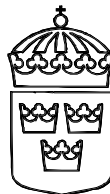


Kommittédirektiv



Kompletterande bestämmelser till EU:s
förordning om konsumentskyddssamarbete

Dir.
2018:7

Beslut vid regeringssammanträde den 22 februari 2018

Sammanfattning

EU har antagit en ny förordning om samarbete mellan nationella myndigheter som har tillsynsansvar för konsumentskyddslagstiftningen. Förordningen ska börja att tillämpas den 17 januari 2020. I dag är Konsumentverket, Finansinspektionen och Läke-medelsverket uttryckligen utpekade som behöriga myndigheter i svensk rätt i enlighet med den nuvarande EU-förordningen.

De behöriga myndigheterna ska enligt den nya förordningen anförtros vissa befogenheter avseende utredning och tillsyn. Dessa befogenheter avser bl.a. möjligheten att göra testköp under dold identitet, kräva viss information av exempelvis värdtjänsteleverantörer och banker samt att begära att varningsmeddelanden visas besökare av vissa webbplatser.

En särskild utredare ska mot denna bakgrund bl.a.

- analysera vilka författningsändringar som kan behöva göras för att befogenheterna i förordningen ska kunna utövas av behöriga myndigheter på ett effektivt och rättssäkert sätt,
- bedöma vilka tillsynsmyndigheter som bör anses vara behöriga myndigheter enligt EU-förordningen och vilka befogenheter respektive myndighet bör ha, och
- lämna de författningsförslag som behövs för att komplettera den nya förordningen.

I uppdraget ingår inte att överväga eller lämna förslag till grundlagsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 februari 2019.

Den nuvarande regleringen av konsumentskyddssamarbetet

2004 års EU-förordning om konsumentskyddssamarbete

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen har varit tillämplig i sin helhet sedan den 29 december 2006. Förordningen förpliktar medlemsstaterna att utse s.k. behöriga myndigheter som ska ansvara för tillsynen av de aktuella konsumentskyddande reglerna. En av dessa behöriga myndigheter ska även vara s.k. central kontaktpunkt. I en bilaga till förordningen anges de direktiv och förordningar som omfattas av förordningens tillämpningsområde. Förordningen är tillämplig när en handling som strider mot konsumentskyddslagstiftningen har vissa kopplingar till mer än en medlemsstat. Syftet är att förbättra skyddet av konsumenternas ekonomiska intressen och garantera att den inre marknaden fungerar smidigt.

I förordningen fastställs de villkor enligt vilka behöriga myndigheter i medlemsstaterna ska samarbeta med varandra och med Europeiska kommissionen för att se till att konsumentskyddslagstiftningen följs.

Vidare anges i förordningen att varje behörig myndighet måste ha tillgång till vissa utrednings- och tillsynsbefogenheter i samband med misstänkta överträdelser. Det handlar bl.a. om att de ska ha rätt att få tillgång till alla relevanta handlingar, att begära av vem som helst att lämna information om den misstänkta överträdelser, att utföra nödvändiga inspektioner på plats samt att skriftligt begära att näringsidkaren upphör med överträdelser.

Den svenska regleringen

I samband med att EU-förordningen började tillämpas gjordes vissa kompletterande författningsändringar i Sverige. Dessa innebar för det första att några myndigheter pekades ut som behöriga myndigheter i sina respektive instruktioner och i denna egenskap anmäldes till kommissionen. Myndigheterna som det rör sig om är Konsumentverket (som även är central

kontaktpunkt), Finansinspektionen och Läkemedelsmedelsverket. För det andra gjordes vissa ändringar i marknadsföringslagen (2008:486), förkortad MFL, och i lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, förkortad AVLK.

Ändringarna i MFL och AVLK gjordes mot bakgrund av de ovan nämnda utrednings- och tillsynsbefogenheterna i förordningen. Regeringen konstaterade (prop. 2006/07:6 s. 26) att de flesta av befogenheterna – bl.a. rätten att skriftligen begära att näringsidkaren upphör med överträdelsen – redan stod till de aktuella myndigheternas förfogande. När det gällde rätten att begära upplysningar av ”vem som helst” respektive rätten att utföra inspektioner på plats behövdes dock kompletterande bestämmelser i MFL och AVLK. AVLK behövde även kompletteras med möjligheten att förelägga näringsidkaren att överlämna relevanta handlingar. Några andra kompletterande bestämmelser infördes inte beträffande upplysningsskyldigheten.

Vidare infördes i MFL och AVLK bestämmelser om att respektive lag ska tillämpas när Konsumentombudsmannen, som är en del av Konsumentverket, fullgör sina skyldigheter enligt förordningen om konsumentskyddssamarbete. Avseende övriga lagar, eller nyare motsvarigheter, som genomför de direktiv som finns i bilagan till förordningen gjordes inga ändringar i det ovan nämnda lagstiftningsärendet. Det handlar bl.a. om resegarantilagen (1972:204), paketreselagen (1992:1672), konsumentkreditlagen (2010:1846), radio- och tv-lagen (2010:696), lagen om distansavtal och avtal utanför affärslokaler (2005:59) samt läkemedelslagen (2015:315). I dessa lagar finns antingen ett antal uttryckliga befogenheter för respektive tillsynsmyndighet eller så pekade Konsumentverket indirekt ut som tillsynsmyndighet i lagen. Det sistnämnda sker genom att det anges i aktuell lag att MFL ska tillämpas om näringsidkare låter bli att lämna viss lagstadgad information till konsument. Regeringen anförde då att den skulle återkomma till frågan om även dessa lagar behövde kompletteras med bestämmelser om upplysningsskyldighet för ”vem som helst”, eftersom frågan inte kunde behandlas inom ramen för det aktuella lagstiftningsärendet

på grund av bristande beredningsunderlag (se prop. 2006/07:6 s. 27).

Den nya EU-förordningen om konsumentskyddssamarbete

Under hösten 2017 beslutades inom EU en ny förordning om konsumentskyddssamarbete, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2394 av den 12 december 2017 om samarbete mellan de nationella myndigheter som har tillsynsansvar för konsumentskyddslagstiftningen och om upphävande av förordning (EG) nr 2006/2004. Förordningen ska börja att tillämpas den 17 januari 2020.

Förordningen är tillämplig vid vissa överträdelser som skadar eller sannolikt kommer att skada de kollektiva intressena för konsumenterna i en medlemsstat, när näringsidkaren har viss koppling till en annan medlemsstat. Syftet med förordningen är att effektivisera och stärka samarbetet mellan de nationella tillsynsmyndigheterna för att därigenom möta de utmaningar som den digitala utvecklingen medfört och stärka den gränsöverskridande e-handeln inom EU.

I förhållande till den tidigare förordningen om konsumentskyddssamarbete utökas antalet EU-rättsakter som omfattas. Bland de nytillkomna rättsakterna återfinns exempelvis de s.k. tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningarna samt direktivet om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister. Vidare ställs det i den nya EU-förordningen tydligare krav på tillsynsmyndigheterna att samarbeta. Dessutom förstärks tillsynsmyndigheternas utrednings- och tillsynsbefogenheter och ett särskilt förfarande inrättas vid utbredda överträdelser där kommissionen ges en samordnande uppgift.

Förordningen är visserligen till alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga medlemsstater, men det förutsätts att medlemsstaterna kan behöva vidta nationella lagstiftningsåtgärder med anledning av den. I förordningen anges att den bör tolkas och tillämpas i enlighet med de rättigheter och principer som återfinns i medlemsstaternas konstitutionella traditioner, inbegripet de som rör yttrandefrihet och mediernas frihet och mångfald. Vidare anges att medlemsstaternas

genomförande och utövande av befogenheterna ska vara proportionerliga och förenliga med unionsrätt och nationell rätt, vilket inkluderar tillämpliga rättssäkerhetsgarantier och principerna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Om sanktioner är föreskrivna i den relevanta unionsrättsakten, förutsätter förordningen dessutom att medlemsstaterna sanktionerar överträdelser av de konsumentskyddande bestämmelserna på ett effektivt och avskräckande vis.

När det gäller utrednings- och tillsynsbefogenheterna framgår av förordningen att det rör sig om s.k. minimibefogenheter. Genom dessa ges myndigheterna effektiva möjligheter att utreda och beivra överträdelser för att förhindra att de upprepas och därigenom säkerställa en hög konsumentskyddsnivå. De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna måste ha tillgång till samtliga befogenheter. Dock behöver inte alla behöriga myndigheter i varje medlemsstat ha tillgång till samtliga befogenheter. Det är vidare upp till respektive medlemsstat att avgöra om de behöriga myndigheterna ska kunna utöva dessa befogenheter direkt inom ramen för sin egen myndighetsutövning, genom att ge uppdrag åt utsedda organ eller genom ansökan till domstol.

De aktuella utrednings- och tillsynsbefogenheterna omfattar bl.a. möjligheter för de behöriga myndigheterna att göra följande:

- Vidta interimistiska åtgärder för att undvika risk för allvarlig skada på konsumenternas kollektiva intressen.
- Utföra nödvändiga inspektioner på plats hos den näringsidkare som utreds och i samband med det beslagta handlingar.
- Skriftligen förelägga näringsidkaren att upphöra med överträdelser.
- Ta emot eller godkänna åtaganden från den näringsidkare som är ansvarig för överträdelsen om att upphöra med denna.
- Från näringsidkaren, på dennes initiativ, ta emot åtaganden om kompensatoriska åtgärder till konsumenter som berörs av den påstådda överträdelsen.
- Begära all slags information – oavsett medium – från alla juridiska och fysiska personer i syfte bl.a. att kunna spåra finansiella flöden och dataflöden.

- Köpa varor och tjänster under dold identitet (s.k. mystery shopping) i syfte att upptäcka överträdelser och samla in bevis.
- Ta bort innehåll från eller begränsa tillgång till ett onlinegränssnitt eller att beordra att en varning tydligt visas för konsumenterna när de använder ett onlinegränssnitt.
- Beordra en värdtjänsteleverantör att ta bort, förhindra eller begränsa tillgången till ett onlinegränssnitt.
- Beordra domänadministratörer att radera ett domännamn eller att låta den aktuella behöriga myndigheten registrera detta.

I detta sammanhang ska nämnas att Sverige inte ställde sig bakom att EU skulle anta förordningen mot bakgrund av att befogenheterna rörande onlinegränssnitt – dock inte den om varningsmeddelanden – ansågs vara för långtgående i förhållande till det aktuella ändamålet och därför svårförenliga med den grundlagsskyddade yttrandefriheten. (Jfr dock Patent- och marknadsöverdomstolens dom PMT 11706-15.)

Uppdraget

Allmänna utgångspunkter för uppdraget

Enligt EU-förordningen om konsumentskyddssamarbete ska genomförandet och utövandet av befogenheterna stämma överens med övrig EU-rätt och nationell rätt. Det bör enligt förordningen stå medlemsstaterna fritt att i nationell rätt fastställa villkor och begränsningar för hur befogenheterna ska utövas, så länge det är förenligt med unionsrätten.

Några av utrednings- och tillsynsbefogenheterna i EU-förordningen förekommer inte sedan tidigare på konsumenträttens område i Sverige eller har i svensk rätt en sådan utformning att det kan diskuteras om de fullt ut motsvarar vad som följer av förordningen. Det bör också noteras att befogenheterna i förordningen är förhållandevis allmänt hållna.

Det torde således vara nödvändigt med kompletterande svenska bestämmelser för att dels reglera de närmare materiella förutsättningarna för utövandet av befogenheterna, dels avgöra vilka processuella krav som ska omgärda utövandet av dessa. Vidare behöver det analyseras i vilken utsträckning

författningsändringar rörande sekretess och tystnadsplikt bör göras med anledning av bl.a. den långtgående uppgiftsskyldighet som enligt förordningen ska gälla för myndigheter, fysiska personer och alla slags juridiska personer. Därutöver behöver det utredas vilka myndigheter som bör betraktas som och uttryckligen pekats ut som behöriga myndigheter. I det sammanhanget ska det även analyseras om det är lämpligt att alla behöriga myndigheter ska ha samtliga utrednings- och tillsynsbefogenheter till sitt förfogande. En utgångspunkt för utredaren ska dock vara att respektive myndighet bör ha tillgång till samma befogenheter oavsett om överträdelsen är av gränsöverskridande karaktär eller inte.

I utredarens uppdrag ingår att analysera EU:s förordning om konsumentskyddssamarbete och utarbeta de författningsförslag som behövs för att komplettera förordningen. I uppdraget ingår dock inte att lämna förslag till grundlagsändringar. De befogenheter i förordningen som utredaren framför allt ska analysera rör bestämmelserna om möjligheten att begära in information och handlingar av olika rättssubjekt, utföra testköp och besluta om blockering m.m. av onlinegränssnitt. Men även när det gäller övriga bestämmelser i förordningen ska utredaren analysera om befintlig lagstiftning är tillräcklig för att Sverige ska kunna anses leva upp till de krav som EU-förordningen ställer.

Skyldigheten att lämna information och handlingar till en behörig myndighet

Enligt EU-förordningen ska en behörig myndighet med anledning av en misstänkt överträdelse kunna begära att en annan myndighet eller en fysisk eller juridisk person tillhandahåller relevant information eller relevanta data eller handlingar, oavsett form eller format och oberoende av deras lagringsmedium. Syftet kan vara att spåra finansiella flöden och dataflöden eller att fastställa identiteten hos personer. Det som efterfrågas kan avse t.ex. bankkontouppgifter eller uppgifter om ägande av webbplatser. Vidare ska enligt förordningen den behöriga myndigheten kunna utföra nödvändiga inspektioner på plats och

ha befogenhet att beträda bl.a. lokaler som den näringsidkare som berörs av inspektionen använder inom ramen för den egna närings- eller yrkesverksamheten samt i samband med det beslagta handlingar. Den behöriga myndigheten ska även kunna uppmana andra myndigheter att vidta åtgärder för att bl.a. undersöka eller beslagta handlingar.

Enligt marknadsföringslagen ska var och en yttra sig och lämna de upplysningar som behövs i ett ärende som rör tillämpningen av lagen (42 § 1). Vidare framgår av lagen att en näringsidkare ska tillhandahålla de handlingar, varuprover och liknande som kan ha betydelse för utredningen i ett ärende (42 § 2 MFL). Om det behövs för tillsynen i ett ärende, får Konsumentombudsmannen uppmana näringsidkaren att hålla de lokaler eller motsvarande utrymmen där näringsverksamheten utövas – dock inte bostäder – tillgängliga för inspektion (44 §). Motsvarande bestämmelser finns i 8 § 1 och 2 samt 8 a § AVLK.

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, anges i vilken utsträckning sekretess gäller och när sekretess kan överföras från en myndighet till en annan. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 §). Sekretess innebär således både handlingssekretess och tystnadsplikt. Sekretess gäller som huvudregel även mellan myndigheter (8 kap. 1 §). Beträffande information som kan innehas av företag, vilka i sig inte är föremål för tillsynen, kan t.ex. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse respektive lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation aktualiseras. Av bl.a. dessa lagar framgår att det råder tystnadsplikt för företag inom finanssektorn och för den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät avseende vissa uppgifter. Från tystnadsplikten finns vissa lagstadgade undantag.

Mot bakgrund av innehållet i EU-förordningen ska utredaren

- analysera om de nuvarande bestämmelserna om upplysningsskyldighet, tillhandahållande av handlingar m.m. respektive inspektionsrätt behöver kompletteras,
- bedöma om det behövs kompletterande bestämmelser i offentlighets- och sekretessregleringen,

- utreda om kompletterande undantag från vissa näringsidkares tystnadsplikt behöver införas i relevant sektors-specifik lagstiftning,
- analysera om bestämmelser om behöriga myndigheters bistånd av andra myndigheter, exempelvis Polismyndigheten, behöver införas, och
- i förekommande fall utarbeta nödvändiga författningsförslag inklusive förslag till nya författningar om det bedöms lämpligt.

Befogenheten att göra testköp under dold identitet

I EU-förordningen ges behöriga myndigheter befogenheten att köpa in varor eller tjänster genom testinköp, om nödvändigt under dold identitet, för att upptäcka överträdelser och för att samla in bevis. En sådan befogenhet skulle eventuellt kunna innebära en möjlighet för de behöriga myndigheterna att använda sig av t.ex. fingerade namn och neutrala e-postadresser när de registrerar sig på ett företags webbplats.

En ordning med anonyma inköp aktualiserar vissa rättssäkerhets- och integritetsaspekter. Utgångspunkten är att myndighetsutövning ska ske med stöd av lag i öppna och för medborgarna iakttagbara former, stå i proportion till det behov som finns och inte provocera fram handlingar som annars inte hade ägt rum. Emellertid finns det vissa former av myndighetsverksamhet som för att vara effektiva måste innefatta dolda moment. (Se prop. 2013/14:56 s. 17 f. samt jfr JO:s beslut 2009-12-18, dnr 2972-2009.) Därför infördes 2014 möjligheter för kommuner att i vissa fall genomföra kontrollköp enligt alkohollagen (2010:1622), tobakslagen (1993:581) och lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel. I detta lagstiftningsärende uttalade Lagrådet att det vid kontrollköp ska vara fråga om ett angeläget ändamål som kan antas bli effektivt uppfyllt genom åtgärden och att åtgärden bör vara proportionerlig med hänsyn till ändamålet liksom de sanktioner som den enskilde kan komma att drabbas av (se Lagrådets yttrande 2013-10-22, prop. 2013/14:56, bilaga 5). I sammanhanget kan också nämnas att tre statliga utredningar nyligen

föreslagit lagreglerade möjligheter till köp under annan identitet för myndigheter. Utredningen om nätdroger m.m. har i sitt betänkande (SOU 2016:93) föreslagit att det ska införas en lagreglerad möjlighet för myndigheter att under annan identitet köpa in varor som kan behöva regleras enligt lagen (1992:860) om kontroll av narkotika eller lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Vidare har 2016 års marknadskontrollutredning i sitt betänkande (SOU 2017:69) föreslagit att en marknadskontrollmyndighet under annan identitet ska få köpa in en produkt i syfte att kontrollera att den uppfyller gällande krav. Slutligen har ett liknande förslag presenterats av utredningen om ett reklamlandskap i förändring (SOU 2018:1).

Mot bakgrund av den aktuella befogenheten om köp under dold identitet i EU-förordningen ska utredaren

- analysera vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att köp under dold identitet enligt förordningen ska kunna göras på ett rättssäkert, effektivt och proportionerligt sätt, och
- utarbeta de kompletterande författningsförslag som behövs.

Befogenheten att blockera användares tillgång till onlinegränssnitt m.m.

I EU-förordningen finns bestämmelser som rör de behöriga myndigheternas befogenheter kopplade till onlinegränssnitt (webbplatser m.m.). Dessa befogenheter aktualiseras om inga andra effektiva medel står till buds och i syfte att förebygga risken för allvarlig skada för konsumenter. Enligt förordningen ska en behörig myndighet i dessa fall bl.a. kunna beordra dels att en värdtjänstleverantör tar bort innehåll eller begränsar åtkomsten till ett onlinegränssnitt, dels att ett domänregister eller en domänregistrator raderar ett fullt kvalificerat domännamn och tillåter den berörda behöriga myndigheten att registrera detta. Därutöver framgår av förordningen att en behörig myndighet ska kunna beordra att en varning tydligt visas för konsumenter när de använder ett onlinegränssnitt.

Förordningens bestämmelser om blockering och borttagande av innehåll och liknande åtgärder avseende onlinegränssnitt

aktualiserar vissa praktiska och principiella frågor. En första fråga är i vilken utsträckning de aktuella befogenheterna kan anses vara alternativa till varandra. En annan är hur blockering eller varningsmeddelanden eller liknande kan genomföras i praktiken på webbplatser och s.k. applikationer. Det är i sammanhanget viktigt att skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, t.ex. tryck- och yttrandefriheten, noga beaktas och att bedömningar som görs och förslag som lämnas är förenliga med svensk grundlag, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, Europakonventionen och Sveriges folkrättsliga förpliktelser i övrigt (jfr artikel 10.2 respektive beaktandesats 52 i EU-förordningen).

Utredaren ska mot den ovan angivna bakgrunden

- analysera i vad mån befogenheterna rörande onlinegränssnitt kräver kompletterande svenska lagstiftningsåtgärder, och
- utarbeta de kompletterande författningsförslag som behövs, och i samband med det särskilt beakta regeringsformens bestämmelser om yttrandefrihet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utifrån de regler som föreslås lämna en redovisning av de konsekvenser och kostnader som uppstår för konsumenter, näringsliv och det allmänna. Utredaren ska också redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har ur ett jämställdhetsperspektiv. Förslagets konsekvenser ska även i övrigt redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta information och synpunkter från berörda myndigheter och organisationer, liksom från andra relevanta aktörer. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet,

utredningsväsendet – inklusive beredningen av bl.a. SOU 2018:1 och SOU 2018:6 (Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott) –, EU och andra internationella organisationer. Uppdraget ska redovisas senast den 22 februari 2019.

(Finansdepartementet)