



FORBRUKERRÅDET

Nærings- og handelsdepartementet
Postboks 8014 Dep
0030 Oslo

Saksbehandler:
Lars Grøndal

Vår dato:
10.05.2006

Vår referanse:
2006/00172-01

Deres dato:
10.04.2006

Deres referanse:
200601742-1/TAJ/SMS

Høring av Europakommisjonens reviderte forslag til rammedirektiv for tjenester

Vi viser til Deres brev av 10. april 2006 der det bes om høringsinstansenes kommentarer til det reviderte tjenstedirektivet. Forbrukerrådet har tidligere kommentert det opprinnelige direktivutkastet fra kommisjonen. Våre kommentarer i forrige høringsomgang gjelder fortsatt så langt de passer, se vedlegg. I dette brevet kommer ytterligere kommentarer knyttet til de foreslåtte endringene.

Generelt

Formålet med tjenstedirektivet er å bygge ned hindringene for grenseoverskridende tjenesteytelser og etableringer i EU-området. Gjennom EØS-avtalen vil formodentlig direktivet gjennomføres i norsk rett.

Forbrukerrådet ser generelt sett positivt på en nedbygging av hindringer for handel i tjenester. Forbrukere vil kunne dra nytte av den økte konkurransen dette medfører gjennom bredere utvalg, lavere priser og høyere kvalitet.

Økt handel over landegrensene forutsetter imidlertid ikke bare at det blir enklere å tilby tjenester over landegrensene, men også at etterspørselsiden, i særdeleshet forbrukerne, har tillitt til at deres interesser er tilstrekkelig vernet. Etter Forbrukerrådets oppfatning tar ikke den foreslåtte direktivteksten tilbørlig hensyn til forbrukernes interesser.

Det er særlig i forhold til tjenestefrihetsprinsippet Forbrukerrådet er bekymret for hvorvidt forbrukerne er tilstrekkelig vernet. Under følger en gjennomgang av de bestemmelsene som er av særlig interesse.

Artikkel 16 - tjenestefrihetsprinsippet

Det grunnleggende prinsippet om frihet til å yte grenseoverskridende tjenester følger av direktivets artikkel 16. Bestemmelsen forbyr landet (vertslandet) som mottar en tjeneste fra en næringsdrivende etablert i en annen medlemsstat, å stille krav om tillatelse eller regulere tjenesten på annen måte. Unntak fra denne hovedregelen kan bare begrunnes ut fra ivaretagelse av offentlig orden, sikkerhet, helse eller miljø.

UTGIVER AV:



Forbrukerrådet
The Consumer Council
of Norway

Postadresse:
Pb. 4594 Nydalen
NO-0404 Oslo

Besøksadresse:
Rolf Wicksstrøms vei 15
0486 Oslo

Org. nr.:
NO 871 035 382 MVA

post@forbrukerradet.no
forbrukerpostaden.no

Publiseringstelefon:
815 56 200
Sekretariatet:
tlf.: 25 49 05 00

Fri bevegelse av tjenester er en av de fire friheter og er beskyttet i Roma-traktatens og EØS-avtalens kapittel 3. Reglene er nærmere presisert gjennom praksis i EF-domstolen og Førsteinstansretten. Etter domstolens praksis er det antatt at vertslandets forbrukervernregler kan gjøres gjeldende overfor tjenesteytere som er etablert i en annen medlemsstat.¹ Artikkel 16 i tjenstedirektivet fraviker EF-domstolens tolkning av reglene i Roma-traktaten. I det foreslåtte direktivet er det ikke gitt adgang til å anvende forbrukervernregler på en tjenesteyter som er etablert i en annen medlemsstat.²

Forbrukerrådet er svært bekymret over at EF-domstolens rettspraksis begrenses på denne måten. Norges adgang til å opprettholde og ytterligere bygge ut vernet av forbrukerinteressene vil vesentlig innskrenkes dersom reglene får gjennomslag. Etter vår oppfatning bør unntakene fra tjenstefrihetsprinsippet i artikkel 16 nr. 1 og 3 bygges ut i samsvar med EF-domstolens rettspraksis slik at norske forbrukervernregler kan gjøres gjeldende overfor tjenesteytere som driver sin virksomhet fra et annet land.

Artikkel 3 – lovvalgsregler

Direktivforslagets artikkel 3 omhandler tjenstedirektivets forhold til annen felleseuropeisk lovgivning. I artikkel 3 annet ledd presiseres det at internasjonal privatrett (lovvalgsregler) går foran tjenstedirektivet. Videre fremholdes det at bestemmelsen innebærer at forbrukere i prinsippet vil være beskyttet av forbrukervernreglene i sitt hjemland.³

At forbrukerne i henhold til lovvalgsreglene alltid kan støtte seg på forbrukervernreglene i sitt hjemland er ikke nødvendigvis riktig. For det første er det uklart hva som blir utfallet av de felleseuropeiske lovgivningsprosessene det henvises til i direktivet (Rom I – kontraktrettslige lovvalgsregler og Rom II – lovvalg ved erstatningskrav utenfor kontrakt). I forhold til Rom II har kommisjonen foreslått en annen hovedregel. I forordningsforslaget artikkel 5 er det foreslått at lovreglene der skaden oppstod i utgangspunktet skal gjelde. Dette trenger ikke nødvendigvis være reglene i forbrukerens hjemland.

For det andre er det et spørsmål om hvilke forbrukervernregler som omfattes av lovvalgsreglene i artikkel 3 og hvilke omfattes av tjenstefrihetsprinsippet i artikkel 16. Det er klart at offentligrettslige krav (i for eksempel markedsføringsloven, inkassoloven og eiendomsmeglingsloven) faller utenfor begrepet internasjonal privatrett og vil derfor ikke omfattes av tjenstefrihetsprinsippet. Like klart er det at kontraktsregler omfattes av lovvalgsreglene (for eksempel håndverkertjenesteloven og angrerettloven). Det som imidlertid er mer usikkert er hva som gjelder for de reglene som ikke omfattes av de felleseuropeiske lovvalgsreglene, Rom I og II. Bestemmelsens overskrift er "Relationship with other provisions in community law". Dette kan tale for at tjenstefrihetsprinsippet gjelder for de krav der lovvalgsspørsmålet ikke er regulert på europeisk nivå.

Et annet og særnorsk problem er at Norge, i motsetning til de fleste andre europeiske land, ikke har ratifisert og implementert reglene i Rom-konvensjonen. I henhold til Rom-konvensjonen artikkel 5 får forbrukervernreglene i forbrukerens hjemland i stor utstrekning anvendelse på grenseoverskridende tjenstekontrakter. Norsk internasjonal privatrett løser imidlertid ikke denne problemstillingen og selgerlandets rett må derfor legges til grunn dersom selger i tjenstekontrakten har regulert spørsmålet. For tjenstekontrakter uten lovvalgs klausul er situasjonen mer usikker. Konsekvensen av dette er at norske forbrukere har et vesentlig dårligere vern enn andre europeiske forbrukere når de handler med næringsdrivende fra andre land. Tillegget om at forbrukerne i prinsippet skal vernes av sitt hjemlands forbrukervernregler løser på ingen måte denne problemstillingen.

¹ Se eksempelvis sak C-288/89 *Collectieve Antennevoorziening Gouda med fler mot Commissariaat voor de Media* [1991] ECR I-4007, avsnitt 27).

² Vertslandets forbrukervernregler kan imidlertid gjøres gjeldende overfor virksomhet som er etablert i landet, jfr. artiklene 9 og 10. Begrepet "overriding reasons relating to the public interest" omfatter i henhold til artikkel 4 (7a) regelverk som er ment å beskytte forbrukerne.

³ Se også artikkel 17 (20) der dette er presisert i forhold til tjenstefrihetsprinsippet

Artikkel 17 – unntak fra tjenestefrihetsprinsippet for rettslig inkasso

I artikkel 17 er det gitt diverse unntak fra tjenestefrihetsprinsippet. Et av unntakene gjelder rettslig inkasso, jfr. 7a. Utenrettslig inkasso omfattes ikke av unntaket og tjenestefrihetsprinsippet gjelder derfor fullt ut. Dette innebærer at norske regler i utgangspunktet ikke kan anvendes på inkassoforetak som yter tjenester i Norge forutsatt at selskapet er etablert i EØS-området, men ikke i Norge. Dette gjelder krav til norsk inkassobevilling, medlemskap i inkassoklagenemnda m.m.

Det knytter seg imidlertid noe mer usikkerhet til hvorvidt utenlandske inkassoforetak må oppfylle de andre kravene inkassoloven stiller (for eksempel kravene til hvordan fordringer skal drives inn etter inkassoloven § 9 følgende og kravet til god inkassoskikk etter samme lov § 8). Dette vil bero på om disse kravene omfattes av lovvalgsreglene i artikkel 3 og hva lovvalgsreglene i så fall går ut på. Etter tjenestefrihetsprinsippet i artikkel 16 er utgangspunktet at inkassoselskaper fra EU/EØS-området ikke kan møtes med verken adgangskrav ("access") eller andre løpende krav ("exercise") til virksomheten. Dette taler for at inkassolovens krav til eksempelvis god inkassoskikk ikke kan gjøres gjeldende overfor selskaper som er etablert i andre land i EØS-området. Hvorvidt inkassolovens krav allikevel får anvendelse etter artikkel 3 i direktivet og norsk internasjonal privatrett, er høyst uklart.

Under enhver omstendighet vil det norske forbrukervernet bli vesentlig svekket i om. at det ikke kan stilles krav om norsk inkassobevilling. Som en konsekvens av tjenstedirektivet vil ikke reglene i inkassoloven kunne effektivt kontrolleres (hvis de overhode kan gjøres gjeldende). Videre vil ikke medlemskap i en obligatorisk tvisteløsningsmekanisme kunne settes som krav for å drive virksomhet i Norge. Det er Forbrukerrådets erfaring at Inkassoklagenemnda har bidratt vesentlig til en forbedring av inkassopraksis. I dag finnes det ingen tilsvarende europeisk tvisteløsningsordning. Reglene i artikkel 32 som omhandler tvisteløsning stiller ingen krav til opprettelsen av et effektivt tvisteløsningssystem.

Etter Forbrukerrådets oppfatning bør derfor både rettslig og utenrettslig inkasso unntas fra tjenestefrihetsprinsippet.


Artikkel 21 – forbudet mot diskriminering av tjenestemottakere

Kommisjonen har i artikkel 21 foreslått en regel som kan være meget positiv for norske forbrukere. Artikkel 21 forbyr vilkår som diskriminerer tjenestemottakere på bakgrunn av nasjonalitet eller bosted. I artikkel 21 annet ledd og fortalen avsnitt 50 er imidlertid omfanget av dette ikke-diskrimineringsprinsippet vesentlig innskrenket gjennom henvisning til at ulike markedsforhold kan legitimere forskjellsbehandling. Unntakene fra ikke-diskrimineringsprinsippet gjør det uklart om tjenesteytere kan tvinge forbrukere til å kjøpe tjenester fra tjenesteyterens avdeling eller forhandler i forbrukerens hjemland og ikke fra et annet medlemsland der prisene kan være lavere.

Etter Forbrukerrådets oppfatning bør unntaket fra ikke-diskrimineringsprinsippet vesentlig innskrenkes for å sikre forbrukernes rett til å handle tjenester på tvers av landegrensene.

Med hilsen

 for Forbrukerrådet
Erik Lund-Isaksen
direktør


Audun Skeidsvoll
avdelingsdirektør
Politisk avdeling

Gjenpart: Barne- og likestillingsdepartementet

Vedlegg: Forbrukerrådets høringssvar til det opprinnelige forslaget til tjenstedirektiv