

NOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

13. april 2004

/SC-FS

Revideret notat

Forslag til forordning om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse (KOM(2003) 443 endelig udg.)

Resumé

Det irske formandskab har den 16. februar 2004 fremsat et kompromisforslag, der har dannet grundlag for drøftelserne i Rådet. Forslaget har til formål at etablere et samarbejde mellem de europæiske håndhævelsesmyndigheder samt at styrke håndhævelsen af forbrugerbeskyttelsesreguleringen.

Hver medlemsstat skal udpege myndigheder, der varetager forpligtelserne efter forslaget, og et kontaktpunkt, der sikrer behørig koordination mellem de udpegede myndigheder. Myndighederne skal yde bistand til andre medlemsstaters myndigheder, hvilket bl.a. omfatter udveksling af oplysninger, iværksættelse af undersøgelser og håndhævelsessanktioner. Bestemmelserne om gensidig bistand omfatter overtrædelser af EU-lovgivning, som beskytter forbrugernes interesser. Myndighederne skal desuden have visse håndhævelsesbeføjelser – f.eks. retten til at kræve nødvendige supplerende informationer og få nedlagt forbud mod en ulovlig handling.

Forslaget indebærer, at der skal oprettes en fælles elektronisk database, hvor Kommissionen lagrer indberettede oplysninger om ulovlige grænseoverskridende handlinger, samt at der skal oprettes et udvalg, der skal bistå Kommissionen med at gennemføre forslaget i praksis.

1. Baggrund og indhold

Kommissionen fremsatte den 22. juli 2003 et forslag til forordning om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse (KOM(2003) 443 endelig udg.).

Det irske formandskab har den 12. februar 2004 fremsat et kompromisforslag, der har dannet grundlag for drøftelserne i Rådet. I notatet tages der udgangspunkt i formandskabets reviderede kompromisforslag, som det forelå medio *marts 2004*.

Hjemlen for forslaget er EU-traktatens artikel 95 om gennemførelsen af det indre marked og artikel 251, hvorefter Rådet skal træffe beslutning ved kvalificeret flertal i fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet.

Anvendelsesområde

Forordningsforslaget har til formål at etablere et samarbejde mellem de europæiske håndhævelsesmyndigheder samt at styrke kvaliteten og overensstemmelsen af håndhævelsen af forbrugerbeskyttelsesreguleringen.

Forslaget finder anvendelse på overtrædelser af *EU-direktiver, således som de er gennemført i national ret, og forordninger, som beskytter forbrugernes kollektive interesser*. Der er oplyst 17 forskellige direktiver/forordninger eller forslag hertil i forslagets bilag. Eksempler herpå er pakkerejsedirektivet, direktivet om urimelige kontraktvilkår og direktivforslaget om urimelig handelspraksis. Forslagets bestemmelser om gensidig bistand omfatter alene grænseoverskridende overtrædelser. Forslaget berører ikke fællesskabets regler om international privatret, herunder regler om domstolens kompetence og lovvalg, tv-spredningstjenester, det straffe- og civilretlige samarbejde, forpligtelser i relation til gensidig bistand (f.eks. strafferetssager) som følge af anden lovgivning og aftaler, *forbudsdirektivet og fællesskabslovgivningen, navnlig bestemmelserne om fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser*.

Det er desuden præciseret i præambelen, at forslagets bestemmelser skal anvendes i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder såsom menneskerettighederne og frihedsrettighederne, ligesom persondataskyttelsesreguleringen gælder ved siden af.

Kommissionen får ikke håndhævelsesbeføjelser eller håndhævelsesansvar i henhold til forslaget.

Udpegning af myndigheder

Forslaget indebærer, at der i hver medlemsstat skal udnævnes myndigheder, der kan varetage forpligtelserne efter forslaget. Der skal være tale om offentlige myndigheder, *som er beføjet til at håndhæve forbrugerbeskyttelseslovgivningen (bl.a. den danske Forbrugerombudsmand)*. Myndighederne skal som minimum have en række håndhævelsesbeføjelser til deres rådighed. Beføjelserne, der f.eks. omfatter retten til at kræve relevante dokumenter, at anmode om supplerende relevant information, at kræve nedlæggelse af forbud mod en ulovlig handling og få beslaglagt midler, skal kunne varetages enten af myndigheden alene, ved hjælp fra domstolene *eller med bistand fra andre offentlige myndigheder som f.eks. politiet. Beføjelserne skal udøves i overensstemmelse med national ret.*

Medlemsstaterne skal desuden udpege et kontaktpunkt, der sikrer behørig koordination mellem de udnævnte myndigheder, samt særlige embedsmænd. Informationer om kontaktpunkt, udpegede myndigheder, *andre of-*

fentlige myndigheder og organer skal meddeles Kommissionen og de øvrige medlemsstater.

Gensidig bistand

Ifølge forslaget skal enhver relevant oplysning, der er nødvendig for at afgøre, om der foreligger en overtrædelse af EU-lovgivningen, udleveres efter anmodning fra en myndighed i et andet land. Den myndighed, der er anmodet om bistand, gennemfører – om nødvendigt med bistand fra andre offentlige myndigheder – passende undersøgelser eller træffer nødvendige foranstaltninger med henblik på at indsamle oplysninger.

En myndighed, der bliver opmærksom på en overtrædelse eller finder, at der er *en rimelig* risiko for, at en sådan overtrædelse måske vil finde sted, skal via en elektronisk database underrette Kommissionen og andre medlemsstaters myndigheder herom samt udlevere alle nødvendige oplysninger.

En myndighed, der er anmodet om bistand, skal træffe alle nødvendige foranstaltninger med henblik på at få stoppet en overtrædelse. Myndigheden beslutter selv, hvilke foranstaltninger – *om nødvendigt med bistand fra andre offentlige myndigheder* – der på en passende og effektiv måde kan sikre, at overtrædelsen stoppes.

En myndighed, der er anmodet om bistand, kan desuden delegere adgangen til at gribe ind over for en overtrædelse til et privat organ, såfremt dette organ i henhold til national ret har denne adgang (denne mulighed findes ikke i henhold til dansk ret). I tilfælde af, at det private organ ikke stopper overtrædelsen inden rimelig tid, er myndigheden forpligtet til at gribe ind. Adgangen til at uddelegere skal ske efter konsultation og aftale med den anmodende myndighed og kan kun ske, såfremt overtrædelsen ved uddelegering til et privat organ kan stoppes på en lige så effektiv måde, som var det en myndighed, der greb ind, og såfremt der ved uddelegeringen ikke risikeres afsløring af fortrolig information.

Ifølge forslaget skal myndigheder, der bl.a. bliver klar over, at en overtrædelse skader forbrugere i mere end to medlemsstater, koordinere deres markedsovervågning, håndhævelse og anmodninger om gensidig bistand. Kommissionen skal informeres og kan anmodes om at deltage.

Den myndighed, der anmoder om bistand, skal sikre, at anmodningen indeholder tilstrækkelige informationer, *herunder nødvendige beviser, der alene kan indsamles af den pågældende myndighed*, til at sætte den anmodede myndighed i stand til at imødekomme anmodningen. Anmodningen skal fremsættes skriftligt og sendes elektronisk via databasen til kontaktpunktet, som sender anmodningen videre til rette udpegede myndighed. Oplysninger, der udleveres på baggrund af en anmodning om bistand, skal sendes direkte til den myndighed, der har fremsendt anmodningen, og til kontaktpunktet.

Forslaget fastslår, at der som bevis kan påkaldes enhver information, dokument etc., som er videregivet i henhold til forslaget, på samme grundlag som, hvis det var indhentet i myndighedens eget land. Al information, der videregives og lagres i databasen, skal være fortroligt og underlagt tavshedspligt, såfremt det kan skade beskyttelsen af individets privatliv og integritet – navnlig i relation til persondatabeskyttelseslovgivningen – enhver fysisk eller juridisk persons kommercielle interesser, herunder industrielle ejendomsrettigheder, domstolsbehandling og juridisk rådgivning eller formålet for undersøgelser og inspektioner. Ovennævnte gælder ikke, *hvis det er nødvendigt at offentliggøre informationen for at bringe en overtrædelse til ophør, og den myndighed, der videresender oplysningen, samtykker i offentliggørelsen.*

Medlemsstaterne kan som udgangspunkt ikke kræve de udgifter, som de har i forbindelse med anvendelsen af forslaget, godtgjort, medmindre en domstol erklærer foranstaltningerne for ubegrundede for så vidt angår substansen i overtrædelsen. En myndighed, der anmodes om bistand i relation til håndhævelsesforanstaltninger, kan i visse tilfælde afslå at efterkomme en anmodning, hvis der allerede er indledt en retssag eller afsagt en dom, hvis en undersøgelse viser, at der ikke er fundet en grænseoverskridende overtrædelse sted, *eller hvis den anmodende myndighed ikke har sørget for at videregive tilstrækkelig information.*

En myndighed kan desuden afslå at efterkomme en anmodning om bistand til indhentelse af oplysninger, hvis oplysningerne ikke skal bruges til at fastslå, hvorvidt en grænseoverskridende overtrædelse har eller vil finde sted, hvis den anmodende myndighed ikke er enig i, at oplysningerne hører under forpligtelserne om fortrolighed og tavshedspligt, *eller hvis strafferetlig efterforskning, retssag eller dom allerede er indledt eller afsagt.* Ligeledes kan en myndighed undlade at videregive informationer spontant, *hvis strafferetlig efterforskning, retssag eller dom allerede er indledt eller afsagt.*

Kommissionen skal oprette en elektronisk database, hvor indberettede oplysninger om ulovlige grænseoverskridende handlinger lagres. *Alene de udpegede myndigheder får adgang til denne, og en myndighed anses i overensstemmelse med persondatabeskyttelsesdirektivet som registeransvarlig.* Ligeledes anses Kommissionen som registeransvarlig i henhold til forordningen om persondatabeskyttelse inden for fællesskabsinstitutionerne. Såfremt en persondatabeskyttelse inden for fællesskabsinstitutionerne viser sig at være ubegrundet, skal informationerne herom *straks* fjernes fra databasen. Oplysninger om en grænseoverskridende overtrædelse skal fjernes fra databasen efter fem år fra det tidspunkt, hvor overtrædelsen er ophørt.

Koordinering af håndhævelse og administrativt samarbejde

Medlemsstaterne skal, *såfremt det er nødvendigt for at gennemføre målet med forordningen,* informere om aktiviteter, der kan have interesse for

fællesskabet, inden for områder som uddannelse, indsamling og klassificering af forbrugerklager, oprettelse af sektorspecifikke netværk m.v., og om aktiviteter, der har til formål at informere og rådgive forbrugere, fremme klagemuligheder m.v. Medlemsstaterne kan i samarbejde med Kommissionen udføre fælles aktiviteter på disse områder.

Medlemsstaterne skal desuden i samarbejde med Kommissionen udvikle fælles rammer for klassificering af forbrugerklager og for statistik, forskning og anden information om forbrugeradfærd m.v.

Udvalg og afrapportering

Der skal nedsættes et *forskriftsudvalg*, der skal bistå Kommissionen med at gennemføre forslaget i praksis, bestående af repræsentanter fra medlemsstaterne og med Kommissionen som formand. *Udvalget skal bl.a. undersøge og evaluere, hvordan samarbejdet i henhold til forslaget fungerer.*

Medlemsstaterne skal aflægge rapport til Kommissionen hvert andet år om forordningens anvendelse. Der skal bl.a. afrapporteres om tendenser, midler m.v. i relation til grænseoverskridende ulovlige handlinger, der navnlig har afsløret huller i forbrugerbeskyttelseslovgivningen.

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om forordningsforslaget.

3. Nærheds- og proportionalitets princippet

Kommissionen har vurderet, at forslaget er i overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincippet. Kommissionen finder, at samarbejde og koordinering bedre kan gennemføres på fællesskabsplan, da målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne alene. Kommissionen finder desuden, at forslaget i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet ikke er mere vidtgående end, hvad der er nødvendigt for at nå målene.

Det er regeringens holdning, at forordningsforslaget ikke er i strid med nærheds- og proportionalitetsprincippet.

4. Gældende dansk ret

Der findes en række offentlige myndigheder, som fører tilsyn med forbrugerbeskyttelseslovgivningen. Forbrugerombudsmanden fører eksempelvis tilsyn med, at markedsføringslovens bestemmelser overholdes. I henhold til markedsføringslovens generalklausul har Forbrugerombudsmanden desuden mulighed for at gribe ind over for overtrædelser af særlovgivningen (f.eks. forbrugeraftaleloven, kreditaftaleloven og e-handelsloven). Af øvrige myndigheder kan bl.a. nævnes Lægemiddelstyrelsen, der fører tilsyn med overholdelsen af reglerne om humanmedicinske lægemidler, og Finanstilsynet, der fører tilsyn med finansielle virksomheder.

Retsplejeloven indeholder regler om foreløbige retsmidler, der kan anvendes for at forhindre eller bringe en retsstridig adfærd til ophør eller for at efterforske eller undersøge, om en sådan adfærd har fundet sted. Som eksempel herpå kan nævnes nedlæggelse af fagedforbud. Retsplejeloven indeholder desuden regler om politiets mulighed for at foretage indgreb i meddelel-seshemmeligheden, ransagning og beslaglæggelse. Derudover har visse tilsynsmyndigheder i medfør af særlovgivningen fået tillagt særlige kontrolmidler.

I markedsføringsloven er der specifikke regler om, hvornår der kan gribes ind over for ulovlig markedsføring. Lovens sanktionssystem, der bygger på et forhandlingsprincip, indeholder mulighed for administrativt at meddele påbud, anlæggelse af sag om forbud, påbud og erstatning ved domstolene og nedlæggelse af foreløbigt forbud.

En række myndigheder – f.eks. Forbrugerombudsmanden og Lægemiddelstyrelsen - har adgang til efter lovgivningen at kræve informationer, der er nødvendige for udførelsen af deres tilsyn, udleveret af virksomhederne.

Forbudsloven giver mulighed for at standse ulovlig grænseoverskridende markedsføring. Efter loven kan udenlandske myndigheder og organisationer, der er udpeget hertil, efter retsplejelovens bestemmelser anlægge forbudssager ved danske domstole mod danske virksomheder, der har markedsført sig ulovligt i myndighedens hjemland. Forbrugerombudsmanden og Lægemiddelstyrelsen – f.s.v.a. humanmedicinske lægemidler - er udpeget til at anlægge forbudssager i andre medlemsstater.

Forvaltningsloven og offentlighedsloven indeholder regler om offentlige myndigheders tavshedspligt samt forpligtelse til at videregive oplysninger, *ligesom persondatabeskyttelsesloven indeholder regler om behandling af personoplysninger.*

5. Høring

Kommissionens oprindelige forslag blev i september 2003 sendt i bred høring hos erhvervs-, forbruger- og interesseorganisationerne. Nedenfor gengives organisationernes bemærkninger til det oprindelige forslag. *Det irske formandskabs kompromisforslag, som det forelå medio marts 2004, er desuden sendt i høring i EU-specialudvalget for forbrugerbeskyttelse.*

Generelle bemærkninger

Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Detail Kreditråd, Dansk Industri, Dansk Handel & Service, Finansforbundet, HTS, HORESTA, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet og Landbrugsraadet er generelt positiv over for forslaget, da formålet hermed er at styrke samarbejdet og bidrage til en bedre og mere effektiv håndhævelse af forbrugerbeskyttelseslovgivningen. Dansk Industri finder det dog tvivlsomt, hvorvidt forslaget vil sikre en ensartet håndhævelse, da myndighederne skal opfylde forpligtelserne, som de gør det på vegne af forbrugerne i deres land.

Forsikring & Pension anerkender hensynet bag forslaget, men stiller sig skeptisk over for den effekt, forslaget får på omfanget af den grænseoverskridende handel af finansielle tjenesteydelser på forbrugerområdet.

Udpegning af myndigheder

Advokatrådet bemærker, at beføjelserne, som myndigheder skal have efter forslaget, er mere vidtgående, end hvad der følger af nationale regler. Rådet og Dansk Handel & Service finder, at det bør præciseres, at virksomhederne ikke har pligt til at udlevere oplysninger og dokumenter, der er selvinkriminerende.

HTS og HORESTA finder, at det bør præciseres, at beføjelserne skal være omfattet af det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip.

Håndværksrådet kan ikke støtte, at myndighederne skal have en række beføjelser om ransagning m.v., hvis dette betyder, at de skal kunne kræve ethvert dokument udleveret eller foretage ransagning uden retskendelse.

Landbrugsraadet finder, at myndighederne bør findes inden for eksisterende myndigheder og strukturer, således at unødigt bureaukrati undgås.

Gensidig bistand

Advokatrådet finder, at det bør præciseres, hvad de indhentede oplysninger kan bruges til, herunder om indhentede oplysninger kan bruges til håndhævelse af regler, der er mere vidtgående end reglerne i direktiverne.

Danmarks Rejsebureau Forening tvivler på, om bestemmelserne om gensidig bistand vil blive anvendt med samme seriøsitet og effektivitet i medlemsstaterne, og at Kommissionen derfor burde tillægges en håndhævelsesret eller tilsynskompetence.

Dansk Industri og Dansk Handel & Service finder, at reglen om, at bistandssøgte myndigheder ikke kan kræve udgifter godtgjort af den bistandssøgende myndighed, medmindre særlige forhold gør sig gældende, er for bred. Organisationerne mangler desuden en bestemmelse, der sikrer virksomhederne kompensation, hvis indgreb viser sig ubegrundede. Dette støttes af HTS, HORESTA og Advokatrådet.

Dansk Handel & Service bemærker, at forslaget ikke sikrer mod forskelsbehandling på forskellige nationale markeder, hvilket skader virksomheder, der har indrettet sig efter hjemlandets høje grad af efterlevelse.

Forsikring & Pension undrer sig over den vidtgående adgang for udveksling af oplysninger og bemærker, at rammerne for udveksling og registrering bør søges præciseret af retssikkerhedsmæssige hensyn.

HTS og HORESTA ønsker sikret, at den bistandssøgte myndighed forinden gennemførelsen af diverse undersøgelser m.v. har egen prøvelsesret.

Håndværksrådet finder, at en bistandssøgt myndighed bør have adgang til at foretage en kvalitativ bedømmelse af anmodningen og afvise den, hvis anmodningen baserer sig på et utilstrækkeligt eller usagligt grundlag.

Databaser, koordinering af håndhævelse og administrativt samarbejde
Dansk Handel & Service finder, at virksomhederne skal have mulighed for at se indberettede oplysninger, at der ikke tages højde for beskyttelsen af følsomme oplysninger, herunder erhvervshemmeligheder, og at myndighederne skal pålægges et forsigtighedsprincip.

HTS og HORESTA finder, at det bør sikres, at information, der indgår i databasen, forældes og udgår efter retningslinier, der sikrer formålet med databasen og virksomhedernes retssikkerhed.

Finansforbundet støtter, at medlemsstaterne og Kommissionen skal koordinere aktiviteter, der skal støtte arbejdet vedrørende organer til udenretslig bilæggelse af tvister.

Forbrugerombudsmanden bemærker, at det havde været ønskeligt med en offentlighed/åbenhed på linie med den nordiske offentlighedstradition, at det er afgørende, at aktørerne ikke får en rolle, der er i konflikt med statsforfatningsretlige principper og princippet om Forbrugerombudsmandens uafhængighed, og at tilrettelæggelsen af det administrative samarbejde og indholdet heraf virker ressourcetungt og bureaukratisk.

Udvalg og afrapportering

Forbrugerombudsmanden støtter, at koordinationen af samarbejdet varetages af Kommissionen med bistand af en komité, men frygter samtidig, at forslaget muliggør, at Kommissionen og medlemsstaterne kan udstede retningslinier m.v. til håndhævelsesmyndighederne, hvilket vil være i konflikt med deres uafhængighed.

6. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Den nationale lovgivnings territoriale anvendelsesområde omfatter ifølge folkeretlige principper som udgangspunkt alene det pågældende lands territorium. Markedsføringsloven er f.eks. baseret på dette princip, hvorfor lovens bestemmelser alene finder anvendelse på markedsføring, der har virkning på det danske marked. Forordningsforslaget vil betyde, at en række loves territoriale anvendelsesområde skal udvides til også at omfatte den virksomhed, som danske erhvervsdrivende foretager uden for det danske marked. Denne udvidelse af anvendelsesområdet kendes dog allerede fra en række love – f.eks. e-handelsloven.

Forslagets krav til, hvilke minimumsbeføjelser en myndighed skal have, skønnes ikke at medføre lovændringer, da retsplejeloven, markedsførings-

lovens sanktionssystem samt øvrige bestemmelser i speciallovgivningen må anses for at opfylde disse krav.

Forslagets forpligtelser til videregivelse af oplysninger og fortrolighed respekterer persondataskyttelseslovgivningen samt hensynene bag offentligheds- og forvaltningsloven.

Forslagets bestemmelser om gensidig bistand, herunder betingelserne om, hvornår en anmodning kan afvises, vil sandsynligvis kræve en ændring af virksomhedsbekendtgørelsen for Forbrugerombudsmanden, da Forbrugerombudsmanden i relation til grænseoverskridende sager ikke får samme adgang til at prioritere, som han har i relation til nationale sager. Det samme kan gøre sig gældende for andre myndigheder, såfremt de har adgang til at nedprioritere henvendelser fra udenlandske myndigheder.

Forslagets forpligtelser til at yde bistand til øvrige medlemsstaters myndigheder skønnes at få statsfinansielle konsekvenser. Det skyldes, at myndighedernes arbejdsområde udvides til at omfatte lovovertrædelser, som finder sted uden for det danske marked. Det fælleseuropæiske samarbejde betyder desuden flere opgaver i form af deltagelse i informationsopgaver, uddannelse af embedsmænd, oprettelse af sektorspecifikke netværk, *indsamling og udveksling af statistik* m.v. For Forbrugerstyrelsen og Forbrugerombudsmanden som koordinerende instans og centrale myndigheder vil det medføre et ekstra ressourcebehov, *der budgetteres til et permanent årligt bevillingsbehov på tre årsværk svarende til kr. 1.200.000 samt anslåede kr. 850.000 i øvrig drift til dækning af overhead, udgifter til oversættelse og håndhævelsesforanstaltninger, herunder retssager mod danske virksomheder, og deltagelse i udvalgsarbejde. Udgifterne afholdes inden for Økonomi- og Erhvervsministeriets egne rammer.*

Der er ikke i ressourceopgørelsen medtaget andre myndigheders eventuelle ressourcebehov, der dog forventes at blive af mindre omfang, som følge af forslaget gennemførelse.

7. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Styrkelsen af håndhævelsen, kravet om oprettelse af offentlige håndhævelsesmyndigheder og samarbejdet mellem myndighederne vil sikre retssikkerhed og lige konkurrencevilkår for erhvervslivet på det europæiske marked. Faktorer, der vil kunne øge konkurrencen og medvirke til at skabe et øget udbud af varer og tjenesteydelser på det europæiske marked. Øget konkurrence og handel vil have positive samfundsøkonomiske konsekvenser.

Forslaget kan desuden være med til at skabe øget tillid hos forbrugerne til det indre marked, da forbrugerne sikres en bedre retsbeskyttelse i relation til grænseoverskridende handlinger. Et vigtigt element til at opnå forbrugernes tillid er, at de oplever, at de fællesskabsretlige forbrugerbeskyttelsesregler håndhæves ensartet og effektivt i alle medlemsstater.

8. Tidligere forelæggelse i Europaudvalget

Forordningsforslaget har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 28. november 2003 og den 3. marts 2004 til orientering. Grundnotat og notat er fremsendt henholdsvis den 2. september 2003, den 20. november 2003 og den 27. februar 2004.