

Indejer 17/12-12
Bodil Rønning Dreyer



Statens vegvesen

Notat

Til: Bodil Rønning Dreyer
Fra: Kristin Wold
Kopi:

Saksbehandler/innvalgsnr:
Kristin Wold - 22073741
Vår dato: 23.11.2012
Vår referanse: 2010/144054-032

Oppsummering av høring - Forskrift om merking av dekk vedrørende drivstoffeffektivitet mm. (dekkmerkeforskriften)

1. Innledning

Vegdirektoratet sendte 12. september 2012 forslag til forskrift om merking av dekk vedrørende drivstoffeffektivitet mm. (heretter omtalt dekkmerkeforskriften) på høring. Høringsfristen var satt til 26. oktober 2012.

Dekkmerkeforskriften introduser en merkeordning for bildekk med henblikk på rullemotstand, våtgrep og støy. Forskriften inneholder bestemmelser om denne dekkmerkingen og oppfølgingen av denne, herunder nærmere bestemmelser om tilsyn og sanksjoner ved brudd på bestemmelsene.

Hensikten med merkeordningen er å gjøre veitransporten sikrere og øke dens økonomiske og miljømessige effektivitet ved å fremme energieffektive og sikre bildekk med lavere støynivå. Samtidig er målet at sluttbrukeren, basert på et informert valg, skal kjøpe de sikreste og mest miljøvennlige dekkene. Trolig vil også dekkprodusentene oppfordres til å utnytte dekkparametrene best mulig.

Dekkmerkeforskriften gjennomfører forordning (EF) nr. 1222/2009 av 25. november 2009 om merking av dekk med hensyn til drivstoffeffektivitet og andre grunnleggende parametere (heretter omtalt som forordningen). I høringen ble det foreslått å innta to endringsforordninger til 1222/2009 i forskriften, henholdsvis forordning (EF) nr. 228/2011 og forordning (EF) nr. 1235/2011. Da endringsforordningene ennå ikke er inntatt i EØS-avtalen vil disse måtte inntas i dekkmerkeforskriften på et senere tidspunkt. § 1 i dekkmerkeforskriften vil som følge av dette måtte endres på et senere tidspunkt.

Vegdirektoratet sendte brev til 57 høringsinstanser og mottok hørings svar fra 20 av disse. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, Statens vegvesen Region øst, Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet hadde ingen kommentarer eller merknader til høringen.

Postadresse
Statens vegvesen
Vegdirektoratet
Postboks 8142 Dep
0033 Oslo

Telefon: 02030
Telefaks: 22 07 37 68
firmapost@vegvesen.no
Org.nr: 971032081

Kontoradresse
Brynsengfaret 6A
0667 OSLO

Fakturaadresse
Statens vegvesen
Regnskap
Båtsfjordveien 18
9815 VADSØ
Telefon: 78 94 15 50
Telefaks: 78 95 33 52

Følgende instanser har avgitt uttalelse:

- Domstoladministrasjonen
- Statens vegvesen Region vest
- Statens vegvesen Region nord
- Statens innkrevingsentral
- Statens vegvesen Region midt
- Kongelig Norsk Automobilklub
- Norges Automobil-Forbund (NAF)
- Scandinavian Tire & Rim Organization
- Norsk forening mot støy
- Justis- og beredskapsdepartementet
- Statens vegvesen Region sør
- Norsk Arbeidsmandsforbund
- Dekkimportørenes forening
- Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif)

I det følgende vil Vegdirektoratet kort redegjøre for høringsinnspillene. Deretter vil vi gå nærmere inn på de temaer som har vært berørt av høringsinstansene og som vi mener det er behov for å kommentere nærmere. Under hvert enkelt tema vil vi først gjør rede for høringsinstansenes syn, før vi kommer med vår vurdering og konklusjon i forhold til vedtagelse. De deler av høringen det ikke er kommet innspill til vil ikke bli berørt.

2. Generelle kommentarer

Statens vegvesen Region vest mener at forskriften er relevant, tydelig og bra utformet og har ingen innvendinger mot forslaget i sin helhet. De har imidlertid synspunkter på overtredelsesgebyrets størrelse og mener at det bør åpnes opp for å kunne gjøre unntak/gi dispensasjon fra dekkmerkeforskriftens krav. Vegdirektoratet vil kommentere dette nærmere senere i notatet.

Statens vegvesen Region midt ser positivt på forslaget, som de mener vil gi nyttig informasjon til publikum ved valg av nye dekk.

Kongelig Norsk Automobilklub støtter forslaget. De anser forslaget positivt både ut fra et samfunnsperspektiv og for den enkelte forbruker. Vedrørende overtredelsesgebyr mener de at det ikke er noen rimelig sammenheng mellom gebyrets størrelse og omkostningene med ordningen. Kommentarer til overtredelsesgebyr vil omtales nærmere under punkt 3.

NAF stiller seg positive til tiltak som kan ha positiv innvirkning på miljø, trafikksikkerhet og ikke minst et system som setter forbrukeren i en bedre og opplyst stand ved kjøp av nye dekk. Når det gjelder våtgrepsmerkingen mener NAF at denne kan medføre at forbrukeren forledes til å velge vinterdekk som ikke har gode egenskaper på is og snø. Det presiseres at godt våtgrep ikke er ensbetydende med godt snø- og isgrep.

The Scandinavian Tire & Rim Organization er i utgangspunktet positive til merkingen sett fra et forbrukerperspektiv men mener at våtgrepsmerkingen er direkte misvisende ovenfor forbrukeren. De presiserer at dekk som er laget for å bli brukt i løpet av vinteren er utviklet for å gi best ytelse på is og snø og kommer dårlig ut av våtgrepsmerkingen. Forbrukeren vil,

på bakgrunn av den informasjonen de får om våtgrep, kunne få store problemer med å gjøre et riktig valg av dekk.

Norsk forening mot støy mener at Statens vegvesen skal arbeide for at parameteret vintergrep etter hvert skal inntas i ordningen. De har i tillegg andre kommentarer til nærmere utvalgte bestemmelser i forskriften. Noen av disse vil behandles nedenfor. I forhold til tilsynet bemerker Støyforeningen at Statens vegvesen må sikre at regionvegkontorene får tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å kunne følge opp forskriften. Informasjon til forbruker nevnes også som et punkt.

Norsk Arbeidsmandsforbund mener at merkeordningen må ta hensyn til kjøreforholdene i Norge i vinterhalvåret.

Dekkimportørenes forening har noen kommentarer i forhold til dekkmerkeforskriftens virkeområde og definisjoner/begrepsbruk. De mener i tillegg at dekkmerkeforskriften ikke er dekkende nok for å beskrive hvor godt eller dårlig et dekk er. Det vises spesielt til våtgrep.

Klima- og forurensingsdirektoratet støtter forslaget men har noen anmerkninger i forhold til forskriftens tittel, klistremerkets innhold i forhold til rullestøy og formidling av informasjon om merkingen.

Vegdirektoratets vurdering:

Flere av høringsinstansene har belyst problemer rundt våtgrep vs. vintergrep. Vegdirektoratet er kjent med problemstillingen. I fortalen i forordning (EF) nr. 1222/2009 erkjennes det at opplysningene om veigrep på våt veibane ikke nødvendigvis gjenspeiler hovedegenskapen til dekk som er spesielt konstruert for bruk på is og snø. Siden det ennå ikke finnes harmoniserte prøvingsmetoder for slike dekk åpnes det derfor opp for at klassifiseringen av dekk med hensyn til veigrep tilpasses på et senere tidspunkt. Det kan nevnes i denne forbindelse at det er opprettet en nordisk uavhengig ekspertgruppe blant annet med representanter fra myndighetene - «working group for snow and ice conditions of tyres» - som skal vurdere mulighetene for å introdusere en egen merking for vintergrep gjennom forordning 1222/2009 på lang sikt. Før en slik merking er på plass ønsker Vegdirektoratet å oppfordre bransjen til selv å opplyse forbrukeren om disse forholdene, nettopp for å unngå at forbrukeren tar et feil valg av dekk.

Vedrørende kommentarer til oppfølgingen/tilsynet med merkingen vil Vegdirektoratet bemerke at regionvegkontorene vil få klare instruksjoner for hvordan tilsynet med dekkmerkeforskriftens bestemmelser skal praktiseres i regionene. Vegdirektoratet skal om kort tid utarbeide retningslinjer for tilsynet og det skal også gjennomføres opplæring i regionene slik at tilsynet etter hvert kan starte opp arbeidet. Retningslinjer for tilsynet vil bli ajourført og supplert kort tid etter forskriften er trådt i kraft og vil inngå som en del av Statens vegvesen sitt kvalitetssystem.

Vegdirektoratet vil videre sørge for at informasjon om ny dekkmerkeordning når forbrukerne og bransjeorganisasjonene på en tilstrekkelig måte samt bistå med råd og veiledning ovenfor disse. Vegdirektoratet har som målsetning å invitere til et informasjons- og samarbeidsmøte med dekkbransjen i forbindelse med ikrafttreden av dekkmerkeforskriften på nyåret.

3. Overtredelsesgebyr

3.1. Overtredelsesgebyrets størrelse

Vegdirektoratet foreslo i høringsnotatet at utsalgssted som overtrer art. 5 i forordningen kan ilegges et overtredelsesgebyr, jf. forslag til forskrift § 4. Overtredelsesgebyret ilegges på subjektivt grunnlag dersom det i tilsynet avdekkes overtredelse av kravene og gis pålegg om retting. Dette til forskjell fra tvangsmulkten som ilegges på objektivt grunnlag dersom nærmere angitt frist for pålagt retting ikke etterleves. Overtredelsesgebyret har derfor – til forskjell fra tvangsmulkten – et straffemessig formål. Størrelsen på gebyret ble forslått satt til kr 1500,-, alternativt kr 3000,-.

Størrelsen ble begrunnet i at overtredelsesgebyret ikke er straff i straffelovens forstand og at størrelsen ikke bør overstige høyeste nivå for vegtrafikkgebyret. Det ble imidlertid vist til at overtredelsesgebyr etter merkeloven retter seg mot virksomheter og ikke fysiske personer og at dette i seg selv kan forsvare et høyere gebyr. Vegdirektoratet ba derfor spesielt om høringsinstansenes syn på størrelsen på overtredelsesgebyret. Det vises for øvrig til høringsnotatet der vi gir en nærmere omtale av vilkårene for å kunne ilegge overtredelsesgebyr på subjektivt grunnlag.

Statens vegvesen Region vest mener gebyr på kr 1500,- kan virke noe lavt. Beløpet bør etter deres synspunkt være kr 3000,-. De mener at det kan virke mer preventivt å ha en høyere gebyrsats, noen som kan gjøre det «lettere» for virksomhetene å forsvare tidsbruken med å etterleve forvaltningsvedtaket.

Statens vegvesen Region nord ser heller ingen betenkeligheter med et overtredelsesgebyr på kr 3000; De påpeker at et overtredelsesgebyr bør være av en slik størrelsesorden at det dekker kostnadene med inndrivelse av et slikt gebyr.

Kongelig Norsk Automobilklub mener at et overtredelsesgebyr på kr 1500,- neppe virker preventivt og mener at det ikke er noen rimelig sammenheng mellom gebyrets størrelse og omkostningene med ordningen.

Statens vegvesen Region sør mener også at et gebyr på kr 1500,- er for lavt. Det stilles også spørsmål ved om kr 3000,- er i laveste laget. Da gebyret skal ilegges en virksomhet mener regionvegkontoret at det må fastsettes et høyere beløp enn vegtrafikkgebyret.

Vegdirektoratets vurdering:

Vegdirektoratet foreslo i høringen at overtredelsesgebyret settes til kr. 1500,-. Vi har i vårt forslag tatt utgangspunkt i satsene for gebyr for visse overtredelser av vegtrafikklovgivningen. I høringsnotatet har vi likevel vist til at det foreslåtte gebyret retter seg mot virksomheten som sådan, og at dette kan begrunne en høyere sats. Det samme gjør hensynet til at gebyret skal ha en preventiv virkning.

Det foreslås etter dette at første ledd i § 4 i opprinnelig forslag til dekkmerkeforskrift endres slik at størrelsen på overtredelsesgebyret settes til kr. 3000,-. Selv om overtredelsesgebyret og tvangsmulkten har ulikt formål og ilegges på ulikt grunnlag, er likevel Vegdirektoratet av den oppfatning at de til en viss grad må sees i sammenheng. Et overtredelsesgebyr på kr 3000,- er etter vår oppfatning tilstrekkelig til å markere det klanderverdige i det å overtre kravene til

merking av dekk, samtidig som gebyret, sammen med en skjønnsmessig fastsatt tvangsmulkt som oppfyllellespress, ivaretar hensynet til preventiv virkning på en tilstrekkelig måte.

Til sammenligning kan det vises til forskrift om endring av forskrift 11. juli 2001 nr. 829 om energimerking mv. av nye personbiler § 9 første ledd som vil tre i kraft 1. januar 2013.

3.2. Klageadgangen

Som for vegtrafikkgebyret er det foreslått at overtredelsesgebyret påklages til tingretten. Som alternativ eller supplement til klage til tingretten foreslås det at det kan søkes til regionvegkontoret om frafallelse av ilagt gebyr. Frafallelse vil kunne forekomme dersom ilagt gebyr fremstår som åpenbart urimelig selv om det konstateres overtredelse.

Regionvegkontoret kan også oppheve ilagt gebyr uten at det oversendes tingretten dersom det i forberedelsen av klagesaken fremkommer at gebyret er urettmessig ilagt (f.eks. at man kommer til at skyldvilkåret ikke er oppfylt). En klage vurderes alltid av jurist ved regionvegkontoret før de evt. videresendes til tingretten. Også søknader om frafall av gebyr av rimelighetsgrunner vurderes av jurist.

Domstoladministrasjonen har innsigelse til forslaget om at tingrettene skal være klageinstans for regionvegkontorenes vedtak om å ilegge overtredelsesgebyr. Det vises til hovedregelen i forvaltningslovens § 28 som sier at klageinstansen er det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet forvaltningsorganet som traff vedtaket. Dersom det skal gjøres unntak fra denne regelen mener Domstoladministrasjonen at dette bør ha en særskilt begrunnelse.

Det vises videre til at overtredelsesgebyr som administrativ sanksjon er innført på en rekke områder, uten tingretten som klageinstans. Domstoladministrasjonen vurderer det slik at hovedregelen med behandling av klager i overordnet forvaltningsorgan vil være mindre ressurskrevende for samfunnet, samtidig som det antas at klagen vil avgjøres raskere enn ved klagebehandling i tingretten. Det forhold at mangelfull dekkmerking enkelt kan konstateres både med hensyn til objektiv overtredelse og subjektiv skyld mener Domstoladministrasjonen også taler for at klagebehandling i tingretten verken er nødvendig eller hensiktsmessig.

Avslutningsvis trekker Domstoladministrasjonen frem utredningen NOU 2003:15 Fra bot til bedring hvor Sanksjonsutvalget vurderer hvem som bør være klageinstans ved ileggelse av administrative sanksjoner. Det uttales blant annet at det frarådes særordninger med tingretten som klageinstans (jf. eksempelvis vegtrafikkloven § 31 a) og det vises til belastningen dette vil medføre for domstolene.

Vegdirektoratets vurdering:

Forslaget er som nevnt i høringsnotatet begrunnet med at gebyret - selv om det ikke er straff i straffelovens forstand - har et straffemessig formål. Vegdirektoratet ser Domstoladministrasjonen sine argumenter men er fortsatt av den oppfatning at det er tingretten som er nærmest til å prøve lovligheten av ilagt gebyr. Tingretten er også klageinstans på andre områder innenfor vegtrafikklovgivningen. Det kan i denne forbindelse vises til forskrift 17. desember 1971 nr. 1 om gebyr for overlasting, forskrift 17. september 1993 nr. 855 om gebyr for visse overtredelser av vegtrafikklovgivningen samt forskrift 7. mai 1999 nr. 437 om gebyr for bruk av piggdekk og tilleggsgebyr. Samme klageordning skal også anvendes i forhold til energimerking av nye personbiler.

Regionvegkontoret skal som beskrevet i forslaget i alle tilfeller forberede saken for tingretten. Denne silingen av klager før de når tingretten innebærer i praksis at ytterst få klager vil oversendes tingretten. Søknader om frafall av gebyr av rimelighetsgrunner vil imidlertid kunne være noe flere. Fordi det etter Vegdirektoratets vurdering vil være slik at de klager som eventuelt oversendes vil være såpass spesielle, så er det hensiktsmessig å få en rettslig prøving for domstolene i disse sakene.

Slik situasjonen er per i dag finner Vegdirektoratet det mest naturlig at tingretten er klageinstans for regionvegkontorenes vedtak om å ilegge overtredelsesgebyr.

3.3. Innkreving av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr

Vegdirektoratet har foreslått at regionvegkontorene krever inn tvangsmulkten, men at Statens innkrevingsentral krever inn overtredelsesgebyr.

Statens innkrevingsentral stiller seg positive til å kreve inn krav og opplyser at de kan stå for innkreving av både tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, med tilleggsgebyr. Det foreslås at Statens innkrevingsentral foretar hele innkrevingen, fra fakturering til tvangsinnkreving. Det vises avslutningsvis til omfattende erfaring på området.

Vegdirektoratets vurdering:

Vegdirektoratet foreslår at innkrevingsmåten for overtredelsesgebyr og tvangsmulkt, jf. uttalelsen fra Statens innkrevingsentral, avklares etter at dekkmerkeforskriften er fastsatt. Det skal likevel bemerkes at Statens vegvesen, selv om bl.a. innkreving av overtredelsesgebyr med hjemmel i forskrift om gebyr for visse overtredelser av vegtrafikklovgivningen foretas av Statens innkrevingsentral, også har erfaring med selv å kreve inn gebyrer.

4. Andre kommentarer

4.1. Behov for dispensasjon/unntak fra dekkmerkeforskriften?

Statens vegvesen Region vest mener at det kan være hensiktsmessig å ta med en åpning i dekkmerkeforskriften for at det kan gjøres unntak fra eller gis dispensasjon fra dekkmerkeforskriften.

Vegdirektoratets vurdering:

Vegdirektoratet ser at unntaks- og dispensasjonsbestemmelser kan være et nyttig redskap for å avhjelpe uforutsette hendelser. Forordning 1222/2009 åpner imidlertid ikke opp for en slik adgang. Vegdirektoratet tolker dette som et ønske om at medlemsstatene ikke skal legge til rette for alternative tilnærminger til merkingen enn det som er beskrevet i forordningen. Vegdirektoratet ser seg således bundet av dette.

Det kan for øvrig også vises til forskrift om energimerking mv. av nye personbiler. Det er heller ikke på dette området åpnet opp for unntaks- eller dispensasjonsbestemmelser.

4.2. Støy

STRO mener at forbrukeren kan misforstå merkeetiketten/klistremerket i den forstand at vedkommende tror at lavt støynivå på dekket er det samme som at dekket oppfattes støysvakt inne i bilen.

Vegdirektoratets vurdering:

Nærmere informasjon om merkingen skal gjøres tilgjengelig i alt teknisk reklamemateriale. Som en ekstra sikkerhet stilles det også krav til at distributør sørger for at de som kjøper dekk får opplysninger om samtlige dekkparametre sammen med regningen de mottar. På denne måten skal forbrukeren være trygg på at han tar et informert valg. Til tross for dette vil det kunne være enkelte forbrukere som likevel misforstår dette. Slik Vegdirektoratet ser det vil det kreve uforholdsmessig mye ressurser for myndighetene og sikre dette kravet fullt ut, samtidig må det ses i lys av at blant annet informasjonsplikten mellom selger og kjøper i forbrukerforhold også vil etablere rettigheter og plikter for partene.

Vegdirektoratet er videre av den oppfatning at etikettens utseende klart taler for at støyen gjelder ekstern rullestøy.

Klif viser til at drivstoffeffektiviteten og våtgrepet til dekkene angis med en skala fra A til G på det standardiserte klistremerket. For rullestøy derimot vises det til at det kun er merket med dB-nivå på klistremerket. Klif mener at dette, for de fleste forbrukerne, ikke gir et inntrykk av om støynivået er lavt eller høyt. Derfor mener Klif at også dette bør beskrives på en skala og ikke bare uttrykkes i dB.

Vegdirektoratets vurdering:

Merkeetiketten/klistremerket beskrevet i vedlegg II i forordning 1222/2009 er spesifisert etter EU-standard. Medlemsstatene er således forpliktet til å anvende utseendet på den etiketten som er beskrevet i vedlegg II i forordningen. Den målte verdien for ekstern rullestøy (N) oppgis i dB og beregnes i samsvar med UNECE-forskrift nr. 117 og senere endringer av denne. Siden mange ikke er kjent med desibelverdier, vises støyklassen også. Vegdirektoratet mener at denne måten å merke på i forhold til informasjon om rullestøy er tilstrekkelig.

4.3. Skriftlighet

Klif mener at distributørens informasjon til forbrukeren kun skal skje skriftlig. Det vises i denne forbindelse til forordningens art 5 nr. 2.

Norsk forening mot støy ønsker også at merkeinformasjon om dekk kun er skriftlig

Vegdirektoratets vurdering:

Skriftlig informasjon er ofte den sikreste måten å oppnå at forbrukeren får riktig informasjon om merkingen. Det er videre enklest å følge opp dekkdistributørens ansvar dersom informasjonen skjer skriftlig. Forordningen gir imidlertid ingen signaler på at informasjonen om merkingen i art. 5 punkt 2 kun skal skje skriftlig. Vegdirektoratet mener derfor at vi ikke kan kreve kun skriftlige opplysninger etter art. 5 punkt 2.

4.4. Kjøp av dekk via internett

Norsk forening mot støy viser til et stadig økende salg av bildekk direkte via internett og presiserer at det fremstår noe uklart hvem som skal følge opp dette.

Vegdirektoratets vurdering:

Vegdirektoratet er kjent med at stadig flere kjøper bildekk på nett, via postordre. Forbrukerne skal i disse tilfellene sikres informasjon om dekkmerkeordningen ved at all informasjon om merkingen er tilgjengelig på leverandørens/distributørens nettsider. Da det gjerne er slik at dekkene blir sendt per post, uten av forbrukeren får sett dekkene, vil forbrukeren også ha et selvstendig ansvar for å skaffe seg nødvendig informasjon. Regionvegkontorene skal også i disse tilfellene føre tilsyn, fortrinnsvis med at opplysningene i det tekniske reklamematerialet er i tråd med dekkmerkeforskriftens krav.

5. Ikrafttredelse

Høringsinstansene ble i høringsbrevet 12. september 2012 bedt om innspill til ikrafttredelse av dekkmerkeforskriften. Vegdirektoratet foreslår at dekkmerkeforskriften tidligst trer i kraft fra årsskiftet slik at leverandørene og distributørene har reell mulighet til å innrette seg etter dekkmerkeforskriftens krav.

Vegdirektoratets vurdering:

Vårt inntrykk er at dekkbransjen i stor grad kjenner til forslag til ny dekkmerkeforskrift og dens krav og vi er også kjent med at flere har innrettet seg etter disse. Vegdirektoratet ser det også positivt at flere i dekkbransjen har tatt initiativ til å informere og bistå sine medlemmer slik at de kan oppfylle kravene. Samtidig er det allerede eksempler på manglende forståelse for regelverket og evt. misbruk av merkingen.

Vegdirektoratet foreslår at dekkmerkeforskriften trer i kraft fra årsskiftet.

Tilsynet med dekkmerkingen vil starte opp etter dekkmerkeforskriften er trådt i kraft. Vegdirektoratet vil instruere regionene i dette arbeidet.