

**BEHOVET FOR LOVENDRINGER PÅ
FORBRUKERVERNOMRÅDET SOM FØLGE AV DIREKTIV
2006/123/EF, TJENESTEDIREKTIVET**

1. INNLEDNING

Jeg er bedt om å gi en foreløpig oversikt over hvilke forbrukerrelaterte lover og/eller forskrifter som vil være nødvendige å endre som følge av direktiv 2006/123/EF, tjensteddirektivet. Som det vil fremgå, angis svært få lovbestemmelser. Dette har dels sammenheng med at termen forbrukerrelaterte lover og/eller forskrifter ikke har noe entydig inntrykk, dels med at direktivet i svært mye er lite annet enn en kodifisering av EF-domstolens praksis i henhold til EF-traktatens bestemmelser om fri bevegelse for tjensteytelser og etableringsrett, og endelig at direktivets regler viker for regler i andre direktiver, slik at en fullstendig gjennomgang krever at norsk forbrukerlovgivning holdes opp mot spesialdirektivene der det foreligger konflikt med tjensteddirektivet. På enkelte punkter innebærer imidlertid direktivet nye skranker, og mest synlig er dette med hensyn til reguleringsfriheten i forhold tjensteytere som er etablert i Norge, det vil si i situasjoner der det ikke er noe grenseoverskridende forhold. Det andre punktet det kan være grunn til å understreke, er de positive saksbehandlingsforpliktelser direktivet pålegger medlemsstatene. Også dette er krav som bare vanskelig lar seg utlede av EF-domstolens praksis.

Direktivets system er at det angir forbudte krav og krav som skal evalueres, det vil si vurderes mot de hensyn som kan begrunne angitte krav som virker hindrende på utvekslingen av tjensteytelser. Dette medfører at i de situasjoner der direktivet ikke regulerer krav som følger av norsk rett, og heller ikke andre direktiver regulerer forholdet, må kravet vurderes mot reglene om etableringsrett og fri bevegelse for tjenester slik de følger av EF-domstolens praksis i henhold til de aktuelle bestemmelsene i EF-traktaten. I disse situasjonene gjør dermed ikke tjensteddirektivet noe fra eller til. Dette synes særlig praktisk i forhold til krav til selve tjensteutførelsen, for eksempel til rørleggertjenester, elektrikertjenester m.v.

Forbrukervern kan varetas gjennom bruk av en rekke typer av legislative virkemidler, og et knippe av dem som synes mest praktiske vil bli analysert nedenfor.

2. AUTORISASJONS- OG KVALIFIKASJONSKRAV

Et første virkemiddel for å ivareta forbrukernes interesser er krav til personlige karakteristika ved tjenesteleverandøren, typisk kvalifikasjonskrav.

Hensynet til forbrukervern er uttrykkelig anerkjent i så vel EF-domstolens praksis som i tjenstedirektivet som et hensyn som kan begrunne kvalifikasjonskrav til tjenesteytere, jf. for så vidt tjenstedirektivets fortale pkt. 54 til 56, og art. 9, som tillater autorisasjons- og tillatelsesordninger der dette er begrunnet i et tvingende allment hensyn, og forbrukerhensyn er som sagt et slikt hensyn. Direktivet stiller krav til utformingen av slike autorisasjons- og tillatelsesordninger, jf. art. 10 flg., men er altså ikke til hinder for dem.

Blant de krav som uttrykkelig forbys etter tjenstedirektivet art. 14, er krav om at tjenesteyteren eller eierne skal ha en bestemt nasjonalitet, krav om opphold i Norge, krav til etableringsform og krav om tegning av forsikring eller lignende i organer etablert i Norge. At slike krav ikke kan stilles, følger allerede av EF-domstolens praksis, og er nå også uttrykt i klartekst i direktivet.

Der det dreier seg om grenseoverskridende tjenesteytelser, typisk at håndverkere etablert i et annet land midlertidig er i Norge for å utføre tjenester her, er situasjonen noe annerledes med hensyn til adgangen til å stille autorisasjons- og tillatelseskrav. I disse situasjonene må kravene være begrunnet i hensynet til offentlig orden, offentlig sikkerhet, folkehelsen eller miljøhensyn, jf. art. 16 nr. 1 bokstav b). I den grad norsk forbrukervernregulering inneholder tillatelses- eller autorisasjonskrav som ikke lar seg forankre i disse hensynene, må bestemmelsene endres.

Etter det jeg kan forstå, kan det være grunn til å foreta en nærmere gjennomgang av lov 79/1976 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) og den adgangen det er etter lovens § 4 til å gjøre ytelsen av tjenester betinget av tillatelse. Etter min oppfatning, er loven neppe problematisk på dette punktet, men en avklaring synes nødvendig.

Mer problematisk synes lov 53/1989 om eiendomsmegling å være. Loven synes å være til hinder for at utenlandske eiendomsmeglerforetak megler eiendommer i Norge, og gjør også norske meglerforetaks adgang til å megle eiendommer i utlandet betinget av tillatelse fra norske myndigheter.

3. KRAV TIL SELVE TJENESTEYTELSEN

For det annet kan forbrukernes interesser søkes ivaretatt ved at det stilles krav til selve ytelsen.

Også når det gjelder krav til selve ytelsen, er det nødvendig å skille mellom krav som kan stilles til tjenesteytere hjemmehørende i Norge og besøkende tjenesteytere. For så vidt gjelder etablerte tjenesteytere, angir art. 15 en rekke krav som bare kan opprettholdes der de er nødvendige for å ivareta et tvingende allment hensyn, og enkelte av disse kan nok ha betydning for utformingen av norske regler begrunnet i forbrukerhensyn. For så vidt gjelder besøkende tjenesteytere, er ikke forbrukerhensyn blant de hensyn som kan begrunne slike krav til tjenesteyters utførelse av tjenesten som er angitt i direktivet. Men andre hensyn, som miljøhensyn og hensynet til sikkerhet på arbeidsplassen, kan etter omstendighetene begrunne slike krav som er nevnt.

Som nevnt innledningsvis, medfører ikke den omstendighet at tjenstedirektivet ikke uttrykkelig tillater et krav at kravet ikke kan stilles. Der det dreier seg om krav direktivet ikke regulerer, må disse vurderes mot annen fellesskapsrett, i norsk sammenheng; EØS-rett.

Også her kan det være grunn til å foreta en nærmere analyse av produktkontrollen. Denne loven hjemler en rekke krav til utførelsen av tjenesteytelser, og forholdet til tjenstedirektivet bør derfor vurderes nærmere.

Lov 63/1989 om håndverkertjenester m.m. for forbrukere, stiller en rekke generelle krav til tjenestens innhold i kap. II. Ingen av disse er slike som nevnes i tjenstedirektivet, og endringer synes derfor ikke nødvendig.

4. OPPLYSNINGSREGLER

Et viktig virkemiddel i forbrukervernet er opplysningsregler. Etter tjenstedirektivet kap. V skal medlemsstatene påse at tjenesteyteren stiller en rekke opplysninger til rådighet for tjenstemottaker, dels uoppfordret og dels ved oppfordring fra tjenstemottaker. Disse kravene gjelder uavhengig av hvor tjenesteyter er hjemmehørende. For så vidt gjelder tjenesteytere som er etablert i Norge, fremgår det uttrykkelig av art. 22 nr. 5 at direktivet ikke er til hinder for at det innføres ytterligere opplysningskrav for slike.

Det er neppe slik at norsk lovgivning går for langt i å ivareta forbrukerinteresser på dette punktet.

5. KONTRAKTSLOVGIVNING

Et mye brukt virkemiddel for ivareta forbrukerinteresser er kontraktslovgivning, herunder lovvalgsregulering, som er preseptorisk til vern for forbrukeren. Etter tjenstedirektivet art. 3 nr. 2, berører ikke direktivet lovvalgsregler, og bestemmelsen forutsetter at de forbrukerbeskyttelsesreglene ikke berøres.

Det synes dermed klart at direktivet ikke nødvendiggjør endringer i det vi kan kalle tradisjonell forbrukerlovgivning.

6. FORSIKRINGS- OG SIKKERHETSSTILLELSESPLIKT

Forsikrings- og sikkerhetsstilleskrav benyttes for å sikre at forbrukeren kan få dekning hos tjenesteyter i ansvarssituasjoner. Tjenstedirektivet art. 23 åpner for at medlemsstatene kan kreve at tjenesteyter tegner forsikring eller stiller en passende sikkerhet. De risiki forsikringen kan kreves tegnet for er nærmere angitt i direktivet art 23 nr. 5, og favner etter det jeg kan forstå de fleste praktiske situasjoner.

Der tjenesteyter allerede har tegnet de aktuelle forsikringene i sitt etableringsland, kan vertsstaten bare kreve at tjenesteyter tegner ytterligere forsikring eller lignende for å dekke differansen mellom de forhold han allerede har dekket og de forhold vertsstaten krever dekket.

7. SÆRSKILTE KLAGE- OG NEMNDORDNINGER

Det er flere særskilte klage- og nemndordninger, som for eksempel forbrukertvistutvalget, bankklagenemnda og forsikringsklagenemnda. Disse kjennetegnes ved at de muliggjør rask og rimelig tvisteløsning.

Etter tjenstedirektivet art 27 nr. 4, skal myndighetene sikre at tjenesteytere som er omfattet av ordninger om utenrettslig bileggelse av tvister opplyser om dette.

Etter Luganokonvensjonen art. 14, kan forbruker velge mellom å reise søksmål i sitt eget bostedsland eller det land der tjenesteyteren har sitt bosted, men kan, i mangel av avtale om noe annet inngått etter at tvisten oppsto, bare motta søksmål ved

domstolene i sitt bostedsland. Der det foreligger nemndordninger som ikke krever tilsutning fra tjenesteyter eller dennes organisasjon for å ha kompetanse i tvister der tjenesteyter er involvert, oppstår spørsmålet om tjenesteyter også må akseptere å bli innklaget for slike organer, eller om forbruker er henvist til søksmål ved de ordinære domstoler. Spørsmålet synes å være særlig aktuelt i forhold til forbrukertvistloven.

8. OMBUDSMANNSORDNINGER

Tjenestedirektivet har neppe direkte betydning for ombudsmannsordninger som eksempelvis Forbrukerombudet. Tjenestedirektivet vil likevel kunne ha betydning som skranke for hva ombudet kan gripe inn mot, og innholdet i de vedtak som fattes. Noe behov for endring av reglene om ombudet synes imidlertid ikke tjenestedirektivet å skape.

9. SAMMENFATNING

Den foreløpige gjennomgangen som er foretatt ovenfor, indikerer at tjenestedirektivet neppe medfører et behov for lovendringer som gir forbrukerne et dårligere vern enn de har i dag. Jeg finner grunn til å understreke at gjennomgangen er foreløpig, og jeg vil anta at Forbrukerrådet selv er vel så godt rustet til å identifisere lov- og forskriftsbestemmelser som må vurderes i forhold til tjenestedirektivet enn undertegnede. Jeg håper imidlertid det ovenstående kan være til hjelp i identifikasjonsarbeidet.

Det er også grunn til å understreke at nettopp fordi tjenestedirektivet dels er sekundært i forhold til annen direktivregulering, og dels i det alt vesentlige kodifiserer domstolsskapt rett om fri bevegelse for tjenester og etableringsrett, kan det i enkelte tilfelle være problematisk å avgjøre om en lovendring nødvendigvis av tjenestedirektivet eller de regler som følger av EF-traktaten/EØS-avtalens hoveddel.

Oslo 28. februar 2007

Finn Arnesen

Professor dr. juris