



Innst. S. nr. 119

(2006-2007)

Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

St.prp. nr. 9 (2006-2007)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om samtykke til godkjenning av beslutning i EØS-komiteen nr. 93/2006 av 7. juli 2006 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2005/29/EF av 11. mai 2005 om foretaks urimelige handelspraksis overfor forbrukere

Til Stortinget

1 SAMMENDRAG

1.1 Bakgrunn

Ved EØS-komiteens beslutning nr. 93/2006 av 7. juli ble vedlegg nr. IX (finansielle tjenester) og vedlegg nr. XIX (forbrukervern) til EØS-avtalen endret. Endringene innebærer innlemmelse i EØS-avtalen av europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/29/EF om foretaks urimelige handelspraksis overfor forbrukere på det indre marked og om endring av rådsdirektiv 84/459/EØF (om villedende reklame), europaparlaments- og rådsdirektiv 97/7/EF (om fjernsalg), 98/27/EF (om nedlegging av forbud) og 2002/65/EF (om fjernsalg av finansielle tjenester) og europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 2006/2004 (heretter omtalt som direktivet om urimelig handelspraksis).

Hovedformålet med regler om foretaks urimelige handelspraksis er å beskytte forbrukernes interesser, ved å hindre at markedsføringen er villedende eller urimelig. Direktivet viderefører og utvikler forbrukerbeskyttelsen i direktiv 84/450/EØF om villedende og sammenlignende reklame.

Gjennomføringen av direktivet i norsk rett gjør det nødvendig å foreta endringer i markedsføringsloven. Beslutningen i EØS-komiteen ble derfor fattet med forbehold om Stortingets samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning i samsvar med Grunnloven § 26 annet ledd.

1.2 Nærmere om direktivet

Direktivets formål er å innføre et forbud mot urimelig handelspraksis og å sikre en mest mulig presis og samordnet oppfatning og tolkning av hva begrepet innebærer. Direktivet omfatter bare markedsføring/handelspraksis som er egnet til å påvirke forbrukernes økonomiske interesser. Regler om reklame som anses uetisk, smakløs eller uanstendig faller utenfor direktivet. Direktivet er også avgrenset mot regler basert på helse- (som for eksempel forbud mot reklame og tobakk) og sikkerhetsmessige hensyn. Direktivet får bare anvendelse for forhold mellom næringsdrivende og forbrukere, ikke for forhold næringsdrivende imellom. Det er et totalharmoniseringsdirektiv, det vil si at alle EU/EØS-stater må ha samme regler.

Særlig markedsføringstiltak som er villedende eller aggressive skal anses som urimelige, og nærmere kriterier for dette gis i egne bestemmelser.

Et vedlegg til direktivet ("svartelisten") inneholder en liste på 31 typer handelspraksis som alltid skal anses som urimelig, dvs. at slik praksis er forbudt direkte uten at den må vurderes opp mot direktivets urimelighetskriterier.

Rimeligheten av handlinger skal vurderes ut fra virkningen de har på en gjennomsnittsforbruker. Når handlingen retter seg mot en sårbar gruppe forbrukere (som for eksempel barn), eller kan ha urimelige virkninger bare for en viss gruppe forbrukere, er det gjennomsnittsmedlemmet av denne gruppen som skal være referansepunkt.

Ved konflikt mellom dette direktivet og bestemmelser om urimelig handelspraksis i særskilt EU-regelverk, skal sistnevnte ha forrang.

Etter at direktivet ble vedtatt, har Kommisjonen ved flere anledninger gitt uttrykk for at direktivet begrenser statenes adgang til å opprettholde nasjonale opplysningspliktbestemmelser. Begrunnelsen er at direktivets bestemmelser om handelspraksis som er urimelig fordi den utelater informasjon av vesentlig betydning for

forbrukerens valg, er uttømmende for så vidt gjelder hvilken informasjon forbrukerne må ha.

Medlemsstatene skal vedta de lover og forskrifter som er nødvendig for å etterkomme direktivet, innen 12. juni 2007. Bestemmelsene skal anvendes senest fra 12. desember 2007.

1.3 Forholdet til norsk rett

Tiltak mot urimelig handelspraksis er i dag regulert i lov av 16. juni 1972 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår (markedsføringsloven). Loven skal sikre at næringsdrivende opptrer redelig overfor hverandre og forbrukerne, og forbyr generelt handlinger som er urimelige eller villedende.

Direktivets sentrale bestemmelse om urimelig handelspraksis har klare likhetstrekk med forbudet mot urimelige markedsføringstiltak i nordisk lovgivning. I den norske markedsføringsloven er bestemmelsen utformet slik at markedsføring ikke skal være "urimelig" eller i strid med "god markedsføringsskikk". Bestemmelsen er fleksibel slik at den kan tilpasses nye markedsføringsformer og -kanaler, og utviklingen over tid av hva som oppfattes som urimelig markedsføring. Den nærmere utdypningen av innholdet av bestemmelsen skjer gjennom Forbrukerombudets og Markedsrådets praksis.

Virkeområdet til generalklausulen i markedsføringsloven er videre enn direktivets, ettersom loven også gjelder næringsdrivende imellom og ikke har direktivets begrensninger med hensyn til "smak og anstendighet" og helse og sikkerhet. Begrepet "handelspraksis" er på den annen side noe videre, ved at det omfatter handlinger både før, under og etter avtaleinngåelse. Direktivets bestemmelser og kriterier for villedende handlinger og villedende utelatelser synes også å peke mot en forståelse som ligger nær markedsføringslovens bestemmelser om villedende forretningsmetoder og utilstrekkelig veiledning, og den praksis som er utviklet. Ulikhetene i virkeområder sett i sammenheng med at direktivet totalharmoniserer, innebærer at det er behov for lovendringer. Det er heller ikke grunnlag for å fastslå at praksis etter dagens lov på alle områder sammenfaller med direktivets krav, noe som også tilsier at markedsføringsloven må endres.

Direktivets bestemmelser om aggressiv handelspraksis har ingen parallell i markedsføringsloven. Selv om Forbrukerombudets og Markedsrådets praksis med hensyn til å anvende urimelighetskriteriet overfor aggressiv markedsføring må antas å ligge nær direktivets standard, er det heller ikke her grunnlag for å konstatere likhet. En bestemmelse om aggressiv handelspraksis må derfor tas inn i markedsføringsloven.

Eksemplene i "svartelisten", med angivelse av handelspraksis som under enhver omstendighet skal vurderes som urimelig, ville for en stor del også blitt rammet av den norske markedsføringsloven. Listen er imidlertid en del av et totalharmoniseringsdirektiv, og bør antakelig tas inn i norsk rett som den er. Det er foreslått at dette gjøres i en forskrift til markedsføringsloven.

Direktivet endrer direktiv 84/459/EØF om villedende reklame, direktiv 97/7/EF om fjernsalg og direktiv 2002/65/EF om fjernsalg av finansielle tjenester. Disse endringene er imidlertid bare konsekvenser av det nye direktivet, og innebærer ikke behov for endringer i norsk rett. Direktiv 98/27/EF om nedlegging av forbud og europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 2006/2004 om samarbeid mellom håndhevingsmyndigheter endres for å gi nasjonale myndigheter kompetanse til å håndheve direktivets regler ved handlinger som får konsekvenser i en annen EØS-stat enn der de er foretatt. Endringene ivaretas gjennom endringer i forskrifter til markedsføringsloven.

1.4 Vurdering

Direktivet antas i store trekk å være tilfredsstillende i oppbygging og innhold. Det knytter seg likevel usikkerhet til hvordan direktivets bestemmelser vil bli tolket, hvilket nivå felles standarder etter hvert vil legge seg på, og om dette vil føre til en mindre restriktiv tolkningspraksis enn den som er etablert i Norge. Dette gjelder særlig mulighetene til å ta hensyn til sårbare grupper, spesielt barn og unge. Det er klar praksis etter markedsføringsloven for strengere tolkning av loven når markedsføringen retter seg mot barn, unge og andre utsatte grupper, og det er uklart om direktivet gir grunnlag for en oppfølging av norsk praksis i alle henseender.

Det er også usikkert hvilken betydning direktivet om urimelig handelspraksis får for det norske forbudet mot reklame rettet mot barn i norske TV-sendinger. Det legges til grunn at i den grad det nevnte forbudet mot TV-reklame til barn berøres av direktivet, bør overgangsordningen kunne påberopes. Dette er basert på at harmoniserte bestemmelser om TV-reklame mot barn er gitt i minimumsdirektivet om "TV uten grenser".

Når det gjelder behovet for endringer i nasjonale opplysningspliktbestemmelser, legges det til grunn at direktivet vil begrense eller berøre bestemmelser om opplysningsplikt bare i den grad slike regler ivaretar samme hensyn som, og dermed faller innenfor virkeområdet til, direktivet.

Harmoniseringen vil på den annen side styrke forbrukerbeskyttelsen i en rekke land som har hatt mindre strenge regler, noe som vil være positivt også for norske forbrukere ved markedsføring over landegrensene. Det styrkede samarbeidet om håndheving av forbrukerregelverk vil også gjøre det lettere å få stanset ulovlig markedsføring fra andre EØS-land.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Knut Gravråk, Britt Hildeng, Espen Johnsen og Tove Karoline Knutsen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Erik Knudsen og Karin S. Woldseth, fra Høyre, Olemic Thommessen, fra Sosialistisk Venstreparti, May Hansen, fra Kristelig Folkeparti, lederen May-Helen Molvær Grimstad, fra Senterpartiet,

Erling Sande, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til St.prp. nr. 9 (2006-2007) om samtykke til godkjenning av beslutning i EØS-komiteen nr. 93/2006 av 7. juli 2006 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2005/29/EF av 11. mai 2005 om foretaks urimelige handelspraksis overfor forbrukere. Direktivets formål er å innføre et forbud mot urimelig handelspraksis og å sikre en mest mulig presis og samordnet oppfatning og tolkning av hva begrepet innebærer. Direktivet omfatter bare markedsføring/handelspraksis som er egnet til å påvirke forbrukernes økonomiske interesser. Regler om reklame som anses uetisk, smakløs eller uanstendig faller utenfor direktivet. Direktivet er også avgrenset mot regler basert på helse- og sikkerhetsmessige hensyn, og får bare anvendelse for forhold næringsdrivende imellom. Direktivet er et totalharmoniseringsdirektiv, det vil si at alle EU/EØS-stater må ha samme regler.

Særlig markedsføringstiltak som er villedende eller aggressive, skal anses som urimelige, og nærmere kriterier for dette gis i egne bestemmelser.

Et vedlegg til direktivet, den såkalte "svartelisten", inneholder en liste på 31 typer handelspraksis som alltid skal anses som urimelig, dvs. at slik praksis er forbudt direkte uten at den må vurderes opp mot direktivets urimelighetskriterier.

Komiteen merker seg at medlemsstatene i EU/EØS skal vedta de lover og forskrifter som er nødvendig for å etterkomme direktivet, innen 12. juni 2007. Bestemmelsene skal anvendes senest fra 12. desember 2007.

Komiteen viser til at tiltak mot urimelig handelspraksis i dag er regulert i markedsføringsloven. Loven skal sikre at næringsdrivende opptrer redelig overfor hverandre og forbrukerne, og forbyr generelt handlinger som er urimelige eller villedende.

Komiteen er enig med departementet i at direktivets sentrale bestemmelse om urimelig handelspraksis har klare likhetstrekk med forbudet mot urimelig markedsføringstiltak i nordisk lovgivning. I den norske markedsføringsloven er bestemmelsen utformet slik at markedsføring ikke skal være "urimelig". Bestemmelsen er fleksibel slik at den kan tilpasses nye markedsføringsformer og kanaler, og utviklingen over tid av hva som oppfattes som urimelig markedsføring. Den nærmere utdypningen av innholdet av bestemmelsen skjer gjennom Forbrukerombudets og Markedsrådets praksis.

Komiteen viser til at virkeområdet til generalklausulen i markedsføringsloven er videre enn direktivets, ettersom loven også gjelder næringsdrivende imellom og ikke har direktivets begrensninger med hensyn til "smak og anstendighet" og helse og sikkerhet. Begrepet "handelspraksis" er på den annen side noe videre ved at det omfatter handlinger både før, under og etter avtaleinngåelse. Direktivets bestemmelser og kriterier for villedende handlinger og villedende utelatelser synes også å peke mot en forståelse som ligger nær markedsføringslovens bestemmelser om villedende forretningsmetoder og utilstrekkelig veiledning, og den praksis som er utviklet.

Komiteen er enig med departementet i at ulikhetene i virkeområder sett i sammenheng med at direktivet totalharmoniserer, innebærer at det er behov for lovendringer. Det er heller ikke grunnlag for å fastslå at praksis etter dagens lov på alle områder sammenfaller med direktivets krav, noe som også tilsier at markedsføringsloven må endres.

Direktivets bestemmelser om aggressiv handelspraksis har ingen parallell i markedsføringsloven. Selv om Forbrukerombudets og Markedsrådets praksis med hensyn til å anvende urimelighetskriteriet overfor aggressiv markedsføring må antas å ligge nær direktivets standard, er det heller ikke her grunnlag for å konstatere likhet. En bestemmelse om aggressiv handelspraksis må derfor tas inn i markedsføringsloven.

Eksempelene i "svartelisten", med angivelse av handelspraksis som under enhver omstendighet skal vurderes som urimelig, ville for en stor del også blitt rammet av den norske markedsføringsloven. Listen er imidlertid en del av et totalharmoniseringsdirektiv og bør antakelig tas inn i norsk som den er. Det er foreslått at dette gjøres i en forskrift til markedsføringsloven. Komiteen slutter seg til dette.

Komiteen er enig med departementet i at direktivet i store trekk antas å være tilfredsstillende i oppbygging og innhold. Det knytter seg likevel usikkerhet til hvordan direktivets bestemmelser vil bli tolket, hvilket nivå felles standarder etter hvert vil legge seg på, og om dette vil føre til en mindre restriktiv tolkningspraksis enn den som er etablert i Norge. Dette gjelder særlig mulighetene til å ta hensyn til sårbare grupper, spesielt barn og unge. Det er klar praksis etter markedsføringsloven for strengere tolkning av loven når markedsføringen retter seg mot barn, unge og andre utsatte grupper, og det er uklart om direktivet gir grunnlag for en oppfølging av norsk praksis i alle henseender.

Komiteen ber departementet jobbe videre med å opprettholde den restriktive praksisen når det gjelder markedsføring rettet mot barn og unge, herunder et fortsatt forbud mot reklame rettet mot barn i norske TV-sendinger.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil peke på det sterke kommersielle presset som barn og unge utsettes for og betydningen av å kunne regulere media gjennom lovgivning for å begrense dette presset. Det faktum at barn og unge daglig utsettes for et stadig økende kommersielt press, tilsier at det bør være noen reklamefrie soner.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre vil understreke at hvis direktivet ikke gir grunnlag for å opprettholde et fortsatt forbud mot reklame rettet mot barn i norske TV-sendinger, er det viktig at Stortinget blir informert om dette. Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget på egnet måte dersom direktivet om urimelig handelspraksis ikke gir grunnlag for å opprettholde et

fortsatt forbud mot reklame rettet mot barn i norske TV-sendinger."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre merker seg at departementet mener det også er usikkert hvilken betydning direktivet om urimelig handelspraksis får for det norske forbudet mot reklame rettet mot barn i norske TV-sendinger. Det legges til grunn at i den grad det nevnte forbudet mot TV-reklame til barn berøres av direktivet, bør overgangsordningen nevnt i punkt 2 i proposisjonen kunne påberopes. Disse medlemmer støtter dette.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at etter at direktivet ble vedtatt, har Kommisjonen ved flere anledninger gitt uttrykk for at direktivet begrenser statenes adgang til å opprettholde nasjonale opplysningspliktbestemmelser. Begrunnelsen er at direktivets bestemmelser om handelspraksis som er urimelig fordi den utelater informasjon av vesentlig betydning for forbrukerens valg, er uttømmende når det gjelder hvilken informasjon forbrukerne skal få. Dette medlem vil understreke at direktivet dermed begrenser nasjonale bestemmelser om opplysningsplikt. Dette medlem mener Regjeringen må følge denne saken nøye og arbeide for å sikre norske forbrukere rett til tilstrekkelig informasjon som gjør at de kan ta velbegrunnede valg.

Komiteen er enig med departementet i at direktivet vil bidra til å sikre en felles europeisk standard for urimelig handelspraksis og er i det vesentlige i samsvar med norske interesser. Komiteen slutter seg derfor

til departementets forslag om å gi samtykke til godkjenning.

Komiteen viser til brev av 29. januar 2007 fra barne- og likestillingsminister Karita Bekkemellem (vedlegg).

3. UTENRIKSKOMITEENS MERKNADER

Utenrikskomiteen har blitt forelagt utkast til innstilling. Komiteen opplyser i brev av 7. februar 2007 at den ikke har merknader utover at hvert parti slutter seg til sine motsvarende fraksjoners merknader.

4. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Kristelig Folkeparti og Venstre:

Stortinget ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget på egnet måte dersom direktivet om urimelig handelspraksis ikke gir grunnlag for å opprettholde et fortsatt forbud mot reklame rettet mot barn i norske TV-sendinger.

5. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Stortinget samtykker i godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 93/2006 av 7. juli 2006 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2005/29/EF av 11. mai 2005 om foretaks urimelige handelspraksis overfor forbrukere på det indre marked.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 8. februar 2007

May-Helen Molvær Grimstad
leder

Ulf Erik Knudsen
ordfører

Vedlegg**Brev fra Barne- og likestillingsdepartementet v/statsråden, til familie- og kulturkomiteen, datert 29. januar 2007****Spørsmål vedr St prp nr 9 (2006-2007) Om samtykke til godkjenning av beslutning i EØS-komiteen nr 93/2006 av 070706 om innlemmelse i EØS-avtalen om foretaks urimelige handelspraksis overfor forbrukere**

Det vises til Familie- og kulturkomiteens brev mottatt 24. januar 2007. Komiteen ber om Barne- og likestillingsdepartementets vurdering av om direktiv 2005/29/EF om urimelig handelspraksis (heretter omtalt som markedsføringsdirektivet) innebærer at det åpnes for reklame overfor barn, eventuelt etter en overgangsperiode på 6 år. Departementet antar at spørsmålet er avgrenset til TV-reklame overfor barn.

Spørsmålet om markedsføringsdirektivets betydning for det norske forbudet mot TV-reklame til barn reiser flere problemstillinger, herunder forholdet mellom dette direktivet og direktiv 89/552/EØF om fjernsynsvirksomhet (heretter omtalt som TV-direktivet).

Det norske forbudet mot reklameinnslag i tilknytning til barneprogram og reklameinnslag som særlig er rettet mot barn, gjelder kun for fjernsynssendinger fra kringkastere som sender fra Norge. Utenlandske kringkastere følger regelverket i det landet de sender fra. Eksempelvis følger TV3 engelsk regelverk. TV-direktivet er et minimumsdirektiv, dvs. at landene kan gå lenger i beskyttelse enn direktivet, slik at for eksempel Norge kan ha strengere regler enn England for reklame rettet mot barn.

Markedsføringsdirektivet medfører at alle EU/EØS-stater må ha samme regler på direktivets område (totalharmonisering). Som det er redegjort for under punkt 2 i St.prp. nr. 9, vil likevel spesialregler i andre direktiver (som for eksempel TV-direktivet) gå foran. Det er også en overgangsordning på 6 år der minimumsklausulene i disse direktivene har gitt grunnlag for strengere nasjonale regler på det enkelte området (som for eksempel det norske TV-reklameforbudet). For at overgangsordningen skal kunne anvendes, må visse vilkår være oppfylt. Den nasjonale regelen må anses "avgjørende for å sikre at forbrukerne vernes tilstrekkelig" mot urimelig handelspraksis, og den skal "stå i forhold til målet som skal nås".

Markedsføringsdirektivet omfatter bare markedsføring/handelspraksis som er egnet til å påvirke forbrukerens økonomiske beslutninger. Etter at direktivet er trådt i kraft, må bestemmelsene i og praksis etter den norske markedsføringsloven og annet regelverk som

beskytter forbrukernes økonomiske interesser, i utgangspunktet være i samsvar med direktivet. Regler om inngrep mot reklame fordi den anses smakløs, uetisk, uanstendig, diskriminerende mot visse grupper, skremmende etc., faller derimot utenfor direktivet. Her vil man kunne opprettholde nasjonale regler og tolking av reglene uavhengig av direktivet

TV-direktivet er under revisjon, og har vært til første gangs behandling i Parlamentet. Det er mulig at den pågående revisjonen av TV-direktivet vil endre reglene eller forutsetningene for reglene for TV-reklame rettet mot barn, herunder at det vil kunne inneholde bestemmelser som presiserer at det er dette direktivet som i sin helhet regulerer TV-reklame.

Barne- og likestillingsdepartementet har ansvaret for markedsføringsloven og Kultur- og kirke departementet for kringkastingsregelverket. Begge departementene arbeider for at dagens regelverk kan videreføres og at barns beskyttelse mot kommersielt press kan opprettholdes i størst mulig grad.

Departementene ser følgende muligheter for å argumentere for opprettholdelse av det norske forbudet mot TV-reklame rettet mot barn, hvis dette skulle bli utfordret:

1. Argumentere for at det norske forbudet ikke er gitt for å ivareta barns økonomiske interesser, men snarere for å begrense reklamemengden og det kommersielle press som sådan, og at dette anses å ligge utenfor direktivets virkeområde.
2. Subsidiært vil overgangsregelen (6 år) påberopes. Hva som i så fall vil skje ved utløpet av 6-årsperioden, er ikke klart. Det er en åpning i direktivet for en mulig forlengelse av overgangsordningen ved utløpet av en slik seksårsperiode, og også revisjonen av TV-direktivet kan føre til andre forutsetninger på dette tidspunktet.
3. I forbindelse med revisjonen av TV-direktivet vil Norge fortsette å jobbe med, slik det er gjort i en EFTA-uttalelse i sommer, at forholdet mellom disse to direktivene klargjøres i revidert TV-direktiv, slik at retten til å vedta strengere regler enn TV-direktivets minimumsregler opprettholdes til tross for markedsføringsdirektivets totalharmonisering.

Hva som blir det endelige resultat av dette arbeidet er vanskelig å forutse på nåværende tidspunkt.

