



DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

Nærings- og handelsdepartementet
Postboks 8014 Dep
0030 Oslo

Deres ref
200400519

Vår ref
200400684

Dato
19.03.2004

Høring – Europakommisjonens forslag til rammedirektiv for tjenester

Vi viser til oversendelse fra Nærings- og handelsdepartementet datert 05.02.2004.

1. Innledning

I forslaget til rammedirektiv viser Kommisjonen til at tjenestesektoren står for om lag 70 prosent av BNP i EU, og at et mer velfungerende indre marked for tjenester kan bidra til økonomisk vekst og nye jobber. Forslaget ses i sammenheng med målene i Lisboa-strategien, og et ønske om å legge til rette for et bedre fungerende indre marked for tjenester.

Direktivforslaget inneholder bestemmelser om at medlemsstatene skal forplikte seg til å fjerne unødvendige barrierer som begrenser *etablering* av tjenestetilbydere fra andre medlemsland, for eksempel nasjonalitetskrav og krav om lokalisering i det landet som tjenesten utføres.

Også andre regelverk enn det myndigheten har gitt, kan være barrierer i direktivets perspektiv. Bransjekoder og bransjeavtaler kan for eksempel være en barriere, jfr. EUs undersøkelse av avtaler og regelverk i en rekke profesjoner

Et sentralt element i direktivforslaget er 'senderlandsprinsippet', som betyr at det er lovreglene i den næringsdrivendes hjemland som skal gjelde når denne tilbyr sine tjenester i et annet medlemsland,. Dette prinsippet innebærer at dersom en tjenestetilbyder først er lovlig etablert i et EØS-land, skal dette i prinsippet være tilstrekkelig til å operere lovlig i hele EØS-området. På den måten siktes det mot å

Postadresse	Kontoradresse	Telefon	Førbuikeravdelingen	Saksbehandler
Postboks 8036 Dep	Akersgt. 59	22 24 90 90		Eivind Gram-
0030 Oslo		Org no.	Telefaks	Johannessen
		972 417 793	22 24 27 17	22 24 24 60

fjerne nasjonale regelverk og administrative ordninger som øker kostnadene og dermed ofte begrenser tjenestetilbydernes incitament til å tilby tjenester i et annet medlemsland.

NHD ønsker å få informasjon om de ulike interessene som knytter seg til direktivet, og om hvilke konsekvenser gjennomføring av direktivet vil ha for gjeldende norsk rett og administrativ praksis. NHD regner med at det ikke vil være mulig å avklare alle detaljer i det foreliggende forslaget i denne runden, men at det vil være viktig å få en oversikt over de ordnede problemstillingene, og dermed hvilke deler av forslaget som krever nærmere utredning.

2. Positive virkninger for forbrukerne

Sett med forbrukernes øyne vil det være en positiv følge av direktivet at økt konkurranse kan gi lavere priser og et bredere tjenestetilbud. Gjennom direktivet får forbrukerne en *rett til* å handle grensekryssende, og en *rett til* informasjon som kan gjøre det mulig å velge "riktig". Dersom konkurranse over landegrensene på tjenesteområdet skal få den betydning direktivet legger opp til, vil det kreves økt informasjon både fra leverandørene selv, fra offentlige myndigheter, forbrukerorganisasjoner og media.

Vi ser det som en fordel at man velger den type innfasing av direktivet som er foreslått, og som bringer medlemslandene - og tilsynsorganene i de enkelte medlemsland, sammen i vurdering av reelle og potensielle handelshindre. Slikt myndighetssamarbeid er en avgjørende forutsetning for at forbrukerne skal få den tillit som er nødvendig for at grensekryssende handel med tjenester skal få de effekter som ønskes.

Fra et forbrukersynspunkt er det også positivt at det legges opp til utvikling av regelverk i samarbeid med ulike "stakeholders" for å få til økt handel. På denne måten vil man også kunne bringe etterspørselssiden av markedet inn på en god måte.

3. Forbrukerpolitiske utfordringer

3.1 Tillit

En nødvendig forutsetning for å få til økt handel med tjenester over landegrensene, er at det etableres rammer for slik handel som oppnår forbrukernes *tillit*, noe som igjen forutsetter at sentrale forbrukerhensyn ivaretas; for eksempel når det gjelder fysisk og økonomisk sikkerhet innen de ulike tjenestegrener. Fra et forbrukerståsted er det viktig at de vilkår forbrukerne møter i markedet er balanserte og allment kjent. Det enkleste sett med forbrukernes øyne, og det beste grunnlag for å bygge tillit, vil være at alle følger det samme regelverk, uavhengig av hvor tjenesteyter kommer fra.

I forbindelse med grønnboken om "Services of General Interest" (2003) har man gått gjennom forbrukerrettigheter som kan avledes av eksisterende fellesskapslovgivning. På side 39 i den engelske versjonen heter det: "...In services of general interest, horizontal user and consumer protection rules apply as they do in other sectors of the economy...". Stikkordsmessig oppsummert går de ulike forbrukeraspektene ut på følgende:

- Tilgjengelighet (geografisk, funksjonshemmede, infrastrukturperspektivet etc.)
- Affordability (som vi ikke har noe godt ord for på norsk)
- Trygghet (trygge tjenester, helse- og ulykkesperspektivet)
- Kvalitet (inkludert holdbarhet og kontinuitet)
- Utvalg (både med hensyn til tjenester og leverandører, retten til å bytte leverandør)
- Full gjennomsiktighet i markedet og i informasjon fra leverandørene (pristariffer, utforming av regninger, vilkår i vid forstand)
- Rett til informasjon fra reguleringsmyndigheter (tjenestekvalitet, utvalg, klagebehandling m.v.)
- Forsyningssikkerhet (kontinuitet, beskyttelse mot forsyningssvikt)
- Rettferdig konkurranse (Både 'forbrukerombudsperspektivet' og 'konkurransetilsynsperspektivet')
- Uavhengige reguleringsmyndigheter (plikter og sanksjonsmuligheter)
- Representasjon og aktiv deltakelse fra forbrukersiden i utforming av regelverk, tilsyn m.v.
- Klagebehandling og tvisteløsningsmekanismer
- Utviklingsorientert regelverk (endringer i hva forbrukere er opptatt av, endringer i økonomi, jus, teknologi, for eksempel teknologinøytralt regelverk)

Alle hensyn vil ikke være relevante på alle områder, men listen gir en pekepinn om hvilke forhold som vil være viktige for forbrukerne i arbeidet med å få til økt grensekryssende handel.

3.2 Totalharmonisering og prinsippet om opprinnelsesland

Dersom reglene i direktivet skal totalharmoniseres, vil dette kunne bety at vi må avskaffe regler som gir bedre beskyttelse for forbrukerne. Det blir derfor svært viktig å få avklart hvilken status direktivet skal ha.

Et sentralt punkt i direktivet er "senderlandsprinsippet": det vil være viktig å avklare konkret hvor langt dette skal strekkes på de ulike områder, spesielt i hvilket omfang sivilrettslige regler som gjelder i dag (f.eks. forbrukerbeskyttende regler) må vike for de hensyn som direktivet skal ivareta.

Sett fra et forbrukerperspektiv vil denne vurderingen i stor grad handle om i hvilken grad unntakene kan/skal brukes til å begrunne og legitimere tiltak som ivaretar

forbrukerhensyn. Forbrukerbeskyttelse ligger innbakt i regelverk under mange departementer, og det er viktig at ulike sektorer i Norge har hensynet til forbrukerne med i sin gjennomgang av regelverk og reguleringer.

Senderlandsprinsippet innebærer at tjenestetilbyderen utelukkende skal forholde seg til sitt hjemlands lovgivning på det aktuelle området. I artikkel 16 punkt 1 annet ledd er det presisert hvilke typer regler som omfattes av prinsippet. Dette er bestemmelser om adgangen til å utøve virksomheten, kvaliteten og innholdet på tjenestene, reklamebestemmelser, kontrakter og tjenesteyters ansvar.

Dersom tjenesteyter kun skal forholde seg til sitt hjemlands regler, vil forbrukerrettigheter som er utviklet forbrukerens hjemland - enten i lovgivning eller for eksempel i avtaler fremforhandlet mellom myndigheter eller forbrukerorganer og næringsdrivende - kunne undergraves.

I forslaget artikkel 17 er det tatt inn en liste av områder hvor opprinnelseslandsprinsippet ikke skal gjelde. I listens punkt 21 er kontrakter inngått av forbrukere nevnt. Tolkningen av dette unntaket blir svært viktig. EU-kommisjonen har uttalt i et arbeidsdokument til direktivet (*ref. SEK 2004/21 pkt 10.3*) at unntak fra opprinnelseslandsprinsippet kun skal foretas der det er høyst nødvendig ("*strictly necessary*"), for å beskytte generelle interesser, og nevner i denne sammenheng arbeidstakere og forbrukere. I det videre arbeidet blir det viktig å få avklart om unntaket i pkt 21 innebærer at forbrukerkontrakter som sådan skal unntas, eller om dette skal avgjøres i hvert enkelt tilfelle, og i så fall av hvem.

Opprinnelseslandsprinsippet vil også få konsekvenser for hvilke offentligrettslige krav som kan stilles til informasjon, jf. art 26 flg. Det er i det videre arbeid med direktivet viktig å gå nærmere igjennom hvilke konsekvenser dette vil få i forhold til norsk regelverk, og å ta til orde for at etablerte forbrukerrettigheter ikke blir svekket.

3.3 Tvisteløsning

Ut i fra et forbrukerperspektiv er det viktig med effektive og lett tilgjengelige tvisteløsningsordninger. Når det gjelder tjenstedirektivet, er tjenesteyter kun forpliktet til å underrette tjenstemottakeren dersom det finnes et tvisteløsningsorgan, jf. artikkel 32 pkt. 5. Det kan stilles spørsmål om ikke direktivet bør stille strengere og mer forpliktende krav.

3.4 Forholdet til direktiv 98/27/EF ("forbudsdirektivet") og markedsføringsloven

I artikkel 44 fremgår det at direktiv 98/27 om nedlegging av forbud med hensyn til vern av forbrukerinteresser (forbudsdirektivet) også skal gjelde for tjenstedirektivet. Forbudsdirektivet er gjennomført i norsk rett gjennom markedsføringslovens kapittel II

b, og trådte i kraft 1. januar 2002. Markedsføringsloven faller inn under BFDs forvaltningsområde.

Virkingen av at direktivet innlemmes i forbudsdirektivet, er at særskilt oppnevnte forbrukermyndigheter i de enkelte EØS-land har myndighet til å nedlegge forbudsvedtak mot grenseoverskridende handlinger fra næringsdrivende som er i strid med bestemmelsene i tjenstedirektivet. Forbudsdirektivets anvendelsesområde er begrenset til brudd på *forbrukernes kollektive interesser*, altså at handlingen rammer forbrukerne som gruppe. Dette innebærer at individuelle privatrettslige rettigheter faller utenfor. Generelt sett er bestemmelser som "egner seg" for handling etter forbudsdirektivets bestemmelser om markedsføring, om informasjonsplikt, og om generelle avtalevilkår.

Utvidelsen av forbudsdirektivets anvendelsesområde vil mest sannsynlig medføre behov for økte ressurser for den som tillegges myndighet til å fatte forbudsvedtak for brudd på bestemmelsene i tjenstedirektivet. I henhold til dagens rettstilstand vil et forvaltningsvedtak kunne bringes inn for domstolene. Staten vil i slike saker risikere å måtte bære kostnadene forbundet med den rettslige overprøvingen, inklusive kostnader til prosessfullmektig.

3.5 Betydningen av standarder

En forutsetning for et velfungerende indre marked for tjenester er at forbrukerne har tillit til kvaliteten på tjenestene. Direktivforslagets artikkel 31 omhandler policy for tjenestekvalitet ("Policy on quality of services"). Artikkel 31. 5 nevner utvikling av frivillige europeiske standarder som et instrument til å fremme blant annet kvalitet ved tjenester.

Gode standarder på relevante tjenesteområder kan etter BFDs vurdering være egnet til å skape tillit hos forbrukerne. Tjenestestandarder bør kunne utvikles etter noenlunde samme system som i dag brukes ved "ny metode"-direktiver, dvs. at kommisjonen på grunnlag av et rammedirektiv gir standardiseringsorganisasjonene mandater til å utvikle bestemte standarder. Rammene rundt utvikling av standarder vil være viktige for standardenes legitimitet. Etter vår vurdering er det avgjørende at det legges til rette for at alle interesseparter, herunder representanter for forbrukerinteresser, gis reelle muligheter til å delta i standardutformingen

4. Annet regelverk

Nedenfor gis en summarisk gjennomgang av annet relevant regelverk på BFD område. Det nærmere forholdet til direktivets bestemmelser vil vi imidlertid måtte komme tilbake til i forbindelse med utarbeidingen av rammenotatet.

Barnhageloven

Barnehageloven, jf lov 5. mai 1995 nr. 19, har ingen bestemmelser om hvem som kan etablere og drive en barnehage. Barnehagelovens bestemmelser om godkjenning, innhold, tilsyn og utdanningskrav (krav om norsk eller godkjent utenlandsk utdanning) mv. må imidlertid følges. Bestemmelsene forskjellsbehandler ikke pga nasjonalitet. Barnehagelovens kap. IV har regler om godkjenning. Kommunen er godkjenningsmyndighet, jf § 8. Etter § 12 har virksomheter som tilfredsstillende gjeldende krav til barnehage rett til godkjenning. Barnehageloven har i § 13 bestemmelser om godkjenningsplikt etter loven for virksomheter av et visst omfang. Alle godkjente barnehager i en kommune har rett til likeverdig behandling i forhold til offentlig tilskudd.

Likestillingsloven

Lov om likestilling mellom kjønnene, jf. lov 9. juni 1978 nr. 45, inneholder bestemmelser om forbud mot direkte og indirekte forskjellsbehandling på grunn av kjønn. Loven gjelder på alle samfunnsområder, og omfatter også tilbud av tjenester. Loven forskjellsbehandler imidlertid ikke pga nasjonalitet. Retten til ikke å bli diskriminert pga kjønn utgjør en grunnleggende menneskerettighet. En forbudsbestemmelse som nevnt over, anses derfor som legitimt begrunnet, i forhold til eventuelle inngrep i retten for en tjenesteyter til å etablere seg og/eller tilby tjenester.

Likestillingsloven har et videre anvendelsesområde enn gjeldende EU-lovgivning om likebehandling. I denne forbindelse vises det imidlertid til at Europakommisjonen i november 2003 fremmet et forslag til et nytt likestillingsdirektiv som skal gjelde utenfor arbeidslivets område, og fokuserer spesielt på forbud mot diskriminering på grunnlag av kjønn i forhold til adkomst til, og tilbud av, varer og tjenester. Forslaget omfatter også forsikringsbransjen, mens media og markedsføring er eksplisitt unntatt. Europaparlamentet skal behandle direktivforslaget i plenum 19. mars 2004. Arbeids-, helse- og forbrukerministrene skal behandle forslaget på et rådsmøte 1.-2. juni 2004.

Regler om kjønnsrepresentasjon i aksjelovgivningen

Stortinget vedtok i desember 2003 en rekke endringer i selskapslovgivningen, som innebærer at det for alle offentlig eide selskaper, og for privat eide allmennaksjeselskaper, stilles krav om et visst minimumsantall, tilnærmet 40 prosent, av hvert kjønn i selskapets styre. Reglene for de privat eide allmennaksjeselskapene skal imidlertid ikke tre i kraft dersom den ønskede kjønnsrepresentasjonen oppnås frivillig i løpet av 2005.

Reglene forskjellsbehandler ikke på grunn av nasjonalitet.

5. Videre oppfølging

Nasjonale regler om forbrukerbeskyttelse ligger inn under flere departementers ansvarsområde, og det er viktig at de ulike myndigheter har hensynet til forbrukerne

med i det fremtidige arbeidet med å utrede konsekvensene av tjenstedirektivet. Sentralt i dette arbeidet blir å sammenligne direktivets krav til tjenesteyter og tjenestene i kap. IV opp mot norske regler på hvert område. I eventuelle utredninger som gjøres i forbindelse med arbeidet med direktivet bør hensynet til forbrukerinteressene omtales særskilt.

Direktivet legger et stort ansvar på medlemslandene både når det gjelder kartlegging de ulike sektorene, og når det gjelder overvåking og inngrep mot private og offentlige reguleringer med uønsket virkning. I dette arbeidet vil det være viktig, også i Norge, å bringe sammen horisontale tilsynsmyndigheter (Konkurransetilsynet, Forbrukerombudet) med sektorvise tilsynsmyndigheter.

Vi ser frem til nærmere kontakt med Nærings- og handelsdepartementet i det videre arbeid med konsekvensutredning og oppfølging av direktivforslaget.

Med hilsen


Bodhild Fisknes (e.f.)


Eivind Gram-Johannessen