

Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
16/00004-3

Dato
05.07.2016

Uttalelse - forslag til ny forordning om forbrukervernsamarbeid

Ansvarlig myndighet: Barne- og likestillingsdepartementet

Regelrådets vurdering: **Rød: Forslaget er ikke tilfredsstillende utredet**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen ikke tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksens punkt 2.1. De seks minimumsspørsmålene i utredningsinstruksen pkt. 2.1 er ikke besvart hverken i høringsnotatet eller i foreløpig posisjonsnotat.

Forslaget har konsekvenser for næringsdrivende som tilbyr varer og tjenester til forbrukere. Høringsnotatet, slik det nå er presentert, gjør det meget vanskelig for næringslivet å vurdere konsekvensene av forslaget.

Regelrådet mener det er viktig med regler som beskytter forbrukere mot useriøse næringsdrivende. Det er også avgjørende at næringslivet kan konkurrere på like vilkår og at markedsaktører som bryter reglene straffes eller fjernes fra markedet.

Slik Regelrådet forstår saken, er det grunn til å tro at forslaget blant annet medfører at håndhevingsmyndighetene gis vesentlig sterkere og mer inngripende virkemidler i forbrukerspørsmål enn det som er tilfelle i gjeldende rett. Dette kan få alvorlige konsekvenser for næringslivet i Norge. Det er derfor viktig at høringen og tilhørende utredninger muliggjør en god og presis diskusjon av konsekvensene for næringslivet og andre berørte parter.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Høringen gjelder EU-kommisjonens forslag til ny forordning om forbrukervernsamarbeid. Bakgrunnen for forslaget til ny forordning er først og fremst manglende overholdelse av forbrukervernreglene i EU (COM (2016) 283). Det foreslås blant annet å gi myndighetene flere verktøy til å verne forbrukerne ved for eksempel villedende markedsføring og urimelig handelspraksis. Videre foreslås det et mer forpliktende samarbeid i saker som involverer forbrukere i flere land. De viktigste punktene i forslaget er:

- Utvidelse av virkeområdet for forordningen. Flere forbrukerrelevante direktiver og forordninger foreslås omfattet av ordningen om forbrukervernsamarbeid.
- Myndighetene gis hjemmel til å ilegge gebyr eller sanksjoner til næringsdrivende innen fem år etter at overtredelsen er avsluttet.
- Myndighetene gis mer omfattende kompetanse og sanksjonsmuligheter. De skal blant annet kunne få utlevert opplysninger fra fysiske eller juridiske personer samt fra øvrige offentlige myndigheter som er nødvendig for å identifisere overtredere, stenge nettsider, tjenester eller kontorer og pålegge næringsdrivende som har brutt regelverket å betale kompensasjon til forbrukere.
- Mer forpliktende samarbeid mellom forbrukervernmyndighetene og tydeligere rolle for EU-kommisjonen. Prosedyrer for hvordan myndighetene skal koordinere tilsynsarbeidet. Det gis regler for de tilfeller der overtredelsene rammer forbrukere i minst to land, og regler for de tilfeller der overtredelsen har en «union dimension». Det vil si overtredelser som rammer forbrukere i minst $\frac{3}{4}$ av medlemsstatene og $\frac{3}{4}$ av innbyggerne i EU. I disse sakene skal EU-kommisjonen koordinere en fellesaksjon mellom alle relevante myndigheter.
- Myndighetene skal varsle hverandre og EU-kommisjonen om overtredelser og gi nærmere informasjon.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

I høringsbrevet ber departementet om høringsinstansenes syn på innholdet i forslaget til forordning og konsekvensene ved eventuell gjennomføring i norsk rett. For å kunne vurdere konsekvensene av forslaget, er det viktig at gjeldende rett i Norge og eventuelle endringer forslaget medfører er tydelig beskrevet. Barne- og likestillingsdepartementet har ikke beskrevet hvordan de aktuelle reglene på området er i dag og dermed heller ikke hva forslaget til endringer faktisk innebærer hverken for norske myndigheter, forbrukere eller for næringslivet.

Barne- og likestillingsdepartementet har hverken i sitt høringsnotat eller EØS-notat (foreløpig posisjonsnotat) beskrevet eller vurdert konsekvensene for næringslivet.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg om denne høringen

Regelrådet mener det er viktig med regler som beskytter forbrukere mot useriøse næringsdrivende. Det er også avgjørende at næringslivet kan konkurrere på like vilkår og at markedsaktører som bryter reglene straffes eller fjernes fra markedet. En harmonisering av regelverket på tvers av landegrensene vil også være en fordel for næringsaktører som opererer i flere land.

Slik Regelrådet oppfatter det, innebærer imidlertid forslaget at man i Norges tilfelle kan måtte endre tilsynspraksis fra en forhandlingsmodell til en mer formalistisk tilnærming. Videre er det grunn til å tro at forslaget innebærer at håndhevingsmyndighetene gis vesentlig sterkere og mer inngripende virkemidler. Dette vil i så fall være endringer med alvorlige konsekvenser for næringslivet i Norge. Regelrådet mener derfor at det er viktig at også næringslivets synspunkter blir hørt og ivaretatt i saker som gjelder forbrukervernsamarbeid. Reglene om forbrukervernsamarbeid omfatter alle næringsdrivende som selger varer eller tjenester til forbrukere. På denne bakgrunn vil Regelrådet

uttale seg om høringen av ny forordning om forbrukervernsamarbeid. Regelrådet vil bemerke at høringen slik den nå er presentert forutsetter at høringsinstansene bruker betydelig tid og ressurser på å sette seg inn i saken for å kunne avgi en høringsuttalelse.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt j.f. utredningsinstruksen 2-1?

Det følger av utredningsinstruksen pkt. 1-2 at instruksen også gjelder for arbeid med EØS- og Schengen-regelverk, fra identifisering av nye initiativ i EU og formulering av norske posisjoner til innlemmelse i EØS-avtalen eller Schengen-avtalen og gjennomføring i norsk regelverk. Det er det forvaltningsorganet som har ansvar for utredningsarbeidet, i dette tilfellet Barne- og likestillingsdepartementet, som skal påse at bestemmelsene i instruksen blir fulgt, jf. pkt. 1-3.

Utredningsinstruksens pkt. 2-1 angir hvilke minimumskrav som stilles til utredningen. Spørsmålene i instruksen pkt. 2-1 skal alltid besvares. Disse seks spørsmålene utgjør minimumskravet til enhver utredning. Spørsmålene skal også besvares for regelverk som er under utvikling i EU, og som vi antar skal innføres i Norge. Disse besvares normalt i form av henholdsvis EØS- og Schengennotat og følger malene for disse. Der det er hensiktsmessig, kan man i mest mulig grad benytte EUs utredninger, supplert med informasjon om eventuelle særskilte virkninger for Norge. Dersom konsekvensene av regelverket er vidtrekkende for Norge, bør man for eksempel vurdere å sette inn kompensierende tiltak for å avverge uheldige virkninger. Hvor omfattende og grundig departementet skal utrede sakene, er avhengig av det handlingsrommet vi har når regelverket skal gjennomføres i norsk rett.

I denne saken er forslaget på høringsstadiet i EU. Det er positivt at Barne- og likestillingsdepartementet sender forslaget til forordning på høring på et tidlig stadium mens det fortsatt er påvirkningsmuligheter. For at høringsinstansene skal kunne gi gode innspill til departementets prosess, er det imidlertid etter Regelrådets vurdering viktig at forslaget og konsekvensene av dette er klart beskrevet for høringsinstansene. Et uklart høringsnotat reduserer verdien av høringen og innspillene som kan forventes i denne.

Regelrådet vil i det følgende vurdere om de seks minimumsspørsmålene i utredningsinstruksen pkt. 2-1 er besvart i høringsnotatet eller i foreløpig posisjonsnotat.

1 *Hva er problemet og hva vil man oppnå?*

Det følger av utredningsinstruksen at man i EØS- og Schengen-saker normalt vil kunne hente beskrivelsen av problemet og målet fra EUs utredninger, veikart eller forordet til rettsakten. Det er normalt tilstrekkelig å skissere dette kort i EØS-/Schengen-notatet.

Det fremgår av foreløpig posisjonsnotat at bakgrunnen for den nye forordningen først og fremst er manglende overholdelse av forbrukervernreglene i EU. Bakgrunnen for forslaget er beskrevet i forslaget til forordning, men departementet burde ha beskrevet dette nærmere i foreløpig posisjonsnotat eller i høringsnotatet og vurdert om dette også er et problem i Norge.

2 *Hvilke tiltak er relevante?*

Det følger av utredningsinstruksen at i EØS- og Schengen-saker vil tiltaket normalt være gitt fra EU-regelverket, men spørsmål 2 er relevant i utformingen av foreløpig posisjon når regelverket er under

utvikling i EU, og ved regelverk hvor man har valg når det skal gjennomføres nasjonalt. Det vil normalt være tilstrekkelig å skissere dette kort i EØS-/Schengen-notatet.

Denne saken gjelder utformingen av foreløpig posisjon til regelverk som er under utvikling i EU. Hvorvidt tiltakene vurderes som relevante skal derfor vurderes i foreløpig posisjonsnotat. Regelrådet kan ikke se at departementet har vurdert tiltakenes relevans, hverken generelt eller for det norske næringslivet. Det fremstår derfor som svært uklart hvorvidt tiltakene er relevante for de utfordringer norske myndigheter måtte ha med næringsdrivende som ikke følger det aktuelle regelverket.

3 *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*

Det følger av utredningsinstruksen at det også er viktig å være bevisst dette spørsmålet i EØS- og Schengen-saker. Spørsmålet vil også danne bakgrunn for konklusjon om EU-regelverket er EØS-/Schengen-relevant og akseptabelt. Spørsmålet besvares i EØS-/Schengen-notatet.

Departementet har i foreløpig posisjonsnotat nevnt forhold som er av særlig interesse for Norge. Flere av disse spørsmålene må anses å være av prinsipiell betydning for Norge. Det stilles blant annet spørsmål ved:

- Kommisjonens kompetanse når det gjelder to pillar-strukturen,
- den nordiske forhandlingsmodellen for håndheving versus en mer formalistisk tilnærming med mer omfattende bruk av domstolene i andre rettstradisjoner,
- om virkemidlene som foreslås tildelt håndhevingsmyndighetene er akseptable når det gjelder norsk tilsynstradisjon,
- om en eventuell ny kompetanse til Kommisjonen eller andre må vurderes i lys av Grunnlovens rammer for myndighetsoverføring.

Regelrådet merker seg at departementet kun har løftet problemstillingene og at disse med departementets egne ord beskrives som «forhold av særlig interesse for Norge». Likevel har departementet ikke vurdert disse særlig viktige forholdene nærmere. Etter Regelrådets vurdering vil flere av disse forholdene være av særlig interesse også for næringslivet som vil bli underlagt tiltakene som er beskrevet i forslaget til forordning. For å kunne gi høringsinstansene tilstrekkelig grunnlag for å vurdere konsekvensene av forslaget, mener Regelrådet at departementet skulle ha vurdert disse forholdene i foreløpig posisjonsnotat eller i høringsnotatet.

4 *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?*

Det fremgår av utredningsinstruksen at dette spørsmålet skal besvares på lik linje i EØS-/Schengen-saker som i vanlige høringsnotater. Spørsmålet skal i EØS- og Schengen-saker besvares i EØS-/Schengen-notatet.

Regelrådet kan ikke se at departementet hverken i foreløpig posisjonsnotat eller i høringsnotatet har vurdert disse spørsmålene. Begge de nevnte dokumentene inneholder kun en ren beskrivelse av forslagene fra EU uten å vurdere hverken positive eller negative virkninger av forslaget, hvor varige de er og hvem som blir berørt. Det er på det rene at næringslivet blir berørt av tiltakene i forslaget. Det fremstår etter Regelrådets vurdering som uklart hva som skal til for at de konkrete tiltakene i forslaget kan iverksettes. For eksempel hvilke brudd på forbrukervernreglene som er relevante og hvor alvorlige konsekvenser bruddet må få for forbrukerne før tiltakene kan benyttes. Konsekvensene for næringslivet skulle etter Regelrådets vurdering vært vurdert i foreløpig posisjonsnotat.

5 *Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor?*

Det fremgår av utredningsinstruksen at for EØS- og Schengensaker besvarer man spørsmålet i EØS-/Schengen-notatet ved å konkludere om EU-regelverket er EØS-/Schengen-relevant og akseptabelt.

Regelrådet kan ikke se at departementet hverken i foreløpig posisjonsnotat eller høringsnotatet har vurdert hvilke tiltak som anbefales, og hvorfor. Departementet har heller ikke vurdert hvorvidt forslaget til forordning er EØS-relevant og akseptabelt for Norge.

6 *Hva er forutsetningene for vellykket gjennomføring?*

Det følger av utredningsinstruksen at dette spørsmålet skal besvares i EØS-/Schengen-notatet.

Regelrådet kan ikke se at departementet hverken i foreløpig posisjonsnotat eller i høringsnotatet har vurdert hva som skal til for at gjennomføringen av de foreslåtte tiltakene skal være vellykket.

Som nærmere beskrevet ovenfor kan Regelrådet ikke se at departementet har besvart noen av de seks minimumsspørsmålene i punkt 2-1 i utredningsinstruksen tilfredsstillende. Etter Regelrådets vurdering medfører dette at beslutningsgrunnlaget som næringslivet og andre berørte parter bruker for å uttale seg om høringen, ikke er godt nok. Foreløpig posisjonsnotat og høringsnotatet, slik det i dag lyder, gjør det meget vanskelig for høringsinstansene å kunne gjøre en vurdering av konsekvensene av forslaget.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Det følger av utredningsinstruksen pkt. 2-2 at utredning av EU-regelverk som er under arbeid i EU, og som skal innlemmes i EØS-avtalen eller Schengen-avtalen og gjennomføres i norsk rett, skal tilpasses de prosedyrer, frister og krav som følger av EØS- og Schengen-samarbeidet, jf. kapittel 5. I henhold til veilederen til utredningsinstruksen vil det si at utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig ut ifra de mulighetene Norge har til å påvirke regelverket. For eksempel kan bestemmelser av teknisk karakter ha en svært kortfattet utredning. For rettsakter med mer vidtrekkende virkninger, og/eller hvor vi har nasjonale valgmuligheter, vil det normalt være nødvendig med en grundigere utredning.

Etter Regelrådets oppfatning dreier forslaget ikke seg om regler av teknisk karakter. Basert på departementets egen beskrivelse av forhold som er av særlig interesse for Norge, må forslaget etter Regelrådets vurdering anses å ha mer vidtrekkende virkninger. Videre gjelder dette imidlertid en forordning, noe som igjen begrenser nasjonale valgmuligheter. Forordningen er på forslagsstadiet, noe som muliggjør norsk påvirkning. Dette bidrar etter Regelrådets vurdering til at det kan stilles krav om en grundigere utredning, dersom dette lar seg gjøre innenfor de frister og krav som følger av EØS-samarbeidet.

Regelrådet har ikke funnet opplysninger om frister og krav som følger av EØS-samarbeidet. På denne bakgrunn mener Regelrådet at det i henhold til utredningsinstruksen pkt. 2-2 muligens burde vært gjennomført en mer omfattende utredning enn kun å oppfylle minimumskravene. Høringsnotatet gir imidlertid ikke opplysninger om hvorvidt dette lar seg gjøre «innenfor de frister og krav som følger av EØS-samarbeidet» i denne saken.

4.3 Dersom instruksen er fraveket, er begrunnelsen dokumentert og avgjørelsen fattet av det ansvarlige forvaltningsorganets øverste leder, jf. utredningsinstruksens 1-4?

Det er ikke opplyst i høringsnotatet at utredningsinstruksen er fraveket.

4.4 Er tidlig involvering gjennomført dersom hensiktsmessig, jf. utredningsinstruksens 3-1?

Det fremgår hverken av høringsnotatet eller foreløpig posisjonsnotat om departementet utover å sende forslaget på høring har gjennomført tidlig involvering av partene som berøres av forslaget. Regelrådet har forståelse for at tidlig involvering ikke nødvendigvis alltid er mulig der forslagene kommer fra EU. Videre kan den aktuelle høringen anses som et forsøk på å hente inn synspunkter så tidlig som mulig i prosessen. Regelrådet anser dette som positivt.

4.5 Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet, jf. utredningsinstruksens 4-3?

Regelrådet har mottatt høringsforslaget i samsvar med utredningsinstruksens pkt. 4-3.

5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

EU har gjort en «impact assesment» av forslaget ut fra et EU-perspektiv, der også konsekvensene for små og mellomstore virksomheter er nevnt. Her trekkes det frem at mer samordnet regulering og håndheving i EU-området vil redusere utgiftene til juridisk ekspertise for virksomheter som markedsfører varer og tjenester på tvers av landegrenser. Videre hevdes det at forslaget vil føre til at ærlige bedrifter som følger lovene vil få et konkurransefortrinn og at det i større grad vil konkurreres på like vilkår.

Det er i høringsnotatet ikke gjort en særskilt vurdering av om forslaget har konsekvenser for små og mellomstore bedrifter i Norge eller hva konsekvensene vil være. Regelrådet er blant annet opptatt av rammebetingelsene for denne typen virksomheter, og anmoder Barne- og likestillingsdepartementet om å ha dette perspektivet tydelig med i det videre arbeidet med forslaget.

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet kan ikke på bakgrunn av høringsnotatet, foreløpig posisjonsnotat og det vedlagte utkastet til forordning vurdere hvorvidt målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Dette fordi de nevnte dokumentene ikke inneholder tilstrekkelig informasjon om gjeldende regler i Norge, hvilke endringer gjennomføringen av forordningen eventuelt vil innebære og dermed forslagets konsekvenser for norske næringsdrivende.

Regelrådet anbefaler at departementet så raskt som mulig gjør tilgjengelig informasjon om gjeldende rett på de aktuelle områdene forslagene gjelder, departementets egen vurdering av forslagene og departementets vurdering av de forhold som departementet i foreløpig posisjonsnotat selv trekker frem som forhold av særlig interesse for Norge. Slik informasjon bør gjøres tilgjengelig der hvor høringen er lagt ut slik at høringsinstansene kan benytte dette i sin vurdering av forslaget til forordning. På denne måten kan departementet motta bedre høringsinnspill fra de berørte partene som igjen kan bidra til en bedre formulert norsk posisjon overfor EU.

7. Andre kommentarer

I forslaget til forordning artikkel 31 punkt 3 står det at EU-kommisjonen kan innføre «implementing acts» som blant annet kan gi detaljer om næringsdrivendes («traders'») rett til å forsvare seg i

koordinerte og felles aksjoner. Regelrådet mener det er viktig at rettssikkerheten og forutsigbarheten ivaretas på en tilfredsstillende måte for virksomhetene som berøres av forslaget. Regelrådet anmoder Barne- og likestillingsdepartementet om å ha i mente at nye og endrede regler i minst mulig grad bør medføre nye byrder for næringslivet.

Barne- og likestillingsdepartementet har i sitt høringsnotat bare lenket til den engelske versjonen av forslaget til forordning og ikke til dagens forordning, foreløpig EØS-notat eller underliggende utredninger utarbeidet i EU. Foreløpig posisjonsnotat eller innholdet i foreløpig posisjonsnotat burde vært tilgjengeliggjort på høringens nettside for å lette berørte parter behov for utfyllende informasjon om forslaget.

Barne- og likestillingsdepartementet har hverken i sitt høringsnotat eller i foreløpig posisjonsnotat beskrevet eller vurdert konsekvensene for næringslivet. Det er heller ikke gjengitt funn i underliggende utredninger utarbeidet i EU, og disse utredningene er ikke satt inn i en norsk sammenheng. Dermed er det krevende for berørte parter som ikke er godt innlevd i statens rutiner for EØS-arbeid og eksisterende databaseløsninger å finne tilstrekkelig grunnlagsinformasjon til å kunne komme med konstruktive vurderinger av konsekvensene av forslagene.

8. Samlet vurdering

Slik Regelrådet forstår saken innebærer forslaget, om det gjennomføres i norsk rett, en endring i tilsynspraksis på forbrukervernområdet fra en forhandlingsmodell til en mer formalistisk tilnærming. Videre er det Regelrådets oppfatning at forslaget gir håndhevingsmyndighetene vesentlig sterkere og mer inngripende virkemidler. Det fremstår imidlertid som uklart hva som skal til for at de ulike virkemidlene kan benyttes. Dette vil etter Regelrådets vurdering være endringer med alvorlige konsekvenser for næringslivet i Norge. I lys av dette er det derfor viktig at høringen om saken og tilhørende utredninger muliggjør en god og presis diskusjon av konsekvensene for næringslivet og andre berørte parter.

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen ikke tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksens punkt 2.1. De seks minimumsspørsmålene i utredningsinstruksen pkt. 2.1 er ikke besvart hverken i høringsnotatet eller i foreløpig posisjonsnotat.

Forslaget har konsekvenser for næringsdrivende som tilbyr varer og tjenester til forbrukere. Høringsnotatet, slik det nå er presentert, gjør det meget vanskelig for næringslivet å vurdere konsekvensene av forslaget. Regelrådet foreslår derfor at Barne- og likstillingsdepartementet sender en oppdatert versjon av forslaget på ny høring.

Med hilsen

Sandra Riise
leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.