



STORTINGET

Innst. 198 L

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra næringskomiteen

Prop. 37 L (2018–2019)

Innstilling fra næringskomiteen om Endringer i EØS-vareloven (behandling av klager på avgjørelser om akkreditering)

Til Stortinget

Sammendrag

Proposisjonens hovedinnhold og bakgrunn for lovforslaget

I proposisjonen foreslår departementet endringer i lov 12. april 2013 nr. 13 om det frie varebytte i EØS (EØS-vareloven).

Endringsforslaget i § 3 annet ledd annet punktum medfører at klageorganet ikke har vedtakskompetanse, men gir sin anbefaling til Norsk akkreditering, som avgjør om klagen skal tas til følge. Det gjøres med dette unntak fra forvaltningsloven § 34 og klageorganets kompetanse. Etter forvaltningsloven § 34 skal klageorganet foreta en fullstendig ny prøving av enkeltvedtaket. Forslaget til § 3 annet ledd annet punktum innebærer at enkeltvedtak om akkreditering ikke fullt ut kan prøves i klageomgangen, men at klageorganet gir en rådgivende uttalelse, og at endelig vedtak i klagesaken treffes av Norsk akkreditering.

Den foreslåtte endringen i § 3 tredje ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrifter med utfyllende bestemmelser om klageordningen. Endringen medfører en utvidelse av departementets forskriftshjemmel.

Hensikten med endringsforslagene er å sørge for at Norsk akkrediterings klageordning tilfredsstillende de krav som følger av den internasjonale standarden for akkreditering.

Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 765/2008 (heretter forordningen) om fastsettelse av krav til akkreditering og markedstilsyn for markedsføring av varer inneholder bestemmelser om organisering og utføring av akkreditering. Forordningen er gjennomført i Norge i EØS-vareloven. Det følger av forordningens artikkel 4 nr. 1 at hver EØS-stat skal utpeke ett nasjonalt akkrediteringsorgan. Norsk akkreditering er nasjonalt akkrediteringsorgan i Norge. Norsk akkreditering er et forvaltningsorgan under Nærings- og fiskeridepartementet.

Akkreditering er en formell anerkjennelse av at en virksomhets kvalitetssystemer og kompetanse er i samsvar med nasjonale og/eller internasjonale krav. Akkrediterte virksomheter kan teste og godkjenne at produkter og tjenester følger gjeldene regelverk. Akkreditering er en internasjonal ordning og benyttes som et verktøy for å fremme handel med varer og tjenester over landegrensene. For norske bedrifter betyr akkreditering enklere tilgang til eksportmarkedene gjennom at produktkrav kan oppfylles i Norge og være gyldige i store deler av verden.

Norsk akkreditering har signert multilaterale avtaler om gjensidig godkjenning av akkrediteringer med European co-operation for Accreditation (EA), International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC) og International Accreditation Forum (IAF). Slik gjensidig godkjenning er basert på at akkrediteringsorganer følger kravene i standarden NS-EN ISO/IEC 17011, og innebærer at akkreditering utført av Norsk akkreditering anerkjennes i utlandet. For å være part i avtalene er Norsk akkreditering forpliktet til å gjennomgå fagfelle-vurdering. I praksis er det EA som gjennomfører evalueringen av Norsk akkreditering på vegne av alle de tre organisasjonene (EA, ILAC og IAF).

Forordningen stiller spesifikke krav til organisering og utføring av akkreditering som Norsk akkreditering må forholde seg til. I forordningens artikkel 10 henvises det til det ovenfor nevnte internasjonale systemet som blant annet forutsetter at akkrediteringsorganet gjennomgår en fagfellevurdering jevnlig.

Det følger av artikkel 5 nr. 5 i forordningen at det skal fastsettes fremgangsmåter for behandling av klager på avgjørelser om akkreditering, men det står ikke nærmere beskrevet hvordan fremgangsmåten for behandling av klager skal utformes. Gjennom artikkel 11 nr. 1 henvises det til standarden NS-EN ISO/IEC 17011. Denne standarden inneholder nærmere retningslinjer for behandling av klager. Ved denne henvisningen er det opprettet en forbindelse til standarden, og det sies uttrykkelig at en akkrediteringsmyndighet som viser at den overholder standarden, også anses å overholde forordningen.

Det fremgår av standarden NS-EN ISO/IEC 17011 artikkel 7.13.3 at akkrediteringsorganet skal være ansvarlig for alle avgjørelser på ethvert nivå av behandlingen av klager fra akkrediterte virksomheter («The accreditation body shall be responsible for all decision at all levels of the handling process for appeals.»).

Det følger av det ovenstående at standarden, som det er referert til i forordningen, og som forutsettes oppfylt for at Norsk akkreditering skal være del av det internasjonale systemet, krever at akkrediteringsorganet skal være ansvarlig for alle avgjørelser på ethvert nivå av behandlingen av klager. Dette står i kontrast til hovedregelen i norsk forvaltningsrett, som innebærer full prøving av overordnet organ.

Det er klarlagt at et vedtak fra Norsk akkreditering om akkreditering (innvilge, opprettholde, utvide, innskrenke, suspendere, trekke tilbake mv.) er et enkeltvedtak som faller inn under forvaltningslovens bestemmelser.

Tilfredsstillende klagebehandling er en viktig forutsetning i vårt forvaltningssystem. I Norge har den klare hovedregelen vært at et vedtak fattet i forvaltningen kan klages inn for det nærmest overordnede organ til det som har fattet vedtaket, og at det skal kunne foretas en ny prøving av saken. Hovedregelen om adgangen til å påklage enkeltvedtak i forvaltningen er lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 28 (1): «Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket.» Etter denne bestemmelsen er klageinstansen altså det organet som er «nærmest overordnet» underinstansen. Videre fremgår det av forvaltningsloven § 34 at når overordnet organ mottar en klage, kan det foreta en fullstendig ny prøving av saken.

Det fremgår av EØS-vareloven § 3 annet ledd at Norsk akkreditering i dag har et unntak fra hovedregelen i forvaltningslovens klagesystem idet det fremgår: «Enkeltvedtak om akkreditering kan påklages til Norsk akkrediterings klageutvalg». Bestemmelsen hjemler med dette unntak fra forvaltningsloven § 28, som stiller krav om klageadgang til nærmeste overordnede forvaltningsorgan, som i dette tilfellet ville ha vært Nærings- og fiskeridepartementet. Det er likevel slik at denne bestemmelsen ikke hjemler unntak fra forvaltningslovens krav til klageorganets kompetanse, det vil si hva som kan prøves, og konsekvenser av prøvingen. Norsk akkreditering er dermed underlagt hovedregelen i forvaltningsloven § 34 annet ledd, der det fremgår at: «Tas klagen under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter», altså full prøving i to instanser.

Norsk akkrediterings klageordning har imidlertid blitt praktisert slik at klageutvalget kun gir en rådgivende uttalelse, og endelig vedtak i klagesaken treffes av førstinstansens leder. Bakgrunnen for denne praktiseringen er det ovenfor nevnte kravet som oppstilles i forordningen, der krav i standarden skal overholdes, noe som innebærer at akkrediteringsorganet skal være ansvarlig for alle avgjørelser på ethvert nivå av behandlingen av klager.

Det følger av det ovenstående at den måten Norsk akkrediterings klageordning utføres på i dag, er i samsvar med forordningen og standarden, men det er behov for å avstemme den med forvaltningsloven § 34.

Forslag i høringsnotatet

I lovforslaget som ble sendt på høring, foreslo Nærings- og fiskeridepartementet en kodifisering av den praksis Norsk akkreditering allerede følger. Dette er omtalt i pkt. 2.2 i proposisjonen.

Høringen

Departementet sendte 27. juni 2017 forslaget til lovendringer på høring til 59 høringsinstanser.

Departementet mottok 21 høringsuttalelser. Uttalelsene fra ulike høringsinstanser fremgår av pkt. 2.4 i proposisjonen.

Departementets vurdering

Lovforslaget er i hovedsak begrunnet i at dagens ordning, der klageorganet ikke har kompetanse til å fatte vedtak, men kun avgir en anbefaling til Norsk akkreditering, ikke er i samsvar med forvaltningslovens hovedregel for klagebehandling. Begrensningen i klageorganets kompetanse er nødvendig for å overholde standarden NS-EN ISO/IEC 17011, som inneholder krav til organisering og utføring av teknisk akkreditering. Videre er det slik at det følger av forordningens henvisning til standarden at en akkrediteringsmyndighet som viser at

den overholder standarden, også anses å overholde forordningen. Det er også et vilkår i flere multilaterale avtaler om gjensidig godkjenning inngått av Norsk akkreditering at kravene i standarden følges. Den internasjonale ordningen nødvendiggjør et unntak fra forvaltningsloven § 28 første ledd om klage til overordnet forvaltningsorgan. Dette er allerede ivaretatt gjennom unntaket i EØS-vareloven § 3 annet ledd.

Departementet slutter seg til Justis- og beredskapsdepartementets vurdering om at et unntak fra forvaltningsloven § 34 vil sikre tilstrekkelig hjemmel for den ønskede klageordningen til Norsk akkreditering. Ordningen innebærer at Norsk akkrediterings klageorgan ikke kan treffe vedtak i saken, men gir en anbefaling til Norsk akkreditering, som avgjør om klagen skal tas til følge. Justis- og beredskapsdepartementet har ikke innvendinger til at det gjøres et slikt unntak fra forvaltningsloven § 34.

Departementet har vurdert merknadene fra Nemo og DNV GL og anser begge merknadene som kritikk av de føringer som følger av det internasjonale systemet, og hvordan dette påvirker Norsk akkrediterings klageordning. Det internasjonale systemet medfører at det forutsettes at akkrediteringsmyndigheten skal ha kontroll på saken også i klagebehandlingen. Departementet vurderer det slik at en begrensning i klageorganets kompetanse er nødvendig for at Norsk akkreditering skal overholde de internasjonale krav som blir stilt. Departementet viser videre til at Justis- og beredskapsdepartementet med dette som bakgrunn ikke har innvendinger til at det gjøres unntak i klageorganets kompetanse.

Departementet støtter fullt ut DNV GLs merknad om at akkrediteringsprosessen må følge en forsvarlig saksbehandling, og understreker at de grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling, partsoffentlighet, habilitet, taushetsplikt med mer vil bli lagt til grunn.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget antas ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser og vil kunne gjennomføres innenfor gjeldende budsjetttrammer.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ruth Grung, Cecilie Myrseth, Nils Kristen Sandtrøen og Terje Aasland, fra Høyre, Margunn Ebbesen, Linda C. Hofstad Helleland, Kårstein Eidem Løvaas og Tom-Christer Nilsen, fra Fremskrittspartiet,

Morten Ørsal Johansen og Bengt Rune Strifeldt, fra Senterpartiet, Geir Adelsten Iversen og lederen Geir Pollestad, fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Kristelig Folkeparti, Steinar Reiten, viser til at denne proposisjonen omhandler endring i lov 12. april 2013 nr. 13 om det frie varebytte i EØS (EØS-vareloven).

Komiteen viser videre til at endringsforslaget i § 3 annet ledd annet punktum medfører at klageorganet ikke har vedtakskompetanse, men gir sin anbefaling til Norsk akkreditering, som avgjør om klagen skal tas til følge.

Komiteen merker seg at hensikten med endringsforslaget er å sørge for at Norsk akkrediterings klageordning tilfredsstillende de krav som følger av den internasjonale standarden for akkreditering.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det ved utforming av forskrift om innholdet i klagebehandlingen må vektlegges å gjøre klageadgangen mest mulig reell.

Komiteen viser for øvrig til proposisjonen og slutter seg til regjeringens forslag.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i EØS-vareloven (behandling av klager på avgjørelser om akkreditering)

I

I lov 12. april 2013 nr. 13 om det frie varebytte i EØS skal § 3 annet og tredje ledd lyde:

Enkeltvedtak om akkreditering kan påklages til Norsk akkrediterings klageutvalg. *Klageutvalget kan ikke treffe vedtak i saken, men gir en anbefaling til Norsk akkreditering, som avgjør om klagen skal tas til følge.*

Departementet kan gi forskrifter om utøvelse av akkrediteringsvirksomhet, om klagebehandlingen og om betaling for tjenester som utføres av Norsk akkreditering.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i næringskomiteen, den 12. mars 2019

Geir Pollestad
leder

Margunn Ebbesen
ordfører

