

Høring - Forslag til Europaparlamentets og Rådets forordning om personlig verneutstyr COM(2014) 186 final

Arbeidstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Petroleurstilsynet sender med dette Europakommisjonens forslag til Europaparlamentets og Rådets forordning om personlig verneutstyr (PVU) på høring.

På bakgrunn av eventuelle innspill i høringen vil det vurderes om det er aktuelt å sende norsk eller EØS/EFTA-posisjon til EU.

Sammendrag av innhold

Europakommisjonen fremmet 27. mars 2014 et forslag til forordning om personlig verneutstyr (PVU-forordningen). PVU-forordningen vil erstatte direktiv 89/686/EØF av 21. desember 1989.

Direktiv 89/686/EØF inneholder produktregler som ved krav til samsvarsvurdering og CE-merking av produktene sikrer fri flyt av personlig verneutstyr samtidig som grunnleggende sikkerhetskrav er med på å sikre et høyt beskyttelsesnivå for brukerne av personlig verneutstyr. Direktiv 89/686/EØF stiller ikke krav til bruken av personlig verneutstyr, men det gjør direktiv 89/656/EØF.

Forslaget til PVU-forordning har som formål å sikre et bedre beskyttelsesnivå for brukere av PVU, sikre markedsdeltakerne (dvs. produsent, representant, importør og distributør) like konkurransevilkår på det indre markedet og tilpasse dagens direktiv til «varepakken» og dens bestemmelser om felles rammer for markedsføring av produkter. Varepakken er gjort til norsk rett ved lov 12. april 2013 nr. 13 om det frie varebytte i EØS (EØS-vareloven).

Forslaget inneholder flere definisjoner og tydeligere forpliktelser for markedsdeltakerne, meldermyndighetene og samsvarsvurderingsorganene (tekniske kontrollorganer) sett i forhold til direktiv 89/686/EØF. Listen (kategoriseringen) av personlig verneutstyr er foreslått endret, og virkeområdet utvides noe ved at noen produkter til privat bruk ikke lenger skal være unntatt.

Nærmere om de foreslåtte endringene:

For å sikre et høyere beskyttelsesnivå for brukere av PVU er det foreslått en mindre utvidelse av virkeområdet til direktiv 89/686/EØF, ved å fjerne unntaket for produkter til privat bruk til beskyttelse mot varme, fuktighet og vann. Begrunnelsen for utvidelsen er at erfaring med gjennomføring og håndheving av PVU-direktivet har vist at disse unntakene ikke lenger er berettiget. Visse bestemmelser er presisert og forenklet bl.a. ved en sammenstilling av risikofaktorer for personlig verneutstyr. Sammenstillingen gir en forenklet og mer oversiktlig måte å klassifisere personlig verneutstyr på, samt etterfølgende kontroll av at det aktuelle verneutstyret er plassert i den korrekte risikokategori sett hen til dets innretning og bruk.

Forslaget inneholder også en mindre skjerpelse av kravene til visse produkter, ved at de endrer risikokategori til kategori III og dermed blir underlagt en grundigere

samsvarsvurderingsprosedyre. Dette gjelder PVU til beskyttelse mot for eksempel drukning og kuttskader fra håndholdt motorsag.

De største endringene følger av tilpasning til den såkalte «varepakken», og dens bestemmelser i beslutning 768/2008/EF om en felles ramme for markedsføring av produkter. Gjennom varepakken skal tillitten til varer som omsettes i det indre marked styrkes. Dette skal skje gjennom bedre og felles regelverk, lik håndheving, klarere prosedyrer og administrativt samarbeid mellom EØS-statene. Beslutningen inneholder en rekke sentrale definisjoner og bestemmelser om generelle forpliktelser for markedsdeltakerne, krav til produktets sporbarhet, krav til produsentens samsvarserklæring, krav til CE-merking, krav til utpekende myndigheter og beskrivelse av moduler for vurdering av samsvar mellom produkter og forordningens vesentlige helse- og sikkerhetskrav.

Forslaget innebærer tydeligere/mer omfattende forpliktelser for markedsdeltakerne. Formålet er å fremme et effektivt system for identifisering av markedsdeltakerne.

Produsentene vil, som etter gjeldende regelverk, få den samtlende forpliktelsen for at produkter som gjøres tilgjengelig på markedet oppfyller sikkerhetskravene. Produsentene må sørge for å utarbeide teknisk dokumentasjon og gjennomføre eller få gjennomført de gjeldende fremgangsmåter for samsvarsvurdering. Produsenten skal utarbeide en EF-samsvarserklæring som angir at gjeldende helse- og sikkerhetskrav er oppfylt og påføre CE-merking. Den tekniske dokumentasjonen og EF-samsvarserklæring skal oppbevares i minst 10 år etter at det aktuelle PVU er brakt i omsetning. Produktene må videre identifiseres og merkes med produsentens kontaktinformasjon. Produsenten skal sørge for at det med det aktuelle PVU følger en bruksanvisning, på et enkelt forståelig språk.

Importøren kan bare bringe i omsetning produkter som er i samsvar med regelverket. Han skal forsikre seg om at produsenten har gjort en vurdering av at kravene er oppfylt, har utarbeidet teknisk dokumentasjon, har CE-merket produktet og har vedlagt en EF-samsvarserklæring. Importøren skal også merke produktet med kontaktinformasjon og sørge for at det medfølger en bruksanvisning.

Distributørene er ikke direkte ansvarlig for produktets samsvar med regelverket, men skal vise tilstrekkelig aktsomhet når de gjør et PVU tilgjengelig på markedet. Det innebærer at de skal kontrollere at produktet er CE-merket og at det følges av en EF-samsvarserklæring.

For CE-merking viser forslaget til bestemmelsene i forordning (EF) nr. 765/2008 om fastsettelse av krav til akkreditering og markedstilsyn for markedsføring av produkter.

Forslaget til PVU-forordning inneholder også bestemmelser om utpeking av meldermyndighet som skal ha ansvaret for å opprette og utføre nødvendige fremgangsmåter for vurdering og melding (notifikasjon) av samsvarsvurderingsorganer, og for tilsyn med slike organer. Det kan bestemmes at vurdering og tilsyn (men ikke notifikasjon) skal utføres av et nasjonalt akkrediteringsorgan. Norsk Akkreditering er nasjonalt akkrediteringsorgan i Norge.

Forslaget stiller videre krav til meldte organer (tekniske kontrollorganer), jf. tilsvarende bestemmelser i beslutning 768/2008/EF.

Merknader

Forslaget til PVU-forordning er fremsatt med hjemmel i EU-traktaten artikkel 114. Artikkel 114 gir hjemmel for å vedta rettsakter om det indre markedes opprettelse og funksjon og skal behandles etter den alminnelige lovgivningsprosedyren i EU-traktaten artikkel 294. Rådet treffer avgjørelsen med kvalifisert flertall.

Gjeldende norsk lovgivning og rettslige konsekvenser for Norge: Dagens produktregler om personlig verneutstyr er nedfelt i forskrift 19. august 1994 nr. 819 om konstruksjon, utforming og produksjon av personlig verneutstyr (PVU). Forskriften gjennomfører direktiv 89/686/EØF i norsk rett. Forskriften er fastsatt med hjemmel i både arbeidsmiljøloven og lov om produktkontroll og stiller krav til personlig verneutstyr som brukes både privat og i yrkesmessig sammenheng.

Forskriften håndheves av Arbeidstilsynet når det gjelder arbeid i virksomheter som omfattes av arbeidsmiljøloven og av DSB, innenfor produktkontrollens virkeområde, i den utstrekning forholdet ikke dekkes av arbeidsmiljøloven. Denne forskriften er også gjort gjeldende i petroleumsvirksomheten til havs gjennom en henvisning i forskrift 29. april 2010 nr. 634 om utforming og utrustning av innretninger med mer i petroleumsvirksomheten (innretningsforskriften)¹ § 75 med unntak av § 49 nr. 2.² Innretningsforskriften er hjemlet i arbeidsmiljøloven og petroleumsløven. Dette er en videreføring av tidligere rett, og er etablert praksis i petroleumsvirksomheten til havs. Forskrift av 19. august 1994 nr. 819 om konstruksjon, utforming og produksjon av personlig verneutstyr (PVU) ble gjort gjeldende i petroleumsvirksomheten til havs med virkning fra 1. august 1995 med samme unntak som i gjeldende innretningsforskrift.

Det følger av EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a at en forordning som er EØS-relevant skal gjøres til en del av den interne rettsorden «som sådan». En slik gjennomføring bør som hovedregel skje ved inkorporasjon. Inkorporasjon innebærer at det vedtas en lov eller forskriftsbestemmelse som fastsetter at forordningen i EØS-tilpasset form skal gjelde direkte i norsk rett. En slik fremgangsmåte vil sikre rettsenhet.

Vedtaket av forslaget vil innebære at direktiv 89/686/EØF oppheves. Ved inkorporasjon av den nye forordningen, vil det derfor være naturlig at gjeldende forskrift om konstruksjon, utforming og produksjon av personlig verneutstyr også oppheves.

¹ http://www.ptil.no/innretningsforskriften/category380.html#_Toc375309010

² Forskriften § 49 nr. 2 innarbeider direktiv 89/686/EØF 3.1.1. punkt 2 som lyder:
«Pustestytret skal gjøre det mulig å forsyne brukeren med en gassblanding som kan pustes inn, under forventede bruksforhold og idet det særlig tas hensyn til den maksimale dykkedybden.

2. Når de forventede bruksforhold krever det, skal utstyret bestå av:

a) en drakt som beskytter brukeren mot det trykket som dykkedybden medfører (jfr. 3.2) og/eller mot kulde (jfr. 3.7);

b) en alarm som umiddelbart varsler brukeren om at det er i ferd med å oppstå en svikt i tilførselen av gassblandingen som kan pustes inn (jfr. 2.8);

c) en livredningsdrakt som gjør brukeren i stand til å komme opp til overflaten (jfr. 3.4.1).» Denne bestemmelsen er videreført i utkastet til forordning om personlig verneutstyr, datert 27. mars 2014

PVU-forordningen må deretter gjøres til norsk rett ved lov eller forskrift. En forskrift vil være mest hensiktsmessig for å kunne holde lovverket oppdatert i forhold til nye vedtakelser i EU. PVU-forordningen legger plikter på ulike subjekter, som produsenter, importører, statlige tilsynsorganer og myndigheter. Det må derfor vurderes om det er tilstrekkelig hjemmel i produktkontrollloven og arbeidsmiljøloven for å gjennomføre forordningen som forskrift, for ikke å komme i strid med legalitetsprinsippet. Dette gjelder også for forslagetets bestemmelser om sanksjoner. Forholdet til EØS-vareloven må vurderes.

Administrative og økonomiske konsekvenser: Forslaget antas ikke å føre til administrative konsekvenser for staten ut over ordinært regelverksarbeid, utarbeidelse av informasjonsmateriell og opplæring av aktuelle medarbeidere.

Forslaget antas å medføre enkelte administrative og økonomiske konsekvenser for markedsdeltakerne på grunn av nye forpliktelser. Dette må utredes nærmere i forhold til dagens krav i det norske regelverket. Vi ber særlig om innspill knyttet til dette i høringsrunden. Siden formålet med beslutning 768/2008/EF er å sikre like definisjoner og like forpliktelser for markedsaktørene, antas forslaget på lengre sikt å føre til forenklinger, dette gjelder særlig produsenter og importører som må forholde seg til flere regelverk for samme produkt eller som har flere produkter i sin portefølje.

Status

Norge deltar i Europakommisjonens ekspertgruppe for PVU. Etter at Europakommisjonens forslag til PVU-forordning ble fremmet 27. mars 2014, har Norge primært fulgt arbeidet i EU gjennom de nordiske EU-landene. Det har vært et nordisk møte om PVU etter at forslaget ble lagt frem.

Det har vært fire eller fem møter i rådsarbeidsgruppen (technical harmonisation group), og diskusjonene til nå har dreid seg om diskusjoner knyttet til definisjoner som risikovurderinger og samsvarsmoduler. Forholdet til beslutning 768/2008/EF og det generelle produktsikkerhetsdirektivet har også blitt viet en del oppmerksomhet. Forslaget anses ikke som kontroversielt, men det er mange tekniske og definisjonsmessige drøftelser. Vi har ingen informasjon om når forslaget antas vedtatt.

Forslaget hører under spesialutvalget for handelsforenkling.

På bakgrunn av innspill i nasjonal høring, vil det vurderes om det er aktuelt å sende norsk eller EØS/EFTA-posisjon til EU.