



Direktiv om revidering av fyra konsumenträttsdirektiv

2017/18:FPM81

Finansdepartementet

2018-05-15

Dokumentbeteckning

COM (2018) 185

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993, Europaparlamentets och rådets direktiv 98/6/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU vad gäller bättre tillsyn och modernisering av EU:s konsumentskyddsregler

SWD (2018) 96

SWD (2018) 98

Sammanfattning

Europeiska kommissionen har lämnat ett förslag om revidering av fyra direktiv på konsumenträttsområdet. Syftet med förslaget är att stärka tillsynen av konsumenträtten och modernisera vissa delar av de fyra direktiven. De direktiv som berörs är direktiven om oskäligen villkor i konsumentavtal, konsumentskydd i samband med prismärkning av varor som erbjuds konsumenterna, otillbörliga affärsmetoder och konsumenträttigheter. Syftet med förslaget är att uppdatera regelverket med regler som täcker upp de brister som identifierades i den översyn av EU:s konsumenträttsliga regelverk som inleddes 2016. Förslaget ska leda till stärkt konsumentskydd och bättre balans mellan konsumenters och näringsidkares intressen. Regeringen välkomnar i huvudsak kommissionens förslag, som bedöms förbättra villkoren för både konsumenterna och näringsidkarna.

1.1 Ärendets bakgrund

Under 2016 genomförde kommissionen en översyn av EU:s konsumenträttsliga regelverk, där de aktuella direktiven ingick. Parallellt med översynen genomfördes en utvärdering av direktivet om konsumenträttigheter. Resultatet av översynen och utvärderingen presenterades i maj 2017. I kommissionens rapport konstaterades att regelverket på det stora hela var ändamålsenligt men att vissa punktsatser krävdes för att uppdatera det, särskilt med hänsyn till den ökande digitaliseringen. Kommissionen konstaterade bland annat att harmoniserade individuella skadekompenserande åtgärder, exempelvis skadestånd, behövs inom EU när konsumenter drabbas av otillbörliga affärsmetoder. Kommissionen har även identifierat problem med att nivåerna på sanktioner vid överträdelse av de konsumenträttsliga reglerna skiljer sig åt kraftigt mellan medlemsstaterna och att sanktionerna i flera länder inte är tillräckligt avskräckande. Kommissionen har därutöver konstaterat att konsumenträttighetsdirektivet och direktivet om otillbörliga affärsmetoder innehåller överlappande regler om informationskrav som bör kunna förenklas och strömlinjeformas. Vidare har kommissionen lyft fram att reglerna om ångerrätt i konsumenträttighetsdirektivet uppfattas som komplicerade, bland annat avseende hur värdeminskningen ska beräknas om en konsument använt en vara. Slutligen konstaterade kommissionen att direktivet om konsumentköp av varor inte är anpassat till konsumentmarknadens utveckling och påskyndade därför sitt arbete i denna del (se faktrapromemoria 2015/16:FPM36 och faktrapromemoria 2017/18:FPM21).

Efter det att rapporten publicerades har kommissionen utfört kompletterande undersökningar genom bland annat samråd med medlemsstater och intresseorganisationer. En fråga som uppmärksammats är att produkter som säljs under ett visst varumärke inte håller samma kvalitet i alla medlemsstater. En annan fråga som uppmärksammats är att vissa medlemsstater valt att nationellt förbjuda vissa former av hemförsäljning med hänvisning till allmän ordning eller skyddet av respekten för privatlivet.

Den 11 april 2018 presenterade kommissionen två förslag till direktiv med anledning av resultatet av rapporten och de kompletterande undersökningarna. Det ena förslaget är det aktuella förslaget om revidering av fyra konsumenträttsliga direktiv och det andra är ett förslag om direktiv om införande av ett system för kollektiv prövning av tvister mellan privatpersoner och företag, en form av grupptalan. Det senare förslaget behandlas i en separat faktrapromemoria.

Allmänt om förslaget

Syftet med förslaget är att åtgärda de brister som identifierats inom ramen för översynen av EU:s konsumenträttsliga regelverk och utvärderingen av konsumenträttighetsdirektivet.

Kommissionen föreslår ändringar i fyra direktiv på det konsumenträttsliga området, rådets direktiv 93/13/EEG om oskäliga villkor i konsumentavtal, Europaparlamentets och rådets direktiv 98/6/EG om konsumentskydd i samband med prismärkning av varor som erbjuds konsumenterna, Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU om konsumenträttigheter.

De föreslagna ändringarna berör endast begränsade delar av direktiven men är av sådan art att de kan få betydande påverkan på konsumentmarknaderna inom EU. Ändringarna innebär förändringar både av civilrättsliga och marknadsrättsliga regler.

Ändringar som berör samtliga fyra direktiv

En av de större ändringarna som föreslås är förslag i samtliga fyra direktiv om harmoniserade regler om påföljder vid överträdelser av de nationella regler som genomför respektive direktivs konsumentskyddsregler. I förslaget anges att medlemsstaterna ska se till att vissa bedömningskriterier beaktas vid bestämmandet av nivån på en påföljd i det enskilda fallet. Vidare anges att storleken på företagets omsättning ska beaktas när den sanktion som medlemsstaten väljer i nationell lagstiftning är böter. I bland annat fall när överträdelsen är omfattande är medlemsstaterna skyldiga att införa böter. Det lägsta takbelopp som medlemsstaterna i sådana fall tillåts sätta anges till fyra procent av det felande företagets omsättning på den relevanta marknaden, som kan vara en eller flera medlemsstater. Slutligen anges det att medlemsstaterna ska ta hänsyn till det allmänna konsumentintresset när utdömda böter fördelas. Avseende två av direktiven, direktivet om oskäliga villkor i konsumentavtal och direktivet om prismärkning av varor som erbjuds konsumenterna, är introduktionen av sanktionsregleringen den enda föreslagna förändringen.

Ändringar i direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder

I direktivet om otillbörliga affärsmetoder föreslås, utöver förslaget om påföljder, att medlemsstaterna ska ge konsumenter möjlighet att få skadestånd och avsluta avtal när de utsatts för otillbörliga affärsmetoder. Vidare föreslås att reglerna om annonsmarkering även ska omfatta sökresultat på internet om en näringsidkare betalat för att förbättra sin placering i sökresultaten. Vissa informationskrav som överlappar med

informationskraven i konsumenträttighetsdirektivet stryks. Vidare förtydligas det att det är en överträdelse av reglerna att marknadsföra produkter som identiska om de har olika egenskaper i olika medlemsstater. Slutligen införs en möjlighet för medlemsstaterna att förbjuda vissa former av aggressiv och vilseledande hemförsäljning om det kan motiveras med hänsyn till allmän ordning eller skyddet av respekten för privatlivet.

Ändringar i direktiv 2011/83/EU om konsumenträttigheter

I direktivet om konsumenträttigheter föreslås, utöver förslaget om sanktionsavgifter, att avtal där konsumenter fått tillgång till digitalt innehåll eller digitala tjänster enbart i utbyte mot personuppgifter omfattas av direktivets regler om informationskrav och ångerrätt. Definitionerna i förslaget är avpassade för att stämma överens med definitionerna i kommissionens förslag om köprättsliga regler för digitalt innehåll och inte stå i strid med dataskyddsförordningens regler om behandling av personuppgifter. Vidare innebär förslaget att vissa informationskrav förenklas. Krav på att ange faxnummer tas bort, och krav på kommunikationsmetoder görs mer teknikneutrala. Vissa regler om vilken information som ska lämnas vid distansavtal förenklas för att informationen ska kunna anpassas till kommunikationsmetoder som medger begränsat utrymme eller begränsad tid. Därutöver ställs det krav på att nätmarknadsplatser ska redovisa vilka parametrar som ligger till grund för sökresultat, om en säljare på marknadsplatsen anger sig vara privatperson eller näringsidkare och om rättigheter som grundar sig på EU-rättsliga konsumentskyddslagar täcker ett avtal som träffats via marknadsplatsen. Vidare ändras reglerna om ångerrätt på så vis att en konsument inte får ångra köp av en vara som använts mer än nödvändigt för att undersöka den. Slutligen föreslås vissa inskränkningar av rätten att ångra avtal om tjänster där användningen av tjänsten inleds inom ångerfristen med konsumentens medgivande.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget berör fyra svenska lagar på konsumenträttsområdet, marknadsföringslagen (2008:486), lagen om distansavtal och avtal utanför fasta affärslokaler (2005:59), lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och prisinformationslagen (2004:347). Samtliga lagar kommer att behöva anpassas till förslagets regler.

Det kan nämnas att den tidigare svenska regleringen om ångerrätt angav att ett köp av en vara endast fick ångras om varan var i väsentligen oförändrat skick. En konsument fick packa upp och försiktigt undersöka varan, men inte använda den på ett sätt som innebar att den inte längre var i väsentligen oförändrat skick. De regler som införts genom konsumenträttighetsdirektivet innebär att ett köp av en vara alltid kan ångras även om varan är kraftigt använd eller till och med förstörd, men konsumenten kan, under vissa

förutsättningar, bli ersättningsskyldig för värdeminskningen. Det nu föreliggande förslaget påminner om den tidigare svenska regleringen om ångerrätt.

2017/18:FPM81

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens bedömning är att förslaget inte har några budgetära konsekvenser. Regeringen delar denna bedömning. Eventuella kostnadsökningar för det allmänna bör, enligt regeringens nuvarande bedömning, kunna finansieras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

Kommissionen har inte presenterat någon jämförbarhetsanalys av förslaget.

Kommissionen bedömer att det rekommenderade paketet av åtgärder kommer att underlätta och effektivisera provning för konsumenter och därigenom ge minskade nackdelar för konsumenterna, vilket särskilt kommer att gynna utsatta konsumenter. Det kommer också att bidra till bättre efterlevnad genom ökad avskräckning. Åtgärderna kommer att vara ett komplement till den reviderade förordningen om konsumentskyddssamarbete och stödja en väl fungerande tillämpning av denna. Genom att införa bättre möjligheter till provning och genom att fylla ut luckor i det befintliga skyddet för digitala transaktioner kommer konsumenternas förtroende att stärkas. Laglydiga näringsidkare kommer att gynnas av mer rättvis konkurrens. De näringsidkare som följer reglerna, inklusive små och medelstora företag, kommer att få minskade kostnader på grund av mer välavvägda bestämmelser om ångerrätt, förenkling av informationskraven, förbättrad effektivitet i sin kommunikation med konsumenter på nätet och harmonisering av reglerna, i synnerhet för transaktioner online. Reglerna om informationskrav för marknadsplatser på internet och åtgärderna avseende ”kostnadsfria” digitala tjänster kommer att innebära vissa kostnadsökningar för leverantörer av sådana tjänster.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar i huvudsak kommissionens förslag, som bedöms förbättra villkoren för både konsumenter och näringsidkare. Ytterligare analyser krävs när det gäller hur förslaget förhåller sig till svensk rätt, bland annat allmänna civilrättsliga principer och regler. Exempelvis är det tveksamt om förslaget om att ingångna avtal ska kunna ensidigt hävas av konsumenten vid överträdelser av regler om marknadsföring kan förenas med gällande köprättsliga regler om hävning av avtal.

Regeringen verkar i förhandlingsarbetet för ett högt konsumentskydd samtidigt som näringsidkares intressen beaktas. Regeringen verkar även för att det slutliga förslaget ska innehålla tydliga och rättssäkra regler och vara

väl förenligt med allmänna civilrättsliga principer. Regeringen kommer att verka för att direktivförslaget inte ska reglera hur medel från böter som kommer in till statskassan bör användas.

2017/18:FPM81

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter medlemsstaterna har.

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 på förslaget. Remisstiden löper ut den 15 juni 2018.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har som rättslig grund angett artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. 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. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpas, vilket innebär att Europaparlamentet och rådet gemensamt antar direktivet. Beslut fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Vad gäller subsidiaritetsprincipen anför kommissionen att förslaget reviderar EU:s konsumenträttsliga regler vars antagande på EU-nivå bedömts nödvändigt och i linje med principen om subsidiaritet. En bättre fungerande inre marknad bedöms inte kunna uppnås enbart genom nationella lagar. Stora delar av konsumenträtten är harmoniserad, vilket anges ha bidragit starkt till att stärka den inre marknaden. Det anges att harmonisering av reglerna för individuell ersättning och sanktionsavgifter ytterligare skulle stärka de goda effekter tidigare harmonisering av konsumenträtten medfört och att det nuvarande oenhetliga nationella sanktionssystemet riskerar att underminera det reviderade CPC-samarbetet. Det är förenligt med subsidiaritetsprincipen att ge medlemsstaterna rätt att införa begränsade förbud mot viss hemförsäljning då inverkan på den inre marknaden är väldigt begränsad.

Avseende förslagets förenlighet med proportionalitetsprincipen menar kommissionen att förslagen är proportionerliga mot syftena att öka

följsamheten av konsumenträtten och minska regleringsbördan. Förslagen om harmonisering av miniminivåer på sanktionsavgiftstak beräknade på företags omsättning är begränsade till utbredda överträdelser och bedöms som proportionerliga eftersom de anges vara nödvändiga för att stävja gränsöverskridande överträdelser av konsumentskyddsreglerna som drabbar stora konsumentgrupper. När det gäller frågan om individuella skadekompenserande åtgärder får medlemsstaterna viss frihet att anpassa vilka specifika åtgärder som blir tillgängliga för konsumenterna. Att direktiv 2011/83/EU utsträcks till att omfatta digitala tjänster som tillhandahålls i utbyte mot personuppgifter uppges vara proportionerligt då direktivet anpassas till direktivet om köprättsliga regler för digitalt innehåll och begränsas till de regler som är relevanta för innehåll som inte tillhandahålls mot monetär betalning. Reglerna om marknadsplatser på nätet anges vara proportionerliga då de inte ställer krav på att plattformsföretagen bekräftar de uppgifter säljare som använder marknadsplatserna anger om sin status som privatpersoner eller näringsidkare. Även kraven på angivande av parametrar för rankning av erbjudanden bedöms som proportionerliga.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att det handlar om situationer med starkt gränsöverskridande karaktär och att åtgärder på EU-nivå är nödvändiga för att på ett effektivt sätt främja gränsöverskridande handel och motverka gränsöverskridande överträdelser av konsumentskyddslagstiftningen. Regeringen delar därför i huvudsak kommissionens bedömning om att förslaget är förenligt med såväl subsidiaritetsprincipen som proportionalitetsprincipen. Regeringen ställer sig frågande till om den del av förslaget som innehåller anvisningar för hur medlemsstaterna ska fördela intäkter från sanktionsavgifter är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget remitteras och regeringen kommer att analysera förslaget mot bakgrund av inkomna remissvar. Första behandlingen av förslaget i rådsarbetsgruppen för konsumentskydd och information genomfördes den 24 april 2018. Det är inte känt när frågan tidigast förväntas komma upp på rådsmöte. Det är inte heller känt när Europaparlamentet kommer att påbörja behandlingen av ärendet.

4.2 Fackuttryck/termer