

Regeringskansliet  
(Finansdepartementet)  
103 33 Stockholm

### **Remiss: Kommissionens förslag om revidering av förordningen om konsumentskyddssamarbete**

Kommissionens förslag bygger huvudsakligen på de begrepp och den institutionella utformning som finns i nuvarande förordning 2006/2004. Dock avser förslaget i många avseende en omfattande översyn som vidgar förordningens tillämpningsområde och avsevärt stärker kommissionens och de nationella myndigheternas befogenheter. Dessutom föreslås nya förfaranden för samordnade och gemensamma insatser. Därför framstår det som väl grundat att Kommissionen föreslår en ny förordning istället för att revidera den befintliga.

#### ***Inledande iakttagelser***

Nuvarande förordning 2006/2004 har ett brett tillämpningsområde och vänder sig till de nationella myndigheter som ansvarar för genomdrivandet av en stor mängd EU-lagstiftning på konsumentskyddsområdet, för närvarande 21 direktiv och förordningar. Förslaget vidhåller denna breda tillämpning och utvidgar listan på rättsakter till 24. Några av dessa rättsakter, till exempel direktiven om oskäliga villkor i konsumentavtal och om otillbörliga affärsmetoder i B2C-förhållanden, är av generell, horisontell karaktär. Andra har ett snävare tillämpningsområde, och är begränsade till specifika industri- och handelssektorer, till exempel direktiven om audiovisuella medietjänster, om passagerares rättigheter och om humanläkemedel.

Förordningens vida tillämpningsområde och den stora mängden politikområden som berörs återspeglas också i antalet och karaktären på de nationella myndigheter som omfattas av förordningen och förslaget. Listan över nationella centrala kontaktpunkter och behöriga myndigheter, som löpande publiceras av kommissionen, visar att dessa kan vara konsumentskyddsmyndigheter med brett mandat, men även handelsinspektioner, ministerier, sektorsmyndigheter, lokala myndigheter osv. Detta är väl belyst i Kommissionens utvärderingsrapport från 25.5.2016 (COM(2016) 283 final), som noterar att ”det förekommer olika tillvägagångssätt i medlemsstaterna beträffande den nationella institutionella utformningen för förordningen: den kan begränsas till en eller en handfull myndigheter eller göras tillämplig på många myndigheter med sektorsspecifikt ansvar eller regionala myndigheter i federala stater” (Rapporten, s 9-10). Det är väsentligt att

denna komplexa institutionella sammansättning och mångfalden av nationella myndigheter beaktas när den nya förordningen utformas.

### ***Rättslig grund, subsidiaritet och proportionalitet***

Den nya förordningens rättsliga grund är enligt kommissionens förslag artikel 114 FEUF. Med tanke på att förordningen är tillämplig på gränsöverskridande situationer eller utbredda överträdelser som äger rum i flera medlemsstater är denna rättsgrund korrekt. Emellertid kan några av de nya åtgärder och befogenheter som aviseras i förslaget knappast anses förordade i syfte att undanröja snedvridningar av konkurrensen eller hinder på den inre marknaden. Snarare är deras syfte att förbättra konsumentskyddsnivån inom unionen. Därför föreslår Juridiska fakultetsnämnden att förslaget också skall baseras på artikel 169 i EUF-fördraget. Annars kan man ifrågasätta om inte införandet av nya befogenheter för nationella myndigheter, som t ex återbetalning av vinst (artikel 8(2)(o) i förslaget), går bortom vad som behövs för att uppnå förordningens syfte och inte är oproportionerligt.

### ***Minimibefogenheter för kompetenta myndigheter***

Förslaget bygger på nuvarande förordning, som ålägger medlemsstaterna att försäkra att kompetenta myndigheter ges utrednings- och genomdrivandebefogenheter över en viss miniminivå som behövs för deras verksamhet enligt förordningen (gränsöverskridande genomdrivande av EU:s konsumentlagstiftning). Förslaget avser emellertid att drastiskt utvidga räckvidden av dessa minimibefogenheter. Några av befogenheterna i förordning 2006/2004 definieras mer ambitiöst i förslaget, till exempel befogenheterna att få tillgång till relevanta handlingar, begära information, utföra inspektioner på plats (artikel 8(2)(a) - (c)). Dessutom har nya befogenheter lagts till, som befogenheten att beordra näringsidkaren som är ansvarig för överträdelsen att kompensera konsumenterna för de skador de lidit till följd av överträdelsen (artikel 8(2)(n) i förslaget), och befogenheten att beordra återbetalning av den vinst som erhållits till följd av överträdelsen (artikel 8(2)(o) i förslaget).

Naturligtvis kan en skärpning och utvidgning av de nationella myndigheternas befogenheter förväntas medföra positiva effekter för konsumenterna. Samtidigt får man inte bortse ifrån den mångfald av kompetenta myndigheter som omfattas av förslaget. Medan några nationella myndigheter har brett mandat och erfarenhet av att genomdriva konsumentlagstiftningen, är andra (till exempel ministerier) främst involverade i att utveckla och genomföra policy eller inriktade på reglering och tillsyn inom vissa sektorer. I vissa nationella institutionella sammanhang kan det vara ogörligt att kräva att alla kompetenta myndigheter ges samma befogenheter. Därför föreslår fakultetsnämnden att medlemsstaterna ges ett större utrymme för att anpassa de nationella myndigheternas befogenheter till medlemstaternas respektive institutionella kontext.

Särskilt bör det uppmärksammas att befogenheten att begära återbetalning av vinst, som aviseras i artikel 8(2)(o) i förslaget, utgör ett nytt inslag med avseende på rättsmedel och genomdrivande i Sverige liksom i andra medlemsstater. Troligtvis är detta rättsmedel inspirerat av tysk rätt där rättsmedlet Gewinnabschopfung (absorption av vinst, eller på engelska: skimming off profits) infördes 2004. I tysk rätt har dock talerätten för att initiera en sådan process givits till konsumentorganisationer. Det är inte säkert att detta rättsmedel är väl lämpat för offentliga myndigheter och det kan kräva komplicerade anpassningar av befogenheter och processuella regler.

### ***De utsedda organens roll i systemet för samordnad genomdrivande***

Som bekant tillåter den nuvarande förordningen att vissa av de nationella myndigheternas befogenheter delegeras till så kallade utsedda organ. Denna möjlighet infördes för att tillgodose systemet för genomdrivande i några medlemsstater (främst Tyskland och Österrike), som huvudsakligen förlitar sig på privat genomdrivande av konsumenträtt genom konsumentorganisationer och näringslivsorganisationer. Förslaget ställer högre krav på att dessa medlemsstater försäkras ändamålsenligt och effektivt genomdrivande av konsumentlagstiftning och erbjuder ett fullvärdigt offentlighetsrättsligt alternativ för genomdrivande genom myndighetsåtgärder för det fall det inte är möjligt att instruera ett utsett organ eller detta motsätts av den ansökande myndigheten (artikel 13 i förslaget). Den pågående tyska debatten antyder dock att landet inte är berett att ändra sin genomdrivandemodell på konsumentskyddsområdet och hellre söker undantag från den nya förordningen i syfte att tillgodose sina nationella särdrag. Den nya förordningen behöver hursomhelst hantera denna oenighet och ytterligare förtydliga de utsedda organens roll i det nya systemet med samordnat genomdrivande, inklusive frågor om sekretess, tystnadsplikt och affärshemligheter.

### ***Inverkar på medlemsstaternas genomdrivandebefogenheter***

På sidan 11 i kommissionsförslagets motivering anges att förslaget inte påverkar medlemsstaternas genomdrivandebefogenheter. Detta kan ifrågasättas. För det första är det inte säkert att medlemsstaterna vill införa ett uppdelat system för genomdrivande av konsumentlagstiftning, trots att den föreskrivna miniminivån för genomdrivandebefogenheter enbart skulle avse gränsöverskridande överträdelse. Det är snarare troligt att de nya obligatoriska befogenheterna enligt förslaget skulle komma att utvidgas till att också omfatta rent interna överträdelse av konsumentlagstiftningen. Detta föranleds av den naturliga strävan hos medlemsstaternas regeringar och lagstiftare att upprätthålla ett rimligt mått av enhetlighet och koherens i nationell rätt. Därför uppmanas medlemsstaternas regeringar att noggrant granska i vilken utsträckning de i förordningen aviserade minimibefogenheterna är förenliga med nationella regleringstraditioner och utgör önskvärda komplement till de nationella systemen för genomdrivande.

### ***Utbredda överträdelse***

Den största nyheten i förordningsförslaget är troligtvis den aviserade mekanismen för samordnad övervakning, utredning och genomdrivande vid utbredda överträdelse, inklusive utbredda överträdelse med en unionsdimension (kapitel IV i förslaget). Fakultetsnämnden delar uppfattningen att den nuvarande regimen inte försäkras ett effektiv genomdrivande beträffande den här typen av överträdelse och att en ny möjlighet för samordnade och gemensamma insatser kan medföra en betydande förbättring genom att undvika dubbelarbete och öka synergieffekter och genomdrivandets ändamålsenlighet. Likväl framstår det föreslagna förfarandet som alltför krångligt och komplicerat. De behöriga myndigheterna förväntas i flera situationer kunna fatta beslut genom konsensus, till exempel beträffande språkarrangemang (artikel 30 i förslaget), för att utse en samordnare (se artikel 16(3)(6) i förslaget), utse en behörig myndighet till att vidta beivrandeåtgärder (artiklarna 18 och 25 i förslaget) osv. Med tanke på variationen av nationella myndigheter, inte minst ifråga om finansiering och kapacitet, framstår dessa förfaranden som opraktiska och kostsamma. Detta gäller särskilt för små medlemsstater, vilket riskerar att medföra obalanser i arbetsfördelningen mellan de nationella myndigheterna.

### ***Kommissionens roll***

En effekt av den aviserade reformen är uppenbarligen att stärka kommissionens roll i det gränsöverskridande genomdrivandet av EU:s konsumentlagstiftning. Kommissionen kommer ofta att bli uppmanad att agera samordnare för de samordnade insatserna (artikel 16 i förslaget). Den skall också inleda gemensamma insatser vid omfattande överträdelser med en unionsdimension (artikel 21 i förslaget). Dock är det inte tillräckligt tydligt angivet i förslaget på vilket sätt dessa nya befogenheter skall utövas. Viktiga institutionella och processuella detaljer överlämnas till de genomförandeakter som Kommissionen kommer att anta genom kommittéförfarande (se artikel 48 i förslaget). Inte desto mindre avser flera av dessa detaljer viktiga aspekter beträffande kommissionens befogenheter och parternas processuella rättigheter när genomdrivandeåtgärder vidtas. Därför rekommenderar fakultetsnämnden att dessa detaljer förtydligas och inkluderas som en del i förordningen.

Kommissionens förslag tycks ha influerats av utvecklingen i EU:s konkurrensrätt. Bland annat hänvisar förordningsförslagets motivering till behovet av att ”modernisera” förordningen och genomdrivandet av EU:s konsumentlagstiftning. Förslaget försöker också skapa ett fungerande samarbete och arbetsfördelning mellan kommissionen och nationella myndigheter. Likväl skall parallellerna mellan de två områdena inte överskattas. EU konkurrenspolitik är ett av de få områdena där unionen har exklusiv befogenhet (artikel 3(1)(b) i EUF-fördraget). Däremot är konsumentskydd en delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna (artikel 4(2)(f) i EUF-fördraget). Det är av avgörande betydelse att kommissionen redan från europeiska samarbetets begynnelse haft det övergripande ansvaret för att genomdriva gemenskapens/unionens konkurrensregler. För detta ändamål har kommissionen tydligt definierade processuella befogenheter (för närvarande enligt förordning 1/2003). Sist men inte minst, så har det ansvariga direktoratet (DG COMP) välutrustad personal och tillräckliga resurser för att hantera överträdelser av unionens konkurrensrätt.

Givetvis är kommissionens föreslagna mandat på konsumenträttens område betydligt mer begränsat. Likväl kommer det att kräva en betydande förstärkning av kommissionens kapacitet i form av utökad personal, expertis och finansiella resurser. I diskussionen om den föreslagna förordningens budgetkonsekvenser (sidan 12 i motiveringen) beräknar kommissionen att dess utökade arbetsbelastning fordrar två heltidstjänster. Den antyder dessutom att de nödvändiga resurserna skulle erhållas genom omfördelning och nya uppgifter för befintlig personal. Fakultetsnämnden anser att beräkningen underskattar den omfattande omfördelning av befogenheter och de nya funktionerna som kommissionen skulle få med den föreslagna förordningen.