



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel 2.10.2001
KOM(2001) 531 slutlig

GRÖNBOK

om konsumentskyddet inom Europeiska unionen

(framlagd av Europeiska kommissionen)

GRÖNBOK

om konsumentskyddet inom Europeiska unionen

1. SAMRÅD OM KONSUMENTSKYDDET INOM EU

Syftet med denna grönbok är att inleda ett omfattande offentligt samråd om den framtida inriktningen för konsumentskyddet inom EU. I denna grönbok görs en analys av den nuvarande situationen och möjliga alternativ inför framtiden som skall stimulera till en välinformerad debatt.

Kommissionen uppmanar berörda parter att lämna sina synpunkter före den 15 januari 2002. Kommissionen önskar få in synpunkter om alla delar av dokumentet men särskilt om följande frågor:

- *Vilka är de huvudsakliga hinder som konsumenter och företag ställs inför på grund av skillnader i nationella bestämmelser och praxis om god sed när det gäller reklam och när det gäller olika aspekter av relationerna mellan företag och konsumenter före, under och efter avtals ingående?*
- *Håller ni med om att det finns ett behov av att förbättra konsumentskyddet när det gäller den här aspekten på den inre marknaden?*
- *Bör ett reformarbete eftersträvas som grundas på det särskilda tillvägagångssätt som gäller för närvarande eller på det blandade tillvägagångssätt som beskrivs nedan?*
- *Vilken är den sannolika inverkan som de två olika tillvägagångssätten har på kostnader och fördelar för konsumenter och företag?*

Om det specifika tillvägagångssättet skulle fullföljas:

- *Vilka prioriteringar finns för harmoniseringen?*

Om det blandade tillvägagångssättet skulle fullföljas:

- *Vilka skulle nyckelfaktorerna vara för en generalklausul, allmänna kriterier och de viktigaste bestämmelserna när det gäller reglering av affärsmetoder?*
- *Vilket vore bäst – ett ramdirektiv med en generalklausul grundad på god affärssed eller grundad endast på vilseledande och bedrägliga metoder? Vilket tillvägagångssätt är lämpligast? Vilket tillvägagångssätt hanterar bäst problemet med splittring av den inre marknaden i konsumenternas intresse?*
- *Skulle det vara bra att ta med en grundval för självreglering i ett ramdirektiv? Om ja, vilka är nyckelfaktorerna för sådana alternativ och kriterierna för att de skall tas med?*
- *Skulle det vara en fördel om icke-bindande praktisk vägledning utvecklades? Skulle en sådan vägledning helst utgöras av rekommendationer från kommissionen eller bestå av en*

vägledande förteckning över exempel på tillåtna och otillåtna metoder som en bilaga till direktivet?

- *Skulle det finnas en uppgift för intressenterna att delta i utvecklingen av icke-bindande rättslig vägledning?*
- *Krävs det en rättslig ram för att förbättra samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna för konsumentskydd?*
- *Vilka skulle nyckelfaktorerna vara i en sådan rättslig ram?*

Vänligen skicka era synpunkter (märkta "Grönbok om konsumentskyddet inom EU") till följande adress:

European Commission
Health and Consumer Protection Directorate General
F101 06/52
Rue de la Loi 200
B-1049 Bryssel

Eller per e-post till följande adress: consultsanco@cec.eu.int

Vidare har kommissionen för avsikt att anordna en utfrågning för berörda parter och ett samråd med de nationella myndigheterna.

2. KONSUMENTSKYDDET PÅ DEN INRE MARKNADEN

2.1 Introduktion

För att konsumenterna skall kunna dra några fördelar av den inre marknaden måste de varor och tjänster som marknadsförs, erbjuds och säljs över gränserna vara lättåtkomliga. Det är utbytet av varor och tjänster över gränserna som ger konsumenterna möjlighet att leta fram specialerbjudanden och innovativa produkter och tjänster och som därmed gör att de kan optimera sina konsumtionsbeslut. Efterfrågan över gränserna ökar konkurrenstrycket på den inre marknaden och innebär en mer effektiv och konkurrenskraftigt prissatt tillgång på varor och tjänster. Denna goda cirkel kan endast uppnås om den rättsliga ramen som inrättats uppmuntrar konsumenter och företag att ägna sig åt handel över gränserna. Olikheter mellan nationella lagar om affärsmetoder som hänför sig till relationerna mellan företag och konsumenter kan hindra denna utveckling.

En EU-dimension i konsumentskyddet (med vilket här avses regleringen av konsumenternas ekonomiska intressen, utom hälso- och säkerhetsfrågor och andra frågor) har funnits i över tjugofem år. I artikel 153 i EG-fördraget fastställs ett antal rättigheter för konsumenten – rätt till information och utbildning och rätt att organisera sig för att tillvarata sina intressen. I EG-direktiven om konsumentskydd, ofta grundade på bestämmelser om den inre marknaden enligt artikel 95 (tidigare artikel 100a) i EG-fördraget, finns detaljerade uppgifter om vissa av dessa rättigheter. Andra EG-direktiv, vars huvudsyfte inte är konsumentskydd, har också en direkt inverkan på konsumentskyddet. Nationell lagstiftning och rättsskipning i sin tur har inflytande på konsumentskyddet på den inre marknaden.

Konsumentskyddet på den inre marknaden står dock inför en splittrad lagstiftning och ett splittrat system för kontroll av efterlevnaden. Inför en utvidgning finns det risk för ytterligare

splittring av den inre marknaden och ytterligare problem med kontroll av efterlevnaden. Spridningen av eurosedlar och mynt i början av januari 2002 ger en enorm möjlighet att utveckla den inre marknaden för konsumenterna. Om denna möjlighet inte tillvaratas, kommer invånarna fortfarande att ha intrycket att EU:s huvudprojekt – den inre marknaden – inte spelar någon roll för det dagliga livet och bara är ett projekt som är utformat för att tillvarata företagets intressen. Målen för konsumentskyddet är att tillhandahålla ett regelverk som

- ger en så hög grad av konsumentskydd som möjligt samtidigt som kostnaderna för företagen hålls så låga som möjligt,
- är så enkelt som möjligt och tillräckligt flexibelt för att snabbt kunna anpassas till marknaden och som engagerar intressenterna så mycket som möjligt,
- ger rättsäkerhet och innehåller garantier för en effektiv kontroll av efterlevnaden, särskilt när det gäller handel över gränserna.

Tre undersökningar har utförts för kommissionen¹ för att ge en omfattande översikt över de bestämmelser som rör konsumentskyddet, på nationell nivå och på EU-nivå. Här nedan ges en övergripande analys av bestämmelserna och av deras inflytande.

2.2 Lagstiftning och rättspraxis på EU-nivå

EG-direktiven om konsumentskydd kan delas in i två stora kategorier: allmänt tillämpliga direktiv och direktiv som innehåller bestämmelser om särskilda sektorer eller försäljningsmetoder. En metod för tillsyn finns i direktivet om förbudsförelägganden. I rutan nedan ges en sammanfattande översikt över de befintliga direktiven.

EG-direktiv om konsumentskydd

Allmänna bestämmelser – Direktivet om vilseledande reklam², senast ändrat genom direktivet om jämförande reklam³. Direktivet om prismärkning. Direktivet om oskäligen villkor i konsumentavtal⁴. Direktivet om försäljning av konsumentvaror och härmed förknippade garantier⁵.

Bestämmelser om sektorer och försäljningsmetoder – Direktiven om livsmedel⁶, kosmetika⁷, benämningar på textilier⁸, humanläkemedel⁹, paketresor¹⁰, avtal som ingår utanför fasta affärslokaler¹¹, konsumentkrediter¹², distansavtal¹³, mätinstrument¹⁴ och tidsdelning¹⁵.

Kontroll av efterlevnad – Direktivet om förbudsföreläggande¹⁶.

Vidare ger ytterligare EU-lagstiftning, vars huvudsyfte inte är konsumentskydd, visst konsumentskydd eller reglerar de nationella myndigheternas befogenhet att införa konsumentskyddslag. Exempelvis täcker e-handelsdirektivet¹⁷ reklam och marknadsföring gentemot konsumenterna genom leverantörer av informationssamhällets tjänster. I direktivet om television utan gränser¹⁸ samordnas även vissa aspekter på kommersiella meddelanden genom xx. Det ger en enhetlig hög skyddsnivå, tillämpning av principen om ursprungsland, särskilt definierade allmänna definitioner och tydliga krav på efterlevnad.

Vidare fastställs bestämmelser i Brysselkonventionen (numera inskrivna i en EG-förordning¹⁹) och Romkonventionen²⁰ vid en eventuell avtalstvist över gränserna inom EU för att bestämma vilken medlemsstats domstol som skall handlägga målet (behörig domstol) och

vilken medlemsstats lagstiftning som skall tillämpas för avtalet (gällande lag). Slutligen finns det en rättspraxis inom EG-domstolen som täcker vissa nationella konsumentskyddsbestämmelser förenlighet med den inre marknaden²¹.

Konsumentskyddet inom EU kan beskrivas i följande huvuddrag:

- Befintliga EG-direktiv om konsumentskydd utgör inte, i jämförelse med nationella bestämmelser, någon uttömmande rättslig ram för de affärsmetoder som företag som säljer till konsumenter tillämpar, vilket är huvudsyftet med konsumentskyddet. Medan skyddet för vissa områden är effektivt, omfattas andra huvudområden inte av EU:s bestämmelser, särskilt inte marknadsföringsmetoder och metoder knutna till avtal, betalning och service efter försäljning. Utvecklingen av nya kommersiella metoder och tekniker har också lett till att de traditionella skillnaderna som gjorts i EU-bestämmelserna mellan olika transaktionsstadier har blivit ottydliga och därmed ökat osäkerheten.
- Vissa av direktiven, särskilt de som gäller särskilda sektorer, har utvecklats som en mycket detaljerad reaktion på särskilda identifierbara problem vid en viss tidpunkt. Detta tillvägagångssätt i kombination med den långa tidsperioden mellan förslag och genomförande av EU-åtgärder (distansförsäljningsdirektivet föreslogs i juni 1992 men skulle inte vara genomfört förrän i juni 2000) har gjort att rättsakterna i viss mån varit föråldrade redan från början eftersom marknadsmetoderna har utvecklats. Detta kan leda till att EU-bestämmelserna blir irrelevanta, onödigt begränsade nyskapelser eller att de tillåter skrupelfria näringsidkare att befinna sig ett steg före lagstiftningen. Den tid som behövs för att ändra dessa direktiv för att anpassa dem till den tekniska utvecklingen, samtidigt som samma nivå för konsumentskyddet bibehålls, förvärrar denna brist på flexibilitet.

Fallstudie – distansförsäljningsdirektivet och tidsdelningsdirektivet

Distansförsäljningsdirektivet ger konsumenten ett antal avtalade rättigheter när de köper varor eller tjänster från en leverantör som de inte möter öga mot öga. Bl.a. fastställs ett antal informationskrav som innebär att informationen skall tillhandahållas i en "varaktig form" för att konsumenten skall kunna bevara viktig kontraktsinformation för framtiden. Detta är inget problem om mediet som används för transaktionen antingen är vanlig post eller e-post. Utvecklingen av distansförsäljning via den nya mobiltelefon-tekniken kan dock begränsas av sådana krav och genom den nuvarande tekniken. Detta kan motverka förnyelse och undergräva konsumentskyddet.

Nya marknadsföringsmetoder för nyttjanderätt till egendom på tidsdelningsbasis har utformats på ett sådant sätt att de under vissa omständigheter undantas från direktivets räckvidd och dess viktigaste skyldigheter. Exempelvis erbjuder försäljare avtal som avser en period som är mindre än tre år eller fastställer en årlig användningsperiod som är kortare än sju dagar. Vidare erbjuds avtal av tidsdelningstyp via försäkringar eller medlemskap i klubbar eller via poängsystem i syfte att finna arrangemang som är undantagna från direktivets räckvidd.

- Samverkan mellan EU-bestämmelserna för konsumentskydd och andra åtgärder som nämnts har skapat ett regelverk som är komplicerat och svårt att förstå för företag och konsumenterna.

- EG-domstolens rättspraxis beträffande eventuella berättiganden av hinder för den fria rörligheten för varor och tjänster av konsumentskyddsskäl, har inte inneburit någon lösning, eftersom den har varit begränsad till endast fallspecifika frågor.
- Självreglering genom uppförandekoder är en metod med begränsad tillämpning på EU-nivå, men den utvecklar sig snabbt i många medlemsstater. Försök som gjorts nyligen för att utveckla självreglering på EU-nivå har lett till blandade resultat. Självregleringen har visat sig vara ett potentiellt användbart komplement till lagstiftning, som kan minska behovet av mycket detaljerad lagstiftning och ge konsumenterna fördelar. Även om det finns särskilda hänvisningar till uppförandekoder i en del av EU-lagstiftningen, har dessa inte kunnat uppfylla sin potential på EU-nivå på grund av skillnaderna mellan de nationella lagarna. Vidare finns vissa problem som rör osäkerheten om vilken status de åtaganden har som görs i koderna, och om möjligheten till kontroll av efterlevnaden av sådana åtaganden.
- Till skillnad från standardiseringsorganens arbete beträffande den "nya metoden"²² och företagsledningarnas och arbetstagarnas företrädare i den sociala dialogen om anställningslagstiftningen finns det ingen ram för något formellt deltagande för intressenterna i lagstiftningsprocessen på EU-nivå. När marknaderna diversifieras finns det ett ökat behov av mer bidrag från experter beträffande lagstiftningen. Intressenternas engagemang kan också öka acceptansen för regleringsbesluten. Intressenternas deltagande på EU-nivå är beroende av kompetenta och representativa organ som har förmåga att representera intressegrupperna på ett effektivt sätt.

2.3 Nationell konsumentskyddslagstiftning och rättspraxis

Om det inte finns någon gemenskapslagstiftning eller rättspraxis skall medlemsstaternas nationella lagstiftning tillämpas, vilken kan avvika både när det gäller innehåll och tillämpning. Varje medlemsstat har relativt välutvecklade regelverk som antingen är direkt inriktade på konsumentskydd eller som i andra avseenden reglerar affärsmetoderna för företag som säljer till konsumenter. Utöver samma typ av lagstiftning som existerar på EU-nivå har många medlemsstater en allmän princip, som ibland stöds av särskilda lagar, som reglerar affärsmetoder för företag som säljer till konsumenter.

Allmänna principer

Den allmänna principen *contra bonos mores* (mot god moral) återfinns i lagar i Österrike²³, Grekland²⁴, Portugal²⁵ och Tyskland²⁶. Principen om *god affärssed* återfinns i lagstiftningen i Belgien²⁷, Italien²⁸, Luxemburg²⁹ och Spanien³⁰. Frankrike³¹ och Nederländerna³² använder sig av de allmänna bestämmelserna i skadeståndsrätten, i Nederländerna inom ramen för begreppet *olaglighet*. Det finns många likheter i de principer om god marknadsföringssed som har antagits av Danmark³³, Finland³⁴ och Sverige³⁵. Liknande allmänna principer återfinns också i rättssystemen i många länder utanför gemenskapen, framför allt i USA, Kanada (där konsumentskyddet regleras på regional nivå) och Australien. Även om inte några sådana överordnade rättsliga normer reglerar förhållandet mellan företag och konsumenter i Förenade kungariket eller Irland finns motsvarande principer inom deras rättsystem³⁶.

Dessa allmänna principer har antingen utvecklats i ytterligare specifik lagstiftning eller också har utvecklingen lämnats åt domstolarna under många decennier, vilket har lett till en omfattande och detaljerad rättspraxis. I varje medlemsstat har utvecklingen varierat beroende på rättssystemet och syftet och målet för den allmänna principen. Principerna skapades av olika anledningar även om de nuförtiden används för att reglera de affärsmetoder som företag som säljer till konsumenter använder. I Tyskland och Österrike har användningen av den

allmänna principen utökats från att skydda konkurrenter mot illojala affärsmetoder till att även omfatta konsumentskyddet. I Frankrike och Spanien behandlas dessa målsättningar separat – konsumentskyddet ingår direkt i en särskild lagstiftning, men konsumenterna skyddas även indirekt av de allmänna principerna och bestämmelserna, vars syfte är konkurrensskydd. Danmark och Sverige däremot har antagit bestämmelser som uttryckligen syftar till att skydda både konsumenter och konkurrenter. Räckvidden hos och tillämpningen av dessa allmänna lagar om illojal handel varierar starkt i praktiken mellan vissa medlemsstater beroende på deras målsättning och utformning. Utvecklingen av sådana variationer kan fungera som hinder för varuutbytet och snedvrida konkurrensen genom att liknande metoder behandlas på helt olika sätt inom hela EU.

Vidare tillåter konsumentskyddsbestämmelserna på EU-nivå i allmänhet medlemsstaterna att vidta mer detaljerade och striktare åtgärder (genom de så kallade minimiklausulerna) för att skydda konsumenterna eller, vilket är vanligare, behålla befintliga bestämmelser under förutsättning att de är striktare än EU-bestämmelserna. Detta ger upphov till ytterligare avvikelser mellan de nationella lagstiftningarna, utöver de skillnader som finns på de icke-harmoniserade områdena för konsumentskyddet.

De viktigaste egenskaperna för samspelet mellan lagstiftningarna på nationell nivå och EU-nivå på den inre marknaden är följande:

- Betydande avvikelser finns mellan de lagar som tillämpas på de affärsmetoder som företag som säljer till konsumenter använder på den inre marknaden, antingen de är ett resultat av särskilda nationella lagstiftningar, skillnader i allmänna principer eller skillnader i rättspraxis. Behandlingen av reklam varierar, beroende på nationella bestämmelser om "god reklam", liksom behandlingen av reklampåståenden (beträffande fördelar för hälsan ("mirakelprodukter") miljön eller sociala fördelar) och reklam riktad till barn (omfattande sponsring av utbildningsprogram, sportevenemang och marknadsföring i skolorna). Marknadsföringsmetoder som exempelvis de som omfattas av den föreslagna förordningen om säljfrämjande åtgärder (dvs. rabatter, enkla prisnedsättningar, prisavdrag, kombinationserbudanden, gratiserbjudanden, kuponger, rabattkuponger och kommersiella tävlingar och spel) och andra som exempelvis lotterier och hasardspel, bluffauktioner, pyramidförsäljning, nätverksmarknadsföring (multi-level-marketing) och alternativförsäljning (marknadsföring som går ut på att man lockar med en billig vara som inte finns och därefter försöker få kunden att välja en dyrare) omfattas av olika nationella bestämmelser. Bestämmelserna för affärsmetoder som hänför sig till betalning, avtalsfrågor, prisuppskattningar, verkställande, utförande, leverans, reklamationshantering och service efter försäljning (t.ex. avgiftsbelagd telefonsupport, kommersiella garantier, ersättning, reparation) varierar också. De flesta skillnaderna mellan de nationella bestämmelserna gäller kraven på information, även om vissa metoder är helt eller delvis förbjudna i vissa medlemsstater men tillåtna i andra.

Fallstudie: Nätverksdirektförsäljning

I allmänhet innebär detta att en leverantör upprättar ett distributionsnätverk för sina produkter genom att rekrytera kunder som sedan säljer till konsumenter som de känner. I vissa länder förlitar man sig på att allmänna bedrägeribestämmelser reglerar sådana metoder medan andra förlitar sig på lagstiftning om konsumentskyddet (t.ex. Italien och Nederländerna). Ytterligare andra förlitar sig på lagarna om illojal konkurrens (t.ex. Österrike, Belgien, Frankrike, Tyskland och Spanien). Den stora variationen av olika nationella bestämmelser, från totalförbud för dörrförsäljning (t.ex. i Luxemburg) till detaljerad lagstiftning om hur laglig nätverksdirektförsäljning får utföras (t.ex. i Spanien och Förenade kungariket) innebär att

företag inom denna sektor måste omstrukturera sina marknadsföringsplaner och -material från land till land för att säkerställa överensstämmelse med de individuella medlemsstaternas bestämmelser. Företag som ägnar sig åt nätverksdirektförsäljning är därför förhindrade att utveckla en verklig alleuropeisk försäljnings- och marknadsföringsstrategi på grund av den stora skillnaden mellan de nationella bestämmelserna inom EU.

- Användningen av självreglering och uppförandekoder varierar mycket mellan medlemsstaterna. I Danmark, Sverige och Finland uppmuntras koder för att göra de allmänna bestämmelserna lite mer detaljerade. Engagemanget hos tillsynsorganen för konsumentskydd är mer betydande vid utformandet av dessa koder. Koder är också allmänt utbredda i Förenade kungariket, Irland och Nederländerna även om tillsynsorganen för konsumentskydd spelar en mer informell roll. Användningen av självreglering som ett komplement till lagstiftningen är mindre känd i andra medlemsstater. Användningen av självreglering verkar öka inom EU även om detta sker på skilda sätt i de olika medlemsstaterna (se rutan nedan).

Fallstudie: Uppförandekoder för e-handel

Uppförandekoder har visat sig vara särskilt populära för e-handeln. I Danmark, Sverige och Finland är man på gång att utveckla en nationell uppförandekod för e-handeln genom att man sammanför företag- och konsumentorganisationer med stöd av regeringen. I Nederländerna, Förenade kungariket och Tyskland, har regeringarna med vetskap om att många uppförandekoder för e-handel utvecklas, arbetat med konsumenter och företag i projekt för att utforma kriterier för koderna och för att inrätta lämpliga organ för den övergripande övervakningen av koderna. Även om respektive kod och kriterier som utvecklats har många gemensamma nämnare, skiljer de sig ändå åt för att återspegla de olika bakomliggande nationella bestämmelserna.

- Inverkan av dessa skillnader på konsumenter och företag kommer troligen att öka med utvecklingen av affärsmetoderna för den "nya ekonomin", som inte kunde förutses i de befintliga bestämmelserna men som redan har fångats upp av de allmänna nationella principerna och behandlats på olika sätt. Nya reklammetoder som utmanar skillnaderna i traditionella tryckta media mellan mediainnehåll och reklam (t.ex. webbplatssponsring, återförsäljning, avgiftsbelagda sökverktyg, användning av sekundärdata och länkar, hänvisningar och undersökningar) tillhör denna kategori. Nya marknadsföringsmetoder som exempelvis kakor (cookies), shoppingagenter, kollektiva inköp utmanar också de traditionella bestämmelserna. Hasardspel och spel på Internet, Internetvalutor, Internetauktioner och användning av tekniken kommer också att leda till att skillnader i de nationella bestämmelserna på den inre marknaden upptäcks. Liksom utvecklingen av Internet har lett till nya metoder som inte kunde förutses i de nationella bestämmelserna kommer utvecklingen av handeln via mobiltelefoner sannolikt att göra detsamma.

Fallstudier

Powershopping (eller kollektiva inköp) innebär en anhopning av kunder som samlas via Internet för att köpa varor eller tjänster till ett reducerat pris som leverantörerna av varorna eller tjänsterna medger om en tillräcklig kvantitet beställs. Det är oklart hur sådana metoder kommer att behandlas av de olika medlemsstaterna. I den tyska domstolen, Landgericht Köln, fastställdes den 12 oktober 2000 att användningen av kollektiva inköp, där kunder på Internet får större rabatter genom att samlas som en grupp, är en överträdelse av tysk lagstiftning när det gäller lagen om illojal konkurrens.

Nya betalningsmetoder som exempelvis användning av fakturering för mobiltelefoni eller annan telefoni som ett medel för leverantören att ta betalt för varor och tjänster växer fram. Även om detta kan ge konsumenterna möjligheter, ger det även upphov till allvarliga risker, särskilt när de används av bedragare som har nekats kreditkort av bankerna. Belägg på detta problem finns i USA.

Samrådsfråga

- *Vilka är de huvudsakliga hinder som konsumenter och företag ställs inför på grund av skillnader i nationella bestämmelser och praxis om god sed när det gäller reklam och när det gäller olika aspekter av relationerna mellan företag och konsumenter före, under och efter avtals ingående?*

3. FRAMTIDA INRIKTNING FÖR KONSUMENTSKYDDET INOM EU

3.1 Behovet av åtgärder

Den sammanlagda effekten av den här situationen är en "inre marknad för konsumenter" som varken har uppnått sin potential eller motsvarar utvecklingen av den inre marknaden för transaktioner mellan företag. Konsumenterna deltar sällan direkt på den inre marknaden via inköp över gränserna. Den avvikande behandlingen av identiska affärsmetoder i de olika medlemsstaterna avskräcker företag, särskilt små och medelstora företag, från att utveckla försäljningen över gränserna och utnyttja den inre marknaden. I bästa fall saknas det visshet och klarhet om femton lagstadgade skyldigheter. I värsta fall är antalet skyldigheter tillräckligt för att vara nedslående för nästan alla företag, förutom de som har råd att etablera sig i alla medlemsstater. För konsumenterna utgör avsaknaden av klarhet och säkerhet beträffande sina rättigheter en allvarlig broms för deras förtroende och tillit. Den inre marknaden, precis som alla marknader, är beroende av konsumenternas förtroende. Genom direktiv, t.ex. direktivet om television utan gränser, som grundas på bestämmelserna för den inre marknaden undviker man behovet av att tillämpa femton olika nationella lagstiftningar på de områden som samordnas genom dessa direktiv, eftersom bestämmelserna i ursprungslandet tillämpas. Detta underlättar även de behöriga myndigheternas kontroll av den som tillhandahåller tjänster.

En fullt fungerande inre marknad för konsumenterna skulle kunna innebära ett avsevärt bidrag till att uppfylla målen för EU. Den främsta fördelen med den inre marknaden är att den har den största tillgången till konsumentefterfrågan i hela världen – och denna fördel utnyttjas inte till fullo. Att göra det möjligt för företag, särskilt små och medelstora företag, att få tillgång till denna potential lika lätt som hemmamarknaderna skulle vara en kraftfull stimulans av konkurrenskraften. En förenkling av befintliga bestämmelser, och om möjligt en avreglering, skulle också hjälpa till att minska den snedfördelade belastningen på företagen. Konsumenterna skulle få tillgång till ett större utbud och bättre priser. Inköp över gränserna skulle inte ersätta inköp på hemmamarknaden utan bli ett betydande hjälpmedel, med en större inverkan på marknaderna än dess andel av detaljhandelsomsättningen. Erfarenheten av bilar visar att inköp över gränserna kan ha en kraftfull indirekt effekt på konkurrensen på de nationella marknaderna, då konsumenterna sätter tryck på leverantörerna att anpassa priserna till de priser som finns på andra ställen på den inre marknaden. En prisgranskning utförd av kommissionen och andra prisstudier på den inre marknaden visar att betydande prisavvikelser liknande de som upptäckts för bilar även finns för andra konsumentprodukter. I en av

kommissionen nyligen utförd prisstudie antydde att det inte är ovanligt med prisskillnader på 30 till 40 % mellan EU-länderna med de lägsta och de högsta priserna, exempelvis för elektronikmärkesvaror (och sådana skillnader kan inte enbart förklaras av skillnaderna i de indirekta skatterna)³⁷. Dessa avvikelser antyder, delvis, konsekvenserna för en inre marknad för konsumenter som inte fungerar på ett korrekt sätt.

Situationen är inte ny. Men det krävs nu ytterligare åtgärder för att slutföra den inre marknaden för konsumenter. Införandet av eurosedlar och -mynt den 1 januari 2002 kommer att ta bort ett stort psykologiskt hinder för direkt konsumentdeltagande på den inre marknaden. E-handeln har en potential att ta bort många av de geografiska och logistiska hindren för den inre marknaden för konsumenter. Små och medelstora företag och konsumenter i olika delar av den europeiska kontinenten kan utveckla affärsförbindelser mycket lättare än någonsin tidigare. Denna potential förblir ouppfylld³⁸, om e-handeln förutom att den bara motsvarar en liten del av detaljhandelsomsättningen även till stor del begränsas inom de nationella gränserna.

Inför utsikterna om en utvidgning finns också behov av fortsatta åtgärder, eftersom detta kan komplicera den rättsliga bilden ytterligare om inte någon form av reform genomförs. Det är också en möjlighet att ge kandidatländerna, som ibland saknar ett långt förflutet med konsumentskydd, enkla och effektiva bestämmelser.

Det politiska argumentet för reformen har noterats på högsta nivå. Vid Europeiska rådets möte i Lissabon fastställdes ett nytt strategiskt mål för unionen "*att bli den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomin i världen*" genom att fullborda den inre marknaden, utveckla förutsebara bestämmelser för e-handeln samt förenkla och förbättra lagstiftningen. Vid rådets (inre marknaden/konsumentfrågor) informella möte i Lund den 27–28 april 2001 instämde man också i behovet av att intensifiera konsumentdimensionen av den inre marknaden.

Slutligen skulle en fullt fungerande inre marknad för konsumenter spela en viktig roll i strategin att föra EU närmare dess medborgare, genom att myten om att den inre marknaden är ett företagsprojekt skulle avlivas och genom att konsumenterna skulle ges konkreta ekonomiska fördelar i deras dagliga liv.

3.2 Övergripande tillvägagångssätt

Om gränsöverskridande restriktioner finns i handeln mellan företag och konsumenter är en ökad grad av harmonisering av de bestämmelser som reglerar de affärsmetoder som företag som säljer till konsumenter använder, nödvändig för att utveckla en fullt fungerande inre marknad för konsumenterna. Kommissionen har redan bekräftat, i sitt meddelande om den inre marknaden för tjänster³⁹ att "sådana ytterligare harmoniseringsåtgärder troligen kommer att vara lämpliga på områden med ett betydande inslag av hälso- och konsumentskydd".

Det viktigaste avgörandet gäller därför vilken typ av metod som behövs för att uppnå en ökad harmonisering. Det finns i huvudsak två alternativ:

- Ett särskilt tillvägagångssätt grundat på godkännandet av en rad ytterligare direktiv.
- Ett blandat tillvägagångssätt grundat på ett omfattande ramdirektiv med tillägg av riktade direktiv när så behövs.

3.3 Särskilt tillvägagångssätt

En ökad harmonisering skulle kunna uppnås genom en rad ytterligare särskilda direktiv. Antalet direktiv som behövs är svårt att uppskatta. Direktiv som omfattar reklam (utom de frågor som omfattas av direktivet om television utan gränser), marknadsföringsmetoder, betalning och service efter försäljning kan komma ifråga, tillsammans med vissa sektorspecifika direktiv.

Exempelvis har kommissionen redan börjat arbeta med området kommersiell information. Tillsammans med medlemsstaternas representanter i en expertgrupp har man i detalj undersökt möjligheterna att tillämpa principen om ömsesidigt erkännande av de nationella bestämmelserna i ett underområde för säljfrämjande åtgärder⁴⁰. Sådana affärsmetoder används av företag för att offentliggöra sina varor och tjänster och de omfattas av detaljerade nationella bestämmelser eller rättspraxis som varierar kraftigt mellan medlemsstaterna. Expertgruppens arbete har visat att det enda sättet att möjliggöra fri rörlighet för sådana tjänster grundat på en hög grad av konsumentskydd inom det här området är att öka harmoniseringen. Detta föreslås i ett förslag till förordning om säljfrämjande åtgärder på den inre marknaden.

Ett sådant tillvägagångssätt har betydande fördelar – det är en välkänd, pålitlig metod som har lett till antagandet av rättsliga bestämmelser. Det är också i princip lättare att komma överens om direktiv med en relativt snäv räckvidd och att införa en förändring i en viss riktning under en längre tidsperiod.

Det råder dock tvivel om huruvida det är verkningsfullt att enbart förlita sig på det här tillvägagångssättet när det gäller att skapa en äkta inre marknad. Den begränsade räckvidden hos befintlig lagstiftning om konsumentskydd på EU-nivå har motiverat behovet av så kallade minimiklausuler i EU-direktiven. Att fortsätta med tillvägagångssättet med en selektiv, särskild lagstiftning skulle kräva ett klart åtagande från medlemsstaterna att ändra denna policy, både när det gäller befintliga och nya direktiv. Vidare kräver många befintliga direktiv om konsumentskydd tillägg inom den närmaste tiden för att ta itu med den föråldrade karaktär som har uppkommit genom ny marknadsutveckling eller krav i lagstiftningen som har blivit omoderna. Tillsammans motsvarar detta ett mycket omfattande, om ens uppnåeligt, program på lång sikt.

3.4 Blandat tillvägagångssätt

Alternativet skulle vara att utveckla ett omfattande, teknikneutralt ramdirektiv för att harmonisera de nationella bestämmelserna om god affärssed för företag som säljer till konsumenterna. Detta skulle grundas på liknande modeller som de som finns i vissa medlemsstater och länder utanför gemenskapen för konsumentskydd och på EU-nivå för produktsäkerhet⁴¹ samt enligt förslaget om livsmedelssäkerhet⁴². Ett ramdirektiv skulle inte ersätta sektorspecifika direktiv, t.ex. direktivet om oskäligen avtalsvillkor samt framtida lagstiftning, t.ex. den föreslagna förordningen om säljfrämjande åtgärder och framtida ändringar i denna lagstiftning (t.ex. direktivet om television utan gränser). Ramdirektivet skulle innebära ett säkerhetsnät om man funnit gränsöverskridande restriktioner och som faller utanför de samordnade områdena för de sektorspecifika direktiven. Vid behov skulle direktivens räckvidd i sinom tid åtföljas av en reform av befintliga konsumentdirektiv för att se till att systemet för konsumentskydd blir helt sammanhängande. En sådan reform skulle inledas när ramdirektivet har införts och erfarenhet har samlats om hur den fungerar i praktiken.

För att ge den säkerhet som krävs och förhindra olika rättsliga tolkningar av de nationella domstolarna måste ramdirektivet vara mer än en enkel allmän princip som reglerar de affärsmetoder som företag som säljer till konsumenterna använder. Det skulle ta itu med de viktigaste skillnaderna i de nationella bestämmelserna om affärsmetoder som påverkar verksamheten på den inre marknaden genom att tydliga bestämmelser som gäller i hela EU antas genom harmonisering.

Den viktigaste fördelen med detta tillvägagångssätt jämfört med ett särskilt tillvägagångssätt är att dess övergripande natur minskar behovet av ytterligare detaljerad konsumentlagstiftning. Förekomsten av allmänna normer gör det möjligt att ta itu med nya affärsmetoder som uppstår utan att ny lagstiftning måste tillgripas. Företag kan införa nyheter med ökad säkerhet och illojala metoder kan angripas utan att ytterligare bestämmelser måste antas. Ett tillvägagångssätt som omfattar en ram tillåter också förenklingar av befintliga bestämmelser. Exempelvis skulle direktivet om vilseförande och jämförande reklam inordnas i ramdirektivet. Flexibiliteten hos ett ramdirektiv skulle också undanröja berättigandet för minimiklausuler i EG-direktiven om konsumentskydd.

Ett ramdirektiv skulle också ge ett fast underlag för självreglering inom hela EU när det gäller konsumentskyddet och för att utveckla icke-bindande praktisk vägledning. Båda dessa verktyg kan potentiellt minska behovet av en detaljerad och normativ lagstiftning. Slutligen kan ett ramdirektiv utgöra en grundval för visst formellt deltagande av aktörer i en lagstiftningsprocess.

Även om ett enskilt ramdirektiv även i teorin är enklare och snabbare att förhandla om än en rad direktiv, skulle det kunna innehålla fler sakfrågor och därför vara svårare att nå samförstånd kring.

Samrådsfrågor

- *Håller ni med om att det finns ett behov av att förbättra konsumentskyddet när det gäller den här aspekten på den inre marknaden?*
- *Bör ett reformarbete eftersträvas som grundas på det särskilda tillvägagångssätt som gäller för närvarande eller på det blandade tillvägagångssätt som beskrivits?*
- *Vilken är den sannolika inverkan som de två olika tillvägagångssätten har på kostnader och fördelar för konsumenter och företag?*
- *Vilka prioriteringar finns för harmonisering enligt det specifika tillvägagångssättet?*

4. YTTERLIGARE FRÅGOR

Om ett blandat tillvägagångssätt för att reformera konsumentskyddet väljs, uppkommer ett antal ytterligare frågor.

4.1 Allmän ram för god affärssed

Ett ramdirektiv skulle grundas på en generalklausul om förhållandet mellan konsumenter och företag. Denna kan grunda sig på befintliga rättsliga modeller som är grundade på "god affärssed" eller "gott marknadsuppförande". I princip skulle ett sådant direktiv innebära ett krav att inte ägna sig åt illojala affärsmetoder och det skulle omfatta ett allmänt kriterium. Ett sådant tillvägagångssätt är jämförbart med det som finns i direktivet om oskäligen avtalsvillkor. Nationella bestämmelser som enbart omfattar mål av allmänt intresse när det gäller affärsmetoder som inte berör konsumentskyddet (t.ex. pluralism, kulturskydd, hälsa och säkerhet, anständighet) och krav i de nationella avtalslagarna skulle uteslutas.

Generalklausulen måste kompletteras med allmänna kriterier om rättvisa och särskilda regler för att undanröja skillnader hos de nationella bestämmelserna som gäller affärsmetoder. Dessa skulle kunna omfatta alla delar om god affärssed t.ex. utlämnande av information, vilseledande och bedrägliga metoder eller otillbörlig påverkan liksom bestämmelserna om god reklam, marknadsföring och affärsmetoder i samband med avtalsfasen och service efter försäljning för transaktionen. Dessa allmänna principer och bestämmelser skulle omfatta huvudfrågorna om osäkerhet och olikhet och grundas på följande:

- EG-domstolens rättspraxis och befintliga rättsbegrepp inom EU, framför allt om kriterier för vilseledande reklam och oskäligen avtalsvillkor.
- Nationella exempel på aspekter som exempelvis vilseledande och bedrägliga metoder, otillbörlig påverkan eller påtryckning, upplysningar, sårbara konsumenter, rättvisa uppgörelser och god tro.

4.2 Allmän ram som omfattar vilseledande och bedrägliga metoder

Istället för att grundas på god affärssed skulle ramdirektivet kunna grundas på det mer restriktiva begreppet om vilseledande och bedrägliga metoder. Det skulle förmodligen vara enklare att nå en överenskommelse om ett sådant ramdirektiv, eftersom detta begrepp i mångt och mycket är den gemensamma kärnan i begreppet illojal handel i hela EU. Framför allt har

detta allmänna förbud redan fastställts som kriteriet i direktivet om vilseledande reklam. Ett gemensamt tillvägagångssätt inom EU för sådana här frågor skulle utgöra ett betydande steg framåt för både konsumentskyddet och en förenkling av regelverket. Det skulle också kunna utformas som ett första steg mot ett ramdirektiv grundat på god affärssed. Med hänsyn till den mer begränsade räckvidden skulle ramdirektivet inte täcka alla frågor som omfattas av en omfattande förpliktelse att bedriva handel enligt god affärssed (t.ex. användningen av försäljningstekniker som baseras på otillbörlig påverkan). På samma sätt skulle olika nationella tillvägagångssätt när det gäller de frågor som faller utanför räckvidden för denna förpliktelse även fortsättningsvis utvecklas och ytterligare särskild lagstiftning på EU-nivå skulle förmodligen behövas.

4.3 Information

Med tanke på hur viktiga informationskraven i konsumentskyddet och konsumentens rätt till information är i artikel 153 i EG-fördraget, skulle allmänna skyldigheter om utlämnande av information vara av central betydelse för båda alternativen. En viktig aspekt skulle vara kravet på ett företag att lämna ut all materialinformation till konsumenten på ett lämpligt och tydligt sätt. Detta skulle säkerställa ett korrekt infriande av den rätt till information som tilldelas konsumenterna i fördraget. Inom ramen för ramdirektivet om god affärssed skulle det också vara möjligt att hindra metoder, t.ex. att med avsikt ge alltför mycket information och alltför stor användning av "det finstilla". Det skulle också påvisa en annan viktig dimension av illojal handel, nämligen att utelämnande också kan utgöra en illojal affärsmetod.

4.4 Självreglering och samreglering

Många problem passar inte för regleringsåtgärder. Med självreglering kan vissa mål för konsumentskyddet nås, särskilt i industrier där man inser att det finns ett starkt allmänt intresse att behålla konsumentens förtroende och där "fripassagerare" eller skrupelfria näringsidkare kan skada detta förtroende. Effektiv självreglering som innehåller tydliga frivilliga bindande åtaganden gentemot konsumenterna och som tillämpas på ett korrekt sätt, kan minska behovet av reglering eller samreglering. För närvarande finns det inga medel för att säkerställa en effektiv självreglering inom EU när det gäller konsumentskydd. Ett ytterligare alternativ för detta ramdirektiv är att göra detta möjligt, och på så sätt ge företagen en möjlighet att skriva under en gemensam uppförandekod i stället för femton. Skillnaderna mellan de nationella lagstiftningarna och de allmänna skyldigheterna tillåter för närvarande inte en utveckling av koder som gäller inom hela EU.

Två viktiga saker skulle krävas för att möjliggöra självregleringsarbetet inom hela EU. Först måste en allmän skyldighet definieras, så att brist på överensstämmelse med ett frivilligt åtagande, som gjorts av ett företag med hänsyn till konsumenterna, antingen är en vilseledande eller illojal affärsmetod. För närvarande kan man bara vidta åtgärder mot underlåtenhet att uppfylla ett frivilligt åtagande om detta upprepas i reklamen, vilket skulle kunna innebära att det omfattas av direktivet om vilseledande reklam. Införandet av en rättslig konsekvens för åtaganden som gjorts genom uppförandekoder och andra frivilliga åtaganden skulle eventuellt kunna hjälpa företag och konsumenterna. Konsumenterna skulle ha förtroende för att offentliga tillsynsorgan skulle agera som "övervakare att tillgripa i sista hand". Mer rigoröst tillämpade åtaganden genom självreglering skulle ge ett starkare argument för en mindre substantiell lagstiftning. Mer rigorös självreglering skulle också angripa problemet med "fripassagerare", eftersom det skulle ge ytterligare en referenspunkt för domstolar och tillsynsmyndigheter när det gäller att hantera näringsidkare utanför sådana överenskommelser.

För det andra skulle syftet med den allmänna skyldigheten inte endast gälla företag som handlar med konsumenter utan även handelsorganisationer och andra organisationer som lämnar rekommendationer om affärsmetoder och utformar koder etc. Detta är för närvarande fallet för direktivet om oskäligen avtalsvillkor (artikel 7). Mot bakgrund av det inflytande som handelsorganisationerna har på utvecklingen av marknadsmetoder är det vettigt att förstärka deras ansvar för sina åtgärder på det här sättet. Slutligen skulle det inte finnas några andra bestämmelser om det explicita godkännandet av koder från kommissionen sida. Mot bakgrund av möjligheten till överträdelse av konkurrensbestämmelserna på grund av koderna och kommissionens ansvar för genomförandet av dessa bestämmelser skulle detta inte vara lämpligt.

Kommissionen har i sin nyligen utkomna vitbok om styrelseformerna⁴³ påskyndat en ökad användning av samregleringsmekanismer och ramdirektiv. Ett förslag om konsumentskydd som omfattar samreglering måste överensstämja med de villkor för samreglering som fastställts i vitboken. Kodinnehavarnas roll och ansvar vid utveckling av koderna och de offentliga myndigheternas roll vid tillämpningen bör både förstärkas och klargöras. Kombinationen av ett ramdirektiv och underlaget för en självreglering inom EU skulle kunna ses som en samregleringsmetod enligt vitboken som har vissa drag gemensamma med den "nya metoden".

4.5 Praktisk vägledning

Medan ett ramdirektiv ger en hög grad av rättssäkerhet för företag och konsumenter skulle det alltid finnas en viss risk för avvikelser i de nationella domstolarnas tolkning av direktivet, om än inte i lika stor utsträckning som idag. Ett ramdirektiv skulle kunna göra det lättare för EG-domstolen att lösa dessa frågor i framtiden. Ytterligare direktiv skulle kunna användas för att säkerställa rättssäkerheten, särskilt när det gäller sektorspecifika frågor.

Vidare skulle åtgärder kunna vidtas för att utveckla icke-bindande praktisk vägledning på ett användarvänligt språk till förmån för konsumenter eller företag, domare och tillsynstjänstemän. Även om den inte är rättsligt bindande, skulle en sådan vägledning öka säkerheten och minska risken för splittring. Sådan vägledning skulle antingen kunna uttryckas genom kommissionens rekommendationer eller genom en vägledande förteckning över allmänna och sektorspecifika exempel på affärsmetoder. Fördelen med en sådan förteckning, liknande den som används i direktivet om oskäligen avtalsvillkor, skulle vara att den är mer formellt knuten till den underliggande lagstiftningen. Möjligheten för kommissionen och medlemsstaterna att uppdatera förteckningen via en tillsynskommitté skulle också kunna övervägas för att förhindra att den blev föråldrad. I båda fallen måste vägledningen utvecklas i en miljö med maximal öppenhet och samråd.

4.6 Aktörerernas deltagande

Införandet av en icke-bindande vägledning skulle också möjliggöra införandet av aktörernas deltagande i utarbetandet av en sådan vägledning. Aktörerna skulle kunna uppmanas av kommissionen och medlemsstaterna att nå en överenskommelse om sektorspecifika delar av vägledningen inom en viss tid. För att detta skall vara möjligt måste ramdirektivet fastställa en ram för detta deltagande och kriterier för aktörernas organ. Organ inom hela EU måste också bli bättre organiserade och skickligare än för närvarande. Man bör se över finansieringen av dem.

Samrådsfrågor

Om det blandade tillvägagångssättet eftersträvas:

- *Vilka skulle nyckelfaktorerna vara för en generalklausul, de allmänna kriterierna och de viktigaste bestämmelserna när det gäller reglering av affärsmetoder?*
- *Vilket vore bäst – ett ramdirektiv med en generalklausul grundat på god affärssed eller endast på vilseledande och bedrägliga metoder? Vilket tillvägagångssätt är mest görligt? Vilket är bäst för att ta itu med problemet i konsumenternas intresse när det gäller splittring på den inre marknaden?*
- *Skulle det vara värdefullt att ta med en grund för självreglering i ett ramdirektiv? Om ja, vilka är nyckelfaktorerna för sådana alternativ och kriterierna för att de skall tas med?*
- *Skulle det vara värdefullt att utveckla icke-bindande praktisk vägledning? Skulle en sådan vägledning helst utgöras av rekommendationer från kommissionen eller bestå av en vägledande förteckning över exempel på tillåtna och otillåtna metoder som en bilaga till direktivet?*
- *Skulle det finnas en uppgift för aktörerna att delta i utvecklingen av icke-bindande rättslig vägledning?*

5. KONTROLL AV EFTERLEVNADEN

5.1 Kontroll av efterlevnaden i EU idag

Varje lagstiftningsåtgärd måste knytas till lämpliga tillsynsstrukturer som säkerställer en konsekvent tillämpning. Marknaderna behöver klara och säkra bestämmelser men även att sådana bestämmelser genomförs på ett effektivt sätt. Konsumenternas förtroende och en konkurrenskraftig inre marknad kräver en konsekvent tillämpning och kontroll av efterlevnaden av lagen oberoende av var konsumenten eller företaget befinner sig. Oavsett om metoden med ett specifikt direktiv eller ett ramdirektiv används som ett regleringsmedel, måste det knytas till tillsynsmekanismer om medlemsstaterna snabbt, ändamålsenligt och effektivt skall kunna samarbeta vid hanteringen av tillsynsfrågor över gränserna.

Skapandet av den inre marknaden har redan framtvingat en utveckling av visst samarbete om kontroll av efterlevnad och samordning. Exempelvis har formella samarbetsmekanismer inrättats när det gäller inre åtgärder för skatter, tullar, livsmedels- och produktsäkerhet. När det gäller konsumentskydd finns det för närvarande en blandning av informella mekanismer och ett rättsligt instrument. Direktivet om förbuds föreläggande ger nationella tillsynsorgan för konsumentskydd och konsumentorganisationer som utsetts av medlemsstaterna befogenhet att ansöka om förbuds föreläggande i domstolar i deras eget land eller i andra medlemsstater för att stoppa de näringsidkare som överträder EG-direktiven om konsumentskydd. IMSN (International Marketing Supervision Network) är ett forum där man träffas vartannat år för informellt samarbete mellan tillsynstjänstemän från hela världen. En undergrupp inom EU för tillsynstjänstemän träffas också vartannat år.

Kommissionen är en aktiv deltagare i IMSN och har även fört en dialog med medlemsstaterna om framtiden för samarbetet om de frågor som rör tillämpningen. I kommissionens analys identifieras följande huvuddrag i tillämpningen av konsumentskyddet på den inre marknaden:

- Även om konsumenter och konsumentorganisationer även fortsättningsvis kommer att spela en viktig roll för tillämpningen, genom domstolarna, kommer en fullt fungerande inre marknad för konsumenterna också att vara beroende av offentliga tillsynsmyndigheter för konsument skydd som samarbetar som "övervakare att tillgripa i sista hand". De offentliga myndigheternas förmåga att agera för att förhindra att konsumenter kommer till skada innan det händer något när företag agerar bedrägligt, ohederligt eller ojust och att övertyga företagen om att ändra sina metoder utan att tillgripa tidsödande rättsliga förfaranden är en viktig del av företagets och konsumenternas förtroende. En inre marknad behöver en samordnad marknadsövervakning.
- Utvecklingen av särskilt e-handeln kommer att öka behovet av samarbete. Onlinemiljön ger enastående möjligheter för bedrägliga, ohederliga eller ojusta företag att rikta in sig på konsumenter från ett annat rättskipningsområde och komma undan tillsynsmyndigheter. I artikel 19 i direktivet om e-handel krävs det att medlemsstaterna har lämpliga övervaknings- och undersökningsmedel för att tillämpa direktivet och samarbeta med varandra.
- Samarbetet mellan offentliga organ i olika medlemsstater är viktigt för att bekämpa näringsidkare som agerar över gränserna på ett bedrägligt, ohederligt eller ojust sätt. De befintliga informella samarbetsarrangemangen har varit mycket framgångsrika. De ger dock inte de nödvändiga samarbetsverktygen som har utvecklats inom andra politikområden.
- Direktivet om förbuds föreläggande kommer sannolikt inte att bli ett universalverktyg för att lösa dessa frågor, även om det täpper igen ett viktigt kryphål och är ett viktigt verktyg för konsumentorganisationerna. Det kommer sannolikt aldrig att bli tillräckligt lönsamt för en offentlig myndighet att inleda ett förfarande om förbuds föreläggande på utländska rättsområden för att detta skall bli ett verktyg som nyttjas dagligen.
- Det finns ingen ram för systematiskt informationsutbyte ("ömsesidig assistans") om eventuella bedrägliga, ohederliga eller ojusta näringsidkare, varken spontant eller på begäran. Ett omfattande informationsutbyte är en hörnsten i en effektiv marknadsövervakning. Det finns ingen rättslig grund för att dela sådan information konfidentiellt mellan tillsynsorganen. Exempelvis har en databas skapats inom IMSN-EU-undergruppen. Den är dock begränsad till att vara ett bakåtskådande historiskt verktyg snarare än ett tillsynsverktyg i "realtid", på grund av kraven på sekretess. Tillsynsorganen agerar endast på uppdrag av konsumenterna inom deras eget rättskipningsområde, snarare än på uppdrag av alla EU-konsumenter i enlighet med kraven på den inre marknaden,. Det finns ingen ram för samordnade åtgärder mot de näringsidkare som riktar in sig på konsumenter i flera medlemsstater. Tillsynsorgan finns på många myndighetsnivåer i medlemsstaterna – det finns dock ingen formell kontaktpunkt för myndigheter i en annan medlemsstat och det saknas tillräcklig samordning inom varje medlemsstat för att säkerställa ett smidigt samarbete.
- Avsaknaden av en ram för samarbetet inom EU leder också till att EU inte kan utveckla ett effektivt samarbete med länder utanför gemenskapen. Utvecklingen av e-handeln, som ökar utsikterna för global handel över gränserna, kräver sådant samarbete. För att anta denna utmaning har ett formellt globalt samarbetsnätverk inrättats av USA, Kanada och

Australien. EU och Japan. Andra länder har inbjudits att delta. Det globala nätverket har redan lyckats övervinna de sekretessproblem som IMSN-EU har stött på och har utvecklat en "realtime"-databas. Avsaknaden av ett EU-system för samarbete hindrar EU att gå med i det globala nätverket och påverka dess utveckling.

- Förutom att det saknas praktiska verktyg för samarbetet, liknande de verktyg som finns för andra politikområden, saknas även en formell ram för samarbetet inom gemensamma projekt och utbyte av de bästa metoderna för att utbilda, informera och representera konsumenterna. Goda idéer delas inte på ett systematiskt sätt och försök att undvika dubbelarbeten och dubbelade poolresurser har varit begränsade och tillfälliga. Detta trots att resurserna för tillsyn, utbildning, information och representation är begränsade i alla medlemsstater.
- En fullt fungerande inre marknad för konsumenter är beroende av att tillämpningen av konsumentlagstiftningen är mer eller mindre lika effektiv i alla medlemsstater. Artikel 153 i EG-fördraget ändrades genom Amsterdamfördraget för att klargöra kommissionens roll som övervakare av effektiviteten när det gäller nationell policy. För närvarande finns det ingen ram som gör det möjligt för kommissionen att ha denna övervakande roll och hjälpa till att förbättra normerna när det gäller tillämpning inom den inre marknaden. Behovet för kommissionen att spela denna stödjande roll kommer att öka med utvidgningen och anslutningen av länder som saknar lång erfarenhet av tillämpning av konsumentskydd.
- Kommissionen hindras också i sin övervakning av konsumenternas inre marknad och av konsumentlagstiftningens inverkan av att det inte finns någon systematisk återkoppling från fältet i medlemsstaterna. Särskilt avsaknaden av återkoppling från tillsynsmyndigheter och systematiska belägg på konsumentklagomål gör det mycket svårt att utvärdera utvecklingen av den inre marknaden för konsumenter.

5.2 Alternativ för förstärkt samarbete vid tillämpning av konsumentlagstiftning

Det krävs verkligen en rättslig ram för formellt samarbete mellan offentliga myndigheter för att bygga upp den inre marknaden för konsumenter. Eftersom dess ytterligare utveckling säkert skulle komplettera varje lagstiftningsreform, som den beskrivs i avsnitt 3 och 4, finns det fortfarande ett klart, oberoende behov av sådana mekanismer. Fördelen med en rättslig ram för samarbetet, såsom framgår av andra politikområden, är att det öppnar nya möjligheter och nya verktyg för tillsynsmyndigheterna. Genom att ta några ytterligare steg som inte kräver lagstiftning skulle detta också leda till framsteg inom detta område. Användningen och tillämpningen av antingen formella eller informella verktyg kan utvecklas med tiden och efter behov, men detta kan inte starta innan sådana verktyg har skapats.

En rättslig ram för samarbetet skulle ge utdelning för den inre marknaden, grundat på de gällande EU-bestämmelser för konsumentskydd och utan att någon av de reformer för konsumentskydd som beskrivs tidigare i detta dokument genomförs. Fördelarna med en rättslig ram för samarbete skulle dock bli större om några av dessa reformalternativ genomfördes. En större gemensam grund för de bestämmelser som skall tillämpas skulle göra det lättare för tillsynsmyndigheterna att bygga upp samarbetet och tilliten.

I vilket fall som helst skulle utvecklingen av en samarbetsram bidra till att förbättra återkopplingen mellan tillämpningen och översynen av lagstiftningen. Det ligger i konsumentskyddsproblemets natur att det ofta krävs blandade politiska motåtgärder, med en kombination av regleringsåtgärder med tillsyns-, informations- och utbildningsinitiativ. Den dagliga ledningen av tillämpning och reglering bör därför i framtiden integreras ytterligare.

Ett antal tänkbara samarbetsverktyg skulle också kunna ingå i en rättslig ram för samarbete. Dessa beskrivs nedan:

- Varje medlemsstat utnämner de behöriga myndigheter, som skall samordna tillsynssamarbetet mellan de nationella, regionala och lokala organen och som skall fungera som en enskild kontaktpunkt. Rättsligt samarbete skulle inte ingå.
- Införandet av ömsesidiga rättigheter och skyldigheter till assistans mellan medlemsstaterna. Ömsesidig assistans skulle omfatta informationsutbyte både på begäran och spontant, ömsesidig användning av nationell delgivning, övervakning, undersökning och konfiskeringsbefogenheter. Principen att nationella tillsynsorgan kan agera på uppdrag av alla EU-konsumenter skulle också skrivas in i ramen.
- Upprättandet av gemensamma databaser och kommunikationsnätverk som tar hänsyn till kraven på sekretess.
- Inrättandet av skyldigheter för medlemsstaterna att förse kommissionen med information (statistik, klagomål, riskmönster, nödlägen) för spridning till andra medlemsstater för att öka samordningen av marknadsövervakningen. Detta skulle kunna omfatta utvecklingen av ett EU-system för klagomålsklassificering efter typ och sektor. Inrättandet av skyldigheter för kommissionen att övervaka och utvärdera tillämpningen på den inre marknaden och tillämpningen av nationella insatser samt att samordna gemensamma projekt.
- Möjligheten för medlemsstater att utföra samordnade åtgärder (samtidiga undersökningar, förbuds förelägganden etc.) dock underställt nationella tillsynsbefogenheter.
- Möjligheten att genomföra gemensamma EU-projekt och nationella projekt, t.ex. inrättandet av informations- och kommunikationsnätverk, gemensamma databaser, utbildning, seminarier, utbyten och gemensamma inspektioner.
- Möjligheten för EU att inleda samarbete med länder utanför gemenskapen när det gäller tillsyn och att gå med i globala tillsynsnätverk. Möjligheten till anslutning av kandidatländer för samarbetsinitiativ, särskilt gemensamma projekt.

Oberoende av vilka verktyg som slutligen väljs ut för att tas med i ramen för samarbete, skulle hanteringen av dem kräva att en kommitté bestående av kommissionen och medlemsstaterna inrättas i enlighet med rådets beslut 1999/468/EG⁴⁴. Kommittén skulle genomföra samarbetet och agera som ett forum för analys, övervakning, felsökning och icke-rättsliga åtgärder.

Samrådsfrågor

- *Krävs det en rättslig ram för att förbättra samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna för konsumentskydd?*
- *Vilka borde nyckelfaktorerna vara i en sådan rättslig ram?*

-
- ¹ Se undersökningen om genomförbarheten av ett allmänt regelverk om handel på lika villkor (Study on the feasibility of a general legislative framework on fair trading) <http://europa.eu.int/comm/consumers>, PriceWaterhouseCoopers undersökning om konsumentlagstiftningen och informationssamhället (Study on consumer law and the information society) <http://europa.eu.int/comm/consumers> och Lex Fori-undersökningen för att identifiera den bästa metoden att använda alternativ till lagstiftning och att analysera hur denna bästa metod kan bli användbar för konsumenterna inom EU (Study to identify best practice in the use of soft law and to analyse how this best practice can be made to work for consumers in the EU) <http://europa.eu.int/comm/consumers>.
- ² Rådets direktiv 84/450/EC av den 10 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om vilseledande reklam (EGT L 250, 19.9.1984).
- ³ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/55/EG av den 6 oktober 1997 om ändring av direktiv 84/450/EEG om vilseledande reklam så att detta omfattar jämförande reklam (EGT L 290, 23.10.1997).
- ⁴ Rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal (EGT L 95, 21.4.1993, s. 29–34).
- ⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/44/EG av den 25 maj 1999 om vissa aspekter rörande försäljning av konsumentvaror och härmed förknippade garantier (EGT L 171, 7.7.1999, s. 12–15).
- ⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/58/EG av den 29 november 1995 om ändring av direktiv 79/581/EEG om konsumentskydd i samband med prismärkning av livsmedel och direktiv 88/314/EEG om konsumentskydd i samband med prismärkning av andra varor än livsmedel (EGT L 299, 12.12.1995, s.11–12).
- ⁷ Rådets direktiv 76/768/EEG av den 27 juli 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kosmetiska produkter (EGT L 262, 27.9.1976, s. 169), senast ändrat genom direktiv 79/661/EEG (EGT L 192, 31.7.1979, s. 35), direktiv 82/368/EEG (EGT L 167, 15.6.1982, s. 1), direktiv 83/574/EEG (EGT L 332, 28.11.1983, s. 38), direktiv 88/667/EEG (EGT L 382, 31.12.1988, s. 46), direktiv 89/679/EEG (EGT L 398, 30.12.1989, s. 25), direktiv 93/35/EEG (EGT L 151, 23.6.1993 s. 32) och direktiv 97/18/EG (EGT L 114, 1.5.1997).
- ⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/74/EG av den 16 december 1996 om benämningar på textilier (EGT L 32, 3.2.1997, s. 38), senast ändrat genom direktiv 97/37/EG (EGT L 169, 27.6.1997, s. 74).
- ⁹ Rådets direktiv 92/28/EEG av den 31 mars 1992 om marknadsföring av humanläkemedel (EGT L 113, 30.4.1992).
- ¹⁰ Rådets direktiv 90/314/EEG av den 13 juni 1990 om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang (EGT L 158, 23.6.1990, s. 59–64).
- ¹¹ Rådets direktiv 85/577/EEG av den 20 december 1985 för att skydda konsumenter i de fall då avtal ingås utanför fasta affärslokaler – hemförsäljning – (EGT L 372, 31.12.1985, s. 31–33).
- ¹² Rådets direktiv 87/102/EEG av den 22 december 1986 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om konsumentkrediter (EGT L 42, 12.2.1987, s. 48–53). Senast ändrat genom rådets direktiv 90/88/EEG av den 22 februari 1990 (EGT L 61, 10.3.1990, s. 14–18) Europaparlamentets och rådets direktiv 98/7/EG av den 16 februari 1998 (EGT L 101, 1.4.1998, s. 17–23).
- ¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG av den 20 maj 1997 om konsumentskydd vid distansavtal (EGT L 144, 4.6.1997, s. 19–28).
- ¹⁴ Direktiv 90/384/EG om icke-automatiska vågar (EGT L 189, 20.7.1990 s. 1–16).
- ¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 94/47/EG av den 26 oktober 1994 om skydd för köparna vad avser vissa aspekter i avtal om nyttjanderätt till fast egendom på tidsdelningsbasis (EGT L 280, 29.10.1994, s. 83–87).
- ¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/27/EG av den 19 maj 1998 om förbuds föreläggande för att skydda konsumentens intressen (EGT L 166, 11.6.1998, s. 51–56).

-
- 17 Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationstjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden (direktivet om elektronisk handel) (EGT L 178/1, 17.7.2000).
- 18 Rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (EGT L 298, 17.10.1989, s. 23), ändrat genom direktiv 97/36/EG.
- 19 Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (EGT L 12, 16.1.2001, s. 1).
- 20 80/934/EEG. Romkonventionen om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (EGT L 266, 9.10.1980).
- 21 Sådana exempel omfattar gratiserbjudanden (dom i mål C-286/81, brottmål mot *Oosthoek*, Rec. 1982, s. 4575), slavisk efterbildning (dom i mål C-6/81, *Industrie Diensten Groep mot Beele Handelmaatschappij*, Rec. 1982, s. 707), återförsäljning av varor till underpris (dom i mål C-267 och 268/9, brottmål mot *Keck och Mithouard*, Rec. 1993, s. I-6097), parallellimporter (dom i mål C-58/80, *Dansk supermarked mot Imerco*, Rec. 1981, s. 181), vilseledande reklam (dom i mål C-383/89, *Pall corp. mot Dahlhausen*, Rec. 1990, s. I-4827; dom i mål C-315/92, *Verband Sozialer Wettbewerb e.V mot Clinique Laboratoires SNC och Estée Lauder Cosmetics GmbH*, Rec. 1994, s. I-317; dom i mål C-470/93, *Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. mot Mars GmbH*, REG 1995, s. 1923; dom i mål C-51/94, *kommissionen mot Tyskland ("Sauce Hollandaise")*, REG 1995, s. I-3299; dom i mål C-210/96, *Gut Springenheide och Tusky mot Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt*, REG 1998, s. I-4657; dom i mål C-220/98, *Estée Lauder mot Lancaster*, inte rapporterad), prisjämförelser och lockmedel (dom i mål C-362/88, *GB-INNO-BM mot Confédération du commerce luxembourgeois*, Rec. 1990, s. I-667; dom i mål C-126/91, *Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft e.V. mot Yves Rocher*, Rec. 1993, s. I-2361), och informationskrav (dom i mål C-207/83, *kommissionen mot Förenade kungariket*, Rec. 1985, s. 1201; dom i mål C-220/81, brottmål mot *Robertson*, Rec. 1982, s. 2349).
- 22 Rådets resolution av den 7 maj 1985 om en ny metod för teknisk harmonisering och standardisering (EGT C 136, 4.6.1985, s. 1).
- 23 Artikel 1 i Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb.
- 24 Artikel 1 i Act on Unfair Competition.
- 25 Artikel 260, paragraf 1 i Código da Propriedade Industrial.
- 26 § 1 i Gesetz gegen unläutern Wettbewerb.
- 27 Artikel 93 och 94 i Loi sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur.
- 28 Artikel 2598 i Codice Civile.
- 29 Artikel 16 i Loi du 27 Novembre 1986 réglementant certaines pratiques commerciales et sanctionnant la concurrence déloyale.
- 30 Artikel 5 i Ley Competencia Desleal och artikel 6(b) i Ley General de Publicidad.
- 31 Artiklar 1382-1384 i Code Civil.
- 32 Artikel 6:162 i "Burgerlijk Wetboek".
- 33 §1 i Marketing Practices Act.
- 34 Consumer Protection Act, del 2 §1.
- 35 4§ 1st i Marknadsföringslagen.
- 36 Den engelska common law har utvecklat principer som "samvetslöshet" (unconscionability) och "skälighet" (equity) som ett medel att säkerställa balans och rättvisa vid affärstransaktioner. I en nyligen utkommen rapport från UK Financial Services Authority, "Treating Customers fairly after the point of sale" (juni 2001), undersöktes begreppet "rättvisa" (fairness) i den engelska lagen och det bröts ned i ett antal identifierbara element vilka kommer att utgöra "god" (fair) samt olika typer av uppförande som är vägledande för att agera enligt god affärssed (se bilaga 1).

-
- 37 Resultattavla nr 8 för den inre marknaden (28 maj 2001) s. 17–21.
- 38 Yttrandet från Ekonomiska och sociala kommittén om "Konsekvenser av elektronisk handel på inre marknaden (OIM)" visar att e-handeln inom Europa för närvarande uppgår till mindre än 1 % av det totala antalet konsumenttransaktioner dvs. mindre än traditionell postorderhandel (EGT C 123, 25.4.2001, s. 1–10).
- 39 Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: En strategi för tjänster på den inre marknaden. KOM(2000) 888.
- 40 Se expertgruppens yttrande om regleringen av rabatter över gränserna i gemenskapen (Opinion of the Expert Group – the regulation of cross-border discounts in the Community) (Commercial Communications Journal, utgåva 19, juni 1999) och expertgruppens yttrande om regleringen av gratiserbjudanden och premier över gränserna i gemenskapen (Opinion of the Expert Group on the regulation of cross border free gifts and premium offers in the Community) (Commercial Communications Journal, utgåva 24, oktober 2000).
- 41 Rådets direktiv 92/59/EEG av den 29 juni 1992 om allmän produktsäkerhet (EGT L 228, 11.8.1992, s. 24).
- 42 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänna principer och krav för livsmedelstiftning, om inrättande av Europeiska livsmedelsmyndigheten och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (KOM(2000) 716 slutlig, 8.11.2000).
- 43 Styrelseformerna i EU: Vitbok (KOM(2001) 428).
- 44 Rådets beslut av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 184, 17.7.1999, s. 23).