

Internationalt samarbejde mellem tilsynsmyndigheder får større betydning

Af Carsten Strøjer

Samarbejde og drøftelser med andre landes forbrugerbeskyttelsesmyndigheder er altid indgået som en del af Forbrugerombudsmandens virke. Historisk set har især det nordiske samarbejde spillet en stor rolle. De nordiske lande har siden midten af 1970'erne haft en stort set ens markedsføringslovgivning, ligesom tilsynsmyndighederne i form af forbrugerombudsfolk har fungeret på samme måde og har haft samme målsætning og nogenlunde ens kompetencer. Da de nordiske lande desuden ofte har set de samme problemer i virksomhedernes markedsføring, har det været naturligt at søge inspiration hos og eventuelt fælles løsninger sammen med nordiske kolleger. Eksempler herpå er fælles standpunkter fra de nordiske Forbrugerombudsfolk om skjult reklame (2016), fælles standpunkt til markedsføring via sociale medier (2012) og fælles standpunkter om markedsføring og e-handel (2010).

I 2018 var det norske Forbrukertilsyn på besøg hos Forbrugerombudsmanden og i 2019 var Forbrugerombudsmanden vært for de nordiske forbrugermænds årlige møde, hvor også den grønlandske forbrugermyndighed deltog for første gang.

Et uformelt samarbejde med udveksling af erfaringer og fortolkning af lovgivningen mellem medarbejderne i de nordiske forbrugerbeskyttende myndigheder er fortsat værdifuldt, selv om markedet – og markedsoperatørerne – har ændret karakter fra det nationale og nordiske til det europæiske og i mange tilfælde også globale.

Samarbejdet i EU

I dag er det EU-samarbejdet, der er det centrale omdrejningspunkt for Forbrugerombudsmandens internationale indsats.

Ikke mindst den grænseoverskridende e-handel har for alvor sat fart i udviklingen af EU's Indre Marked med fælles spilleregler og en – i al fald i teorien – ensartet håndhævelse. Således er stort set al lovgivning vedr. beskyttelse af forbrugernes økonomiske interesser i dag fælles europæisk, enten direkte via forordninger eller indirekte – og mest sædvanligt – via national lovgivning baseret på de samme direktiver. Gode eksempler på ensartede og fælles regler i EU er markedsføringslovgivningen, de køberetlige og forbrugeraftaleretlige regler og e-handelsreglerne.

E-handelsreglerne har som udgangspunkt, at den erhvervsdrivende ved markedsføring over grænserne skal overholde reglerne i det land, hvor han er etableret, og myndighederne i den erhvervsdrivendes hjemland skal sikre, at dette sker i hele EU. Dette giver som regel god mening, da lovgivningen

i EU netop som udgangspunkt er den samme, og myndighederne i det land, hvorfra den erhvervsdrivende opererer, er derfor også nærmest til at kontrollere overholdelsen heraf – det såkaldte afsenderlandsprincip.

Afsenderlandsprincippet er det bærende element i den grænseoverskridende håndhævelse af forbrugerlovgivningen i medfør af håndhævelsesforordningen (CPC-forordningen – Consumer Protection Cooperation). Forordningen danner rammerne for et formelt og bindende håndhævelsessamarbejde mellem de europæiske håndhævelsesmyndigheder (CPC-samarbejdet). Forordningen fastsætter, at hvis en erhvervsdrivende fra ét EU-land markedsfører sig i strid med de fælles regler over for forbrugerne i et andet EU-land (eller EØS-land), kan forbrugerbeskyttelsesmyndigheden (CPC-myndigheden) i forbrugernes hjemland bede CPC-myndigheden i den erhvervsdrivendes hjemland om at gribe ind. For at opnå et velfungerende Indre Marked i EU stilles der i CPC-samarbejdet derfor en række minimumskrav til CPC-myndighederne, deres kompetencer, værktøjer og effektivitet.

I Danmark, hvor Forbrugerombudsmanden både er koordinator af CPC-samarbejdet og håndhævelsesmyndighed for ca. 2/3 af de retsakter, som samarbejdet dækker, har vi i de godt 12 år, samarbejdet har eksisteret, haft betydelig glæde heraf, ligesom andre EU- og EØS-lande har haft glæde af dansk håndhævelsesbistand. Men samarbejdet har også haft sine begrænsninger, og hidtil har man alene kunnet gribe ind over for igangværende overtrædelser, lige som der har været forskellige nationale efterforskningsmuligheder og udnyttelse heraf m.v. Samarbejdet er desuden blevet forskelligt prioriteret af de enkelte landes myndigheder, og en ensartet håndhævelse har derfor langt fra altid vist sig i praksis.

I januar 2020 trådte der imidlertid en ny håndhævelsesforordning, 2394/2017, i kraft. Ifølge denne kan også ophørte overtrædelser forfølges og sanktioneres, fx i form af straf eller erstatning. Desuden tillægges de myndigheder, der deltagere i forordningssamarbejdet, flere beføjelser i deres efterforskning af sager, bl.a. "mystery shopping", og der stilles krav om, at myndighederne – i givet fald ved domstolenes hjælp – skal kunne lukke eller begrænse indholdet af hjemmesider, følge pengestrømme mv.

Muligheden for, at håndhævelsesmyndighederne kan foretage en fælles og samtidig indsats mod den samme virksomhed ved udbredte overtrædelser i EU er blevet formaliseret.

Kommissionen får samtidig en øget adgang til at kontrollere, at håndhævelsesmyndighederne overholder forordningens procedurer og frister. Forbrugerombudsmanden imødeser med glæde et intensiveret samarbejde myndighederne imellem som følge af de nye regler.

Lige såvel som Forbrugerombudsmandens nationale håndhævelsesindsats ikke sker ved retssager, politianmeldelser, indskærpelser mv. alene, beror det internationale samarbejde, herunder i EU, heller ikke kun på formelle sagsprocedurer efter håndhævelsesforordningen.

I Forbrugerombudsmandens daglige arbejde er der ofte anledning til at gøre sig overvejelser om eventuelle internationale aspekter og muligheder, fx om den samme virksomhed opererer i andre lande, og andre lande måske derfor har tilsvarende problemer – og måske løsninger, man kan hente inspiration i – eller om man bør søge fælles løsninger på fælles problemer.

Store virksomheder opererer ofte i mange lande, og man ser den samme markedsføringsform i mange lande. Vi kan derfor ofte hente inspiration hos nordiske kolleger eller vores kolleger i EU, som kan lette og effektivisere vores arbejde. I både EU og nordisk sammenhæng har vores kolleger ofte taget hul på et problem før os – eller vi før dem – og der er adskillige eksempler på, at vi ud over de formelle procedurer også via bilaterale kontakter kan få god hjælp og/eller inspiration til at komme videre med et problem eller en sag.

Som inspirationskilde benytter Forbrugerombudsmanden sig desuden ofte af en fælles EU online-plattform med temabase-rede fora med oversigt over CPC-aktiviteter, arbejdsgrupper, webinarer, fælles aktioner mv. og et diskussionsforum, hvor man kan stille sine europæiske kolleger spørgsmål om deres viden, erfaring og praksis på specifikke områder.

Vi kan desuden orientere om konkrete civile retlige sager mod navngivne selskaber, som måske kan danne inspiration for en mere generel tilgang – national eller international – til specifikke emner.

En effektiv varetagelse af Forbrugerombudsmandens tilsynsvirksomhed – herunder med viden om hvordan fx brancher, markedsføringskoncepter eller håndhævelsesmetoder fungerer, eller hvordan erhvervsdrivende opererer, og hvordan overtrædelser i givet fald kan gribes an – kan i dag kun i mindre skala ske uden at følge med i, hvad der sker i andre lande. Forbrugerombudsmandens medarbejdere følger derfor inden for deres respektive sagsområder aktivt med i, hvad der sker på det tilsvarende område i EU og byder også selv ind med bidrag som inspiration og videndeling.

Hertil kommer, at hvis de sager, Forbrugerombudsmanden har under behandling, involverer internationale spillere, der opererer med den samme type markedsføring i flere lande, løses sagerne ofte bedst ved international indgriben; internationale problemer kræver internationale løsninger.

I 2019 har vi derfor også taget initiativ til forhandlinger med de største kortselskaber om en ændring af deres kortregler, som vil kunne vanskeliggøre svindel med abonnementsfælder, der i de senere år har ramt EU-landene som en steppebrand. Kommissionen og den danske forbrugerombudsmand varetager disse forhandlinger på vegne af alle CPC-myndighederne i EU, mens andre CPC-myndigheder står i spidsen for forhandlinger med andre globale selskaber om at efterleve den forbrugerbeskyttende lovgivning i EU.

Det første eksempel på en fælles CPC-aktion var mod Apple/Google i 2014. Aktionen vedrørte spørgsmålet om spil, der

var beregnet for børn, og hvori der indgik salg af virtuelle ydelser (såkaldte freemiums), måtte markedsføres som gratis, og om spillenes forhåndsindstillinger (default settings) måtte tillade køb, uden at der blev indtastet en adgangskode. Dermed var der fri adgang for børn til at købe ydelser for mange tusinde kroner uden forældrenes viden og samtykke.

Forbrugerombudsmanden fandt dette uacceptabelt og ønskede markedsføringen og vilkårene ændret ved forhandling med selskaberne. Håndhævelse ved forhandling er og har siden markedsføringslovens tilblivelse været velkendt og udbredt i Danmark, men var ukendt som håndhævelsesinstrument i en stor del af de øvrige medlemslande samt i CPC-forordningen. Det lykkedes imidlertid via forhandlinger mellem CPC-myndighederne – under forsæde af den danske forbrugerombudsmand og efter det danske forhandlingsprincip – på den ene side og Apple/Google på den anden side at få selskaberne til at ændre deres markedsføring i overensstemmelse med CPC-myndighedernes ønske.

Erfaringerne fra denne sag var så gode, at sådanne aktioner, der ikke var særskilt hjemlede i den tidligere gældende håndhævelsesforordning, nu er blevet formaliseret i den nye forordning.

I 2018 tog CPC-myndighederne fælles håndhævelsesinitiativer – og aktioner mod Airbnb vedr. den samme vildledende markedsføring i hele Europa. Forbrugere, der søgte efter overnatningsmuligheder på Airbnb, fik oplyst én pris på hjemmesiden, men når de klikkede sig videre i bestillingsprocessen, steg prisen med administrations- og evt. rengøringsgebyrer. Som følge af den fælles CPC-aktion ændrede Airbnb sin markedsføring, så forbrugerne bliver præsenteret for den samlede pris for overnatningen, når de søger et lejemål på udlejningsportalen. Det var naturligvis både til gavn for forbrugerne og de virksomheder og kroer, der konkurrerer med Airbnb og overholder forbuddet mod vildledning. Under hensyn til at overtrædelse af vildledningsforbuddet er strafbelagt i Danmark og de fleste europæiske lande, illustrerer sagen dog også, at Airbnb slap betydelig lettere fra at vildlede forbrugerne, end en virksomhed, der er etableret i Danmark ville gøre. Som følge af afsenderlandsprincippet kunne Airbnb, der var etableret i Irland – som udgangspunkt – kun forfølges strafferetligt af den irske CPC-myndighed, hvilket ikke skete.

Ved fælles CPC-aktioner kan myndighederne og Kommissionen således kun forhandle med de globale virksomheder, mens eventuelle sanktioner for at overtræde den fælles europæiske forbrugerbeskyttende lovgivning – i modsætning til den konkurrenceretlige lovgivning – som udgangspunkt kun kan pålægges i det medlemsland, hvor virksomheden har valgt at etablere sig.

Under alle omstændigheder må vi regne med, at de sager og klager, Forbrugerombudsmanden har under behandling, i stadig højere grad har en international dimension – og derfor også vil kræve internationale løsningsmodeller.

Samarbejdet med tredjelande

Selv om Forbrugerombudsmanden ikke har hverken formelle eller bindende samarbejdsaftaler med tredjelande, er Forbrugerombudsmanden sammen med forbrugermyndighederne i adskillige andre lande organiseret i ICPEN-Netværket (International Consumer Protection and Enforcement Network).

Netværket består af forbrugermyndigheder i ca. 60 lande, herunder de nordiske lande, USA, Canada, Australien, Kina, Japan og de fleste europæiske lande. ICPEN-samarbejdet er uforpligtende, og modsat CPC-samarbejdet er der ikke et fælleshåndhævelsesgrundlag. Samarbejdets hovedformål er gensidig inspiration og videndeling, men alle medlemslande har forpligtet sig til at yde uformel bistand i grænseoverskridende sager. Desuden arbejder man på flere projekter, som skal gøre det lettere at gribe ind over for virksomheder, der markedsfører sig ulovligt på tværs af grænser.

Håndhævelse over for virksomheder, der er etableret i tredjelande, kan fortsat være forbundet med store vanskeligheder, men EU-Kommissionen har indledt drøftelser med både USA og Kina om gensidige håndhævelsesaftaler mellem CPC-Netværket og de amerikanske henholdsvis kinesiske forbrugermyndigheder.