



## Förordning om konsumentskyddssamarbete

---

Finansdepartementet

2016-06-28

### Dokumentbeteckning

KOM(2016) 283

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen

SWD(2016) 164 slutlig

Konsekvensanalys

### Sammanfattning

Förslaget till ny förordning om konsumentskyddssamarbete syftar till att effektivisera och stärka samarbetet mellan nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftning. Syftet med förslaget är möta de utmaningar som den digitala utvecklingen medfört och stärka den gränsöverskridande e-handeln inom EU. I förslaget föreslås bl.a. ett utvidgat tillämpningsområde, tydligare krav på tillsynsmyndigheterna att samarbeta, förstärkta utrednings- och tillsynsbefogenheter och ett särskilt förfarande vid utbredda överträdelser varvid kommissionen ges en långtgående samordnande uppgift. Regeringen delar bedömningen att det samarbete som finns mellan tillsynsmyndigheterna i dag behöver effektiviseras och stärkas och att ytterligare utrednings- och tillsynsbefogenheter kan behöva regleras på EU-nivå. Regeringen är dock tveksam till om alla de utrednings- och tillsynsbefogenheter som föreslås av kommissionen är lämpliga eller proportionerliga i förhållande till vad man önskar uppnå.

## 1.1 Ärendets bakgrund

Europaparlamentets och rådets (EG) förordning nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen<sup>1</sup> trädde i kraft 2006. Enligt förordningen ska Europeiska kommissionen utvärdera förordningens effektivitet och operativa funktion och om lämpligt lägga fram förslag till ändringar. Lagförslaget har föregåtts av en extern utvärdering, ett offentligt samråd och en utvärdering som kommissionen har gjort av förordningen. Kommissionens bedömning är att det är nödvändigt att ersätta den nuvarande förordningen med en ny förordning för att möta de utmaningar som den digitala utvecklingen medför och för att stärka den gränsöverskridande e-handeln inom EU. Kommissionen konstaterar att tillsynsmyndigheterna ställs inför stora utmaningar när det gäller att effektivt kunna utöva tillsyn, bl.a. har den tekniska utvecklingen gjort det lättare för företag att flytta för att undvika tillsynsätgärder. De befintliga utrednings- och tillsynsbefogenheterna har bedömts vara otillräckliga när det gäller att ingripa mot och stoppa oseriösa och bedrägliga företag. Svårigheterna att effektivt ingripa mot gränsöverskridande och EU-omfattande överträdelse bedöms bidra till att undergräva konsumenters förtroende för e-handel och den inre marknaden. I kommissionens meddelande av den 6 maj 2015 om en strategi för en inre digital marknad (KOM (2015) 192) utlovade kommissionen att lägga fram ett nytt förslag till förordning om konsumentskyddssamarbete i syfte att stärka och effektivisera samarbetet mellan nationella tillsynsmyndigheter. Förslaget till ny konsumentskyddsförordning presenterades den 25 maj 2016.

## 1.2 Förslagets innehåll

### *Syftet med förslaget*

Syftet med förslaget är, i likhet med den nu gällande förordningen, att säkerställa att konsumentskyddslagstiftningen följs, att den inre marknaden fungerar smidigt och att konsumentskyddet förbättras. I likhet med den nuvarande förordningen fastställer den föreslagna förordningen villkoren för när och hur behöriga myndigheter som ansvarar för tillsyn av konsumentskyddslagstiftning ska samarbeta. Förslaget till ny förordning tar också sikte på att åtgärda effektivitetsbrister i det nuvarande samarbetet och stärka tillsynsmyndigheternas utrednings- och tillsynsbefogenheter. Vidare föreslås en särskild ordning för att hantera överträdelse som drabbar majoriteten av medlemsstaterna och majoriteten av EU:s konsumenter.

---

<sup>1</sup> EUT C 108, 30.4.2004, s. 86.

Förordningen ska, liksom den nuvarande, tillämpas på sådana överträdelser av konsumentskyddslagstiftningen som skadar konsumenter som är bosatta i en annan medlemsstat än den varifrån överträdelsen har sitt ursprung eller där näringsidkaren är etablerad. Tillämpningsområdet utvidgas till att även omfatta s.k. utbredda överträdelser som skadar konsumenter som är bosatta i *minst två* andra medlemsstater än den varifrån överträdelsen har sitt ursprung eller där näringsidkaren är etablerad och på överträdelser som uppvisar gemensamma drag och som äger rum i minst två medlemsstater. Nytt är också att förordningen även ska tillämpas på överträdelser som har upphört. Den konsumentskyddslagstiftning som samarbetet ska omfatta tas upp i en bilaga till förordningen. Det handlar om totalt 24 EU-rättsakter som alla innehåller konsumentskyddande bestämmelser, bl.a. direktivet om otillbörliga affärsmetoder, direktivet om konsumenträttigheter och konsumentkreditdirektivet. Bestämmelser som tillkommer enligt förslaget är artikel 20 i direktiv 2006/123/EG (tjänstedirektivet), samtliga EU:s passagerarförordningar och direktiv 2014/17/EU (om bolån) och direktiv 2014/92/EU (om betalkonton).

#### *Behöriga myndigheter och deras befogenheter och samarbetskyldigheter*

I likhet med den nuvarande förordningen ska medlemsstaterna utse behöriga myndigheter som ska ansvara för tillsynen av de rättsakter som omfattas av förordningen. Myndigheterna ska fullgöra förordningens skyldigheter som om de agerade för konsumenter i den egna medlemsstaten. Varje behörig myndighet ska ha de utrednings- och tillsynsbefogenheter som behövs för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt förordningen (artikel 8). En myndighet ska utses till central kontaktpunkt och samordnande myndighet vid gemensamma tillsynsinsatser som rör gränsöverskridande överträdelser eller utbredda EU-överträdelser. Nytt i förslaget är att medlemsstater kan ålägga andra statliga myndigheter att bistå behöriga tillsynsmyndigheter när de fullgör sina skyldigheter enligt förordningen (artikel 6).

I förordningen anges de minimibefogenheter som de behöriga myndigheterna ska ha att tillgå antingen direkt eller efter ansökan till domstol. De angivna utrednings- och tillsynsbefogenheterna ska enligt förslaget utövas i enlighet med förordningen och nationell lagstiftning. I den nuvarande förordningen finns redan flera av de uppräknade befogenheterna, bl.a. rätt att göra inspektioner, rätt att ta del av handlingar och information, rätt att begära upphörande av eller meddela förbud mot en överträdelse. I syfte att stärka myndigheternas tillsynsmöjligheter på den digitala marknaden föreslår kommissionen dels att förtydliga de befintliga befogenheterna, dels följande nya utrednings- och tillsynsbefogenheter.

- Möjlighet att köpa varor och tjänster under dold identitet (mystery shopping) i syfte att upptäcka överträdelser och samla in bevis (artikel 8.2 e).

- Möjlighet att tillfälligt hindra att allvarliga skador uppstår för konsumenter, genom exempelvis blockering av hemsida (artikel 8.2 g).
- Möjlighet att stänga ner en hemsida eller den del som orsakat överträdelsen alternativt att ålägga tredje part eller en annan offentlig myndighet att de vidtar en sådan åtgärd (artikel 8.2 l).
- Möjlighet att ålägga en näringsidkare som begått en överträdelse att ersätta konsumenten för uppkommen skada (artikel 8.2 n).
- Möjlighet att ålägga näringsidkare att betala en otillbörlig vinst till staten eller annat utpekad organ (artikel 8.2 o).

Enligt den nuvarande förordningen har nationella tillsynsmyndigheter en skyldighet att samarbeta med varandra bl.a. genom att på begäran lämna information och vidta tillsynsåtgärder. I syfte att effektivisera denna process och säkerställa att tillsynsmyndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt förordningen föreslås bestämmelser som tydliggör skyldigheten att samarbeta, men också vad som förväntas av myndigheterna. En tillfrågad myndighet ska t.ex. ge all relevant information som behövs för att bedöma om en överträdelse ägt rum och för att kunna stoppa överträdelsen. Den myndighet som begär information ska informera kommissionen om att en begäran gjorts och när svar erhållits. Vid en begäran om en tillsynsåtgärd ska tillsynsmyndigheterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att stoppa överträdelsen. För att fullgöra denna skyldighet ska den tillfrågade myndigheten använda sig av de utrednings- och tillsynsbefogenheter som föreslås i förordningen. Om nödvändigt ska dessa verkställas genom bistånd från andra statliga myndigheter. Den tillfrågade myndigheten ska också informera och rådgöra med den myndighet som begär en tillsynsåtgärd samt underrätta övriga behöriga myndigheter och kommissionen om vidtagna åtgärder och resultatet. Tidsfrister och detaljer kring dessa förfaranden ska enligt förslaget fastställas i genomförandeakter.

I förslaget till förordning anges, i likhet med den nuvarande förordningen, under vilka förutsättningar en tillfrågad myndighet kan neka att svara på en begäran om information eller underlåta att vidta en begärd tillsynsåtgärd, t.ex. om informationen bedöms vara överflödigt eller rättsliga förfaranden redan har inletts.

#### *Samordnad övervakning, utredning och tillsyn vid utbredda överträdelser*

Förslaget innehåller en rad bestämmelser som ska effektivisera övervakning, utredning och tillsyn vid utbredda överträdelser. När en behörig myndighet misstänker att det pågår en utbredd överträdelse ska den utan dröjsmål underrätta de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna och kommissionen om detta. De behöriga myndigheterna ska därefter enas om vilken myndighet som ska samordna tillsynsinsatsen eller om de så önskar utse kommissionen till samordnare. Om lämpligt ska de behöriga myndigheterna enas om en gemensam ståndpunkt angående överträdelsen.

Näringsidkaren kan därefter uppmanas att upphöra med överträdelsen och om lämpligt utfästa sig att ersätta konsumenterna som lidit skada till följd av överträdelsen. Skulle någon överenskommelse med näringsidkaren inte nås kan tillsynsåtgärder vidtas av en utpekad tillsynsmyndighet alternativt av samtliga berörda myndigheter samtidigt.

#### *Utbredd överträdelse med en EU-dimension*

I förslaget föreslås en ny form av samordnad tillsynsinsats när en överträdelse drabbar majoriteten av medlemstaterna och befolkningen inom EU (artikel 21). När misstanke om en sådan överträdelse föreligger ska kommissionen inleda en gemensam tillsynsinsats och kan i detta sammanhang begära all nödvändig information eller handlingar från behöriga myndigheter. En nationell myndighet kan neka till att delta i tillsynsinsatsen om ett rättsligt förfarande redan har inletts eller avslutats mot samma näringsidkare. Tillsynsinsatsen kan även i detta fall resultera i en överenskommelse med näringsidkaren eller i att tillsynsåtgärder vidtas av en tillsynsmyndighet alternativt av samtliga behöriga myndigheter samtidigt.

#### *Övrigt*

Kommissionen ska administrera ett övervakningsverktyg (databas) för utbyte av information och varningar. I förslaget föreslås att fler aktörer utöver nationella tillsynsmyndigheter och kommissionen ska kunna lämna varningar om överträdelser i systemet, t.ex. de nationella rådgivningskontoren inom nätverket ”European Consumer Center”, men också utpekade konsument- och näringsidkarorganisationer.

Förslaget innehåller också bl.a. bestämmelser om databasen, sekretess och samarbete med tredje länder.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Konsumentverket är central kontaktpunkt och även behörig myndighet för majoriteten av de rättsakter som omfattas av förordningen. Finansinspektionen och Läkemedelsverket har i respektive myndighets instruktion utsetts till behöriga myndigheter inom sina områden. Förslaget innebär att Finansinspektionen och Konsumentverket kommer att bli behöriga myndigheter för fler rättsakter. Två nya myndigheter kommer att utpekas som behöriga myndigheter; Transportstyrelsen och Myndigheten för press, radio och tv.

När det gäller framför allt de utrednings- och tillsynsbefogenheter som föreslås i artikel 8 är det, beroende på den slutliga utformningen, sannolikt att omfattande kompletterande författningsändringar kan komma att behövas. Vissa av förslagen kan vara problematiska i förhållande till de svenska grundlagarna.

## 1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

Kommissionens bedömning i konsekvensanalysen till förslaget SWD (2016) 165 är att förslaget kommer att innebära att kostnaderna för tillsyn för nationella myndigheter kommer att minska då resurser kommer att allokeras genom att tillsynsinsatser samordnas och mindre tid behöver läggas på utredning och insamlande av bevisning. Den största kostnadsposten för myndigheterna bedöms vara utbildning och kunskaphöjande insatser om de nya befogenheterna och processerna enligt förordningen. Dessa beräknas uppgå till 3 000 EUR per myndighet. Förslaget innebär inte några rättsliga skyldigheter för näringsidkare och konsumenter och därmed inte heller några kostnader. Däremot beräknas en stärkt och effektiv tillsyn gynna både konsumenter och näringsidkare i form av färre kostsamma rättsliga processer.

Eventuella kostnadsökningar för det allmänna bör, enligt regeringens nuvarande bedömning, kunna finansieras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens övergripande ståndpunkt inom EU är att verka för ett högt konsumentskydd samtidigt som näringsidkares intressen beaktas.

En förutsättning för att konsumenter och näringsidkare ska kunna känna förtroende för gränsöverskridande e-handel och ta del av den inre marknadens fördelar är att konsumentskyddslagstiftningen följs och får genomslag. Regeringen delar kommissionens bedömning att det samarbete som finns mellan tillsynsmyndigheterna i dag behöver effektiviseras och stärkas och att den ökande digitaliseringen medför möjligheter men också ytterligare utmaningar, inte minst när det gäller gränsöverskridande aspekter.

Regeringen kan ställa sig bakom att fler konsumentskyddsbestämmelser ska omfattas av förordningen och anser i likhet med kommissionen att de regler som styr samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna behöver skärpas. Regeringen anser att en utökad samordning av tillsynsverksamheten kan leda till större enhetlighet när det gäller tolkning och tillämpning av EU-gemensam lagstiftning. Regeringen kan vidare se fördelar, i form av synergieffekter och bättre allokering av resurser, med ett utökat ansvar för kommissionen när det gäller överträdelser som sker i flera medlemsstater, men anser att de nationella tillsynsmyndigheternas självständighet måste säkerställas i detta sammanhang. Regeringen kan vidare hålla med om att vissa ytterligare utrednings- och tillsynsbefogenheter kan behöva regleras på

EU-nivå, dels mot bakgrund av ovan nämnda utveckling, dels för att säkerställa ett likvärdigt konsumentskydd inom EU. Regeringen är dock tveksam till om alla de utrednings- och tillsynsbefogenheter som föreslås av kommissionen i sin nuvarande utformning är lämpliga eller proportionerliga i förhållande till vad man önskar uppnå. Det är viktigt att säkerställa att regleringen utformas så att den är förenlig med de svenska grundlagarna.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Inte kända ännu. Vid det första rådsarbetsgruppsmötet välkomnades förslaget att stärka samarbetet och uppdatera förordningen av majoriteten av medlemsstaterna, men många medlemsstater framförde också att förslaget ger upphov till frågor kring proportionalitet när det gäller bl.a. artikel 8 och de föreslagna utrednings- och tillsynsbefogenheterna.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter institutionerna har.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Berörda myndigheter och organisationer har beretts tillfälle att lämna synpunkter. Remisstiden går ut den 19 augusti 2016.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har som rättslig grund angett artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Artikel 114 behandlar möjligheten att besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och för att få den att fungera. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 i FEUF-fördraget, vilket innebär att Europaparlamentet är medbeslutande och att rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Den digitala marknaden är till sin natur gränslös, medan tillsynsmyndigheters verksamhet är begränsad till följd av regler om jurisdiktion. Samtidigt har det blivit enkelt för näringsidkare att agera över gränserna på den digitala marknaden och det innebär större utmaningar för tillsynsmyndigheter som ska säkerställa att konsumentskyddslagstiftningen följs. I syfte att säkerställa en enhetlig tillsyn av

konsumentskyddslagstiftning inom hela EU och en effektiv hantering av överträdelser som sker i flera medlemsstater är det enligt kommissionen nödvändigt att harmonisera lagstiftning som reglerar offentlig tillsynsverksamhet. I avsaknad av lagstiftning på EU-nivå skulle medlemsstater behöva förlita sig på ett stort antal bilaterala avtal eller utdragna rättsliga och konsulära processer för att få del av information och bevismaterial från en annan medlemsstat. Följden skulle bli att tillsynen blir långsam och ineffektiv och att näringsidkare kan utnyttja situationen och flytta runt sin verksamhet i syfte att undvika tillsynsåtgärder. Samtliga åtgärder i förslaget avser gränsöverskridande överträdelser eller utbredda överträdelser som äger rum i flera medlemsstater samtidigt. Kommissionen anser att det vid överträdelser som berör många medlemsstater eller hela unionen är av stor vikt att konsumentskyddslagstiftningen, som i många fall är fullharmoniserad, tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt. När en överträdelse sker i minst 21 medlemsstater är det därför enligt kommissionen lämpligast att kommissionen ges det samordnande ansvaret.

Regeringen konstaterar att förslaget har en tydlig gränsöverskridande karaktär och att dess målsättningar inte torde kunna uppnås genom en reglering var för sig av medlemsstaterna. Regeringen är dock preliminärt tveksam till om alla de utrednings- och tillsynsbefogenheter som föreslås av kommissionen är proportionerliga i förhållande till vad man önskar uppnå.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Berörda myndigheter och organisationer har beretts tillfälle att lämna synpunkter. Remisstiden går ut den 19 augusti 2016. Två rådsarbetsgruppsmöten har hållits i juni och två till är planerade i juli.

### 4.2 Fackuttryck/termer