



## Folketingets Erhvervsudvalg

ERHVERVS MINISTEREN

15. november 2021

### Besvarelse af spørgsmål 23 ad L 13 stillet af udvalget den 3. november 2021 efter ønske fra Mona Juul (KF).

ERHVERVS MINISTERIET

Slotsholmsgade 10-12

1216 København K

#### Spørgsmål:

Ministeren bedes forholde sig til de mange konkrete kritikpunkter af det foreslåede generelle nye bødesystem, som fremkom under høringen, bl.a. (1) at modellen er disproportional og ikke rammer de grove overtrædelser målrettet nok, (2) at modellen fratager domstolene fleksibilitet, som kan være nødvendig for at afsige retfærdige domme baseret på sagens konkrete forhold, (3) at afvigelsen fra straffelovens almindelige kriterier for strafudmåling medfører en uhensigtsmæssig forskelsbehandling af sammenlignelige overtrædelser, herunder i forhold til overtrædelser af anden forbrugerbeskyttende lovgivning, (4) at "omsætning" ikke er det samme som "betalingsevne", (5) at svindlerne kan omgå modellen ved at tilpasse deres juridiske struktur (opdele i flere separate selskaber), (6) at modellen især vil ramme danske virksomheder hårdt, (7) at der i vurderingen af et lands håndhævelsessystem også bør ses på andre elementer end bøders størrelse, bl.a. om landet har en forbrugerombudsmandsinstitution og om der bruges andre afskrækkende tiltag, såsom "naming and shaming" i forbindelse med politianmeldelser (begge dele tilfældet i Danmark), (8) at et omsætningsbaseret system strider mod intentionen i Moderniseringsdirektivet om en højere grad af ensretning af kriterierne for bødesanktionering, (9) at et omsætningsbaseret system ikke fik opbakning af det bredt sammensatte Ekspertudvalg under Justitsministeriet, som kom med anbefalinger om implementering af Moderniseringsdirektivet (bl.a. om sanktioneringsbestemmelserne) samtidig med den mere snævre Arbejdsgruppe under Erhvervsministeriet, og (10) at der ikke er fremlagt dokumentation for, at det nuværende sanktionssystem for overtrædelser af markedsføringsloven (som udover bødesanktionering består af en Forbrugerombudsmandshåndhævelse, der bl.a. inkluderer naming og shaming ifm. politianmeldelser) generelt er utilstrækkeligt afskrækkende sammenlignet med andre lande eller om evt. problemer i særlig grad relaterer sig til specifikke områder, f.eks. til de grove overtrædelser eller til håndhævelse overfor virksomheder/svindlere hjemmehørende i udlandet.

Tlf. 33 92 33 50

Fax 33 12 37 78

CVR-nr 10 09 24 85

EAN nr. 5798000026001

em@em.dk

www.em.dk

#### Svar:

Jeg kan oplyse, at der desværre indimellem ses meget grove overtrædelser af markedsføringsloven. I nogle af tilfældene er der også tale om bedrageri, og i disse situationer kan straffen fastsættes efter straffeloven, hvilket indebærer en mulighed for fængselsstraf. Det er efter regeringens opfattelse vigtigt, at grov og systematisk vildledning af forbrugerne be-

handles efter straffelovens bedrageribestemmelse, hvis betingelserne herfor er opfyldt. På den baggrund har regeringen foreslået, at der i lovforslaget indsættes en henvisning til straffelovens § 279 i markedsføringslovens § 37, stk. 3, således at det bliver tydeligt, at hvis betingelserne for at straffe for overtrædelse af straffelovens bedrageribestemmelse i § 279 er opfyldt, skal der straffes efter denne bestemmelse. Det er regeringens vurdering, at denne præcisering vil kunne have en præventiv effekt.

Der findes imidlertid også eksempler på grove tilfælde, der ikke er bedrageri, og som derfor skal vurderes efter strafferammerne i markedsføringsloven. I den forbindelse har regeringen foreslået en generel bødemodel, der indebærer, at bødeniveauet fastsættes efter en model, hvor de erhvervsdrivende inddeles i 8 kategorier efter deres størrelse målt på omsætning. Det foreslås videre, at der for hver kategori fastsættes følgende tre overordnede bødeniveauer: (1) Nedsat bødeniveau, (2) normal bødeniveau og (3) forhøjet bødeniveau. I forhold til placering af overtrædelsen inden for de tre kategorier for bødeniveau er udgangspunktet, at overtrædelsen skal placeres i kategorien normal bødeniveau. Udgangspunktet skal fraviges, hvis en samlet vurdering af de konkrete forhold ved overtrædelsen tilsiger det. De konkrete forhold skal fortsat vurderes i forhold til de gældende bødekriterier i markedsføringsloven og straffeloven som eksempelvis overtrædelsen grovhed, omfang og den tilsigtede økonomiske gevinst. Som eksempel kan nævnes, at hvis overtrædelsen har stået på længe, er meget grov, et gentagelsestilfælde, eller har fundet sted under omstændigheder, der tilsiger en særlig grad af forsigtighed, vil dette kunne tale for, at overtrædelsen placeres i kategorien forhøjet bødeniveau.

Når omsætningskategorien og kategorien for bødeniveauet er fastlagt, skal det efter den foreslåede bødemodel vurderes, hvilken bøde inden for det i kategorien angivne bødeinterval, der skal anvendes. Dette vil bero på en samlet vurdering af de konkrete forhold ved overtrædelsen i forhold til de gældende bødekriterier. Hvis en samlet vurdering af bødekriterierne tilsiger, at det inden for det givne bødeinterval er en meget alvorlig overtrædelse, vil bøden som udgangspunkt skulle placeres i den høje ende af bødeintervallet.

Jeg mener på den baggrund, at bødemodellen netop tager højde for overtrædelsens grovhed, idet grove overtrædelser efter modellen skal placeres i kategorien med forhøjet bødeniveau samt i den høje ende af bødeintervallet inden for omsætningskategorien.

Vedrørende spørgsmålet om domstolenes fleksibilitet ift. strafudmålingen skal jeg understrege, at det endelige bødeniveau i de konkrete sager fortsat vil bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen. Det angivne bødeniveau vil således kunne fraviges i både op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete

te sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10. Dette fremgår af lovforslaget bemærkninger flere steder, jf. eksempelvis de specielle bemærkninger til forslaget nr. 19.

I forhold til anvendelsen af straffelovens almindelige kriterier for strafudmålingen skal jeg understrege, at fastsættelsen af bødeniveauet efter den foreslåede generelle bødemodel fortsat skal ske efter de gældende bødekriterier i både markedsføringsloven og straffeloven. Straffelovens kapitel 10 indeholder en række hovedhensyn, der skal indgå i straffastsættelsen. Det fremgår således af straffelovens § 80, stk. 1, at der skal lægges vægt på overtrædelsens grovhed og på oplysninger om gerningsmanden. Straffelovens §§ 81 og 82 oplister endvidere en række hovedhensyn, som kan tillægges vægt i henholdsvis skærpende og formildende retning. Herudover følger det af straffelovens § 51, stk. 3, om fastsættelse af bøder for overtrædelse af særlovgivningen, at der ud over hensynet til ensartethed i retsanvendelsen, lovovertrædelsens grovhed og oplysninger om gerningspersonen, jf. straffelovens § 80, skal tages særligt hensyn til den skyldiges betalingsevne og til den opnåede eller tilsigtede fortjeneste eller besparelse. Kriterierne for strafudmåling i straffeloven finder således fortsat anvendelse, hvilket også fremgår flere steder i lovforslaget, jf. eksempelvis de specielle bemærkninger til forsalgets nr. 19.

Jeg kan videre bekræfte, at begrebet ”omsætning” ikke er det samme, som en virksomheds betalingsevne. I forhold til placering af virksomheden inden for de 8 omsætningskategorier i den foreslåede bødemodel skal der ved ”omsætning” forstås virksomhedens nettoomsætning, der i årsregnskabsloven er defineret som salgsværdien af produkter og tjenesteydelser m.v. med fradrag af prisnedslag, merværdiafgift og anden skat, der er direkte forbundet med salgsbeløbet, jf. Bilag 1, C, nr. 13, i lovbekendtgørelse nr. 838 af 8. august 2019.

I forhold til spørgsmålet om muligheden for omgåelse, kan jeg oplyse, at mit klare indtryk er, at erhvervsdrivende i Danmark som udgangspunkt ikke bevidst driver virksomhed eller tilpasser juridiske strukturer med henblik på at omgå gældende regler. Endvidere kan jeg i den forbindelse oplyse, at inddragelsen af omsætningen i den foreslåede bødemodel skal imødegå nogle af de udfordringer, som de nuværende bødekriterier giver anledning til. Det gælder fx kriterierne om, at der ved udmåling af bøden kan lægges vægt på fortjenesten eller markedsføringsomkostningerne. Fortjenesten ved ulovlig markedsføring er sædvanligvis vanskelig at vurdere, hvortil kommer, at Forbrugerombudsmanden ofte har vanskeligt ved at få oplysninger til brug for en sådan vurdering. En bødemodel, hvor der i stedet lægges vægt på de erhvervsdrivendes omsætning, vil imødegå disse udfordringer samt bevirke, at bøderne bliver mere proportionale set i forhold til den erhvervsdrivendes størrelse målt på omsætning. Dette skal samlet set sikre, at bøderne har en mere præventiv effekt, end det er tilfældet i dag.

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt det foreslåede sanktionsniveau særligt vil ramme danske virksomheder hårdt, kan jeg oplyse, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i 2018 gennemførte et nabotjek af bødeniveauet for overtrædelser af markedsføringsreglerne i Sverige, Norge, Tyskland, Nederlandene og Belgien. Nabotjekket indikerede, at det danske bødeniveau er lavere end i de adspurgte lande for så vidt angår overtrædelse af forbuddet mod vildledende markedsføring og forbuddet mod uanmodet henvendelse til bestemte aftagere. De laveste bøder i Danmark er typisk på et lavere niveau end de laveste bøder i de adspurgte lande. Derudover fremstår niveauet målt ved medianen for de udstedte bøder for overtrædelse af vildledningsbestemmelserne markant lavere i Danmark end i Sverige og Nederlandene i den analyserede periode fra 2015 til medio 2018.

Den nedsatte arbejdsgruppe om bødeniveauet for overtrædelse af markedsføringsloven fandt, at der er tegn på, at bødeniveauet i 2018-2020 kan være steget til et lidt højere niveau end i perioden fra 2015 til medio 2018, om end der kun er tale om meget få sager.

Jeg mener på den baggrund ikke, at der er anledning til at være af den opfattelse, at det foreslåede ændrede bødeniveau vil være mere restriktivt end bødeniveauet i de anførte lande.

I forhold til spørgsmålet om, at der i vurderingen af et lands håndhævelsessystem også bør ses på andre elementer end bøders størrelse, bl.a. om landet har en Forbrugerombudsmandsinstitution, og om der bruges andre afskrækkende tiltag, såsom ”naming and shaming” i forbindelse med politianmeldelser, kan jeg oplyse, at langt størstedelen af den forbrugerrettede lovgivning i Danmark følger af EU-regulering. Medlemsstaterne pålægges i denne regulering at sikre, at der indføres sanktioner for overtrædelse af reguleringen samt sikre, at reguleringen håndhæves. Formålet herved er, at der i alle medlemslande er myndigheder som håndhæver de forbrugerbeskyttende regler. I Danmark har vi Forbrugerombudsmanden og domstolene, mens andre medlemslande har oprettet lignende eller andre håndhævelsessystemer.

I forhold til det, der i spørgsmålet benævnes som ”naming and shaming”, kan jeg oplyse, at ifølge bekendtgørelse nr. 1249 af 25. november 2014 om Forbrugerombudsmandens virksomhed, skal Forbrugerombudsmanden orientere offentligheden om sager, som er behandlet af Forbrugerombudsmanden, anklagemyndigheden eller domstolene, og som er af almen interesse eller af betydning for forståelsen af bestemmelserne i den lovgivning, som Forbrugerombudsmanden fører tilsyn med.

Inden Forbrugerombudsmanden udsender en pressemeddelelse, foretager Forbrugerombudsmanden med udgangspunkt i kriterierne i bekendtgørelsens § 2 en afvejning af behovet for at informere offentligheden om sa-

gen over for de betænkeligheder, herunder af retssikkerhedsmæssig karakter, som udleveringen af oplysningerne giver anledning til. I både civile retssager og straffesager udsender Forbrugerombudsmanden en pressemeddelelse, når sagen er endeligt afsluttet ved dom eller bøvedtagelse.

Det skyldes, at disse sager sædvanligvis er af almen interesse for forbrugere, herunder særligt de forbrugere, der måtte være blevet påvirket af markedsføring, men også for andre erhvervsdrivende. I forhold til andre erhvervsdrivende medfører offentliggørelsen, at de erhvervsdrivende bliver opmærksomme på reglerne i markedsføringsloven og forståelsen heraf. Samtidig skabes der en opmærksomhed om overholdelsen af disse regler, og udsendelsen af en pressemeddelelse tjener derigennem også et generalpræventivt formål.

Ved vurderingen af, om der skal offentliggøres en pressemeddelelse i forbindelse med, at der indgives politianmeldelse eller der indledes en civil retssag, lægger Forbrugerombudsmanden bl.a. vægt på sagens aktualitet, den generelle pressemæssige bevågenhed, der måtte være eller have været om sagen, omfanget og karakteren af den markedsføring, der har fundet sted, herunder om markedsføringen har påvirket en flerhed af forbrugere eller erhvervsdrivende, og om der er tale om fremadrettede aktiviteter. Der lægges videre vægt på, om det er en markedsføringspraksis, der anvendes eller vil kunne forventes at blive anvendt af andre erhvervsdrivende og omfanget af den foreliggende rets- eller administrative praksis på området.

Forbrugerombudsmanden kan vælge ikke at indgive politianmeldelse eller anlægge en civil retssag, men fx i stedet afslutte en sag med en indskærpelse af reglerne over for den erhvervsdrivende. Ved vurderingen af om der ved afslutningen af disse sager skal udsendes en pressemeddelelse, foretager Forbrugerombudsmanden ligeledes en konkret vurdering og afvejning af de forhold og kriterier, der er anført ovenfor.

Jeg mener på den baggrund, at Forbrugerombudsmandens udsendelse af pressemeddelelser er begrundet i en række velafbalancerede hensyn, og at disse pressemeddelelser i øvrigt ikke er at anse som værende en del af Forbrugerombudsmandens håndhævelse af markedsføringsloven, herunder en del af sanktioneringen af overtrædelser, men derimod tjener et andet formål, nemlig at orientere offentligheden om sager.

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt den foreslåede generelle bødemodel, hvor der lægges vægt på omsætning, strider mod intentionen i moderniseringsdirektivet om en højere grad af ensretning af kriterierne for bødesanktionering, kan jeg oplyse, at den foreslåede bødemodel ikke er en implementering af moderniseringsdirektivet. Jeg kan endvidere oplyse, at det fremgår eksplicit af direktivets præambelbetragtning nr. 8, at der er tale om ikkeudtømmende og vejledende kriterier. Der er således ikke no-

get til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller indfører andre kriterier såsom omsætning. Jeg kan videre oplyse, at det er regeringens vurdering, at moderniseringsdirektivets vejledende og ikkeudtømmende kriterier allerede er en del af dansk ret, idet de følger af forarbejderne til markedsføringsloven og af straffeloven, som anført under lovforslaget pkt. 2.9.1. Disse kriterier indgår som nævnt ovenfor i den foreslåede generelle bødemodel til brug for at fastlægge bødeniveauet. Jeg mener på den baggrund ikke, at den foreslåede bødemodel strider med intentionerne i direktivet.

I forhold til anbefalingerne fra det af Justitsministeriet nedsatte udvalg, kan jeg oplyse, at opdraget for udvalget under Justitsministeriet var et andet end opdraget for arbejdsgruppen for bødeniveauet for overtrædelse af markedsføringsloven. Det af Justitsministeriet nedsatte udvalg havde til opgave at komme med anbefalinger om implementering af den del af moderniseringsdirektivet, der medfører ændringer i lovgivningen under Justitsministeriets ressort.

Den nedsatte arbejdsgruppe om bødeniveauet for overtrædelse af markedsføringsloven havde derimod til opgave at undersøge, hvordan bødeniveauet i markedsføringsloven eventuelt kan ændres. Denne arbejdsgruppe blev blandt andet nedsat, fordi der længe har været fokus på bødeniveauet ved overtrædelser af markedsføringsloven. Det skal bl.a. ses i lyset af, at bødeniveauet trods lovgivers intention om det modsatte ikke er blevet skærpet, ligesom Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens ovenfor omtalte nabotjek af bødeniveauet for overtrædelse af visse bestemmelser i markedsføringsloven i en række nabolande viste, at det danske bødeniveau fremstår lavere end i de adspurgte lande.

Der er rejst spørgsmål om, at der ikke er fremlagt dokumentation for, at det nuværende sanktionssystem for overtrædelser af markedsføringsloven generelt er utilstrækkeligt afskrækkende sammenlignet med andre lande eller om evt. problemer i særlig grad relaterer sig til specifikke områder, f.eks. til de grove overtrædelser eller til håndhævelse over for virksomheder/svindlere hjemmehørende i udlandet. Hertil kan jeg oplyse, at den af regeringen nedsatte en arbejdsgruppe om bødeniveauet for overtrædelse af markedsføringsloven foretog en kortlægning af den seneste udvikling i bødeniveauet for overtrædelser af den danske markedsføringslov.

Konklusionen var, at bødeniveauet i de sager, som er afgjort fra medio 2018 til 2020 på flere områder har været højere, end i de sager, der blev afgjort fra 2015 til medio 2018. Det gælder eksempelvis i forhold til markedsføringslovens vildledningsbestemmelser. Dette kan indikere, at bødeniveauet er steget de seneste par år. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at noget af stigningen kan tilskrives sagernes forskellige karakter, da overtrædelse af vildledningsbestemmelserne kan være meget forskelligartede og derfor af meget varierende omfang og grovhed. Det var på baggrund af det gennemførte nabotjek arbejdsgruppens indtryk, at det danske

bødeniveau fortsat fremstår lavere end bødeniveauet i sammenlignelige lande. Arbejdsgruppen fandt således, at der er belæg for at overveje bødeniveauet samt eventuelt indføre andre sanktioner for at sikre en høj efterlevelse af markedsføringsloven.

Arbejdsgruppen har videre påpeget, at en effektiv håndhævelse, herunder et præventivt sanktionsniveau, ikke er blevet mindre vigtig i takt med den teknologiske udvikling. Digitaliseringen og de nye teknologiske muligheder har gjort det nemmere og billigere for de erhvervsdrivende at nå ud til mange forbrugere, og overtrædelser af markedsføringsloven på eller via digitale platforme påvirker af samme grund mange forbrugere.

Regeringen har på baggrund af arbejdsgruppens anbefalinger fremsat et forslag til en ny bødemodel for overtrædelser af markedsføringsloven, idet regeringen mener, at der blandt andet på baggrund af ovenstående er behov for at justere bødeniveauet i opadgående retning.

Med venlig hilsen

Simon Kollerup