

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Grønbog om gennemgang af forbrugerlovgivningen«

KOM(2006) 744 endelig

(2007/C 256/05)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 8. februar 2007 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: *Grønbog om gennemgang af forbrugerlovgivningen*.

Det forberedende arbejde henvises til EØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede **Richard Adams** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 4. juni 2007.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 437. plenarforsamling den 11.-12. juli 2007 (mødet den 12. juli) følgende udtalelse med 55 stemmer for og 2 hverken for eller imod.

1. Konklusioner og henstillinger

1.1 EØSU tager grønbogen til efterretning, men sætter spørgsmålstegn ved, om den foreslåede tilgang kan skabe et højt og ensartet forbrugerbeskyttelsesniveau i hele EU. Sikringen af en sådan beskyttelse gennem en forenklet, ensartet og effektiv forbrugerlovgivning har været et gennemgående emne i EØSU's udtalelser om forbrugerbeskyttelse, men revisionsprocessen tyder på, at dette vil blive vanskeligt at opnå. Gennemgangen af forbrugerlovgivningen er med andre ord i virkeligheden en øvelse i gennemførelse af initiativet om »Bedre lovgivning«. Grundlaget for og målsætningen med denne øvelse bør være klare, og der bør på forhånd være enighed herom blandt de berørte parter.

1.2 Der er behov for en egentlig demokratisk legitimering og et klart retligt og begrebsmæssigt grundlag for revisionen af forbrugerbeskyttelsesreglerne.

1.3 EØSU så navnlig gerne en anvendelse af reglernes principper på det hurtigt voksende og ringe regulerede digitale område.

1.4 EØSU betragter ikke forbrugerpolitik alene som en integreret del af EU's strategi for det indre marked, men også som et vigtigt led i en styrkelse af EU-borgerskabet. Udvalget støtter indarbejdelsen af principperne om bedre lovgivning i forbrugerlovgivningen. Ethvert forslag om ensartede regler på dette område bør bakked op med en passende konsekvensanalyse og tage sigte på en forenkling og præcisering af de eksisterende regler.

1.5 Mere effektiv håndhævelse og styrkelse eller indførelse af klare og enkle klagemuligheder bør fremhæves som en prioritet.

1.6 EØSU opfordrer Kommissionen til at tage udvalgets udtalelse om en »Retsramme for forbrugerpolitikken«⁽¹⁾ til efterretning, der foreslog at skabe mulighed for at vedtage foranstaltninger til

forbrugerbeskyttelse som selvstændig lovgivning og ikke blot som et led i etableringen i det indre marked.

1.7 Det ledende princip for harmoniseringen af forbrugerlovgivningen i EU som helhed bør være vedtagelsen af det bedste og højeste forbrugerbeskyttelsesniveau, der findes i medlemsstaterne. Ethvert »horizontalt instrument« bør være baseret på de højeste standarder, mens den »vertikale integration« kan fokusere på præcisering af de tekniske spørgsmål. Et horisontalt instrument kan imidlertid omfatte fuldt harmoniserede regler på specifikke områder så som fortrydelsesret og definitionen af begrebet forbruger, urimelige kontraktvilkår, levering eller ret til erstatning, mens reglerne om minimumsharmonisering ville finde anvendelse på andre områder. Udvalget udtrykker håb om, at Kommissionen og samtlige medlemsstater foretrækker denne metode.

2. Indledning

2.1 Kommissionen vedtog sin længe ventede **Grønbog om gennemgang af forbrugerlovgivningen** (lovgivningen vedrørende forbrugernes rettigheder) i begyndelsen af februar 2007. Hermed blev revisionens såkaldte »diagnosticeringsfase« afsluttet. Kommissionen søger idéer til, hvordan man kan forenkle, modernisere og harmonisere den eksisterende EU-lovgivning om forbrugerbeskyttelse. Det fremføres, at såvel forbrugerne som erhvervslivet vil kunne drage fordel af en analyse og en hensigtsmæssig revision af den gældende lovgivnings styrker og svagheder. Kommissionen betragter ligeledes gennemgangen som en mulighed for at skabe ensartede regler i medlemsstaterne og for mere generelt under hensyntagen til nærhedsprincippet at forbedre EU's forbrugerbeskyttelseslovgivning, hvoraf en del er 20 år gammel, navnlig ved at fastslå, hvor der findes forskelle i lovgivningen, og om de skaber hindringer for forbrugere og erhvervslivet i det indre marked. Denne udtalelse fokuserer derfor på, hvordan de grundlæggende principper i forbrugerlovgivningen opfattes og fremstilles. Indtil videre foreligger der kun forslag til ændringer.

(¹) EUT C 185 af 8.8.2006.

2.2 Det private forbrug tegner sig for 58 % af EU's BNP, men er stadig i høj grad fordelt på 27 nationale markeder. Det indre marked kunne blive det største i verden, og Kommissionens strategi består, som den selv udtrykker det, i at vække »en sovende kæmpe, detaildelen af det indre marked«⁽²⁾. Kommissionen nævner som mål for sin nuværende forbrugerpolitik »sikring af et højt fælles niveau for beskyttelse af alle forbrugeres sikkerhed og økonomiske interesser, uanset hvor de bor, rejser og køber i EU, mod risici og trusler samt styrkelse af forbrugernes evne til at fremme deres egne interesser«⁽³⁾.

2.3 Målet om at sikre en ensartet anvendelse af en fælles ramme for forbrugerrettigheder i EU møder bred opbakning. En sådan ramme ville skabe klare og lige rettigheder og beskyttelse for alle forbrugere og samtidig hermed ensartede regler for leverandører af varer og tjenesteydelser. Grønbogen om forbrugerrettigheder indrømmer udtrykkeligt, at fremskridtene hen imod opnåelsen af dette mål har været langsomme, inkonsekvente og bremset af en lang række forskelle i de nationale prioriteringer og undtagelser. Den i sig selv kærkomne optagelse af de nye medlemsstater har yderligere gjort det vanskeligt at opnå en fælles forståelse på forbrugerbeskyttelsesområdet. I sin gennemgang af forbrugerlovgivningen gør Kommissionen rede for sit syn på en proces, der kunne føre til større klarhed, konsekvens og anvendelse af de eksisterende direktiver. Mange forbrugerorganisationer indvender imidlertid, at gennemgangen også står tvivl om den samlede forbrugerpolitikalsætning.

2.4 De direktiver, der er medtaget i gennemgangen, omfatter en lang række aftaleretlige spørgsmål på det forbrugerpolitiske område, herunder dørsalg, timeshare, pakkerjser, fjernsalg, salg af varer og urimelige kontraktvilkår. Det er imidlertid ikke alle direktiver vedrørende forbrugerbeskyttelse, der er medtaget i gennemgangen, eftersom nogle af dem anses for at være for nye eller for at falde ind under områder, der behandles af andre kommissionstjenestegrene. Timeshare-direktivet er i grønbogen blevet fremhævet som et eksempel på en lovgivning, der kræver omgående revision, og der forventes et revideret direktiv i nær fremtid. Et nyere område, der fremhæves som et, der kræver inddragelse i lovgivningens principper, er det digitale »miljø«, hvilket illustrerer de globale udfordringer ved e-handel.

2.5 Kommissionen har foretaget en gennemgang af direktiverne ved hjælp af:

- en komparativ analyse af deres indarbejdelse i national lovgivning,
- forskning i forbrugernes og erhvervslivets holdninger,
- workshops med sagkyndige fra medlemsstaterne og interessenter på det aftaleretlige område.

(2) <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/320&format=HTML&aged=0&language=DA>.

(3) http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/index_da.htm.

2.6 Den meget veletablerede terminologi, der anvendes af dem, der beskæftiger sig med forbrugerbeskyttelsesspørgsmål, kan meget vel skabe forvirring, og derfor er der allerede på dette sted indarbejdet en forklaring på nogle af materialets centrale begreber. Man taler om »minimumsharmonisering«, når et direktiv pålægger medlemsstaterne at gennemføre en række mindstekrav. Minimumsharmonisering åbner mulighed for, at medlemsstaten kan fastsætte strengere regler end dem, der følger af direktivet. »Fuld harmonisering« (eller »maksimumsharmonisering«) betyder, at medlemsstaterne er forpligtede til at anvende direktivets bestemmelser og ikke må fastsætte strengere regler (»harmonisering opad« og »harmonisering nedad«). Således er mange forbrugerorganisationer kommet til at betragte fuld harmonisering som synonymt med mindstekrav til forbrugerbeskyttelsen og minimumsharmonisering som noget, der giver mulighed for et langt højere beskyttelsesniveau.

2.7 Offentliggørelsen af grønbogen markerer afslutningen på diagnosticeringsfasen i Kommissionens gennemgang. Kommissionen anmodede om tilkendegivelse af synspunkter frem til den 15. maj 2007. Den er i gang med at analysere svarene fra høringen. Den vil herefter sammenfatte synspunkterne og beslutte, om der er behov for at lovgive. Denne proces vil dog tage nogle måneder. Alle forslag vil blive ledsaget af en konsekvensanalyse. »Når dette arbejde er afsluttet, skal det helst være muligt at sige følgende til forbrugerne i EU: »Uanset hvor du er i EU, og uanset hvad du køber, gør det ingen forskel: dine væsentligste rettigheder er de samme«⁽⁴⁾.

3. Sammenfatning af grønbogen

3.1 Sigtet med grønbogen er at skabe rammer, der skal gøre det muligt at indsamle synspunkter fra de berørte parter vedrørende de politiske valgmuligheder i forbrugerlovgivningen og andre specifikke spørgsmål. Den definerer følgende punkter som centrale:

- Udvikling af nye markeder: Hovedparten af de direktiver, forbrugerlovgivningen omfatter, formår ikke at honorere »de krav, som nutidens markeder i hurtig udvikling stiller«. Download af musik og online-auktioner nævnes som eksempler sammen med udeladelsen af software og data i direktivet om salg til forbrugere.
- Fragmentering af regler: De nuværende direktiver giver medlemsstaterne lov til at fastsætte et højere forbrugerbeskyttelsesniveau i kraft af national lovgivning. På en række områder, f.eks. hvad angår fortrydelsesfristens længde, er der manglende overensstemmelse mellem de nationale lovgivninger.
- Manglende tillid: De fleste forbrugere tror, at erhvervsdrivende i andre medlemsstater er mindre tilbøjelige til at overholde bestemmelserne om forbrugerbeskyttelse end erhvervsdrivende i hjemlandet.

(4) http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/acquis/green-paper_cons_acquis_da.pdf.

3.2 Baseret på tidligere analyser skitserer Kommissionen derefter to konkrete strategier for en revision af forbrugerlovgivningen.

- Løsning I: Den vertikale strategi, der dels indebærer, at de eksisterende direktiver ændres hver for sig, dels at de på sigt bringes i overensstemmelse med hinanden.
- Løsning II: Den kombinerede strategi, der indebærer, at de spørgsmål, der er fælles for alle direktiverne, tages ud af disse og reguleres systematisk i et »horisontalt instrument«. Der vil ligeledes være behov for en vis specifik »vertikal« justering af bestemte direktiver.

3.3 En tredje strategi, »ingen lovforanstaltninger«, nævnes kort, idet der dog gøres opmærksom på, at denne strategi ikke løser de eksisterende problemer, og at den kan føre til, at uoverensstemmelserne mellem medlemsstaternes lovgivninger øges.

3.4 Grønningen behandler derefter det horisontale instruments eventuelle anvendelsesområde. Der foreslås tre løsninger.

- I. Et rammeinstrument, som både finder anvendelse på nationale og grænseoverskridende transaktioner, men som ikke tilsidesætter sektorspecifik lovgivning, der fortsat vil være gældende. Som eksempler herpå nævnes finansielle tjenesteydelser og forsikring.
- II. Et instrument, der kun skal finde anvendelse på grænseoverskridende aftaler. Denne løsning ville forbedre sikkerheden for og tilliden hos de forbrugere, der køber varer og tjenesteydelser uden for deres hjemland, men kan ligeledes medføre forskellige standarder for forbrugerbeskyttelsen ved henholdsvis national og grænseoverskridende handel.
- III. Et horisontalt instrument, som kun omfatter fjernsalg, uanset om det er grænseoverskridende eller nationalt. Instrumentet ville erstatte direktivet om fjernsalg, men kunne ligeledes medføre forskellige standarder for forbrugerbeskyttelsen ved henholdsvis fjernsalg og direkte salg.

3.5 Det næste punkt i grønningen vil mange formentlig betragte som det helt centrale i revisionen af forbrugerlovgivningen, nemlig **graden af harmonisering**. I øjeblikket kan medlemsstaterne fastsætte et højere forbrugerbeskyttelsesniveau end det, der følger af direktiverne. Det er dette, der betegnes »minimumsharmonisering«. Fokus og prioriteringerne i forbrugerbeskyttelsen varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat, hvilket undertiden resulterer i, at forbrugerne bliver forvirrede, og i, at de erhvervsdrivende afskrækkes fra grænseoverskridende markedsføring. Der foreslås to mulige løsninger på dette problem.

1. Revideret og fuldt harmoniseret lovgivning. På områder, hvor fuld harmonisering ikke er mulig, ville en regel om gensidig anerkendelse »med hensyn til visse aspekter, som er omfattet af den foreslåede lovgivning, men hvor der ikke er tale om fuld harmonisering«, finde anvendelse.
2. Revideret lovgivning, der skal være baseret på en minimumsharmonisering kombineret med en regel om gensidig anerkendelse eller med oprindelseslandsprincippet ⁽⁵⁾.

3.6 Bilag I: Høringen

Den største del af grønningen består af en detaljeret og stærkt struktureret høringsprocedure, hvor respondenterne opfordres til at give deres mening til kende om en lang række spørgsmål, herunder bl.a. om generelle politiske problemstillinger, definitioner, aftaleret, principielle problemstillinger, men ligeledes om spørgsmål vedrørende anvendelsesområdet og lovgivningens detaljer. Høringen lægger ud med de tre »politiske« problemstillinger, der er skitseret ovenfor.

- Den generelle lovgivningsstrategi;
- Det horisontale instruments eventuelle anvendelsesområde;
- Graden af harmonisering.

For hver enkelt problemstilling stiller Kommissionen et overordnet spørgsmål og foreslår tre eller fire svarmuligheder. Herefter følger 27 specifikke spørgsmål, der er relateret til de behandlede direktiver. Igen består metoden i at give en kort indføring i emnet og så stille det centrale spørgsmål, f.eks.: »I hvilket omfang bør reglerne om urimelige kontraktvilkår også gælde for kontrakter, der har været genstand for individuel forhandling?« eller »Bør fortrydelsesfristens længde harmoniseres i hele forbrugerlovgivningen?«, hvorefter der foreslås tre eller fire løsningsmuligheder, som kan danne udgangspunkt for et svar.

4. Generelle bemærkninger

4.1 EØSU har igennem mange år i sit arbejde og i sine udtalelser støttet det primære formål med EU's forbrugerpolitik, nemlig et højt, ensartet og effektivt forbrugerbeskyttelsesniveau i hele Unionen. Udvalget støtter ligeledes forbrugerpolitikens sekundære målsætning om at gøre forbrugerne til velinformerede aktører, der kan foretage et oplyst valg på et marked uden handelshindringer. Grønningens opbygning medfører uundgåeligt, at de indbyggede spændinger i opnåelsen af disse to målsætninger kommer op til overfladen.

⁽⁵⁾ Gensidig anerkendelse ville indebære, at medlemsstaterne fortsat har mulighed for at indføre strengere regler om forbrugerbeskyttelse i deres nationale love, men de vil ikke have ret til at pålægge forretningsdrivende, der har hjemsted i andre medlemsstater, deres egne strengere krav således, at der skabes uberettigede restriktioner for den frie bevægelighed for varer eller tjenesteydelser. Anvendelse af oprindelseslandsprincippet ville indebære, at en medlemsstat fortsat har mulighed for at indføre strengere bestemmelser om forbrugerbeskyttelse i den nationale lovgivning, men at virksomheder, som har etableret sig i andre medlemsstater, kun skal overholde de regler, der er fastsat i deres hjemland.

4.2 Det står allerede nu klart, at en videreførelse af forbrugerlovgivningen i sin nuværende form ikke kan betragtes som en løsning på længere sigt. Forskelle i lovgivningen fra medlemsstat til medlemsstat, manglende konsekvens i definitionerne, de betydelige uoverensstemmelser i anvendelsen og håndhævelsen af den eksisterende forbrugerlovgivning medlemsstaterne imellem samt manglen på klarhed i — ja endda på selve eksistensen af — klage- og ankeprocedurer medvirker alt sammen til at skabe hindringer i det indre marked.

4.3 Kommissionen betragter ligeledes åbenlyst revisionen som en mulighed for at se nærmere på visse af forbrugerpolitikens aspekter, der hidtil har været anset for givne, og for at undersøge, hvorvidt de er i overensstemmelse med et vitalt indre marked, der navnlig er konkurrencedygtigt i en globaliserings-sammenhæng. I den henseende er der ligheder mellem denne gennemgang af lovgivningen og tilsvarende tiltag som led i gennemførelsen af Lissabon-dagsordenen. Et højt ensartet forbrugerbeskyttelsesniveau betragtes af nogle som en integreret del af den europæiske sociale model, og et skift i fokuseringen hen imod »en omlægning af EU's forbrugerpolitik, således at denne effektivt bidrager til opnåelsen af Unionens to centrale målsætninger, nemlig at skabe økonomisk vækst og beskæftigelse samt at genetablere båndene mellem EU og borgerne«, kan ses som en udfordring af dette koncept ⁽⁶⁾.

4.4 Selvom der er tale om en vanskelig opgave, bifalder EØSU revisionen af forbrugerlovgivningen og støtter Kommissionens udtrykkelige målsætning om at fjerne hindringer i det indre marked under fastholdelse af et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, men mener, at indsatsen ikke kun bør begrænses til de 8 direktiver, der er under behandling, men mindst bør omfatte de 22 direktiver på den af Kommissionen i maj 2003 udarbejdede liste.

4.5 EØSU ønsker at deltage aktivt i denne debat med det formål at styrke det indre marked til gavn for samtlige interessenter, dvs. forbrugerne, brancherne, virksomhederne og borgerne.

5. Særlige bemærkninger

5.1 Grønbogen rejser en række komplicerede politiske, principielle og retlige spørgsmål. Medlemsstaterne har selv udviklet et forbrugerlovgivningskorpus, der, selvom der er overensstemmelse i de overordnede principper fra medlemsstat til medlemsstat, varierer med hensyn til detaljerne og anvendelsen. Den systematiske og omfattende høringsprocedure, der er vedhæftet

grønbogen som bilag, afspejler denne kompleksitet. Dette væv af bestemmelser fremkalder svar fra hundredvis af interessentorganisationer, der ønsker at give deres mening til kende. EØSU vil i denne udtalelse imidlertid begrænse sine kommentarer til de bagvedliggende og mere omfattende politiske problemstillinger, idet det mener, at man bør anlægge en vurdering fra sag til sag og udtale sig om hvert enkelt af de direktiver, der skal revideres, som det allerede gjorde i udtalelsen om fjernsalg (udtalelse INT/334 om Kommissionens meddelelse KOM(2006) 514 endelig af 21. september 2006).

5.2 Prioritet nummer ét bør bestå i at afhjælpe manglerne i de eksisterende direktiver og samordne dem med hinanden.

5.3 »Minimumsharmonisering« kombineret med en positiv indstilling i medlemsstaterne over for at vedtage konsekvent højere standarder for forbrugerbeskyttelse kan sandsynligvis danne grundlag for størstedelen af forbrugerlovgivningen i en overskuelig fremtid. Af forskellige (og skiftende) sociale og økonomiske årsager vil medlemsstaterne enten ønske at fastholde det forbrugerbeskyttelsesniveau, de allerede har, eller varsomt og i deres eget tempo at bevæge sig i retning af et andet beskyttelsesniveau. Denne holdning tager hensyn til og er langt lettere at bringe i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Den anerkender imidlertid ligeledes det synspunkt, at en række forbrugergrupper i EU som helhed for nærværende er ringere stillet i beskyttelsesmæssig henseende eller med hensyn til deres klagemuligheder, og at der er behov for at træffe foranstaltninger både på EU-plan og i medlemsstaterne.

5.3.1 Dette betyder ikke, at man i forbindelse med en vurdering sag for sag på helt præcise områder, hvor interessen for realiseringen af det indre marked gør sig kraftigt gældende, ikke bør overveje muligheden for en maximumsharmonisering, idet dette sikrer et højere forbrugerbeskyttelsesniveau, eventuelt tilmed ved anvendelse af forordninger.

5.4 Den udtrykkelige målsætning om at sætte forbrugeren i højsædet med hensyn til kendskab til egne rettigheder, evnen til at tage retlige skridt over for leverandørerne og til at få erstatning bør ikke betragtes som et alternativ til en klar beskyttelse, der håndhæves proaktivt i kraft af et samspil mellem EU-retten og national lovgivning. Oplysning er noget ganske andet end beskyttelse. Faktisk er magtbalancen i de fleste markedstransaktioner som regel tippet til leverandørens side, og det meste forbrugerlovgivning går ud på at holde købers rettigheder i hævd.

Bruxelles, den 12. juli 2007

Dimitris DIMITRIADIS

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁶⁾ Meglena Kuneva, kommissær for forbrugerbeskyttelse
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/256&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
(foreligger ikke på dansk).