til å forhindre avfallsproblemer, blant annet skal støtte opp om og sikre materialgjenvinning som et viktig premiss for effektiv ressursbruk og den sirkulære økonomien.

Kravene er til dels skjerpet sammenlignet med dagens krav til avfallshåndtering, dels begrunnet i et bredere sett hensyn enn dagens nasjonale regler om avfallshåndtering. Kravene til innsamling av batterier skjerpes betydelig for å sikre tilgangen på sekundære råvarer i det europeiske markedet, på sikt 100 prosent innsamlingsgrad. Det stilles høye og detaljerte krav til materialgjenvinning av ulike komponenter i batteriet, særlig metaller – og det stilles krav til hvilken gjenvinningseffektivitet som minimum skal oppnås og nivåer av mengde materialgjenvunnet råvare for kobolt, kobber, bly, litium og nikkel. Dette er råvarer som er knappe ressurser. Kasserte batterier skal forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes, og separat innsamlede batterier skal ikke deponeres eller energiutnyttes. Det er videre spesialregler om grensekryssende forsendelser av batteriavfall.

Utvidet produsentansvar kan bidra til å redusere ressursbruk, særlig ved å forebygge at batteriavfall oppstår og ved å forebygge de negative effektene fra håndtering av kasserte batterier. Også her stilles det nye sentrale krav, blant annet om at vederlagene skal differensieres basert på hensyn til batterienes innhold og sammensetning, herunder om de kan ombrukes og innhold av materialgjenvunnet råvare. Dette omtales gjerne som økomodulering.

I forslaget til emballasjeforordning er de nye eller endrede avfallskravene i større grad begrunnet i mer tradisjonelle miljøhensyn, herunder knyttet til å løse avfallsproblemer, og kan derfor i større grad hjemles i gjeldende forurensningslov. Samtidig er det også der foreslått krav som mangler tilstrekkelig lovhjemmel i nasjonal rett, som for eksempel krav om økodomodulering av vederlag knyttet til utvidet produsentansvar basert på innhold av materialgjenvunnet råvare. I motsetning til hva som er tilfelle for batterier, hvor økt bruk kan være positivt, sikter emballasjeforordningen mot mindre bruk emballasje. Selv om materialgjenvinning av emballasjeavfall er viktig også ut fra ressurshensyn knyttet til uttak av ressurser og miljøkonsekvenser i den forbindelse, fremheves det i forslagets fortale at det er avfallsforebygging som anses som den mest effektive måten å forbedre effektiv bruk av ressurser og redusere avfallsproblemer, og mange av de foreslåtte produktkravene er begrunnet i et bredere sett av hensyn.

På denne bakgrunn foreslår departementet nye forskriftshjemler for krav til avfallsforebygging, avfallshåndtering og andre krav knyttet til avfall som utarbeidelse av avfallsplaner, informasjonskrav og rapporteringskrav. I tillegg foreslås det spesifikke forskriftshjemler for krav til utvidet produsentansvar for å ha hjemmel for nye type krav som beskrevet over. Slike forskriftshjemler er nødvendige for å kunne overholde EØS-rettslige forpliktelser på avfallsområdet, og for å kunne stille like ambisiøse krav knyttet til avfallshåndtering og utvidet produsentansvar som Europa for øvrig.

Forurensningsloven vil fortsatt være den primære loven for regulering av avfall og avfallsproblemer. Dette lovforslaget vil supplere forurensningsloven og gi hjemmel for å stille nye krav om behandling av avfall som er begrunnet i hensyn som rekker ut over forurensningslovens virkeområde.

Også det generelle avfallsregelverket i EU/EØS er i fortsatt utvikling. EU-kommisjonen har foreslått en ny forordning for grensekryssende transport av avfall, og det er varslet flere endringer i rammedirektivet om avfall som ventes lagt frem i 2023 og 2024. Disse regelverksprosessene omtales ikke nærmere her, men vil håndteres i egne prosesser. Nye krav til utvidet produsentansvar for tekstiler som er varslet innført i rammedirektiv om avfall vil kunne gjennomføres i medhold av dette lovforslaget om behov, i tillegg til forurensingsloven.

7.5.8. Grønne offentlige anskaffelser i produktspesifikke regelverk

Batteriforordningen artikkel 70 og emballasjeforordningen artikkel 57 hjemler innføring av bindende grønne innkjøpskriterier for batterier og emballasje. Denne type krav stilles ikke i det generelle anskaffelsesregelverket (lov om offentlige anskaffelser med forskrifter). Det generelle hjemmelsgrunnlaget for miljøkrav i offentlige anskaffelser er lov om offentlige anskaffelser, som gir hjemmel for fastsettelse av forskrifter om spesifikke miljøkrav som måtte følge av EØS-avtalen i § 16 fjerde ledd: «*Departementet kan gi forskrift om at oppdragsgiveren skal stille nærmere bestemte energi- og miljøkrav som har sitt utspring i EØS-avtalen, WTO-avtalen om offentlige innkjøp eller andre internasjonale avtaler som Norge er forpliktet av.*»

Siden kravene er en integrert del av forordninger som må gjennomføres i sin helhet slik de står, mener departementet det er mest hensiktsmessig at loven her inneholder hjemmel for krav til grønne offentlige anskaffelser på de områdene der det er fastsatt produktspesifikke verdikjedereguleringer. For alle andre produkter enn de som er spesialregulert på denne måten, gir økodesignforordningen hjemmel for å stille krav til grønne offentlige anskaffelser, jf. § 3 i lovforslaget. Departementet mener at gjennomføringene av disse forordningene også bør knyttes til regelverket for offentlige anskaffelser, slik at oppdragsgivere som skal bruke de standardiserte minimumskravene kan finne frem til forskriftene. Departementet vil gjøre en nærmere vurdering av hvordan dette kan ivaretas når de standardiserte minimumskravene på et senere tidspunkt skal gjennomføres i norsk rett.

7.6. Tilsyn, håndheving og sanksjoner

7.6.1. Generelt

Departementet foreslår at det inntas bestemmelser om tilsyn, håndheving og sanksjoner i loven.²⁹ Det sentrale hensynet bak denne delen av lovforslaget er å sikre effektiv håndheving av ny lov om bærekraftige produkter og verdikjeder og bestemmelser som gis i medhold av loven. I arbeidet er det blant annet sett hen til bestemmelser i produktkontrollloven. Det har vært viktig å sikre at den nye loven holder tritt med samfunnsutviklingen, blant annet ved at det er tatt inn en hjemmel til å føre digitalt tilsyn. Det er også nødvendig å sikre at loven oppfyller minsteforpliktelser som følger av EØS-retten. Kravene til håndhevingshjemler i markedstilsynsforordningen (forordning (EU) 2019/1020) artikkel 14 nr. 4, og krav til håndheving i foreliggende forslag til EU-rettsakter som her foreslås eller forventes gjennomført i eller med hjemmel i loven, har derfor også vært styrende for vurderingene. Batteriforordningen, forslaget til økodesignforordningen og

²⁹ Forslaget er basert på en utredning v/Miljødirektoratet av 26. april 2023.

forslaget til emballasjeforordning inneholder i likhet med lignende type EØS-regelverk bestemmelser om tilsyn, håndheving og sanksjonering av regelverkene, som omtales noe nærmere nedenfor.

I likhet med produktkontrollloven skal ny lov om bærekraftige produkter og verdikjeder langt på vei være en fullmaktslov, som skal hjemle en rekke omfattende EØS-rettsakter, i tillegg til at den foreslåtte økodesignforordningen foreslås gjennomført direkte i loven. Det er nødvendig å balansere behovet for vide nok fullmakter med kravet til at lover skal være klare og forutsigbare. På nåværende tidspunkt har ikke departementet fullstendig oversikt over hvilke EØS-forpliktelser som skal gjennomføres med hjemmel i loven. Det forutsettes derfor at noen av bestemmelsene må presiseres ytterligere i forskrifter for å ivareta klarhetskravet. Dette gjelder særlig bestemmelser om straff eller andre inngripende tiltak. Det grunnleggende kravet om at forvaltningens avgjørelser og inngrep skal være forholdsmessige, vil være begrensende for praktiseringen av loven.

Produktkontrollloven §§ 9-11 har særregler om rett til informasjon og taushetsplikt. Departementet vurderer at de generelle reglene i forvaltningsloven, miljøinformasjonsloven og offentleglova er tilstrekkelige på dette punktet. I tillegg varsles en rekke produktspesifikke informasjonsbestemmelser i det forsterkede produktrammeverket. Departementet mener på denne bakgrunn at det ikke er hensiktsmessig å foreslå særregler om dette i dette lovforslaget.

Miljømyndighetene har ikke identifisert krav om at nasjonale myndigheter skal godkjenne produkter før de settes på markedet, i de basisrettsaktene som er foreslått eller vedtatt som en del av det forsterkede produktrammeverket – det vil si batteriforordning, forslaget til økodesignforordning eller forslaget til emballasjeforordning. Det foreslås derfor ikke en bestemmelse om dette.

7.6.2. Krav om tilsyn, håndheving og sanksjoner i det forsterkede produktrammeverket

I batteriforordningen er det gitt særlige regler for håndheving i kapittel IX. Langt på vei fastsettes det der hvordan nasjonale myndigheter skal håndtere batterier som representerer en risiko for helse- og miljøskade, se særlig artiklene 66 og 68. Slike tilfeller vil kunne håndteres på grunnlag av reaksjonshjemlene i produktkontrollloven og forurensningsloven. Det følger imidlertid av forslaget til artikkel 69 at myndighetene også skal ha visse håndhevingshjemler for de tilfeller hvor overtredelse av forordningen ikke representerer en direkte risiko for helse- og miljøskade, og det må sikres at det er gitt tilstrekkelige håndhevingshjemler til dette i lov om bærekraftige produkter og verdikjeder. Det er også inntatt en egen bestemmelse om manglende eller mangelfull etterlevelse av aktsomhetskrav i artikkel 69a, hvor det er presisert at dersom overtredelsen knytter seg til dette så skal tiltakene som er nevnt være en "siste utvei". Forordningen inneholder også en bestemmelse om "penalties"/"sanksjoner" i artikkel 76. I lys av virkeområdet for EØS-avtalen, er Norge som hovedregel ikke forpliktet til å gjennomføre slike forpliktelser gjennom strafferegulering. Vi er imidlertid forpliktet til å ha sanksjoner som virker avskrekkende, og som er effektive og proporsjonale. Vi er også forpliktet til å sørge for at sanksjonene er en realitet.

Forslaget til økodesignforordning kapittel XI regulerer markedsovervåkning, derunder krav til nasjonale tilsynsstrategier, delegert myndighet til EU-kommisjonen til å stille detaljerte krav til tilsynsvirksomheten, samt tilrettelegging for likebehandling og samarbeid mellom tilsynsmyndighetene i EU. Tilsynskravene fremgår i markedstilsynsforordningen, som gjelder

for dagens økodesigndirektiv og vil også er foreslått å gjelde for ny økodesignforordning. Kapittel XII i økodesignforordningen omhandler «Safeguard procedures», og oppstiller blant annet minsteforpliktelser for nasjonal oppfølging ved manglende etterlevelse av krav gitt i eller i medhold av forordningen. I all hovedsak er det tale om tilsvarende forpliktelser som det som følger av markedstilsynsforordningen, nemlig at nasjonale myndigheter skal kreve at markedsaktøren («the economic operator») gjennomfører retting eller andre avhjelpende tiltak. Dersom kravet ikke etterleves av markedsaktøren, skal nasjonale myndigheter vedta restriksjoner for eller forbud mot omsetning av produktet, eller pålegge tilbaketrekking eller tilbakekall av produktet. Nasjonale myndigheter skal informere EU-kommisjonen, det vil si ESA for Norges del, og de andre landene om slike tiltak.

Forslaget til emballasjeforordning oppstiller langt på vei tilsvarende minstekrav til håndheving og sanksjoner som batteriforordningen og forslaget til økodesignforordning. Emballasjeforordningen vil i tillegg være omfattet av markedstilsynsforordningen. Det vises til omtale overfor.

7.6.3. Tilsynsmyndighet

For å sikre at formålet med loven ivaretas, er det viktig at myndighetene fører tilsyn med etterlevelsen av reglene gitt i og i medhold av loven. Det følger også forpliktelser til å ha en tilsynsmyndighet og til myndighetens tilsynshjemler av markedstilsynsforordningen.³⁰

Tilsyn med etterlevelse omfatter både markedsovervåkning (skaffe informasjon og kunnskap om produkter på det norske markedet) og den operative, risikobaserte tilsynsvirksomheten gjennom tilsynsaksjoner- eller kampanjer, som retter seg mot en bestemt bransje eller produktgruppe. Kontrollvirksomheten kan skje i form av stedlige tilsyn, eksempelvis ved utsalgssteder eller produksjonslokaler, digitalt tilsyn eller dokumenttilsyn, hvor eksempelvis produsenter eller importører blir bedt om å gi opplysninger, besvare spørreskjemaer om virksomheten eller levere prøver for analyser.

Basert på utviklingen i EU-regelverket på produktområdet, særlig i lys av markedstilsynsforordningen og produktregelverk av nyere dato, er det grunn til å tro at forventningene til nasjonale tilsynsmyndigheter vil skjerpes gjennom større dokumentasjons- og rapporteringskrav, økt samarbeid med andre myndigheter i Europa, og muligens krav til frekvens eller omfang av tilsyn med hjemmel i markedstilsynsforordningen artikkel 11 nr. 4.³¹

Av markedstilsynsforordningen artikkel 14 nr. 4 bokstav d følger det at tilsynsmyndighetene skal kunne gjennomføre uanmeldte, stedlige tilsyn og fysiske undersøkelser av produkter. Videre følger det av artikkel 14 nr. 4 bokstav e at tilsynsmyndigheten skal ha fri adgang til bygninger, eiendom og transportmidler som benyttes i næringsvirksomhet omfattet av forordningen, for å kunne vurdere etterlevelse. Markedstilsynsforordningen artikkel 14 nr. 4 bokstav j fastsetter at tilsynsmyndigheten skal kunne anskaffe vareprøver, inkludert under skjult identitet, og gjøre de undersøkelser av vareprøvene som er nødvendig for å vurdere

³⁰ Se markedstilsynsforordningen artikkel 10 og 14: [REGULATION \(EU\) 2019/ 1020 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL - of 20 June 2019 - on market surveillance and compliance of products and amending Directive 2004/ 42/ EC and Regulations \(EC\) No 765/ 2008 and \(EU\) No 305/ 2011 \(europa.eu\)](#)

³¹ Se eksempelvis markedstilsynsforordningen artikkel 13.

etterlevelse av harmoniserte produktkrav. Siden markedstilsynsforordningen utgjør rammeverket for markedsovervåkning i EU – og etter hvert EØS³² – må nasjonalt regelverk som gjennomfører harmonisert produktregelverk underlagt markedstilsynsforordningen sikre at minstepforpliktelsene er oppfylt.

Departementet foreslår at bestemmelsen om tilsyn i lov om bærekraftige produkter og verdikjeder utformes tilsvarende som produktkontrollovens § 8, som er vurdert til å i all hovedsak oppfyller minimumsforpliktelsene i markedstilsynsforordningen, med enkelte justeringer. Det foreslås en justering knyttet til adgang til andre lokaler enn der produkter befinner seg. I tillegg presiseres det at tilsyn kan gjennomføres digitalt.

7.6.4. Opplysningsplikt

Opplysningsplikten er av grunnleggende betydning for å kunne sikre etterlevelse av den foreslåtte loven og vedtak i medhold av loven. Det følger også av markedstilsynsforordningen artikkel 14 nr. 4 bokstavene a-c at tilsynsmyndigheten skal kunne kreve nærmere angitte opplysninger fra markedsaktørene.

For å kunne oppnå lovens formål og kontrollere at krav stilt i lovforslaget og i medhold av dette etterleves, er det nødvendig å kunne pålegge aktørene å gi opplysninger om for eksempel produkters innhold og fremstilling, utover det som følger av eksempelvis informasjonsplikter mer generelt. Det kan være nødvendig, for å sikre etterlevelse, å kunne kreve at aktørene utleverer konkurransesensitiv informasjon, som de uten et pålegg ikke vil dele med andre. Det kan også være behov for å pålegge aktørene å gjennomføre konkrete undersøkelser av produkter, eller at myndighetene selv skal kunne gjennomføre undersøkelser for aktørens regning.

Det foreslås derfor en egen bestemmelse om opplysningsplikt, etter modell av produktkontrolloven § 5. Siden produktkontrolloven § 5 a om plikt til oppbevaring av dokumentasjon har en nær sammenheng med opplysningsplikten i § 5, foreslås det at dette reguleres samlet.

Det er særlig tre situasjoner hvor det kan være behov for å kreve opplysninger fra de relevante aktørene: i) i forbindelse med myndighetenes lovlighetskontroll og ii) som ledd i generell markedsovervåkning- eller kontroll og iii) for å kunne oppfylle myndighetenes forpliktelser etter EØS-regelverket om å sikre informasjon om enkelte produkter eller produktgrupper. For den første situasjonen er det nødvendig med hjemmel til å kunne pålegge den enkelte å gi opplysninger. Et slikt pålegg gis i form av et enkeltvedtak. For den andre og tredje situasjonen er det mer nærliggende å regulere rapporteringsplikter gjennom forskrift. Bestemmelsen om opplysningsplikt må derfor både inneholde en enkeltvedtakshjemmel og en forskriftshjemmel. Det bør videre reguleres grunnleggende vilkår for å fatte slikt vedtak, samt rammen for hva vedtaket kan omfatte.

7.6.5. Nødvendige enkeltvedtak for gjennomføring av loven

Lovforslaget skal blant annet gjennomføre en lang rekke EØS-rettslige forpliktelser som oppstiller krav til produkters egenskaper og til aktørene som har befattning med produktene

³² Per februar 2023 er markedstilsynsforordningen ikke innlemmet i EØS-avtalen. Det er imidlertid å forvente at det vil skje innen relativt kort tid, da den er EØS-relevant og har allerede trådt i kraft i EU.

(produsenter, importører, distributører og videre). Flere av de varslede underliggende rettsaktene vil dessuten være omfattet av markedstilsynsforordningen, som oppstiller minsteforpliktelser til håndhevingsmyndigheten. Blant minsteforpliktelsene i markedstilsynsforordningen artikkel 14, er at myndigheten skal kunne sikre etterlevelse gjennom ulike typer pålegg rettet mot aktørene i leverandørkjeden.³³ Erfaring fra håndheving av produktkontrolløven og forskriftene gitt i medhold av loven, tilsier også at det i det enkelte tilfellet vil være behov for å presisere pliktene til aktørene omfattet av dette regelverket. Det kan for eksempel være nødvendig å presisere hva som ligger i informasjonsplikten, slik som at det må gis informasjon på en bestemt måte eller med et bestemt innhold til en nærmere angitt gruppe.

For å sikre etterlevelse av regelverket og oppfyllelse av EØS-rettslige forpliktelser både etter de enkelte underliggende rettsakter og rammeverket for markedsovervåkning gitt i markedstilsynsforordningen, er det behov for en enkeltvedtakshjemmel som gir tilsynsmyndigheten anledning til å kunne gjøre det klart (konkretisere) for virksomhetene hvilke handlinger og tiltak som må iverksettes eller stanses for å etterleve regelverket og til å pålegge gjennomføring av disse. Det vises for øvrig til begrunnelsen for produktkontrolløven § 4b som gjør seg tilsvarende gjeldende for de formål som ivaretas av dette lovforslaget.³⁴

Fordi EØS-regelverket som skal gjennomføres i eller med hjemmel i dette lovforslaget er omfattende og komplekst og under stadig utvikling, er det vanskelig å på forhånd presist og uttømmende angi hva et enkeltvedtak skal bestå i eller gå ut på. For å sikre at tilsynsmyndigheten har hensiktsmessige og tilstrekkelige håndhevingshjemler for å sikre at regelverket følges i praksis, er det derfor nødvendig å utforme forslaget til enkeltvedtakshjemmel vidt. En slik vidt utformet bestemmelse vil også ligge nært opp til den myndighet som følger av forurensningsloven § 7 fjerde ledd, og enkeltvedtaksbestemmelser i en rekke andre lover på produktområdet.

For håndheving av EØS-regelverk som er gjennomført med hjemmel i både dette lovforslaget, produktkontrolløven og forurensningsloven, er det nødvendig å kunne fatte enkeltvedtak med hjemmel i alle lover, siden det kan være overlappende hensyn som ligger til grunn.

Det foreslås derfor at det gis tilsvarende myndighet som følger av produktkontrolløven § 4b til å fatte enkeltvedtak som er nødvendige for gjennomføring av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, for tilsynsmyndigheten etter lov om bærekraftige produkter og verdikjeder. Det foreslås også at det i bestemmelsen angis eksempler på type vedtak som vil kunne fattes i medhold av bestemmelsen.

7.6.6. Fjerning av nettinhold mv.

Bestemmelsen gjennomfører markedstilsynsforordningen artikkel 14 nr. 4 bokstav k, som oppstiller minstekrav til hva slags myndighet tilsynsmyndigheten skal ha til å begrense innhold på internett. Bestemmelsen er også ment til å oppfylle den foreslåtte økodesignforordningen artikkel 29. Myndighet til å kunne begrense innhold på nettsteder er nytt i markedstilsynsforordningen, og skal sikre effektivt tilsyn med varer som selges

³³ Se eksempelvis markedstilsynsforordningen artikkel 14 nr. 4 bokstav g og h.

³⁴ Se Prop. 82 L (2019-2020) om bakgrunnen for produktkontrolløven § 4b.

gjennom netthandel, når det er behov for det. Det foreslås at tilsynsmyndigheten kan vedta pålegg om å fjerne innhold om aktuelle produkter fra et nettbasert grensesnitt, eller å sette inn en tydelig advarsel til sluttbrukeren. Pålegg kan for eksempel være nødvendig når et produkt som ikke oppfyller krav stilt i eller i medhold av loven selges til norske forbrukere via nettsalg. Tiltaket kan være et alternativ til, eller komme i tillegg til, et omsetningsforbud.

En del omsetning av produkter skjer utelukkende via nettsalg, noe som øker omfanget av både aktører og produkter på det norske markedet. Samtidig er det gjennomgående vanskeligere å føre kontroll med slikt salg, siden det ikke nødvendigvis er norske aktører eller aktører med en reell forretningsadresse i Norge som står bak. Pålegg om å fjerne nettinnhold eller vise en advarsel, kan derfor også rettes mot en relevant tredjepart. Et eksempel på en relevant tredjepart vil være den som drifter en nettbasert markedsplattform, men som ikke selv står for salg av produktene.

Det foreslås videre at domstolene, etter begjæring fra tilsynsmyndigheten, kan vedta pålegg om å begrense tilgangen til et nettbasert grensesnitt. Pålegg om å begrense tilgangen til et nettbasert grensesnitt, eksempelvis en nettside eller en app, anses som vesentlig mer inngripende enn pålegg om å fjerne innhold om ulovlige produkter. Det foreslås derfor som vilkår for slikt pålegg at det "ikke finnes andre effektive midler for å fjerne en *alvorlig risiko*".

Markedstilsynsforordningen overlater til de enkelte medlemslandene å avgjøre om myndigheten til å pålegge tredjeparter å fjerne digitalt nettinnhold, herunder begrense tilgangen til et nettbasert grensesnitt, skal utøves av de nasjonale håndhevsorganene direkte eller om saken skal henvises til et annet organ, som for eksempel domstolene, jf. artikkel 14 nr. 3 b og c.

Å begrense tilgangen til et nettbasert grensesnitt innebærer at man vanskeliggjør eller umuliggjør brukernes tilgang til det aktuelle nettstedet hvor det ulovlige innholdet befinner seg. Dette anses å være et inngripende tiltak, særlig dersom også lovlig innhold rammes. Hensynet til rettssikkerhet taler etter departementets syn for at domstolene bør avgjøre slike saker. En innvending kan være at sakene blir mer effektivt behandlet, og at hensynet til rettssikkerhet og forsvarlig behandling av saken like fullt vil ivaretas dersom myndigheten legges til forvaltningen med mulighet for etterfølgende domstolskontroll. Forvaltningen skal påse at en sak er utredet forsvarlig, at parten får anledning til å uttale seg, og vedtaket må være forholdsmessig. Generelt er fjerning av innhold på nett mv. et typisk offentligrettslig vedtak, som det normalt er forvaltningen som treffer.

En lignende bestemmelse om fjerning av nettinnhold finnes i markedsføringsloven § 43, som ble tatt inn som følge av ny CPC-forordning³⁵. I den bestemmelsen er domstolene gitt myndigheten til å gi pålegg. I forarbeidene til denne bestemmelsen (Prop. 8 LS 2019-2020), ble det lagt vekt på at det oftere vil være risiko for at lovlig innhold rammes ved pålegg til tredjepart. En internettilybyder vil kunne måtte stenge en hel nettside, i motsetning til markedsaktøren som vil kunne gjøre målrettede tilpasninger. Tredjeparten som pålegget retter seg mot er ikke den som står for regelbruddet, og vil som regel ikke, eller i mindre grad enn markedsdeltakeren, ha insentiv til å benytte sin klagerett eller adgang til å bringe pålegget til domstolene. Det kan derfor tenkes at den rettssikkerheten som ligger i tredjeparts klageadgang, ikke nødvendigvis fanger opp potensielt uriktige avgjørelser som

³⁵ Forordning (EU) 2017/2394 om forbrukervernsamarbeid.

rammer markedsaktøren selv. Selv om innholdet i CPC-forordningen og markedstilsynsforordningen er noe ulikt, mener vi at de nevnte hensynene for domstolsbehandling gjør seg gjeldende for gjennomføringen av begge regelverk.

Samlet sett vurderer departementet at en løsning der forvaltningen selv kan rette pålegg til markedsdeltakeren og relevant tredjepart om fjerning av nettinhold om produkter eller innsetting av en advarsel til forbrukerne på en nettside, mens domstolen kan rette pålegg om begrensning av tilgangen til et nettbasert grensesnitt mot en leverandør av informasjonssamfunnstjenester eller relevant tredjepart, balanserer hensynet til effektivitet mot hensynet til rettssikkerhet.

7.6.7. Midlertidig forbud

Det følger av blant annet markedstilsynsforordningen artikkel 14 nr. 4 bokstav h, batteriforordningen artikkel 66 og forslaget til økodesignforordning artikkel 63 (4) at tilsynsmyndigheten under visse omstendigheter skal kunne vedta et forbud mot å tilgjengeliggjøre produkter på markedet. Produktkontrollen § 6 inneholder en lignende bestemmelse om midlertidig forbud, som blant annet gjennomfører direktiv 2001/95/EF (produksikkerhetsdirektivet) artikkel 8 nr. 1 bokstav d. I tillegg gir produktkontrollen § 4 hjemmel til å treffe vedtak om ulike tiltak, herunder permanent restriksjoner eller forbud, når dette er påkrevet for å forebygge at et produkt medfører helseskade eller miljøforstyrrelse. Som en følge av forpliktelsene i markedstilsynsforordningen, og en forventning om at produktspesifikt EØS-regelverk som skal gjennomføres under denne loven vil ha tilsvarende minimumsforpliktelser, foreslår departementet at det tas inn en lignende bestemmelse som produktkontrollen § 6 i lov om bærekraftige produkter og verdikjeder.

Det presiseres at bestemmelsen alene muligens ikke oppfyller minstekravene i markedstilsynsforordningen artikkel 14 nr. 4 bokstav h. Årsaken er at det foreslås en hjemmel til å vedta et *midlertidig* forbud, mens markedstilsynsforordningen tilsynelatende ikke har en slik tidsmessig begrensning.

Det er flere grunner til at vi likevel foreslår en hjemmel for midlertidig forbud. For det første, så er det tale om et potensielt nokså inngripende vedtak, samtidig som det kan være grunn til å handle relativt raskt. Det tilsier at man i første omgang kun bør ha anledning til å fastsette et tidsbegrenset forbud. For det andre, så vil et varig forbud antakelig forutsette samordning med eller notifikasjon til de øvrige EØS-landene, noe som tar tid. Et midlertidig forbud sikrer vern av helse og miljø i tråd med føre var-prinsippet i den perioden slike avklaringer pågår. For det tredje, så er det grunn til å tro at et varig forbud bør gjelde produktet mer generelt. Fordi man ikke nødvendigvis har fullstendig oversikt over hvem som produserer, innfører eller omsetter produktet, kan man vanskelig nå alle gjennom enkeltvedtak. Etter utløpet av perioden for det midlertidige forbudet bør man derfor enten ha vurdert det dithen at forbud likevel ikke er nødvendig, eller forberedt forskrift som fastsetter et generelt og varig forbud. Et eventuelt varig forbud eller restriksjon kan fastsettes i enkeltvedtak med hjemmel i § 7 eller i forskrift i medhold av departementets forslag til lovbestemmelser, og har derfor ikke foreslått dette særskilt her. Sammenholdt med lovens forskriftshjemler, vil forslaget til hjemmel for midlertidig forbud også oppfylle minsteforpliktelsen i markedstilsynsforordningen artikkel 14 nr. 4 bokstav h.

Bestemmelsen foreslås utformet tilnærmet likt som produktkontrollen § 6, med unntak av at den ikke gjelder forbrukertjenester. Det foreslås at midlertidig forbud kan besluttes både i form av enkeltvedtak og forskrift.

7.6.8. Risikoreduserende tiltak

Det følger av blant annet markedstilsynsforordningen artikkel 14 nr. 4 bokstav h og batteriforordningen artikkel 66 at tilsynsmyndigheten under visse omstendigheter skal kunne kreve gjennomføring av tiltak for å fjerne en risiko ved et produkt, herunder kreve tilbaketrekking eller tilbakekall av et produkt. Markedstilsynsforordningen artikkel 16 nr. 3 forutsetter også at myndighetene har adgang til å pålegge en markedsaktør å sende advarselsinformasjon, samt uskadeliggjøre produktet. Som en følge av disse forpliktelsene, foreslår departementet en lovhjemmel til å treffe tiltak for å redusere en risiko for skade på helse eller miljø, herunder adgang til å pålegge en eller flere markedsaktører å kalle et produkt tilbake fra brukere eller distributører.

Bestemmelsen er utformet etter modell av produktkontrollen § 6a, men med en annen paragrafoverskrift. Som en følge av at bestemmelsen om risikoreduserende tiltak i lov om bærekraftige produkter og verdikjeder skal ivareta andre hensyn enn de som ivaretas av produktkontrollen, foreslås bestemmelsen noe annerledes utformet. Den viktigste forskjellen er at terskelen for å pålegge risikoreduserende tiltak, herunder tilbakekall, foreslås å være at det foreligger en risiko for skade på helse eller miljø og at særlige grunner tilsier et slikt vedtak. Etter produktkontrollen forutsetter vedtak om slike tiltak at det foreligger en *uakseptabel risiko* for helseskade eller miljøforstyrrelse. Som en følge av at forpliktelsene i markedstilsynsforordningen ikke er knyttet til en uakseptabel risiko, men i stedet til at en markedsaktør ikke har innrettet seg etter mindre inngripende pålegg, foreslås det en lavere terskel med hensyn til risikoen.

Samtidig foreslås det å tilføye et vilkår om "særlige grunner" for at det ikke skal fremstå betydelig "lettere" å kreve risikoreduserende tiltak etter denne loven enn etter produktkontrollen. Ordlyden "særlige grunner" skal fange opp de tilfellene hvor andre, mindre inngripende tiltak overfor en markedsaktør ikke har ført frem. Selv om det også kan sies å følge av det alminnelige forholdsmessighetsprinsippet som gjelder for forvaltningen, mener departementet det er grunn til å presisere det i denne sammenhengen.

Departementet mener det vil være uheldig om det skal mindre til for å kreve tilbakekall mv. av et produkt som ikke oppfyller krav til bærekraftige egenskaper, enn et produkt som for øvrig utgjør en risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse. I sum bør derfor vilkårene etter lov om bærekraftige produkter og verdikjeder tolkes tilsvarende strengt som vilkårene for å kreve tiltak etter produktkontrollen § 6a.

Hjemmelen til å pålegge risikoreduserende tiltak vil delvis overlape med hjemmelen om nødvendige enkeltvedtak som foreslås i § 7. For produkter som er regulert direkte i loven eller i forskrifter gitt i medhold av loven, vil hjemmelen til å fatte nødvendige enkeltvedtak gi tilsynsmyndighetene adgang til å fatte alle de vedtak som er nødvendige for å sikre overholdelse av plikter og krav i regelverket. Imidlertid vil ikke hjemmelen om nødvendige enkeltvedtak kunne benyttes for å pålegge risikoreduserende tiltak overfor uregulerte produkter. Den foreslåtte hjemmelen om risikoreduserende tiltak er ment å kunne benyttes i tilfeller der det foreligger en risiko forbundet med et produkt uavhengig av om det er brudd på konkrete krav i regelverket eller ikke.

7.6.9. Meldeplikt

Produktkontrollen § 6b oppstiller en regel om meldeplikt ved *uakseptabel risiko for helseskade og miljøforstyrrelse*, det vil si når det er særlig nødvendig med rask oppfølging av både myndigheter og leverandørkjeden. Forslaget til lov om bærekraftige produkter og verdikjeder skal fremme bærekraftsegenskaper ved produkter slik som

materialgjenvinnbarhet, mulighet for reparasjon, bruk av materialgjenvunnet råvare og så videre. Dette er egenskaper som ikke knytter seg til en slik akutt helse- og miljørisiko. Departementet legger til grunn at dokumentasjons- og informasjonsplikter, sammenholdt med opplysningsplikten, langt på vei vil være tilstrekkelig for å ivareta formålene med loven, men det er likevel nødvendig å ta inn en bestemmelse om meldeplikt for å oppfylle EØS-rettslige forpliktelser.

I den foreslåtte økodesignforordningen artikkel 21 nr. 8 og artikkel 23 nr. 6 oppstilles meldeplikt for framstillere og importører dersom de har viten om, eller har grunn til å tro, at et produkt ikke er i overensstemmelse med bestemmelser gitt i medhold av forordningen. Melding om bruddet og om hvilke tiltak som er iverksatt, skal gis til tilsynsmyndigheten i det landet eller de landene der produktet er gjort tilgjengelig. I batteriforordningen er det også tatt inn bestemmelser om meldeplikt for framstiller (artikkel 38 nr. 11) og importør (artikkel 41 nr. 7) ved brudd på regelverket. Begge regelverkene utløser både plikt til å iverksette relevante tiltak for å bringe produktet i overensstemmelse med regelverket eller om nødvendig tilbakekalle eller trekke tilbake produktet, og plikt til å melde fra til myndighetene om bruddet og de iverksatte tiltakene. Etter batteriforordningen inntreer meldeplikten dersom batteriet utgjør en risiko, mens meldeplikten etter den foreslåtte økodesignforordningen inntreer ved mistanke om regelverksbrudd, uten en tilsvarende "risikoklausul".

For å legge til rette for bestemmelser i EØS-rettsakter om meldeplikt som gjennomføres i eller i medhold av lov om bærekraftige produkter og verdikjeder, foreslås en bestemmelse som gir hjemmel til å fastsette regler om meldeplikt i forskrift.

7.6.10. Internkontroll

Internkontrollforskriften er gjort gjeldende for virksomheter som reguleres av flere lovverk, deriblant produktkontrollloven og forurensningsloven³⁶. Krav om internkontroll bidrar til å ansvarliggjøre aktørene ved at de selv må etablere, utforme og holde ved like internkontrollsystemer. Det innebærer en løpende plikt til å ha kjennskap til relevant regelverk, kravene i regelverket og til å vite hvordan de skal sørge for at de overholder regelverket og avhjelper risiko i virksomheten. Internkontrollsystemer er derfor svært viktig for å *forebygge* overtredelser av regelverket.

Krav om internkontroll er også en viktig forutsetning for tilsyn med virksomhetene. Ved å undersøke internkontrollsystemene får tilsynsmyndigheten et godt innblikk i hvordan virksomhetene etterlever regelverket og hvordan risiko ved virksomheten håndteres. Kontroll med internkontrollsystemet gir også mulighet for å veilede virksomheten om regelverket på et tidlig tidspunkt, uavhengig av om det foreligger brudd på regelverket.

Lovforslaget er ment til å hjemle en rekke EØS-rettsakter som stiller omfattende krav til produkter og markedsaktørene som har befatning med produktene. De krav og plikter som oppstilles er både av detaljert og mer generell utforming. I noen EØS-rettsakter ser man nå også at det stilles krav som ligner internkontroll.

Internkontroll er et viktig verktøy for å forankre regelverketterlevelsen i den enkelte bedrift, og i forbindelse med tilsyn. Det er også grunn til å tro at det kan komme krav til internkontroll i fremtidige EØS-rettsakter som skal hjemles i loven. Det foreslås derfor at det gis en

³⁶ Forutsatt at det er tale om virksomhet som sysselsetter arbeidstaker, jf. internkontrollforskriften § 2.

hjemmel for internkontroll i loven, som åpner for at loven tilføyes virkeområdet for internkontrollforskriften. I produktkontrollloven er forskriftshjemmelen plassert i § 8 femte ledd om tilsyn. For å synliggjøre internkontroll som et selvstendig verktøy for etterlevelse foreslås det en egen paragraf om dette.

7.6.11. Gebyr

Lovforslaget vil medføre nye oppgaver for myndighetene etter loven. Det totale omfanget av oppgaver vil bero på det nærmere innholdet i forskriftene som gis i medhold av loven. Overordnet kan man imidlertid legge til grunn at loven vil medføre saksbehandling, eksempelvis behandling av søknader, oppfølging av godkjenninger og utvikling av veiledning. Driftskostnader ved utvikling og oppdatering av registre og andre typer digitale løsninger, inkludert saksbehandlingssystemer, forventes også som del av nye regelverk, samt betydelige ressurser knyttet til kontroll av etterlevelse. Slik saksbehandling vil innebære kostnader for samfunnet, og det reiser spørsmålet om hvem som er nærmest til å bære disse kostnadene.

Saksbehandling og kontrolltiltak knyttet til etterlevelse av produktkrav, er langt på vei nødvendige forutsetninger for et trygt og velfungerende marked. Tjenester som eksempelvis søknadsbehandling, vil være direkte til gunst for markedsaktørene. Kontrolloppgavene vil være indirekte til gunst, siden det bidrar til overholdelse av loven og like konkurransevilkår. Det er rimelig at markedsaktørene, som omsetter i markedet, dekker kostnadene knyttet til kontroll i markedet.³⁷ Med kontrolltiltak menes for eksempel også kostnadene med utvikling og drift av et digitalt system som skal gi nødvendig oversikt og kontroll, register osv. Under dette lovforslaget vil det offentliges tjenester være knyttet til kommersielle aktører. Saksbehandling knyttet til eksempelvis henvendelser fra privatpersoner finansieres ikke gjennom gebyr. Fordelingsmessige hensyn antas dermed å ikke tale mot gebyrfinansiering av det offentliges oppgaver etter loven.³⁸

Departementet foreslår at det gis hjemmel til å fastsette i forskrift at oppgaver i forbindelse med loven finansieres gjennom gebyr. Det må foretas en konkret vurdering i forbindelse med utarbeidelse av forskrift, hvilke oppgaver som skal gebyrfinansieres og etter hvilke satser.³⁹

7.6.12. Tvangsmulkt

Det er behov for effektive virkemidler for å sikre etterlevelse av regelverket. Tvangsmulkt er et veletablert virkemiddel for forvaltningen for å sikre oppfyllelse av lovpålagte plikter. Vedtak om tvangsmulkt innebærer enkelt forklart at den ansvarlige for et lovbrudd pålegges å betale en sum penger, dersom det ulovlige forhold ikke er rettet innen en gitt frist. Hvis det ulovlige forholdet rettes innen fristen, påløper ikke mulkten. Alternativt kan tvangsmulkt vedtas før det ulovlige har inntrådt, dersom det er særlig grunn til det (forhåndsfastsatt tvangsmulkt). I så fall vil tvangsmulkten bare påløpe dersom lovbruddet likevel inntreffer. Forhåndsfastsatt tvangsmulkt benyttes i liten grad av Miljødirektoratet i dag, og hovedsakelig bare der hvor

³⁷ Jf. R-112/2015 punkt 3.2.1

³⁸ Jf. R-112/2015 punkt 3.1.1 punkt 4.

³⁹ I tråd med retningslinjer gitt i R-112/2015.

det er særlige forhold som tilsier at det er en økt risiko for overtredelse, eksempelvis ved gjentakende lovbrudd eller der konsekvensene av et eventuelt lovbrudd er veldig alvorlige.

Miljødirektoratets erfaring tilsier at tvangsmulkt er et effektivt virkemiddel for å sikre etterlevelse av regelverket. Miljødirektoratet varsler årlig et relativt høyt antall tvangsmulkt, som aldri går til vedtakelse eller inndrivelse, fordi forholdet rettes allerede etter varsel. Tvangsmulkt anses heller ikke som et særlig inngripende tiltak, fordi den ansvarlige kan unngå at tvangsmulkten påløper ved å innrette seg etter sine lovpålagte plikter. Tvangsmulkens frist skal settes slik at det er mulig å rette forholdet innen fristen, og beløpet beregnes blant annet ut fra kostnadene ved å rette forholdet.

Lovforslaget skal fremme bærekraftige produkter og verdikjeder og forbrukeres rett til informasjon, ved å blant annet stille krav til produksjonsforhold, produkters sammensetning og innhold, samt pålegge aktørene informasjons- og dokumentasjonsplikter. Det er grunn til å tro at manglende etterlevelse i mange tilfeller skyldes økonomiske prioriteringer fremfor tekniske eller teknologiske barrierer. Når det er tilfellet, vil et oppfyllellespress i form av en trussel om kostnad dersom overtredelsen ikke rettes, være virkningsfullt.

Departementet foreslår derfor at det gis hjemmel til å vedta tvangsmulkt for å sikre etterlevelse av vedtak i medhold av loven.

7.6.13. Overtredelsesgebyr

For å sikre etterlevelse av loven er det viktig at myndighetene har tilstrekkelig reaksjonsmidler ved overtredelse. Utviklingen etter NOU 2003:15 Fra bot til bedring har gått i retning av at man i større grad tar i bruk *administrative sanksjoner*. Det er gitt enkelte regler om administrative sanksjoner i forvaltningsloven kapittel IX, men det må vurderes konkret for det enkelte lovverk om det skal være anledning til å ta i bruk slike sanksjoner ved overtredelse av loven. Overtredelsesgebyr er en type administrativ sanksjon som er tatt inn i en lang rekke offentligrettslig reguleringslovgivning.

Overtredelsesgebyr er særlig egnet som reaksjon der det foreligger et klart lovbrudd som ikke uten videre kan rettes eller avhjelpes ved andre forvaltningstiltak, og lovbruddet ikke er så alvorlig at det tilsier bruk av straff eller blir prioritert av politi- og påtalemyndigheter. Brudd på regelverk som stiller krav til produkters utforming og produksjonsforhold vil ofte medføre en uberettiget vinning, som i alle fall til dels kan utlignes ved et overtredelsesgebyr.

Kontroll- og preventive hensyn tilsier også at det bør reageres ved lovbrudd. Vi viser for øvrig til Prop. 77 L (2018-2019) Endringer i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven mv. (innføring av overtredelsesgebyr og heving av strafferammer), og særlig punkt 2.1 om innføring av hjemmel for overtredelsesgebyr i produktkontrollloven og forurensningsloven. De samme hensynene gjør seg i stor grad gjeldende for de nye reglene som skal gjennomføres i og i medhold av den foreslåtte loven.

I tillegg til de hensyn som allerede er nevnt, viser departementet til at EØS-rettsakter som skal gjennomføres i medhold av lov om bærekraftige produkter og verdikjeder inneholder visse minimumsforpliktelser til sanksjonering. Som eksempel nevnes forslaget til emballasjeforordning artikkel 62 nr. 1 siste setning, hvor det står at brudd på artikkel 21 til 26 skal sanksjoneres med en «administrative fine». I artikkel 62 nr. 2 er det åpnet for at medlemsland som ikke har system for overtredelsesgebyr, heller kan bruke ordinær straffeforfølgelse. Artikkel 21-26 inneholder blant annet krav om å begrense mengde emballasje ved transport av emballerte produkter, forbud mot å sette enkelte produkter på

markedet og krav til at aktører som setter ombruksemballasje på markedet skal sikre at et system for ombruk er på plass. Departementet vurderer det slik at dette dels kan være krav som ivaretas gjennom forurensningsloven, og dels dette lovforslaget. Hensynet til å ivareta minimumsforpliktelsene som følger av eksempelvis den foreslåtte emballasjeforordningen tilsier derfor også at det tas inn en hjemmel for bruk av overtredelsesgebyr i dette lovforslaget.

Det foreslås på denne bakgrunn at det tas inn en hjemmel for å fastsette i forskrift at overtredelser av bestemmelser i eller i medhold av loven eller enkeltvedtak gitt i medhold av loven kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Det må vurderes konkret i forbindelse med utarbeidelse av forskrifter, hvilke overtredelser som skal kunne føre til overtredelsesgebyr. Retningslinjene for administrative sanksjoner som fremgår av forarbeidene til forvaltningsloven kapittel IX, samt de momenter som er pekt på her, bør være førende for den vurderingen. I forskrift må det også fastsettes et øvre tak for størrelsen på overtredelsesgebyret. Det kan fastsettes at overtredelsesgebyr for visse overtredelser kan utmåles etter faste satser. For øvrig vil saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven komme til anvendelse.

7.6.14. Straff

Straff er samfunnets sterkeste uttrykk for klander, og er et inngripende virkemiddel. Det må vurderes konkret om brudd på offentligrettslig reguleringslovgivning skal medføre straff.⁴⁰ Veiledende for denne vurderingen er de såkalte "kriminaliseringsprinsippene", utviklet blant annet i forarbeidene til straffeloven. Kriminaliseringsprinsippene tilsier at man bare bør kriminalisere handlinger som medfører *skade eller fare for skade* (skadefølgeprinsippet), der mindre inngripende virkemidler antas ikke å være tilstrekkelig av preventive hensyn (subsidiaritetsprinsippet), og nyttevirkningene av straff antas å overstige ulempene (hensiktsmessighetsprinsippet).

Ettersom lov om bærekraftige produkter og verdikjeder først og fremst er ment å være en fullmaktslov, må det vurderes konkret ved utarbeidelsen av forskrifter under loven hvilke overtredelser som skal være straffbare. Vurderingen må foretas etter kriminaliseringsprinsippene.

Ut fra de formål som lov om bærekraftige produkter og verdikjeder skal ivareta, kan det stilles spørsmål ved om skadefølgeprinsippet tilsier kriminalisering av overtredelser. Brudd på regler som skal ivareta ressurshensyn og forbrukeres rett til informasjon vil sjelden som sådan medføre en direkte skade. Der hvor det *har* inntrådt en skade, for eksempel helseskade eller miljøskade, så vil dette som hovedregel omfattes av annet regelverk som straffeloven, forurensningsloven eller produktkontrollloven.

Kravene som foreslås gjennomført i eller i medhold av dette lovforslaget har imidlertid en pris. Det er grunn til å tro at eksempelvis strengere krav til produkters sammensetning og produksjon, samt merking og informasjonskrav, vil kunne føre til økte kostnader for aktørene. Manglende etterlevelse kan dermed bety besparelser. Det er også å forvente at noen aktører bevisst vil forsøke å omgå regelverket, for eksempel ved å ikke etterleve

⁴⁰ Se NOU 2002:4 Ny straffelov kapittel 4, NOU 2003:15 Fra bot til bedring kapittel 10 og Prop. 62 L (2015-2016) kapittel 6 og 7.

kravene til produkters sammensetning, samtidig som det utad gis inntrykk av at produktene oppfyller kravene. Det er viktig at man har tilstrekkelige virkemidler for å ramme slike misbrukstilfeller, som gir en uberettiget konkurransefordel.

Dette lovforslaget skal også ivareta krav til produksjonsforhold i et globalt perspektiv. I dette ligger blant annet at produkter på det indre markedet ikke skal være produsert under slike forhold at det eksempelvis medfører forurensning eller helseskade andre steder i verden. Overtredelse av slike bestemmelser kan medføre direkte skadevirkninger, for eksempel dersom arbeidstakere har blitt eksponert for helseskadelige stoffer under produksjon eller produksjonen har medført lokal forurensning. I praksis vil det være vanskelig å holde norske aktører strafferettslig ansvarlig for skade som har inntrådt andre steder i verden og som for en følge av for eksempel en leverandørs virksomhet. For å ivareta formålet med loven, er det likevel grunn til å åpne for straffansvar for aktører som ikke i tilstrekkelig grad har motvirket slik skade, for eksempel ved å gjennomføre due diligence- prosedyrer i forbindelse med innkjøp eller ved å på annen måte føre kontroll med egen leverandørkjede.

Departementet mener etter dette at skadefølgeprinsippet taler for at man i visse tilfeller skal kunne reagere med straff for brudd på bestemmelser gitt i medhold av loven. Selv om man legger til grunn at en del overtredelser mer naturlig vil håndteres ved å ilegge overtredelsesgebyr, kan man ikke utelukke at det forekommer tilfeller der lovbruddets alvor, den økonomiske fordelen oppnådd med lovbruddet, samt preventive hensyn, tilsier at sanksjonen bør være straff. Vi legger imidlertid til grunn at det gjennomgående her vil være tale om eventuelle overtredelser begått på vegne av foretak, og hvor en uberettiget økonomisk vinning vil være den dominerende "skaden" som følge av lovbruddet. I lys av dette, samt det faktum at man ikke kan konkretisere hvilke overtredelser som skal kriminaliseres i loven, mener vi straffebestemmelsen bør være begrenset til å åpne for bøtStraff.

Det foreslås ikke at manglende etterlevelse av enkeltvedtak fattet av tilsynsmyndigheten skal kunne medføre straff. Departementet vurderer det slik at kontrollhensynene, som kan tale for en sanksjonsmulighet i slike tilfeller, er tilstrekkelig ivaretatt ved at det kan gis forskrift om overtredelsesgebyr. Dersom tilsynsmyndighetens vedtak er knyttet til manglende etterlevelse av krav gitt i forskrift, kan straff være en aktuell reaksjon på det underliggende lovbruddet. Det kan eksempelvis være tilfellet dersom et produkt pålegges tilbakekalt fordi det ikke oppfyller kravene som er gitt i forskrift. Selv om det ikke kan ilegges en straff for eventuell manglende etterlevelse av pålegget, kan det ilegges for straff for manglende etterlevelse av produktkravet.

7.7. Endringer i andre lover

Produktkontrollloven § 1 første ledd bokstav c, § 3 sjette ledd og § 4a ble tatt inn i produktkontrollloven i 1999 for å gjennomføre krav til energieffektive produkter som følge av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Forskrift 23. februar 2011 nr. 190 om miljøvennlig utforming av energirelaterte produkter (økodesignforskriften) er gitt med hjemmel i de nevnte bestemmelsene i produktkontrollloven, og gjennomfører det gjeldende økodesigndirektivet (direktiv 2009/125/EF) i norsk rett, sammen med en rekke utfyllende produktspesifikke forordninger.

Økodesigndirektivet er som beskrevet tidligere foreslått opphevet av og erstattet med forslaget til ny økodesignforordning. Forslaget til økodesignforordning foreslås, som beskrevet ovenfor, gjennomført som lov, jf. lovforslaget § 3. Det vil samtidig, med hjemmel i

forslaget til § 3 annet og tredje ledd, være behov for å gi forskrifter om økodesign som utfyller loven. Departementet mener derfor at hjemmelsgrunnlaget for den gjeldende økodesignforskriften i produktkontrolloven bør oppheves i henhold til lovforslaget § 17 om endringer i andre lover. Det er samtidig viktig å unngå et rettsomt rom i påvente av en ny forskrift om økodesign som gjennomfører krav som følger av ny økodesignforordning. Departementet foreslår derfor i lovens § 18 en overgangsbestemmelse om at forskrifter fastsatt med hjemmel i lovbestemmelser som oppheves etter § 17 skal gjelde inntil de blir endret eller opphevet i medhold av ny lov om bærekraftige produkter og verdikjeder.

8. Økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser

EUs forsterkede produktrammeverk er i tråd med norsk politikk for å fremme en sirkulær økonomi, og et felleseuropeisk regelverk som er støttet opp om fra norsk side, jf. Nasjonal strategi for ein grønn, sirkulær økonomi fra 2021 og Stortingsmeldingen Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi (Meld. St. 45 (2016–2017)). EU-kommisjonens forslag til henholdsvis batteriforordning, emballasjeforordning og økodesignforordning har vært på nasjonal høring, og disse regelverkene er også i all hovedsak ønsket velkommen av norsk næringsliv, selv om det på enkelte områder har kommet innspill med forslag til endringer.

Vi har i dag ikke tilstrekkelige lovhjemler for å gjennomføre EUs forsterkede produktrammeverk i norsk rett. Det er nødvendig med ny lovgivning for å kunne sikre overholdelse av våre EØS-rettslige forpliktelser, samt sikre samme høye klima- og miljøstandarder og like konkurransebetingelser for næringslivet i Norge som i resten av Europa.

Lovforslaget gjør det mulig å gjennomføre de nye og reviderte rettsaktene i det forsterkede produktrammeverket fullt ut i norsk rett (se punkt 2.6 om avgrensninger). Rettsaktene innebærer krav som produkter må oppfylle for å kunne være på det indre markedet, er forankret i EU-traktatens (TFEU) artikkel 114 om det indre marked og erstatter eller reviderer regelverk som i dag er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. Rettsaktene er i kjernen av EØS-avtalens virkeområde og vil i all hovedsak være EØS-relevante. Dersom det ikke innføres ny lovgivning som gir det nødvendige hjemmelsgrunnlaget for å kunne gjennomføre de nye typene krav i norsk rett, vil det innebære brudd med norske EØS-rettslige forpliktelser overfor EU. Det er påregnelig at negative konsekvensene av et brudd med disse forpliktelsene på disse områdene vil være svært negative og av et betydelig omfang for Norge som EØS-land og for norsk næringsliv.

Lovforslaget er i all hovedsak en *fullmaktslov* som vil gjennomføre den overordnede, rammepregede økodesignforordningen i loven. Ellers inneholder det forskriftshjemler for å kunne gjennomføre det forsterkede produktrammeverket i norske forskrifter, inkludert verdikjederegulering på fem av de prioriterte produktområdene (se punkt 2.6 om avgrensninger).

Økodesignforordningen foreslås gjennomført i lovforslaget ved henvisning (inkorporasjon). Det er en overordnet rammeforordning, som gir EU-kommisjonen myndighet til å vedta en rekke detaljerte, produktspesifikke utfyllende rettsakter med de nye typene av bærekraftskrav som beskrevet i punkt 3.

Forslaget til økodesignforordning innebærer en plikt for store økonomiske aktører om å tilgjengeliggjøre informasjon om årlig antall kasserte *usolgte forbrukerprodukter*, grunnen til kassering og den videre håndteringen av produktene. Denne informasjonsplikten ventes ikke

å medføre noen nevneverdige økonomiske konsekvenser for de som omfattes. Den kan imidlertid medføre at de aktørene som omfattes av plikten vil ønske å kassere færre usolgte forbrukervarer, noe som vil ha en positiv miljøeffekt. EU-kommisjonen har foreslått at plikten ikke skal gjelde for små og mellomstore bedrifter.

EU-kommisjonen hadde videre foreslått en hjemmel til å i delegerte rettsakter senere kunne forby destruksjon av usolgte forbrukerprodukter på visse vilkår. Også her har EU-kommisjonen foreslått unntak for små- og mellomstore bedrifter. Nylig har imidlertid Rådet og EU-parlamentet slått fast at de ønsker et forbud mot enkelte forbrukerprodukter direkte i forordningen. Fra Rådets side gjelder dette tekstiler og klær. Miljøkomiteen i EU-parlamentet ønsker også at dette skal gjelde direkte for elektronikk. Dette forslaget er ikke vedtatt og skal nå forhandles i EU. Det er dermed ikke klart hva det vil innebære og hvilke eventuelle konsekvenser det vil kunne få for norske aktører. De ulike forslagene gjelder imidlertid ikke mindre selskaper (mikroselskaper), og det er ulike forslag for hvorvidt og eventuelt hvor raskt disse reglene skal gjelde for små og mellomstore bedrifter. Forslagene blir en del av forhandlingene i EU utover høsten, se punkt 3.8.

Utover dette innebærer lovforslaget i seg selv ingen nye plikter eller rettigheter for næringsliv eller privatpersoner, og har ingen *økonomiske konsekvenser* isolert sett. Gjennomføring av det forsterkede produktrammeverket i forskrifter ventes imidlertid å få økonomiske virkninger, inkludert fordeler som grønne arbeidsplasser og økt konkurransekraft. Gjennom produktrammeverket åpnes det for at det kan innføres bærekraftskrav for nesten alle typer produkter som skal omsettes på det indre markedet, og dette kan medføre en rekke nye plikter for næringsdrivende som kan få store kostnadsmessige konsekvenser og nye administrative byrder, men også innebære forenklinger når det gjelder digitalisering og økt harmonisering av rammebetingelser. Felles regelverk vil gjøre det enklere for næringsdrivende som operer på det indre markedet å dokumentere bærekraftsegenskaper og konkurrerer på like vilkår som ellers i EU/EØS, som er sentralt for norsk næringsliv. Konsekvensene av de enkelte rettsaktene utredes på vanlig måte i tråd med utredningsinstruksens krav til utredning og høring mv., som gjøres mens nye og endrede regelverk er under utvikling i EU og ved gjennomføring i norsk rett.

Det foreslås en forskriftshjemmel til å gjennomføre endringer i forordningen som vedtas av EU-kommisjonen, samt for å gjennomføre utfyllende økodesignrettsakter eller andre EØS-rettslige forpliktelser som følger av forordningen i forskrift. Denne løsningen vil være effektiv og ressursbesparende for forvaltningen, og legge til rette for korrekt, effektiv og rettidig gjennomføring av nye rettsakter. Dette gjelder rettsakter eller endringsrettsakter som normalt gjennomføres på forskriftsnivå i norsk rett.

At gjeldende nasjonale økodesignregelverk foreslås flyttet fra produktkontrolloven til dette lovforslaget medfører ingen konsekvenser. Forslaget til ny økodesignforordning vil erstatte det eksisterende økodesigndirektivet. Ved gjennomføringen av forordningen i norsk rett må også økodesignforskriften endres. De någjeldende produktspesifikke økodesignrettsaktene for energirelaterte produkter vil fortsette å gjelde, jf. forslaget til økodesignforordning artikkel 70 og dette lovforslaget § 18, og dette lovforslaget har ingen konsekvenser i så måte.

De øvrige nye eller reviderte rettsaktene innenfor de prioriterte verdikjedene som batteriforordningen, forslaget til emballasjeforordning mv., forberedes gjennomført i norsk rett på forskriftsnivå i medhold av blant annet dette lovforslaget § 4, i tråd med regulatorisk praksis på avfalls- forurensings- og kjemikalieområdet. Norsk næringsliv har i flere sammenhenger understreket behovet for rask og effektiv gjennomføring av det forsterkede

produktrammeverket i Norge. En overordnet rammelov med tematisk avgrensede fullmakter, vil gjøre det mulig å sikre korrekt, rettidig og effektiv gjennomføring av EØS-regelverket i Norge.

Lovforslaget vil ikke isolert sett innebære noen nevneverdige *virksomheter for klima og miljø*. Dette gjelder også for EU-kommisjonens forslag til økodesignforordningen *isolert sett*, siden det er såpass overordnet og de konkrete pliktene kommer i utfyllende rettsakter.⁴¹ Men lovforslaget gjør det mulig å kunne gjennomføre det forsterkede produktrammeverket i Norge, og muliggjør dermed at Norge kan vedta krav som vil føre til høye klima- og miljøstandarder for produkters miljømessige bærekraft på samme vis som i andre EU/EØS-land. Dette muliggjør betydelige positive klima- og miljøgevinster. Mer enn 90 prosent av tapt biomangfold og press på vannsystemer samt halvparten av globale klimagassutslipp er knyttet til utvinning og prosessering av naturressurser. EU-kommisjonen anslår at produktdesign kan avgjøre opp til 80 prosent av klima- og miljøpåvirkningen av et produkt gjennom hele produktets livssyklus. Nye og ambisiøse økodesignkrav kan bidra til vesentlig redusert klima- og miljøfotavtrykk for produkter gjennom hele livsløpet – i produksjonsfasen, bruksfasen og avfallsfasen. Dette vil gjelde om produktene produseres i Norge, EU eller verden for øvrig, og miljøgevinstene vil oppstå i ulike deler av produktenes kretsløp.

Dersom det nye produktrammeverket ikke gjennomføres i Norge, risikerer Norge – i tillegg til å bryte med EØS-rettslige forpliktelser – å opprettholde et nasjonalt marked for produkter med lavere klima- og miljøstandard og som er mindre tilpasset en sirkulær økonomi enn Europa for øvrig. Miljømessige virkninger av de enkelte rettsaktene utredes i forbindelse med den enkelte rettsakt på vanlig måte.

Hovedansvaret for det nye foreslåtte økodesignregelverket er lagt til KLD, gitt det nye og bredere virkeområdet. Energimyndighetene, som har hatt hovedansvaret for det gjeldende økodesigndirektivet, vil fortsatt ha ansvaret for krav i økodesignregelverket som skal fremme energieffektivitet. Lovforslaget medfører ingen konsekvenser for *ansvarsfordelingen mellom myndigheter*.

Lovforslaget i seg selv medfører isolert sett heller ingen nevneverdige økte eller nye *forvaltningsoppgaver*, men det forsterkede produktrammeverket vil ved gjennomføring i norsk rett på forskriftsnivå ha slike konsekvenser. Forslaget har en betydelig administrativ forenklingseffekt da det muliggjør effektiv og samtidig gjennomføring av nye rettsakter på dette området, noe som er nødvendig av hensyn til Norges EØS-forpliktelser, miljø og næringsliv. De EØS-rettsaktene som planlegges gjennomført på forskriftsnivå, vil imidlertid medføre administrative konsekvenser, herunder vil Miljødirektoratet få nye tilsynsoppgaver på området produktkontroll.

Lovforslaget § 8 innebærer også at det legges en ny oppgave til *domstolene*, som også først vil bli aktuell når det etter hvert vedtas forskrifter i medhold av den foreslåtte loven. Ifølge forslaget skal tilsynsmyndigheten kunne begjære domstolene om å pålegge en leverandør av informasjonssamfunnstjenester, eller en relevant tredjepart, å begrense tilgangen til det nettbaserte grensesnittet. Denne adgangen er snever, og det forventes ikke at den vil bli brukt i noen særlig grad. Domstolene må likevel ta høyde for det kan komme noen helt få,

⁴¹ Dette vil kunne endre seg om det kommer nye plikter direkte i den endelige forordningen slik den blir endelig vedtatt i EU.

enkelte saker i året, noe som vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser for domstolene.

9. Forslag til lov

Lov om bærekraftige produkter og verdikjeder

§ 1. Lovens formål

Formålet med loven er å fremme bærekraftige produkter og verdikjeder for produkter som bidrar til et ressurseffektivt og bærekraftig produksjons- og forbruksmønster for produkter i en sirkulær økonomi.

§ 2. Geografisk virkeområde

Kongen kan i forskrift fastsette at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard og at forskrifter gitt i medhold av loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard. Departementet kan også fastsette særlige regler av hensyn til de stedlige forholdene.

§ 3. Økodesignforordningen

EØS-avtalen vedlegg [XX] (forordning [(EU) xxxx/xxx] om et rammeverk for krav til økodesign for å fremme bærekraftige produkter og om oppheving av direktiv 2009/125/EF (økodesignforordningen)), gjelder som lov med tilpasningene som følger av vedlegg [xx], protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

Kongen kan gi forskrift om endringer av forordningen i samsvar med rettsakter vedtatt av EU-kommisjonen som innlemmes i EØS-avtalen.

Kongen kan gi forskrift for å gjennomføre rettsakter som er vedtatt i medhold av økodesignforordningen og direktiv 2009/125/EF og innlemmes i EØS-avtalen, og andre EØS-rettslige forpliktelser som følger av forordningen, herunder om

- a. bærekraftskrav knyttet til produkters design, sammensetning, innhold og egenskaper, slik som innhold av kjemiske stoffer som gir grunn til bekymring, innhold av materialgjenvunnet råvare, energibruk og energieffektivitet, klima- og miljøfotavtrykk, holdbarhet, ombrukbarhet, reparerbarhet eller materialgjenvinnbarhet jf. økodesignforordningen artikkel [5],
- b. ytelses- og funksjonskrav, jf. økodesignforordningen artikkel [6],
- c. informasjonskrav, merkekrav, digitalisering og produktpass, jf. økodesignforordningen artikkel [7-15],
- d. destruksjon av usolgte varer, jf. økodesignforordningen artikkel [20],
- e. grønne offentlige anskaffelser jf. økodesignforordningen artikkel [58].

§ 4 Bærekraftige produkter og verdikjeder

Kongen kan gi forskrift for å gjennomføre EØS-rettslige forpliktelser om krav til bærekraft i hele verdikjeden for batterier og kjøretøy, emballasje, plast, elektriske og elektroniske produkter, og tekstiler, herunder om

- a. plikter og ansvar for bærekraft i verdikjeden hos respektive markedsaktører,
- b. aktsomhetskrav og aktsomhetserklæringer om bærekraft, inkludert sosial bærekraft, knyttet til produktets verdikjede,
- c. bærekrafts krav til produktets egenskaper, herunder krav til design og utforming av produkter, slik som holdbarhet og kvalitet, innhold av kjemiske stoffer som gir grunn til bekymring, innhold av materialgjenvunnet råvare, klima- og miljøfotavtrykk, energieffektivitet, reparerbarhet, fradelbarhet, ombrukbarhet, gjenvinnbarhet, o.l.
- d. ytelses- og funksjonskrav for produkter
- e. dokumentasjon av bærekraftsegenskaper ved produkter,
- f. former for tilgjengeliggjøring, inkludert digitalt, av informasjon til markedet og brukere om bærekraftsaspekter, jf. bokstav a og e,
- g. restriksjoner på og forbud mot innførsel, utførsel, omsetning og bruk av produkter,
- h. forbruksreduksjon og tiltak for å fremme bærekraftige forbruksmønstre,
- i. utvidet produsentansvar, inkludert register over produsenter,
- j. forebygging av at avfall oppstår og håndtering av avfall, bindende mål for gjenvinning av avfall, herunder mål for forberedelse til ombruk og materialgjenvinning og avfallsplaner,
- k. grønne offentlige anskaffelser,
- l. rapporterings- og kontrollprosedyrer.

§ 5. Tilsynsmyndighet

Kongen fastsetter hvem som er tilsynsmyndighet etter denne loven.

Tilsynsmyndigheten skal ha fri adgang til bygning, transportmiddel, lager, innretning eller område hvor produkt som er regulert i eller i medhold av denne loven befinner seg, eller som benyttes til næringsvirksomheten. Tilsyn kan også gjennomføres digitalt.

Tilsynsmyndigheten kan kreve å få lagt fram og få granske dokumenter og annet materiale som kan ha betydning for dens gjøremål etter loven.

Tilsynsmyndigheten kan foreta nødvendig undersøkelser, prøvetaking og kontroll med produkter eller utstyr mv. som er regulert i eller i medhold av denne loven. Tilsynsmyndigheten kan anskaffe produkt under skjult identitet for å avdekke brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

Med mindre tungtveiende hensyn tilsier noe annet, skal tilsynsmyndigheten utarbeide en skriftlig rapport om resultatet av kontrollen.

§ 6. Opplysningsplikt

Tilsynsmyndigheten kan pålegge enhver å gi de opplysninger som er nødvendig for gjennomføring av gjøremål etter loven. Offentlige myndigheter plikter å gi opplysninger uten hinder av taushetsplikt. Tilsynsmyndigheten kan bestemme i hvilken form opplysningene skal gis.

Tilsynsmyndigheten kan pålegge den som produserer, innfører eller omsetter produkt å fremlegge representativ prøve av produktet vederlagsfritt, eller sørge for eller bekoste undersøkelser som finnes nødvendig for å vurdere et produkts egenskaper, innhold og virkninger, samt forhold ved produksjon av produktet og leverandørkjeden.

Tilsynsmyndigheten kan fatte vedtak om at kostnadene ved fremleggelse av representativ prøve eller undersøkelser som nevnt i annet ledd skal fordeles på flere produsenter, importører eller omsettere, eller at de helt eller delvis skal dekkes av det offentlige. Kostnadene og refusjon for kostnadene er tvangsgrunnlag for utlegg.

Kongen kan gi forskrift om forhold som nevnt i første ledd til tredje ledd. Kongen kan også gi forskrift om plikt til å oppbevare og ha tilgjengelig opplysninger om forhold som er relevante for gjennomføringen av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, herunder om produkters egenskaper og innhold, samt opplysninger om leverandørkjeden.

§ 7. Nødvendige enkeltvedtak for gjennomføring av loven

Tilsynsmyndigheten kan fatte enkeltvedtak som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelser gitt i eller i medhold av §§ 3, 4, 6, 9, 11 og 12, herunder

- a. forby produksjon, innførsel, omsetning, eksport, bruk eller annen behandling av produkt
- b. pålegge tilbakekall eller tilbaketrekking av produkt
- c. pålegge gjennomføring av tiltak for å bringe et produkt eller et tilfelle i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

Kongen kan gi forskrift om forhold som nevnt i første ledd.

§ 8. Fjerning av nettinnhold mv.

Ved overtredelse av krav fastsatt i eller i medhold av denne loven, kan tilsynsmyndigheten pålegge den som produserer, innfører eller omsetter et produkt å fjerne innhold om aktuelle produkter fra et nettbasert grensesnitt eller å sette inn en tydelig advarsel som sluttbrukeren ser når de får tilgang til et nettbasert grensesnitt. Slikt pålegg kan også rettes mot relevant tredjepart.

Dersom pålegg etter første ledd ikke etterkommes, og det ikke finnes andre effektive midler for å fjerne en alvorlig risiko knyttet til overtredelse av krav fastsatt i eller i medhold av denne loven, kan retten etter begjæring fra tilsynsmyndigheten pålegge en leverandør av informasjonssamfunnstjenester, eller en relevant tredjepart, å begrense tilgangen til det nettbaserte grensesnittet.

§ 9. Midlertidig forbud

Tilsynsmyndigheten kan, når særlige grunner foreligger, midlertidig forby produksjon, innførsel, omsetning, bruk eller annen behandling av produkt inntil tilstrekkelige opplysninger er fremlagt i overensstemmelse med § 6. Det samme gjelder dersom det er skjellig grunn til å trekke de fremlagte opplysninger i tvil.

Når det er påkrevd for å vurdere produktets egenskaper og for å fastsette nærmere bestemmelser i henhold til §§ 3, 4 eller vedtak etter § 7 kan midlertidig forbud som nevnt i første ledd forlenges i inntil 6 måneder regnet fra det tidspunkt det foreligger tilstrekkelige opplysninger. Når særskilte grunner taler for det, kan et slikt forbud forlenges i ytterligere 6 måneder.

Kongen kan gi forskrift om forhold som nevnt i første og andre ledd.

§ 10. Risikoreducerende tiltak

Tilsynsmyndigheten kan fatte vedtak etter denne paragrafen hvis det foreligger en risiko for skade på helse eller miljø og det for øvrig foreligger særlige grunner.

Vedtak kan gå ut på at det gis pålegg til den som produserer, innfører, bearbeider, omsetter, bruker eller på annen måte behandler produkt om å treffe tiltak, alene eller i samarbeid, for å redusere risikoen, herunder å

- a. offentliggjøre advarselsinformasjon e.l. til distributør eller brukere av produktet
- b. tilbakekalle eller tilbaketrekke produktet fra brukere eller distributører
- c. uskadeliggjøre produktet.

Det kan videre fattes vedtak om forbud mot eksport av produkter som utgjør en risiko som nevnt i første ledd.

Tilsynsmyndigheten kan selv iverksette tiltak etter annet og tredje ledd. Kostnadene ved dette kan kreves refundert av den som har eller kunne ha fått pålegg om slikt tiltak.

§ 11. Meldeplikt

Kongen kan gi forskrift om plikt til å informere tilsynsmyndighetene om forhold som er relevante for gjennomføringen av denne loven, slik som kunnskap om at et produkt ikke oppfyller krav gitt i medhold av loven.

Vedtak etter første ledd skal i alminnelighet gjelde spesifikke produkter eller produktgrupper.

§ 12. Internkontroll

Kongen kan gi forskrift om internkontroll og internkontrollsystemer for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av denne loven overholdes.

§ 13. Gebyr

Kongen kan gi forskrift om gebyrer for behandling av søknader om tillatelser o.l. etter bestemmelser i eller i medhold av denne loven, og for kontrolltiltak som gjennomføres for å sikre at loven eller vedtak i medhold av loven blir fulgt. Gebyrene settes slik at de samlet

ikke overstiger tilsynsmyndighetenes kostnader med saksbehandlingen eller kontrollordningen.

Gebyret er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 14. Tvangsmulkt

For å sikre at bestemmelsene i denne loven eller vedtak i medhold av loven blir gjennomført, kan tilsynsmyndigheten fatte vedtak om tvangsmulkt til staten.

Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som tilsynsmyndigheten har fastsatt. Tvangsmulkt kan også fastsettes på forhånd og løper da fra eventuell overtredelse tar til.

Tvangsmulkt ilegges den ansvarlige for overtredelsen. Er overtredelsen skjedd på vegne av et foretak, skal tvangsmulkten vanligvis pålegges foretaket som sådan.

§ 15. Overtredelsesgebyr

Kongen kan gi forskrift om illeggelse og utmåling av overtredelsesgebyr til den som overtrer

- a. økodesignforordningen artikkel [x-x], jf. § 3,
- b. bestemmelser i forskrift gitt med hjemmel i §§ 3, 4, 6, 9, 11 og 12,
- c. plikter som følger av enkeltvedtak gitt med hjemmel i §§ 6 til 10,
- d. plikter som følger av enkeltvedtak gitt med hjemmel i forskrift i medhold av §§ 3, 4, 6, 9, 11 og 12.

Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser.

Foretak kan ilegges overtredelsesgebyr dersom overtredelsen ble begått av noen som handlet på vegne av foretaket. Det gjelder selv om ingen enkeltperson kan ilegges overtredelsesgebyr for overtredelsen.

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes 2 år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen avbrytes ved at det gis forhåndsvarsel eller fattes vedtak om overtredelsesgebyr.

§ 16. Straff

I forskrift etter §§ 3 og 4, 6, 9, 11 og 12 kan det bestemmes at forsettlig eller uaktsom overtredelse av forskriften straffes med bøter.

§ 17. Endringer i annen lov

Lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) endres slik:

§ 1 første ledd bokstav c oppheves.

§ 3 sjette ledd oppheves.

§ 4a oppheves.

§ 18. Overgangsbestemmelser

Forskrifter fastsatt med hjemmel i lovbestemmelser som oppheves etter § 17 skal gjelde inntil de blir endret eller opphevet i medhold av denne loven.

§ 19. Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.