

Høringsnotat om håndheving av forbrukerlovgivning

Forslag til gjennomføring av ny forordning nr.
2017/2394 om samarbeid mellom nasjonale
myndigheter med ansvar for håndheving av
forbrukervernlovgivning og om oppheving av
forordning (EF) nr. 2006/2004

(CPC-forordningen)

Innhold

1	Innledning.....	5
1.1	Ny forordning om forbrukervernsamarbeid.....	5
1.2	Innlemmelse av forordningen i EØS-avtalen.....	6
2	Hovedtrekkene i ny forordning.....	7
3	Hovedforskjellene mellom gjeldende og ny forordning.....	8
3.1	Større fokus på overtredelser i den digitale sfæren.....	8
3.2	Flere forbrukervernregler omfattes	8
3.3	Flere overtredelser omfattes.....	9
3.4	Utvidet undersøkelses- og håndhevingsmyndighet.....	9
3.5	Mer forpliktende og tettere samarbeid	9
3.6	Kommisjonen får en sentral rolle.....	9
4	Forordningens virkeområde.....	10
4.1	Forordningens vedlegg: flere rettsakter fører til utvidet virkeområde	10
4.2	Forordningen gjelder ved undersøkelser og håndheving av felleseuropeiske regler som beskytter forbrukernes interesser.....	12
4.3	Forordningen gjelder ved grenseoverskridende overtredelser	12
4.4	Forordningen gjelder før, under og etter en overtredelse.....	13
4.5	Hva som er unntatt fra forordningens virkeområde	13
5	Oppnevning av nasjonale håndhevingsorganer og sentralt kontaktpunkt	14
5.1	Oppnevning av nasjonale håndhevingsorganer.....	14
5.2	Oppnevning av sentralt kontaktorgan (Forbrukertilsynet).....	18
6	Gjennomføringen av forordningen i norsk rett.....	18
6.1	Utgangspunktet for gjennomføringen av forordningen	18
6.2	Forordningens samarbeidsregler gjelder direkte.....	19
6.3	Forordningens regler om undersøkelses- og håndhevingsmyndighet må tas inn i norsk lov 19	
6.4	Det nasjonale handlingsrommet i gjennomføringen av forordningen	20
6.5	Om myndigheten også skal kunne anvendes i saker som faller utenfor forordningens virkeområde	21
6.6	Lovtekniske løsninger	22
6.7	Oppsummering – gjennomføring i norsk rett.....	23
7	Håndhevingsorganenes undersøkelsesmyndighet	24

7.1	Myndighet til å få tilgang til dokumenter, data m.m.	24
7.2	Myndighet til å gjennomføre stedlige kontroller og beslaglegge bevis m.m.	33
7.3	Myndighet til å gjennomføre testkjøp med skjult identitet	38
8	Håndhevingsorganenes håndhevingsmyndighet.....	41
8.1	Myndighet til å vedta midlertidige tiltak	41
8.2	Myndighet til å motta forpliktelser fra næringsdrivende om å stanse en overtredelse 45	
8.3	Myndighet til å motta forpliktelser fra næringsdrivende om kompensasjon til berørte forbrukere.....	49
8.4	Myndighet til å informere forbrukere om hvordan de kan søke erstatning	52
8.5	Myndighet til å stille krav til næringsdrivende om å stanse en overtredelse ..	55
8.6	Myndighet til å stanse eller forby en overtredelse	57
8.7	Myndighet til å fjerne digitalt innhold m.m.....	61
8.8	Myndighet til å ilegge sanksjoner	76
9	Gjennomføring av undersøkelses- og håndhevingsmyndighet.....	81
9.1	Myndigheten kan utøves når det er rimelig grunn til mistanke m.m.	81
9.2	Myndigheten kan utøves før, under og etter en overtredelse	82
9.3	Utøvelsen av myndigheten skal stå i et rimelig forhold til overtredelsen (forholdsmessighetskrav).....	84
9.4	Myndigheten kan utøves av håndhevingsorganene eller andre organer	85
9.5	Offentliggjøring av vedtak	88
10	Håndhevingsorganenes samarbeid ved grenseoverskridende overtredelser	89
10.1	Kort om samarbeidsreglene.....	89
10.2	Samarbeidsreglene gjelder direkte av forordningen.....	90
10.3	Grenseoverskridende saker - definisjon	90
10.4	Kort om innholdet i samarbeidsreglene ved grenseoverskridende saker ..	91
10.5	Særlig om kommisjonens rolle.....	94
10.6	Norsk oppnevning av eksterne varslere.....	95
11	Økonomiske og administrative konsekvenser	95
11.1	Konsekvenser for næringsdrivende	95
11.2	Konsekvenser for forbrukere.....	96
11.3	Konsekvenser for det offentlige	96
11.4	Samfunnsmessige konsekvenser	98

12	Merknader til de enkelte paragrafene	99
12.1	Markedsføringsloven.....	99
12.2	Jernbaneloven.....	100
12.3	Luftfartsloven	101
12.4	Sjøloven.....	101
12.5	Tjenesteloven	102
12.6	E-handelsloven	102
12.7	Yrkestransportloven	102
13	Forslag til lovendringer	102
13.1	Markedsføringsloven.....	102
13.2	Jernbaneloven.....	104
13.3	Luftfartsloven	104
13.4	Sjøloven.....	105
13.5	Tjenesteloven	105
13.6	E-handelsloven	105
13.7	Yrkestransportloven	105
14	Forslag til forskriftsendringer.....	106
14.1	Båtpassasjerforskriften	106

Vedlegg:

1. Forordning nr. 2017/2394 om samarbeid mellom nasjonale håndhevingsmyndigheter med ansvar for håndheving av forbrukervernlovgivning (norsk uoffisiell oversettelse)
2. Forordning nr. 2017/2394 om samarbeid mellom nasjonale håndhevingsmyndigheter med ansvar for håndheving av forbrukervernlovgivning (engelsk oversettelse)
3. Forordning nr. 2017/2394 om samarbeid mellom nasjonale håndhevingsmyndigheter med ansvar for håndheving av forbrukervernlovgivning (dansk oversettelse)

1 Innledning

1.1 Ny forordning om forbrukervernsamarbeid

Forordning nr. 2017/2394 om samarbeid mellom nasjonale håndhevingsmyndigheter med ansvar for håndheving av forbrukervernlovgivning ble vedtatt 12. desember 2017.

Forordningen skal sikre god og effektiv håndheving av felleseuropeiske forbrukervernregler på tvers av landegrensene. Den trer i kraft 17. januar 2020, som også er fristen for å gjennomføre forordningen i EU. Ny forordning opphever og erstatter gjeldende forordning nr. 2006/2004.

Ny forordning nr. 2017/2394 regulerer de samme forholdene som gjeldende forordning nr. 2006/2004. Det vil si samarbeidet mellom håndhevingsorganene i EU/EØS-området ved grenseoverskridende forbrukersaker, og hvilken myndighet nasjonale håndhevingsorganer skal ha til å undersøke brudd på og håndheve forbrukervernreglene. Følgende norske håndhevingsorganer berøres og er oppnevnt til å håndheve bestemmelsene etter gjeldende forordning: Forbrukertilsynet, Helsedirektoratet, Legemiddelverket, Lotteritilsynet, Luftfartstilsynet og Medietilsynet, jf. markedsføringsloven § 47 annet ledd.

Håndhevingsorganene som berøres av gjeldende forordning, berøres også av ny forordning og gjennomføringen av denne. Ny forordning berører i tillegg også følgende håndhevingsorganer: Sjøfartsdirektoratet, Statens jernbanetilsyn og Statens vegvesen. Om håndhevingsorganene som berøres, se punkt 5.

Forordningen inneholder bestemmelser om hvordan håndhevingsorganene skal samarbeide ved grenseoverskridende overtredelser av forbrukervernregler, ved såkalt «gjensidig bistand» og «samordnede undersøkelses- og håndhevingsordninger» m.m. Ny forordning inneholder mer detaljerte og forpliktende regler om samarbeidet, særlig når overtredelsen berører flere medlemsstater og mange forbrukere. Forordningen gir også håndhevingsorganene en utvidet myndighet til å undersøke om næringsdrivende har brutt forbrukervernreglene og til å håndheve disse. Det settes særlig fokus på å undersøke og stanse overtredelser av forbrukervernregler i den digitale sfæren, og ny forordning sørger for at håndhevingsorganenes håndheving holder tritt med den digitale utviklingen.

Håndhevingsorganene skal for eksempel kunne fjerne innhold på nettsider, apper, osv, og eventuelt stenge tilgangen til disse, dersom det anses nødvendig for å unngå risikoen for alvorlig skade på den kollektive forbrukerinteressen. Forordningens bestemmelser om undersøkelses- og håndhevingsmyndighet er, i likhet med bestemmelsene i gjeldende forordning, minimumsharmoniserte. Medlemsstatene kan velge å gi håndhevingsorganene ytterligere myndighet. Om hovedtrekkene i ny forordning, se punkt 2. Om hovedforskjellene mellom gjeldende og ny forordning, se punkt 3.

Bakgrunnen for forslaget fra kommisjonen om en ny forordning, var kommisjonens evaluering av gjeldende forordning. Denne viste at forordningen fungerte godt, men også at det var potensiale for et mer effektivt og utvidet håndhevingssystem. Barne- og likestillingsdepartementet sendte kommisjonens forslag på høring fra 6. juni til 19. august 2016, og utarbeidet en norsk posisjon i samarbeid med berørte departementer. En felles EFTA-posisjon ble vedtatt 1. desember 2016 og oversendt EU-siden. Norge og de øvrige

EFTA-statene var positive til forslaget, men hadde også enkelte innspill. Disse har for det meste blitt ivarettatt i endelig forordningstekst.

Dette høringsnotatet inneholder forslag til hvordan ny forordning kan gjennomføres i norsk rett for Forbrukertilsynet, Luftfartstilsynet, Sjøfartsdirektoratet, Statens vegvesen og Statens jernbanetilsyn. Høringsnotatet er utarbeidet av Barne- og likestillingsdepartementet, i samarbeid med ansvarlige fagdepartementer, herunder Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet. Berørte håndhevingsorganer har også vært involvert i arbeidet.

Gjennomføringen for Legemiddelverket, Lotteritilsynet, Helsedirektoratet og Medietilsynet vil følge av egne høringsnotater fra ansvarlige departementer. Disse vil etter planen sendes på høring i løpet av 2018. Dette høringsnotatet omhandler likevel hvilke håndhevingsorganer som oppnevnes etter ny forordning, og ansvarsfordelingen mellom disse, se punkt 5.1, samt oppnevningen av sentralt kontaktpunkt, se punkt 5.2.

Departementet ønsker særskilt innspill på forslagene til håndhevingsorganenes undersøkelses- og håndhevingsmyndighet som er skissert under punkt 7 og 8, særlig punkt 8.7 om håndhevingsorganenes myndighet til å fjerne digitalt innhold, stenge tilgangen til nettsider mv.

1.2 Innlemmelse av forordningen i EØS-avtalen

Forordningen er bindende i sin helhet og direkte anvendelig i alle EUs medlemsstater fra 17. januar 2020, jf. artikkel 42. Departementet tar sikte på at forordningen trer i kraft i Norge fra samme tidspunkt. Ikrafttredelse forutsetter imidlertid at forordningen er formelt innlemmet i EØS-avtalen, og at Stortinget har samtykket til innlemmelsen. Departementet arbeider for tiden med innlemmelse av forordningen i EØS-avtalen, som etter planen skal finne sted i løpet av 2018.

Samtidig med selve innlemmelsesvedtaket skal det også ved behov vedtas visse tilpasninger til forordningsteksten, slik at den tilpasses EFTA-statene. Det er etter departementets vurdering ikke behov for tilpasningstekst til de materielle bestemmelsene i forordningen. Forordningens referanser til medlemsstater, territorier, EU-borgere og språk, skal leses som å også gjelde EFTA-statene og deres territorier, borgere og språk, jf. EØS-avtalen protokoll 1 nr. 7 til 10.

Det kan likevel etter departementets vurdering være behov for institusjonell tilpasningstekst, dvs. tilpasninger av regelverket til institusjonene på EFTA-siden. En hovedutfordring ved innlemmelsen av forordningen i EØS-avtalen, er at forordningen gir kommisjonen en sentral rolle, blant annet ved at kommisjonen skal koordinere fellesaksjoner og avgi uttalelser om saker der håndhevingsorganer i ulike land er uenige. EØS-avtalen bygger på en to-pilarstruktur. Denne tilsier i utgangspunktet at en slik rolle bør legges til ESA (EFTA Surveillance Authority). Om kommisjonen eller ESA skal inneha denne rollen overfor håndhevingsorganene i EFTA-landene, må vurderes ved innlemmelsen av forordningen i EØS-avtalen. Forordningen er fortsatt ikke innlemmet i EØS-avtalen, og problemstillingen er dermed fortsatt under vurdering.

2 Hovedtrekkene i ny forordning

Gjeldende og ny forordning skal sikre god og effektiv håndheving av felleseuropeiske forbrukervernregler på tvers av landegrensene. Formålet er å fastsette hvordan håndhevingsorganene i EU/EØS-området skal samarbeide og samordne tiltak med hverandre og med kommisjonen for å håndheve forbrukervernregelverket. Formålet er også å sikre at det indre marked virker på en tilfredsstillende måte, og gi forbrukerne et sterkere økonomisk vern. Dette følger av artikkel 1 både i gjeldende og ny forordning.

I Norge berører ny forordning hovedsakelig Forbrukertilsynet som fører tilsyn med hoveddelen av det regelverket som omfattes av forordningens vedlegg, for eksempel regelverket for markedsføring, avtalevilkår og angrerett. Andre håndhevingsorganer som berøres av ny forordning er Helsedirektoratet, Legemiddelverket, Lotteritilsynet, Luftfartstilsynet, Medietilsynet, Sjøfartsdirektoratet, Statens jernbanetilsyn og Statens veivesen.

Håndhevingsorganene skal etter ny forordning kunne:

- kreve opplysninger av næringsdrivende og offentlige myndigheter dersom det foreligger mistanke om brudd på forbrukervernreglene
- gjennomføre nødvendige stedlige tilsyn
- kjøpe varer og tjenester som testkjøp, om nødvendig med skjult identitet, for å påvise overtredelser og for å innhente bevismateriale
- vedta midlertidige tiltak for raskt å kunne stanse overtredelser
- forsøke å oppnå eller akseptere forpliktelser fra næringsdrivende som er ansvarlig for overtredelsen, om at overtredelsen skal opphøre
- informere forbrukere som påstår å ha lidd skade som følge av en overtredelse, om hvordan de kan søke om erstatning i henhold til nasjonal rett
- kreve at en næringsdrivende stanser en overtredelse, ved skriftlig henvendelse til næringsdrivende
- Stanse eller forby overtredelser
- fjerne digitalt innhold på nettsider, apper eller andre nettbaserte grensesnitt, sette en advarsel på det nettbaserte grensesnittet til forbrukerne, og eventuelt stenge tilgangen til disse
- gå i dialog med næringsdrivende om kompensasjon, f.eks. prisavslag, tilbakebetaling, reparasjon, bytting og heving, for forbrukere som berøres av en overtredelse.

Undersøkelles- og håndhevingsmyndighetene behandles i punkt 7 til 9.

Forordningen inneholder også regler om hvordan håndhevingsorganene, og i enkelte tilfeller kommisjonen, skal samarbeide der en overtredelse berører flere medlemsstater og mange forbrukere (grenseoverskridende saker). Ny forordning sonderer mellom ulike kategorier av overtredelser, ut fra hvor mange medlemsstater og forbrukere som berøres av overtredelsen: «overtredelse innenfor Unionen», «utbredt overtredelse» og «utbredt overtredelse med unionsdimensjon». Sondringen mellom overtredelseskategoriene har betydning for hvilke samarbeidsregler som skal benyttes. Se punkt 10.3 om hvordan overtredelseskategoriene blir definert i forordningen artikkel 3 nr. 1 til 4.

Kommisjonen får en rolle i samarbeidsordningene, særlig som koordinator av samordnede tiltak ved utbredte overtredelser med unionsdimensjon, dvs. når overtredelsen berører minst 2/3 av medlemsstatene og minst 2/3 av unionens befolkning. Kommisjonens rolle behandles under punkt 10.5. Samarbeidsreglene behandles under punkt 10.4.

3 Hovedforskjellene mellom gjeldende og ny forordning

3.1 Større fokus på overtredelser i den digitale sfæren

Ny forordning har et større fokus på overtredelser innenfor den digitale sfæren. Dette kan sies å være en naturlig følge av den digitale utviklingen siden gjeldende forordning ble vedtatt i 2004. Håndhevingsorganene skal med ny forordning ha tilstrekkelig myndighet til å håndtere utfordringene knyttet til effektiv håndheving i forbindelse med e-handel og det digitale miljøet.

For det første følger det av ny forordning at håndhevingsorganene bør ha mulighet til å kreve opplysninger av tredjeparter i den digitale verdikjeden for å kunne avdekke om det foreligger en overtredelse. Dette kan for eksempel være betalingstjenesteytere, internettleverandører, teleoperatører, domeneregistre og domeneforhandlere (registrarer), samt ytere av vertstjenester.

For det andre følger det av ny forordning at håndhevingsorganene raskt og effektivt bør kunne stanse overtredelser i den digitale sfæren. En viktig endring er at håndhevingsorganene skal kunne fjerne ulovlig digitalt innhold, sette inn en tydelig advarsel til forbrukerne på en internettside, app eller annet nettbaserte grensesnitt mv., og eventuelt stenge tilgangen til disse, dersom det foreligger en risiko for alvorlig skade på forbrukernes kollektive interesser. Forutsetningen er at ingen andre effektive midler er tilgjengelige for å stanse eller forby overtredelsen. Dette vil for eksempel være aktuelt der næringsdrivende ignorerer håndhevingsorganets kontakt, forbudsvedtak og varsler for å prøve å få næringsdrivende til å stanse for eksempel en kampanje på internett som bryter med forbrukervernreglene. Håndhevingsorganene skal også kunne benytte denne myndigheten med midlertidig virkning, for eksempel mens håndhevingsorganet gjør ytterligere undersøkelser. Håndhevingsorganene har ikke tilsvarende myndighet innenfor den fysiske sfæren.

3.2 Flere forbrukervernregler omfattes

Håndhevings- og samarbeidsreglene utvides til å gjelde på flere områder enn i dag ved at flere rettsakter tas inn i forordningens vedlegg. Nye rettsakter er for eksempel boliglånsdirektivet (2014/17/EU), betalingskontodirektivet (2014/92/EU) og lufttransportforordningen (2008/1008/EU). Se punkt 4 om forordningens virkeområde, herunder punkt 4.1 om forordningens vedlegg som lister opp hvilke rettsakter forordningen skal gjelde for.

3.3 Flere overtredelser omfattes

I likhet med gjeldende forordning gjelder ny forordning overtredelser som skader eller kan skade den kollektive forbrukerinteressen. Ny forordning utvider imidlertid virkeområdet ved å også gjelde overtredelser som har skadet den kollektive forbrukerinteressen, dvs. overtredelser som er avsluttet. Dette behandles under punkt 4.4, og under punkt 9.2 for hvert enkelte håndhevingsorgan. Samarbeidsreglene fastsatt i artikkel 16 til 25 skal imidlertid ikke anvendes på overtredelser som har opphørt.

3.4 Utvidet undersøkelses- og håndhevingsmyndighet

Håndhevingsorganene gis utvidet myndighet til å undersøke brudd på og håndheve forbrukervernreglene. Forordningen gir for eksempel håndhevingsorganene myndighet til å treffe midlertidige tiltak for raskt å kunne stanse overtredelser. Ny forordning gir også håndhevingsorganene myndighet til å gå i dialog med næringsdrivende om prisavslag, tilbakebetaling, heving etc, for forbrukere som berøres av en overtredelse.

Håndhevingsorganenes myndighet blir særlig utvidet i den digitale sfæren.

Håndhevingsorganene får med ny forordning myndighet til å fjerne digitalt innhold på nettsider, apper eller andre nettbaserte grensesnitt, og eventuelt stenge tilgangen til disse. Se punkt 7 til 9 om håndhevingsorganenes undersøkelses- og håndhevingsmyndighet.

Undersøkelses- og håndhevingsmyndighetene er, som i gjeldende forordning, minimumsregler. Medlemsstatene kan selv velge å gi de nasjonale håndhevingsorganene ytterligere myndighet til å undersøke brudd på og håndheve forbrukervernreglene.

3.5 Mer forpliktende og tettere samarbeid

Ny forordning pålegger håndhevingsorganene et mer forpliktende og tettere samarbeid i saker som involverer forbrukere i flere medlemsstater. Ny forordning sonderer mellom ulike kategorier av overtredelser, ut fra hvor mange medlemsstater og forbrukere som berøres av overtredelsen: «*overtredelse innenfor Unionen*», «*utbredt overtredelse*» og «*utbredt overtredelse med unionsdimensjon*», jf. artikkel 2 nr. 1. Se punkt 10.3 om hvordan disse defineres i ny forordning. Hvilke samarbeidsregler og aksjoner som skal anvendes etter ny forordning, vil være avhengig av hvilken av disse tre kategoriene overtredelsen faller inn under.

Ny forordning gir også såkalte «eksterne varslere» som er oppnevnte av medlemsstatene, herunder forbruker- og bransjeorganisasjoner mv., anledning til å varsle om saker og problemer direkte til berørte håndhevingsorganer og til kommisjonen. Se punkt 10.6 om oppnevning av eksterne varslere. Om samarbeidsreglene, se punkt 10.4.

3.6 Kommisjonen får en sentral rolle

Kommisjonen har fått en sentral rolle i ny forordning. Kommisjonen skal være koordinator for samordnede tiltak knyttet til utbredte overtredelser med unionsdimensjon, dvs. overtredelser som berører minst 2/3 av medlemsstatene og minst 2/3 av EUs befolkning. Dersom medlemsstatene er uenige om en sak, skal kommisjonen også avgi en uttalelse om

saken. Kommisjonen kan også utrede retningslinjer og gi råd til medlemsstatene for å sikre at ordningen for gjensidig bistand fungerer på en effektiv måte. Kommisjonens rolle etter ny forordning behandles nærmere under punkt 10.5. Om kommisjonens rolle i lys av EØS-avtalen, se punkt 1.2.

4 Forordningens virkeområde

4.1 Forordningens vedlegg: flere rettsakter fører til utvidet virkeområde

Forordningen får anvendelse på overtredelser av felleseuropeiske forbrukervernregler som omfattes av rettsaktene i forordningens vedlegg. Vedlegget i gjeldende forordning inneholdt opprinnelig 15 rettsakter. Vedlegget er imidlertid dynamisk, og etter vedtakelsen av gjeldende forordning i 2004 har rettsakter blitt erstattet, fjernet og lagt til. I dag består vedlegget av 20 rettsakter. Vedlegget til ny forordning lister opp 26 rettsakter. Håndhevings- og samarbeidsregelverket vil dermed få anvendelse på flere områder enn i dag.

Rettsakter som videreføres fra gjeldende forordning:

- Direktiv 93/13/EØF av 5.april 1993 om urimelige vilkår i forbrukeravtaler
- Direktiv 98/6/EF av 16. februar 1998 om forbrukervern ved opplysninger om priser på forbruksvare
- Direktiv 99/44/EF av 25. mai 1999 om visse sider ved forbrukerkjøp og tilknyttede garantier
- Direktiv 2001/83/EF av 6. november 2001 om innføring av et felleskapsregelverk for legemidler for mennesker artikkel 86-100
- Direktiv 2000/31/EF av 8. juni 2000 om visse rettslige aspekter ved informasjonssamfunnstjenester, særlig elektronisk handel, i det indre marked (direktivet om elektronisk handel)
- Direktiv 2002/58/EF av 12. juli 2002 om behandling av personopplysninger og personvern i sektoren for elektronisk kommunikasjon (kommunikasjonsverndirektivet) artikkel 13¹
- Direktiv 2002/65/EF av 23. september 2002 om fjernsalg av finansielle tjenester til forbrukere
- Direktiv 2005/29/EF av 11. mai 2005 om foretaks urimelige handelspraksis overfor forbrukere på det indre marked (direktivet om urimelige handelspraksis)
- Direktiv 2006/114/EF av 12. desember 2006 om villedende og sammenlignbare reklamer (reklamedirektivet) artikkel 1, artikkel 2 litra c) og artikkel 4-8
- Direktiv 2008/48/EF av 23. april 2008 om forbrukerkredittavtaler
- Direktiv 2008/122/EF av 14. januar 2009 om forbrukervern med hensyn til visse aspekter ved avtaler om deltidsbruksrett, langtidsferieprodukter, videresalg og bytte (timesharedirektivet)

¹ Innlemmelsen av direktivet i gjeldende CPC-forordning er foreløpig ikke inntatt i EØS-avtalen. Se direktiv 2009/136/EF

- Direktiv 2010/13/EU av 10. mars 2010 om samordning av visse bestemmelser, fastsatt ved lov eller forskrift i medlemsstatene, om utøvelse av audiovisuelle medietjenester (direktiv om audiovisuelle medietjenester) artikkel 9, 10 og 11 og artikkel 19-26
- Direktiv 2013/11/EU av 21. mai 2013 om alternativ tvisteløsning i forbrukersaker artikkel 13
- Direktiv 2015/2302/EU av 25. november 2015 om pakkereiser og sammensatte reisearrangementer (pakkereisedirektivet)²
- Forordning nr. 261/2004 av 11. februar 2004 om fastsettelse av felles regler for erstatning og assistanse til passasjerer som nektes ombordstigning og ved innstilt eller vesentlig forsinket flygning
- Forordning nr. 1177/2010 av 24. november 2010 om rettigheter for båtpassasjerer til sjøs og på innenlands vannveier og om endring av forordning 2006/2004.
- Forordning nr. 181/2011 av 16. februar 2011 om busspassasjerers rettigheter
- Forordning 524/2013 av 21. mai 2013 om et online system for tvisteløsning i forbrukersaker artikkel 14.

Øvrige rettsakter som er tatt inn i ny forordning:

- Direktiv 2006/123/EF av 12. desember 2006 om tjenester i det indre marked artikkel 20 (tjenestedirektivet)
- Direktiv 2011/83/EU av 25. oktober 2011 om forbrukerrettigheter (forbrukerrettighetsdirektivet)³
- Direktiv 2014/17/EU av 4. februar 2014 om kredittavtaler for forbrukere i forbindelse med fast eiendom til boligformål (boliglånsdirektivet)
- Direktiv 2014/92/EU av 23. juli 2014 om sammenlignbarhet av kostnader forbundet med betalingskontoer, bytte av betalingskontoer og adgang til å opprette og bruke betalingskontoer med grunnleggende funksjoner (betalingskontodirektivet)
- Forordning nr. 1107/2006 av 5. juli 2006 om funksjonshemmedes og bevegelseshemmedes rettigheter i forbindelse med lufttransport.
- Forordning nr. 1371/2007 av 23. oktober 2007 om jernbanepassasjerers rettigheter og forpliktelser (jernbanepassasjerrettighetsforordningen)
- Forordning nr.1008/2008 av 24. september 2008 om felles regler for driften av lufttransporttjenester i Felleskapet
- Forordning 524/2013 av 21. mai 2013 om et online system for tvisteløsning i forbrukersaker artikkel 10, 11, 13, 15, 16, 17, 18, 21, 22 og 23, kapittel 10 samt bilag I og II
- Forordning 2017/1128 av 14. juni 2017 om grensekryssende portabilitet av nettbaserte innholdstjenester i det indre marked (forordning om portabilitet).

Forordning 2018/302 om uberettiget geoblokking og andre former for forskjellsbehandling på grunnlag av kundenes nasjonalitet, bosted eller hjemsted i det

² Innlemmelsen av direktivet i gjeldende forordning er foreløpig ikke inntatt i EØS-avtalen. Se direktiv 2015/2302/EU

³ Direktiv 2011/83/EU (forbrugerrettighetsdirektivet) erstatter både direktiv 85/377/EØF (dørsalgsgdirektivet) og direktiv 97/7/EF (fjernsalgsgdirektivet) som omfattes av gjeldende forordning

indre marked (geoblokkeringsforordningen) ble vedtatt i etterkant av vedtakelsen av ny forordning om forbrukervernsamarbeid. Ifølge geoblokkeringsforordningen artikkel 10, tas forordningen inn i vedleggene til gjeldende og ny forordning om forbrukervernsamarbeid.

4.2 Forordningen gjelder ved undersøkelser og håndheving av felleseuropeiske regler som beskytter forbrukernes interesser

Forordningen regulerer håndhevingen av felleseuropeiske regler som «beskytter forbrukernes interesser», og som omfattes av rettsaktene i forordningens vedlegg slik de er gjennomført i medlemsstatenes nasjonale rett, jf. artikkel 1 og 3 nr.1.

Ved gjennomføringen av gjeldende forordning, presiserte departementet at forordningen kun gjelder felleseuropeiske regler som beskytter forbrukernes kollektive interesser, jf. Ot.prp. nr. 102 (2005-2006) punkt 3.1.1. Det vil si at forbrukertvister som involverer den enkelte forbruker, ivaretas gjennom andre mekanismer, som for eksempel ECC-nettverket som blant annet bistår forbrukere i forbindelse med utenrettslig tvisteløsning over landegrensene. I Norge er det Forbruker Europa ved Forbrukerrådet som ivaretar denne funksjonen. Dette skillet gjelder, etter departementets vurdering, også for ny forordning. Det vises imidlertid til at ny forordning, i motsetning til gjeldende forordning, gir håndhevingsorganene myndighet til å motta og akseptere forpliktende tilsagn fra ansvarlig næringsdrivende om kompensasjon til berørte forbrukere, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav c, se punkt 8.3.

Forordningen gjelder ikke regler som ikke beskytter forbrukernes interesser, og gjelder således ikke nødvendigvis alt innhold i de rettsaktene som er listet opp i forordningens vedlegg. I vedlegget gis det for oversiktens skyld en anvisning på hvilke artikler som beskytter forbrukernes interesser. Der det ikke er vist til bestemte artikler i vedlegget, gjelder rettsakten i sin helhet.

4.3 Forordningen gjelder ved grenseoverskridende overtredelser

Bestemmelsene i gjeldende og ny forordning gjelder ved grenseoverskridende overtredelser. Ny forordning sonder mellom ulike typer overtredelser, avhengig av hvor mange medlemsstater og forbrukere som berøres av overtredelsen: «overtredelser innenfor Unionen», «utbredte overtredelser» og «utbredte overtredelser med unionsdimensjon», jf. artikkel 2 nr.2 til 4, se punkt 10.3 om hvordan overtredelseskategoriene blir definert i ny forordning. Grenseoverskridende saker som er ikke omfattet av rettsaktene som er listet opp i forordningens vedlegg, samt alle nasjonale saker, faller utenfor forordningens anvendelsesområde. Medlemsstatene kan likevel bestemme at håndhevingsorganene i slike saker skal ha den samme undersøkelses- og håndhevingsmyndighet som ved grenseoverskridende saker som faller innenfor forordningens anvendelsesområde, se punkt 6.5.

4.4 Forordningen gjelder før, under og etter en overtredelse

Gjeldende forordning gjelder ved overtredelser som «skader eller kan skade» kollektive interesser for forbrukere, jf. artikkel 3 bokstav b. Ifølge ny forordning skal overtredelse forstås som en handling eller unnlatelse som «har skadet, skader eller kan skade» kollektive interesser for forbrukere, jf. artikkel 3 nr. 2 til 4. Ny forordning kommer dermed, i likhet med gjeldende forordning, til anvendelse på overtredelser som «skader eller kan skade» kollektive forbrukerinteresser. Ny forordning utvider imidlertid virkeområdet ved at den også kommer til anvendelse der en overtredelse «har skadet» forbrukernes kollektive interesser. Dette følger også av artikkel 2 nr. 1 der det fremgår at ny forordning kommer til anvendelse selv om overtredelsene har opphørt før håndhevingen er avsluttet. Med dette omfattes for eksempel korte villedende kampanjer som er avsluttet når håndhevingsorganene får kjennskap til dem. Ifølge fortalepunkt 5 bør forbrukerne også være beskyttet mot overtredelser som allerede har opphørt, men som fortsatt kan ha skadevirkninger. Se nærmere punkt 9.2 om betydningen dette har for hvert enkelt håndhevingsorgan.

Reglene om samordnede tiltak ved utbredte overtredelser og utbredte overtredelser med unionsdimensjon gjelder likevel ikke der overtredelsen har opphørt, jf. artikkel 16 til 25. For disse gjelder forordningen kun når en overtredelse «finner sted», se punkt 10.1.

4.5 Hva som er unntatt fra forordningens virkeområde

Ny forordning artikkel 2 nr. 2 til 10 avgrenser forordningens virkeområde. Forordningen berører ikke reglene om internasjonal privatrett, jf. artikkel 2 nr. 2. Det vil blant annet si reglene om domsmyndighet og lovvalsregler. Forordningen berører heller ikke medlemsstatenes samarbeid om sivilrettslige og strafferettslige spørsmål, jf. artikkel 2 nr. 3.

Etter artikkel 2 nr. 4 berører forordningen ikke medlemsstatenes oppfyllelse av ytterligere forpliktelser knyttet til gjensidig bistand ved vern av kollektive økonomiske forbrukerinteresser. Dette omfatter blant annet gjensidig bistand i straffesaker.

Ny forordning er ikke ment å gripe inn i forbudsdirektivets regler (direktiv 2009/22/EF), jf. artikkel 2 nr. 5. Forbudsdirektivets formål er å gjøre det mulig for forbrukerorganisasjoner eller uavhengige offentlige organer å anlegge sak for å stanse handlinger som bryter forbrukervernlovgivningen, både nasjonalt og på tvers av landegrensene.

Ny forordning berører heller ikke muligheten til å gjennomføre ytterligere offentlige eller private håndhevingstiltak etter nasjonal rett, eller nasjonale regler for kompensasjon til forbrukere for skade påført som følge av brudd på forbrukervernlovgivningen, jf. henholdsvis artikkel 2 nr. 6 og nr. 8. Kompensasjon kan for eksempel være forbrukernes rett på erstatning, prisavslag og heving etter nasjonal rett.

Ny forordning berører ikke EU-lovgivningen om behandling av personopplysninger jf. artikkel 2 nr. 7. Det inkluderer for eksempel EUs personverndirektiv (direktiv 95/46/EF) og den nye personvernforordningen (forordning 2016/679).

Ny forordning berører heller ikke håndhevingsorganenes rett til å utøve undersøkelses- og håndhevingsmyndighet overfor mer enn én næringsdrivende for lignende overtredelser som de som omfattes av ny forordning, jf. artikkel 2 nr. 9.

Unntakene i nr. 5, 6, 7, 8 og 9 er nye, mens de øvrige unntakene er uendret videreført fra gjeldende forordning. Gjeldende forordning berører ikke EU-regelverket om det indre marked og regelverket for tjenester knyttet til fjernsynsringkasting, jf. artikkel 2 nr. 6 og 7. Disse unntakene er ikke videreført i ny forordning.

Forordningens regler om gjensidig bistand (kapittel III) anvendes ikke på overtredelser av boliglånsdirektivet (direktiv 2014/17/EU) og betalingskontodirektivet (direktiv 2014/92/EU), jf. artikkel 2 nr. 10. Dvs. at ved overtredelser av dette regelverket skal håndhevingsorganene kunne benytte undersøkelses- og håndhevingsmyndigheten som forordningen fastsetter som et minimum, men de kan ikke anmode eller bli anmodet om gjensidig bistand etter kapittel III. Dette fordi disse allerede omfattes av et annet samarbeidsregime i regi av EU, jf. fortalepunkt 49 og 50. Se boliglånsdirektivet kapittel 13 og betalingskontodirektivet kapittel V. Artikkel 23 nr. 3 i ny forordning presiserer at dersom de samordnede tiltakene i kapittel VI gjelder overtredelser av boliglånsdirektivet eller betalingskontodirektivet skal Den europeiske banktilsynsmyndighet (EUs finanstilsyn) oppfordres til å opptre som observatør.

5 Oppnevning av nasjonale håndhevingsorganer og sentralt kontaktpunkt

5.1 Oppnevning av nasjonale håndhevingsorganer

Hver medlemsstat skal oppnevne et eller flere håndhevingsorganer som skal være ansvarlig for anvendelsen av forordningen, jf. ny forordning artikkel 5 nr. 1. Det samme følger av gjeldende forordning, jf. artikkel 4 nr. 1. Dersom det finnes mer enn ett håndhevingsorgan på deres territorium, skal medlemsstatene sørge for at oppgavene til håndhevingsorganene er klart definert, og at de samarbeider tett for å utføre disse oppgavene på en effektiv måte, jf. ny forordning artikkel 5 nr. 5.

De norske håndhevingsorganene som er oppnevnt etter gjeldende forordning er: Forbrukertilsynet, Helsedirektoratet, Legemiddelverket, Lotteritilsynet, Luftfartstilsynet og Medietilsynet, jf. markedsføringsloven § 47 annet ledd. Ny forordning inneholder en rekke nye rettsakter, jf. punkt 4.1. De nye rettsaktene faller inn under ansvarsområdene til noen av de samme håndhevingsorganene som er oppnevnt etter gjeldende forordning. Noen av de nye rettsaktene faller imidlertid utenfor ansvarsområdet til de allerede oppnevnte håndhevingsorganene. Departementet foreslår derfor at Sjøfartsdirektoratet, Statens jernbanetilsyn og Statens vegvesen oppnevnes som ansvarlig for håndheving av disse rettsaktene. Ansvarsfordelingen mellom de ulike håndhevingsorganene etter gjeldende forordning presenteres under punkt 5.1.1. Departementets vurderinger og forslag til nye håndhevingsorganer og ansvarsfordelingen mellom disse behandles under punkt 5.1.2.

5.1.1 Gjeldende rett

Følgende håndhevingsorganer er oppnevnt for å håndheve rettsakter som omfattes av gjeldende forordning, jf. markedsføringsloven § 47 annet ledd. Ansvarsfordelingen mellom de ulike håndhevingsorganene er som følger:

Forbrukertilsynet fører tilsyn med:

- Direktiv 93/13/EØF av 5. april 1993 om urimelige vilkår i forbrukeravtaler
- Direktiv 98/6/EF av 16. februar 1998 om forbrukervern ved opplysninger om priser på forbruksvarer
- Direktiv 99/44/EF av 25. mai 1999 om visse sider ved forbrukerkjøp og tilknyttede garantier
- Direktiv 2002/58/EF av 12. juli 2002 om behandling av personopplysninger og personvern i sektoren for elektronisk kommunikasjon (kommunikasjonsverndirektivet) artikkel 13
- Direktiv 2002/65/EF av 23. september 2002 om fjernsalg av finansielle tjenester til forbrukere
- Direktiv 2005/29/EF av 11. mai 2005 om foretaks urimelige handelspraksis overfor forbrukere på det indre marked (direktivet om urimelige handelspraksis)
- Direktiv 2006/114/EF av 12. desember 2006 om villedende og sammenlignende reklame (reklamedirektivet) artikkel 1, artikkel 2 litra c) og artikkel 4-8
- Direktiv 2008/48/EF av 23. april 2008 om forbrukerkredittavtaler
- Direktiv 2008/122/EF av 14. januar 2009 om forbrukervern med hensyn til visse aspekter ved avtaler om deltidsbruksrett, langtidsferieprodukter, videresalg og bytte (timesharedirektivet)
- Direktiv 2013/11/EU av 21. mai 2013 om alternativ tvisteløsning i forbrukersaker artikkel 13
- Direktiv 2015/2302/EU av 25. november 2015 om pakkereiser og sammensatte reisearrangementer (pakkereisedirektivet)
- Forordning nr. 524/2013 av 21. mai 2013 om et online system for tvisteløsning i forbrukersaker artikkel 14

Helsedirektoratet fører tilsyn med:

- Direktiv 2010/13/EU av 10. mars 2010 om samordning av visse bestemmelser, fastsatt ved lov eller forskrift i medlemsstatene, om utøvelse av audiovisuelle medietjenester (direktiv om audiovisuelle medietjenester) artikkel 9 nr. 1 bokstav d og e, artikkel 10. nr. 2, artikkel 11 nr. 4 bokstav a og artikkel 22.

Legemiddelverket fører tilsyn med:

- Direktiv 2001/83/EF av 6. november 2001 om innføring av et felleskapsregelverk for legemidler for mennesker artikkel 86-100

Lotteritilsynet fører tilsyn med:

- Direktiv 2005/29/EF av 11. mai 2005 om foretaks urimelige handelspraksis overfor forbrukere på det indre marked (direktivet om urimelig handelspraksis) vedlegg I punkt 14

Luftfartstilsynet fører tilsyn med:

- Forordning nr. 261/2004 av 11. februar 2004 om fastsettelse av felles regler for erstatning og assistanse til passasjerer ved nektet ombordstigning og ved innstilte eller vesentlig forsinkede flyginger

Medietilsynet fører tilsyn med:

- Direktiv 2010/13/EU av 10. mars 2010 om samordning av visse bestemmelser, fastsatt ved lov eller forskrift i medlemsstatene, om utøvelse av audiovisuelle medietjenester (direktiv om audiovisuelle medietjenester) artikkel 9, 10 og 11 og artikkel 19-26

5.1.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet forslår at dagens ordning, med de oppnevnte håndhevingsorganene, dvs. Forbrukertilsynet, Helsedirektoratet, Legemiddelverket, Lotteritilsynet, Luftfartstilsynet og Medietilsynet, og ansvarsfordelingen mellom disse, videreføres.

Departementet foreslår også at nye håndhevingsorganer oppnevnes, herunder Sjøfartsdirektoratet, Statens jernbanetilsyn og Statens vegvesen, og at de nye rettsaktene fordeles mellom de allerede oppnevnte og de nyoppnevnte håndhevingsorganene ut fra hvilke fagområder som de håndhever i dag. Statens vegvesen og Sjøfartsdirektoratet er oppnevnt tilsynsorgan etter henholdsvis forordning 181/2011 og forordning 1177/2010, to rettsakter som også omfattes av gjeldende forordning om forbrukervernsamarbeid. Håndhevingsorganene innehar undersøkelses- og håndhevingsmyndigheten som kreves etter gjeldende forordning, men er ikke formelt oppnevnt som håndhevingsorgan. Derfor vil oppnevning skje etter ny forordning.

Departementet foreslår at en oppdatert liste over håndhevingsorganene som er oppnevnt, og hvilke rettsakter disse har ansvar for, tas inn i forskrift med hjemmel i mfl. § 47 annet ledd. Hvilke håndhevingsorganer som er oppnevnt vil også følge av sektorlovgivningen, men med forskriften vil man kunne finne en samlet oversikt over håndhevingsorganene og ansvarsfordelingen.

Departementet foreslår at de nye rettsaktene som omfattes av forordningen, fordeles som følger mellom håndhevingsorganene:

Forbrukertilsynet:

- Direktiv 2000/31/EF av 8. juni 2000 om visse rettslige aspekter ved informasjonssamfunnstjenester, særlig elektronisk handel, i det indre marked (direktivet om elektronisk handel)
- Direktiv 2006/123/EF av 12. desember 2006 om tjenester i det indre marked (tjenestedirektivet) artikkel 20
- Direktiv 2011/83/EU av 25. oktober 2011 om forbrukerrettigheter,
- Direktiv 2014/17/EU av 4. februar 2014 om kredittavtaler for forbrukere i forbindelse med fast eiendom til boligformål (boliglånsdirektivet) artikkel 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, kapittel 10 samt bilag I og II.
- Direktiv 2014/92/EU av 23. juli 2014 om sammenlignbarhet av kostnader forbundet med betalingskontoer, bytte av betalingskontoer og adgang til å opprette og bruke betalingskontoer med grunnleggende funksjoner (betalingskontodirektivet) artikkel 3-18 og artikkel 20 (2).

- Forordning nr. 1008/2008 av 24. september 2008 om felles regler for driften av lufttransporttjenester i Felleskapet artikkel 23.
- Forordning nr. 524/2013 av 21. mai 2013 om et online system for tvisteløsning i forbrukersaker artikkel 10, 11, 13, 15, 16, 17, 18, 21, 22 og 23, kapittel 10 samt bilag I og II.

Luftfartstilsynet:

- Forordning nr. 1107/2006 av 5. juli 2006 om funksjonshemmedes og bevegelseshemmedes rettigheter i forbindelse med lufttransport.
- Forordning nr. 1008/2008 av 24. september 2008 om felles regler for driften av lufttransporttjenester i Felleskapet artikkel 22 og 24.

Statens jernbanetilsyn:

- Forordning nr. 1371/2007 av 23. oktober 2007 om jernbanepassasjerers rettigheter og forpliktelser (jernbanepassasjerrettighetsforordningen).

Statens vegvesen:

- Forordning nr. 181/2011 av 16. februar 2011 om busspassasjerers rettigheter.

Sjøfartsdirektoratet:

- Forordning nr. 1177/2010 av 24. november 2010 om rettigheter for båtpassasjerer til sjøs og på innenlandske vannveier og om endring av forordning 2006/2004.

Forordningen 2017/1128 av 14. juni 2017 om grensekryssende portabilitet av nettbaserte innholdstjenester i det indre marked (forordning om portabilitet), ble vedtatt den 14. juni 2018. Den er ikke blitt innlemmet i EØS-avtalen eller gjennomført i norsk rett. Kulturdepartementet har ansvar for gjennomføringen, og vil i et eget høringsnotat om gjennomføringen også behandle hvem som skal føre tilsyn. Høringsnotatet skal etter planen på alminnelig høring i løpet av 2018.

Forordning 2018/302 om geoblokking ble vedtatt den 27. februar 2018, og skal gjennomføres i EU innen den 3. desember 2018, som er datoen for nå forordningen trer i kraft. Den ventes å bli tatt inn i EØS-avtalen i løpet av året. Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar for gjennomføringen, og vil i et eget høringsnotat om gjennomføringen også behandle hvem som skal føre tilsyn. Høringsnotatet skal etter planen på alminnelig høring i løpet av 2018.

Forslag til gjennomføringen av ny forordning om forbrukervernsamarbeid for Lotteritilsynet og Medietilsynet vil følge av egne høringsnotat utarbeidet av Kulturdepartementet. Høringsnotatene skal etter planen sendes på alminnelig høring i slutten av 2018.

Forslag til gjennomføring av ny forordning om forbrukervernsamarbeid for Legemiddelverket og Helsedirektoratet vil også følge av egne høringsnotat. Disse utarbeides av Helse- og omsorgsdepartementet og vil etter planen sendes på høring i løpet av høsten 2018.

5.2 Oppnevning av sentralt kontaktorgan (Forbrukertilsynet)

Hver medlemsstat skal oppnevne et sentralt kontaktorgan som har ansvar for anvendelsen av forordningen, jf. artikkel 5 nr. 1. Dets funksjon skal være å samordne de undersøkelses- og håndhevingstiltakene som vedtas av håndhevingsorganene, andre offentlige myndigheter og eventuelt utpekte organer, i forbindelse med overtredelser som omfattes av forordningen, jf. artikkel 5 nr. 3. Dette innebærer blant annet å motta og videresende anmodninger om bistand fra et håndhevingsorgan, jf. artikkel 13 nr. 2.

Medlemsstatene skulle også oppnevne et sentralt kontaktorgan etter gjeldende forordning, jf. artikkel 4. nr.1. Forbrukertilsynet (tidligere Forbrukerombudet) ble den gangen oppnevnt som sentralt kontaktorgan, og har hatt den rollen siden. Oppnevningen av Forbrukerombudet ble blant annet begrunnet med at Forbrukerombudet ville ha befatning med hovedtyngden av inn- og utgående saker etter forordningen, siden de hadde ansvar for håndhevingen av de fleste rettsaktene som ble omfattet av forordningen. Det ble derfor antatt at Forbrukerombudet ville være best egnet til å raskt foreta vurderinger av hvem som skal behandle innkomne saker. I tillegg ble det lagt vekt på at man ville spare både tid og administrative kostnader ved at "mellomleddfunksjonen" ville falle bort i alle saker som skulle behandles av Forbrukerombudet som håndhevingsorgan. Se Ot.prp. nr. 102 (2005-2006) punkt 3.3.2. Etter departementets vurdering gjør de samme hensyn seg gjeldende for ny forordning. Departementet foreslår at Forbrukertilsynets rolle videreføres.

Se for øvrig punkt 10 og forordningen kapittel III og IV for en oversikt over samordningsreglene.

6 Gjennomføringen av forordningen i norsk rett

6.1 Utgangspunktet for gjennomføringen av forordningen

Forordningen er bindende i sin helhet og gjelder direkte i alle EUs medlemsstater fra 17. januar 2020, jf. artikkel 42. På grunn av EØS-avtalens to-pilarsystem, får forordningen ikke direkte virkning i Norge, men skal i henhold til EØS-avtalens artikkel 7 «gjøres til del av [avtalepartenes] interne rettsorden». Forordningen skal gjennomføres «som sådan» i nasjonal rett, jf. EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a. Dette innebærer at forordningen må gjennomføres i norsk rett ved inkorporasjon. Inkorporasjon innebærer at forordningen gjøres gjeldende som norsk lov uten omskrivninger. Hvorvidt medlemsstatene utover dette må eller kan fastsette nasjonale regler for gjennomføringen av forordningen, beror på en tolkning av hva forordningen pålegger eller åpner for. Dersom medlemsstatene ønsker at reglene i forordningen skal gjelde utover forordningens anvendelsesområde, må dette forankres i nasjonal rett.

Ny forordning opphever og erstatter gjeldende forordningen med virkning fra 17. januar 2020, jf. forordningen artikkel 41 og 42. Etter departementets vurdering vil de samme prinsippene som lå til grunn for gjennomføring av gjeldende forordning, gjelde for ny forordning. Gjeldende forordning er inkorporert «som sådan» i norsk rett gjennom

markedsføringsloven, og gjelder direkte for de håndhevingsorganer som har blitt oppnevnt av departementet, jf. mfl. § 47 annet ledd. Enkelte bestemmelser ble også gjennomført i nasjonalt regelverk (sektorlovgivningen).

Gjennomføringen krever endringer i mfl. § 47, slik at henvisningen til gjeldende forordning erstattes med en henvisning til ny forordning. Departementet foreslår at det i § 47 annet ledd tas inn en hjemmel til å gi en forskrift der oppnevnte håndhevingsorganer listes opp, sammen med hvilke rettsakter disse har ansvar for. Dette vil også følge av sektorlovgivningen, men forskriften vil gi en samlet oversikt over hvilke håndhevingsorganer som er oppnevnt etter ny forordning.

6.2 Forordningens samarbeidsregler gjelder direkte

Forordninger gjelder i utgangspunktet direkte, uten omskriving i nasjonal rett, jf. EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a. Etter departementets vurdering gjelder dette utgangspunktet for forordningens samarbeidsregler som følger av artikkel 11 til 37. Ny forordning verken krever eller åpner for at innholdet i disse bestemmelsene gjøres til norsk rett ved omskriving. Disse tas derfor inn i norsk rett ved inkorporasjon, dvs. at reglene vil komme direkte til anvendelse for håndhevingsorganene som er oppnevnt etter mfl. § 47 annet ledd. Det er etter departementets vurdering heller ikke mulig eller nødvendig med nasjonale presiseringer eller utfylling av forordningens samarbeidsregler. Samarbeidsreglene presenteres nærmere under punkt 10.

6.3 Forordningens regler om undersøkelses- og håndhevingsmyndighet må tas inn i norsk lov

Artikkel 9 nr. 3 regulerer hvilken myndighet håndhevingsorganene skal ha som minimum til å *undersøke* brudd på forbrukervernreglene. Dette behandles under høringsnotatets punkt 7. Artikkel 9 nr. 4 regulerer hvilken myndighet håndhevingsorganene skal ha som minimum til å *håndheve* forbrukervernreglene. Dette behandles under punkt 8. Artikkel 9 suppleres av artikkel 10 som regulerer *myndighetsutøvelsen*, dvs. når og i hvilken utstrekning undersøkelses- og håndhevingsmyndigheten kan utøves, og hvem den kan utøves av. Dette behandles under punkt 9.1 til 9.4. Punkt 9.5 behandler *offentliggjøring* av håndhevingsorganenes vedtak og næringsdrivendes forpliktende tilsagn.

Etter departementets vurdering krever forordningen at bestemmelsene om håndhevingsorganenes undersøkelses- og håndhevingsmyndighet forankres i nasjonal rett. Departementet viser til at ifølge artikkel 9 nr. 1 «skal hvert håndhevingsorgan ha det minimum av undersøkelses- og håndhevingsmyndighet som er angitt i artikkel 9 nr. 3, 4, 6 og 7 som er nødvendig for anvendelsen av denne forordningen». Videre skal håndhevingsorganene «ha minst følgende» undersøkelses- og håndhevingsmyndighet, jf. nr. 3 og nr. 4. Det følger også av fortalepunkt 7 at «hver medlemsstat bør sikre at alle [håndhevingsorganer] innenfor deres jurisdiksjon har det minimum av myndighet som er nødvendig for å sikre korrekt anvendelse av denne forordningen».

Dette må etter departementets vurdering leses som en plikt som retter seg mot medlemsstatene, til å sikre at de oppnevnte håndhevingsorganer, som et minimum, har den myndighet som omtales under artikkel 9. Håndhevingsorganenes hjemmel til å utøve og gjennomføre myndigheten etter artikkel 9, kan derfor etter departementets vurdering ikke forankres i forordningen, men må forankres i nasjonal rett. Departementet viser også til at myndighetene som er omhandlet i artikkel 9, kan fremstå som vage og ufullstendige. Det vises for eksempel til at håndhevingsorganene skal kunne «vedta midlertidige tiltak», uten at det følger av forordningen hva slags tiltak, se artikkel 9 nr. 4 bokstav a. Det følger også av forordningen at håndhevingsorganene skal kunne «ilegge sanksjoner, for eksempel bøter eller tvangsmulkt», uten at det følger av forordningen hva slags sanksjoner håndhevingsorganene skal ilegge for ulike typer overtredelser, og størrelsen på disse, se artikkel 9 nr. 4 bokstav h.

Departementet har derfor kommet til at det i forordningen ligger en plikt rettet mot medlemsstatene til å sørge for nasjonale regler som gjennomfører artikkel 9, med de presiseringer og utfyllinger som er nødvendige. Det vil også etter departementets vurdering være nødvendig sett i lys av legalitetsprinsippet, at det fremkommer klart av norsk rett hva håndhevingsorganene har hjemmel til å utøve og gjennomføre.

Departementet vil under høringsnotatets punkt 7 til 9 vurdere hvorvidt de håndhevingsorganene som omfattes av forordningen, har den minimumsmyndigheten som kreves av forordningens artikkel 9. Departementet foreslår endringer i sektorlovgivningen der departementet vurderer at dette er nødvendig for at håndhevingsorganene skal ha den nødvendige minimumsmyndigheten. Departementet foreslår også endringer i sektorlovgivningen der departementet vurderer at håndhevingsorganenes myndighet bør gå lenger enn hva forordningen krever.

6.4 Det nasjonale handlingsrommet i gjennomføringen av forordningen

Håndhevingsorganene skal ha det minimum av undersøkelses- og håndhevingsmyndighet som er angitt i artikkel 9 nr. 3, 4, 6 og 7 som er nødvendig for anvendelsen av denne forordningen, jf. artikkel 9 nr. 1. Undersøkelses- og håndhevingsmyndigheten skal utøves i samsvar med artikkel 10.

Medlemsstatene kan beslutte å ikke tildele alle former for myndighet til alle håndhevingsorganene, forutsatt at hver form for myndighet kan utøves på en effektiv måte og ved behov i forbindelse med eventuelle overtredelser, jf. artikkel 9 nr. 2. Dette må etter departementets vurdering ses i sammenheng med artikkel 10 nr. 1 der det fremkommer at myndigheten som omhandles i artikkel 9 ikke trenger å utøves av håndhevingsorganene.

Ifølge bestemmelsen skal myndigheten utøves enten a) direkte av håndhevingsorganet i henhold til egen myndighet, b) med bistand fra andre håndhevingsorganer eller andre offentlige myndigheter, dersom det er hensiktsmessig, c) gjennom instruks til utpekte organer, dersom det er relevant, eller d) ved å henvise saken til en domstol som har kompetanse til å treffe den nødvendige avgjørelse, eventuelt også ved overprøving dersom begjæringen om å treffe avgjørelse ikke tas til følge. Ifølge artikkel 10 nr. 2 skal

gjennomføringen og utøvelsen av myndighet som omhandles i artikkel 9 være i samsvar med unionsretten og nasjonal rett, herunder med gjeldende prosessuelle garantier og med prinsippene i Den europeiske unions pakt om grunnleggende rettigheter.

Etter departementets vurdering innebærer artikkel 9 nr. 2, sett i sammenheng med artikkel 10 nr. 1 og 2, at medlemsstatene har en plikt til å sørge for at myndigheten etter artikkel 9 kan utøves av et nasjonalt organ. Hvorvidt håndhevingsorganene skal ha all den myndigheten som følger av artikkel 9, eller om denne skal utøves av et annet organ enn håndhevingsorganet, beror imidlertid på medlemsstatenes vurdering. Det kan være ulike grunner til at medlemsstatene organiserer dette ulikt, herunder tradisjon og eksisterende system, og hva medlemsstatene anser å være i tråd med sine nasjonale regler og rettssikkerhetsprinsipper. Det vises for eksempel til myndigheten til å fjerne digitalt innhold, og eventuelt stenge tilgangen til nettbaserte grensesnitt som internettsider, apper m.m., etter artikkel 9 nr. 4 bokstav g. Dette er en særlig inngripende myndighet som stiller høye krav til rettsikkerheten, noe som etter departementets vurdering kan tale for at myndigheten bør legges til domstolene. Dette behandles under punkt 8.7.

Artikkel 9 er på enkelte punkter formulert vagt, noe som krever nasjonale presiseringer og utfyllinger ved gjennomføringen i nasjonal rett. Dette gir medlemsstatene et handlingsrom til å bestemme hvordan disse skal operasjonaliseres. Det vises for eksempel til artikkel 9 nr. 4 bokstav a om at håndhevingsorganene skal ha myndighet til å vedta midlertidige tiltak for å unngå risikoen for alvorlig skade på forbrukernes kollektive interesser. Bestemmelsen sier imidlertid ingenting om hva som skal anses som et tiltak. Dette behandles under punkt 8.1. Det vises også til artikkel 9 nr. 4 bokstav h om at håndhevingsorganene skal ha myndighet til å ilegge sanksjoner. Sanksjonene kan etter bestemmelsen for eksempel bestå av bøter eller tvangsmulkt, men bestemmelsen regulerer ikke hvor stor eller liten en eventuell bot skal være. Dette behandles under punkt 8.8.

Forordningens regler om undersøkelses- og håndhevingsmyndighet er minimumsregler. Medlemsstatene kan beslutte at håndhevingsorganene, eller et annet organ, skal ha myndighet som går lenger enn hva forordningen krever.

6.5 Om myndigheten også skal kunne anvendes i saker som faller utenfor forordningens virkeområde

Forordningen gjelder ved grenseoverskridende saker som faller inn under forordningens anvendelsesområde. Det betyr at medlemsstatene kun har plikt til å sikre at håndhevingsorganene som er oppnevnt etter forordningen, har den myndighet som omhandles i artikkel 9 i grenseoverskridende saker som omfattes av forordningen. Medlemsstatene kan imidlertid bestemme at reglene også skal gjelde i andre saker.

For enkelte håndhevingsorganer vil det være hensiktsmessig at de har den samme undersøkelses- og håndhevingsmyndigheten i andre saker som håndhevingsorganet har ansvar for. For enkelte håndhevingsorganer legger departementet derfor opp til at undersøkelses- og håndhevingsreglene også skal gjelde i andre saker enn de som omfattes av forordningen, dvs. i i) grenseoverskridende saker som faller utenfor forordningens anvendelsesområde og i ii) nasjonale saker. Dette legges det opp til for Forbrukertilsynet,

Statens vegvesen, Statens jernbanetilsyn og Sjøfartsdirektoratet. Med dette vil disse håndhevingsorganene kun ha ett regelsett å forholde seg til. For Luftfartstilsynet, vil dette vurderes i forbindelse med nødvendige forskriftsendringer.

6.6 Lovtekniske løsninger

Departementet foreslår følgende lovtekniske løsninger for hvordan undersøkelses- og håndhevingsmyndighetene som følger av forordningen artikkel 9 skal hjemles i norsk rett for de enkelte håndhevingsorganene.

For *Forbrukertilsynet* gjennomføres artikkel 9 i markedsføringsloven (mfl.).

Forbrukertilsynet innehar i dag flere av undersøkelses- og håndhevingsmyndighetene som kreves etter ny forordning. Etter departementets vurdering vil det derfor være en hensiktsmessig løsning å endre de generelle undersøkelses- og håndhevingsreglene i markedsføringsloven, der dette er nødvendig for å oppfylle forordningens minimumskrav. Endringene i undersøkelses- og håndhevingsbestemmelsene i markedsføringsloven vil gjelde for hele ansvarsområdet til Forbrukertilsynet, og ikke bare grenseoverskridende saker som omfattes av forordningens virkeområde. Det vises til at Forbrukertilsynet ansvarsområde dekker en stor del av rettsaktene som omfattes av ny forordning.

For *Statens vegvesen* gjennomføres artikkel 9 i markedsføringsloven. Det foreslås at yrkestransportloven § 32 a) endres slik at markedsføringslovens bestemmelser gis tilsvarende anvendelse. Statens vegvesen vil dermed ved sine undersøkelser og håndheving, kunne benytte seg av hjemlene som følger av markedsføringsloven. Det foreslås at henvisningen til hjemlene i markedsføringsloven ikke begrenses til forordningens virkeområde, men at Statens vegvesen også skal kunne benytte seg av hjemlene for grenseoverskridende saker og nasjonale saker som faller utenfor forordningens virkeområde.

For *Luftfartstilsynet* gjennomføres artikkel 9 i markedsføringsloven. Det foreslås at det i luftfartsloven inntas en bestemmelse som sier at Luftfartstilsynet kan anvende reglene i markedsføringsloven ved håndheving av forbrukervernreglene som omfattes av ny forordning som Luftfartstilsynet er oppnevnt for. Luftfartstilsynet vil dermed ved sine undersøkelser og håndheving, kunne benytte seg av hjemlene som følger av markedsføringsloven. Hvorvidt hjemlene til markedsføringsloven skal begrenses til forordningens virkeområde, eller om de også skal gjelde i andre grenseoverskridende og nasjonale saker som Luftfartstilsynet har ansvar for, vil vurderes i forbindelse med de nødvendige forskriftsendringene.

For *Statens jernbanetilsyn* gjennomføres artikkel 9 i markedsføringsloven. Det foreslås at det i jernbaneloven inntas en bestemmelse som sier at Jernbanetilsynet kan anvende reglene i markedsføringsloven ved håndheving av forbrukervernreglene som omfattes av ny forordning som Jernbanetilsynet er oppnevnt for. Jernbanetilsynet vil dermed ved sine undersøkelser og håndheving, kunne benytte seg av hjemlene som følger av markedsføringsloven. Det foreslås at henvisningen til hjemlene i markedsføringsloven ikke begrenses til forordningens virkeområde, men at Statens jernbanetilsyn også kan

benytte seg av hjemlene for grenseoverskridende saker og nasjonale saker som faller utenfor forordningens virkeområde.

For *Sjøfartsdirektoratet* gjennomføres artikkel 9 i sjøloven og båtpassasjerforskriften. Disse reglene skal også gjelde for grenseoverskridende saker og nasjonale saker som faller utenfor forordningens virkeområde.

Departementet ser at det kan stilles spørsmål ved om generelle henvisninger i spesiallovgivningen til markedsføringsloven vil være presist nok. Spørsmålet er om det også bør inntas hjemler i spesiallovgivningen for ytterligere spesifisering av håndhevingsorganenes myndighet. Det bes særlig om høringsinstansenes syn på dette.

Det vises særlig til omtalen av forordningens regler om undersøkelses- og håndhevingsmyndighet under punkt 7 til 9, der departementet foreslår enkelte endringer i sektorlovgivningen.

6.7 Oppsummering – gjennomføring i norsk rett

Departementet foreslår at forordningen inkorporeres ved henvisning i mfl. § 47 første ledd. Hvilke håndhevingsorganer departementet oppnevner, vil følge av sektorlovgivningen og av forskrift med hjemmel i mfl. § 47 annet ledd. Forskriften vil inneholde en oversikt over hvilke håndhevingsorganer som er oppnevnt og hvilke rettsakter disse har ansvar for.

Forordningens samarbeidsregler i artikkel 11 til 37 vil gjelde direkte, uten omskriving i norsk rett.

Forordningens artikkel 9 om håndhevingsorganenes undersøkelses- og håndhevingsmyndighet må tas inn i norsk rett for at håndhevingsorganene skal kunne anvende de ved undersøkelser av brudd på og håndheving av forbrukervernregler. Departementet foreslår endringer i sektorlovgivningen for det enkelte håndhevingsorganet dersom departementet vurderer at det er nødvendig for at håndhevingsorganet skal ha den minimumsmyndigheten som kreves i forordningen. Departementet foreslår også endringer dersom det vurderer at håndhevingsorganenes myndighet bør gå lenger enn hva forordningen krever.

For enkelte håndhevingsorganer foreslår departementet at undersøkelses- og håndhevingsmyndigheten også skal gjelde i grenseoverskridende saker som faller utenfor forordningens anvendelsesområde og i nasjonale saker. Dette gjelder Forbrukertilsynet, Sjøfartsdirektoratet, Statens jernbanetilsyn og Statens vegvesen. Om det samme skal gjelde for Luftfartstilsynet vil bli vurdert i forbindelse med nødvendige forskriftsendringer.

7 Håndhevingsorganenes undersøkelsesmyndighet

7.1 Myndighet til å få tilgang til dokumenter, data m.m.

7.1.1 Gjeldende forordning

Håndhevingsorganenes tilgang til dokumenter m.m. fremgår av artikkel 4 nr. 6 bokstav a og b. Håndhevingsorganene skal kunne få tilgang til alle relevante dokumenter, i enhver form, knyttet til en overtredelse innenfor Fellesskapet. De skal også kunne avkreve enhver person relevante opplysninger knyttet til en overtredelse innenfor Fellesskapet.

Når det gjelder opplysninger som gis til håndhevingsorganene, og om håndhevingsorganene kan utlevere disse opplysningene, presiseres det i artikkel 13 at opplysningene skal være fortrolig og undergitt taushetsplikt dersom utlevering ville få negative følger.

7.1.2 Ny forordning

Håndhevingsorganene skal ha myndighet til å få tilgang til alle relevante dokumenter, data eller opplysninger knyttet til en overtredelse som omfattes av forordningen, jf. artikkel 9 nr. 3 bokstav a. Dette gjelder uansett form eller format på dokumentet, og uavhengig av lagringsmedium eller lagringssted. Håndhevingsorganene skal med denne undersøkelsesmyndigheten være i stand til å fastslå om en overtredelse av EUs forbrukervernregler har funnet sted eller finner sted, og kunne identifisere den ansvarlige næringsdrivende, jf. fortalepunkt 9.

Håndhevingsorganene skal kunne kreve utlevert denne type informasjon fra offentlige og private organer eller fra enhver fysisk eller juridisk person, jf. artikkel 9 nr. 3 bokstav b. Et informasjonskrav skal for eksempel kunne rettes mot betalingstjenestetilbydere, internettleverandører, teleoperatører, domeneregistre og –forhandlere (registrarer) og tilbydere av vertstjenester, jf. fortalepunkt 10. Formålet med dette er å gi håndhevingsorganene mulighet til å fastslå om forbrukervernreglene er overtrådt og å klarlegge detaljene rundt overtredelsen for å fastslå identiteten til personer som er involvert i finansielle strømmer og datastrømmer, for eksempel ved å spore finansielle transaksjoner og flyt av data. Dette gir også mulighet til å fastslå bankkontoopplysninger og eierskap til nettsteder, jf. bokstav b.

«[T]redjeparter i den digitale verdikjeden» skal framlegge relevante opplysninger i samsvar med direktiv 2000/31/EC om elektronisk handel og reglene om personvern, jf. fortalepunkt 9.

Når det gjelder opplysningene som håndhevingsorganene får oversendt eller selv samler inn, skal disse behandles som fortrolige, jf. artikkel 33, se punkt 10.4.4.

7.1.3 Forskjellen mellom gjeldende og ny forordning

7.1.3.1 Innledning

Både gjeldende og ny forordning oppstiller et krav om at håndhevingsorganene skal kunne innhente relevante opplysninger knyttet til en overtredelse som omfattes av forordningen. Spørsmålet er om myndigheten til å kreve opplysninger etter ny forordning, går lenger enn det som følger av gjeldende forordning, herunder om håndhevingsorganene skal kunne kreve utlevert flere typer opplysninger, og om kravet om opplysninger kan rettes mot en større krets enn hva som følger av gjeldende forordning.

7.1.3.2 Hva slags dokumenter og opplysninger som omfattes

Ordlyden i ny forordning skiller seg fra ordlyden i gjeldende forordning ved at den er mer utfyllende. Etter gjeldende forordning skal håndhevingsorganene ha tilgang til «alle relevante dokumenter» relatert til en overtredelse, jf. artikkel 4 nr. 6 bokstav a, og de skal kunne kreve utlevert «relevant informasjon», jf. bokstav b. Etter ny forordning skal håndhevingsorganene ha tilgang til «alle relevante dokumenter, data eller opplysninger knyttet til en overtredelse», jf. artikkel 9 nr. 3 bokstav a, og kunne kreve fremlagt «alle relevante opplysninger, data eller dokumenter», jf. bokstav b.

Etter departementets vurdering innebærer endringen i ordlyden ikke noen materielle endringer. Dette fordi «dokumenter», «data» og «opplysninger» i ny forordning faller inn under gjeldende forordnings begreper «informasjon» og «alle [...] dokumenter». Ny forordning presiserer at dokumentene blant annet kan kreves for å innhente nærmere opplysninger om overtredelsen, for eksempel fastslå identiteten til personer som er involvert i finansielle strømmer og datastrømmer. Gjeldende forordning har ingen særskilt presisering av dette, men etter departementets vurdering må også dette omfattes av gjeldende forordnings myndighet til å kreve «relevante opplysninger knyttet til en overtredelse».

Departementet har derfor kommet til at håndhevingsorganenes myndighet til å kunne innhente opplysninger etter ny forordning, omfatter de samme dokumenter og opplysninger som etter gjeldende forordning.

7.1.3.3 Taushetsbelagte opplysninger

Verken gjeldende eller ny forordning inneholder en konkret regulering av forholdet mellom forordningens opplysningsplikt, og regler om taushetsplikt som følger av annet regelverk.

Det er presisert i ny forordning fortalepunkt 9 at «tredjeparter i den digitale verdikjeden» skal framlegge relevante opplysninger i samsvar med direktiv 2000/31/EC om elektronisk handel og reglene om personvern. Dette følger ikke av gjeldende forordning, noe som etter departementets vurdering må skyldes at ny forordning har et mye større fokus på den digitale sfæren.

Ifølge gjeldende forordning skal medlemsstatene sørge for at reglene fastsatt i artikkel 13 om fortrolig behandling og taushetsplikt blir overholdt når håndhevingsorganene mottar opplysninger, jf. artikkel 4 nr. 7. Ny forordning har en tilsvarende bestemmelse i artikkel 33. Generelt skal håndhevingsorganenes utøvelse av undersøkelses- og

håndhevingsmyndigheten være forenlig med blant annet nasjonal rett, herunder med gjeldende prosessuelle garantier, jf. artikkel 10 nr. 2.

Etter departementets vurderer fører ny forordning ikke til noen endring i forholdet mellom opplysningsplikten i ny forordning og taushetsplikten som følger av annet regelverk.

7.1.3.4 Hvem kan et opplysningskrav rettes mot

Gjeldende og ny forordning gir håndhevingsorganene myndighet til å rette opplysningskravet mot private subjekter (som næringsdrivende). Dette følger av ordlyden «enhver person» i gjeldende forordning artikkel 4 nr. 6 bokstav b, og «en fysisk eller juridisk person» i ny forordning artikkel 9 nr. 3 bokstav b. I ny forordning er det imidlertid presisert at opplysningsplikten også gjelder «enhver offentlig myndighet, et organ eller et byrå i deres medlemsstat». Tilsvarende fremgår ikke av gjeldende forordning. Etter departementets vurdering kan offentlige myndigheter ikke innfortolkes i «enhver person» i gjeldende forordning.

Departementet har derfor kommet til at det som er nytt etter ny forordning er at håndhevingsorganene også skal kunne kreve informasjon fra andre offentlige myndigheter.

7.1.4 Forbrukertilsynet

7.1.4.1 Gjeldende rett

Enhver plikter å gi Forbrukertilsynet de opplysningene de krever for å kunne utføre sine gjøremål etter loven, herunder opplysninger som er nødvendige for å vurdere om en handelspraksis er urimelig, jf. mfl. § 34 første ledd første punktum. Opplysningene kan kreves gitt skriftlig eller muntlig og innen en fastsatt frist, jf. annet punktum.

Taushetsplikt som følger av lov, pålegg eller avtale, er ikke til hinder for opplysningsplikten, jf. mfl. § 34 tredje ledd. Dette gjelder likevel ikke opplysninger, dokumenter, gjenstander, vareprøver eller annet som er omfattet av taushetsplikt som følger av straffeprosessloven (strpl.) §§ 117 til 120. Denne kvalifiserte taushetsplikten inkluderer blant annet betroelser gitt til særskilte yrkesgrupper i kraft av deres stilling, herunder prester, advokater og leger, jf. strpl. § 119. I tillegg til betroelser gitt til visse yrkesgrupper, inkluderer dette opplysninger som må holdes hemmelig av hensynet til rikets sikkerhet eller fremmed stat (§ 117) eller er underlagt lovbestemt taushetsplikt som følge av tjeneste eller arbeid for stat eller kommune, familievernkontor, tilbyder av posttjenester, tilbyder av ekomnett eller ekomtjenester eller statens lufthavnselskap (§ 118 første ledd).

Dersom det er mistanke om overtredelse av bestemmelser som Forbrukertilsynet fører tilsyn med etter mfl. § 35 første ledd, og særlig hensyn gjør det nødvendig, kan en tilbyder av tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett- eller tjeneste likevel pålegges å gi opplysninger om avtalebasert hemmelig telefonnummer eller andre abonnementsopplysninger, samt elektronisk kommunikasjonsadresse, selv om opplysningene er omfattet av straffeprosessloven § 118 første ledd. Dette følger av mfl. § 34 tredje ledd tredje punktum.

Mfl. § 34 tredje ledd ble tatt inn i markedsføringsloven i forbindelse med endringen av håndhevingsreglene i 2017, se Prop. 93 L (2016-2017) punkt 6.2. Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2018.

7.1.4.2 Departementets vurderinger og forslag

Spørsmålet er om Forbrukertilsynet har den myndighet som kreves etter ny forordning til å kreve tilgang til dokumenter m.m., eller om markedsføringsloven må endres.

Hvem kan et opplysningskrav rettes mot

Forbrukertilsynet kan, etter gjeldende regelverk, rette krav om opplysninger mot «enhver», jf. mfl. § 34 første ledd første punktum. Dette dekker de samme rettssubjektene som omfattes av ny forordning - fysiske og juridiske personer, private og offentlige organer, jf. artikkel 9 nr. 3 bokstav b. Forbrukertilsynets myndighet til å kreve opplysninger fra «enhver», gir Forbrukertilsynet samtidig tilgang til alle relevante dokumenter slik forordningen krever etter bokstav a.

Hva slags dokumenter og opplysninger som omfattes

Enhver plikter å gi Forbrukertilsynet «de opplysningene de krever for å kunne utføre sine gjøremål etter loven», jf. mfl. § 34 første ledd første punktum. Det presiseres ikke i lovteksten hva slags opplysninger som omfattes av opplysningsplikten. Det er likevel klart at plikten favner vidt, idet den gjelder alle de opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre tilsynsarbeidet. Etter departementets vurdering samsvarer dette med de opplysningene som skal kunne innhentes etter ny forordning –alle relevante dokumenter, data og opplysninger knyttet til en overtredelse, jf. artikkel 9 nr. 3 bokstav a og b.

Taushetsbelagte opplysninger

Forbrukertilsynet har i utgangspunktet rett på alle slags opplysninger og dokumenter m.m., med mindre de er omfattet av taushetsplikten som nevnt i straffeprosessloven §§ 117 til 120, jf. mfl. § 34 første og tredje ledd. Opplysningsplikten i markedsføringsloven står altså tilbake for såkalt kvalifisert taushetsplikt i straffeprosessloven. Reglene om kvalifisert taushetsplikt ivaretar sentrale rettsikkerhetsgarantier, og opplysningene er derfor unntatt opplysningsplikten etter mfl. § 34 tredje ledd annet punktum.

Forbrukertilsynets tilgang til opplysninger ble nøye vurdert av departementet i forbindelse med endringer i håndhevingsreglene, jf. Prop. 93 L (2016-2017) punkt 6.2.4.

Ny forordning inneholder ikke en konkret regulering av forholdet mellom opplysningsplikten og taushetsplikten som følger av annet regelverk, men presiserer blant annet at gjennomføring og utøvelse av håndhevingsmyndigheten skal være i samsvar med nasjonal rett, herunder gjeldende prosessuelle garantier, jf. artikkel 10 nr. 2. Med gjeldende prosessuelle garantier menes blant annet grunnleggende rettssikkerhetsgarantier. Både i norsk rett og i andre lands rettsorden er taushetsplikten ansett som en fundamental rettssikkerhetsgaranti. Taushetsplikten er også vernet av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, jf. artikkel 8 som slår fast at borgerne har

rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse. Taushetsplikten er også en forutsetning for «fair trial» etter EMK artikkel 6.

Det er etter departementets vurdering i overensstemmelse med ny forordning at Forbrukertilsynets krav på opplysninger står tilbake for kvalifisert taushetsplikt.

Særlig om taushetsbelagte opplysninger om elektronisk kommunikasjon

Selv om ekomtilbydere i utgangspunktet er underlagt kvalifisert taushetsplikt, skal Forbrukertilsynet likevel gis innsyn i abonnementsdata som ekomtilbyder har lagret, jf. mfl. § 34 tredje ledd tredje punktum. To vilkår må likevel være oppfylt for at slik opplysningsplikt skal gå foran taushetsplikten. For det første må særlige hensyn gjøre det nødvendig, og for det andre må det foreligge konkret mistanke om overtredelse av bestemmelser Forbrukertilsynet fører tilsyn med. Bestemmelsen er ny og trådte i kraft 1. januar 2018. Bakgrunnen for bestemmelsen er at Forbrukertilsynet i enkelte saker, blant annet i saker vedrørende SMS- og e-postmarkedsføring, har behov for å identifisere en avsender av elektronisk kommunikasjon og omfanget av slik kommunikasjon. Dette er informasjon som ekomtilbydere gjennomgående vil ha lagret en periode etter at e-posten eller SMS'en ble sendt. Enkelte myndigheter har rett til innsyn i slik abonnementsdata, blant annet tollmyndighetene og skattedirektoratet.

Ekomtilbydere er fremdeles underlagt kvalifisert taushetsplikt når det gjelder trafikkdata. Det vil si at Forbrukertilsynet ikke kan kreve opplysninger om den enkeltes bruk av elektronisk kommunikasjon, for eksempel hvem brukeren har ringt til, hvor lenge samtalen varte, og hvor brukeren befant seg. Dette er opplysninger som kun et svært begrenset antall myndigheter har tilgang til i dag. Tilgang til trafikkdata kan gi et svært godt bilde av privatpersoners kontaktnett og bevegelser og utgjør således et inngrep i kommunikasjonsfriheten. Ny forordning presiserer at håndhevingsorganene skal kunne kreve utlevert informasjon for å blant annet kunne spore datastrømmer, jf. artikkel 9 nr. 3 bokstav b. Dette kan tilsi at Forbrukertilsynet også skal kunne kreve trafikkdata utlevert fra ekomtilbydere. Ettersom det etter departementets vurdering er i overensstemmelse med ny forordning at Forbrukertilsynets krav på informasjon står tilbake for kvalifisert taushetsplikt, og trafikkdata er underlagt kvalifisert taushetsplikt, foreslår departementet likevel ingen endring på dette punkt. Det vises til departementets vurdering i Prop. 93 L (2016-2017) punkt 6.2.4.2. Departementet er imidlertid kjent med at kommisjonen ser nærmere på spørsmålet om opplysningsplikt og taushetsplikt etter ekomregelverket. Det er ventet at kommisjonen vil uttale seg nærmere om dette.

Særlig om innhenting av opplysninger fra offentlige myndigheter

Håndhevingsorganene skal i henhold til forordningens artikkel 9 nr. 3 bokstav b kunne kreve at en offentlig myndighet skal framlegge alle relevante opplysninger, slik at håndhevingsorganene skal kunne fastslå om en overtredelse har funnet eller finner sted. Det er etter departementets vurdering i overensstemmelse med ny forordning at Forbrukertilsynets krav på opplysninger står tilbake for kvalifisert taushetsplikt.

Det kan likevel stilles spørsmålstegn ved om Forbrukertilsynets krav på opplysninger rettet mot offentlige myndighet, i likhet med krav rettet mot private subjekter, bør stå tilbake for kvalifisert taushetsplikt, eller om tungtveiende hensyn tilsier at offentlige myndigheters opplysningskrav ikke bør begrenses av kvalifisert taushetsplikt.

Hensynene som begrunner taushetsplikt varierer, avhengig av om opplysningene er av personlig, økonomisk eller forretningsmessig art. De samme hensyn som begrunner taushetsplikt ved innhenting av opplysninger fra private, gjør seg i utgangspunktet også gjeldende ved innhenting av opplysninger fra andre offentlige myndigheter.

Hensynene bak taushetspliktsreglene kan likevel komme i konflikt med andre viktige samfunnshensyn, som god og effektiv informasjonsutveksling mellom offentlige myndigheter. Det er viktig med et godt samarbeid mellom offentlige myndigheter for at de skal kunne utøve sine samfunnsoppgaver på en effektiv og hensiktsmessig måte. I den sammenheng kan det være nødvendig for offentlige myndigheter å innhente opplysninger fra andre offentlige myndigheter som er underlagt taushetsplikt.

Det bes om høringsinstansenes syn.

Departementets vurderinger og forslag oppsummert:

Forbrukertilsynet har, med hjemmel i markedsføringsloven, myndighet til å rette opplysningskrav mot private og offentlige organer, og kreve de opplysningene som kreves etter ny forordning. Privates og offentliges opplysningsplikt står tilbake for kvalifisert taushetsplikt, noe som etter departementets vurdering er i tråd med ny forordning. Ny forordning krever ingen lovendring.

7.1.5 Luftfartstilsynet

7.1.5.1 Gjeldende rett

Luftfartsloven har en generell bestemmelse om opplysningsplikt i § 13a-1. I tillegg har den en spesiell bestemmelse om opplysningsplikt i saker om passasjerrettigheter basert på EØS-regler i § 10-42 annet ledd. Den sistnevnte bestemmelsen er beholdt som et supplement til den førstnevnte nettopp for å sikre internrettslig gjennomføring av kravene i den gjeldende forordningen. Bestemmelsen i § 10-42 sier uttrykkelig at den gjelder «uten hinder av taushetsplikt» som måtte følge av andre lovbestemmelser. På den annen side kan den bare benyttes til å rette krav om opplysninger til «tjenesteyteren», det vil typisk si det flyselskapet eller den flyplassen som yter den tjenesten passasjerrettigheten gjelder. Bestemmelsen i § 13a-1 omfatter alle opplysninger som Luftfartstilsynet trenger for å kunne utføre sine oppgaver etter loven – herunder også de oppgavene det har etter gjeldende forordning. Bestemmelsen i § 10-42 omfatter «alle relevante dokumenter, i enhver form, vedrørende overtredelsen».

7.1.5.2 Departementets vurdering og forslag

Hjemlene i luftfartsloven §§ 10-42 og 13a-1 er ikke tilstrekkelige som hjemmel for gjennomføring av kravene i den nye forordningen. Ingen av dem hjemler at opplysninger skal kunne innhentes fra offentlige myndigheter. Selv om hjemmelen i § 13a-1 ikke kan

benyttes til å innhente opplysninger fra enhver privat, er det lite praktisk at det er behov for å rette krav mot andre enn de som er uttrykkelig listet opp i bestemmelsen ved håndhevelsen av de forordningene Luftfartstilsynet er ansvarlig for. Bestemmelsen i § 13a-1 har ingen uttrykkelig formulering av forholdet til taushetsplikt etter annen lovgivning. I praksis er det grunn til å tro at kvalifisert taushetsplikt som følger av annen lov typisk vil gis forrang ved domstolenes tolkning av bestemmelsen i luftfartsloven.

Departementet har kommet til at det er hensiktsmessig å ta inn en generell henvisningsbestemmelse i luftfartslovens regler om håndheving av passasjerrettigheter til markedsføringslovens håndhevingsregler. Det innebærer at de forslaget til nye gjennomføringsregler som beskrives i tilknytning til Forbrukertilsynet i punkt 7.1.4.2 vil gjelde tilsvarende for Luftfartstilsynet.

7.1.6 Sjøfartsdirektoratet

7.1.6.1 Gjeldende rett

Sjøfartsdirektoratet kan etter båtpassasjerforskriften § 1 annet ledd ved rimelig grunn til mistanke kreve å få tilgang til alle relevante dokumenter i enhver form angående overtredelsen. Denne adgangen gjelder uten hinder av taushetsplikt. Utover dette innhenter Sjøfartsdirektoratet opplysninger fra offentlige myndigheter dersom det er adgang til det ut fra forvaltningslovens alminnelige regler om taushetsplikt.

7.1.6.2 Departementets vurdering og forslag

Departementet foreslår at sjøloven § 418a endres i samsvar med de foreslåtte endringene i luftfartsloven § 10-42 annet og fjerde ledd, slik at markedsføringsloven § 34 om opplysningsplikt og gransking gis tilsvarende anvendelse innenfor Sjøfartsdirektoratets myndighetsområde. Denne endringen vil etter departementets syn ivareta de samme formål som henvisningen til reglene i luftfartsloven har gjort til nå.

Av hensyn til legalitetsprinsippet foreslås det å fastsette regler om opplysningsplikt og gransking i sjøloven, slik det også er gjort etter gjeldende rett.

Departementet foreslår i forlengelsen av dette at båtpassasjerforskriften § 1 annet og tredje ledd oppheves. Disse bestemmelsene fremstår som overflødige ettersom denne kompetansen allerede følger direkte av sjøloven § 418 a annet ledd annet punktum, slik den nå foreslås utformet.

7.1.7 Statens jernbanetilsyn

7.1.7.1 Gjeldende rett

Jernbaneloven § 11 annet ledd gir tilsynsmyndigheten hjemmel for å gi enhver pålegg om å gi de opplysninger tilsynsmyndigheten trenger for å utføre sine oppgaver.

Tilsynsmyndigheten kan bestemme i hvilken form opplysningene skal gis.

Samme lovs § 11 fjerde ledd pålegger alle som utfører arbeid eller tjeneste for tilsynsmyndigheten taushetsplikt om innholdet i dokumenter som inneholder meldinger, tips eller lignende om lovbrudd. For øvrig gjelder forvaltningslovens alminnelige regler om taushetsplikt.

7.1.7.2 Departementets vurdering og forslag

Det er departementets vurdering at «enhver» omfatter både private virksomheter, privatpersoner og offentlige myndigheter. Departementet anser derfor at eksisterende hjemmelsgrunnlag i jernbaneloven er tilstrekkelig for å gjennomføre dette punktet i CPC-forordningen.

Departementet har kommet til at det er hensiktsmessig å ta inn en generell henvisningsbestemmelse i jernbanelovens regler om passasjerrettigheter til markedsføringslovens håndhevingsregler. Dette vil gi tilstrekkelig sammenheng mellom de to regelsettene. Departementet foreslår derfor å endre jernbanelovens § 7 c slik at undersøkelse og håndheving av passasjerrettigheter på jernbane kan følge bestemmelsene i markedsføringsloven. Dette gir et helhetlig hjemmelsgrunnlag for sektormyndigheten å håndheve jernbanepassasjerers rettigheter.

7.1.8 Statens vegvesen

7.1.8.1 Gjeldende rett

Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 181/2011 om busspassasjerers rettigheter og om endring av rådsforordning (EF) nr. 2006/2004 (busspassasjerrettighetsforordningen) ble tatt inn i EØS-avtalen 30. april 2015. Forordningen er gjennomført i norsk rett gjennom lov 29. august 2004 nr. 63 om endring av lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportloven) § 32 a. Bestemmelsen gir hjemmel for å gjennomføre forordningen i norsk rett gjennom forskrift.

Utfyllende forskrifter er gitt i forskrift av 25. februar 2016 nr. 193 om busspassasjerrettigheter, forskrift 25. februar 2016 nr. 194 om endring i forskrift om klagemnemnd for passasjertransport (transportklagenemndforskriften) og forskrift 25. februar 2016 nr. 195 om endring i forskrift med motorvogn og fartøy (yrkestransportforskriften).

Yrkestransportloven § 32 a første ledd gir hjemmel for departementet til å gi forskrift om gjennomføring og utfylling av regler om busspassasjerrettigheter som er tatt inn i EØS-avtalen. Paragraf 32 a femte ledd gir departementet myndighet til å peke ut et håndhevingsorgan som skal føre tilsyn med at reglene som er gitt i medhold av bestemmelsen om busspassasjerrettigheter blir fulgt. Håndhevingsorganet kan gi pålegg om retting og tvangsmulkt med brudd på reglene i paragrafen. Departementet kan i forskrift gi regler om at håndhevingsorganet uten hensyn til taushetsplikt kan kreve innsyn i dokumenter og informasjon fra transportører som driver persontransport, eller andre som i forbindelse med slik transport har plikter overfor passasjerene.

Forskrift 25. februar 2016 om busspassasjerrettigheter § 5 andre ledd gir Statens vegvesen (SVV) myndighet til uten hensyn til taushetsplikt kreve innsyn og informasjon fra den som mot vederlag driver persontransport i rute eller andre som i forbindelse med slik transport har plikter overfor passasjerene.

7.1.8.2 Departementets vurdering og forslag

Statens vegvesen kan kreve innsyn og opplysninger fra den som mot vederlag driver persontransport i rute eller andre som i forbindelse med slik transport har plikter overfor passasjerene.

Forordningen artikkel 9 nr. 3 bokstav a krever at håndhevingsorganet skal få tilgang til alle relevante dokumenter eller opplysninger som er knyttet til overtredelser av forordningen, uansett form eller format og uavhengig av lagringsmedium eller lagringssted.

Etter departementets vurdering dekker yrkestransportloven § 32 a femte ledd, jf. forskrift om busspassasjerrettigheter § 5 kravene i forordningen om hvilke data som håndhevingsorganet skal kunne kreve, da «innsyn og informasjon» ikke begrenser hvilket format dataene innhentes på.

Forordningen artikkel 9 nr. 3 bokstav b krever at håndhevingsorganet skal kunne kreve informasjon fra offentlig myndighet, organ, byrå eller fysisk eller juridisk person slik at håndhevingsorganet kan fastslå om en overtredelse har funnet sted eller finner sted, og for å innhente nærmere opplysninger om en slik overtredelse, herunder spore finansielle strømmer og datastrømmer, for å fastslå identiteten til personer som er involvert i finansielle strømmer og datastrømmer og for å fastslå bankkontoopplysninger

Yrkestransportloven gir kun Statens vegvesen myndighet til å kreve informasjon fra den som mot vederlag driver persontransport i rute eller andre som i forbindelse med slik transport har plikter overfor passasjerene. Denne hjemmelen dekker derfor ikke alle rettssubjektene som omfattes av den nye forordningen.

Busspassasjerrettighetsforordningen gir rettigheter til passasjerer som benytter seg av rutetransport eller tilfeldig transport med buss.

De materielle reglene i busspassasjerrettighetsforordningen innebærer forbud mot diskriminering basert på nasjonalitet eller funksjonsevne, gir særlige rettigheter til passasjerer med nedsatt funksjonsevne, gir transportører og bussterminaloperatører plikter med hensyn til reiseinformasjon, samt regler om erstatning og praktisk assistanse ved ulykker. Statene plikter å opprette et nasjonalt klageorgan.

For å drive persontransport mot vederlag i Norge må man ha løyve, jf. yrkestransportloven § 4. Den som vil drive rutetransport må i tillegg ha et eget ruteløyve, jf. § 6. Dette reduserer muligheten for ukjente aktører til å etablere seg i bussmarkedet.

Departementet vurderer derfor at behovet Statens vegvesen som håndhevingsorgan for busspassasjerrettighetsforordningen vil ha for å spore pengestrømmer, datastrømmer mv. vil være svært begrenset.

Departementet vurderer imidlertid at man må endre hjemmelsgrunnlaget i yrkestransportloven § 32 a femte ledd for å overholde de EØS-forpliktelsene som den nye forbrukervernforordningen medfører. Departementet foreslår derfor å henvise til markedsføringslovens regler om undersøkelses- og håndhevingsmyndighet for å sikre at Statens vegvesen som håndhevingsorgan for busspassasjerrettighetsforordningen har

utfyllende undersøkelses- og håndhevingsmyndighet i samsvar med reglene i den nye forbrukervernforordningen.

7.2 Myndighet til å gjennomføre stedlige kontroller og beslaglegge bevis m.m.

7.2.1 Gjeldende forordning

Håndhevingsorganenes myndighet til å gjennomføre stedlige kontroller fremgår av artikkel 4 nr. 6 bokstav c. Håndhevingsorganene skal ha myndighet til å gjennomføre nødvendige kontroller på stedet. Under den stedlige kontrollen skal håndhevingsorganene ha tilgang til alle relevante dokumenter knyttet til overtredelser innenfor Fellesskapet, jf. bokstav a, og kunne avkreve enhver person relevante opplysninger knyttet til overtredelsen, jf. bokstav b.

7.2.2 Ny forordning

Håndhevingsorganene skal kunne gjennomføre nødvendige stedlige tilsyn, jf. artikkel 9 nr. 3 bokstav c. Dette innebærer å få adgang til alle lokaler, eiendommer og transportmidler som den berørte næringsdrivende bruker som en del av sin næringsvirksomhet eller yrke, eller å anmode andre offentlige myndigheter om å få slik adgang.

Håndhevingsorganene skal under stedlig tilsyn gis adgang til å undersøke og kopiere opplysninger, data eller dokumenter, uavhengig av lagringsmedium.

Håndhevingsorganene skal også kunne beslaglegge alle opplysninger, data og dokumenter i det tidsrommet og omfanget som er nødvendig. De skal også kunne anmode enhver representant for eller medarbeidere hos den næringsdrivende, om å avgi en forklaring om faktiske forhold, opplysninger, data eller dokumenter, og å registrere svarene, jf. artikkel 9 nr. 3 bokstav c, samt fortalepunkt 11 og 12.

7.2.3 Forskjellen mellom gjeldende og ny forordning

Gjeldende og ny forordning er etter departementets vurdering like når det gjelder håndhevingsorganenes myndighet til å gjennomføre stedlige kontroller og beslaglegge bevis, m.m.

Begge forordningene stiller krav om at håndhevingsorganene skal ha myndighet til å gjennomføre stedlige kontroller. Begge forutsetter at den stedlige kontrollen skal være «nødvendig».

Mens det i gjeldende forordning står at håndhevingsorganene skal kunne foreta stedlige kontroller, presiserer ny forordning hvor langt håndhevingsorganene skal kunne gå under kontrollene. De skal for eksempel under stedlige kontroller kunne undersøke og kopiere opplysninger, data eller dokumenter, uavhengig av lagringsmedium. Dette følger ikke av gjeldende forordning. Disse endringene innebærer imidlertid, etter departementets vurdering, ingen materielle endringer sammenlignet med gjeldende forordning. Etter

gjeldende forordning artikkel 4 nr. 6 bokstav a og b skal håndhevingsorganene få tilgang til og kreve alle relevante dokumenter og opplysninger. Gjeldende forordning artikkel 4 nr. 6 bokstav c om stedlige kontroller må tolkes i lys av dette. Også presiseringen i ny forordning om at håndhevingsorganene skal kunne anmode enhver representant eller ansatte hos den næringsdrivende, om å avgi en forklaring om faktiske forhold, opplysninger, data eller dokumenter, og å registrere svarene, må innfortolkes i gjeldende forordning.

Håndhevingsorganene skal etter ny forordning kunne beslaglegge alle opplysninger, data og dokumenter innenfor et nødvendig tidsrom og i det omfang det er nødvendig. Gjeldende forordning gir også håndhevingsorganene myndighet til å beslaglegge dokumenter etc., selv om begrepet «beslaglegge» ikke brukes direkte. I gjeldende forordning heter det at håndhevingsorganene skal ha tilgang til alle relevante dokumenter knyttet til en overtredelse, og kunne avkreve enhver person relevante opplysninger, jf. artikkel 4 nr. 6 bokstav a og b. Det er etter departementets vurdering den samme myndigheten.

7.2.4 Forbrukertilsynet

7.2.4.1 Gjeldende rett

Forbrukertilsynet kan foreta granskning og besiktigelse, herunder kreve utlevert dokumenter, gjenstander, vareprøver eller annet, som de finner påkrevet for å utføre sine gjøremål etter loven, jf. mfl. § 34 annet ledd første punktum. Om nødvendig kan det anmodes om bistand fra politiet, jf. annet punktum. Enhver plikter å gi Forbrukertilsynet de opplysningene de krever for å kunne utføre sine gjøremål etter loven, jf. § 34 første ledd. Forbrukertilsynet har i svært liten grad hatt behov for å benytte adgangen til stedlig granskning.

Taushetsplikt som følger av lov, pålegg eller avtale, er ikke til hinder for retten til å foreta granskning og besiktigelse, jf. tredje ledd. Dette gjelder likevel ikke opplysninger, dokumenter, gjenstander, vareprøver eller annet som er taushetsbelagt etter straffeprosessloven §§ 117 til 120. Se punkt 7.1.4.1 om dette.

Forvaltningsloven § 15 regulerer fremgangsmåten ved granskning og klageadgang.

7.2.4.2 Departementets vurdering og forslag

Spørsmålet er om Forbrukertilsynet har den myndighet som kreves etter ny forordning til å gjennomføre stedlige kontroller og beslaglegge bevis m.m., eller om markedsføringsloven må endres.

Forbrukertilsynets myndighet etter mfl. § 34 annet ledd til å kreve «utlevert» dokumenter, gjenstander og vareprøver, eller annet som det finner påkrevet for å utføre sine gjøremål etter loven, er etter departementets vurdering i samsvar med forordningens myndighet til å beslaglegge dokumenter med mer. Etter departementets vurdering taler hensynet til forutberegnelighet og næringsdrivendes rettssikkerhet imidlertid for at myndigheten til å beslaglegge dokumenter m.m. fremkommer eksplisitt av lovteksten. Departementet foreslår derfor at man i lovteksten anvender «beslaglegge» i tillegg til «kreve utlevert».

Departementet foreslår videre at forordningens begrensinger inntas i lovteksten, dvs. at Forbrukertilsynet kan beslaglegge alle opplysninger, data og dokumenter innenfor det nødvendige tidsrommet og i det omfanget det er nødvendig.

Konkurranseloven § 25 annet ledd og fjerde ledd samt forskrift 11. desember 2013 nr. 1491 om opplysningsplikt og bevissikring fastsetter nærmere regler for Konkurransetilsynets beslagsadgang. Det kan stilles spørsmål ved om det bør fastsettes tilsvarende regler for Forbrukertilsynets beslagsadgang.

Forbrukertilsynet kan etter gjeldende rett foreta granskning og besiktigelse når de finner dette «påkrevet» for å utføre sine gjøremål etter loven, jf. mfl. § 34 annet ledd første punktum. Denne begrensningen samsvarer med forordningens vilkår om at gjennomføring av stedlige kontroller skal være «nødvendige», jf. artikkel 9 nr. 3 bokstav c.

Markedsføringslovens regulering av forholdet mellom taushetsplikten og retten til å foreta granskning og besiktigelse, er etter departementets vurdering forenelig med ny forordning. Se punkt 7.1.4.2 hvor forholdet mellom opplysningsplikt og taushetsplikt behandles. Etter departementets vurdering gjelder de samme hensyn for forholdet mellom taushetsplikt og granskning/besiktigelse.

Forbrukertilsynets adgang til å anmode om bistand fra politiet, er etter departementets vurdering i tråd med ny forordning. Ifølge ny forordning kan myndigheten også utøves med bistand fra andre offentlige myndigheter, jf. artikkel 10 nr. 1 bokstav b.

Se utkast til forslag til mfl. § 34 annet ledd.

Departementets vurderinger og forslag oppsummert:

Forbrukertilsynet har, med hjemmel i markedsføringsloven, myndighet til å gjennomføre stedlige kontroller og beslaglegge bevis m.m. Ny forordning krever ingen lovendring.

Departementet foreslår likevel at ordlyden i markedsføringsloven endres ved at «kreve utlevert» tas inn i tillegg til «beslaglegge». Departementet foreslår også at det tas inn i lovteksten at Forbrukertilsynet kan beslaglegge alle opplysninger, data og dokumenter «innenfor det nødvendige tidsrommet og i det omfanget det er nødvendig».

7.2.5 Luftfartstilsynet

7.2.5.1 Gjeldende rett

Luftfartsloven § 10-42 annet nr. 3 ledd gir hjemmel for at Luftfartstilsynet gjennomfører «nødvendig kontroll på stedet». § 10-42 annet ledd nr. 2 åpner for at Luftfartstilsynet tar «tar kopi, eller lager utdrag fra» dokumenter. Og i § 10-42 fjerde ledd åpnes det for at Luftfartstilsynet benytter bistand fra politiet til å gjennomføre slik kontroll. Taushetsplikt er ikke til hinder for at slik kontroll gjennomføres.

7.2.5.2 Departementets vurdering og forslag

Lovgivningsteknikken i luftfartsloven § 10-42 avviker nokså mye fra ordlyden i den nye forordningen artikkel 9 nr. 3 bokstav c), men i realiteten er det trolig liten eller ingen forskjell på hva de omfatter.

Av punkt 6.6 følger det at departementet legger opp til at Luftfartstilsynet skal bruke håndhevingsreglene i markedsføringsloven når det håndhever passasjerrettigheter som følger av EØS-avtalen. Vi viser derfor til det som er sagt i punkt 7.2.4.

7.2.6 Sjøfartsdirektoratet

7.2.6.1 Gjeldende rett

Sjøfartsdirektoratet kan etter båtpassasjerforskriften § 1 annet ledd nr. 3 ved rimelig grunn til mistanke gjennomføre nødvendige kontroller på stedet. Det er også anledning til å ta kopier av alle relevante dokumenter i enhver form, jf. § 1 annet ledd nr. 2.

7.2.6.2 Departementets vurdering og forslag

Ved forslaget om å gi markedsføringsloven § 34 tilsvarende anvendelse, jf. punkt 7.1.6.2 ovenfor, videreføres materielt og samordnes reglene også på dette punktet, med de justeringer i ordlyden som foreslås under punkt 7.2.4.2.

7.2.7 Statens jernbanetilsyn

7.2.7.1 Gjeldende rett

Jernbaneloven § 11 annet ledd gir tilsynsmyndigheten hjemmel for å gi enhver pålegg om å gi de opplysninger tilsynsmyndigheten trenger for å utføre sine oppgaver. Tilsynsmyndigheten kan bestemme i hvilken form opplysningene skal gis.

Jernbaneloven § 11 tredje ledd gir tilsynsmyndigheten uhindret adgang til ethvert sted som omfattes av loven. Bestemmelsen gir også en hjemmel for å pålegge representant for virksomheten å være til stede.

7.2.7.2 Departementets vurdering og forslag

Jernbaneloven § 11 annet ledd anses dekkende for innhenting av opplysninger og i hvilken form disse kan kreves.

Det er departementets oppfatning at jernbanelovens § 11 tredje ledd gir myndighet til å få adgang til alle lokaler, eiendommer og transportmidler som omhandlet i artikkel 9 nr. 3 bokstav c i CPC-forordningen.

Jernbaneloven § 11 tredje ledd annet punktum gir myndighet til å pålegge en representant for virksomheten å være til stede.

Det ligger derimot i gjeldende jernbanelov ingen hjemmel til å anmode andre offentlige myndigheter om bistand til å gjennomføre tilsyn, og heller ikke til å gjennomføre beslag eller granskninger. Det er derfor nødvendig med en hjemmel for å kunne ta beslag, kreve bistand fra andre offentlige myndigheter og til å foreta granskninger.

Departementet foreslår derfor å endre jernbanelovens § 7 c slik at undersøkelses- og håndhevingsregler som gjelder passasjerrettigheter kan følge bestemmelsene i markedsføringsloven. Se også omtalen i punkt 7.2.4.

7.2.8 Statens vegvesen

7.2.8.1 Gjeldende rett

Yrkestransportloven § 32 a femte ledd gir Statens vegvesen myndighet til å gi pålegg om retting og tvangsmulkt ved brudd på reglene i § 32 a første til fjerde ledd om passasjerrettigheter.

Forvaltningsloven § 15 regulerer fremgangsmåten ved granskning og klageadgang.

7.2.8.2 Departementets vurdering og forslag

Forordningen artikkel 9 nr. 3 bokstav c stiller krav om at håndhevingsorganene skal kunne foreta stedlig tilsyn, herunder får adgang til alle lokaler, eiendommer og transportmidler som den berørte næringsdrivende bruker til sin næringsvirksomhet, eller anmode offentlige myndigheter om å gjøre dette.

Yrkestransportloven § 32 a femte ledd gir Statens vegvesen myndighet til å føre tilsyn med at reglene som er gitt i medhold av bestemmelsen om busspassasjerrettigheter (§ 32 a) blir fulgt. Det er ikke definert nærmere i lovteksten hva et tilsyn innebærer.

Departementet har imidlertid lagt til grunn i forbindelse med høringen av forskriftsendringene at Statens vegvesen i sitt tilsyn av busspassasjerrettighetene vil føre tilsyn med at transportører, terminaloperatører og andre aktører systematisk overholder forordningens krav om opplæring av ansatte, tilbud om assistanse til personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet, tilgjengelig informasjon til de reisende og ikke-diskriminering. Som tilsynsorgan vil SVV også føre tilsyn med at yrkessjåføropplæringen dekker forordningens krav, og at transportører og terminaloperatører har etablert system for informasjon til de reisende ved forsinkelser eller kanselleringer, og forpleining ved ulykker. SVV kan selv organisere håndhevingsarbeidet på den måten som er mest hensiktsmessig for å ivareta de oppgavene som gjelder busspassasjerrettighetene.

Departementet vurderer derfor at yrkestransportloven § 32 a femte ledd gir hjemmelsgrunnlag for at SVV kan utføre stedlig tilsyn.

Håndhevingsorganene skal også kunne beslaglegge alle opplysninger, data og dokumenter i det tidsrom og omfang som er nødvendig. De skal også kunne anmode enhver representant for eller medarbeidere hos den næringsdrivende, om å avgi en forklaring om faktiske forhold, opplysninger, data eller dokumenter, og å registrere svarene, jf. artikkel 9 nr. 3 bokstav c, samt fortalepunkt 11 og 12.

Som beskrevet i 7.2.11 har Statens vegvesen myndighet til å kreve innsyn og opplysninger fra den som mot vederlag driver persontransport i rute eller andre som i forbindelse med slik transport har plikter overfor passasjerene. Det er imidlertid usikkert om dette er tilstrekkelig hjemmel for å ta beslag eller kreve at ansatte hos den næringsdrivende avgir forklaring.

Departementet vurderer derfor at man må endre hjemmelsgrunnlaget i yrkestransportloven § 32 a femte ledd for å overholde de EØS-forpliktelsene som den nye forbrukervernforordningen medfører. Departementet foreslår derfor å henvise til markedsføringslovens regler om undersøkelses- og håndhevingsmyndighet for å sikre at Statens vegvesen som håndhevingsorgan for busspassasjerrettighetsforordningen har utfyllende undersøkelses- og håndhevingsmyndighet i samsvar med reglene i den nye forbrukervernforordningen.

7.3 Myndighet til å gjennomføre testkjøp med skjult identitet

7.3.1 Gjeldende forordning

Gjeldende forordning har ingen regler om håndhevingsorganenes adgang til å gjennomføre testkjøp med skjult identitet for å avdekke overtredelser.

7.3.2 Ny forordning

Håndhevingsorganenes adgang til å gjennomføre testkjøp er regulert i artikkel 9 nr. 3 bokstav d. Håndhevingsorganene skal kunne kjøpe varer og tjenester gjennom testkjøp, om nødvendig under skjult identitet, for å avdekke overtredelser og for å framskaffe bevismateriale. Håndhevingsorganene skal kunne inspisere, observere, undersøke, demontere eller teste varene og tjenestene.

Håndhevingsorganenes rett til å gjennomføre testkjøp, kan for eksempel brukes til å undersøke om næringsdrivende overholder forbrukernes angrerett på fjernsalgsavtaler. Medlemsstatene har adgang til å gi håndhevingsorganene rett til å kreve tilbakeført innbetalinger i forbindelse med testkjøp, med mindre en slik tilbakebetaling er uforholdsmessig eller i strid med unionsretten eller nasjonal rett, jf. fortalepunkt 13.

7.3.3 Forbrukertilsynet

7.3.3.1 Gjeldende rett

Forbrukertilsynet gjennomfører i dag testkjøp. Det har ikke vært ansett nødvendig med en lovhjemmel for å kunne gjennomføre slike tester.

7.3.3.2 Departementets vurdering og forslag

Spørsmålet er om Forbrukertilsynet har den myndighet som kreves etter ny forordning til å gjennomføre testkjøp, eller om markedsføringsloven må endres. Spørsmålet er også om Forbrukertilsynet bør kunne kreve tilbakeført innbetalinger som er gjennomført i forbindelse med et testkjøp.

Forbrukertilsynet gjennomfører regelmessig testkjøp med skjult identitet, uten lovhjemmel da dette ikke har vært ansett nødvendig. Med skjult identitet menes en annen identitet enn tilsynets. Det trenger likevel ikke å være en falsk identitet. Formålet med testkjøp med skjult identitet, er at næringsdrivende skal tro at det er en vanlig forbruker som inngår en avtale med dem. Testkjøpene har bidratt til å avdekke en rekke brudd på forbrukervernregler, for eksempel næringsdrivendes unnlatelse av å gi forbrukere de

opplysningene som man skal få etter avtaleinngåelsen, jf. angrerettloven § 18, og plikten til å sende ut angrerettsskjema, jf. forskriften til angrerettloven § 1.

Forbrukertilsynet kan imidlertid ikke etter gjeldende rett levere tilbake varer og kreve tilbakebetaling uten at dette følger av kjøpsavtalen. Dette fordi Forbrukertilsynet ikke anses som en forbruker, og har derfor ikke rettigheter etter angrerettloven, forbrukerkjøpsloven eller annen forbrukervernlovgivning.

Departementet foreslår at det tas inn en bestemmelse om Forbrukertilsynets myndighet til å gjennomføre testkjøp i markedsføringsloven. Dette for å tydeliggjøre at Forbrukertilsynet har denne muligheten. Departementet foreslår at tilsynet skal kunne returnere kjøpte varer, og få refundert betalinger som er foretatt, så lenge dette er forholdsmessig. Etter departementets vurdering må man i forholdsmessighetsvurderingen legge vekt på om det vil være mulig for den næringsdrivende å selge varen videre, eller om tilsynets undersøkelse av varen har ført til at dette ikke er mulig, eventuelt kun mulig til redusert pris. I slike situasjoner vil Forbrukertilsynet bare kunne kreve tilbakebetalt en forholdsmessig del av det innbetalte beløpet. Dette vil etter departementets vurdering være i samsvar med ny forordning.

Se utkast til forslag til mfl. § 34 fjerde ledd.

Departementets vurderinger og forslag oppsummert:

Forbrukertilsynet har, uten lovhjemmel, myndighet til å gjennomføre testkjøp med skjult identitet. Ny forordning krever ingen lovendring.

Departementet foreslår likevel av klarhetshensyn at det tas inn i markedsføringsloven en bestemmelse om at Forbrukertilsynet har myndighet til å gjennomføre slike testkjøp. Departementet foreslår også at Forbrukertilsynet gis myndighet til kreve tilbakeført innbetalinger som er gjennomført i forbindelse med et testkjøp, så lenge dette er forholdsmessig.

7.3.4 Luftfartstilsynet

7.3.4.1 Gjeldende rett

Luftfartsloven har ikke bestemmelser om testkjøp.

7.3.4.2 Departementets vurdering og forslag

Av punkt 6.6 følger det at departementet legger opp til at Luftfartstilsynet skal bruke håndhevingsreglene i markedsføringsloven når det håndhever passasjerrettigheter som følger av EØS-avtalen. Det vises derfor til det som er sagt i punkt 7.3.3.

7.3.5 Sjøfartsdirektoratet

7.3.5.1 Gjeldende rett

Sjøfartsdirektoratet har ikke bestemmelser om testkjøp som ledd i kontrollen av at båtpassasjerforordningen følges av tjenesteyterne.

7.3.5.2 Departementets vurdering og forslag

Av punkt 7.1.6.2 ovenfor følger det at departementet foreslår at sjøloven § 418a gir markedsføringsloven § 34 tilsvarende anvendelse. Det vises derfor til det som er sagt under punkt 7.3.3 om forslag til endringer på dette punktet.

7.3.6 Statens jernbanetilsyn

7.3.6.1 Gjeldende rett

Det er i jernbaneloven ingen særskilt hjemmel for å gjennomføre testkjøp. I forbindelse med tilsyn etter jernbanepassasjerrettighetsforskriften har det i enkelte tilfeller vært gjennomført testkjøp av togbilletter for å undersøke blant annet graden av informasjon om vilkår som gis ved billettsalg. Slike kjøp har imidlertid blitt gjennomført i åpenhet som en del av tilsynet.

7.3.6.2 Departementets vurdering og forslag

Departementet anser ikke at det er nødvendig med en særskilt hjemmel for å gjennomføre testkjøp. Etter departementets oppfatning bør åpenheten om at kjøp gjennomføres som et ledd i tilsynsvirksomheten være hovedregelen. Departementet antar at det ikke kreves noen særskilt hjemmel for å gjennomføre kjøp uten å oppgi identitet.

Imidlertid foreslår departementet å endre jernbanelovens § 7 c slik at undersøkelses- og håndhevingsregler som gjelder passasjerrettigheter kan følge bestemmelsene i markedsføringsloven. Vi viser derfor også til omtalen i punkt 7.3.3.

7.3.7 Statens vegvesen

7.3.7.1 Gjeldende rett

Yrkestransportlovgivningen har ingen regler om håndhevingsorganets adgang til å gjennomføre testkjøp med skjult identitet for å avdekke overtredelser.

7.3.7.2 Departementets vurdering og forslag

I henhold til forordningen artikkel 9 nr. 3 bokstav d skal håndhevingsorganet kunne kjøpe varer og tjenester gjennom testkjøp, om nødvendig under skjult identitet, for å avdekke overtredelser og for å framskaffe bevismateriale. Håndhevingsorganene skal kunne inspisere, observere undersøke, demontere eller teste varene og tjenestene.

Håndhevingsorganenes rett til å gjennomføre testkjøp, kan også omfatte myndigheten til å kunne anvende retten til å angre på en avtale, og kreve tilbakeført innbetalinger som er gjennomført, med mindre en slik tilbakebetaling er uforholdsmessig eller i strid med unionsretten eller nasjonal rett, jf. fortalepunkt 13.

Yrkestransportlovgivningen har ingen regler om håndhevingsorganets adgang til å gjennomføre testkjøp med skjult identitet for å avdekke overtredelser. Departementet vurderer derfor at man må endre hjemmelsgrunnlaget i yrkestransportloven § 32 a femte ledd for å overholde de EØS-forpliktelsene som den nye forbrukervernforordningen medfører. Departementet foreslår derfor å henvise til markedsføringslovens regler om undersøkelses- og håndhevingsmyndighet for å sikre at Statens vegvesen som

håndhevingsorgan for busspassasjerrettighetsforordningen har utfyllende undersøkelses- og håndhevingsmyndighet i samsvar med reglene i den nye forbrukervernforordningen.

8 Håndhevingsorganenes håndhevingsmyndighet

8.1 Myndighet til å vedta midlertidige tiltak

8.1.1 Gjeldende forordning

Gjeldende forordning har ingen regler om håndhevingsorganenes adgang til å vedta midlertidige tiltak.

8.1.2 Ny forordning

Håndhevingsorganene skal ha myndighet til å vedta midlertidige tiltak for å unngå risikoen for alvorlig skade på den kollektive forbrukerinteressen, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav a. Begrunnelsen for dette er at håndhevingsorganene raskt og effektivt bør kunne stanse overtredelser, særlig i det digitale miljøet. Dette gjelder særlig når en næringsdrivende som selger varer eller tjenester skjuler sin identitet, eller flytter innenfor EU/EØS-området eller til et tredjeland for å unngå håndheving, jf. fortalepunkt 14. I tilfeller der det foreligger en risiko for alvorlig skade på forbrukernes kollektive interesser, bør håndhevingsorganene kunne vedta midlertidig tiltak om fjerning av innhold på nettsider, apper eller andre nettbaserte grensesnitt. Håndhevingsorganene bør også kunne vedta midlertidige påbud om at forbrukerne skal se en tydelig advarsel når de får tilgang til en digital grenseflate, jf. fortalepunkt 14 om artikkel 9 nr. 4 bokstav g. Midlertidige tiltak bør ikke gå lenger enn hva som er nødvendig for å nå tiltakets mål, jf. artikkel 10 nr. 2 og fortalepunkt 14.

8.1.3 Forbrukertilsynet

8.1.3.1 Gjeldende rett

Forbrukertilsynet har i dag ikke myndighet til å vedta midlertidige tiltak.

Forbrukertilsynet kan fatte enkeltvedtak om forbud etter mfl. § 40, og påbud etter mfl. § 41, jf. mfl. § 39 første ledd bokstav a og b. For å sikre at vedtak om forbud og påbud overholdes, kan det fastsettes en tvangsmulkt etter mfl. § 42 jf. § 39 første ledd bokstav c.

8.1.3.2 Departementets vurdering og forslag

Spørsmålet er om Forbrukertilsynet har den myndighet som kreves etter ny forordning til å vedta midlertidige tiltak, eller om markedsføringsloven må endres.

Dersom håndhevingsorganene avdekker brudd på forbrukervernregler som kan føre til alvorlig skade på den kollektive forbrukerinteressen, skal de raskt og effektivt kunne gripe inn og stanse overtredelsen. Behovet for å kunne vedta midlertidige tiltak er spesielt viktig i tilfeller der endelig vedtak mot næringsdrivende forutsetter lange prosesser. Dette gjelder for eksempel der håndhevingsorganet som oppdager den ulovlige praksisen, ikke

har myndighet til selv å treffe vedtak, men er avhengig av et annet organ eller domstolsapparatet.

Forbrukertilsynet har siden 1. januar 2018 hatt primær vedtakskompetanse i alle saker. Tidligere hadde Markedsrådet den primære vedtakskompetansen. Dette innebærer at vedtak nå kan fattes raskere. Forbrukertilsynet har imidlertid ikke adgang til å vedta midlertidige tiltak.

Det kan oppstå situasjoner der Forbrukertilsynet ikke har tilstrekkelig grunnlag for å treffe endelig vedtak, men allikevel vurderer situasjonen slik at praksisen kan påføre den kollektive forbrukerinteressen alvorlig skade dersom den fortsetter. Dette kan for eksempel gjelde i påvente av nødvendige opplysninger som tilsynet har krevd utlevert av den næringsdrivende eller andre. På denne bakgrunn foreslår departementet en ny bestemmelse i markedsføringsloven som gir rett til å vedta midlertidige tiltak, dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger en overtredelse av forbrukervernreglene som Forbrukertilsynet fører tilsyn med, og det foreligger en risiko alvorlig skade på den kollektive forbrukerinteressen. Departementet foreslår, dersom vilkårene er oppfylt, at:

- Forbrukertilsynet kan vedta midlertidig pålegg om at en praksis opphører. Dette kan enten innebære at næringsdrivendes markedsføring på internett må endres, eller at markedsføring må fjernes mens saken behandles.
- Domstolene (etter begjæring fra Forbrukertilsynet) kan gi pålegg om at digitalt innhold fjernes, at en advarsel gjøres synlig på nettbaserte grensesnitt til forbrukere, at tilgangen til en nettbasert grensesnitt, mm. stenges, se punkt 8.7.

At det må foreligge en risiko for «alvorlig skade» på forbrukernes kollektive interesser, tilsier en høy terskel for når tilsynet kan treffe et vedtak om midlertidige tiltak. Det er ikke tilstrekkelig at det foreligger en risiko for skade, den må være alvorlig. Det vises til at prinsippet om forholdsmessighet gjelder, dvs. at risikoen for alvorlig skade på den kollektive forbrukerinteressen skal ses opp mot hvilke skader eller ulemper vedtaket kan medføre for den næringsdrivende, jf. punkt 9.3.

Vedtak om midlertidige tiltak må være tidsbegrenset. Etter departementets vurdering kan et vedtak om midlertidig tiltak ikke vare lenger enn hva som er nødvendig, dvs. den tiden Forbrukertilsynet trenger for å undersøke saken nærmere for å eventuelt kunne treffe et endelig vedtak. Hvor lang tid dette innebærer vil måtte vurderes konkret i den enkelte sak. Departementet foreslår at denne tidsbegrensningen må følge av vedtaket. Det foreslås at dette tas inn i markedsføringsloven. Departementet foreslår også at det i markedsføringsloven fastsettes en maksimal varighet for et slikt tiltak. Dette er gjort for varigheten av endelige vedtak, jf. mfl. § 39 fjerde ledd. Departementet foreslår en maksimum varighet på 3 uker. Slike tiltak er inngripende for næringsdrivende, noe som taler for rask behandling av slike saker for å minimere de negative konsekvensene et slikt tiltak kan ha for næringsdrivende.

Markedsføringsloven suppleres av forvaltningslovens regler. Det vises særlig til fvl. § 17 om tilsynets utrednings- og informasjonsplikt. Tilsynet skal påse at saken er så godt

opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. første ledd. Dersom tilsynet under saksforberedelsen mottar opplysninger som næringsdrivende har rett til å gjøres kjent med, skal de forelegges næringsdrivende til uttalelse, jf. annet ledd første punktum. Dette gjelder likevel ikke når «rask avgjørelse i saken er påkrevd av hensyn til andre parter eller offentlige interesser», jf. annet ledd bokstav b. For opplysninger av «vesentlig betydning», skal det ved avveiningen legges vekt på om rask avgjørelse er ønskelig og om hensynet til parten er tilstrekkelig varetatt på annen måte, jf. tredje ledd.

Når det gjelder midlertidige tiltak om fjerning av digitalt innhold m.m., foreslår departementet at dette legges til domstolene, slik det er foreslått for endelige vedtak om fjerning av digitalt innhold m.m., se punkt 8.7.3.4 og 8.7.4.2. Departementet foreslår at domstolene skal fastsette hvor lenge det midlertidige tiltaket skal vare. Departementet foreslår at Forbrukertilsynet gis adgang til å begjære midlertidige tiltak om fjerning av digitalt innhold mm. for domstolene, slik det er foreslått for endelig vedtak om fjerning av digitalt innhold, m.m. Dette vil forutsette at det foreligger en risiko for at overtredelsen medfører alvorlig skade på den kollektive forbrukerinteressen, og at ingen andre effektive midler er tilgjengelig, jf. forordningen artikkel 9 nr.4 bokstav a sammenholdt med bokstav g. Departementet foreslår at domstolene skal ta stilling til de samme spørsmålene, og foreta en avveining opp mot næringsdrivendes ytringsfrihet, se punkt 8.7.4.2.

Se utkast til forslag til mfl. § 39 og § 39a.

Departementets vurderinger og forslag oppsummert:

Forbrukertilsynets har ikke myndighet til å vedta midlertidige tiltak. Ny forordning krever lovendring.

Departementet foreslår at Forbrukertilsynet gis myndighet til å treffe midlertidige påbuds- og forbudsvedtak når det foreligger en risiko for at overtredelsen medfører alvorlig skade på den kollektive forbrukerinteressen.

Departementet foreslår også at Forbrukertilsynet kan begjære domstolene om å vedta midlertidige tiltak om fjerning av digitalt innhold, at en advarsel gjøres synlig på nettbaserte grensesnitt til forbrukere, stenging av tilgangen til en nettbasert grensesnitt, m.m., se punkt 8.7. Dette forutsetter at det foreligger en risiko for at overtredelsen medføre alvorlig skade på den kollektive forbrukerinteressen, og det ikke finnes andre effektive midler tilgjengelig. Domstolene må også vurdere om et slikt inngrep er forholdsmessig ut fra hensynet til ytringsfriheten.

8.1.4 Luftfartstilsynet

8.1.4.1 Gjeldende rett

Luftfartsloven har ingen egen bestemmelse om midlertidig tiltak. Luftfartstilsynet har generell hjemmel til å gi pålegg i § 10-42 annet ledd nr. 4 og § 13a-3, og kan knytte tvangsmulkt til manglende etterlevelse av pålegg, jf. § 13a-4.

8.1.4.2 Departementets vurdering og forslag

Hjemlene for håndheving i luftfartsloven likner mye på de tilsvarende bestemmelsene i markedsføringsloven. Det som er sagt i punkt 8.1.3.2 gjelder derfor tilsvarende for Luftfartstilsynets rolle etter den nye forordningen.

Av punkt 6.6 følger det at departementet legger opp til at Luftfartstilsynet skal bruke håndhevingsreglene i markedsføringsloven når det håndhever passasjerrettigheter som følger av EØS-avtalen. Vi viser derfor til det som er sagt i punkt 8.1.3.

8.1.5 Sjøfartsdirektoratet

8.1.5.1 Gjeldende rett

Sjøfartsdirektoratet kan etter sjøloven § 418b og båtpassasjerforskriften § 1 første ledd nr. 4 og nr. 5 gi pålegg om stansing av forhold som er i strid med båtpassasjerforordningen eller om å rette seg etter kravene i båtpassasjerforordningen. Slike pålegg kan følges opp med tvangsmulkt, jf. sjøloven § 418b og båtpassasjerforskriften. Verken lov eller forskrift inneholder i dag særskilt hjemmel for midlertidige vedtak.

8.1.5.2 Departementets vurdering og forslag

Ettersom henvisningen i sjøloven § 418a til luftfartsloven § 10-42 foreslås strøket, er det etter departementets syn behov for uttrykkelig hjemmel for å fastsette vedtak med midlertidig virkning for å gjennomføre forordningen. Departementet foreslår derfor et nytt annet punktum under sjøloven § 418b første ledd hvor hjemmel for slike vedtak etableres.

8.1.6 Statens jernbanetilsyn

8.1.6.1 Gjeldende rett

Jernbaneloven gir ingen hjemmel for å pålegge midlertidige tiltak, f.eks i form av stans, uten at det er begrunnet i sikkerhetsmessige hensyn, jf. § 11 sjette ledd. Det er imidlertid hjemmel i § 11 femte ledd for å pålegge korrigerende tiltak ved manglende etterlevelse av jernbanelovgivningen.

8.1.6.2 Departementets vurdering og forslag

Det er departementets oppfatning at det er nødvendig å etablere en hjemmel for å vedta midlertidige tiltak.

Departementet foreslår derfor å endre jernbanelovens § 7 c slik at undersøkelses- og håndhevingsregler som gjelder passasjerrettigheter kan følge bestemmelsene i markedsføringsloven, se også punkt 8.1.3.

8.1.7 Statens vegvesen

8.1.7.1 Gjeldende rett

Yrkestransportloven § 32 a femte ledd gir Statens vegvesen myndighet til å gi pålegg om retting og tvangsmulkt ved brudd på reglene i § 32 a første til fjerde ledd om passasjerrettigheter.

8.1.7.2 Departementets vurdering og forslag

Forordningen artikkel 9 nr. 4 bokstav a krever at håndhevingsorganet skal ha myndighet til å vedta midlertidige tiltak for å unngå risikoen for alvorlig skade på forbrukernes kollektive interesser.

Statens vegvesen har med hjemmel i yrkestransportloven § 32 a femte ledd myndighet til å kreve retting ved brudd på regelverket. SVV har også mulighet til å ilegge tvangsmulkt dersom pålegg om retting ikke blir fulgt. Departementet vurderer derfor at behovet Statens vegvesen vil ha for å treffe midlertidige tiltak utover dette vil være svært begrenset.

Departementet vurderer imidlertid at man må endre hjemmelsgrunnlaget i yrkestransportloven § 32 a femte ledd for å overholde de EØS-forpliktelsene som den nye forbrukervernforordningen medfører. Departementet foreslår derfor å henvise til markedsføringslovens regler om undersøkelses- og håndhevingsmyndighet for å sikre at Statens vegvesen som håndhevingsorgan for busspassasjerrettighetsforordningen har utfyllende undersøkelses- og håndhevingsmyndighet i samsvar med reglene i den nye forbrukervernforordningen.

8.2 Myndighet til å motta forpliktelser fra næringsdrivende om å stanse en overtredelse

8.2.1 Gjeldende forordning

Håndhevingsorganene skal kunne pålegge selger eller leverandør som er ansvarlig for overtredelsen innenfor Fellesskapet til å forplikte seg til å stanse overtredelsen, jf. artikkel 4 nr. 6 bokstav e.

8.2.2 Ny forordning

Håndhevingsorganene skal ha myndighet til å forsøke å få, eller godta, forpliktende tilsagn fra næringsdrivende som er ansvarlig for overtredelsen om å stanse overtredelsen, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav b.

Et forpliktende tilsagn kan inneholde trinn og tiltak som den næringsdrivende må gjennomføre i forbindelse med en overtredelse, særlig for å stanse en overtredelse, jf. fortalepunkt 15. Med dette understrekes betydningen av at de næringsdrivende er villige til å opptre i samsvar med de felleseuropeiske forbrukervernreglene, jf. fortalepunkt 15.

Håndhevingsorganene kan rådføre seg med forbrukerorganisasjoner, bransjeorganisasjoner, utnevnte organer eller andre berørte personer om effektiviteten av de forpliktende tilsagnene som er foreslått for å stanse overtredelsen, jf. artikkel 9 nr. 8.

8.2.3 Forskjellen mellom gjeldende og ny forordning

Det følger av ny forordning at håndhevingsorganene skal kunne «forsøke å få eller godta» forpliktende tilsagn, mens håndhevingsorganene ifølge gjeldende forordning skal kunne «få» næringsdrivende til å forplikte seg til å bringe overtredelsen til opphør. Etter departementets vurdering, er det ingen materiell forskjell mellom bestemmelsene, selv om

ordlyden er endret ved at ny forordning presiserer at både håndhevingsorganet og den næringsdrivende kan ta initiativet til det forpliktende tilsagnet. I begge tilfeller forutsettes det at håndhevingsorganene og næringsdrivende blir enige om at næringsdrivende skal sørge for at en overtredelse opphører. Håndhevingsorganet må forsøke å påvirke næringsdrivende til å innrette seg etter de bestemmelsene som håndhevingsorganet fører tilsyn med. Dersom håndhevingsorganet og den næringsdrivende blir enige om at overtredelsen skal opphøre, kan håndhevingsorganet kreve en skriftlig bekreftelse på dette. Gjeldende og ny forordning er dermed etter departementets vurdering like når det gjelder håndhevingsorganenes myndighet til å motta forpliktelser fra næringsdrivende om å stanse en overtredelse.

Det som er nytt i ny forordning er at håndhevingsorganene skal kunne rådføre seg med forbrukerorganisasjoner, bransjeorganisasjoner, utnevnte organer eller andre berørte personer, om effektiviteten av de forpliktende tilsagn som er foreslått for å stanse overtredelsen. Med dette presiseres betydningen av at håndhevingsorganene er i dialog med forbruker- og næringsorganisasjoner, etc. Håndhevingsorganene pålegges likevel ikke noen plikt til å rådføre seg med disse organisasjonene, de gis kun rett til dette.

8.2.4 Forbrukertilsynet

8.2.4.1 Gjeldende rett

Forbrukertilsynet skal av eget tiltak, eller etter henvendelser fra andre, forsøke å påvirke næringsdrivende til å innrette seg etter de bestemmelsene som Forbrukertilsynet fører tilsyn med etter mfl. § 35, herunder ved å føre forhandlinger med de næringsdrivende eller deres organisasjoner, jf. mfl. § 36 første ledd. Forbrukertilsynet kan kreve skriftlig bekreftelse fra den næringsdrivende på at det ulovlige forholdet skal opphøre, jf. mfl. § 36 annet ledd.

8.2.4.2 Departementets vurdering og forslag

Spørsmålet er om Forbrukertilsynet har den myndighet som kreves etter ny forordning til å motta forpliktelser fra næringsdrivende om å stanse en overtredelse, eller om markedsføringsloven må endres.

Håndhevingsorganene skal etter ny forordning kunne forsøke å få, eller godta, forpliktende tilsagn fra næringsdrivende som er ansvarlig for overtredelsen, om å stanse overtredelsen. Forbrukertilsynet har etter departementets vurdering myndighet til det samme, nemlig til å forsøke å påvirke næringsdrivende til å innrette seg etter de bestemmelsene som tilsynet fører tilsyn med, jf. mfl. § 36 første ledd.

Forordningen stiller ingen formkrav for næringsdrivendes forpliktende tilsagn, mens Forbrukertilsynet kan kreve at bekreftelsen fra næringsdrivende er skriftlig. Departementet foreslår å videreføre skriftlighetskravet. Det vises til at forordningens bestemmelser er minimumsbestemmelser, noe som gir medlemsstatene adgang til å gå lenger enn hva som kreves av forordningen.

Håndhevingsorganene skal etter ny forordning kunne rådføre seg med forbrukerorganisasjoner, bransjeorganisasjoner, utnevnte organer eller andre berørte

personer, om effektiviteten av et forpliktende tilsagn, jf. artikkel 9 nr. 8. Forbrukertilsynets adgang til dette er ikke hjemlet i norsk lov. Dette er noe Forbrukertilsynet kan gjøre uten lovhjemmel. Det er etter departementets vurdering ikke nødvendig med en lovhjemmel for å videreføre denne praksisen.

Departementet foreslår ingen lovendring.

Departementets vurderinger og forslag oppsummert:

Forbrukertilsynet har, med hjemmel i markedsføringsloven, myndighet til å motta forpliktelser fra næringsdrivende om å stanse en overtredelse. Ny forordning krever ingen lovendring. Departementet foreslår at adgangen til å kreve at næringsdrivendes forpliktende tilsagn bekreftes skriftlig, videreføres.

Forbrukertilsynet kan, uten lovhjemmel, rådføre seg med forbruker- og bransjeorganisasjoner m.m. Ny forordning krever ingen lovendring.

8.2.5 Luftfartstilsynet

8.2.5.1 Gjeldende rett

Luftfartsloven § 10-42 annet ledd nr. 5 innebærer at Luftfartstilsynet kan be en tjenesteyter om å bekrefte sin forpliktelse til å stanse overtredelser, og eventuelt offentliggjøre denne forpliktelsen. Denne bestemmelsen er utformet nettopp med tanke på å gjennomføre bestemmelsen i gjeldende forordning artikkel 4 nr. 6 bokstav (e).

8.2.5.2 Departementets vurdering og forslag

Departementet mener luftfartsloven § 10-42 annet ledd nr. 5 også gjennomfører bestemmelsen i den nye forordningen artikkel 9 nr. 4 bokstav b på en tilfredsstillende måte. Likevel følger det av det lovtekniske grepet som er nevnt i punkt 6.6 at departementet i stedet tar sikte på at luftfartslovens nye gjennomføringsbestemmelser i stedet bør vise til markedsføringsloven. Det som er sagt i punkt 8.2.4 gjelder derfor tilsvarende for Luftfartstilsynets hjemler.

8.2.6 Sjøfartsdirektoratet

8.2.6.1 Gjeldende rett

Sjøfartsdirektoratet kan etter båtpassasjerforskriften § 1 første ledd nr. 5 kreve at tjenesteyteren bekrefter sin forpliktelse til å stanse overtredelsen. Direktoratet kan også kreve at tjenesteyteren offentliggjør denne forpliktelsen.

8.2.6.2 Departementets vurdering og forslag

Gjeldende regelverk ivaretar allerede adgangen Sjøfartsdirektoratet har til å kreve at tjenesteytere under båtpassasjerforordningen bekrefter sin forpliktelse til å stanse overtredelsen. I samsvar med de foreslåtte bestemmelsene i sjøloven § 418a foreslås Sjøfartsdirektoratets adgang videreført i båtpassasjerforskriften § 1 annet ledd gjennom henvisning til markedsføringsloven § 36 annet ledd.

8.2.7 Statens jernbanetilsyn

8.2.7.1 Gjeldende rett

Jernbaneloven § 11 femte ledd gir tilsynsmyndigheten en hjemmel til å pålegge jernbanevirksomheter som er ansvarlig for en overtredelse til å gjennomføre korrigerende tiltak. Bestemmelsen i § 11 annet ledd omfatter også å pålegge virksomheten å bekrefte at overtredelsen er opphørt.

8.2.7.2 Departementets vurdering og forslag

Det er departementets oppfatning at hjemmelen for å pålegge korrigerende tiltak er tilstrekkelig. Et slikt pålegg vil kunne omfatte at den manglende etterlevelsen av jernbanelovgivningen skal stanse. Et pålegg om å gi opplysninger tilbake til tilsynsmyndigheten om hvordan korrigerende tiltak er gjennomført vil være et pålegg til virksomheten om å gi et forpliktende tilsagn om å stanse overtredelsen.

Etter departementets oppfatning er det ikke behov for noen ytterligere hjemmel på dette punkt.

Imidlertid foreslår departementet å endre jernbanelovens § 7 c slik at undersøkelses- og håndhevingsregler som gjelder passasjerrettigheter kan følge bestemmelsene i markedsføringsloven, se også punkt 8.2.4.

8.2.8 Statens vegvesen

8.2.8.1 Gjeldende rett

Yrkestransportloven § 32 a femte ledd gir Statens vegvesen myndighet til å gi pålegg om retting og tvangsmulkt ved brudd på reglene i § 32 a første til fjerde ledd om passasjerrettigheter. Yrkestransportregelverket har for øvrig ingen bestemmelser om å motta forpliktende tilsagn fra næringsdrivende.

8.2.8.2 Departementets vurdering og forslag

Håndhevingsorganet skal kunne forsøke å få, eller godta, forpliktende tilsagn fra næringsdrivende som er ansvarlig for overtredelsen, om å stanse overtredelsen, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav b.

Yrkestransportregelverket har ingen regler om å forsøke å påvirke næringsdrivende til å gi forpliktende tilsagn eller å motta dette fra de næringsdrivende. Etter departementets vurdering kreves det imidlertid ingen særskilt lovhjemmel for dette da SVV har myndighet til å føre tilsyn etter busspassasjerrettighetsforordningen, og således har anledning til å ta kontakt med transportører og bussterminaloperatører. Forordningen krever ikke at håndhevingsorganet skal ha myndighet til å *kreve* et forpliktende utsagn fra de næringsdrivende, kun å «forsøke å få». Det er heller ingen regler som hindrer SVV å motta en forpliktelse fra å godta forpliktende utsagn fra den næringsdrivende. Departementet vurderer derfor at dette dekkes av hjemmelen i yrkestransportloven § 32 a femte ledd.

Som nevnt foran foreslås det at yrkestransportloven endres ved at det gjøres henvisning til markedsføringslovens bestemmelser for å sikre at Statens vegvesen har undersøkelsesrett

og håndhevingsmyndighet i samsvar med den nye forbrukervernforordningen. På dette punkt representerer dette ikke endringer i forhold til gjeldende rett.

8.3 Myndighet til å motta forpliktelser fra næringsdrivende om kompensasjon til berørte forbrukere

8.3.1 Gjeldende forordning

Gjeldende forordning inneholder ingen bestemmelse om at håndhevingsorganene skal kunne motta forpliktende tilsagn fra den næringsdrivende om kompensasjon til fordel for forbrukerne som er berørt av den påståtte overtredelsen.

8.3.2 Ny forordning

Håndhevingsorganene skal ha myndighet til å motta forpliktende tilsagn om kompensasjon til fordel for forbrukere som er berørt av den påståtte overtredelsen, fra den næringsdrivende og på den næringsdrivendes initiativ, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav c. Dersom den næringsdrivende ikke gir et forpliktende tilsagn, skal håndhevingsorganene kunne forsøke å få forpliktende tilsagn fra den næringsdrivende om å tilby egnet kompensasjon til de forbrukerne som er berørte av overtredelsen.

Kompensasjonstiltakene, som omfatter blant annet reparasjon, bytting, prisavslag, heving av avtalen eller tilbakebetaling av beløpet som er betalt for varene eller tjenestene, skal redusere de negative følgene av overtredelsen. Dette avskjærer likevel ikke forbrukerens rett til å kreve erstatning på egnet måte, jf. fortalepunkt 17. Erstatning kan for eksempel kreves ved å ta saken til et utenrettslig klageorgan.

8.3.3 Forbrukertilsynet

8.3.3.1 Gjeldende rett mv.

Markedsføringsloven inneholder ingen regel om at Forbrukertilsynet på vegne av berørte forbrukere skal kunne motta eller forsøke å få ytterlige forpliktelser fra næringsdrivende om kompensasjon. Forbrukertilsynet har imidlertid i enkelte saker hatt samtaler med næringsdrivende om en passende løsning for berørte forbrukere. I Canal Digital-saken (2016) ble for eksempel Forbrukertilsynet og Canal Digital enige om en passende ordning til kundene som hadde mistet en stor andel av sine TV-kanaler på grunn av forhandlingsbrudd mellom Canal Digital og Discovery Networks. Kundene fikk tilbud fra Canal Digital om å legge til andre kanaler som en erstatning, samt å få dekket kostnaden til abonnement på den digitale strømmetjenesten til Discovery Networks. I praksis kan Forbrukertilsynet gå inn i slike samtaler med næringsdrivende i saker som faller inn under deres ansvarsområde, eller på rettsområder der det ikke finnes et ansvarlig håndhevingsorgan.

8.3.3.2 Departementets vurdering og forslag

Spørsmålet er om Forbrukertilsynet har den myndighet som kreves etter ny forordning til å motta forpliktelser fra næringsdrivende om kompensasjon til berørte forbrukere, eller om markedsføringsloven må endres.

Forbrukertilsynet kan gå i dialog med en næringsdrivende som er ansvarlig for brudd på forbrukervernreglene om kompensasjon, herunder reparasjon, prisavslag, heving av avtale m.m., til de forbrukerne som berøres av overtredelsen. Det har ikke vært ansett som nødvendig med lovhjemmel for at Forbrukertilsynet skal kunne gå i slik dialog, jf. Canal Digital-saken (2016).

Det vanligste er likevel at hver enkelt forbruker på egenhånd søker om kompensasjon. Dersom forbrukeren, etter å ha sendt klage til den næringsdrivende, ikke kommer frem til en løsning, kan forbrukeren enten ta saken til et klageorgan eller til domstolsapparatet. Det finnes en rekke klageorganer som samlet dekker nærmest alle typer forbrukersaker, for eksempel Forbrukerrådet, Finansklagenemnda, Elklagenemnda og Pakkereisenemnda. Alle disse klageorganene behandler forbrukerklager gratis.

Dersom den næringsdrivendes brudd på forbrukervernreglene berører mange forbrukere, kan det være hensiktsmessig at et håndhevingsorgan som Forbrukertilsynet forsøker å få forpliktende tilsagn fra den næringsdrivende om kompensasjon. Med dette slipper hver enkelt forbruker å føre sin sak for et klageorgan eller for domstolene. Canal Digital-saken er et godt eksempel på at dialog med næringsdrivende på vegne av flere forbrukere kan være hensiktsmessig. En slik prosess vil i tillegg til å være ressursbesparende og effektiv for forbrukerne, også være ressursbesparende for næringsdrivende, klageorganene og domstolsapparatet.

Det er ikke mange eksempler på saker hvor Forbrukertilsynet har hatt dialog med næringsdrivende om kompensasjon. Det er etter departementets vurdering viktig at næringsdrivende gjøres oppmerksom på at Forbrukertilsynet kan bringe dette på banen, og at næringsdrivende også på eget initiativ kan ta opp slike gjøremål med Forbrukertilsynet. Departementet foreslår derfor at en hjemmel til dette tas inn i markedsføringsloven. Det er også nødvendig med en slik hjemmel for at Forbrukertilsynet skal kunne ilegge sanksjoner dersom næringsdrivende ikke handler i tråd med de forpliktende tilsagnene, jf. punkt 8.8.

Se utkast til forslag til mfl. § 36 annet ledd.

Departementets vurderinger og forslag oppsummert:

Forbrukertilsynet kan, uten lovhjemmel, motta forpliktelser fra næringsdrivende om kompensasjon til berørte forbrukere. Ny forordning krever ingen lovendring.

Departementet foreslår likevel av klarhetshensyn at det tas inn en bestemmelse om dette i markedsføringsloven. Dette er også nødvendig for at Forbrukertilsynet skal kunne sanksjonere brudd på disse forpliktelsene.

8.3.4 Luftfartstilsynet

8.3.4.1 Gjeldende rett

Luftfartsloven har ingen regler om at Luftfartstilsynet kan motta forpliktende tilsagn fra tjenesteyteren om kompensasjon til fordel for forbrukere som er berørt av en påstått overtredelse.

8.3.4.2 Departementets vurdering og forslag

Det er åpenbart at luftfartsloven må endres dersom Luftfartstilsynet skal ha hjemmel til å ilegge sanksjoner for manglende etterlevelse av et tilsagn om kompensasjon som tjenesteytere har gitt forbrukere. Departementet foreslår at luftfartsloven for fremtiden bør vise til markedsføringslovens håndhevingsbestemmelser for så vidt gjelder gjennomføring av forbrukerrettigheter forankret i EØS-avtalen. Vi viser derfor til det som er sagt i punkt 8.3.3.

8.3.5 Sjøfartsdirektoratet

8.3.5.1 Gjeldende rett

Regelverket på Sjøfartsdirektoratets område inneholder ingen hjemmel om at tilsynsmyndigheten skal motta tilsagn om kompensasjon til fordel for forbrukere som er berørt av en overtredelse. Sjøfartsdirektoratet går ikke inn i tvister mellom forbrukere og tjenesteytere etter båtpassasjerforordningen. Transportklagenemnda behandler klager fra forbrukere etter disse reglene. Transportklagenemndas vedtak er rådgivende.

8.3.5.2 Departementets vurdering og forslag

Sjøfartsdirektoratet kan uten lovhjemmel motta forpliktelser fra næringsdrivende om kompensasjon til berørte forbrukere. Det synes derfor ikke strengt nødvendig å endre båtpassasjerforskriften på dette punktet. Ved den foreslåtte henvisningen i båtpassasjerforskriften § 1 til markedsføringsloven § 36 annet ledd tydeliggjøres likevel adgangen til dette, sml. punkt. 8.3.3.2 ovenfor.

8.3.6 Statens jernbanetilsyn

8.3.6.1 Gjeldende rett

Jernbanelovgivningen inneholder ingen hjemmel om at tilsynsmyndigheten skal motta tilsagn om kompensasjon til fordel for forbrukere som er berørt av en overtredelse.

8.3.6.2 Departementets vurdering og forslag

Det er nødvendig å innføre en slik hjemmel.

Departementet foreslår derfor å endre jernbanelovens § 7 c slik at undersøkelses- og håndhevingsregler som gjelder passasjerrettigheter kan følge bestemmelsene i markedsføringsloven.

8.3.7 Statens vegvesen

8.3.7.1 Gjeldende rett

Yrkestransportloven § 32 a femte ledd gir Statens vegvesen myndighet til å gi pålegg om retting og tvangsmulkt ved brudd på reglene i § 32 a første til fjerde ledd om passasjerrettigheter. Yrkestransportregelverket har for øvrig ingen regler om at Statens vegvesen på vegne av berørte passasjerer skal kunne motta eller forsøke å få ytterligere forpliktelser fra næringsdrivende om kompensasjon.

8.3.7.2 Departementets vurdering og forslag

Håndhevingsorganet skal kunne motta, fra den næringsdrivende og på den næringsdrivendes initiativ, ytterligere forpliktende tilsagn om kompensasjon til fordel for forbrukere som er berørt av den påståtte overtredelsen. Håndhevingsorganene skal eventuelt kunne forsøke å få forpliktende tilsagn fra den næringsdrivende om å tilby egnet kompensasjon til de forbrukerne som er berørte av overtredelsen, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav c.

Statens vegvesen fører tilsyn med busspassasjerrettighetsforordningen. Det er imidlertid Transportklagenemnda som i forskrift 20. januar 2012 om klagenemnd for passasjertransport (transportklagenemndforskriften) i medhold av yrkestransportloven § 32 a er utpekt som nasjonalt klageorgan etter busspassasjerrettighetsforordningen. Transportklagenemnda behandler tvister mellom passasjerer og transportører eller andre som har forpliktelser overfor passasjerene i henhold til regelverk eller avtale, herunder terminaleiere og reisebyråer. Dersom en busspassasjer etter å ha sendt klage til den næringsdrivende, ikke kommer frem til en løsning, kan vedkommende enten ta saken til Transportklagenemnda eller domstolsapparatet. Transportklagenemnda behandler klager fra passasjerene gratis.

Departementet vurderer derfor at behovet Statens vegvesen som håndhevingsorgan for busspassasjerrettighetsforordningen vil ha for å motta forpliktende tilsagn om kompensasjon vil være svært begrenset.

Departementet vurderer imidlertid at man må endre hjemmelsgrunnlaget i yrkestransportloven § 32 a femte ledd for å overholde de EØS-forpliktelsene som den nye forbrukervernforordningen medfører. Departementet foreslår derfor å henvise til markedsføringslovens regler om undersøkelses- og håndhevingsmyndighet for å sikre at Statens vegvesen som håndhevingsorgan for busspassasjerrettighetsforordningen har utfyllende undersøkelses- og håndhevingsmyndighet i samsvar med reglene i den nye forbrukervernforordningen.

8.4 Myndighet til å informere forbrukere om hvordan de kan søke erstatning

8.4.1 Gjeldende forordning

Gjeldende forordning inneholder ingen regel om at håndhevingsorganene skal informere forbrukere om hvordan de kan søke om erstatning etter nasjonal rett.

8.4.2 Ny forordning

Håndhevingsorganene myndighet til å informere forbrukere om hvordan de kan søke erstatning følger av artikkel 9 nr. 4 bokstav d og fortalepunkt 17. Håndhevingsorganene skal, når det er relevant, ha myndighet til på egnet måte å informere forbrukere som hevder at de har lidd skade som følge av en overtredelse, om hvordan de kan søke om erstatning etter nasjonal rett.

8.4.3 Forbrukertilsynet

8.4.3.1 Gjeldende rett

Markedsføringsloven har ingen bestemmelse om hvorvidt Forbrukertilsynet skal informere forbrukere om hvordan de kan søke erstatning. Forbrukertilsynet kan, uten lovhjemmel, informere forbrukere som er berørt av en overtredelse, om hvordan de kan søke erstatning, men har ingen plikt til å gjøre dette.

8.4.3.2 Departementets vurdering og forslag

Spørsmålet er om Forbrukertilsynet har den myndighet som kreves etter ny forordning til å gi forbrukere informasjon om hvordan de kan søke erstatning, eller om markedsføringsloven må endres.

Forbrukervernreglene forutsetter i stor grad at den enkelte forbruker selv fremmer krav mot den næringsdrivende. Det er derfor viktig at forbrukere som påstår at de har lidd skade som følge av næringsdrivendes brudd på forbrukervernreglene, har kjennskap til hva de må gjøre, og hvem de skal henvende seg til, for å få erstatning.

Forbrukertilsynet er ikke pliktet til å informere forbrukere om hva de må gjøre for å søke erstatning, foruten etter det som følger av den alminnelig veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 og hensynet til god forvaltningsskikk. Forbrukertilsynet har imidlertid rett til å informere forbrukere om dette. Tilsynet publiserer ofte på sine nettsider informasjon og råd, og svarer også på henvendelser fra forbrukere. Ofte henvises forbrukerne til Forbrukerrådet dersom de ønsker nærmere informasjon om hva de kan gjøre videre i sin konkrete sak. Forbrukerrådet gir forbrukerne råd om hvordan de skal klage til næringsdrivende, og hvilket klageorgan som er rett adressat for klagen dersom forbrukeren og den næringsdrivende ikke kommer til enighet. Klageorganene behandler blant annet spørsmål om erstatning. Samspillet mellom Forbrukertilsynet, Forbrukerrådet og klageorganene fungerer etter departementets vurdering godt.

Det er etter departementets vurdering ikke nødvendig med en lovhjemmel for at Forbrukertilsynet skal kunne fortsette å gi informasjon til forbrukere. Gjeldende praksis er etter departementets vurdering i tråd med hva forordningen krever.

Departementet foreslår ingen lovendring.

Departementets vurderinger og forslag oppsummert:

Forbrukertilsynet kan, uten lovhjemmel, informere forbrukere om hva de må gjøre for å søke erstatning. Ny forordning krever ingen lovendring.

8.4.4 Luftfartstilsynet

8.4.4.1 Gjeldende rett

Luftfartsloven har ingen bestemmelser om at Luftfartstilsynet kan informere forbrukere som er berørt av en overtredelse, om hvordan de kan søke erstatning. I praksis er det trolig Transportklagenemnden som står for mye av denne typen veiledning i dag, enten i form av uformell informasjon fra sekretariatet eller i form av uttalelser fra nemnden selv.

Transportklagenemnden har en generell plikt til å veilede. Luftfartstilsynet har ingen særskilt plikt ut over det som følger av forvaltningslovens generelle bestemmelser.

8.4.4.2 Departementets vurdering og forslag

Departementet foreslår at luftfartsloven bør vise til håndhevingsbestemmelsene i markedsføringsloven for så vidt gjelder Luftfartstilsynets håndheving av forbrukerrettigheter som følger av EØS-avtalen. Vi viser derfor til det som er sagt i punkt 8.4.3 så langt det passer.

8.4.5 Sjøfartsdirektoratet

8.4.5.1 Gjeldende rett

Det følger av transportklagenemndforskriften § 1-1 at transportklagenemnda skal bidra til å spre generell kunnskap om passasjerenes rettigheter.

8.4.5.2 Departementets vurdering og forslag

Informasjon om hvordan forbrukere kan søke erstatning anses som en naturlig del av det å spre generell kunnskap om passasjerens rettigheter, og det anses derfor ikke nødvendig med endringer av regelverket her.

8.4.6 Statens jernbanetilsyn

8.4.6.1 Gjeldende rett

Det er i jernbanelovgivningen ingen særskilt hjemmel som gir tilsynsmyndigheten i oppgave å informere forbrukerne om deres rettigheter.

8.4.6.2 Departementets vurdering og forslag

Etter departementets oppfatning trenger tilsynsmyndigheten ikke noen hjemmel for å informere forbrukerne om deres rettigheter med mindre tilsynsmyndigheten skal pålegges en plikt til å gi slik informasjon.

8.4.7 Statens vegvesen

8.4.7.1 Gjeldende rett

Statens vegvesen kan som håndhevingsorgan for busspassasjerrettighetsforordningen informere passasjerer som er berørt av en overtredelse av regelverket om hvordan de kan søke erstatning. Dette er ikke lovhjemlet, og SVV har således ingen plikt til dette.

Det er imidlertid Transportklagenemnda som behandler tvister mellom busspassasjerer og transportører eller andre som har forpliktelser overfor passasjerene i henhold til regelverk eller avtale, herunder terminaleiere og reisebyråer.

8.4.7.2 Departementets vurdering og forslag

Håndhevingsorganene skal, når det er relevant, ha myndighet til på egnet måte å informere forbrukere som hevder at de har lidd skade som følge av en overtredelse, om hvordan de kan søke om erstatning i henhold til nasjonal rett, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav d og fortalepunkt 17.

Siden forordningen ikke pålegger håndhevingsorganet en plikt, vurderer departementet det ikke nødvendig med lovhjemmel for at SVV kunne gi informasjon til forbrukerne der de mener dette er hensiktsmessig.

Som nevnt foran foreslås det at yrkestransportloven endres ved at det gjøres henvisning til markedsføringslovens bestemmelser for å sikre at Statens vegvesen har undersøkelsesrett og håndhevingsmyndighet i samsvar med den nye forbrukervernforordningen. På dette punkt representerer dette ikke endringer i forhold til gjeldende rett.

8.5 Myndighet til å stille krav til næringsdrivende om å stanse en overtredelse

8.5.1 Gjeldende forordning

Håndhevingsorganene skal kunne fremsette et skriftlig krav om at selger eller leverandør stanser en overtredelse innenfor Fellesskapet, jf. artikkel 4 nr. 6 bokstav d.

8.5.2 Ny forordning

Håndhevingsorganene skal, ved skriftlig henvendelse, kunne pålegge den næringsdrivende å stanse en overtredelse av forbrukervernreglene, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav e.

8.5.3 Forskjellen mellom gjeldende og ny forordning

Etter departementets vurdering er det ingen forskjell mellom gjeldende og ny forordning. Begge krever at håndhevingsorganene, ved skriftlig henvendelse, skal kunne pålegge den næringsdrivende å stanse en overtredelse.

8.5.4 Forbrukertilsynet

8.5.4.1 Gjeldende rett

Forbrukertilsynet skal av eget tiltak, eller etter henvendelse fra andre, søke å påvirke den næringsdrivende til å innrette seg etter bestemmelsene som Forbrukertilsynet fører tilsyn med etter mfl. § 35, herunder ved å føre forhandlinger med den næringsdrivende eller deres organisasjoner, jf. mfl. § 36 første ledd.

8.5.4.2 Departementets vurdering og forslag

Spørsmålet er om Forbrukertilsynet har den myndighet som kreves etter ny forordning til å stille krav til næringsdrivende om å stanse en overtredelse, eller om markedsføringsloven må endres.

Dersom Forbrukertilsynet oppdager brudd på forbrukervernreglene de fører tilsyn med, kan tilsynet henvende seg til den ansvarlige næringsdrivende for å søke å påvirke den næringsdrivende til å stanse overtredelsen. Dette gjør tilsynet ved å rette en skriftlig henvendelse til den næringsdrivende. Ifølge ny forordning skal håndhevingsorganene kunne «pålegge» den næringsdrivende å stanse overtredelsen. Etter departementets vurdering innebærer markedsføringslovens bestemmelser i realiteten det samme som ny forordning, ettersom tilsynet skal kunne henvende seg til næringsdrivende og kreve at næringsdrivende stanser en overtredelse.

Forbrukertilsynets myndighet etter gjeldende rett til å ta kontakt med næringsdrivende for å «søke å påvirke» den næringsdrivende til å innrette seg etter forbrukervernreglene, er etter departementets vurdering i samsvar med ny forordning. Det påpekes for ordens skyld at det ikke er et vilkår at Forbrukertilsynet søker å påvirke den næringsdrivende, før de kan treffe vedtak om at en overtredelse må stanses.

Departementet foreslår ingen lovendring.

Departementets vurderinger og forslag oppsummert:

Forbrukertilsynet har, med hjemmel i markedsføringsloven, myndighet til å stille krav til næringsdrivende om å stanse en overtredelse. Ny forordning krever ingen lovendring.

8.5.5 Luftfartstilsynet

8.5.5.1 Gjeldende rett

Luftfartsloven har ikke en egen bestemmelse om at Luftfartstilsynet kan gi skriftlig pålegg om å at næringsdrivende skal stanse en overtredelse av forbrukernes rettigheter. Men det er ikke noe i veien for at Luftfartstilsynet gir et slikt pålegg som et siste skritt før et formelt forbud beslattes, typisk samtidig med at det ilegges tvangsmulkt.

8.5.5.2 Departementets vurdering og forslag

Departementet har i punkt 6.6 foreslått at luftfartslovens bestemmelser om håndheving av forbrukerrettigheter i fremtiden bør vise til håndhevingsbestemmelsene i markedsføringsloven. Luftfartsloven vil derfor bli endret, selv om det følger av punkt. 8.5.4 at departementet mener det ikke er nødvendig å endre markedsføringsloven for å gjennomføre den nye forordningen artikkel 9 nr. 4 bokstav e.

8.5.6 Sjøfartsdirektoratet

8.5.6.1 Gjeldende rett

Sjøfartsdirektoratet kan etter båtpassasjerforskriften § 1 første ledd nr. 4 kreve at tjenesteyteren stanser ulovlig virksomhet. Pålegget kan følges opp med tvangsmulkt.

8.5.6.2 Departementets vurdering og forslag

Tilsynsorganet for båtpassasjerrettigheter har allerede hjemmel til å stanse ulovlig virksomhet og endringer er derfor i utgangspunktet ikke nødvendig. Som tidligere nevnt foreslås det at båtpassasjerforskriften § 1 endres slik at det gjøres henvisning til markedsføringsloven § 36 annet ledd. Endringen medfører på dette punktet ingen endring i gjeldende rett.

8.5.7 Statens jernbanetilsyn

8.5.7.1 Gjeldende rett

Jernbaneloven § 11 femte ledd gir tilsynsmyndigheten en hjemmel for å kreve korrigerende tiltak ved overtredelse.

8.5.7.2 Departementets vurdering og forslag

Det er departementets vurdering at § 11 femte ledd i jernbaneloven omfatter pålegg om at overtredelsen skal opphøre. Departementet anser derfor ikke noe behov for ytterligere hjemmel på dette området.

Imidlertid foreslår departementet å endre jernbanelovens § 7 c slik at undersøkelses- og håndhevingsregler som gjelder passasjerrettigheter kan følge bestemmelsene i markedsføringsloven.

8.5.8 Statens vegvesen

8.5.8.1 Gjeldende rett

Yrkestransportloven § 32 a femte ledd gir Statens vegvesen myndighet til å gi pålegg om retting og tvangsmulkt ved brudd på reglene i § 32 a første til fjerde ledd om passasjerrettigheter.

8.5.8.2 Departementets vurdering og forslag

Håndhevingsorganene skal, ved skriftlig henvendelse, kunne pålegge den næringsdrivende å stanse en overtredelse, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav e. Dersom Statens vegvesen oppdager brudd på reglene i busspassasjerrettighetsforordningen som de fører tilsyn med kan de henvende seg til den næringsdrivende for å pålegge dem å rette mangler eller brudd på regelverket. Ytl § 32 a femte ledd gir derfor hjemmel for SVV til å skriftlig pålegge den næringsdrivende å stanse overtredelsen.

Som nevnt foran foreslås det at yrkestransportloven endres ved at det gjøres henvisning til markedsføringslovens bestemmelser for å sikre at Statens vegvesen har undersøkelsesrett og håndhevingsmyndighet i samsvar med den nye forbrukervernforordningen. På dette punkt representerer dette ikke endringer i forhold til gjeldende rett.

8.6 Myndighet til å stanse eller forby en overtredelse

8.6.1 Gjeldende forordning

Håndhevingsorganene skal kunne kreve at enhver overtredelse innenfor Fellesskapet stanses eller forbys, jf. artikkel 4 nr. 6 bokstav f.

8.6.2 Ny forordning

Håndhevingsorganene skal ha myndighet til å stanse eller forby en overtredelse av forbrukervernreglene, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav f.

8.6.3 Forskjellen mellom gjeldende og ny forordning

Ifølge gjeldende forordning skal håndhevingsorganene kunne kreve at en overtredelse skal stanse. Etter ny forordning skal håndhevingsorganene ha myndighet til å stanse eller forby overtredelsen. Etter departementets vurdering regulerer begge bestemmelsene håndhevingsorganenes myndighet til å treffe påbuds- og/eller forbudsvedtak for å stanse eller forby en overtredelse.

At håndhevingsorganene skal kunne «stanse eller forby» en overtredelse, og ikke bare «kreve» at den stanses, kan taler for at håndhevingsorganene skal ha myndighet til å fysisk stanse en overtredelse. For eksempel ved å sette en hengelås på døren til en næringsdrivendes virksomhet. Etter departementets vurdering er denne ordlyden i seg selv imidlertid ikke tilstrekkelig klar til å konkludere med dette. Det vises særlig til at en slik myndighet er uttrykkelig presisert innenfor den digitale sfæren. Dersom den næringsdrivende nekter å følge håndhevingsorganenes pålegg om å stanse en overtredelse på sine nettsider, apper eller lignende, skal håndhevingsorganene etter nærmere vilkår kunne fjerne innhold eller stenge det nettbaserte grensesnittet m.m. Dette behandles under punkt 8.7. Dette omtales også gjennomgående i forordningens tekst og fortale. Forordningen nevner ingen tilsvarende myndighet i den fysiske sfæren der næringsdrivende nekter å følger håndhevingsorganenes pålegg om å stanse en overtredelse. Det finnes derfor etter departementets vurdering ikke tilstrekkelig holdepunkter for å kunne innfortolke en så inngripende myndighet i det fysiske sfæren. Bestemmelsene i gjeldende og ny forordning er derfor etter departementets vurdering materielt sett like på dette punkt, til tross for ulik ordlyd.

8.6.4 Forbrukertilsynet

8.6.4.1 Gjeldende rett

Dersom Forbrukertilsynet oppdager en overtredelse av regelverket de fører tilsyn med etter mfl. § 35, kan de kan fatte enkeltvedtak om forbud etter mfl. § 40, eller påbud etter mfl. § 41, jf. mfl. § 39 første ledd bokstav a og b.

For å sikre at vedtak om forbud eller påbud overholdes, kan tilsynet som hovedregel fastsette en tvangsmulkt etter mfl. § 42, jf. mfl. § 39 første ledd bokstav c. Tvangsmulkten skal betales av den som pålegget retter seg mot, dersom pålegget ikke etterkommes. Se punkt 8.8.4 om sanksjoner.

8.6.4.2 Departementets vurdering og forslag

Spørsmålet er om Forbrukertilsynet har den myndighet som kreves etter ny forordning til å stanse eller forby en overtredelse, eller om markedsføringsloven må endres.

Håndhevingsorganene skal etter ny forordning ha myndighet til å stanse eller forby en overtredelse. Etter departementets vurdering er Forbrukertilsynets myndighet til å treffe

forbuds- og påbudsvedtak i tråd med forordningens føringer. Videre bidrar Forbrukertilsynets myndighet til å inndrive tvangsmulkt til at tilsynet kan stanse eller forby en overtredelse. Dette fordi tilsynet ikke bare har mulighet til å stille krav om at næringsdrivende skal stanse en overtredelse, men også gjennom økonomiske sanksjoner kan sørge for at næringsdrivende faktisk handler i tråd med et slikt vedtak.

Enkelte næringsdrivende fortsetter å bryte forbrukervernreglene, til tross for påbuds- og forbudsvedtak, tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr. I slike tilfeller gir forordningen kun anvisning på hva som skal gjøres ved digitale lovovertridelser, jf. punkt 8.7.

Etter departementets vurdering er Forbrukertilsynets vedtaksmyndighet i tråd med ny forordning.

Departementet foreslår ingen lovendring.

Departementets vurderinger og forslag oppsummert:

Forbrukertilsynet har, med hjemmel i markedsføringsloven, myndighet til å treffe vedtak om at en overtredelse skal stanses eller forbys. Ny forordning krever ingen lovendring.

8.6.5 Luftfartstilsynet

8.6.5.1 Gjeldende rett

Luftfartsloven § 13a-3 og § 13a-4 gir Luftfartstilsynet hjemmel til å pålegge næringsdrivende å rette en virksomhet som krenker forbrukernes rettigheter. Pålegget kan kombineres med tvangsmulkt for å sikre et større faktisk etterlevelsesspress.

8.6.5.2 Departementets vurdering og forslag

Departementet har i punkt 6.6 foreslått at luftfartslovens bestemmelser om håndheving av forbrukerrettigheter i fremtiden bør vise til håndhevingsbestemmelsene i markedsføringsloven. Luftfartsloven vil derfor bli endret. Men fordi markedsføringsloven og luftfartsloven i dag har tilnærmet like bestemmelser om å sikre opphør av lovstridig virksomhet, og markedsføringsloven selv ikke vil bli endret på dette punktet, vil den nye lovtekniske løsningen ikke innebære noen realitetsendring.

8.6.6 Sjøfartsdirektoratet

8.6.6.1 Gjeldende rett

Sjøfartsdirektoratet kan etter båtpassasjerforskriften § 1 første ledd nr. 4 kreve at tjenesteyteren stanser ulovlig virksomhet. Pålegget kan følges opp med tvangsmulkt.

8.6.6.2 Departementets vurdering og forslag

Tilsynsorganet for båtpassasjerrettigheter har allerede hjemmel til å stanse ulovlig virksomhet og endringer er derfor i utgangspunktet ikke nødvendig. Som tidligere nevnt foreslås det at båtpassasjerforskriften § 1 endres slik at det gjøres henvisning til markedsføringsloven § 36 annet ledd. Endringen medfører på dette punktet ingen endring i gjeldende rett.

8.6.7 Statens jernbanetilsyn

8.6.7.1 Gjeldende rett

Jernbaneloven § 11 femte ledd gir tilsynsmyndigheten en hjemmel for å kreve korrigerende tiltak ved overtredelse. Det er ikke gitt noen spesifikk hjemmel for å forby en overtredelse.

8.6.7.2 Departementets vurdering og forslag

Der det ved tilsyn eller på annen måte avdekkes overtredelse av jernbanelovgivningen vil det gis pålegg om korrigerende tiltak. En overtredelse er i utgangspunktet ikke tillatt. Departementet ser derfor ikke noe behov for en særskilt hjemmel for å forby overtredelser.

Imidlertid foreslår departementet å endre jernbanelovens § 7 c slik at undersøkelses- og håndhevingsregler som gjelder passasjerrettigheter kan følge bestemmelsene i markedsføringsloven.

8.6.8 Statens vegvesen

8.6.8.1 Gjeldende rett

Yrkestransportloven § 32 a femte ledd gir Statens vegvesen myndighet til å gi pålegg om retting og tvangsmulkt ved brudd på reglene i § 32 a første til fjerde ledd om passasjerrettigheter.

8.6.8.2 Departementets vurdering og forslag

Håndhevingsorganene skal ha myndighet til å stanse eller forby en overtredelse, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav f.

For å sikre at reglene i busspassasjerrettighetsforordningen overholdes kan Statens vegvesen gi pålegg om retting og ilegge tvangsmulkt. Departementet mener at SVVs myndighet til å inndrive tvangsmulkt er i samsvar med forordningens krav om at håndhevingsmyndighetene skal kunne stanse eller forby en overtredelse, fordi tilsynet ikke bare mulighet til å stille krav om at næringsdrivende skal rette brudd på regelverket, men også gjennom økonomiske sanksjoner kan sørge for at næringsdrivende faktisk handler i tråd med et slikt vedtak.

Departementet vurderer derfor at Statens vegvesens myndighet er i tråd med den nye forbrukervernforordningens krav.

Som nevnt foran foreslås det at yrkestransportloven endres ved at det gjøres henvisning til markedsføringslovens bestemmelser for å sikre at Statens vegvesen har undersøkelsesrett og håndhevingsmyndighet i samsvar med den nye forbrukervernforordningen. På dette punkt representerer dette ikke endringer i forhold til gjeldende rett.

8.7 Myndighet til å fjerne digitalt innhold m.m.

8.7.1 Gjeldende forordning

Gjeldende forordning gir ikke håndhevingsorganene myndighet til å fjerne digitalt innhold eller stenge tilgangen til nettsider, apper eller andre nettbaserte grensesnitt, m.m. ved brudd på forbrukervernregler.

8.7.2 Ny forordning

Håndhevingsorganenes myndighet til å fjerne digitalt innhold og å stenge tilgangen til nettbaserte grensesnitt m.m. fremgår av artikkel 9 nr. 4 bokstav g. Dersom ingen andre effektive midler er tilgjengelige for å stanse eller forby en overtredelse, og for å unngå risikoen for alvorlig skade på forbrukernes kollektive interesser, skal håndhevingsorganene kunne:

- fjerne innhold i eller begrense tilgangen til et nettbasert grensesnitt, eller kreve at forbrukerne skal se en tydelig advarsel når de får tilgang til et nettbasert grensesnitt,
- pålegge en yter av vertstjenester å fjerne, deaktivere eller begrense tilgangen til et nettbasert grensesnitt, eller
- pålegge domeneregistre eller domeneforhandlere (registrarer) å slette et fullt kvalifisert domenenaavn og å tillate at den berørte vedkommende myndighet registrerer det, dersom det er hensiktsmessig.

Det fremgår av forordningens foralepunkt 14 at overtredelser, særlig i det digitale miljøet bør kunne stanses raskt og effektivt, særlig dersom den næringsdrivende som selger varer eller tjenester, skjuler sin identitet eller flytter innenfor unionen eller til en tredjestat for å unngå håndheving. I tilfeller der det foreligger en risiko for alvorlig skade på forbrukernes kollektive interesser, bør det kunne vedtas midlertidige tiltak i samsvar med nasjonal rett, herunder fjerning av innhold fra et nettbasert grensesnitt eller påbud om at forbrukerne skal se en tydelig advarsel når de får tilgang til et nettbasert grensesnitt. Videre bør det være mulig å kreve at digitalt innhold fjernes eller endres dersom det ikke foreligger andre effektive midler som kan stanse en ulovlig praksis. Slike tiltak bør ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å nå målet, som er å stanse eller forby overtredelser som omfattes av forordningen.

8.7.3 Departementets vurdering av myndigheten til å fjerne digitalt innhold m.m.

8.7.3.1 Innledning

Myndigheten til å fjerne digitalt innhold og stenge tilgangen til nettsider m.m. reiser enkelte spørsmål som det må tas stilling til. Forordningen artikkel 9 nr. 4 bokstav g oppstiller ulike alternativer for myndighetstiltak i romertall i, ii og iii. Hvert enkelt romertall oppstiller ytterligere alternativer for hva som kan gjøres for å stanse en overtredelse. Under punkt 8.7.3.2 drøfter departementet hva myndighetsalternativene i

romertall i, ii og iii innebærer, herunder hvilke tekniske tiltak som er aktuelt for gjennomføringen av hvert enkelt myndighetsalternativ.

Myndigheten til å fjerne digitalt innhold m.m. reiser også enkelte prinsipielle problemstillinger, herunder forholdet til ytrings- og informasjonsfriheten. Dette drøftes under punkt 8.7.3.3. Deretter drøfter departementet under punkt 8.7.3.4 om næringsdrivendes rettsikkerhet og om myndigheten til å fjerne digitalt innhold m.m. bør tillegges håndhevingsorganene eller domstolene. Om domstolsprosessen (ved valg av domstolsbehandling), se punkt 8.7.3.5. Der drøftes blant annet hvem som skal fremme og føre slike saker for domstolene, hvem som er partene i en slik sak, hvilke domstol som skal behandle slike saker (verneting), hva som må følge av domstolsbegjæringen og hvilke spørsmål domstolene må ta stilling til, og hvem som må gjennomføre et pålegg om fjerning av digitalt innhold m.m. som følger av en dom.

8.7.3.2 Hva myndigheten innebærer samt tekniske tiltak

Artikkel 9 nr. 4 bokstav g romertall i

Håndhevingsorganene skal ha myndighet til å fjerne innhold i, eller begrense tilgangen til, et nettbasert grensesnitt, eller kreve at forbrukerne skal se en tydelig advarsel når de får tilgang til et nettbasert grensesnitt, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav g romertall i. Med et nettbasert grensesnitt menes for eksempel nettsider og apper på mobil og ipad.

Etter departementets vurdering innebærer «fjerning av innhold» at man sletter det konkrete innholdet som er lovstridig, for eksempel en annonse på et nettsted. Hvem som kan slette et digitalt innhold vil variere. I utgangspunktet vil den som er ansvarlig for nettstedet være den som enklest kan gjennomføre en sletting uten skadevirkninger for lovlig innhold. Dette vil i noen tilfeller være abonnenten til domenenavnet der nettstedet befinner seg.

Dersom innholdet er på en nettside som eies og drives av en tredjepart, vil tredjeparten etter departementets vurdering kunne få et pålegg om å slette innholdet. For eksempel dersom en blogg eller en nyhetsside som vg.no, inneholder ulike annonser der den ene er lovstridig, vil det være mest nærliggende at et pålegg om å fjerne innholdet, rettes til den som eier og driver bloggen eller nyhetssiden. Det vises til punkt 8.7.3.5 om hvem som skal gjennomføre et pålegg som følger av dom/kjennelse.

Etter departementets vurdering innebærer det å «begrense tilgangen» til et nettsted at man vanskeliggjør eller umuliggjør brukernes tilgang til det aktuelle nettstedet. Ulike typer tekniske tiltak for dette ble drøftet i Prop. 65 L (2012-2013) om endringer i åndsverksloven (tiltak mot krenkelser av opphavsrett m.m. på Internett).

Kulturdepartementet drøftet muligheten for å ta ned eller blokkere tilgangen, og uttalte følgende:

«Uansett hvilken type nettsted det er snakk om, kan man fjerne/stenge (ta ned) nettstedet, eller blokkere tilgangen. Førstnevnte (ta ned) innebærer at nettstedet fysisk fjernes fra Internett. Sistnevnte (blokkering) brukes om forskjellige tekniske tiltak som har som formål

å hindre tilgangen til et nettsted uten at dette fysisk fjernes fra nett. Felles for de fleste blokkeringsmetoder er at de har svakheter ved at de sjelden er fullstendig effektive eller treffsikre. Omgåelse vil alltid være mulig, uansett hvilken teknologi som benyttes for blokkeringen. Det er også et problem at blokkeringen kan hindre tilgangen til materiale som ikke er ment å blokkeres («falske positive»). Dersom maskinen som blokkeres (målvert) også gir tilgang til lovlig materiale, vil også dette lovlige materialet blokkeres.» (jf. punkt 4.2)

Videre uttaler Kulturdepartementet at «til tross for svakhetene kan blokkering av tilgang til nettsteder med ulovlig innhold ha en effekt ved at den umiddelbare tilgangen blir hindret. Blokkering kan således være et virkemiddel for å redusere den ulovlige trafikken.», jf. punkt 4.2.

Den tekniske blokkeringen som er mulig i Norge er blokkering på tilbydernivå (dvs. ikke nasjonalt/sentralt) ved at blokkering skjer lokalt hos den enkelte internettilbyder. Slik blokkering kan oppleves noe forskjellig avhengig av hvilken tilbyder man bruker, og det finnes flere måter å foreta slik blokkering på: i) DNS-blokkering/-manipulering ii) IP-blokkering, iii) innholdsblokkering (deep packet inspection) og iv) andre typer blokkeringer.

DNS-blokkering innebærer at en internettilbyder i sin DNS-tjeneste fjerner koblingen mellom ett bestemt domenenavn og en IP-adresse. En IP-adresse er en unik nettverksadresse som benyttes til å utveksle trafikk i et nettverk, for eksempel mellom tjenere og klient-datamaskiner som er tilsluttet Internett. IP-adressen består av en lang tallrekke og er derfor lite brukervennlig. Internettadresser blir derfor gjerne angitt ved bruk av domenenavn. Når en bruker angir en URL (Uniform Resource Locator) som inneholder et domenenavn i sin nettleser, gjøres det automatisk et oppslag i DNS (Domain Name System), vanligvis mot tjenesten til brukerens internettilbyder. Domenenavnet blir da oversatt til IP-adressen som nettsiden befinner seg på. Ved DNS-blokkering, vil ikke internettilbyderens tjeneste returnere korrekt IP-adresse, men i stedet angi at det ikke finnes noen IP-adresse eller svare med en IP-adresse som f.eks. peker på en advarselside. Tilbyderens brukere vil måtte gjøre konfigurasjonsendring i eget oppsett for å omgå en slik blokkering. Dette er den enkleste og minst ressurskrevende form for teknisk blokkering hvis man ønsker å forhindre tilgang til bestemte tjenere på Internett. For nærmere omtale av DNS-blokkering vises det til Prop. 65 L (2012-2013) punkt 4.2.

Ved *IP-blokkering* hindrer man kommunikasjon med tjenere som er koblet til Internett med bestemte IP-adresser. Store internettilbydere kan være vert for flere tusen nettsteder som alle deler samme IP-adresse. IP-blokkering vil da blokkere tilgangen til samtlige. IP-blokkering vil derfor i større grad kunne ramme materiale som ikke er ment å omfattes, enn DNS-blokkering. For nærmere omtale av IP-blokkering vises det til Prop. 65 L (2012-2013) punkt 4.2.

Innholdsblokkering (Deep packet inspection) innebærer at man blokkerer for kommunikasjon med et nærmere angitt innhold. Innholdsblokkering er en ressursmessig svært kostbar blokkeringsmåte sammenlignet med DNS- og IP-blokkering. Det er også usikkert om det i det hele tatt er teknisk mulig å identifisere ulovlig innhold på en entydig

måte. For nærmere omtale av innholdsblokkering vises det til Prop. 65 L (2012-2013) punkt 4.2

Ettersom forordningen kun angir at myndighetene skal kunne «begrense tilgangen» til et nettsted, må det etter departementets vurdering vurderes konkret hvilken blokkeringsmåte som skal anvendes i hver enkelt sak. Dette samsvarer med kulturdepartementets vurdering i Prop. 65 L (2012-2013) punkt 4.7.3.

Etter departementets vurdering vil en «tydelig advarsel» innebære at det istedenfor å slette innhold eller begrense tilgangen til nettsiden, settes inn en tydelig advarsel til forbrukeren om at nettsiden inneholder f.eks. en lovstridig annonse. Forbrukeren vil se advarselen når vedkommende går inn på nettstedet, og vil dermed bli gjort oppmerksom på at nettsiden inneholder en lovstridig annonse.

Artikkel 9 nr. 4 bokstav g romertall ii

Håndhevingsorganene skal ha myndighet til å pålegge en yter av vertstjenester å fjerne, deaktivere eller begrense tilgangen til et nettbasert grensesnitt, jf. romertall ii. Med yter av vertstjenester menes en som leverer vertstjenester, for eksempel utleie av lagringsplass, webhotell og drift av nettsteder.

Artikkel 9 nr. 4 bokstav g romertall iii

Håndhevingsorganene skal ha myndighet til å pålegge domeneregistre eller domeneforhandlere å slette et fullt kvalifisert domenenavn, jf. romertall iii. Alle datamaskiner som er koblet til internett, har som nevnt en egen IP-adresse som består av en lang tallrekke. Man kan bruke denne tallrekken for å koble seg direkte på en maskin, men for enkelhets skyld gis IP-adressene egne og unike domenenavn.

Et norsk domenenavn vil alltid slutte på .no, som for eksempel dep.no. Et domenenavn oppstår i det en organisasjon eller privatperson tegner et abonnement på domenet. Registrering av et domenenavn gir kun en bruksrett, ikke en eiendomsrett. Bruksretten opprettholdes så lenge abonnementet løper. Det norske toppdomenet, .no, drives av Uninett Norid AS. Domeneforhandlere (registrarer) har en avtale med Norid om å fungere som et mellomledd mellom abonnenten og Norid. Abonnenten må inngå én avtale med Norid og én avtale med domeneforhandleren.

Et domene er for eksempel uio.no, som er Universitetet i Oslo sitt domenenavn. Sletting av et domene, innebærer at domenenavnet fjernes fra domenenavnsystemet, og man får ikke lenger IP-adressen til tjenesten ved et oppslag. I stedet får brukeren en feilmelding om at domenet ikke finnes. Sletting vil ramme alle tjenestene under domenet og alle underdomener som er tilknyttet dette, men fjerner imidlertid ikke innholdet. Tjenesten eksisterer fremdeles, men den vil være vesentlig mindre tilgjengelig fordi de fleste nettbrukere ikke kjenner IP-adressen og dermed ikke kan komme frem til innholdet. Dersom andre domenenavn (også under .com) peker til samme innhold vil disse fremdeles virke, fordi selve innholdet ikke er fjernet.

I Norge er situasjonen slik at Norid har mulighet til å slette domenet, dvs. at abonnementet opphører og domenet fjernes fra databasen. Normalt blir domenet tilgjengelig for andre søkere umiddelbart. Norid krever at det fremlegges en skriftlig beslutning fra retten for at de skal kunne sette inn tvungne tiltak mot abonnenten. Dette vil være oppfylt dersom saker om sletting av domenenavn behandles av domstolene, se punkt 8.7.3.4. Sletting av et abonnement hindrer imidlertid ikke den næringsdrivende i å registrere domenet på nytt. Det er ikke mulig å sperre enkelte søkere fra å registrere bestemte domenenavn med Norids automatiske systemer.

Romertall iii gir imidlertid håndhevingsorganene myndighet til å pålegge domeneregistre eller domeneforhandlere å i stedet overføre domenet til det berørte håndhevingsorganet. Dette vil innebære at håndhevingsorganet får den fulle råderett over abonnementet.

8.7.3.3 Forholdet til ytringsfriheten

Enhver har rett til ytrings- og informasjonsfrihet, jf. Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Retten omfatter blant annet frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og idéer uten inngrep. Informasjons- og ytringsfriheten begrenses når internettbrukeres tilgang til nettsteder avgrenses eller stenges. En forutsetning for en slik innskrenkning av ytrings- og informasjonsfriheten er at innskrenkningen må la seg forsvare holdt opp mot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøkning, demokrati og individets frie meningsdannelse, og være forankret i lov. Dette fremgår av Grunnloven § 100 annet ledd. Grunnloven § 100 tredje ledd gir et særlig sterkt vern av politiske ytringer, som er i kjernen av ytringsfriheten. Grunnloven § 100 fjerde ledd fastsetter at forhåndssensur som hovedregel er forbudt.

Ytringsfriheten står sterkt, men er ikke absolutt. I dag finnes det en rekke hensyn som nødvendiggjør inngrep i ytringsfriheten. Et eksempel i norsk rett som begrenser eller stenger tilgangen til nettsider er åndsverkloven § 56c. Etter denne bestemmelsen kan domstolene pålegge en internetttilbyder å hindre eller vanskeliggjøre tilgang til et nettsted der det i stort omfang gjøres tilgjengelig materiale som åpenbart krenker opphavsretten eller andre rettigheter etter åndsverkloven. Ifølge forarbeidene til åndsverkloven (Prop. 65 L (2012-2013) kapittel 8 merknader til § 56c), skal bestemmelsen brukes med varsomhet og forbeholdes de mer alvorlige tilfellene av opphavsrettskrenkelser på internett. Åndsverkloven § 56 c legger opp til at det må foretas en interesseavveining i det konkrete tilfellet hvor blant annet informasjons- og ytringsfriheten er et relevant moment. Dette sikrer at ytringsfriheten ivaretas i den enkelte sak. Tilgangen til nettsider begrenses også i dag for å bekjempe barnepornografi. Kripos har utviklet et filter som blokkerer nettsider som viser seksuelle overgrep mot barn.

Spørsmålet er om minimumsmyndigheten etter ny forordning til å fjerne innhold i og begrense eller stenge tilgangen til et nettbasert grensesnitt m.m. lar seg forsvare holdt opp mot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøkning, demokrati og individets frie meningsdannelse, jf. Grunnloven § 100 annet ledd. I denne vurderingen må myndigheten vurderes i sin helhet.

Myndigheten forutsetter at andre mindre inngripende tiltak har vært vurdert. Det vil si at myndigheten som hovedregel bare kan benyttes ved brudd på forbrukervernreglene som næringsdrivende begår til tross for varslinger, vedtak og sanksjoner fra håndhevingsorganene. Det vil kun være mulig å fjerne innhold og begrense tilgangen til nettsiden mv. når næringsdrivende har brutt en materiell bestemmelse med en tydelig lovhjemmel. Myndigheten skal verne forbrukernes rettigheter og kan bare benyttes i særlige tilfeller hvor ingen andre tiltak er effektive, for eksempel ved markedsføringskampanjer som grenser til svindel der den næringsdrivende som står bak kampanjen er ukjent. Overtredelsen må videre medføre risiko for «alvorlig skade» på forbrukernes kollektive interesser. Dette tilsier en høy terskel for bruk.

Hvis vilkåret «alvorlig skade» er oppfylt, må det etter departementets vurdering i tillegg foretas en helhetlig vurdering av om myndigheten skal benyttes i det konkrete tilfellet. I denne vurderingen må det legges vekt på hensynet til informasjons- og ytringsfriheten, og om inngrepet er forholdsmessig. Dette samsvarer med løsningen som er valgt i åndsverkloven, og sikrer etter departementets vurdering at ytringsfriheten ivaretas i den enkelte sak. Etter departementets vurdering vil myndigheten til å fjerne innhold i og begrense eller fjerne tilgangen til et nettbasert grensesnitt m.m. i liten grad påvirke sannhetssøkningen, demokratiet og individets frie meningsdannelse. Myndigheten vil derfor være i tråd med Grunnloven § 100 annet ledd. Etter departementets vurdering vil avveiningen av ytringsfriheten og behovet for inngrep også være i tråd med ny forordning. Selv om en slik helhetlig vurdering ikke fremgår direkte av forordningen, fremgår det av artikkel 10 nr. 2 at utøvelse av myndigheten skal være i samsvar med nasjonal rett, herunder med gjeldende prosessuelle garantier og grunnleggende rettigheter.

Grunnloven § 100 fjerde ledd fastsetter at forhåndssensur som hovedregel er forbudt. Med forhåndssensur menes at ytringene underlegges forhåndskontroll før de offentliggjøres. Et pålegg om å fjerne digitalt innhold eller begrense tilgangen til et nettbasert grensesnitt mm, vil være basert på at grensesnittet inneholder materiale i strid med forbrukervernreglene som medfører risiko for alvorlig skade på forbrukernes kollektive interesser. Grunnlaget for pålegget vil være at materiale allerede er publisert på et nettsted, og at det ikke finnes andre effektive midler for å stanse overtredelsen. Pålegget vil rette seg mot tredjepersoner om å fjerne innholdet eller begrense tilgangen til det, og vil ikke hindre overtrederen fra å publisere for eksempel en ulovlig markedsføringskampanje på et nytt nettsted. Fordi pålegget verken innebærer kontroll av eller forbud mot publisering av innhold er myndigheten til å fjerne digitalt innhold mm., etter departementets vurdering, ikke i strid med forbudet mot forhåndssensur, jf. Grunnloven § 100 fjerde ledd.

Vurderingene og utfallet etter EMK artikkel 10 blir tilsvarende som for Grunnloven § 100. Departementet mener på bakgrunn av ovennevnte at myndigheten til å fjerne digitalt innhold mm. er forenelig med Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10.

Myndigheten til å fjerne digitalt innhold m.m. gjelder i utgangspunktet kun i grenseoverskridende saker som omfattes av ny forordning, med mindre medlemsstatene bestemmer at reglene også skal gjelde i andre grenseoverskridende saker og nasjonale saker, se punkt 6.5.

8.7.3.4 Rettssikkerhetshensyn –om håndhevingsorganene eller domstolene skal ha denne myndigheten

Bruken av myndigheten til å fjerne digitalt innhold og begrense eller fjerne tilgangen til et nettbasert grensesnitt forutsetter at ingen andre effektive midler er tilgjengelige for å stanse eller forby overtreddelsen, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav g første punktum. Videre må denne myndigheten kun brukes for å unngå risikoen for alvorlig skade på forbrukernes kollektive interesser.

Forordningen overlater til de enkelte medlemsstatene selv å avgjøre hvorvidt denne myndigheten skal utøves av de nasjonale håndhevingsorganene direkte eller om saken skal henvises til et annet organ, som for eksempel domstolene, jf. artikkel 10 nr. 1. Spørsmålet er om håndhevingsorganene bør gis myndigheten etter artikkel 9 nr. 4 bokstav g, eller om tungtveiende hensyn taler for en domstolsbehandling.

Forordningen gir føringer om at disse overtreddelsene bør kunne stanses raskt og effektivt. Å gi håndhevingsorganene en slik myndighet, vil sikre dette. En rask og effektiv stansing av overtreddelser er viktig for å unngå risikoen for alvorlig skade på den kollektive forbrukerinteressen, og for å minimere de negative konsekvensene for den enkelte forbruker som berøres av overtreddelsen.

Tiltakene vil imidlertid være svært inngripende overfor de som rammes, for eksempel dersom tilgangen til et nettsted stenges. Det er derfor viktig å sørge for at sentrale rettssikkerhetsgarantier ivaretas. Med rettssikkerhet menes beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra det offentlige, muligheten til å kunne forutberegne sin rettsstilling og muligheten til å kunne forsvare sine rettslige interesser.

Det må være en forutsetning at det organ som skal gis en så vidt inngripende myndighet må ha kunnskaper, ressurser og en organisering som gjør at myndigheten kan utøves på forsvarlig grunnlag. En slik sak reiser mange vanskelige og til dels også prinsipielle spørsmål. Det må blant annet foretas en interesseavveining mellom hensynet til ytringsfrihet og forbrukerrettigheter, se punkt 8.7.3.3 over. Dette kan tale for at slike saker bør behandles av domstolene.

Spørsmålet om blokkering har ved flere anledninger vært prøvd i rettssystemet. Disse dommene viser at slike saker reiser mange vanskelige og til dels også prinsipielle spørsmål. Se for eksempel fra Oslo tingrett i 2017 saksnummer 17-093347TVI-OTIR/05.⁴ Rettspraksis viser, etter departementets vurdering, at domstolsbehandling vil kunne sikre en forsvarlig behandling av disse sakene.

Forordningen gir føringer om at overtreddelsene bør kunne stanses raskt og effektivt, noe som taler for at håndhevingsorganene bør behandle slike saker. Domstolene kan imidlertid i hastesaker, og etter begjæring, beslutte en midlertidig forføyning. Det settes i begjæringen en frist for behandling av saken – for eksempel så raskt som mulig og senest innen tre dager. Når det foreligger en midlertidig forføyning kan saken henvises til

⁴ <https://www.domstol.no/globalassets/upload/obyri/internett/nyheter/2017/kjennelse-i-sak-17-093347tvi.pdf>

alminnelig behandling i domstolen. Den midlertidige forføyningen vil da enten stadfestes i en rettslig kjennelse eller forføyningen oppheves.

Etter departementets vurdering tilsier hensynet til rettsikkerheten at domstolene i utgangspunktet vil være best egnet til å behandle slike saker. Selv om håndhevingsorganenes behandling sannsynligvis vil sikre en mer effektiv behandling av slike saker, vil også domstolsbehandling etter departementets vurdering kunne ivareta hensynet til effektivitet.

Avveiningen mellom effektivitet og rettssikkerhet kan imidlertid være ulik på de forskjellige rettsområdene som håndhevingsorganene arbeider på. Tungtveiende effektivitetshensyn kan på enkelte sektorer tilsi at håndhevingsorganet skal inneha denne myndigheten, mens andre hensyn kan tale for domstolsbehandling. Det er også flere håndhevingsorganer som har kompetanse og saksbehandlingsregler som kan sammenlignes med domstolene. Vurderingen vil derfor kunne være forskjellig alt etter håndhevingsorganenes saksbehandlingsregler, og hvilken fagkompetanse de har for å kunne behandle slike saker. En konkret vurdering må derfor foretas for det enkelte håndhevingsorganet. Dersom slike saker legges til et håndhevingsorgan, vil det være viktig at det sikres at organenes saksbehandling ivaretar næringsdrivendes rettssikkerhet. Dette kan for eksempel gjøres ved å sikre klageadgang til et overordnet organ, ved å sikre relevant kompetanse hos håndhevingsorganene og klageinstansene, og sørge for at behandlingen ivaretar retten til kontradiksjon.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes innspill.

8.7.3.5 Domstolsprosessen (ved valg av domstolsbehandling)

Hvem som fremmer og fører slike saker

Som følge av forslaget om at myndigheten legges til domstolene, foreslår departementet at håndhevingsorganene gis myndighet til å fremme slike saker for domstolene når det gjelder brudd på forbrukervernregelverket som håndhevingsorganene fører tilsyn med. For å kunne fremsette en begjæring for domstolene må håndhevingsorganene først vurdere om det foreligger risiko for alvorlig skade på forbrukernes kollektive interesser og om det finnes andre effektive midler tilgjengelig for å stanse overtredelsen, jf. forordningen artikkel 9 nr. 4 bokstav g første punktum.

Som et alternativ kan det vurderes å gi Forbrukertilsynet myndighet til å begjære saker for domstolene, også på vegne av de øvrige håndhevingsorganene som omfattes av ny forordning. Dersom myndigheten til å begjære saker om fjerning av digitalt innhold mv. for retten skal legges til én myndighet, er det etter departementets vurdering naturlig at myndigheten legges til Forbrukertilsynet, som fører tilsyn med størsteparten av regelverket som ny forordning omfatter. Forbrukertilsynet foreslås også som sentralt kontaktorgan etter forordningen, se punkt 5.2.

Partene - næringsdrivende

Myndigheten til å fjerne digitalt innhold m.m. retter seg etter forordningen mot tredjeparter, for eksempel ytere av vertstjenester, eier av tredjeparts nettsted, internettleverandører og registerenheter. Etter departementets vurdering bør også den næringsdrivende som har ansvar for overtredelsen være representert under domstolsbehandlingen og gis mulighet til å uttale seg. Dette fordi domstolenes avgjørelse vil kunne få store konsekvenser for næringsdrivendes virksomhet. Departementet er imidlertid også kjent med at den næringsdrivende i slike saker ikke alltid vil være kjent for håndhevingsorganene, og at det derfor ikke oppstilles et absolutt vilkår om at næringsdrivende skal være representert. I tilfeller der man skal slette eller overta .no-domener må pålegget rettes mot abonnenten til domenet. Det er ikke nødvendig å trekke Norid inn som part i disse sakene, siden Norid har myndighet til å håndheve slike pålegg som en del av avtalen med abonnenten.

Vernetiing – hvilken domstol som skal behandle slike saker

Departementet foreslår at de alminnelige vernetingsreglene skal gjelde. Et alternativ er at f.eks. Oslo tingrett blir tvunget vernetiing for alle saker som begjæres av håndhevingsorganene. Et argument for dette er at en slik løsning vil kunne skape en ensartet praksis og bygge opp kompetansen på dette området via én domstol.

Hvilke spørsmål domstolene skal behandle

Departementet foreslår at en begjæring fra håndhevingsorganene til domstolene, innebærer at domstolene må vurdere om i) det foreligger en risiko for at overtredelsen medfører alvorlig skade på den kollektive forbrukerinteressen, ii) ingen andre effektive midler er tilgjengelig, og iii) et slikt inngrep er forholdsmessig ut fra hensynet til ytringsfriheten. Dette innebærer at domstolene ikke er bundet av håndhevingsorganenes tidligere vurderinger. Etter departementets vurdering er det avgjørende at domstolene tar stilling til om vilkårene som forordningen oppstiller for å benytte myndigheten er oppfylt.

Forordningen artikkel 9 nr. 4 bokstav g romertall i til iii oppstiller ulike typer tiltak som kan iverksettes for å stanse overtredelser av forbrukervernreglene i den digitale sfæren. Om innholdet i de ulike romertallene vises det til punkt 8.7.3.2. Begjæringen må angi hvilket romertall, og hvilket tiltak innenfor det aktuelle romertallet, som domstolene skal vurdere og hvem et eventuelt pålegg skal rettes mot. Det må være opp til domstolene å vurdere hvordan tiltakene skal gjennomføres, for eksempel hvilken type blokkering som skal benyttes for å begrense tilgangen til et nettbasert grensesnitt hvis innhold bryter med forbrukervernreglene. Om de ulike typene blokkering vises det til punkt 8.7.3.2 og Prop. 65 L (2012-2013) punkt 4.2.

Rettslige avgjørelse – dom eller kjennelse

De tre hovedtypene av rettslige avgjørelser er dommer, kjennelser og beslutninger, jf. tvisteloven § 19-1. De viktigste forskjellene mellom dem gjelder kravene til begrunnelse og adgangen til overprøving, jf. forarbeidene til tvisteloven Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) punkt 23.2.1. Domstolenes realitetsavgjørelser vil som hovedregel treffes ved dom, jf. tvl.

§ 19-1 nr. 1 bokstav a. I enkelte tilfeller etter særlovgivningen avgjøres realiteten likevel ved kjennelse. Hovedregelen er at prosessuelle avgjørelser, det vil si avgjørelser knyttet til saksbehandlingen, treffes i form av kjennelse eller beslutning.

Åndsverkloven § 56f fastsetter særskilt at rettens avgjørelse av om tjenesteyter skal pålegges å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til et nettsted som krenker opphavsrettigheter, skal treffes ved kjennelse. En løsning er å innta en tilsvarende bestemmelse i markedsføringsloven. En alternativ løsning er å følge hovedregelen i tvisteloven om at domstolenes realitetsavgjørelse treffes ved dom.

Hvem som skal gjennomføre et pålegg som følger av en avgjørelse

En avgjørelse om fjerning av digitalt innhold m.m. rettes til tredjeparter eller en annen offentlig myndighet, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav g. Det vil si at det er tredjepartene som skal gjennomføre påleggene fra domstolene. Hvilke tredjeparter det gjelder følger delvis av forordningen. For artikkel 9 nr. 4 bokstav g romertall ii og iii, følger det av forordningen hvem som skal gjennomføre påleggene:

- For å fjerne, deaktivere eller begrense tilgangen til et nettbasert grensesnitt: Yter av vertstjeneste, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav g romertall ii.
- For å slette et fullt kvalifisert domenenavn og omregistrere domenet til håndhevingsorganet: domeneregistre eller domeneforhandlere (registrar), jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav g romertall iii. Dette kan for eksempel være Uninett Norid som driver Norges toppdomene .no.

Forordningen sier ingenting om hvilke tredjeparter eller offentlig myndigheter som skal gjennomføre tiltak etter romertall i, herunder fjerne innhold i eller begrense tilgangen til et nettbasert grensesnitt, eller kreve at forbrukerne skal se en tydelig advarsel når de får tilgang til et nettbasert grensesnitt. Ordlyden kan tilsi at håndhevingsorganene skal ha mulighet til å gjøre dette selv. Det er imidlertid ikke mulig for håndhevingsorganene å gjøre dette uten å gå via en tredjepart. Når det gjelder å sette opp en advarsel til forbrukerne vil dette mest effektivt kunne gjøres via innholdsleverandøren som for eksempel en yter av vertstjenester. Norid er rett adressat for å få domenet overført til håndhevingsorganet, slik at håndhevingsorganet selv kan sette opp en advarsel til forbrukerne om at grensesnittet har inneholdt materiale i strid med forbrukervernregelverket.

Alle som har et nettbasert grensesnitt kan tenkes å bli pålagt å fjerne ulovlig innhold på grensesnittet. Etter departementets vurdering kan det være særlig aktuelt å pålegge annonseplattformer å fjerne ulovlig markedsføring. Dersom en blogg eller en nettavis som vg.no, inneholder ulike annonser der den ene er lovstridig, kan det være mest nærliggende at et pålegg om å fjerne innholdet, rettes til den som eier og driver bloggen eller nettavisen. En yter av en vertstjeneste vil også kunne pålegges det samme. Til internettilbydere vil det være nærliggende å rette et pålegg om å *begrense tilgangen* til et nettbasert, i stedet for å kreve at ulovlig innhold fjernes. Se f.eks. The Pirate Bay/Telenor-saken (TOSLO-2015-67093).

Lovteknisk løsning

Departementet foreslår at domstolsbehandlingen reguleres i en ny bestemmelse i markedsføringsloven – mfl. § 39b. Bestemmelsen vil inneholde konklusjonene på ovennevnte problemstillinger. Problemstillingene vil vurderes nærmere etter høringen.

8.7.4 Forbrukertilsynet

8.7.4.1 Gjeldende rett

Forbrukertilsynet kan ved påbuds- og forbudsvedtak, pålegge den næringsdrivende å stanse en overtredelse, jf. mfl §§ 40 og 41. Den næringsdrivende må da gjennomføre nødvendige tiltak for å stanse sin ulovlige praksis - for eksempel fjerne innhold fra et nettsted eller lage en advarsel til de forbrukerne som går inn på et nettsted eller en mobilapplikasjon. For å sikre etterlevelsen av slike vedtak, fastsettes som hovedregel også en tvangsmulkt, jf. mfl. § 42. Tilsynet er videre gitt myndighet til å fatte vedtak overfor eventuelle medvirkere, jf. mfl. 39 annet ledd.

Forbrukertilsynet har ikke myndighet til selv å fjerne innhold eller begrense tilgangen til nettsteder, apper eller andre nettbaserte grensesnitt. I praksis har imidlertid Forbrukertilsynet tolket mfl. § 39 annet ledd slik at tilsynet har anledning til å:

- be tilbyder av en vertstjeneste om å fjerne innholdet
- kreve at tilbyder av en vertstjeneste fjerner, deaktiverer eller begrenser tilgangen til den digitale grenseflaten

Tilsynet har ikke myndighet til å omregistrere et domene til seg selv.

Forbrukertilsynet har i dag ikke mulighet til å selv ta saker om brudd på markedsføringsloven etc. til domstolene. Selvstendige offentlige virksomheter kan bare være part i en rettssak dvs. ha partsevne, når det er særlig bestemt i lov, jf. § 2-1 første ledd bokstav f. En slik bestemmelse om partsevne foreligger ikke for Forbrukertilsynet. Det er også tvilsomt om Forbrukertilsynet har søksmålsadgang etter tvisteloven § 1-4 annet ledd, se Prop. 93 L (2016-2017) punkt 5.4.4.2. Dersom en næringsdrivende påklager Markedsrådets vedtak til domstolene vil Staten v/BLD være motpart, jf. tvisteloven § 2-1 første ledd bokstav b.

8.7.4.2 Departementets vurdering og forslag

Om Forbrukertilsynets myndighet etter gjeldende rett

Spørsmålet er om Forbrukertilsynet har den myndigheten som ny forordning krever til å fjerne digitalt innhold og stenge tilgangen til nettbaserte grensesnitt m.m., eller om markedsføringsloven må endres.

Ifølge mfl. § 39 annet ledd kan vedtak om påbud, forbud, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, rettes mot «medvirkere». Dette omfatter personer og virksomheter. I forarbeidene oppgis reklamebyråer og annonseorganer som eksempler på virksomheter som faller inn under medvirkningsbestemmelsen. Disse har et selvstendig sivilrettslig ansvar, og medvirkning fra disse kan dermed rammes, jf. Ot.prp. 34 (1999-1995) punkt 2.4.2 og 3.2.1. Det kan altså nedlegges forbudsvedtak rettet direkte mot for eksempel

reklamebyrå som leverer produkter som er i strid med loven og annonseorganer som tar inn ulovlig reklame, jf. punkt 3.2.3.

Etter departementets vurdering vil de samme hensyn kunne legges til grunn ved vurderingen av hvem i den digitale sfæren som kan omfattes av «medvirkere» etter mfl. § 39 annet ledd. Forbrukertilsynet har i enkelte saker vist til medvirkningshjemmelen for å stanse ulovlige praksiser på internett. For eksempel ble det vist til medvirkningsansvaret i saksbehandling mot Facebook vedrørende deres ansvar for annonsering. Forbrukertilsynet har også vist til medvirkningsansvaret til aviser og redaktører om ansvar for annonser som inneholder villedende markedsføring. Det er imidlertid etter departementets vurdering uklart, særlig i lys av legalitetsprinsippet, hvor langt medvirkningsansvaret strekker seg. For eksempel om tilbydere av vertstjenester som Telenor kan omfattes av bestemmelsen dersom det ligger en ulovlig reklame på en nettside som de er vertstjeneste for. Eller om domeneshop som domeneforhandler kan omfattes av bestemmelsen dersom en næringsdrivende på deres domene driver med ulovlig markedsføring. Dette har også, slik departementet erfarer det, vært uklart i praksis. Det er etter departementets vurdering nødvendig med en klar lovhjemmel som gir en slik myndighet.

Om Forbrukertilsynet, Markedsrådet eller domstolene skal ha denne myndigheten

Et alternativ vil etter departementets vurdering være å gi Forbrukertilsynet en klar lovhjemmel til å fjerne digitalt innhold og stenge tilgangen til nettbaserte grensesnitt mv. En slik løsning vil ivareta hensynet til effektivitet. Spørsmålet er om næringsdrivendes rettssikkerhet blir godt nok ivaretatt. Forbrukertilsynets vedtak kan klages inn for Markedsrådet. Markedsrådet fattet vedtak i et utvalg som består av leder eller nestleder og to medlemmer, jf. forskrift om Forbrukertilsynets og Markedsrådets saksbehandling § 4. Leder og nestleder må fylle kravene til å være dommer og de øvrige medlemmene er i praksis svært kompetente jurister. Markedsrådets leder kan bestemme at det skal være en muntlig behandling av saken dersom blant annet hensynet til partens rettssikkerhet tilsier dette. Markedsrådet, med sin kompetanse og saksbehandling, vil derfor kunne sikre grundige juridiske vurderinger og kontradiksjon. Det stilles imidlertid ikke samme krav til kompetanse og prosess for Forbrukertilsynets vedtak. Et alternativ kan derfor være at Markedsrådet gis denne myndigheten, uten forutgående behandling av Forbrukertilsynet.

Et annet alternativ er å legge myndigheten til domstolene. Vurderingen av om digitalt innhold skal fjernes, eller om tilgangen til et nettbasert grensesnitt skal stenges eller begrenses legger ikke bare opp til en vurdering av forbrukerhensynene. Det må også foretas en vurdering av om et slikt inngrep er forholdsmessig ut fra hensynet til ytringsfriheten. Etter departementets vurdering er dette en vurdering som domstolene generelt sett er nærmest til å foreta, noe som taler for domstolsbehandling. Dette behandles nærmere under punkt 8.7.3.4. Myndigheten til å fjerne digitalt innhold og å stenge eller begrense tilgangen til et nettbasert grensesnitt er svært inngripende. Dette forutsetter kunnskap, ressurser og en organisering som gjør at myndigheten kan utøves på forsvarlig grunnlag. Etter departementets vurdering vil domstolsbehandling i større grad sikre at hensynet til rettssikkerhet blir ivaretatt enn om Forbrukertilsynet gis denne myndigheten. Den samme vurderingen vil også i utgangspunktet gjelde for Markedsrådet,

selv om departementet anser at Markedsrådet i større grad enn Forbrukertilsynet vil kunne ivareta næringsdrivendes rettssikkerhet. Departementet foreslår derfor at myndigheten til å fjerne digitalt innhold og stenge tilgangen til nettbaserte grensesnitt m.m. legges til domstolene. Det bes om høringsinstansenes syn.

Forbrukertilsynets rolle under domstolsbehandlingen

Som følge av forslaget om at myndigheten legges til domstolene, foreslår departementet at Forbrukertilsynet gis myndighet til å fremme slike saker for domstolene når det gjelder brudd på forbrukervernregelverket som Forbrukertilsynet fører tilsyn med, se punkt 8.7.3.5. Markedsføringsloven må endres for at Forbrukertilsynet skal få en slik hjemmel.

Departementet understreker at en hjemmel i markedsføringsloven kun vil gjelde begjæring om å fjerne innhold og begrense eller fjerne tilgangen til et nettbasert grensesnitt mv. i samsvar med ny forordning artikkel 9 nr. 4 bokstav g romertall i til iii. Det vil si at Forbrukertilsynet fremdeles ikke gis adgang til å prøve Markedsrådets vedtak for domstolene. Departementet viser til Prop. 93 L (2016-2017) punkt 5.4.4.2 hvor dette er drøftet.

Departementet foreslår at Forbrukertilsynet får selvstendig partsevne etter markedsføringsloven jf. tvl. § 2-1 første ledd bokstav f og søksmålsadgang. Dette innebærer at Forbrukertilsynet vil kunne begjære domstolene om å behandle slike saker, og føre saken for domstolene. Forbrukertilsynet har etter departementets vurdering den kompetansen som trengs til dette.

En alternativ løsning er at staten v/BLD er part i sakene, slik løsningen er dersom næringsdrivende bringer Markedsrådets avgjørelse til domstolene. Ved en slik løsning er Regjeringsadvokaten nærmest til å føre sakene.

Det vises for øvrig til departementets forslag om at myndigheten som følger av forordningen, gjelder for alle saker som faller inn under Forbrukertilsynets ansvarsområde, se punkt 6.5. Dvs. at begjæringen om å fjerne innhold m.m. vil kunne gjelde saker som omfattes av ny forordning, samt øvrige grenseoverskridende saker og nasjonale saker.

Se utkast til § 39a.

Departementets vurderinger og forslag oppsummert:

Departementet foreslår at domstolene gis myndighet til å treffe en dom/kjennelse om fjerning av digitalt innhold og stenging av tilgang til nettsider, m.m. Departementet foreslår at Forbrukertilsynet gis myndighet til å fremme og føre slike saker for domstolene.

8.7.5 Luftfartstilsynet

8.7.5.1 Gjeldende rett

Luftfartsloven har ingen særlige bestemmelser om fjerning av digitalt innhold eller deaktivering av nettsider mv. – verken ved brudd på forbrukerrettigheter eller andre bestemmelser.

8.7.5.2 Departementets vurdering og forslag

Departementet har i punkt 6.6 foreslått at luftfartslovens bestemmelser om håndheving av forbrukerrettigheter i fremtiden bør vise til håndhevingsbestemmelsene i markedsføringsloven. Luftfartsloven foreslås derfor endret. Drøftelsen av de prinsipielle sidene ved den nye forordningen artikkel 9 nr. 4 bokstav g fremgår av punkt 8.7.3.

8.7.6 Sjøfartsdirektoratet

8.7.6.1 Gjeldende rett

Sjøloven og båtpassasjerforskriften har ingen særlige bestemmelser om fjerning av digitalt innhold eller stenging av tilgangen til nettbaserte grensesnitt mv.

8.7.6.2 Departementets vurdering og forslag

Etter departementets vurdering innebærer disse avgjørelsene sammensatte avveininger hvor blant annet hensynet til yttingsfriheten må balanseres mot forbrukerinteresser. Disse avveiningene faller noe på siden av det som er kjerneoppgavene til Sjøfartsdirektoratet, og departementet mener domstolene er nærmest til å inneha beslutningsmyndighet på dette området.

Båtpassasjerrettighetene er i dag gjennomført i sjølovens kapittel 15. Departementet foreslår at det tas inn et nytt tredje punktum i sjøloven § 418a annet ledd som gir hjemmel til å forskriftsfeste at den foreslåtte § 39a i markedsføringsloven skal gjelde tilvarende for tilsynsmyndigheten.

Departementet foreslår at Sjøfartsdirektoratet gis en slik myndighet til å fremme saker om fjerning av digitalt innhold m.v. som knytter seg til båtpassasjerrettigheter, jf. forordningens art. 9.4 bokstav g, ved å henvise til markedsføringsloven § 39 a i båtpassasjerforskriften § 1 annet ledd.

Det vises for øvrig til de prinsipielle vurderingene ovenfor under punkt 8.7.3 og 8.7.4.

8.7.7 Statens jernbanetilsyn

8.7.7.1 Gjeldende rett

Jernbanelovgivningen gir ikke tilsynsmyndigheten hjemmel til å fjerne digitalt innhold eller deaktivere nettsider, apper eller andre nettbaserte grensesnitt, m.m. ved brudd på forbrukervernregler.

8.7.7.2 Departementets vurdering og forslag

Det er nødvendig å etablere en slik hjemmel.

Myndighet til å fjerne digitalt innhold og å begrense eller stenge tilgangen til nettbaserte grensesnitt bør legges til domstolene. Det bør derfor vurderes å gi Statens jernbanetilsyn,

evt. Forbrukertilsynet, myndighet til å fremme slike saker for domstolen når det gjelder brudd på forbrukervernregelverk som Statens jernbanetilsyn fører tilsyn med. Vi ber særskilt om høringsinstansenes syn på dette.

8.7.8 Statens vegvesen

8.7.8.1 Gjeldende rett

Yrkestransportloven § 32 a femte ledd gir Statens vegvesen myndighet til å gi pålegg om retting og tvangsmulkt ved brudd på reglene i § 32 a første til fjerde ledd om passasjerrettigheter.

Statens vegvesen har ikke myndighet til selv å fjerne innhold eller begrense tilgangen til nettsteder, apper eller en andre nettbaserte grensesnitt.

8.7.8.2 Departementets vurdering og forslag

Statens vegvesen har i dag ikke myndighet til å fjerne digitalt innhold eller begrense tilgangen til et nettsted, pålegge en yter av vertstjenester til å fjerne eller deaktivere nettsteder, pålegge domeneregistre å slette domenenavn eller pålegge en tredjepart eller annen offentlig myndighet å gjøre dette, jf. kravene i forordningen artikkel 9 nr. 4 bokstav g.

Bruken av denne myndigheten forutsetter at ingen andre effektive midler er tilgjengelige for å stanse eller forby overtredelsen som omfattes av denne forordning, og for å unngå risikoen for alvorlig skade på forbrukernes kollektive interesser, jf. bokstav g første punktum.

Forordningen overlater til de enkelte landene selv å avgjøre hvorvidt denne myndigheten skal utøves av de nasjonale håndhevingsorganene direkte eller om saken skal henvises til et annet organ, som for eksempel domstolene, jf. artikkel 10 nr. 1.

Busspassasjerrettighetsforordningen gir rettigheter til passasjerer som benytter seg av rutetransport eller tilfeldig transport med buss. De materielle reglene i busspassasjerrettighetsforordningen innebærer forbud mot diskriminering basert på nasjonalitet eller funksjonsevne, gir særlige rettigheter til passasjerer med nedsatt funksjonsevne, gir transportører og bussterminaloperatører plikter med hensyn til reiseinformasjon, samt regler om erstatning og praktisk assistanse ved ulykker. Statene plikter å opprette et nasjonalt klageorgan. Departementet vurderer derfor at behovet Statens vegvesen som håndhevingsorgan for busspassasjerrettighetsforordningen vil ha for å fjerne digitalt innhold er svært begrenset.

Forordningen artikkel 10 nr. 1 bokstav d viser til at myndighet som er omhandlet i artikkel 9 kan utøves ved å henvise saken til en domstol som har kompetanse til å treffe den nødvendige avgjørelse, eventuelt også ved overprøving dersom begjæringen om å treffe nødvendig avgjørelse ikke tas til følge.

Fjerning av digitalt innhold og deaktivering av innhold er svært inngripende tiltak, og stiller særskilte krav til rettsikkerhet, jf. punkt 8.7.3.4. Det må være en forutsetning at det organ som skal gis en så vidt inngripende myndighet må ha kunnskaper, ressurser og en organisering som gjør at myndigheten kan utøves på forsvarlig grunnlag. En slik sak reiser mange vanskelige og til dels også prinsipielle spørsmål. Det må blant annet foretas en

interesseavveining mellom hensynet til ytringsfrihet og forbrukerrettigheter. Se for øvrig punkt 8.7.3.4, og den konkrete vurderingen knyttet til Forbrukertilsynet under punkt 8.7.4.

Departementet vurderer derfor at tungtveiende grunner taler for at myndighet til å fjerne og deaktivere digitalt innhold og stenge nettsider bør henvises til domstolene. Det bør derfor vurderes å gi Statens vegvesen, eventuelt Forbrukertilsynet, myndighet til å fremme slike saker for domstolen når det gjelder brudd på forbrukervernregelverk som Statens vegvesen fører tilsyn med. Vi ber særskilt om høringsinstansenes syn på dette.

8.8 Myndighet til å ilegge sanksjoner

8.8.1 Gjeldende forordning

Håndhevingsorganene skal kunne kreve at den tapende part, dersom avgjørelsen ikke etterkommes, betaler erstatning til statskassen eller til en mottaker som er utpekt i eller i henhold til nasjonal lovgivning, jf. artikkel 4 nr. 6 bokstav g.

8.8.2 Ny forordning

Håndhevingsorganene skal ha myndighet til å ilegge sanksjoner, som bøter eller tvangsmulkt, for overtredelser og for manglende overholdelse av beslutninger, pålegg, midlertidige tiltak, næringsdrivendes forpliktende tilsagn eller andre tiltak som er vedtatt i henhold til forordningen, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav h.

Sanksjonene skal være virkningsfulle, stå i et rimelig forhold til overtredelsen, og virke avskrekkende, samt være i tråd med kravene i de felleseuropeiske forbrukervernreglene, jf. artikkel 9 nr. 4 annet ledd. Det skal særlig tas hensyn til arten, alvorlighetsgraden og varigheten av overtredelsen.

Myndigheten til å ilegge sanksjoner, gjelder for de felleseuropeiske forbrukervernreglene, der relevant rettsakt i vedlegget hjemler sanksjoner, jf. artikkel 9 nr. 5. Dette berører ikke myndigheten til å ilegge sanksjoner i saker der rettsaktene i vedlegget, ikke hjemler sanksjoner.

8.8.3 Forskjellen mellom gjeldende og ny forordning

Etter departementets vurdering er det i utgangspunktet ingen forskjell mellom gjeldende og ny forordning. Begge stiller krav om økonomiske sanksjoner overfor næringsdrivende for overtredelser og manglende etterlevelse av vedtak. Ny forordning inneholder flere håndhevingsmyndigheter, herunder myndighet til å vedta midlertidige tiltak og å motta forpliktende tilsagn om kompensasjon til forbrukerne. Som en naturlig følge av dette følger det av ny forordning at manglende etterlevelse av midlertidige tiltak eller forpliktende tilsagn om kompensasjon til berørte forbrukere, også kan sanksjoneres.

8.8.4 Forbrukertilsynet

8.8.4.1 Gjeldende rett

Forbrukertilsynet kan som hovedregel fatte enkeltvedtak om tvangsmulkt etter mfl. § 42, jf. mfl. § 39 første ledd bokstav c. Tvangsmulkten skal betales dersom forbuds- og/eller påbudsvedtaket ikke etterkommes. Tvangsmulkten skal altså sikre at den næringsdrivende stanser en overtredelse.

Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av visse bestemmelser i markedsføringsloven kan Forbrukertilsynet ilegge overtredelsesgebyr etter mfl. § 43, jf. mfl. § 39 første ledd bokstav d. Overtredelsesgebyr er en reaksjon på allerede begåtte overtredelser, og skal betales umiddelbart når vedtaket treffes. Vedtak kan også rettes mot medvirkere, jf. mfl. § 39 annet ledd.

Tvangsmulkten kan fastsettes som en løpende mulkt eller som et engangsbeløp, jf. mfl. § 42 annet ledd. Ved fastsettelsen av tvangsmulkten skal det legges vekt på at det ikke skal lønne seg å overtre vedtaket. Tilsynet kan også fastsette tvangsmulkt ved pålegg om å gi opplysninger etter mfl. § 34, jf. tredje ledd.

Ved fastsettelse av overtredelsesgebyrets størrelse skal det legges vekt på overtredelsens grovhet, omfang og virkning, jf. mfl. § 43 annet ledd. Departementet kan gi nærmere regler om utmåling av overtredelsesgebyr i forskrift, jf. mfl. § 43 fjerde ledd.

Forskriftshjemmelen er ikke benyttet. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. mfl. § 43 tredje ledd annet punktum.

Markedsføringsloven inneholder også strafferettslige sanksjoner, herunder bøter og fengsel inntil 6 måneder ved overtredelser av visse bestemmelser, jf. mfl. §§ 48 og 49.

8.8.4.2 Departementets vurdering og forslag

Spørsmålet er om Forbrukertilsynet har den myndighet som kreves etter ny forordning til å ilegge sanksjoner, eller om markedsføringsloven må endres.

Forordningen stiller krav om at håndhevingsorganene skal kunne ilegge sanksjoner for overtredelser og for manglende overholdelse av beslutninger og pålegg. Forbrukertilsynet skal som hovedregel, sammen med påbuds- og forbudsvedtak, fastsette en tvangsmulkt. Dersom den næringsdrivende ikke handler i tråd med vedtaket, vil tvangsmulkten være den økonomiske sanksjonen. Forbrukertilsynet kan også ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av visse bestemmelser ilegge overtredelsesgebyr, jf. mfl. § 43. Etter departementets vurdering er dette i tråd med ovennevnte krav i ny forordning.

Etter forordningen skal også håndhevingsorganene kunne ilegge sanksjoner for manglende overholdelse av midlertidige tiltak, næringsdrivendes forpliktende tilsagn eller andre tiltak vedtatt etter forordningen. Ved manglende etterlevelse av forpliktende tilsagn om å stanse en overtredelse, vil Forbrukertilsynet kunne treffe et påbuds- og forbudsvedtak etter mfl. §§ 40 og 41, og fastsette en tvangsmulkt, jf. § 42. Dette er i overensstemmelse med ny forordning. Tilsynet har imidlertid ikke, etter gjeldende rett, myndighet til å ilegge sanksjoner for manglende etterlevelse av midlertidige tiltak eller forpliktende tilsagn om kompensasjon til berørte forbrukere. Dette fordi markedsføringsloven ikke regulerer

tilsynets myndighet til å treffe slike vedtak eller motta og godta slike tilsagn, jf. henholdsvis punkt 8.1 og 8.3.

Departementet foreslår at det inntas en ny bestemmelse i markedsføringsloven om at tilsynet kan fastsette tvangsmulkt ved vedtak om midlertidige tiltak. Dette vil etter departementets vurdering være i samsvar med ny forordning. Med dette sikres det at vedtak om midlertidige tiltak blir overholdt. Etter departementets vurdering vil det ikke være behov for å ilegge overtredelsesgebyr midlertid. Overtredelsesgebyr er en reaksjon på allerede begåtte overtredelser, hvilket tilsier at saken bør være ferdig undersøkt før en slik reaksjon ilegges.

Departementet foreslår også at Forbrukertilsynet skal kunne fastsette tvangsmulkt ved næringsdrivendes forpliktende tilsagn om at berørte forbrukere skal få kompensasjon. Dette er også etter departementet vurdering nødvendig for at reglene skal samsvare med forordningen. Ved manglende etterlevelse av forpliktende tilsagn om kompensasjon, vil dette gi Forbrukertilsynet myndighet til fatte vedtak om løpende tvangsmulkt som må betales dersom den næringsdrivende ikke følger opp sine forpliktelser.

Markedsføringslovens system for tvangsmulkt er slik at Forbrukertilsynet kan fastsette tvangsmulkt ved påbuds- og forbudsvedtak, jf. § 42, jf. §§ 40 og 41. Adgangen til å fastsette tvangsmulkt ved midlertidige tiltak og forpliktende tilsagn, vil følge av markedsføringslovens gjeldende system. Det trengs dermed ingen lovendringer for dette, utenom hjemler til å vedta midlertidig tiltak og motta forpliktende tilsagn.

Departementets vurderinger og forslag oppsummert:

Forbrukertilsynet har, med hjemmel i markedsføringsloven, myndighet til å ilegge sanksjoner for overtredelser og manglende overholdelse av vedtak.

Forbrukertilsynet har ikke myndighet til å ilegge sanksjoner for manglende overholdelse av midlertidige tiltak og næringsdrivende forpliktende tilsagn om kompensasjon til forbrukerne. Dette vil følge av markedsføringslovens gjeldende system ved at det tas inn lovhjemler som gir myndighet til treffe vedtak om midlertidig tiltak og motta forpliktende tilsagn om kompensasjon.

8.8.5 Luftfartstilsynet

8.8.5.1 Gjeldende rett

Luftfartsloven § 13a-4 og § 13a-5 har regler om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på bl.a. forbrukerrettigheter. Det som er sagt om de tilsvarende bestemmelsene i markedsføringsloven gjelder langt på vei også for luftfartsloven.

8.8.5.2 Departementets vurdering og forslag

Departementet har i punkt 6.6 foreslått at luftfartslovens bestemmelser om håndheving av forbrukerrettigheter i fremtiden bør vise til håndhevingsbestemmelsene i markedsføringsloven. Luftfartsloven vil derfor bli endret. Det følger av punkt 8.8.4.2 at det er nødvendig å endre markedsføringsloven for å gjennomføre den nye forordningen

artikkel 9 nr. 4 bokstav h om adgang til å sanksjonere midlertidige tiltak og forpliktende tilsagn fra næringsdrivende om kompensasjon til berørte forbrukere. Ved henvisning til markedsføringsloven vil Luftfartstilsynet gis tilsvarende myndighet.

8.8.6 Sjøfartsdirektoratet

8.8.6.1 Gjeldende rett

Etter båtpassasjerforskriften § 1 fjerde ledd kan Sjøfartsdirektoratet ilegge tvangsmulkt etter sjøloven § 418 b andre ledd og overtredelsesgebyr i medhold av § 418 c.

Det fremgår av sjøloven § 418 b andre ledd at tilsynsorganet kan fastsette en løpende tvangsmulkt for å blant annet sikre at forbud eller påbud blir etterlevd. Den løpende tvangsmulkten løper inntil forholdet er rettet. Det er fastsatt nærmere regler om ileggelse av tvangsmulkt i båtpassasjerforskriften § 2 og 3.

Overtredelsesgebyr kan ilegges et foretak dersom foretaket eller noen som har handlet på foretakets vegne overtrer bestemmelsene gitt i eller i medhold av § 418 a, jf. sjøloven § 418 c. Dette omfatter både vedtak og pålegg etter båtpassasjerforordningen. Det er i dag ikke krav om at tilbyderer skal gi bindende tilsagn etter gjeldende rett, og overtredelsesgebyradgangen gjelder derfor ikke for slike tilsagn. Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr gjelder selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Ved avgjørelsen av om foretaket skal ilegges overtredelsesgebyr og ved utmåling av gebyret skal det særlig legges vekt på overtredelsens grovhet og varighet, graden av skyld og foretakets økonomiske evne. Det er fastsatt nærmere regler for utmåling av overtredelsesgebyr i båtpassasjerforskriften § 4.

8.8.6.2 Departementets vurdering og forslag

Sjøfartsdirektoratet har i dag mulighet til å ilegge både tvangsmulkt og overtredelsesgebyr for brudd på båtpassasjerforordningen, for eksempel dersom et foretak bryter et forbud eller påbud. Ved den foreslåtte henvisningen i båtpassasjerforskriften til markedsføringsloven § 36 annet ledd, vil sanksjonsadgangen også omfatte brudd på kravene etter denne bestemmelsen. Etter departementets vurdering oppfyller sjøloven og båtpassasjerforskriften ved disse endringene forordningens minimumskrav til å ilegge sanksjoner for brudd på forbrukervernreglene.

8.8.7 Statens jernbanetilsyn

8.8.7.1 Gjeldende rett

Jernbaneloven § 13 gir tilsynsmyndigheten hjemmel for å ilegge tvangsmulkt ved manglende oppfyllelse av pålegg.

8.8.7.2 Departementets vurdering og forslag

Departementet er av den oppfatning at det i dagens jernbanelov er tilstrekkelig hjemmel for å ilegge tvangsmulkt.

Departementet foreslår imidlertid å endre jernbanelovens § 7 c slik at undersøkelses- og håndhevingsregler som gjelder passasjerrettigheter kan følge bestemmelsene i markedsføringsloven.

8.8.8 Statens vegvesen

8.8.8.1 Gjeldende rett

Busspassasjerrettighetsforordningen artikkel 28 nr. 1 og 31 stiller krav om at håndhevingsorganet skal sette i verk de tiltakene som er nødvendige for å sikre at forordningen blir etterlevd. Sanksjonene skal være effektive, proporsjonale og avskrekkende. Forordningen er gjennomført i norsk rett gjennom yrkestransportloven § 32. Statens vegvesen er utpekt som håndhevingsorgan gjennom forskrift 25. februar 2016 nr. 193 om busspassasjerrettigheter.

Yrkestransportloven §§ 40 - 41 gir hjemmel for politiet og Statens vegvesen til å utføre kontroller og ilegge bruksforbud for kjøretøy eller lovbruddsgebyr ved brudd på reglene. Påtalemyndigheten kan straffe brudd på loven med bot. I tillegg har løyvemyndigheten hjemmel til å tilbakekalle løyvet hvis løyvehaveren ikke oppfyller kravene i forskrifter eller vilkår, eller ikke retter seg etter forskrifter eller vilkår som gjelder for å drive virksomheten, jf. ytl. § 29.

Yrkestransportloven § 32 a femte ledd gir håndhevingsorganet som er utpekt for å håndheve myndighet til å gi pålegg om retting og tvangsmulkt ved brudd på reglene i § 32 a første til fjerde ledd om passasjerrettigheter.

Dette innebærer at Statens vegvesen kan pålegge transportørene, selskap med transportøransvar som administrerer rutesambandene i fylkene, terminaloperatører og de andre aktørene som er omfattet av forordningen, å rette forholdene som strider med reglene i forordningen. Dersom en slik retting ikke blir utført, har håndhevingsorganet hjemmel til å skrive ut tvangsmulkt til de aktørene som ikke retter seg etter påleggene.

Sanksjonene som blir pålagt håndhevingsorganet etter § 32 a femte ledd er ikke til hinder for at påtalemyndigheten kan straffe med bot, eller at løyvemyndigheten kan tilbakekalle løyve med hjemmel i yrkestransportloven.

8.8.8.2 Departementets vurdering og forslag

Forordningen artikkel 9 nr. 4 bokstav h krever at håndhevingsorganet skal ha myndighet til å ilegge sanksjoner, for eksempel bøter eller tvangsmulfter for overtredelse av forbrukervernregelverket og for manglende overholdelse av beslutninger, pålegg, midlertidige tiltak, næringsdrivendes forpliktende tilsagn eller andre tiltak som er vedtatt i henhold til forordningen.

Departementet vurderer at ordlyden i forordningen artikkel 9 nr. 4 bokstav h er ivaretatt gjennom yrkestransportloven § 32 a femte ledd, og det dermed ikke er behov for regelverksendringer på dette området.

Som nevnt foran foreslås det at yrkestransportloven endres ved at det gjøres henvisning til markedsføringslovens bestemmelser for å sikre at Statens vegvesen har undersøkelsesrett og håndhevingsmyndighet i samsvar med den nye forbrukervernforordningen. På dette punkt representerer dette ikke endringer i forhold til gjeldende rett.

9 Gjennomføring av undersøkelses- og håndhevingsmyndighet

9.1 Myndigheten kan utøves når det er rimelig grunn til mistanke m.m.

9.1.1 Gjeldende forordning

Undersøkelses- og håndhevingsmyndigheten som følger av forordningen, skal bare utøves når det er «rimelig grunn til mistanke» om en overtredelse, jf. artikkel 4 nr. 6.

Håndhevingsorganene skal utøve myndighetene i samsvar med nasjonal lovgivning, jf. artikkel 4 nr. 3.

9.1.2 Ny forordning

Gjennomføringen og utøvelsen av undersøkelses- og håndhevingsmyndighetene i artikkel 9 skal skje i tråd med EU-retten og nasjonal rett, jf. artikkel 10 nr. 2. Med dette vises det til de gjeldende prosessuelle garantiene og prinsippene i Den europeiske unions pakt om grunnleggende rettigheter.

Ny forordning inneholder også tilleggsvilkår for utøvelse av enkelte av håndhevingsmyndighetene. Midlertidige tiltak, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav a, kan kun vedtas for å unngå risikoen for alvorlig skade på den kollektive forbrukerinteressen. Det samme gjelder myndigheten til å fjerne digitalt innhold, stenge tilgangen til nettsider, apper og andre nettbaserte grensesnitt m.m. Sistnevnte håndhevingsmyndighet krever i tillegg at det ikke er andre effektive midler tilgjengelig for å stanse eller forby overtredelsen. Tilleggsvilkårene behandles under punkt 8.1 om midlertidige tiltak, og punkt 8.7 om fjerning av digitalt innhold og stenging av nettbaserte grensesnitt m.m.

9.1.3 Forskjellen mellom gjeldende og ny forordning

Ifølge gjeldende forordning kan myndighetene utøves når det foreligger «rimelig grunn til mistanke» om en overtredelse, jf. artikkel 4 nr. 6. Ny forordning viser ikke spesifikt til at det skal foreligge «rimelig grunn til mistanke». Etter departementets vurdering må imidlertid artikkel 10 nr. 2 anses som en bestemmelse om prosessuell garanti som skal sikre et minimum av mistanke om lovovertrudelse før myndighetene iverksetter tiltak mot næringsdrivende. Etter departementets vurdering viser bestemmelsen til generelle forvaltnings- og strafferettslige prinsipper, og i dette ligger blant annet en forutsetning om at det må foreligge rimelig grunn til mistanke for at myndighet skal kunne utøves. Det vises også til at der det foreligger en «rimelig grunn til mistanke» om en utbredt overtredelse, skal håndhevingsorganene etter avtale iverksette et samordnet tiltak, jf. artikkel 17.

Departementet mener på denne bakgrunn at kravet i gjeldende forordning om at det må foreligge rimelig grunn til mistanke om en overtredelse for at håndhevingsorganene skal

kunne utøve undersøkelses- eller håndhevingsmyndigheten, også gjelder etter ny forordning.

9.1.4 Gjeldende rett og departementets vurderinger

Ved gjennomføringen av gjeldende forordning, ble forordningens vilkår om at det må foreligge rimelig grunn til mistanke, ansett å være i tråd med norsk rett. Det følger av forvaltningsrettslige prinsipper at slike myndighetsinngrep overfor private ikke kan iverksettes uten at det foreligger en berettiget mistanke om overtredelse. Etter departementet vurdering var det derfor ikke nødvendig å presisere dette prinsippet i de forskjellige regelverkene som omfattes av forordningen. Se Ot.prp. nr. 102 (2005-2006) punkt 3.5 side 26 – 27.

Denne vurderingen gjør seg også gjeldende ved ny forordning. Myndighetsinngrep overfor private, dvs. også næringsdrivende, skal etter alminnelige forvaltningsrettslige- og strafferettslige prinsipper, ikke iverksettes uten at det foreligger en berettiget mistanke om en overtredelse. Prinsippet følger også av Grunnloven § 113. Berettiget mistanke kan for eksempel oppstå på bakgrunn av en klage eller tips fra forbrukere, media eller andre, eller ved at håndhevingsorganene selv får mistanke gjennom sin markedsovervåkning.

Departementet foreslår ingen lovendring.

9.2 Myndigheten kan utøves før, under og etter en overtredelse

9.2.1 Gjeldende og ny forordning

Både gjeldende og ny forordning gir håndhevingsorganene mulighet til å benytte sin myndighet ved overtredelser som «skader eller kan skade» forbrukernes kollektive interesser. Etter ny forordning kan myndigheten også utøves dersom overtredelsen «har skadet», dvs. selv om overtredelsen har opphørt, se punkt 4.4. Dette er nytt sammenlignet med gjeldende forordning.

9.2.2 Forbrukertilsynet

9.2.2.1 Gjeldende rett

Forbrukertilsynet fører tilsyn med markedsføringsloven ut fra hensynet til forbrukerne, jf. mfl. § 35. Det er ingen begrensning i markedsføringsloven som hindrer Forbrukertilsynet i å forfølge overtredelser som er opphørt, så lenge forbrukerhensyn gjør seg gjeldende.

9.2.2.2 Departementets vurderinger

Forbrukertilsynet kan i dag anvende sin myndighet etter markedsføringsloven på overtredelser som har skadet, skader eller kan skade forbrukernes kollektive interesser. Selv om en overtredelse er opphørt kan forbrukerhensyn likevel tilsi at Forbrukertilsynet forfølger overtredelsen videre. Dette kan tenkes der en opphørt overtredelse fremdeles har skadevirkninger for forbrukerne. En næringsdrivende har for eksempel fakturert forbrukere for varer og tjenester, men har avsluttet virksomheten på tidspunktet Forbrukertilsynet får klager eller tips om overtredelsen.

At Forbrukertilsynet fører tilsyn ut fra hensynet til forbrukerne er etter departementets vurdering i tråd med den nye forordningens krav om at håndhevingsorganene skal kunne anvende myndigheten før, under og etter en overtredelse av forbrukervernreglene.

Departementet foreslår ingen lovendring.

Departementets vurderinger og forslag oppsummert:

Forbrukertilsynet kan anvende sin undersøkelses- og håndhevingsmyndighet før, under og etter en overtredelse, så lenge hensynet til forbrukerne tilsier det. Ny forordning krever ingen lovendring.

9.2.3 Luftfartstilsynet

9.2.3.1 Gjeldende rett

To sett av bestemmelser i luftfartsloven kan brukes ved brudd på passasjerrettighetene: Den spesialiserte bestemmelsen i § 10-42m eller de mer generelle håndhevingsbestemmelsene i kapittel 13 a (§§ 13 a-1 til 13 a 5). Ifølge § 10-42 er det en forutsetning for håndheving at det foreligger «rimelig grunn til mistanke om overtredelse av [...]».

9.2.3.2 Departementets vurderinger

Bortsett fra at det ligger i sakens natur at noen bestemmelser i praksis bare blir benyttet når en overtredelse er avsluttet (typisk overtredelsesgebyr), er det etter departementets vurdering ikke noe ved de generelle virkeområdebestemmelsene i lovbestemmelsene som innebærer at utvidelsen i den nye forordningen krever en endring. Bestemmelsen i § 10-42 har ordlyden «når det er rimelig grunn til mistanke om overtredelse av [...]», noe som etter departementet ikke inneholder en tidsmessig begrensning. Etter departementets er det graden av sannsynlighet for overtredelse, som er avgjørende.

Departementet foreslår ingen lovendring.

9.2.4 Sjøfartsdirektoratet

9.2.4.1 Gjeldende rett

Båtpassasjerforskriftens håndhevingsbestemmelser bygger på forutsetningen om at det foreligger «rimelig grunn til mistanke om overtredelse av [...]».

9.2.4.2 Departementets vurderinger

Departementet legger til grunn at det ikke foreligger noen tidsmessig begrensning i båtpassasjerforskriftens håndhevingsbestemmelser. Utvidelsen i den nye forordningen til forhold som er opphørt, innebærer derfor etter departementets syn heller ikke på dette området noe behov for lov- eller forskriftsendring.

9.2.5 Statens jernbanetilsyn

9.2.5.1 Gjeldende rett

Statens jernbanetilsyn fører tilsyn med jernbaneloven ut fra bl.a. hensynet til forbrukerne, jf. § 11. Det er ingen begrensning i jernbaneloven som hindrer Statens jernbanetilsyn i å forfølge overtredelser som er opphørt.

9.2.5.2 Departementets vurderinger

Drøftelsen om Forbrukertilsynets håndhevingsmyndighet i pkt. 9.2.2 gjelder tilsvarende for Statens jernbanetilsyn på dette området. Departementet foreslår ingen lovendring.

9.2.6 Statens vegvesen

9.2.6.1 Gjeldende rett

Statens vegvesen fører tilsyn med regler om passasjerrettigheter gitt i eller i medhold av yrkestransportloven § 32 a. Det er ingen begrensninger i yrkestransportloven som hindrer Statens vegvesen i å forfølge overtredelser som er opphørt.

9.2.6.2 Departementets vurderinger

Drøftelsen om Forbrukertilsynets håndhevingsmyndighet under punkt 9.2.2 gjelder tilsvarende for Statens vegvesen på dette området. Departementet foreslår ingen lovendring.

9.3 Utøvelsen av myndigheten skal stå i et rimelig forhold til overtredelsen (forholdsmessighetskrav)

9.3.1 Gjeldende forordning

Håndhevingsorganene skal utøve undersøkelses- og håndhevingstiltak i tråd med nasjonal lovgivning, jf. artikkel 4 nr. 3.

9.3.2 Ny forordning

Etter ny forordning skal gjennomføringen av undersøkelses- og håndhevingstiltak stå i forhold til, og være i samsvar med, EU-retten og nasjonal rett, herunder med gjeldende prosessuelle garantier og med prinsippene etter EUs pakt om grunnleggende rettigheter, jf. artikkel 10 nr. 2. Undersøkelses- og håndhevingstiltak vedtatt ved anvendelse av forordningen skal stå i forhold til overtredelsens art og den samlede faktiske eller potensielle skaden som følger av overtredelsen.

Sanksjonene som følger av artikkel 9 nr. 4 bokstav h skal være virkningsfulle og forholdsmessige. De skal virke avskrekkende i tråd med kravene i unionsregelverkets forbrukervernregler, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav h annet ledd. Ved fastsettelse av sanksjonene skal det tas hensyn til arten, alvorlighetsgraden og varigheten av overtredelsen, jf. artikkel 9 nr. 4 bokstav h annet ledd.

9.3.3 Forskjellen mellom gjeldende og ny forordning

Både gjeldende og ny forordning stiller et krav om at håndhevingsorganene utøver undersøkelses- og håndhevingsmyndighet i tråd med nasjonal rett, herunder prosessuelle garantier og grunnleggende rettigheter. I dette ligger etter departementets vurdering en henvisning til kravet om forholdsmessighet.

9.3.4 Gjeldende rett og departementets vurdering

All utøvelse av undersøkelses- og håndhevingsmyndighet, skal stå i et rimelig forhold til overtredelsen. Dette ifølge de alminnelige forvaltningsrettslige og strafferettslige prinsipper. Dette er i overensstemmelse med gjeldende og ny forordning.

Departementet foreslår ingen lovendring.

9.4 Myndigheten kan utøves av håndhevingsorganene eller andre organer

9.4.1 Gjeldende forordning

Etter gjeldende forordning kan håndhevingsorganene, i samsvar med nasjonal lovgivning, utøve undersøkelses- og håndhevingsmyndighetene:

- direkte i henhold til egen myndighet, eller under tilsyn av rettsmyndighetene, jf. artikkel 4 nr. 4 bokstav a, eller
- ved å henvise saken til en domstol som har myndighet til å treffe den nødvendige avgjørelsen, eventuelt også ved overprøving dersom begjæring om å treffe nødvendig avgjørelse ikke tas til følge, jf. artikkel 4 nr. 4 bokstav b.

I den grad et håndhevingsorgan utøver sin myndighet ved å henvise saker til domstolene i samsvar med nr. 4 bokstav b, skal domstolen ha myndighet til å treffe de nødvendige avgjørelsene, jf. artikkel 4 nr. 5.

Dersom et håndhevingsorgan anmodes om håndhevingstiltak fra et håndhevingsorgan i en annen medlemsstat, kan førstnevnte håndhevingsorgan be om bistand fra andre offentlige myndigheter til å bestemme hvilke håndhevingstiltak som skal treffes for å stanse eller forby en overtredelse, jf. artikkel 8 nr. 2. Håndhevingsorganet kan også gi et annet organ med rettmessig interesse av at overtredelser stanses eller forbys, i oppdrag å treffe håndhevingstiltaket på vegne av håndhevingsorganet, jf. artikkel 8 nr. 3.

9.4.2 Ny forordning

Håndhevingsorganene skal ha myndighet til, på eget initiativ, å innlede undersøkelser eller framgangsmåter for å stanse eller forby en overtredelse, jf. artikkel 9 nr. 6.

Undersøkelses- og håndhevingsmyndighetene som følger av ny forordning artikkel 9, skal etter artikkel 10 nr. 1 utøves enten:

- direkte av et håndhevingsorgan i henhold til egen myndighet, jf. bokstav a.
- med bistand fra andre håndhevingsorganer eller andre offentlig myndigheter, dersom det er hensiktsmessig, jf. bokstav b.

- gjennom instrukser til utpekte organer dersom det er relevant, jf. bokstav c.
- ved å henvise saken til en domstol som har kompetanse til å treffe den nødvendige avgjørelse, eventuelt også ved overprøving dersom begjæringen om å treffe nødvendig avgjørelse ikke tas til følge, jf. bokstav d.

9.4.3 Forskjellen mellom gjeldende og ny forordning

Både gjeldende og ny forordning legger opp til at medlemsstatene selv velger om det er håndhevingsorganene eller domstolene som skal utøve undersøkelses- og håndhevingsmyndigheten. Ny forordning tydeliggjør i større grad enn gjeldende forordning at myndigheten kan utøves av andre organer enn håndhevingsorganene selv, dvs. ved bistand fra annen offentlig myndighet eller ved instruks til utpekte organer. Forordningen presiserer at dette kun gjelder der det er hensiktsmessig eller relevant. Etter departementets vurdering medfører ny forordning ingen materiell endring sammenlignet med gjeldende forordning.

9.4.4 Departementets vurdering og forslag

9.4.4.1 Forbrukertilsynet

Forbrukertilsynet har siden 1. januar 2018 hatt primær vedtaksmyndighet i alle saker. Når det ble vurdert om Forbrukertilsynet skulle gis slik myndighet, ble det lagt avgjørende vekt på at det i en del tilfeller kunne være skadelig eller medføre ulempe for forbrukerne å måtte avvente vedtak i Markedsrådet, jf. Prop. 93 L (2016-2017) punkt 4.1.4. Forbrukertilsynet har i tillegg til primær vedtaksmyndighet, også myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr.

Etter departementets vurdering vil det være mest effektivt om gjeldende system videreføres slik at Forbrukertilsynet gis primær vedtaksmyndighet til å treffe og gjennomføre alle tiltak, herunder også de nye tiltakene i) mystery shopping, ii) midlertidige tiltak, iii) motta eller godta forpliktende tilsagn fra næringsdrivende om kompensasjon til berørte forbrukere. Se punkt 7 og punkt 8 for en nærmere redegjørelse av de ulike undersøkelses- og håndhevingsmyndighetene.

De næringsdrivende kan påklage Forbrukertilsynets vedtak, jf. mfl. § 37. Markedsrådet er klageorgan.

Departementet stiller seg annerledes i vurderingen av om Forbrukertilsynet skal ha myndighet til å pålegge tredjeparter å i) fjerne innhold og begrense tilgangen til et nettsted, eller til å kreve at forbrukerne får se en advarsel på nettstedet, ii) pålegge en yter av en vertstjeneste å fjerne, stenge eller begrense tilgangen til et nettsted, iii) pålegge domeneregister eller domeneforhandler å slette et domenenaavn og registrere det på seg selv. Dette behandles under punkt 8.7. Etter departementets vurdering tilsier hensynet til næringsdrivendes rettsikkerhet at denne myndigheten utøves av domstolene.

9.4.4.2 Luftfartstilsynet

Departementet foreslår at all formel vedtaksmyndighet etter de forordningene som gjelder luftfart, og som til enhver tid er tatt inn i vedlegget til ny forordning om forbrukervernsamarbeid, skal utøves av Luftfartstilsynet. Det betyr på den ene siden at

Luftfartstilsynet vil kunne benytte seg av hjelpere som forbereder de endelige beslutningene tilsynet skal ta. På den andre siden betyr det at domstolene ikke skal ha en rolle ved behandling av slike saker i første instans. Men beslutninger tatt av Luftfartstilsynet kan selvsagt bringes inn for domstolene på vanlig vis, enten det dreier seg om prosessuelle beslutninger om beslag o.l. eller vedtak om sakens realitet. Når det gjelder stenging av nettsider m.m. vises det til punkt 8.7 der det foreslås at slike saker behandles av domstolene.

9.4.4.3 Statens jernbanetilsyn

Det foreslås å endre jernbanelovens § 7 c slik at undersøkelses- og håndhevingsregler som gjelder passasjerrettigheter kan følge bestemmelsene i markedsføringsloven. Det vil si at tilsynsmyndigheten selv vil inneha myndigheten etter forordningen, med unntak av myndigheten til å fjerne digitalt innhold mv., som foreslås behandlet av domstolene, se punkt 8.7.7.

9.4.4.4 Sjøfartsdirektoratet

Sjøfartsdirektoratet har myndighet til å føre tilsyn etter forordningen om båtpassasjerrettigheter, jf. sjøloven § 418a og båtpassasjerforskriften § 1.

Tilsynsmyndigheten omfatter vedtaksmyndighet som er nærmere beskrevet i båtpassasjerforskriften. I den grad direktoratet finner det hensiktsmessig vil det stå fritt i å be andre organer om bistand til å utrede grunnlaget for eventuelle beslutninger.

På det særskilte området fjerning av digitalt innhold er det imidlertid departementets oppfatning at denne myndigheten bør være tillagt domstolene, og at begjæringer knyttet til dette også på området for båtpassasjerrettigheter bør fremmes av Sjøfartsdirektoratet.

9.4.4.5 Statens vegvesen

Statens vegvesen har myndighet til å føre tilsyn etter busspassasjerrettighetsforordningen. Dette innebærer at de kan føre tilsyn med at yrkestransportlovens regler om busspassasjerrettigheter blir fulgt. SVV har myndighet til å gi pålegg om retting og ilegge tvangsmulkt.

Den nye forbrukervernforordningen går svært langt i sine krav til hvilken undersøkelses- og sanksjonsmyndighet de enkelte sektorhåndhevingsorganene skal ha. De materielle rettighetene som følger av busspassasjerrettighetsforordningen tilsier ikke et behov for et mye bredere register av sanksjonsmyndighet. Etter departementets vurdering vil derfor mye av undersøkelses- og sanksjonsmyndigheten som følger av den nye forbrukervernforordningen ha begrenset praktisk verdi for Statens vegvesen som håndhevingsmyndighet for busspassasjerrettighetsforordningen. For å unngå dobbeltregulering for sektoren velger imidlertid departementet å legge denne myndigheten til SVV.

Når det gjelder myndighet til å fjerne og deaktivere digitalt innhold og stenge nettsider, er dette svært inngripende tiltak, og stiller særskilte krav til rettsikkerhet. Det organet som skal gis en så vidt inngripende myndighet må ha kunnskaper, ressurser og en organisering som gjør at myndigheten kan utøves på forsvarlig grunnlag, jf. punkt 8.7.8.

Departementet vurderer at Statens vegvesen som tilsynsorgan for busspassasjerrettighetsforordningen har et svært begrenset behov for å ha myndighet til å fjerne digitalt innhold, stenge nettsider osv. Det er derfor ikke hensiktsmessig at SVV bruker ressurser på å bygge kompetanse på dette området. Hensynet til rettsikkerhet tilsier også at slike sanksjoner bør besluttes gjennom en rettsbehandling.

Departementet vurderer derfor at tungtveiende grunner taler for at myndighet til å fjerne og deaktivere digitalt innhold og stenge nettsider bør henvises til domstolene, jf. art. 10 nr. 1 bokstav d.

9.5 Offentliggjøring av vedtak

9.5.1 Gjeldende forordning

Håndhevingsorganene kan etter gjeldende forordning offentliggjøre en næringsdrivendes inngåtte forpliktelse om å stanse en overtredelse etter artikkel 4 nr. 6 bokstav e. De kan også offentliggjøre sine avgjørelser om å stanse eller forby en overtredelse etter bokstav f.

9.5.2 Ny forordning

Håndhevingsorganene kan offentliggjøre endelige beslutninger, næringsdrivende forpliktende tilsagn eller pålegg som er vedtatt i henhold til forordningen, jf. artikkel 9 nr. 7. Håndhevingsorganene kan også offentliggjøre identiteten på næringsdrivende som er ansvarlig for overtredelsen.

9.5.3 Forskjellen mellom gjeldende og ny forordning

Offentlighetsreglene i gjeldende forordning er minimumsregler, dvs. at medlemstatene har hatt adgang til å offentliggjøre mer enn håndhevingsorganenes krav om at en overtredelse skal stanses m.m. Bestemmelsene i ny forordning om offentliggjøring er «kan»-regler, og det stilles derfor ikke krav om offentliggjøring. Etter departementets vurdering innebærer utvidelsen av ordlyden i offentlighetsbestemmelsen i ny forordning ingen materiell endring fra gjeldende forordning. Utvidelsen av ordlyden i offentlighetsbestemmelsen i ny forordning, er for å inkludere det som kommer av de nye myndighetene som håndhevingsorganene får med ny forordning, som myndigheten til å motta forpliktende tilsagn fra næringsdrivende.

9.5.4 Gjeldende rett og departementets vurdering

Offentlighetsloven gir en generell adgang til å offentliggjøre håndhevingsorganenes vedtak og næringsdrivendes forpliktende tilsagn, jf. §§ 3 og 10 tredje ledd.

Bestemmelsene i ny forordning om offentliggjøring av endelige beslutninger, næringsdrivende forpliktende tilsagn eller pålegg som er vedtatt i henhold til forordningen, er «kan»-regler som medlemsstatene kan velge å gjennomføre i nasjonal rett. Offentlighetsloven §§ 3 og 10 tredje ledd er etter departementets vurdering i tråd med ny forordning.

Departementet foreslår ingen lovendring.

10 Håndhevingsorganenes samarbeid ved grenseoverskridende overtredelser

10.1 Kort om samarbeidsreglene

I likhet med gjeldende forordning, regulerer ny forordning håndhevingsorganenes samarbeid ved grenseoverskridende overtredelser i EU/EØS-området. Forordningen inneholder samarbeidsregler mellom medlemsstatenes håndhevingsorganer, de sentrale kontaktpunktene og kommisjonen for å avdekke, stanse og forby overtredelser. Samarbeidsreglene følger av artikkel 11 til 37.

Samarbeidsreglene gjelder for eksempel når et håndhevingsorgan i et land ber et håndhevingsorgan i et annet land om opplysninger for å kunne fastslå om det foreligger en overtredelse, og når de ber hverandre om å gjennomføre håndhevingstiltak for å stanse eller forby en overtredelse. Samarbeidsreglene regulerer også hvordan samordnede undersøkelses- og håndhevingstiltak skal gjennomføres, og når håndhevingsorganer kan avstå fra å gjennomføre undersøkelser og tiltak, og fra å delta i samordnede tiltak. Samarbeidsreglene regulerer også blant annet hvem som skal inneha koordineringsrollen, og hva dette innebærer, og hvilke språk som skal benyttes i kommunikasjonen.

Ny forordning viderefører i stor grad samarbeidsreglene i gjeldende forordning. Forskjellen er at samarbeidsreglene i ny forordning er i mye mer detaljerte. Forskjellen er også at ny forordning i større grad skal sikre at samarbeidet mellom håndhevingsorganene, de sentrale kontaktpunktene og kommisjonen, er effektivt. Håndhevingsorganene skal for eksempel reagere raskt på anmodninger om gjensidig bistand fra håndhevingsorganer og fra kommisjonen. Anmodninger om opplysninger skal følges opp innen 30 dager, og anmodninger om håndhevingstiltak skal følges opp innen 6 måneder. Ny forordning krever også at håndhevingsorganene, innen én måned fra når kommisjonen underretter om at de har en mistanke om en overtredelse, formidler resultater av undersøkelser som har blitt gjort for å avdekke om det foreligger en overtredelse.

Ny forordning utvider virkeområdet ved å ikke bare gjelde overtredelser som «skader eller kan skade» den kollektive forbrukerinteressen, men også på overtredelser som «har skadet» den kollektive forbrukerinteressen. Denne utvidelsen gjør seg også gjeldende for enkelte av samarbeidsreglene, for eksempel et håndhevingsorgans anmodning om opplysninger etter artikkel 11. Når det gjelder samordnede undersøkelses- og håndhevingsordninger for utbredte overtredelser og for utbredte overtredelser med unionsdimensjon gjelder disse imidlertid kun der det er rimelig grunn til mistanke om at en slik overtredelse «finner sted», jf. artikkel 16. Det er videre presisert i artikkel 22 at de samordnede tiltakene skal avsluttes når overtredelsen opphører. Etter departementets vurdering betyr dette at samarbeidsreglene fastsatt i artikkel 16 til 25 ikke skal anvendes på overtredelser som har opphørt.

10.2 Samarbeidsreglene gjelder direkte av forordningen

Ny forordning gjennomføres ved at det henvises til forordningen i § 47 første ledd. Samarbeidsreglene vil dermed komme direkte til anvendelse for håndhevingsorganene som er oppnevnt etter § 47 annet ledd. Det er etter departementets vurdering ikke nødvendig eller mulig med nasjonale presiseringer eller utfylling av forordningens samarbeidsregler.

10.3 Grenseoverskridende saker - definisjon

Forordningen regulerer håndhevingsorganenes samarbeid der det oppstår en overtredelse som berører forbrukere i flere medlemsstater. Hvilke samarbeidsregler som skal anvendes etter ny forordning, vil være avhengig av hvilken av disse tre kategoriene overtredelsen faller inn under: «overtredelse innenfor Unionen», «utbredt overtredelse» eller «utbredt overtredelse med unionsdimensjon». Reglene om gjensidig bistand under forordningens kapittel III, gjelder ved *alle de tre overtredelseskategoriene*, se punkt 10.4.1. Reglene for samordnede undersøkelser- og håndhevingsordninger under forordningens kapittel IV, gjelder ved *utbredte overtredelser* og *utbredte overtredelser med unionsdimensjon* (dvs. ikke ved overtredelse innenfor Unionen), se punkt 10.4.2.

Overtredelseskategoriene er definert i forordningen artikkel 3 nr. 2 til 4:

Overtredelse innenfor Unionen: en overtredelse som har skadet, skader eller kan skade kollektive interesser for forbrukere bosatt i en annen medlemsstat enn medlemsstaten der

- a) handlingen eller unnlatelsen har sin opprinnelse eller har funnet sted,
- b) den næringsdrivende som er ansvarlig for overtredelsen er etablert, eller
- c) bevismateriale eller den næringsdrivendes eiendeler som kan knyttes til overtredelsen finnes.

Utbredt overtredelse: en overtredelse som har skadet, skader eller kan skade kollektive interesser for forbrukere bosatt i minst to andre medlemsstater enn medlemsstaten der

- overtredelsen har sin opprinnelse eller har funnet sted, ii) den næringsdrivende som er ansvarlig for overtredelsen er etablert, eller iii) bevismateriale eller den næringsdrivendes eiendeler som kan knyttes til overtredelsen finnes, eller
- overtredelsen har skadet, skader eller kan skade forbrukernes kollektive interesser og har fellestrekk, herunder samme ulovlige praksis og tilsidesettelse av samme interesse, og som begås samtidig av samme næringsdrivende i minst tre medlemsstater.

Utbredt overtredelse med unionsdimensjon: en utbredt overtredelse som har skadet, skader eller kan skade forbrukernes kollektive interesser i minst 2/3 av de medlemsstatene som samlet har minst 2/3 av Unionens befolkning.

Inndeling av overtredelsene i de tre kategoriene er ny sammenlignet med gjeldende forordning.

10.4 Kort om innholdet i samarbeidsreglene ved grenseoverskridende saker

10.4.1 Ordningen for gjensidige bistand

Forordningens kapittel III artikkel 11 til 14 regulerer ordningen for gjensidig bistand, dvs. anmodninger om opplysninger og håndhevingstiltak.

Et håndhevingsorgan kan be et håndhevingsorgan i en annen medlemsstat om opplysninger for å fastslå om en overtredelse har funnet eller finner sted, jf. artikkel 11. Håndhevingsorganene skal som hovedregel følge opp anmodninger om opplysninger omgående og senest innen 30 dager.

Et håndhevingsorgan kan be et håndhevingsorgan i en annen medlemsstat om å gjennomføre håndhevingstiltak for å stanse eller forby en overtredelse, jf. artikkel 12. Dette er aktuelt der den næringsdrivende som står bak overtredelsen, er etablert i en annen medlemsstat enn der håndhevingsorganet har håndhevingsmyndighet.

Håndhevingsorganene skal som hovedregel følge opp anmodninger om tiltak omgående og senest innen 6 måneder etter at anmodningen ble mottatt.

Håndhevingsorganene kan på nærmere vilkår nekte å etterkomme en anmodning om opplysninger eller håndhevingstiltak, jf. artikkel 14. Adgangen til å nekte er i stor utstrekning i overensstemmelse med gjeldende forordning.

Gjeldende forordning inneholder også regler om gjensidig bistand. Det som er prinsipielt nytt er at ny forordning setter konkrete frister for når håndhevingsorganene som får slike anmodninger skal gi opplysninger og gjennomføre tiltak.

10.4.2 Samordnede undersøkelses- og håndhevingsordninger for utbredte overtredelser og for utbredte overtredelser med unionsdimensjon

Forordningens kapittel IV, dvs. artikkel 15 til 25, regulerer håndhevingsorganenes samordnede undersøkelses- og håndhevingsordninger for utbredte overtredelser og for utbredte overtredelser med unionsdimensjon. Dette er overtredelser som berører forbrukere i minst to medlemsstater (utbredt overtredelser) og overtredelser som berører minst 2/3 av medlemsstatene og minst 2/3 av Unionens befolkning (utbredte overtredelser med unionsdimensjon), se punkt 10.3. Gjeldende forordning inneholder også samarbeidsregler ved slike overtredelser, men det ble med ny forordning vurdert som hensiktsmessig med mer detaljerte særregler om hvordan håndhevingsorganene skal samarbeide i slike saker.

Ny forordning setter opp alminnelige prinsipper for samarbeid ved utbredte overtredelser og utbredte overtredelser med unionsdimensjon, jf. artikkel 16. Ifølge disse skal håndhevingsorganene og kommisjonen omgående varsle hverandre dersom de får rimelig grunn til mistanke om en overtredelse. Håndhevingsorganene skal utveksle alt nødvendig bevismateriale og opplysninger, og omgående gi hverandre og kommisjonen all nødvendig bistand. Håndhevingsorganene skal også sørge for at nødvendige opplysninger innhentes og treffe alle nødvendige håndhevingstiltak.

Ny forordning setter også opp regler om iverksettingen av samordnede tiltak og utpeking av koordinator, jf. artikkel 17. De samordnede tiltakene skal bygge på en avtale mellom de berørte håndhevingsorganene. Håndhevingsorganene skal melde iverksettingen av det samordnede tiltaket til de sentrale kontaktpunktene som berøres av overtredelsen, og til kommisjonen. Håndhevingsorganene som berøres av overtredelsen, skal utpeke en koordinator som blant annet har ansvar for å underrette om undersøkelser, tiltak etc. som iverksettes samt å holde kontakten med næringsdrivende og andre parter som berøres av undersøkelsene. Se artikkel 23 for nærmere detaljer om koordinatorens rolle. Dersom de ikke blir enige om hvem av håndhevingsorganene som skal inneha koordinatorrollen, skal kommisjonen påta seg rollen. Hvilke språk som skal benyttes under samarbeidet, og med næringsdrivende, reguleres i henholdsvis artikkel 24 og 25.

Dersom kommisjonen har begrunnet mistanke om en utbredt overtredelse med unionsdimensjon, skal den omgående underrette håndhevingsorganene og de sentrale kontaktorganene som berøres, jf. artikkel 17. Håndhevingsorganene skal foreta hensiktsmessige undersøkelser, og formidle resultatene av undersøkelsene til de andre håndhevingsorganene, de sentrale kontaktpunktene og til kommisjonen. Dette skal gjøres innen én måned fra datoen for kommisjonens underretting. Dersom undersøkelsene avdekker at en utbredt overtredelse med unionsdimensjon kanskje finner sted, skal håndhevingsorganene blant annet iverksette det samordnede tiltaket og treffe undersøkelsestiltak. Slike samordnede tiltak skal samordnes av kommisjonen.

Håndhevingsorganene kan etter nærmere vilkår avslå å delta i et samordnet tiltak, jf. artikkel 18.

Undersøkelsestiltak i forbindelse med samordnede tiltak, reguleres av artikkel 19. Det fastslås for eksempel at undersøkelser og inspeksjoner skal gjennomføres på en effektiv, formålstjenlig og samordnet måte, og at håndhevingsorganene skal framlegge resultatene og vurderingen av overtredelsen i en felles holdning de har blitt enige om. Den næringsdrivende som er ansvarlig for overtredelsen skal gis mulighet til å bli hørt om de spørsmålene som inngår i den felles holdningen. Den felles holdningen skal som hovedregel offentliggjøres på håndhevingsorganenes og kommisjonens nettsider.

Næringsdrivendes forpliktende tilsagn i forbindelse med samordnede tiltak, reguleres i artikkel 20. Håndhevingsorganene kan på bakgrunn av den felles holdningen oppfordre den næringsdrivende som er ansvarlig for den utbredte overtredelsen eller den utbredte overtredelsen med unionsdimensjon, til å foreslå forpliktende tilsagn om å stanse overtredelsen. Håndhevingsorganene kan også selv foreslå forpliktende tilsagn til den næringsdrivende. Dersom forpliktende tilsagn ikke oppnås kan håndhevingsorganene fastsette håndhevingstiltak for å stanse eller forby en overtredelse i forbindelse med samordnede tiltak, for eksempel sanksjoner. Dette reguleres i artikkel 21. Når overtredelsen har opphørt eller har blitt forbudt i alle berørte medlemsstater, skal det samordnede tiltaket avsluttes, jf. artikkel 22.

10.4.3 Unionsomfattende virksomhet

Forordningens kapittel V, dvs. artikkel 26 til 32, gjelder alle grenseoverskridende overtredelser og regulerer de ulike aktivitetene som håndhevingsorganene, kommisjonen og eksterne aktører skal gjennomføre. Ny forordning viderefører mye fra gjeldende forordning, men har med mer detaljer og presiseringer.

Håndhevingsorganene skal for eksempel varsle hverandre dersom de har en mistanke om en overtredelse, jf. artikkel 26. Også eksterne aktører, herunder forbruker- og bransjeorganisasjoner etc. som er oppnevnt av medlemsstatene og som har den nødvendige sakskompetansen, skal kunne varsle håndhevingsorganene i de berørte medlemsstater og kommisjonen om mistanke om overtredelse, jf. artikkel 27 nr. 1. Om norsk oppnevning av eksterne varslere, se punkt 10.6.

Utteksling av andre opplysninger som er relevante for å avdekke overtredelser, reguleres i artikkel 28. Kontrollaksjoner som i utgangspunktet skal samordnes av kommisjonen, reguleres i artikkel 29.

Artikkel 30 regulerer samordning av annen virksomhet hos medlemsstatene som bidrar til undersøkelse og håndheving. Medlemsstatene skal underrette hverandre og kommisjonen om for eksempel opplæring av tjenestemenn som deltar i anvendelsen av forordningen, klassifisering og utveksling av opplysninger om forbrukerklager og utvikling av informasjons- og kommunikasjonsverktøy, m.m. Medlemsstatene kan, dersom det er nødvendig for å nå målet for forordningen, samordne og i fellesskap organisere slik virksomhet.

Utteksling av tjenestemenn mellom håndhevingsorganene, reguleres i artikkel 31.

Internasjonalt samarbeid med tredjestater, reguleres i artikkel 32. Det kan inngås avtaler med berørte tredjestater som fastsetter nærmere bestemmelser om samarbeidet, blant annet opprettelse av ordninger for gjensidig bistand.

10.4.4 Felles ordninger

Forordningens kapittel VI artikkel 33 til 37 fastsetter generelle bestemmelser for samarbeidet.

Artikkel 33 regulerer bruk og offentliggjøring av opplysninger samt taushetsplikt og forretningshemmeligheter. Opplysninger som er innsamlet av eller oversendt håndhevingsorganer og kommisjonen, skal kun brukes for å sikre overholdelse av forbrukervernreglene og skal behandles som fortrolige. Dette samsvarer i stor grad med gjeldende forordning artikkel 13. Ved bruk og offentliggjøring av opplysningene skal det tas hensyn til fysiske og juridiske personers forretningshemmeligheter.

Håndhevingsorganene skal likevel kunne offentliggjøre opplysninger som er nødvendige enten som bevis for en overtredelse eller for å stanse eller forby en overtredelse, dersom dette skjer i samråd med håndhevingsorganet som har gitt opplysningene.

Bruk av bevismateriale og undersøkelsesresultater, reguleres i artikkel 34.

Den elektroniske databasen, reguleres i artikkel 35. Databasen brukes for all kommunikasjon mellom håndhevingsorganene, de sentrale kontaktpunktene og kommisjonen.

Artikkel 36 regulerer avkall på tilbakebetaling av utgifter. Hovedregelen er at medlemsstatene skal gi avkall på alle krav om tilbakebetalinger av utgifter som påløper i forbindelse med anvendelsen av forordningen.

Medlemsstatene skal innen 17. januar 2020 og deretter hvert år utveksle opplysninger, med hverandre og med kommisjonen, om sine prioriteringer for håndhevingen i forbindelse med anvendelsen av forordningen, jf. artikkel 37. Vesentlige endringer i prioritetene skal deretter også formidles.

10.5 Særlig om kommisjonens rolle

Kommisjonen har en rolle både i ny og gjeldende forordning. I gjeldende forordning skal kommisjonen holdes underrettet om blant annet samordning av markedstilsyn, håndheving- og forvaltningssamarbeid, jf. henholdsvis artikkel 8 nr. 5, artikkel 16 nr. 1 og artikkel 17 nr. 1. Kommisjonen skal også underrettes om hvilke håndhevingstiltak som er truffet som resultat av en anmodning om gjensidig bistand, jf. artikkel 8 nr. 6. Dersom det er uenigheter mellom et anmodende og et anmodet håndhevingsorgan, kan håndhevingsorganene anmode om at kommisjonen avgir uttalelse, jf. artikkel 8 nr. 5 og artikkel 15 nr. 5.

Kommisjonen har fått en mer sentral rolle i ny forordning. I tillegg til en videreføring av rollen i gjeldende forordning, kan kommisjonen avgi uttalelser på eget initiativ dersom håndhevingsorganene ikke blir enige om en sak etter ny forordning, jf. artikkel 14 nr. 4. Slike uttalelser er etter departementets vurdering rådgivende.

Kommisjonen skal koordinere samarbeidet mellom håndhevingsorganene og fellesaksjoner ved utbredte overtredelser med unionsdimensjon, jf. artikkel 17 nr. 4, dvs. overtredelser som berører forbrukere i minst 2/3 av de medlemsstatene som samlet har minst 2/3 av Unionens befolkning, jf. artikkel 3 nr. 4. Kommisjonen skal altså koordinere i de mest utbredte overtredelsene. Den kan også koordinere ved utbredte overtredelser, dersom håndhevingsorganene ikke klarer å bli enige om koordinator, jf. artikkel 17. nr. 2. Kommisjonen skal også samordne kontrollaksjoner etter forordningen, for å avdekke overholdelse eller overtredelse av forbrukervernreglene, jf. artikkel 29 nr. 1 og nr. 2. Kommisjonen skal også overvåke hvordan ordningen for gjensidig bistand fungerer, og kan der det er hensiktsmessig utstede retningslinjer og gi råd til medlemsstatene, jf. artikkel 14 nr. 5 og 6.

Ny forordning skal gjøre kommisjonen bedre i stand til å samordne og overvåke hvordan ordningen for gjensidig bistand fungerer, utstede retningslinjer, gi anbefalinger og avgi uttalelser til medlemsstatene når problemer oppstår. Ny forordning skal også gjøre kommisjonen bedre i stand til effektivt og raskt å bistå håndhevingsorganene med å løse tvister om fortolkningen av deres forpliktelser knyttet til ordningen med gjensidig bistand. Dette følger av fortalepunkt 23.

Ny forordning legger også opp til et tettere samarbeid mellom medlemsstatene og kommisjonen for å hindre at omfattende overtredelser inntreffer. Kommisjonen skal derfor underrette håndhevingsorganene dersom den har mistanke om eventuelle overtredelser, jf. artikkel 17 nr. 3 og fortalepunkt 29.

Som i gjeldende forordning, skal kommisjonen være assistert av en komité, jf. artikkel 38 nr. 1.

10.6 Norsk oppnevning av eksterne varslere

Hver medlemsstat skal, med mindre det ville være uberettiget, oppnevne eksterne aktører som gis myndighet til å varsle håndhevingsorganene i de berørte medlemsstater og kommisjonen om mistanke om overtredelser av forbrukervernreglene, jf. artikkel 27 nr. 1. Eksterne varslere kan være utpekte organer, europeiske forbrukersentre, forbrukerorganisasjoner og -sammenslutninger, og, dersom det er hensiktsmessig, bransjeorganisasjoner, som har den nødvendige sakskompetansen. Hver medlemsstat skal underrette kommisjonen om hvilke eksterne varslere som er oppnevnt.

Departementet foreslår at det inntas en forskriftshjemmel i markedsføringsloven som gir departementet kompetanse til å oppnevne forbruker- og bransjeorganisasjoner, og andre som har den nødvendige sakskompetansen, som eksterne varslere etter artikkel 27 nr. 1.

Se utkast til § 47 annet ledd.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

11.1 Konsekvenser for næringsdrivende

Reglene som departementet foreslår gjennomført som følge av ny forordning gjelder håndhevingsorganenes undersøkelses- og håndhevingsmyndighet, samt samarbeidet mellom håndhevingsorganene i EU/EØS-området. Ingen av reglene som foreslås retter seg direkte mot næringsdrivende ved å pålegge en ny plikt. Reglene som foreslås har dermed i utgangspunktet ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for næringsdrivende.

Eventuelle konsekvenser for næringsdrivende vil eventuelt skyldes mer effektiv håndheving av forbrukervernreglene, noe som kan resultere i at håndhevingsorganene i større grad utøver sin undersøkelsesmyndighet, iverksetter samordnede tiltak, og ilegger sanksjoner.

Ny forordning gir håndhevingsorganene myndighet til å motta forpliktende tilsagn fra næringsdrivende om kompensasjon til forbrukere som berøres av en overtredelse. Næringsdrivende plikter ikke å gi et forpliktende tilsagn. Dersom denne muligheten likevel benyttes, vil dette kunne være kostnadseffektivt for næringsdrivende som slipper å behandle hver enkelt forbrukersak om kompensasjon. Har den næringsdrivende gitt et forpliktende tilsagn, kan håndhevingsorganene ilegge sanksjoner for manglende etterlevelse.

Håndhevingsorganenes myndighet til å pålegge tredjeparter å fjerne digitalt innhold på nettbaserte grensesnitt, ta inn en advarsel til forbrukere, og stenge tilgangen til disse, kan også føre til økte økonomiske og administrative konsekvenser for de næringsdrivende. For eksempel dersom en næringsdrivendes nettside stenges ned på grunn av brudd på forbrukervernreglene. Dette er likevel en myndighet som kun skal utøves dersom håndhevingsorganene allerede har prøvd å stanse en overtredelse med andre midler, uten at det har lyktes å oppnå at den næringsdrivende har stanset den ulovlige praksisen.

Etter departements vurdering fører de nye reglene ikke til økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for næringsdrivende, utover det som følger av håndhevingsorganenes håndheving av forbrukervernreglene.

11.2 Konsekvenser for forbrukere

Reglene som foreslås, vil etter departementets vurdering være positive for forbrukerne. Håndhevingsorganene kan med de nye reglene i større grad avdekke brudd på forbrukervernreglene, og mer effektivt kreve at næringsdrivendes overtredelser opphører. Med de nye reglene får håndhevingsorganene også myndighet til å ta imot forpliktende tilsagn fra næringsdrivende om kompensasjon til forbrukere som berøres av en overtredelse. Med kompensasjon menes for eksempel prisavslag, tilbakebetaling, reparasjon, bytting og heving av avtalen. Myndigheten til å ta imot forpliktende tilsagn om kompensasjon, vil i større grad enn i dag synliggjøre håndhevingsorganenes og næringsdrivendes mulighet til å ha en dialog om hva som kan gjøres for å minske de negative effektene av overtredelsene. Dersom dette instituttet benyttes, vil dette kunne være tids- og kostnadsbesparende for forbrukerne som slipper å ta sin sak til et klageorgan eller domstolene for å få den kompensasjon de har rett på. Det vil også kunne ivareta interessene til de forbrukerne som ikke har ressurser eller kapasitet til å forfølge kravet på egen hånd.

11.3 Konsekvenser for det offentlige

11.3.1 Håndhevingsorganene

Håndhevingsorganene får, med de reglene som foreslås, ytterligere myndighet til å undersøke brudd på og håndheve forbrukervernregler som omfattes av forordningen. Flere av håndhevingsorganene som oppnevnes etter ny forordning, er allerede oppnevnt etter gjeldende forordning. Dette gjelder Forbrukertilsynet, Legemiddelverket, Lotteritilsynet, Luftfartstilsynet, Helsedirektoratet og Medietilsynet. Disse håndhever allerede regelverk som følger av ny forordning. Ansvarsområdene deres blir dermed ikke utvidet. Enkelte håndhevingsorganer som blir oppnevnt etter ny forordning, er ikke oppnevnt etter gjeldende forordning. Dette gjelder Sjøfartsdirektoratet, Statens jernbanetilsyn og Statens vegvesen. Disse har likevel allerede i dag ansvar for håndhevingen av det regelverket som de skal ha ansvar for etter ny forordning. Oppnevningen vil dermed ikke føre til at deres ansvarsområde utvides.

Håndhevingsorganene har allerede i dag mesteparten av myndigheten som de skal ha etter ny forordning. En ny myndighet som kan føre til administrative og økonomiske konsekvenser for håndhevingsorganene, er myndigheten til å fjerne digitalt innhold på nettsider, apper og andre nettbaserte grensesnitt og stenge tilgangen til det nettbaserte grensesnittet, m.m. Dette er en myndighet som ingen av håndhevingsorganene har i dag. For håndhevingsorganene som omfattes av dette høringsnotatet, foreslås det at håndhevingsorganene får adgang til å begjære slike saker for domstolene, noe som kan føre til økte administrative kostnader og saksomkostninger for håndhevingsorganene. Det påpekes at dette er en myndighet som kun skal brukes der ingen andre effektive midler er tilgjengelige, og overtredelsen innebærer en risiko for alvorlig skade på den kollektive forbrukerinteressen. Dette er altså en myndighet som kun vil brukes i unntakstilfeller. Som et alternativ foreslås det at Forbrukertilsynet skal begjære saker om fjerning av digitalt innhold mv., også på vegne av de andre håndhevingsorganene, slik at myndigheten begrenses til det håndhevingsorganet som fører tilsyn med størsteparten av regelverket i ny forordning. En slik løsning vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser for Forbrukertilsynet.

En annen ny myndighet som kan føre til administrative og økonomiske konsekvenser for håndhevingsorganene, er myndigheten til å gå i dialog med næringsdrivende om kompensasjon for berørte forbrukere. Selv om dette er noe som enkelte håndhevingsorganer som Forbrukertilsynet allerede gjør i dag uten lovhjemmel, kan en ny lovhjemmel som uttrykkelig gir håndhevingsorganene adgang til dette, føre til økt fokus på denne muligheten. Dette kan føre til mer dialog mellom håndhevingsorganene og næringsdrivende, og dermed økt ressursbruk. Departementet er også kjent med at kommisjonen er opptatt av at håndhevingsorganene benytter seg av denne hjemmelen.

Ny forordning legger opp til tettere samarbeid mellom håndhevingsorganene i EU/EØS-området og setter kortere frister for når undersøkelser og tiltak skal være gjennomført. Dette stiller krav til håndhevingsorganenes effektivitet, noe som kan føre til økte kostnader. Etter departementets vurdering vil de økte kostnadene for håndhevingsorganer som er oppnevnt etter gjeldende forordning være minimale. Dette gjelder Forbrukertilsynet, Legemiddelverket, Lotteritilsynet, Luftfartstilsynet, Helsedirektoratet og Medietilsynet.

Dette kan imidlertid føre til økte kostnader for håndhevingsorganene som ikke er oppnevnt etter gjeldende forordning, og som derfor ikke er en del av samarbeidsordningen i dag, dvs. Sjøfartsdirektoratet, Statens jernbanetilsyn og Statens vegvesen. Disse vil kunne motta henvendelser fra andre håndhevingsorganer som de ikke mottar i dag. De må uansett omfanget av henvendelser, sette seg inn i den elektroniske databasen som benyttes i samarbeidet for å kunne motta og sende anmodninger mv.

11.3.2 Domstolene

Ifølge forslaget skal håndhevingsorganene kunne begjære domstolene om å pålegge tredjeparter å fjerne digitalt innhold på nettsider, apper og andre nettbaserte grensesnitt, ta inn en advarsel til forbrukere, og stenge tilgangen til det nettbaserte grensesnittet, m.m.

Denne adgangen er snever, og det forventes ikke at den vil bli brukt i stort omfang. Domstolene må likevel ta høyde for enkelte saker i året, noe som vil føre til økonomiske og administrative konsekvenser. Man har de siste årene sett eksempler på nasjonale saker der stenging av et nettbasert grensesnitt ville vært aktuelt, særlig midlertidig stenging fram til den næringsdrivende har gjennomført nødvendige endringer. Etter departementets vurdering vil imidlertid de fleste nasjonale sakene bli behandlet uten at det er aktuelt med stenging av nettsted e.l. Etter hva departementet kjenner til følger de fleste norske næringsdrivende håndhevingsorganenes vedtak, slik at det i de aller fleste saker ikke vil være nødvendig å ta saker videre til domstolene. Når det gjelder utenlandske aktører, vil krav om fjerning av digitalt innhold, stenging av nettsted m.m. i de fleste tilfellene sendes over til de relevante håndhevingsorganene i et annet EØS-land der den næringsdrivende er etablert. Hva som gjøres når næringsdrivende er etablert utenfor EU/EØS-området, er noe som må drøftes nærmere med kommisjonen. Departementet ser derfor ikke for seg mer enn 5-6 saker i året.

11.4 Samfunnsmessige konsekvenser

Effektive mekanismer for å håndheve forbrukervernreglene er en viktig funksjon i markedet og forventes å bidra til mer velfungerende marked på sikt. For forbrukere, næringsdrivende, og samfunnet for øvrig, er det viktig at håndhevingsorganene har det verktøyet de trenger for å kunne avdekke overtredelser, og får å kunne handle raskt og effektivt når de avdekker en overtredelse. Dette bidrar til konkurranse på like vilkår ved at ulovlige praksiser raskt fjernes fra markedet.

12 Merknader til de enkelte paragrafene

12.1 Markedsføringsloven

Til markedsføringsloven § 47

Forordning (EU) nr. 2017/2394 inkorporeres i norsk rett ved en henvisning i *første ledd*. Henvisningen til forordning (EU) nr. 2006/2004 fjernes, idet denne erstattes av forordning (EU) nr. 2017/2394.

Forskriftshjemmelen i *annet ledd* gir Kongen kompetanse til å oppnevne håndhevingsorganer som skal håndheve forbrukervernregler etter forordning (EU) nr. 2017/2319. Disse inntas i forskrift, hvor ansvarsfordelingen mellom håndhevingsorganene også vil fremgå. Annet ledd gir også Kongen forskriftskompetanse til å oppnevne såkalte eksterne varslere. Dette kan for eksempel være forbrukerorganisasjoner, og bransjeorganisasjoner som innehar den nødvendige sakskompetansen.

Til markedsføringsloven § 34

Annet ledd første punktum endres ved at det tas inn at Forbrukertilsynet ved stedlige kontroller kan «beslaglegge» dokumenter mv. Dette er en presisering av hva som følger av gjeldende bestemmelse, og innebærer ingen materiell endring. Opplysningene kan beslaglegges innenfor det nødvendige tidsrommet og i det omfanget det er nødvendig.

Fjerde ledd er nytt og hjemler at Forbrukertilsynet kan kjøpe varer og tjenester som testkjøp, med skjult identitet. Med skjult identitet menes en annen identitet enn Forbrukertilsynets. Det trenger ikke å være en falskt identitet. Fjerde ledd hjemler også at Forbrukertilsynet kan kreve tilbake innbetalte beløp for testkjøpet. Hvor mye som kan kreves tilbake beror imidlertid på en forholdsmessighetsvurdering. Det skal blant annet legges vekt på om næringsdrivende kan selge varen videre, eventuelt om det må selges videre til redusert pris på grunn av Forbrukertilsynets undersøkelse av varen.

Til markedsføringsloven § 36

Annet ledd er endret ved at Forbrukertilsynet gis hjemmel til å kunne kreve en skriftlig bekreftelse på at næringsdrivende skal tilby kompensasjon til forbrukere som berøres av en overtredelse som næringsdrivende har ansvar for. Med kompensasjon menes for eksempel prisavslag, tilbakebetaling, reparasjon og heving. En skriftlig bekreftelse forutsetter at næringsdrivende og Forbrukertilsynet er blitt enige om en passende kompensasjon. Forbrukertilsynet kan ikke kreve at næringsdrivende går inn i en dialog med dem om en passende kompensasjon. Dersom næringsdrivende gir Forbrukertilsynet en skriftlig bekreftelse på at de skal tilby kompensasjon til berørte forbrukere, kan Forbrukertilsynet illegge sanksjoner etter mfl. § 42 dersom næringsdrivende ikke etterlever det som følger av bekreftelsen.

Til markedsføringsloven § 39

Annet ledd første punktum gir Forbrukertilsynet og Markedsrådet hjemmel til å fatte påbuds- eller forbudsvedtak med midlertidig virkning. Dette kan gjøres dersom det foreligger en risiko for alvorlig skade på forbrukernes kollektive interesser. Dette innebærer en høy terskel, ettersom skaden må anses som alvorlig. Adgangen til midlertidige tiltak må tolkes i lys av forordning 2017/2394 som er inkorporert ved § 47 første ledd. Det vises også til forvaltningsloven bestemmelser om saksbehandling ved hastesaker, jf. fvl. § 17, og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om forholdsmessighet som ligger til grunn.

Etter *fjerde ledd fjerde og femte punktum* skal et vedtak med midlertidig virkning ikke gjelde lenger enn hva som er nødvendig. Hva som er nødvendig beror på en avveining av behovet for å stanse en praksis, Forbrukertilsynets saksbehandling, og hvilke ulempe dette kan medføre for den næringsdrivende. Det midlertidige vedtaket kan maksimalt vare i 3 uker. Varigheten skal følge av vedtaket.

Til markedsføringsloven § 39a

Første ledd gir retten myndighet til å kreve at digitalt innhold fjernes, at forbrukerne får se en advarsel på en nettside, app eller et annet nettbasert grensesnitt, og at tilgangen til et nettbasert grensesnitt stenges, m.m. Forbrukertilsynet gis myndighet til å begjære retten om dette. Det kan kun gjøres dersom det ikke finnes andre effektive midler tilgjengelig for å stanse eller forby overtredelsen. Forbrukertilsynet skal altså ha prøvd andre måter å stanse overtredelsen på, slik at dette blir den siste utvei. En annen forutsetning for at Forbrukertilsynet skal kunne fremsette en begjæring for domstolene, er at det foreligger en risiko for alvorlig skade på forbrukernes interesser. Terskelen for å bruke denne myndigheten er dermed høy, da skaden må være alvorlig. Bestemmelsen skal tolkes i lys av forordning 2017/2394 som er inkorporert i norsk rett ved § 47 første ledd.

Ifølge *annet ledd* et pålegg etter første ledd være forholdsmessig med hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten. Det vises til Grl. § 100 og EMK artikkel 10.

Tredje ledd gir Forbrukertilsynet adgang til å begjære om et vedtak etter første ledd med midlertidig virkning. Det vises til merknaden til § 39 annet og fjerde ledd om vedtak med midlertidig virkning.

Til markedsføringsloven § 39b

Bestemmelsen vil regulere domstolsbehandlingen nærmere, se punkt 8.7.3.5.

12.2 Jernbaneloven

Til jernbaneloven § 7 c

Annet punktum åpner for at det i gjennomføringsforskriften for jernbanepassasjerrettighetsforordningen kan bestemmes at Statens jernbanetilsyn skal kunne benytte seg av håndhevingsbestemmelsene i markedsføringsloven. Bestemmelsen

innebærer ikke at adgangen må benyttes men at den kan benyttes. Dermed åpnes det for et mulig samspill mellom håndhevingsreglene i jernbaneloven og markedsføringsloven.

12.3Luftfartsloven

Til luftfartsloven § 10-42

Annet ledd åpner for at det i gjennomføringsforskriftene for den nye forordningen bestemmes at Luftfartstilsynet skal kunne benytte seg av håndhevingsbestemmelsene i markedsføringsloven kapittel 7. Bestemmelsen innebærer ikke at adgangen må benyttes, bare at den kan benyttes. Forslaget åpner også for at bare enkelte av bestemmelsene i markedsføringsloven kapittel 7 skal kunne benyttes. Dermed åpnes det for et mulig samspill mellom de generelle håndhevingsreglene i luftfartsloven kapittel XIII a og reglene i markedsføringsloven. Bestemmelsene om pålegg (§ 13 a-3), tvangsmulkt (§ 1 a-4) og overtredelsesgebyr (§ 13 a-5) er så like bestemmelsene i markedsføringsloven at det neppe har stor betydning hvilke som kan benyttes. De litt mer spesielle bestemmelsene om håndheving i markedsføringsloven kan være mer naturlige å vise til for å forenkle reglene i luftfartsloven mest mulig. Plasseringen av bestemmelsen i luftfartsloven § 10-42 innebærer at den ikke kan benyttes for håndheving av alle forbrukerrettighetsregler som er hjemlet i luftfartsloven. Særlig viktig er det at bestemmelsene tidligere i luftfartsloven kapittel 10 – som i stor grad gjennomfører reglene i den globale montrealkonvensjonen fra 1999 – faller utenfor virkeområdet for bestemmelsen.

12.4Sjøloven

Til sjøloven § 418a annet ledd

Endringsforslaget i § 418 a er en konsekvens av endringer i luftfartsloven § 10-42 annet ledd og fjerde ledd. Markedsføringsloven § 34 vil etter departementets syn ivareta de samme formål som reglene i luftfartsloven har gjort til nå. Departementet anser det også som hensiktsmessig at tilsynsmyndighetens kompetanse etter sjøloven bør være tilsvarende for Luftfartstilsynets kompetanse etter luftfartsloven. Av hensyn til legalitetsprinsippet foreslås det å fastsette regler om opplysningsplikt og granskning i sjøloven, slik det også er gjort etter gjeldende rett. Det foreslås videre at det i forskrift kan fastsettes at tilsynsmyndigheten skal ha den kompetanse som følger av markedsføringsloven § 36 annet ledd og § 39 a. Regler av tilsvarende innhold anses nødvendig for å oppfylle kravene i CPC-forordningen. Det samme gjelder endringen i § 418 b første ledd. Hva som ligger i kravet til «midlertidig virkning» må bero på en tolkning av forordningens krav.

12.5 Tjenesteloven

Til tjenesteloven § 19 nytt tredje ledd

Det foreslås at Kongen i forskrift kan oppnevne håndhevingsorgan for bestemmelsene i tjenesteloven § 19. Forordning (EU) 2017/2394 fastsetter at det skal oppnevnes håndhevingsorganer som skal håndheve forbrukervernreglene i tjenstedirektivet artikkel 20. Tjenesteloven § 19 innarbeider tjenstedirektivet artikkel 20 i norsk rett. Den foreslåtte bestemmelsen gir således kompetanse til å oppnevne nødvendige håndhevingsorganer. Som nevnt i avsnitt 5.1.2. foreslås det at Forbrukertilsynet skal føre tilsyn med denne bestemmelsen. Kompetansen til å føre tilsyn bør da følge bestemmelsene i markedsføringsloven for å få et helhetlig regelverk for Forbrukertilsynets virksomhet, sanksjonskompetanse og behandling av klager på Forbrukertilsynets vedtak.

12.6 E-handelsloven

Til e-handelsloven § 13 tredje ledd

Det foreslås at Kongen i forskrift kan oppnevne håndhevingsorgan for bestemmelsene i denne loven som verner forbrukere. Forordning (EU) 2017/2394 fastsetter at det skal oppnevnes håndhevingsorganer som skal håndheve forbrukervernreglene i e-handelsdirektivet.

Den foreslåtte bestemmelsen gir således kompetanse til å oppnevne nødvendige håndhevingsorganer. Som nevnt i punkt 5.1.2. foreslås det at Forbrukertilsynet skal føre tilsyn med denne bestemmelsen. Kompetansen til å føre tilsyn bør da følge bestemmelsene i markedsføringsloven for å få et helhetlig regelverk for Forbrukertilsynets virksomhet, sanksjonskompetanse og behandling av klager på Forbrukertilsynets vedtak.

12.7 Yrkestransportloven

Til yrkestransportloven § 32 a

Femte ledd nytt tredje punktum åpner for at departementet i forskrift skal kunne benytte seg av håndhevingsbestemmelsene i markedsføringsloven. Bestemmelsen innebærer ikke at adgangen må benyttes, men at den kan benyttes. Dermed åpnes det for et mulig samspill mellom de gjeldende håndhevingsreglene i yrkestransportloven, og håndhevingsreglene i markedsføringsloven.

13 Forslag til lovendringer

13.1 Markedsføringsloven

I markedsføringsloven § 47 foreslås følgende endringer:

Første ledd skal lyde:

EØS-avtalen vedlegg XIX nr.YY (forordning (EU) nr. 2017/2394 om samarbeid mellom nasjonale myndigheter med ansvar for håndheving av forbrukervernlovgivning og om oppheving av forordning (EF) nr. 2006/2004 (forordning om forbrukervernsamarbeid) gjelder som lov med de tilpasninger som følger av vedlegget selv, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

Annet ledd skal lyde:

Kongen kan ved forskrift oppnevne håndhevingsorganer som skal inneha rollen som "vedkommende myndighet" etter forordning (EU) nr. 2017/2394, og hvem som skal inneha rollen som "eksterne varsler" etter artikkel 27 nr.1.

I markedsføringsloven § 34 foreslås følgende endringer:

Annet ledd første punktum skal lyde:

Forbrukertilsynet og Markedsrådet kan foreta slik granskning og besiktigelse, herunder kreve utlevert og beslaglegge dokumenter, gjenstander, vareprøver eller annet, som de finner påkrevet for å utføre sine gjøremål etter loven, innenfor det nødvendige tidsrommet og i det omfanget det er nødvendig.

Nytt fjerde ledd skal lyde:

Forbrukertilsynet kan kjøpe varer og tjenester med skjult identitet for å avdekke brudd på bestemmelser som Forbrukertilsynet skal føre tilsyn med etter § 35 første ledd, og for å fremskaffe bevis til bruk i Forbrukertilsynets saksbehandling. Forbrukertilsynet kan kreve tilbakebetalt beløp som er betalt i forbindelse med kjøpet, i den grad dette ikke fører til en uforholdsmessig ulempe for den næringsdrivende.

I markedsføringsloven § 36 gjøres følgende endringer:

Nytt annet punktum i annet ledd skal lyde:

Forbrukertilsynet kan også kreve skriftlig bekreftelse på at næringsdrivende skal tilby kompensasjon til berørte forbrukere.

I markedsføringsloven § 39 gjøres følgende endringer.

Annet ledd første og annet punktum skal lyde:

Forbrukertilsynet og Markedsrådet kan fatte vedtak etter første ledd med midlertidig virkning dersom det foreligger en risiko for alvorlig skade på forbrukernes interesser.

Gjeldende første, annet og tredje punktum blir til nytt annet, tredje og fjerde punktum.

Fjerde ledd fjerde og femte punktum skal lyde:

Hvor lenge et vedtak med midlertid virkning gjelder, skal følge av vedtaket. Vedtaket kan maksimalt gjelde i tre uker, men likevel ikke lenger enn hva som er nødvendig.

Ny markedsføringslov § 39a skal lyde:

§ 39a *Fjerning av digitalt innhold mv.*

Dersom det ikke finnes andre effektive midler tilgjengelig for å stanse eller forby overtredder av bestemmelser som Forbrukertilsynet fører tilsyn med etter § 35 første ledd, og det foreligger en risiko for alvorlig skade på forbrukernes interesser, kan retten etter begjæring fra Forbrukertilsynet pålegge:

- a) en yter av vertstjeneste eller en eier av et nettbasert grensesnitt om å fjerne innhold på grensesnittet,*
- b) en internettilbyder å begrense tilgangen til et nettbasert grensesnitt,*
- c) Norid å legge til rette for at Forbrukertilsynet kan innta en tydelig advarsel som forbrukerne ser når de får tilgang til det nettbaserte grensesnittet,*
- d) en yter av en vertstjeneste å fjerne, deaktivere eller begrense tilgangen til et nettbasert grensesnitt,*
- e) Norid eller en domeneforhandler å slette kvalifisert domenenavn, eller å omregistrere domenenavnet på Forbrukertilsynet.*

Et pålegg etter første ledd skal være forholdsmessig med hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten.

Retten kan etter begjæring fra Forbrukertilsynet gi pålegg etter første ledd med midlertidig virkning.

Ny markedsføringslov § 39b skal lyde:

§ 39b *Nærmere om domstolsbehandlingen*

xx

13.2 Jernbaneloven

I jernbaneloven § 7 c første ledd gjøres følgende endringer:

Første ledd nytt annet punktum skal lyde:

I reglene som gis i medhold av første punktum kan det bestemmes at tilsynsmyndigheten skal bruke en eller flere av håndhevsreglene i markedsføringsloven.

13.3 Luftfartsloven

I luftfartsloven § 10-42 gjøres følgende endringer:

Annet ledd skal lyde:

I reglene som gis i medhold av første ledd kan det bestemmes at luftfartsmyndigheten skal bruke en eller flere av håndhevingsreglene som gjelder for Forbrukertilsynet i markedsføringsloven kapittel 7.

Tredje og fjerde ledd oppheves.

13.4 Sjøloven

I lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten gjøres følgende endringer:

§ 418 a annet ledd annet punktum og nytt tredje punktum skal lyde:

Markedsføringsloven § 34 om opplysningsplikt og granskning gjelder tilsvarende for tilsynsmyndigheten. Departementet kan i forskrift fastsette at markedsføringsloven § 36 annet ledd og § 39 a helt eller delvis skal gjelde tilsvarende for tilsynsmyndigheten.

§ 418 b første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Vedtak etter første punktum kan fastsettes med midlertidig virkning dersom det foreligger en risiko for alvorlig skade på passasjerenes kollektive interesser.

13.5 Tjenesteloven

Tjenesteloven § 19 nytt tredje ledd skal lyde:

"Kongen kan i forskrift oppnevne ett eller flere organer som skal føre tilsyn med bestemmelsen her og fastsette bestemmelser om organets eller organenes virksomhet og kompetanse, herunder kompetanse til å ilegge sanksjoner."

13.6 E-handelsloven

Overskriften i e-handelsloven § 13 skal lyde:

§ 13 Ansvar for informasjon, veiledning og håndheving

E-handelsloven § 13 nytt tredje ledd skal lyde:

Kongen kan i forskrift oppnevne ett eller flere organer som skal føre tilsyn med bestemmelsene i loven her og fastsette bestemmelser om organets eller organenes virksomhet og kompetanse, herunder kompetanse til å ilegge sanksjoner.

13.7 Yrkestransportloven

I yrkestransportloven § 32 a) gjøres følgende endringer:

Femte ledd skal lyde:

(5) Departementet kan peike ut eit handhevingsorgan som skal føre tilsyn med at reglar gjevne i, eller med heimel i, første til fjerde ledd vert følgde. Handhevingsorganet kan gje pålegg om retting og tvangsmulkt ved brot på reglane i første til fjerde ledd.

Departementet kan gje forskrift om at handhevingsorganet skal kunne nytta ein eller fleire av handhevingsreglane i markedsføringslova. Departementet kan gje forskrift om at

handhevingsorganet utan omsyn til teieplikta kan krevje innsyn og informasjon frå den som mot vederlag driv persontransport med motorvogn i rute, eller andre som i samband med slik transport har pliktar overfor passasjerane.

14 Forslag til forskriftsendringer

14.1 Båtpassasjerforskriften

I forskrift 20. juni 2016 nr. 752 om tilsyn med og håndhevelse av båtpassasjerrettigheter etter sjøloven kapittel 15 gjøres følgende endringer:

§ 1 annet ledd skal lyde:

Markedsføringsloven §§ 36 annet ledd og § 39 a gjelder tilsvarende for Sjøfartsdirektoratets tilsyn etter sjøloven § 418 a.

Tredje ledd oppheves. Gjeldende fjerde ledd blir nytt tredje ledd.