



REGERINGSKANSLIET

Promemoria

2012-02-08

Justitiedepartementet

*Enheten för familjerätt och allmän
förmögenhetsrätt*

**Bilaga 2
till protokoll 2011/12:17**

Dnr 090-1321-2011/12

Överläggning med Civilutskottet den 14 februari 2012

Dagordningspunkt 1

Rubrik: Förslag till förordning om en gemensam europeisk köplag.

Dokument: KOM (2011) 635 slutlig 2011/0284 (COD)
Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en
gemensam europeisk köplag
Tidigare dokument: Fakta-PM Justitiedepartementet 2011/12:FPM29.

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: Information inför
RIF-rådsmöten i november och december 2011 har lämnats.

Tidigare behandlad vid möte med Civilutskottet: Information har
lämnats den 24 november 2011 av statssekreteraren Magnus Graner,
ämnesrådet Jonas Högström och kanslirådet Henrik Holmberg.

Bakgrund

Förslaget ska ses i ljuset av det omfattande arbete rörande europeisk
kontraktsrätt som pågått under flera års tid. År 2008 och 2009 presen-
terades ett omfattande utkast till en referensram för europeisk kontrakts-
rätt, Draft Common Frame of Reference (DCFR), som kommissionen låtit
en grupp akademiker utarbeta. DCFR innehåller bl.a. modellregler och
komparativa analyser. Kommissionen följde upp detta genom att den 1
juli 2010 presentera en grönbok om politiska alternativ för främjande av
en europeisk avtalsrätt för konsumenter och företag, KOM (2010) 348.

I kommissionens meddelande Europa 2020 framhålls att det finns ett
behov av att göra det lättare och mindre kostsamt för näringsidkare
och konsumenter att ingå avtal i andra EU-länder, bl.a. genom att
främja utvecklingen av en frivillig europeisk avtalsrätt. I den digitala
agendan för Europa [KOM(2010) 245 slutlig, s. 13] förespråkas ett

uropeiskt frivilligt avtalsrättsligt instrument för att komma till rätta med fragmenteringen av avtalsrätten och stärka konsumenternas förtroende för e-handel. Kommissionen tillsatte under 2010 en expertgrupp bestående av akademiker och praktiker för att utarbeta ett underlag som skulle kunna ligga till grund för kommissionens planerade förslag. Expertgruppen presenterade sitt förslag den 3 maj 2011.

Kommissionens förslag presenterades den 11 oktober 2011.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har åberopat artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Därmed ska det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 294 tillämpas.

Det bör noteras att det råder delade meningar om den föreslagna rättsgrunden är korrekt eller om förslaget snarare borde vila på generalklausulen i artikel 352 och därmed antas med enhällighet. Frågetecken finns även för om rättsakten – det frivilliga instrumentet – snarare borde ges formen av ett direktiv. Rådets rättstjänst har nyligen ombetts att lämna ett skriftligt yttrande i dessa frågor.

Remissinstansernas övergripande synpunkter

Remissutfallet är blandat. Flera remissinstanser, bl.a. *Malmö tingsrätt*, *Kommerskollegium*, *Tillväxtverket*, *Ehandel.org*, *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* och *Uppsala universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* tillstyrker förslaget i huvudsak. Lunds universitet ser dock ett mindre behov av att reglera näringsidkarförhållanden. Kommerskollegium anser att en gemensam europeisk köplag kan underlätta möjligheterna för marknadens parter att ingå avtal med varandra och förordar att köplagen omfattar även inhemska avtal och avtal mellan stora företag. Uppsala universitet anser att den valda optionsmodellen ter sig realistisk, att förslaget inte bör gälla inhemska avtal samt att avtalsfriheten inte är ett tillräckligt skäl för att inte låta förslaget gälla mellan stora företag. Ehandel.org anser att en väl genomförd europeisk köplag har potentialen att öka distanshandeln inom EU med mer än de 26 miljarder Euro som kommissionen nämner, men föreslår ett antal ändringsförslag som organisationen anser måste genomföras för att köplagen ska få genomslag.

Konsumentverket förordar fullharmoniserade regler på en hög konsumentskyddsnivå men anser att i den mån detta inte är politiskt gångbart kan förslaget vara en möjlighet. Enligt verket är det en förutsättning att den slutliga utformningen av köplagen ger konsumenten samma eller bättre skydd än den svenska konsumenträtten och att det blir tydligt hur förslaget ska genomföras i

praktiken med beaktande av att köplagen ska verka parallellt och i samstämmighet med nationell rätt.

Svea hovrätt, Hovrätten för Övre Norrland, Stockholms tingsrätt och Allmänna reklamationsnämnden uttalar sig inte om behovet av den föreslagna regleringen. Stockholms tingsrätts allmänna intryck är att de materiella bestämmelserna i mångt och mycket ligger tämligen nära svenska avtalsrättsliga och köprättsliga regler. Hovrätten för Övre Norrland anser att det med tanke på de stora likheterna mellan förslaget och gällande svensk rätt inte borde väcka alltför stora betänkligheter att låta förordningen gälla även inom Sverige.

Många remissinstanser ställer sig tveksamma eller negativa till förslaget. *Falu tingsrätt* är tveksamt till förslaget och vill under alla förhållanden ha det begränsat till avtal mellan en näringsidkare och en konsument. *Sveriges konsumenter*, som föredrar full harmonisering, är kritiska till förslaget eftersom det lämnar till näringsidkaren att avgöra valet av köplagen samt då konsumenten orimligen kan bedöma om den frivilliga köplagen är attraktiv i förhållande till reguljärt konsumentskydd. Varken *Stockholms universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)*, *Sveriges advokatsamfund*, *Internationella Handelskammarens Svenska Nationalkommitté (ICC)*, *Stockholms Handelskammare*, *Företagarna*, *Svensk Handel* eller *Svensk Distanshandel* ser något egentligt behov av förordningen. Flera av dessa remissinstanser framför även materiella invändningar mot förslaget. Om förslaget genomförs menar de att det bör begränsas till konsumenttransaktioner. Även *Näringslivets Delegation för Marknadsrätt (NDM)*, som företräder 22 näringslivsorganisationer och är ett samarbetsorgan inom svenskt näringsliv främst i frågor som rör konsumentpolitik och marknadsrätt, delar dessa remissinstansers kritiska synpunkter om bristande behov och begränsning av förslaget till konsumenttransaktioner om det ändå genomförs.

Advokatsamfundet har materiella invändningar i sådan omfattning att förslaget inte kan tillstyrkas. ICC pekar bl.a. på att de regler och standardavtal som redan finns idag tillgodoser användarnas behov. NDM anser bl.a. att den föreslagna köplagen är komplicerad och svårtillgänglig och inte är väl balanserad mellan näringsidkares och konsumenters intressen.

Svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig tveksam till att skillnaderna i civilrättslig lagstiftning har en så stor betydelse som kommissionen gör gällande. Det är snarare andra förhållanden som utgör hinder mot en inre marknad, såsom förekomsten av olika skatteregler, administrativa krav,

leveranssvårigheter, möjlighet till tvistlösning och effektiv verkställighet samt språk- och kulturbarriärer. Olikheterna i medlemsstaternas lagstiftning på dessa områden kan dock ha viss betydelse. Olikheterna kan exempelvis medföra att näringsidkare – ofta genom att inhämta juridisk rådgivning – måste skaffa sig kunskap om vad som gäller enligt tillämplig utländsk rätt samt i transaktioner med konsumenter anpassa såväl sina avtal som sin marknadsföring och information till tvingande krav i konsumentens hemland. För konsumenter kan olikheterna bl.a. leda till ett mer begränsat produktutbud än vad som annars kunde tänkas vara fallet.

Regeringen välkomnar att den föreslagna förordningens tillämpningsområde begränsats till gränsöverskridande försäljning av varor, tillhandahållande av digitalt innehåll och vissa anknutna tjänster, eftersom det är inom dessa områden som skillnader i nationell kontraktsrätt skulle kunna innebära visst hinder för den inre marknaden.

Medlemsstaternas divergerande kontraktsrätt kan i första hand verka hindrande för den inre marknads funktion i konsumentförhållanden. I näringsidkarförhållanden råder i princip avtalsfrihet och parterna kan därmed fritt bestämma vad som ska gälla. Flertalet av de remissinstanser som företräder näringsidkarintressen ser inte heller något påtagligt behov av förslaget för avtal mellan näringsidkare. Mot denna bakgrund kan regeringen inte ställa sig bakom förslaget i den del det avser avtal mellan näringsidkare.

På konsumentområdet är det en allmän utgångspunkt för regeringen att verka för fullharmoniserade regler där så är möjligt. Det är tveksamt om det inom den närmaste tiden går att genomföra ytterligare harmonisering inom de områden som den nu föreslagna köplagen omfattar. Den i förslaget valda optionsmodellen kan därför vara ett gångbart alternativ. Det är dock angeläget att förslaget inte får till konsekvens att det nödvändiga arbetet med att ytterligare fullharmonisera regler inom konsumentskyddsområdet avstannar.

Det kan mot denna bakgrund finnas skäl att arbeta vidare med förslaget i konsumentförhållanden under förutsättning att fyra grundkrav uppfylls.

Ett första grundkrav, för att regeringen ska kunna ställa sig bakom en europeisk köplag i den del det rör konsumentförhållanden, är att köplagen ger ett mellan parterna väl avvägt konsumentskydd på en nivå som sammantaget är lika hög eller högre än det konsumentskydd som

gäller enligt svensk rätt. Köplagen måste dessutom vara enkel, tydlig och teknikneutral så att den kan hålla under lång tid.

Det kan redan idag vara komplicerat att avgöra vilket lands lag som är tillämplig på ett gränsöverskridande konsumentavtal. Ett andra grundkrav bör därför vara att den gemensamma europeiska köplagen utformas tydligt så att parter som valt den ges förutsättningar att förstå konsekvenserna av valet. I kravet ligger även att formerna för parternas val, standardinformationen till konsumenten och näringsidkarens bekräftelse av att köplagen ska tillämpas utformas tydligt och enkelt.

Ett tredje grundkrav är att en köplag inte innehåller andra bestämmelser än vad som är nödvändigt i den praktiska tillämpningen av ett gränsöverskridande konsumentavtal. I förhållande till kommissionens förslag måste köplagen alltså begränsas väsentligt och rikta in sig på det som är viktigt.

Som ett fjärde grundkrav bör den gemensamma europeiska köplagen vila på en solid rättslig grund, dvs. vara rättsligt hållbart. Dess materiella innehåll bör inte heller skilja sig från svensk rätt på ett sätt som i förlängningen riskerar medföra negativa konsekvenser för den nationella lagstiftningen i övrigt. Regeringen verkar i denna del även för att förtydliga förslagets reglering om vilka frågor som uteslutande ska avgöras av den gemensamma köplagens regler och vilka frågor som istället ska avgöras enligt den annars tillämpliga nationella rätten.

Europaparlamentets inställning

Det är inte känt vilken inställning institutionerna har till kommissionens förslag. Den 8 juni 2011 antog dock Europaparlamentet, som ett svar på kommissionens grönbok, en resolution i vilken parlamentet uttryckte starkt stöd för ett instrument som skulle främja den inre marknadens utveckling och funktion och skapa fördelar för näringsidkare och konsumenter samt medlemsstaternas rättssystem.

Förslaget

Målsättningarna med förslaget

Det övergripande syftet med förordningsförslaget är att förbättra villkoren för etablerandet av den inre marknaden och dess funktionssätt. Bakgrunden är att kommissionen menar att det finns hinder för den inre marknaden och att många av dessa beror på olikheter i medlemsstaternas nationella kontraktsrätt. Bl.a. anför kommissionen att för näringsidkare innebär olikheterna ytterligare komplexitet och kostnader, speciellt vid export av varor och tjänster till flera andra EU-länder. Olikheterna sägs

göra det svårare för konsumenter att handla i andra länder än i sitt eget och detta är, enligt kommissionen, särskilt påtagligt vid köp på Internet. Genom att näringsidkare kan förlita sig på ett gemensamt regelverk och använda samma avtalsvillkor för sina gränsöverskridande transaktioner i alla medlemsstater bidrar den föreslagna förordningen, enligt kommissionen, till att sänka onödiga kostnader och tillhandahålla en hög rättssäkerhetsnivå. Eftersom den gemensamma europeiska köplagen innebär ett omfattande regelverk som ger ett effektivt konsumentskydd menar kommissionen att konsumenternas förtroende för den inre marknaden stärks samtidigt som konsumenterna uppmuntras att handla över gränserna.

Förslagets struktur och innehåll

Den föreslagna förordningen består av 16 artiklar och två bilagor. Den första bilagan, som består av det för parterna valfria instrumentet ”Gemensam Europeisk köplag”, består av 186 artiklar som utgör ett enhetligt regelverk för kontrakt som avser försäljning av varor, leverans av digitalt innehåll och anknytande tjänster.

En förutsättning för en sådan valmöjlighet är att säljaren av varan eller tillhandahållaren av det digitala innehållet är en näringsidkare och att köparen är en konsument. Valmöjligheten finns även när båda parter är näringsidkare, men under förutsättning att åtminstone en av dem hör till kategorin små och medelstora företag (s.k. SME, small or medium-sized enterprise). I förordningen finns en definition på vad som avses med ett SME. Om parterna på ett giltigt sätt har kommit överens om att använda köplagen, ska frågor som omfattas av dess bestämmelser uteslutande regleras av den. I ett sådant fall blir inte längre den annars gällande dispositiva eller tvingande nationella kontraktsrätten tillämplig. Förordningen innebär således inte någon sedvanlig harmonisering av nationell lagstiftning.

Medlemsstaterna ges genom förordningen en möjlighet att genomföra förordningen så att även två näringsidkare som inte är SME ska kunna välja den gemensamma europeiska köplagen. Medlemsstaterna ska bereda parterna i ett gränsöverskridande köp möjlighet att välja den gemensamma europeiska köplagen. Medlemsstaterna ges i förordningen dessutom möjlighet att låta den gälla även för inhemska avtal.

För en närmare beskrivning av innehållet i förordningens artiklar hänvisas till faktagruppromemorian (2011/12:FPM29).

Övergripande innehåll i den gemensamma europeiska köplagen (Bilaga I)

Den gemensamma europeiska köplagen i bilaga I består av 8 delar.

Den första delen innehåller vissa inledande bestämmelser, bl.a. vissa allmänna principer (exempelvis principen om avtalsfrihet som huvudregel) och tillämpningsfrågor såsom att regelverket ska tolkas självständigt och avsaknad av formkrav.

Den andra delen, som avser hur man ingår ett bindande avtal, behandlar bl.a. skyldigheter att lämna förhandsinformation och att tillförsäkra sig om att tillhandahållen information är korrekt. Dessutom regleras frågor om ingåendet av avtalet, t.ex. vad ett anbud är, under vilka förutsättningar det kan återkallas och om accept avseende ett mottaget anbud. Även frågor om ångerrätt för distansavtal och avtal utanför fasta affärslokaler regleras. Dessutom regleras frågan om brister i en parts samtycke. Till exempel synes regleringen ta sikte på frågor som motiv- och rättsvillfarelse hos part, svek, hot och ockerliknande situationer och vilka konsekvenser detta får för parternas avtal.

Den tredje delen reglerar hur man bedömer avtalets innehåll. Denna del innehåller bl.a. bestämmelser om avtalstolkning, vad avtalsinnehållet kan baseras på (t.ex. parternas sedvänja) och oskäligen avtalsvillkor.

Den fjärde delen innehåller bestämmelser om skyldigheter och rätt till påföljder för parter till ett köpekontrakt eller ett kontrakt för tillhandahållande av digitalt innehåll. Den femte delen innehåller bestämmelser om motsvarande frågor rörande parter till ett relaterat tjänsteavtal.

Den sjätte delen innehåller bestämmelser om skadestånd och dröjsmålsränta, medan den sjunde delen avser s.k. restitution, dvs. att parterna till ett hävt eller ogiltigt kontrakt som huvudregel är skyldiga att till sin motpart återbära från denne mottagen prestation. Den åttonde delen avser frågor om preskription av anspråk.

Gällande svenska regler och förslagens effekter på dessa

Den föreslagna förordningen med bilagor består av drygt 200 artiklar. Det pågående analysarbetet, och det kommande förhandlingsarbetet, kommer att bli mycket omfattande.

Klart är emellertid att den föreslagna förordningen inte innebär en sedvanlig harmonisering i den meningen att medlemsstaternas nationella, materiella kontraktsrätt på området ersätts av förordningens bestämmelser. På ett övergripande plan påverkas den svenska regleringen i stället huvudsakligen på två sätt.

För det första tillskapar förordningen en direkt tillämplig möjlighet för parterna att välja den gemensamma europeiska köplagen. För det

andra måste av svensk rätt framgå att parternas giltiga val av den gemensamma europeiska köplagen innebär att den uteslutande reglerar frågor som den omfattar. Det måste därför av svensk rätt tydligt framgå att den av parterna valda gemensamma europeiska köplagen inom sitt område gäller istället för svenska bestämmelser, oavsett om dessa är dispositiva eller tvingande.

En annan sak är att det materiella innehållet i den gemensamma europeiska köplagen inte till sitt innehåll i alla delar överensstämmer med motsvarande reglering av frågorna i svensk rätt. Vid den analys som nu kan göras kan konstateras att det dock finns relativt få väsentliga skillnader i förhållande till svensk rätt inklusive CISG. Konsumentskyddsnivån förefaller genomgående vara övervägande hög.

För en beskrivning av hur de materiella reglerna i den gemensamma europeiska köplagen förhåller sig till motsvarande svenska bestämmelser hänvisas även till faktrapomemorian (2011/12:FPM29).

Ekonomiska konsekvenser

De slutliga ekonomiska effekterna av förslaget kan i detta skede inte bedömas med säkerhet. Eventuella budgetära konsekvenser bör dock kunna finansieras inom befintliga ramar (också för EU-budgeten).

Övrigt

På begäran av riksdagen lämnade regeringen i början av november information till riksdagen om regeringens bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om en gemensam europeisk köplag.

Möten i rådsarbetsgruppen för civilrättsliga frågor har hållits i Bryssel den 21 – 22 och 28 – 29 november 2011 samt den 26 januari 2012.