



Grönbok om översyn av konsumentregelverket

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

2007-03-19

Dokumentbeteckning

KOM (2006) 744

Grönboken om översynen av konsumentregelverket

Sammanfattning

Europeiska kommissionen har i februari 2007 presenterat en grönbok om översynen av konsumentregelverket inom Europeiska unionen. Kommissionen inledde översynen av konsumentregelverket 2004. Målet med översynen är att hitta rätt balans mellan konsumentskydd och företagens konkurrenskraft och därigenom skapa en verklig inre marknad för konsumenterna. Även små och medelstora företag kan dra nytta av ett mer förutsägbart regelverk och enklare EU-regler. Subsidiaritetsprincipen skall till fullo respekteras. Översynen innebär att direktiven granskas som en helhet och var för sig för att upptäcka dels luckor och brister som är gemensamma för samtliga direktiv, dels problem som endast gäller enskilda direktiv. Kommissionen har uppmanat berörda parter att senast den 15 maj 2007 inkomma med synpunkter på de frågor som har identifierats i grönboken.

Regeringen välkomnar grönboken. Sverige eftersträvar ett fullgott konsumentskydd på en hög skyddsnivå inom EU och anser att utvecklingen av den gemensamma inre marknaden gynnas av så likformiga regler som möjligt. Det är dock viktigt att regelverket är tillräckligt dynamiskt för att möjliggöra att hänsyn tas till utvecklingen på marknaden.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Grönboken behandlar den framtida översynen av konsumentregelverket. De åtta direktiv som omfattas av översynen är:

- Direktiv 85/577/EEG för att skydda konsumenter i de fall då avtal ingås utanför fasta affärslokaler (hemförsäljning)
- Direktiv 90/314/EEG om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang
- Direktiv 93/13/EEG om oskäliga villkor i konsumentavtal
- Direktiv 94/47/EG om skydd för köpare vad avser vissa aspekter i avtal om nyttjanderätten till fast egendom på tidsdelningsbasis (tidsdelat boende, time-share)
- Direktiv 97/7/EG om konsumentskydd vid distansavtal
- Direktiv 98/6/EG om konsumentskydd i samband med prismärkning av varor som erbjuds konsumenter (prisinformation)
- Direktiv 98/27/EG om förbudsföreläggande för att skydda konsumenters intressen
- Direktiv 1999/44/EG om vissa aspekter rörande försäljning av konsumentvaror och härmed förknippade garantier

I grönboken redogörs för möjliga alternativ för översynen av konsumentregelverket. Kommissionen önskar i grönboken få svar på ett antal frågeställningar.

Huvudfrågorna

Kommissionen anser att de flesta direktiv som ingår i konsumentregelverket inte längre helt uppfyller kraven på dagens föränderliga marknader. Detta gäller inte minst den digitala tekniken och de digitala tjänsternas allt större betydelse. Programvaror och data omfattas t.ex. inte av konsumentköpsdirektivet. Kommissionen nämner som ett annat exempel att eftersom direktivet om distansförsäljning ger medlemsstaterna rätt att undanta auktioner från

I grönboken påpekas att EU:s nuvarande regler om konsumentskydd är splittrade. Anledningen är att medlemsstaterna enligt nuvarande direktiv kan anta strängare regler och att flera frågor regleras på olika sätt i direktiven eller lämnas olösta. Dessa skillnader medför extra kostnader för företagen. Det påpekas att regelskillnader mellan medlemsstaterna även bidrar till varför konsumenterna inte vill göra inköp över gränserna. Konsumenterna kan nämligen inte vara säkra på att få samma skydd när de gör sina inköp gränsöverskridande som när de handlar hemma.

Möjliga alternativ för framtiden

Kommissionen för fram att det finns två tillvägagångssätt för översynen av konsumentregelverket. Det ena tillvägagångssättet är vertikalt och innebär att de befintliga direktiven ses över var för sig medan det andra tillvägagångssättet är blandat och utgår från att det införs ett eller flera horisontella raminstrument, eventuellt kompletterat med sektorsspecifika regler.

Med det vertikala tillvägagångssättet skulle de befintliga direktiven kunna ändras var för sig för att anpassas till marknaden och den tekniska utvecklingen. Kommissionen konstaterar att även om detta tillvägagångssätt medför att luckor i enskilda direktiv skulle täppas till, är det tidskrävande, eftersom samma frågor skulle behandlas i separata lagstiftningsprocesser. Det poängteras vidare att detta tillvägagångssätt inte medför att volymen av rättsakter skulle minska och att gemensamma begrepp även i fortsättningen skulle regleras i de olika direktiven.

Med det blandade tillvägagångssättet framför kommissionen att gemensamma frågeställningar skulle kunna regleras på ett systematiskt sätt. Som exempel på detta tillvägagångssätt nämns direktivet om otillbörliga affärsmetoder (2005/29/EG). I grönboken framhålls att detta tillvägagångssätt skulle förenkla konsumentregelverket. Omarbetningen skulle även medföra att regelverkets volym minskade.

I grönboken betonas att om inga lagstiftningsåtgärder görs består och förvärras den nuvarande splittringen av reglerna genom att medlemsstaterna utnyttjar bestämmelserna om minimiharmonisering.

2006/07:FPM58

Möjlig räckvidd för ett horisontellt instrument

Väljs det blandade tillvägagångssättet påpekar kommissionen vikten av att ställning bör tas till det horisontella instrumentets räckvidd. I grönboken presenteras tre alternativa förslag på lösningar. En första möjlig lösning kan vara att anta ett raminstrument med stor räckvidd som kan tillämpas på både inhemska och gränsöverträdande transaktioner. Det framhålls att regelverket blir avsevärt enklare för både konsumenter och företag om det fanns ett enda instrument för alla konsumentavtal. En andra lösning vore att införa ett horisontellt instrument som enbart gäller gränsöverskridande avtal. Konsumenter som handlar av en utländsk näringsidkare skulle få ett enhetligt skydd i hela EU. Den nackdel som påpekas är att konsumenter och näringsidkare tvingas följa olika bestämmelser beroende på om transaktionen är gränsöverskridande eller inhemsk. En tredje lösning kan vara att skapa ett horisontellt instrument som endast gäller distanshandel och som skulle ge enhetliga regler för distanshandel. I grönboken påpekas att den största nackdelen med det alternativet skulle vara att olika bestämmelser skulle gälla för distanshandel och direkta transaktioner.

Grad av harmonisering

Det betonas i grönboken att oavsett vilket alternativ som väljs för översynen av konsumentregelverket, måste det beslutas vilken grad av harmonisering som eftersträvas. De direktiv som skall ses över bygger på minimiharmonisering. Medlemsstaterna har således möjlighet att föreskriva ett mer omfattande skydd än som säkerställs i direktiven. Detta har många medlemsstater utnyttjat, till exempel genom att föreskriva längre ångerfrister än som fastställs i direktiven. Det påpekas att konsumenterna därför inte kan vara säkra på att det skydd som de är vana vid i sitt hemland även kommer att gälla när de handlar över gränserna.

Tre alternativ till grad av harmonisering föreslås i grönboken. Kommissionen förslår, som ett första alternativ, att revidera konsumentregelverket så att man uppnår full harmonisering. Kommissionen påpekar att med detta

tillvägagångssätt, måste val göras mellan olika lösningar. I grönboken ges som exempel frågan om köparens skyldigheten att meddela säljaren om felet på varan inom en viss tid antingen avskaffas eller blir obligatorisk. Slutsatsen som kommissionen drar är att det i vissa fall kan vara nödvändigt att komplettera harmoniseringen med bestämmelser om ömsesidigt erkännande. Kommissionen föreslår som ett andra alternativ att kombinera minimiharmonisering med en bestämmelse om ömsesidigt erkännande. Detta skulle medföra att medlemsstaterna skulle behålla möjligheten att ha strängare konsumentskyddsregler i sin nationella lagstiftning, men inte tillämpa dem på näringsidkare etablerade i andra medlemsstater. Som ett tredje alternativ föreslår kommissionen minimiharmonisering, eventuellt kombinerad med principen om ursprungsland. Detta alternativ skulle leda till att en medlemsstat behåller möjligheten att ha strängare nationella konsumentskyddande regler, men att näringsidkare i andra länder bara behöver följa sin nationella lagstiftning. Kommissionen drar slutsatsen att de två sistnämnda alternativen inte skulle leda till någon förenkling och rationalisering av regelverket. Regelverket skulle fortfarande vara splittrat och påverka konsumenternas förtroende för den inre marknaden i negativ riktning. Dessa alternativ skulle inte heller garantera den höga konsumentskyddsnivå i gemenskapen som föreskrivs i EG-fördraget.

Samrådet

I en bilaga till grönboken finns en förteckning över de 30 frågor som skall behandlas i samrådet. Bilagan är indelad i tre typer av frågeställningar. De tre första frågorna (1-3) rör generella frågeställningar, relaterade till översynen av konsumentregelverket. Dessa frågor angår det bästa sättet att se över konsumentlagstiftningen, omfattningen av ett eventuellt horisontellt instrument och harmoniseringsgraden.

De följande 12 frågorna (4.1 – 4.10) gäller horisontella frågeställningar. Kommissionen betonar vikten av en enhetlig definition av begreppen konsument respektive näringsidkare. Enhetliga begrepp gör det möjligt att mer exakt avgränsa regelverkets tillämpningsområde. Kommissionen föreslår vidare att det införs en allmän princip om ärligt uppsåt och god sed i avtalstransaktioner som ett sätt för att täppa till framtida luckor i lagstiftningen. Andra viktiga frågor som tas upp rör konsumenter som agerar

Följande 14 frågor (5.1 – 5.10) rör frågeställningar som är specifika för köpeavtal, som är det vanligaste konsumentavtalet. I detta sammanhang nämns först frågan om utvidgande av räckvidden till andra typer av avtal. Med detta avses bland annat tillhandahållandet av digitala tjänster till konsumenter, t.ex. nedladdning av musik från Internet. Andra frågor rör t.ex. begagnade varor som säljs på offentliga auktioner, definition av avlämnande av varan, riskens övergång, fel på varan, bevisbördan, val av tillgänglig påföljd och garantier. Frågan om reglerna om konsumentköp skall gälla begagnade varor som säljs på offentliga auktioner ställs mot bakgrund av medlemsstaternas olika reglering av s.k. on-lineauktioner.

I grönboken lämnas förslag på två till fyra svarsalternativ till varje fråga. Det betonas att inget hindrar den som svarar att föra fram egna svarsalternativ. Sista frågan (6) lämnar möjlighet att föreslå andra frågor eller områden som rör konsumentskydd som behöver undersökas närmare eller behandlas på EU-nivå.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Sverige har genomfört direktiven om hemförsäljning och distansförsäljning genom distans- och hemförsäljningslagen.(2005:59) Direktivet om paketresor har genomförts i svensk lagstiftning genom lagen om paketresor (1992:1672) och genom resegarantilagen (1972:204). Direktivet om oskäligen avtalsvillkor har införlivats i svensk lagstiftning genom lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (1994:1512). Direktivet om tidsdelat boende (time-share) har genomförts i svensk lagstiftning genom lagen om konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende (1997:218). Sverige har införlivat direktivet om prisinformation i svensk lagstiftning genom prisinformationslagen (2004:347). Direktivet om förbudsföreläggande har genomförts i svensk lagstiftning genom lagen om talerätt för vissa utländska konsumentmyndigheter och konsumentorganisationer (2000:1175). Direktivet om konsumentköp och garantier har införlivats i svensk lagstiftning genom ändringar i konsumentköplagen (1990:932).

Sverige har utnyttjat direktivens bestämmelser om minimiharmonisering som ger medlemsstaterna möjlighet till ett högre konsumentskydd. Fristen för ångerrätt vid distans- och hemförsäljning är till exempel 14 dagar, vilket är längre än den ångerfrist som anges i direktiven. I några fall är den svenska lagstiftningens tillämpningsområde mer omfattande än de relevanta direktivens. Som exempel kan nämnas definitionen i den svenska paketreselagen av begreppet paketresa. Ett annat exempel är den svenska prisinformationslagen som, till skillnad mot direktivet, även omfattar prisinformation för tjänster.

Det är i dagsläget för tidigt att uttala sig om grönbokens effekter på svenska regler.

1.3 Budgetära konsekvenser

Det går i dagsläget inte att förutse några budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar grönboken om översynen av konsumentregelverket. Sverige eftersträvar ett fullgott konsumentskydd på en hög skyddsnivå inom EU och anser att utvecklingen av den gemensamma inre marknaden gynnas av så likformiga regler som möjligt. Det är dock viktigt att regelverket är tillräckligt dynamiskt för att möjliggöra att hänsyn tas till utvecklingen på marknaden. Regelförenkling är en aspekt att beakta vid översynen av konsumentregelverket.

Regeringen anser att det vore lämpligt att reglera gemensamma frågeställningar på ett systematiskt sätt i ett horisontellt instrument. Mot bakgrund av den snabba utvecklingen av förhållandena på marknaden är det viktigt att ha ett mer dynamiskt regelsystem än endast vertikala direktiv för

skilda områden. Det är dock nödvändigt att komplettera detta arbete med översyn och modernisering av de separata direktiven. På det civilrättsliga konsumentskyddets område bör det huvudsakliga syftet vara att skapa balans mellan parterna i ett enskilt avtal. Ett högt konsumentskydd måste säkerställas, samtidigt som näringslivets intressen måste beaktas. Regeringen förordar därför ett blandat tillvägagångssätt. Ett eventuellt horisontellt instrument bör omfatta alla konsumentavtal, oavsett om det handlar om inhemska eller gränsöverskridande. Det finns enligt regeringens uppfattning ingen anledning att begränsa harmoniseringen till gränsöverskridande avtal. Målsättningen för harmoniseringen bör vara att uppnå fullständig harmonisering på en hög konsumentskyddsnivå.

Enhetliga och tydliga definitioner av begreppen konsument och näringsidkare bör eftersträvas i översynsarbetet. De horisontella frågeställningarna rör centrala områden inom den svenska konsumentlagstiftningen. Sverige bör verka för enhetliga regler samtidigt som väl fungerande nationella lösningar måste beaktas.

Effekten av de olika lösningar på de frågeställningar som specifikt rör köpeavtal måste analyseras noga innan något alternativ väljs som avviker från rådande rättsläge.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

De flesta medlemsstater är intresserade av att diskutera en översyn av konsumentregelverket.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Grönboken är ute på remiss. Remisstiden går ut den 16 mars 2007. Det är därför i nuläget inte möjligt att uttala sig om remissinstansernas synpunkter på grönbokens innehåll.

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Grönboken är ute på remiss. Remistiden går ut den 16 mars.

Ett nordiskt seminarium med anledning av grönboken kommer att äga rum under mars månad 2007. Riksdagens civilutskotts betänkande med anledning av grönboken beslutas i kammaren den 9 maj 2007. Regeringen skall senast den 15 maj 2007 överlämna sina synpunkter på frågorna i grönboken till kommissionen.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

-

3.3 Fackuttryck/termer

-