

Innst. O. nr. 17

(2001-2002)

Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om endringer i markedsføringsloven

Ot.prp. nr. 14 (2001-2002), jf. Ot.prp. nr. 91 (2000-2001)

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Hovedinnholdet i proposisjonen

I proposisjonen legger Barne- og familiedepartementet frem et forslag til lov om endringer i lov 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår (markedsføringsloven), jf. Ot.prp. nr. 91 (2000-2001).

Endringene gjennomfører direktiv 98/27/EF om nedleggning av forbud med hensyn til vern av forbrukernes interesser. Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen, og frist for gjennomføring var 1. januar 2001.

Direktivet innebærer at myndigheter og organisasjoner som beskytter forbrukernes interesser får bedre muligheter til å stanse grenseoverskridende handlinger i strid med visse direktiver som beskytter forbrukerne. Næringsdrivende skal ikke lenger kunne unndra seg de regler som beskytter forbrukerne ved å flytte utgangspunktet for sine aktiviteter fra en medlemsstat til en annen.

Det foreslås i proposisjonen at direktivet gjennomføres i sin helhet ved endringer i markedsføringsloven. Forslaget innebærer at Forbrukerombudet og Markedsrådet får kompetanse til å forby handlinger fra norske næringsdrivende som strider mot forbrukernes kollektive interesser i en annen EØS-stat. Myndigheter og organisasjoner fra andre EØS-stater som har til formål å beskytte forbrukernes interesser kan altså bringe inn saker for norske forbrukermyndigheter for å få stanset norske næringsdrivendes virksomhet.

Videre foreslås det at Barne- og familiedepartementet får kompetanse til å peke ut de norske myndigheter og organisasjoner som kan forfølge saker mot næringsdrivende i andre EØS-stater for å få stanset handlinger som skader norske forbrukeres interesser.

1.2 Nærmere om direktiv 98/27/EF om nedleggning av forbud med hensyn til vern av forbrukernes interesser (forbudsdirektivet)

1.2.1 Forbudsdirektivet - bakgrunn og innhold

Gjennomføringen av flere EU-direktiver har gitt alle statene i EØS muligheten til å forby næringsdrivende å markedsføre sine varer og tjenester på urimelig måte, eller å bruke avtalevilkår som er urimelige overfor forbrukerne.

De eksisterende nasjonale systemene med nedleggelse av forbudsvedtak og eventuelle tvangsgebyr er effektive i situasjoner der en næringsdrivende retter sin markedsføring og sine salgsmønstre utelukkende til innenlandske forbrukere. Det har imidlertid oppstått problemer i forhold til grenseoverskridende markedsføring og salg, for eksempel der en næringsdrivende etablert i en EØS-stat (land A) markedsfører sine varer eller tjenester i en annen EØS-stat (land B), og selger dem per postordre direkte til forbrukerne i land B. Rettssystemet i land A vil normalt ikke anse forbrukerbeskyttelse i land B som innenfor sin kompetanse.

Forbudsdirektivet pålegger medlemsstatene å bygge opp et felles system, slik at også grenseoverskridende handlinger kan stanses hvis de skader forbrukernes kollektive interesser.

Formålet er å tilnærme medlemsstatenes regelverk om nedleggelse av forbud for å verne forbrukernes kollektive interesser slik de beskyttes av de direktivene som er listet opp i et bilag til direktivet. Elleve direktiver er på det nåværende tidspunkt oppført på listen. Disse elleve forbrukerdirektivene er innført i norsk rett eller er under innføring. Proposisjonen inneholder en gjennomgang av direktivet, som også følger som vedlegg.

1.3 Forslag til gjennomføring av forbuds- direktivet i norsk rett

1.3.1 Innledning

I forslaget som ble sendt på høring, foreslo Barne- og familiedepartementet at direktivet gjennomføres utelukkende ved endringer i markedsføringsloven. Kompetanse til å treffe forbudsvedtak overfor norske næringsdrivende som skader forbrukernes kollektive interesser i andre EØS-stater, ble foreslått lagt til Forbrukerombudet og Markedsrådet. Dette skulle også gjelde på områder der regelverket normalt håndheves av andre forvaltningsorganer. Muligheten for å bringe saker inn for domstolene ville etter forslaget være åpen på lik linje med hva som gjelder etter markedsføringsloven for øvrig. Det ble foreslått at Barne- og familiedepartementet utpeker norske godkjente institusjoner. Godkjente institusjoner har etter direktivet rett til å bringe saker vedrørende brudd på forbrukerverndirektiver inn for kompetent myndighet i den stat der bruddet har sin opprinnelse. Departementet foreslo at muligheten til å bli godkjent institusjon skulle være åpen for både offentlige organer og private organisasjoner. Departementet mente også utenlandske godkjente institusjoners adgang til å ta opp saker burde framgå av markedsføringsloven. Det ble foreslått at ordningen med tvangsgebyr etter markedsføringsloven skulle utvides til også å omfatte forbudsvedtak innenfor forbudsdirektivets virkeområde. Avslutningsvis reiste departementet spørsmål om det burde tas inn en lovvalgsbestemmelse i loven, eller om forbrukermyndighetene skulle få lovvalgskompetanse. Problemstillingen har betydning fordi det foreslåtte regelverket vil gjelde grenseoverskridende handlinger som har opprinnelse i ett land og virkning i et annet land. Dermed må det tas stilling til hvilket lands rett handlingens lovlighet skal vurderes i forhold til.

1.3.2 Virkeområde for gjennomførings- bestemmelsene

1.3.2.1 Direktivet og departementets forslag

Forbudsdirektivets virkeområde er angitt i artikkel 1. For at direktivet skal komme til anvendelse, må det være foretatt et brudd, definert som en handling som skader forbrukernes kollektive interesser. Handlingen må stride mot et forbrukerverndirektiv slik det er gjennomført i en EØS-stats nasjonale rett. De relevante forbrukerverndirektivene er opplistet i vedlegget til direktivet. Handlingen må dessuten være grenseoverskridende ved at den har sin opprinnelse i en EØS-stat og virkninger i en annen EØS-stat.

I høringsnotatet la departementet opp til direktivet gjennomføres ved endringer i markedsføringsloven, og at de aktuelle bestemmelsene får et virkeområde som i størst mulig grad sammenfaller med direktivets.

Handlinger som omfattes måtte i henhold til forslaget være grenseoverskridende innenfor EØS og de måtte stride mot bestemmelser som i henhold til forbudsdirektivet beskytter forbrukernes kollektive interesser. Hvilke bestemmelser dette ville være, ble foreslått fastsatt i forskrift.

1.3.2.2 Brudd: En handling som skader forbruker- nes kollektive interesser

I forbudsdirektivets artikkel 1 nr. 2 er «brudd» definert som «alle handlinger som er i strid med de direktivene som er oppført i vedlegget, slik de er innarbeidet i medlemsstatenes nasjonale rettsorden, og som skader de kollektive interessene som er nevnt i nr. 1».

Definisjonen reiser to problemstillinger. Hvilket lands nasjonale rett skal norske forbrukermyndigheter legge til grunn ved vurderingen av en handling foretatt av en norsk næringsdrivende? Se nedenfor pkt. 1.3.2.4.

Den andre problemstillingen har sin bakgrunn i at flere av forbrukerverndirektivene inneholder minimumsklausuler slik at de enkelte EØS-stater kan ha fastsatt mer vidtgående krav ved gjennomføringen enn de som følger av direktivene. Direktivene gir dermed bare anvisning på det minimumsnivå forbrukerbeskyttelsen skal legges på. Hvis det er en nasjonal regel som er mer vidtgående enn det direktivet som overtres, blir det derfor et spørsmål om vedkommende handling skal anses som et «brudd» i direktivets forstand. Etter departementets mening har den nasjonale gjennomføringsbestemmelsen relevans, og det kan ikke sees bort fra nasjonale regler som går lenger enn direktivene krever.

Dette er likevel begrenset ved at den nasjonale bestemmelsen må beskytte forbrukerinteresser som også beskyttes av direktivene. Dersom et medlemsland har valgt å regulere områder som ikke er regulert i et direktiv, må dette antas å ligge utenfor direktivet. Denne fortolkningen støttes av uttalelser EU-kommisjonen har kommet med etter at direktivet ble vedtatt.

Departementet vil også påpeke at det samme utgangspunktet må legges til grunn der fortolkningen av en nasjonal lovbestemmelse innebærer at nasjonal praksis bestemmelsen går lenger i forbrukerbeskyttelse enn det som følger av det relevante minimumsdirektiv.

1.3.2.3 Hva er forbrukernes kollektive interesser

Begrepet «kollektive interesser» er ikke nærmere definert i direktivet. I fortalen til direktivet slås det fast at forbrukernes kollektive interesser er interesser som ikke omfatter de akkumulerte interessene til enkeltpersoner som har lidd urett ved et brudd. Her avgrenses virkeområdet ved at det presiseres at det ikke åpnes for gruppesøksmål under forbudsdirektivet.

Forbrukernes kollektive interesser er ikke individuelle privatrettslige rettigheter som den enkelte for-

bruker har ved tilsidesettelse av ufravikelige forbrukerbeskyttende regler i konkrete forbrukerforhold.

For å utdype nærmere hva som kan være «kollektive interesser», har EU-kommisjonen utarbeidet en veiledende liste («technical document») over hvilke artikler i forbrukerverndirektivene som kan være grunnlag for at det nedlegges forbud etter forbudsdirektivet. Listen er kun veiledende, og er heller ikke uttømmende når det gjelder hvilke artikler som er tatt med. De artiklene det henvises til i dokumentet gir i det vesentlige regler om markedsføring, standardvilkår og informasjon. Dette er en type regler som har betydning for forbrukerkollektivets stilling som aktør i markedet, men som i utgangspunktet ikke har direkte rettsvirkninger i forholdet mellom en enkelt næringsdrivende og en forbruker.

Departementets vurdering

Innledningsvis ble det gitt en nærmere orientering om hva som kan utledes av forbudsdirektivet på dette punkt; direktivet er ikke ment å være grunnlag for gruppesøksmål, og det berører heller ikke individers mulighet til å gå til sivilt søksmål for å få næringsdrivende til å oppfylle sine forpliktelser. Av kommisjonens veiledende liste går det fram at de direktivbestemmelsene det er mest sannsynlig at «egner seg» for handling etter forbudsdirektivet gjelder markedsføringsbestemmelser, bestemmelser om informasjonsplikt og om generelle avtalevilkår. I kommisjonens gjennomgang presiseres det imidlertid også at det vil være systematiske brudd på den næringsdrivendes plikter som vil være relevante i forhold til forbudsdirektivet, fordi de vil angå en ubestemt krets av forbrukere.

Forhold som omfattes av de kollektive interessene, kjennetegnes ved at de har konsekvenser for en ubestemt krets av personer. Dette vil være en abstrakt interesse i et velfungerende marked, i den forstand at regler som er innført for å beskytte forbrukerne som gruppe ikke skal overtres.

Selv om det er av betydning både for næringsdrivende og håndhevingsorganer at det er klarhet i hva som ligger i begrepet, vil ikke departementet foreslå at «forbrukernes kollektive interesser» defineres nærmere i markedsføringsloven.

1.3.2.4 Lovvalg - hvilket lands regelverk skal handlingen vurderes i forhold til, og hvilket lands regelverk kan forbudsvedtak treffes med hjemmel i?

Direktivets utgangspunkt er at markedsføring mv. innen EØS-området skal tilfredsstillende kravene som stilles i forbrukerbeskyttelsesdirektivene slik disse er gjennomført i EØS-statenes nasjonale rett. I direktivet tas det ikke stilling til hvilket lands rett som skal anvendes.

Kort om forslaget

Departementet er kommet til at det bør tas inn en lovvalgsbestemmelse i markedsføringsloven slik at de aktuelle bestemmelsenes virkeområde begrenses til å gjelde forbrukerverndirektivene slik disse er gjennomført i norsk rett, jf. forslag til § 9 c.

Svært få av høringsinstansene anbefalte en slik løsning, men departementet er etter en nærmere gjennomgang av problemstillingen kommet til at dette er det mest hensiktsmessige. Begrunnelsen for forslaget er i hovedtrekk at regelverket som beskytter forbrukernes kollektive interesser i all hovedsak er av en offentligrettslig karakter. Hverken norske domstoler eller forvaltningsorganer kan treffe vedtak med hjemmel i utenlandsk offentligrettslig regelverk. Skal utenlandske offentligrettslige regler være grunnlag for plikter for norske rettssubjekter, må det foreligge konkrete norske regler som gir de utenlandske reglene anvendelse i norsk rett. Dette følger av legalitetsprinsippet. Det er ikke mulig å ta inn henvisninger til alle utenlandske bestemmelser som beskytter forbrukernes kollektive interesser, og derfor vil det være de norske bestemmelsene som må være grunnlag for forbudsvedtak. Hensynet til klarhet og muligheten for norske næringsdrivende til å forutberegne sin rettsstilling, tilsier at det går klart frem av markedsføringsloven at det er det norske regelverket de skal forholde seg til.

Følgende ulike momenter er relevante ved diskusjonen av spørsmålet om å begrense forslagets virkeområde til bare å gjelde bestemmelsene slik de er gjennomført i norsk rett:

Materiell markedsrett på det norske markedet

Internasjonalt er det ikke enighet om en ved grensoverskridende markedsføring skal anvende markedsretten i landet en virksomhet opererer fra, eller retten i landet virksomheten rettes mot.

Utgangspunktet i norsk rett er at virksomheter som retter sine markedsframstøt mot norske forbrukere, skal forholde seg til norske materielle regler. Prinsippet er ikke lovfestet, men er lagt til grunn i forbrukermyndighetenes praksis. Det har således ikke betydning hvor markedsføringsmateriale er utarbeidet eller sendes fra, hvis det rettes mot det norske marked. Avsender skal rette seg etter norsk rett. Det samme prinsipp anses å gjelde i de andre nordiske landene.

Departementets forslag innebærer tilsynelatende et avvik fra dette prinsippet ved at norske næringsdrivende skal forholde seg til norsk regelverk, og ikke regelverket i det land de retter sin markedsføring mot.

Departementet vil påpeke at forslaget ikke fritar norske næringsdrivende fra deres plikt til å følge det regelverket som gjelder i det marked de tilbyr sine varer på. Forslaget innebærer kun at selve hjemmelen for vedtak som skal treffes av norske myndigheter og som skal kunne tvangsfullbyrdes overfor norske nærings-

drivende skal være de norske reglene som gjennomfører forbrukerverndirektivene. Utenlandske myndigheter og forbrukerorganisasjoner vil således stå fritt til å anvende sitt nasjonale regelverk ved vurderingen av en handling.

Norsk markedsrett på utenlandsk marked

Norsk offentligrettslig regelverk gjelder ikke handlinger som har virkning i utlandet, selv om de har sin opprinnelse i Norge. Departementets forslag til gjennomføringen av forbudsdirektivet medfører således at norsk markedsrettsjurisdiksjon må utvides, fordi norske næringsdrivendes handlinger skal kunne forbys hvis de strider mot utenlandske forbrukeres interesser.

Særlig om senderlandsprinsippet

I visse EF-direktiver er det gitt regler om hvilket lands rett en næringsdrivende skal forholde seg til. Dette medfører at virksomheter skal anses å ha oppfylt sine plikter etter EØS-retten når de følger lovgivning som gjennomfører EØS-regelverk i den stat virksomheten er etablert (senderlandsprinsippet). Blant forbrukerverndirektivene som er aktuelle i forhold til forbudsdirektivet, inneholder fjernsynsdirektivet og direktivet om visse aspekter ved elektronisk handel et slikt prinsipp. Markedsføring til en annen EØS-stat kan dermed ikke hindres etter lovgivningen i det landet markedsføringen rettes til. TV3 forholder seg for eksempel til britisk og ikke norsk regelverk om plassering av reklameinnslag, selv om de retter sine sendinger til Norge.

Senderlandsprinsippet har to sider: Den næringsdrivende skal forholde seg til regelverket i den staten der vedkommende er etablert. I tillegg innebærer prinsippet at andre EØS-staters myndigheter som hovedregel må godta den næringsdrivendes handlinger så lenge de er i overensstemmelse med regelverket i etableringsstaten.

I motsetning til hva som sto i høringsnotatet, vil departementet understreke at en regel som den foreslåtte § 9 c ikke innebærer at det innføres et senderlandsprinsipp i markedsføringsloven. Departementets forslag innebærer bare at norske myndigheters vedtakskompetanse uttrykkelig begrenses slik at vedtak bare hjemles i norske lovbestemmelser.

Departementet kan ikke se at forslaget er uforenlig med direktiv som inneholder en lovvalgsregel eller bestemmelser som senderlandsprinsippet.

Offentligrettslig eller privatrettslig regelverk

Regelverket som beskytter forbrukernes kollektive interesser er i all hovedsak av offentligrettslig karakter. Det kan imidlertid tenkes at enkelte bestemmelser har et privatrettslig tilsnitt. Det er ikke avklart

hvordan EF-domstolen vil trekke grensen mellom offentligrettslig og privatrettslig regelverk.

1.3.3 Myndighet til å nedlegge forbud

1.3.3.1 Direktivets krav

Medlemsstatene må sørge for at det finnes et organ som har kompetanse til å nedlegge forbud mot handlinger foretatt av innenlandske næringsdrivende som skader utenlandske forbrukeres interesser. Direktivet lar det være opp til medlemsstatene å avgjøre om domstoler eller administrative myndigheter skal kunne nedlegge slike forbud.

1.3.3.2 Dagens tilsynsystem i Norge

Det er ulike etater som fører tilsyn med at regelverket med bakgrunn i forbrukerdirektivene følges på det norske markedet. De ulike tilsynsetatene forholder seg til ulike lover med ulike sanksjonssystemer.

Ved praktiseringen av markedsføringsloven legges det såkalte «lovstridsprinsippet» til grunn. Prinsippet innebærer at generalklausulen i markedsføringsloven § 1 anses overtrådt dersom det foreligger overtredelse av bestemmelser i spesiallovgivningen som er satt til beskyttelse av forbrukere.

Felles for alle de ulike regelsettene som gjennomfører forbrukerverndirektivene, er at de også kan omfattes av markedsføringslovens virkeområde på de områdene som er relevante i forhold til forbudsdirektivet; vern av forbrukernes kollektive interesser.

Dette innebærer at Forbrukerombudet og Markedsrådet allerede i dag har kompetanse til å gripe inn mot handlinger som omfattes av norsk regelverk som gjennomfører forbrukerverndirektivene, såfremt handlingen skader norske forbrukeres interesser.

1.3.3.3 Høringsforslaget

I høringsnotatet diskuterte departementet tre alternative løsninger i forhold til hvilke organer som skulle ha kompetanse til å nedlegge forbud. Sakene kunne behandles av de ordinære domstolene, av det forvaltningsorganet som har ansvar for regelverket som gjennomfører det enkelte forbrukerverndirektiv, eller alle sakene kunne kanaliseres inn for Forbrukerombudet og Markedsrådet. Departementet konkluderte med at slik kompetanse burde legges til Forbrukerombudet og Markedsrådet, med mulighet til å prøve sakene for domstolene i likhet med ordningen etter markedsføringsloven for øvrig.

En slik løsning ville etter departementets syn være hensiktsmessig fordi Forbrukerombudet og Markedsrådet allerede har kunnskap og kompetanse på området. Et slikt system ville være enklere og billigere å bruke enn det ordinære domstolsapparatet, og det ville være mer hensiktsmessig enn at flere ulike forvaltningsorganer skulle opparbeide slik kompetanse.

Et klart flertall av høringsinstansene som uttalte seg om dette var positive til departementets forslag.

1.3.3.4 Departementets vurderinger

Etter departementets oppfatning vil det foreslåtte systemet med Forbrukerombudet og Markedsrådet som håndhevere av regelverket ivareta direktivets formål på en god måte. For utenlandske institusjoner vil det også være enkelt å kunne forholde seg til ett norsk forvaltningsorgan uansett hvilket regelverk saken skal vurderes i forhold til. I tillegg vil det være enklere og billigere å kontakte et forvaltningsorgan enn en domstol. Førres sakene kun for retten, må partene selv bære prosessen. For det offentlige vil forslaget innebære større kostnader enn hvis sakene skulle gå for domstolene. For det første vil det innebære administrative kostnader. Når sakene først behandles av forbrukermyndighetene, vil det også foreligge et myndighetsvedtak som kan bringes inn for domstolene. Staten vil i slike saker risikere å måtte bære kostnadene i forbindelse med en rettslig prøving av vedtaket.

Like viktig som at formålet med direktivet ivaretas ved gjennomføringen, er det at kvaliteten på de vedtak som skal treffes i medhold av de nye reglene er gode nok, både i forhold til de næringsdrivende de retter seg mot, og de interessene som skal beskyttes. Tradisjonelt står domstolene for både nøytralitet og kvalitet i sine avgjørelser, noe som er viktig for den generelle rettssikkerheten. På den annen side gjelder den kollektive forbrukerbeskyttelsen et område der tilsyns- og håndhevingsansvar siden 1972 har ligget hos forvaltningsorganer. Bakgrunnen for dette var til dels nettopp behovet for å skyve forbrukerinteressene i forgrunnen, fordi en ren søksmålsadgang hadde vist seg å favorisere næringsinteressene i forhold til et velfungerende marked.

Forbrukerombudet og Markedsrådet er de instansene som har ansvaret for overvåkingen av det norske markedet og håndhevingen av markedsføringslovens regler som beskytter forbrukere. De har spesialkunnskap om og særlig innsikt i forbrukerrett.

Departementets forslag innebærer at Forbrukerombudet og Markedsrådet skal behandle saker om brudd på regelverk som gjennomfører forbrukerverndirektiver også innen kringkasting, legemidler og finansielle tjenester.

1.3.3.5 Særlig om begrensning av kompetansen til bare å ta opp saker fra godkjent institusjon

I høringsnotatet ble vurdert om Forbrukerombudet og Markedsrådets kompetanse i saker etter forbudsdirektivet bør begrenses slik at vedtak bare kan treffes dersom saken er brakt inn av en utenlandsk godkjent institusjon.

Departementet mener det sentrale i direktivet er at godkjente institusjoner skal ha adgang til å legge saker fram for kompetent domstol eller myndighet. Det tas

ikke stilling til om retten til å ta opp saker etter disse reglene skal være forbeholdt godkjente institusjoner.

Departementet er kommet til at Forbrukerombudets kompetanse bør være begrenset til å ta opp saker som blir brakt inn av godkjente institusjoner. At en sak bringes inn av en godkjent institusjon innebærer ikke at Forbrukerombudet får en plikt til å behandle den.

1.3.4 Norske og utenlandske myndigheter og organisasjoners rett til å reise sak

1.3.4.1 Direktivets prinsipp om gjensidig anerkjennelse

Forbudsdirektivets system med godkjente institusjoner bygger på et prinsipp om såkalt gjensidig anerkjennelse.

Etter direktivets system er det såkalte «godkjente institusjoner» i den staten der forbrukernes kollektive interesser skades, som har rett til å bringe saker inn for den kompetente myndigheten i den staten overtredelsen har sin opprinnelse. I direktivet stilles det opp vilkår for hvilke myndigheter eller organisasjoner som kan være godkjent institusjon.

1.3.4.2 Utpeking av norske godkjente institusjoner

En godkjent institusjon må i henhold til direktivet være opprettet i tråd med lovgivningen i en medlemsstat. Det er videre et vilkår at institusjonen har en legitim interesse i å sikre forbrukernes kollektive interesser. Direktivet lar det være opp til medlemsstatene å velge om dette skal være uavhengige offentlige myndigheter eller private organisasjoner, eller begge deler. Å være godkjent institusjon innebærer ikke at institusjonen får en plikt til å ta opp saker eller til å føre tilsyn med at utenlandske virksomheter ikke bryter regelverk. Status som godkjent institusjon vil gi mulighet til å forfølge brudd på regelverk dersom institusjonen mener dette er ønskelig og hensiktsmessig ut fra egne prioriteringer.

EU-kommisjonen skal underrettes om hvilke norske institusjoner som er godkjent, og hvilket formål den enkelte institusjon har.

En rekke høringsinstanser mente at andre enn Forbrukerombudet bør kunne godkjennes. Ingen av høringsinstansene hadde merknader til at Barne- og familiedepartementet får kompetanse til å utnevne «godkjente institusjoner».

En forutsetning for at den ordningen det legges opp til gjennom forbudsdirektivet skal fungere, er at de organer eller organisasjoner som har som formål å beskytte forbrukerinteresser kan ta skritt for å få stanset handlinger som skader disse interessene. Hvis et organ eller en organisasjon står oppført på EU-kommisjonens liste over godkjente institusjoner, skal institusjonen anses å ha søksmålskompetanse i saker etter forbudsdirektivet i hele EØS så fremt det faller inn un-

der institusjonens formål å beskytte de berørte interessene.

Departementet foreslår at Barne- og familiedepartementet får adgang til å utpeke godkjente institusjoner, og plikt til å melde fra om hvilke institusjoner som er utpekt. På bakgrunn av høringsuttalelsene på dette punktet, foreslås det at muligheten til å bli «godkjent institusjon» holdes åpen for flest mulig offentlige organer og ulike organisasjoner.

Det vil være naturlig å utpeke de myndigheter som håndhever regelverket nasjonalt. I tillegg vil organisasjoner som for eksempel Forbrukerrådet kunne utpekes.

1.3.4.3 Spørsmål om utenlandske godkjente institusjoners søksmålskompetanse

Muligheten for å bringe saker inn for Forbrukerombudet, står i utgangspunktet åpen for alle. Forbrukerombudet står likevel fritt til å vurdere om en sak bør prioriteres. Markedsrådet kan avvise saker dersom det finner at klageren ikke «berøres av handlingen» i tilstrekkelig grad.

Etter norske regler kan utenlandske myndigheter og organisasjoner i utgangspunktet anlegge sak for norske domstoler på lik linje med norske myndigheter og organisasjoner. Domstolene vil så undersøke om vilkårene for å kunne gå til sak er oppfylt. Det er usikkert om alle utenlandske godkjente institusjoner vil oppfylle kravene til sakstilknytning som følger av norsk rett. Etersom direktivet krever at utenlandske godkjente institusjoner i utgangspunktet skal anses å ha søksmålskompetanse, foreslo departementet i høringsnotatet at dette skulle presiseres i markedsføringsloven slik at utenlandske godkjente institusjoner skulle ha rett til å bringe saker inn for Forbrukerombudet og domstolene.

Når det gjelder hvilke utenlandske godkjente institusjoner som skulle omfattes av en slik bestemmelse, foreslo departementet at det i loven tas inn en henvisning til listen som skal utarbeides av EU-kommisjonen.

Flere høringsinstanser påpeker at det er viktig at listen er tilgjengelig hos Barne- og familiedepartementet eller Forbrukerombudet, for eksempel på Internett.

Etter direktivet skal Norge sikre at utenlandske godkjente institusjoner kan bringe et brudd inn for norsk domstol eller administrativ myndighet. Forutsetningen er at bruddet kan stanses i Norge, og at interesser som beskyttes av vedkommende «godkjente institusjon» er berørt av overtredelsen.

Departementet foreslår at forbudskompetansen legges til Forbrukerombudet og Markedsrådet gjennom utvidelser i deres kompetanse etter markedsføringsloven §§ 12 flg. Etter norsk rett foreligger det dermed ikke begrensninger med hensyn til kompetansen til å nedlegge forbud i de saker direktivet gjelder,

heller ikke for så vidt gjelder hvem som kan reise sak for å få nedlagt slikt forbud.

Departementet foreslår likevel at utenlandske godkjente institusjoners kompetanse til å bringe saker inn for Forbrukerombudet og Markedsrådet går klart fram av markedsføringsloven. Dette er et sentralt element i direktivet som det etter vår oppfatning er viktig å synliggjøre at er gjennomført. (Se forslaget § 9d.)

1.3.5 Forhåndskonsultasjon

Direktivet åpner for at det kan innføres plikt for godkjente institusjoner som ønsker å få stanset en handling, til å enten kontakte den som står bak handlingen eller kompetent tilsynsmyndighet, for å forsøke å få stanset handlingen uten at det nedlegges forbud.

Departementet foreslår at det ikke tas inn regler om forhåndskonsultasjon i markedsføringsloven.

1.3.6 Sanksjoner

Etterlevelsen av forbrukerbeskyttelsesdirektivene skal sikres gjennom at brudd stanses. Dette kan i henhold til forbudsdirektivet artikkel 2 skje ved at handlinger forbyes og at en eventuell avgjørelse om dette offentliggjøres. Det kan også kreves at det offentliggjøres en retting med sikte på å hindre at virkningene av bruddet fortsetter. Hvis den innklagede ikke retter seg etter en avgjørelse innen den fristen som er satt, kan det fastsettes dagbøter eller en annen form for bøter eller gebyr.

I vedtak truffet av Forbrukerombudet eller Markedsrådet skal det som hovedregel fastsettes et tvangsgebyr som skal betales dersom vedtaket overtres. Dersom et vedtak ikke overholdes, skal Forbrukerombudet som hovedregel utferdige forelegg om tvangsgebyr. Tvangsgebyret utmåles i samsvar med det som er fastsatt i forbuds-/påbudsvedtaket, og det settes en frist på minst 3 uker for vedtakelse. Vedtas forelegget, vil det være tvangsgrunnlag for utlegg. I motsatt fall må Forbrukerombudet bringe saken inn for domstolene for å få fastslått betalingsplikten.

1.3.6.1 Departementets vurdering

Etter direktivet åpnes det for å pålegge overtrederen tvangsgebyr i forbindelse med forbudsvedtak, hvis det nasjonale rettssystemet hjemler mulighet for dette.

Da markedsføringsloven ble gitt i 1972, var forutsetningen at Forbrukerombudet skulle håndheve bestemmelsene ved forhandlinger og påvirkning. Dette fungerte tilfredsstillende i forhold til de seriøse i markedet, men i forhold til enkelte overtredere fungerte ikke dette systemet. Derfor ble ordningen med tvangsgebyr innført i markedsføringsloven i 1995.

Departementet foreslår at både Markedsrådet og Forbrukerombudet får kompetanse til å knytte tvangsgebyr til vedtak etter bestemmelsene i markedsføringsloven som gjennomfører forbudsdirektivet, se forslag § 16.

1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endringer i markedsføringsloven vil få økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige, særlig for Forbrukerombudet. Ombudet vil få ansvar for et nytt felt, og vil måtte opparbeide og vedlikeholde kompetanse på flere forvaltningsområder. Videre vil ombudet få flere saker til behandling.

For det offentlige vil forslaget antakelig innebære større kostnader enn en alternativ løsning der domstolene tildeles kompetansen til å legge ned forbud.

Forslaget gir mulighet til å gi offentlige myndigheter og private organisasjoner adgang til å bringe visse saker inn for utenlandske myndigheter eller domstoler. Det er imidlertid umulig å anslå kostnader forbundet med å føre en sak i utlandet, og også i hvor stor grad muligheten vil bli brukt. Et system for gjensidig representasjon vurderes.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Eirin Faldet, Trond Giske og Torny Pedersen, fra Høyre, Afshan Rafiq, lederen Sonja Irene Sjøli og Olemic Thommessen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Erik Knudsen og Karin S. Woldseth, fra Sosialistisk Venstreparti, Magnar Lund Berge og May Hansen, fra Kristelig Folkeparti, Dagrun Eriksen og Ola T. Lånke og fra Senterpartiet, Ola T. Heggem, har merket seg at departementet fremmer forslag om nedlegging av forbud med hensyn til vern av forbrukernes interesser.

Komiteen finner det riktig at Forbrukerombudet (FO) og Markedsrådet (MR) får kompetanse til å forby handlinger fra norske næringsdrivende som strider mot forbrukernes kollektive interesser i en annen EØS-stat.

Komiteen ser positivt på at myndigheter og organisasjoner fra andre EØS-land som har til formål å beskytte forbrukernes interesser, kan bringe inn saker for FO og MR for å få stanset norske næringsdrivendes virksomhet.

Komiteen mener at Barne- og familiedepartementet må skaffe seg kompetanse til å peke ut de norske myndigheter og organisasjoner som kan opptre som part mot næringsdrivende i andre EØS-land med sikte på å få stanset handlinger som skader norske forbrukeres interesser.

Komiteen er positive til at Forbudsdirektivet 98/27 EF om nedlegging av forbud med hensyn til vern av forbrukerinteresser har fokusert på å beskytte forbrukernes interesser. Direktivet skal stoppe grenseoverskridende handlinger som er i strid med forbrukernes interesser. Komiteen ser positivt på at næringsdrivende ikke lenger skal kunne unndra seg regler som beskytter forbrukerne ved å flytte utgangs-

punktet for sine aktiviteter. Komiteen mener det er et godt alternativ å legge kompetansen til Forbrukerombudet og Markedsrådet for å kunne nedlegge forbud i saker etter forbudsdirektivet. Det blir viktig å påse at Forbrukerombudet og Markedsrådet får tildelt de nødvendige ressurser som er nødvendig for å ivareta de nye oppgavene. Komiteen vil at Forbrukerombudet og Markedsrådet skal kunne ta opp sakskomplekser som ikke bare kommer fra en annen godkjent institusjon. Det kan virke begrensende i forhold til de tilfeller av grenseoverskridende brudd på markedsføringsloven som måtte forekomme. Forbrukerombudet og Markedsrådet bør ha mulighet til å kunne ta opp saker på eget initiativ.

Komiteen vil påpeke at det må skje en tilsvarende utpeking av godkjente institusjoner i andre medlemsland. Disse institusjonene må ha kompetanse til å nedlegge forbud mot handlinger foretatt av innenlandske næringsdrivende som skader forbrukernes interesser. Ifølge direktivet er det opp til medlemsstatene å velge om det skal være uavhengig offentlig myndighet eller private organisasjoner, eller begge deler. Etter komiteens oppfatning er det en forutsetning for godkjenning av en institusjon at den har mulighet til å stoppe uønsket aktivitet gjennom søksmålskompetanse. Komiteen mener det er uproblematisk at departementet peker ut institusjoner og godkjenner organer så lenge det skjer på grunnlag av vurderinger og vilkår for godkjenning fastsatt i forskriften. Komiteen støtter opp under innføringen av vedtaket om tvangsgebyr. Det er nødvendig for at systemet skal fungere både preventivt og effektivt. Det er viktig å sørge for at Forbrukerombudet og Markedsrådet får tilført også her den nødvendige kompetansen for å imøtegå en større og mer komplisert saksmengde.

Komiteen slutter seg til endringen i markedsføringsloven.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i markedsføringsloven

I

I lov 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår gjøres følgende endringer:

Nytt kapittel II a skal lyde:

Kapittel II a Handlinger som skader forbrukernes kollektive interesser

§ 9 c Virkeområde

Bestemmelsene i dette kapitlet får anvendelse på handlinger som strider mot bestemmelser som i hen-

hold til EØS-avtalen beskytter forbrukernes kollektive interesser slik bestemmelsene er gjennomført i norsk rett, forutsatt at handlingen er foretatt i næringsvirksomhet i Norge og har virkning i en annen EØS-stat eller den er foretatt i næringsvirksomhet i en annen EØS-stat og har virkning i Norge.

Departementet fastsetter i forskrift hvilke bestemmelser som til en hver tid beskytter forbrukernes kollektive interesser etter første ledd.

§ 9 d Adgang til å bringe saker inn for Forbrukerombudet og Markedsrådet

Utenlandske myndigheter og organisasjoner som er oppført på listen over godkjente institusjoner som i henhold til EØS-avtalens bestemmelser offentliggjøres av EU-kommisjonen i De Europeiske Fellesskapers Tidende og i EØS-tillegget til dette, kan bringe sak inn for Forbrukerombudet og Markedsrådet med sikte på å få nedlagt forbud mot handling som nevnt i § 9 c.

§ 9 e Godkjenning av myndigheter og organisasjoner

Departementet godkjenner norske myndigheter og organisasjoner som kan opptre som part i sak i andre EØS-stater med sikte på å få nedlagt forbud mot handling som nevnt i § 9 c. Departementet underretter EFTAs overvåkningsorgan om de utpekte myndigheters og organisasjoners navn og formål, med sikte på oppføring på listen nevnt i § 9 d.

Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere regler om godkjenning etter første ledd.

§ 12 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Markedsrådet kan videre forby en handling som strider mot bestemmelser som nevnt i § 9 c første ledd, hvis handlingen er foretatt i næringsvirksomhet i Nor-

ge og handlingen skader forbrukernes kollektive interesse i en annen EØS-stat.

Nåværende tredje og fjerde punktum blir fjerde og femte punktum.

§ 13 nytt tredje ledd skal lyde:

Forbrukerombudet kan på anmodning fra myndighet eller organisasjon som nevnt i § 9 c, med sikte på å verne forbrukernes kollektive interesser i en annen EØS-stat, behandle saker vedrørende handlinger som nevnt i § 9 c første ledd.

Nåværende tredje, fjerde, femte, sjette og syvende ledd blir fjerde, femte, sjette, syvende og åttende ledd.

§ 14 første ledd første punktum skal lyde:

Forbrukerombudet kan treffe vedtak om forbud som nevnt i § 12 første ledd, første, annet, tredje og fjerde punktum dersom det ikke er oppnådd frivillig ordning, og Forbrukerombudet antar at det vil medføre ulempe eller skadevirkning å avvente Markedsrådets vedtak.

§ 16 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Det samme gjelder i vedtak etter § 12 første ledd tredje punktum og § 14 første ledd første punktum.

Nåværende annet og tredje punktum blir tredje og fjerde punktum.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, den 6 .desember 2001

Sonja Irene Sjøli

leder

Eirin Faldet

ordfører

Trond Giske

sekretær