



FORBRUKEROMBUDET

Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
Sak nr: 16/1252-4
Saksbehandler: Frode Elton Haug
Dir.tlf: 98 66 05 66

Dato:
30.06.2016

Hørings svar - EU-kommisjonens forslag til ny forordning om forbrukervernsamarbeid

Vi viser til departementets brev av 06.06.2016, hvor høringsinstansene bes uttale seg om EU-kommisjonens forslag til ny forordning om forbrukervernsamarbeid.

Forbrukerombudet (FO) vil først redegjøre kort for erfaringene med den eksisterende forbrukervernforordningen, før vi kommenterer de viktigste forslagene til endringer som er fremsatt fra Kommisjonen i forslaget til ny forordning.

1. Erfaringene med dagens forbrukervernforordning (EF nr 2006/2004)

Forbrukerombudets rolle som koordinerende organ og kompetent myndighet til å behandle klager på brudd på det meste av forbrukervernregelverket som omfattes av dagens forordning, innebærer at FO har omfattende kjennskap til og erfaring med det europeiske samarbeidet som har funnet sted med bakgrunn i forordningen.

Samarbeidet har siden forordningen trådte i kraft, utviklet seg i retning av stadig større felleseuropeiske prosjekter der myndigheter i mange land deltar i samordnet håndheving av regelverk overfor enkeltstående næringsdrivende eller bransjer. Samordningen av grenseoverskridende håndheving gjennom såkalte «common actions» har medført konkrete resultater i form av endringer i handelspraksis eller avtalevilkår til det bedre for forbrukere i alle land der aktørene man har tatt opp saker med opererer. I tillegg kommer det store antallet enkeltsaker som er behandlet gjennom databasen for oversendelse av grenseoverskridende saker (CPCS), hvor myndigheter i ett land etter anmodning fra myndigheter i ett eller flere andre land har grepet inn og stanset overtredelser. Her er det mange eksempler på saker sendt fra FO til myndigheter i andre land som har blitt «løst» etter oversendelse gjennom CPCS.

Dessverre finnes det også eksempler på en del saker som ikke har blitt løst. Grunnen er, etter det vi har erfart, først og fremst mangel på effektive virkemidler, eventuelt i kombinasjon med en mangel på ressurser hos håndhevingsmyndighetene i landet der den

næringsdrivende er etablert. Vi er positive til at Kommisjonen foreslår endringer i den nye forordningen for å forsøke å adressere begge disse problemene.

Forbrukerombudet har de siste 10 årene deltatt fast i komitéen som er opprettet gjennom CPC forordningen og som norsk deltaker i CPC nettverket av tilsynsmyndigheter. Erfaringen fra deltakelsen er i det store og hele positiv. Dialogen og diskusjonen i komitéen og nettverket er konstruktiv og åpen, og FO har spilt inn flere forslag til felles prosjekter og fokusområder som har blitt fulgt opp gjennom komitéens arbeid. Det har utvilsomt vært en stor fordel for FOs mulighet til å påvirke resultatene i de konkrete håndhevingsprosjektene og prioriteringene for arbeidet i komitéen, blant annet gjennom deltakelse i komitéens «Priorities Working Group», at vi har vært direkte knyttet opp mot komitéen som ordinært medlem på lik linje med EU-landenes myndigheter.

Vi vil derfor anbefale at man under den nye forordningen fortsetter som før med den samme tilknytningen til EU-systemet. Selv om endringene i forordningen som foreslås fra Kommisjonen blir vedtatt, kan vi ikke fra vår side se at dette skaper utfordringer med tanke på topilarsystemet i EØS-avtalen.

Vi vil i det følgende knytte noen kommentarer til de viktigste endringene som Kommisjonen forslår i den nye CPC-forordningen.

2. Presisering og utvidelse av virkemidler for myndighetene (artikkel 8) - FOs posisjon:

- Effektiv inngripen mot useriøse næringsdrivende (såkalte «rogue traders») har vist seg å være en stor utfordring både nasjonalt og i grenseoverskridende saker. Det er mange eksempler på at nettsider opprettes under falsk/anonymisert identitet og at man deretter anvender enkle betalingsløsninger hvor forbrukere på noen minutter blir lurt til å oppgi sin kortinformasjon under falske løfter om premier i konkurranser, «gratis prøvepakker» eller villedende påstander om salg av populære produkter til sterkt rabatterte priser. I slike saker hvor bakmennene er vanskelige å identifisere og stanse, er det nødvendig for myndigheter som skal verne forbrukernes interesser å få enkel tilgang til informasjon og hjemmel til å kunne pålegge aktører som enten aktivt eller passivt medvirker til at forbrukere blir økonomisk skadelidende å fjerne annonser eller stenge tilgang til for eksempel nettsider eller betalingstjenester.
- Forbrukerombudet støtter Kommisjonens forslag om å ta inn i artikkel 8 bokstav (b) og (l) i ny CPC-forordning eksplisitte hjemler for myndigheter til å kunne be om informasjon som er nødvendig for å identifisere overtredere og stenge eller suspendere «infrastrukturen» som benyttes for å gjennomføre lovbrudd. Det er også viktig, som inntatt i Artikkel 8 bokstav (g) at det er mulig å iverksette midlertidige tiltak for å forhindre at forbrukernes interesser skades mens en sak er til behandling.

- Selv om FO allerede anvender enkelte av virkemidlene som nå foreslås tatt inn i forordningen, blant annet muligheten til å drive såkalt «mystery shopping», er det en stor fordel for den felleseuropeiske håndhevingen at alle myndigheter har de samme virkemidlene til rådighet. Flere av de «nye» virkemidlene som er foreslått i forordningen har av FO anvendt med hjemmel i medvirkningsansvaret etter mfl. § 39 (3). Vi har imidlertid i praksis støtt på utfordringer med for eksempel å innhente informasjon og be om stenging av nettsider fordi det rettslige grunnlaget ikke er helt klart. Det vil derfor være av stor verdi for å sikre et mer effektivt tilsyn og større forutberegnelighet for alle involverte parter, at hjemlene presiseres slik Kommisjonen foreslår.
- Vi er også positive til at man på EU-nivå fastsetter at forbrukervernmyndigheter skal kunne forhandle om, og eventuelt fatte vedtak eller be en domstol/klageorgan fastsette økonomisk kompensasjon for forbrukere som har lidt økonomisk tap som følge av brudd på forbrukervernlovgivning. Det finnes mange eksempler på saker der det økonomiske tapet for hver forbruker er lite, og hvor de færreste derfor tar seg bryet med å fremme krav overfor den næringsdrivende eller bringe saken inn for en klagenemnd. Selv om det fastsettes overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt, vil disse ofte være langt mindre enn fortjenesten den næringsdrivende har oppnådd ved å bryte loven. I tillegg kommer den grunnleggende restitusjonstanken om at den som har lidt det økonomiske tapet er den som bør kompenseres.
- Vi viser også til at det i de svenske og danske markedsføringslovene er hjemlet adgang til å kreve kompensasjon for forbrukere. I Danmark har danske FO forhandlet fram kompensasjon i flere saker om villedende markedsføring av investeringsprodukter. Forlik med næringsdrivende som omfatter utbetaling av kompensasjon til forbrukere er også velkjent fra blant annet USA.
- Muligheten for å kunne kreve kompensasjon på vegne av en gruppe skadelidte forbrukere i forbindelse med offentligrettslig håndheving av regelverket, fremstår som et godt supplement til systemet med utenrettslig tvisteløsning og som et mer kostnadseffektivt alternativ til gruppesøksmålsinstituttet, som i praksis har vist seg vanskelig og kostbart å anvende.
- Når det gjelder inndragning av fortjeneste som omtalt i artikkel 8 bokstav (o), støtter vi forslaget fra Kommisjonen om å ta dette inn i forordningen og viser i denne forbindelse til at Justisdepartementet i Prop.62 L (2015-2016) om forvaltningssanksjoner anbefaler at det i større grad vurderes å ta inn hjemler for administrativ inndragning i lovgivningen. Departementet skriver under punkt 32.4.2: *«Hensynet til mer effektiv håndheving av lovgivningen kunne tale for at en i flere tilfeller legger til rette for administrativ inndragning. Hvis det administrative reaksjonssystemet skal være et fullgodt alternativ til det strafferettslige, bør det*

bygges ut med en adgang til administrativ inndragning. Ellers ville man i en del tilfeller stå uten egnede reaksjoner i det administrative sporet, selv om det for øvrig lå til rette for administrativ forfølgning av lovbrudd. Hvis en først mener at det er forsvarlig at forvaltningsorganet ilegger andre administrative sanksjoner, herunder overtredelsesgebyrer med et element av utbytteinndragning i seg, bør det, med utgangspunkt i de samme lovbruddene, også kunne gis selvstendig hjemmel for inndragning.»

3. Mer detaljerte og forpliktende regler for samarbeid mellom forbrukervernmyndigheter i forskjellige EU-land (kap. IV – seksjon I) - FOs posisjon:

- Man har i løpet av de siste årene i CPC nettverket utviklet prosedyrer for samarbeid om håndheving overfor multinasjonale selskaper eller bransjer («common actions»). Prosedyrene som foreslås lovfestet i blant annet artikkel 16 i den nye forordningen samsvarer i stor grad med den praksisen som er utviklet.
- Det er en fordel at prosedyrene nedfelles i forordningen, for å skape større klarhet for de involverte myndighetene og Kommisjonen. Blant annet fremgår det nå klart hvem som kan ta initiativ til en «common action» og hvordan man utpeker en myndighet til å koordinere denne. FO støtter forslaget om at Kommisjonen bare skal kunne koordinere en «common action» i såkalte «widespread» saker dersom landene som deltar er enige om det.
- Det er viktig, som det presiseres i artikkel 18, at myndighetene, som et alternativ til å fatte vedtak, har et klart mandat til å føre dialog og forhandle med næringsdrivende for å oppnå en løsning i saken. Det bør presiseres i forordningen at det kun er i saker hvor man ser for seg dialog at Kommisjonen skal kunne koordinere håndhevingen.
- Vi merker oss at dersom landene ikke klarer å bli enig om hvem som skal koordinere, så foreslår Kommisjonen at det er landet som først rapporterer om overtredelsen som må ta lederrollen. En slik «bordet fanger»-løsning kan medføre at myndigheter vil kvie seg for å rapportere inn mulige overtredelser. Videre er det et sentralt poeng at avgjørelser om å delta i «common actions» og hvilken rolle man eventuelt skal ha, må overlates til den enkelte myndighet å avgjøre. Vi er derfor av den oppfatning at dersom ingen er villig til å ta på seg rollen som koordinator, så må prosessen med «common action» avsluttes. Dersom flere ønsker å ta koordinatorrollen, er det mulig å se for seg en løsning hvor man avtaler en fordeling av arbeidet mellom de interesserte myndighetene, eller eventuelt at flertallet avgjør hvem som bør ha rollen som koordinator.

4. Kommisjonens rolle som koordinator ved overtredelser med «EU dimensjon» (kap. IV – seksjon II) - FOs posisjon:

- Kommisjonen har siden CPC nettverket ble operativt tatt en rekke initiativ til nærmere undersøkelser av bransjer og aktuelle problemstillinger, særlig i form av internett sweeps. Myndighetene som deltar i samarbeidet har imidlertid kunnet avvise Kommisjonens forslag til prioriteringer.
- Problemet med noen av Kommisjonens forslag, er at disse ikke ser ut til å være bygget på en tilstrekkelig analyse av hva slags skade en handelspraksis, et urimelig avtalevilkår eller et brudd på forbrukerrettigheter faktisk medfører for forbrukere. En del av forslagene fra Kommisjonen synes å være mer fokusert på å adressere overtredelser av teknisk karakter, hvor man ikke har dokumentasjon for at forbrukere har blitt skadelidende. Dette er en helt annen tilnærming enn den Forbrukerombudet og mange av de andre europeiske tilsynsmyndighetene legger til grunn ved vurderingen av sine prioriteringer.
- Dersom Kommisjonen skal kunne ta initiativ til «common actions» bør det fastsettes ytterligere føringer for hvilken skade Kommisjonen må dokumentere at den aktuelle praksisen påfører forbrukerne. Et slikt krav til presisering kan for eksempel tas inn i artikkel 21(1).
- Kommisjonen bør under ingen omstendighet kunne kreve at alle berørte myndigheter deltar i en «common action» slik det er foreslått. Dette går alt for langt i å forplikte landene til å bruke ressurser på saker man kanskje ikke anser som så viktige at man ønsker å prioritere dem nasjonalt. Deltakelse i eventuelle «common actions» som foreslås av Kommisjonen må derfor være frivillig, slik det har vært under den gjeldende forordningen. I tillegg bør det tallfestes i forordningen hvor stor andel av landene som berøres av en «common action» (for eksempel halvparten) som må akseptere å delta i denne for at den skal kunne iverksettes.

5. Øvrige forslag – FOs posisjon:

- Forbedring av «alert»-funksjonen i CPCS slik Kommisjonen foreslår vil potensielt være svært nyttig, da den gjeldende funksjonen har vært uoversiktlig og vanskelig å få noen praktisk nytte av. FO er også positive til at Forbruker Europa og forbrukerorganisasjoner som Forbrukerrådet skal kunne legge inn varsler om lovbrudd.
- Forslaget om å innføre en plikt for myndighetene til å legge fram planer for prioriteringer to år fram i tid i stedet for at det skal rapporteres på de to siste årenes aktiviteter, er også positivt. Dette vil være nyttig for å kunne fastsette felles

prioriteringer i CPC-samarbeidet, og bygger videre på rutiner for samarbeid om prioriteringer som alt er utviklet gjennom praksis. FO har i det europeiske samarbeidet de siste årene sett hvor viktig det er å drøfte prioriteringer slik at landene kan bli enige om å sette av visse ressurser til «common actions» som behandles i CPC nettverket. Vi merker oss at det i artikkel 45 (2) er tatt høyde for at prioriteringene til tilsynsmyndighetene kan endre seg underveis, og er positive til å ha en slik «sikkerhetsventil» i forordningen.

- Flere rettsakter foreslås omfattet av den nye CPC-forordningen, blant annet forbrukerrettighetsdirektivet, boligkredittdirektivet og betalingskontodirektivet. Forbrukerombudet støtter forslagene fra Kommisjonen om utvidelse av hvilket regelverk som omfattes.
- Det er påpekt i fortalen til forslaget til ny forordning at rollen som «Single liaison office» må legges til et offentlig myndighetsorgan som har «*sufficient powers and resources to undertake this key role in the network of competent authorities*». Dette gjentas og presiseres ytterligere i artikkel 5 (5). Så vidt vi kan bedømme, vil en eventuell utvidelse av hvilke virkemidler FO har hjemmel til å benytte, samt den økte forpliktelsen til grenseoverskridende samarbeid gjennom lovfesting av «common actions», medføre behov for økte ressurser hos FO for å kunne ivareta forpliktelsene etter forordningen på en god måte. Utvidelsen av antallet direktiver og forordninger som omfattes av CPC-samarbeidet vil også medføre noe økte koordineringsforpliktelser i rollen som «Single Liaison Office».

Med vennlig hilsen
for Forbrukerombudet

Gry Nergård
forbrukerombud