

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna på den inre marknaden (direktiv om otillbörliga affärsmetoder)"

(KOM(2003) 356 slutlig – 2003/0134 COD)

(2004/C 108/17)

Den 25 juli 2003 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 16 december 2003. Föredragande var Bernardo Hernández Bataller.

Vid sin 405:e plenarsession den 28–29 januari 2004 (sammanträdet den 29 januari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 77 röster för, 8 röster emot och 10 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. I grönboken om konsumentskyddet inom Europeiska unionen⁽¹⁾ framhöll kommissionen behovet av att reformera EU:s konsumentskyddslagstiftning, och angav att ett ramdirektiv med en allmän skyldighet vad gäller otillbörliga affärsmetoder skulle kunna fungera som grund för reformen.

1.2. Kommittén yttrade sig i ärendet⁽²⁾ och uttryckte sitt stöd för ett ramdirektiv samt instämde i "att en generalklausul som innehåller en rättslig norm är ett flexibelt och lämpligt instrument för att vägleda marknadsföringsbruk på ett mycket dynamiskt område som befinner sig i konstant utveckling och förändring"⁽³⁾.

1.3. I meddelandet om uppföljningen av grönboken⁽⁴⁾ fanns synpunkter från samrådet och ett utkast till struktur för ett ramdirektiv som skulle harmonisera förhållandet mellan illojal konkurrens, konsumentskydd och uppförandekodexar.

1.4. Kommissionen antog nästan vid samma tid ett meddelande om "säljfrämjande åtgärder på den inre marknaden" och "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om säljfrämjande åtgärder på den inre marknaden"⁽⁵⁾. I sitt yttrande⁽⁶⁾ om dessa ärenden rekommenderade EESK kommissionen att se över förslaget till förordning särskilt i ljuset av resultatet av den offentliga debatten om grönboken om konsumentskyddet, så att de olika typerna av gemenskapspolitik även i fortsättningen överensstämmer med varandra.

2. Direktivförslagets innehåll

2.1. I förslaget definieras vilka villkor som avgör huruvida en affärsmetod är otillbörlig, men det fastställs inga skyldigheter

som näringsidkare måste uppfylla för att bevisa att deras affärsmetoder är tillbörliga.

2.2. Direktivet innehåller en "inre marknads-klausul" som föreskriver att näringsidkarna endast måste uppfylla kraven i ursprungslandet och förhindrar att andra medlemsstater ställer ytterligare krav på näringsidkare som redan uppfyller kraven i ursprungslandet (dvs. ömsesidigt erkännande).

2.3. Direktivet innebär en fullständig harmonisering av de EU-krav som gäller otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna och ger en, enligt kommissionen, tillräckligt hög konsumentskyddsnivå.

2.3.1. Denna tillnärmning gäller de otillbörliga affärsmetoder som skadar konsumenternas ekonomiska intressen. Det betyder att konsumenthälsa- och säkerhetsaspekter på produkter ligger utanför direktivets tillämpningsområde, förutom vilseledande påståenden om fördelar för hälsan som skall bedömas enligt bestämmelserna om vilseledande reklam.

2.3.2. Direktivet kommer endast att vara tillämpligt på områden där det inte finns särskilda bestämmelser som reglerar otillbörliga affärsmetoder. Om det finns sådana särskilda bestämmelser har de företräde framför ramdirektivet.

2.4. Direktivet innehåller ett generellt förbud som skall ersätta de olika befintliga generalklausuler och principer som finns i medlemsstaterna, och det definierar ett gemensamt EU-ramverk.

⁽¹⁾ KOM(2001) 531 slutlig.

⁽²⁾ EGT C 125, 27.5.2002.

⁽³⁾ Se not 2.

⁽⁴⁾ KOM(2002) 289 slutlig.

⁽⁵⁾ KOM(2001) 546 slutlig.

⁽⁶⁾ EGT C 221, 17.9.2002. KOM(2001) 546 slutlig.

2.4.1. Det generella förbudet gäller otillbörliga affärsmetoder. Det fastställs tre villkor som skall prövas för att avgöra om en metod är otillbörlig. Den klagande måste visa att samtliga tre villkor är uppfyllda för att en metod skall bedömas som otillbörlig:

- Metoden strider mot god yrkessed.
- Den konsument som man skall utgå från för att fastställa metodens konsekvenser är "genomsnittskonsumenten".
- Metoden måste innebära, eller sannolikt komma att innebära, en avsevärd snedvridning av konsumentens ekonomiska beteende.

2.5. I direktivet fastställs att det är den "genomsnittskonsument" som definierats av EG-domstolen, snarare än den sårbara och otypiska konsumenten, som skall användas som riktmärke. Det riktmärke som EG-domstolen fastställt är en konsument som är "normalt informerad samt skäligen uppmärksam och upplyst". Denna definition finns med för att säkerställa att man vid bedömningen av en metods inverkan på en specifik grupp skall utgå från den genomsnittliga gruppmedlemmens egenskaper.

2.6. I direktivet fastställs två huvudtyper av otillbörliga affärsmetoder: "vilsledande" och "aggressiva" metoder. Dessa bestämmelser innehåller samma element som det "generella förbudet", men fungerar oberoende av detta.

2.6.1. Det betyder att en metod som är antingen vilsledande eller aggressiv enligt bestämmelserna automatiskt är otillbörlig. Om metoden varken är vilsledande eller aggressiv används det generella förbudet för att avgöra om den är otillbörlig.

2.6.2. En affärsmetod kan vara vilsledande genom handling eller underlåtenhet, och denna uppdelning återspeglas i artikelstrukturen.

2.6.3. Direktivet innehåller inga definitioner av tillbörliga eller otillbörliga affärsmetoder i samband med kundservice, utan i stället tillämpas samma principer oavsett om det rör sig om affärsmetoder som används före eller efter försäljningen av en produkt.

2.6.4. I förslaget anges att uppförandekodexar till sin natur är frivilliga, och det fastställs kriterier för att avgöra när en näringsidkares handlande i förhållande till en sådan kodex rimligen kan anses påverka konsumentens beslut.

2.6.5. I förslaget beskrivs tre sätt på vilka en affärsmetod kan vara aggressiv, nämligen trakasserier, tvång och otillbörlig påverkan.

2.7. I direktivet ingår bestämmelserna om relationerna mellan näringsidkare och konsumenterna från direktivet om vilsledande reklam, och det befintliga direktivets tillämpningsområde begränsas till reklam som riktar sig till andra företag och jämförande reklam som kan skada en konkurrent, men som inte skadar konsumenten.

2.8. I en bilaga till direktivet finns en kort "svart lista" över affärsmetoder. Dessa metoder är under alla omständigheter otillbörliga och skall därmed vara förbjudna i alla medlemsstater. Dessa konkreta affärsmetoder förbjuds därmed på förhand.

3. Allmänna kommentarer

3.1. EESK ställer sig bakom kommissionens mål att tillhandahålla ett fullödigt konsumentskydd och göra det möjligt för den inre marknaden att fungera. Kommittén välkomnar inte bara förslaget utan värdesätter också den offentliga debatt som kommissionen har initierat och den konsekvensanalys som genomfördes innan förslaget lades fram. EESK hoppas att kommissionen skall gå tillväga på samma sätt även vid framtida förslag om konsumentskydd.

3.1.1. EESK har redan uttryckt sin tillfredsställelse över kommissionens nya grepp, dvs. allmän lagstiftning kompletterad med uppförandekodex. Kommittén delar uppfattningen att man bör undvika alltför detaljerade bestämmelser, eftersom detta varken ligger i konsumenternas eller företagets intresse. Kommittén hänvisar även till behovet av att på lämpligaste sätt successivt införa en högsta möjliga nivå för en harmonisering av konsumentskyddslagstiftningen⁽⁷⁾.

3.1.2. EESK ser särskilt positivt på att det i förslaget anges att särdirektiven skall ha företräde framför ramdirektivet om de skulle avvika från varandra.

3.1.3. Det är också viktigt att skyddet mot otillbörliga affärsmetoder också omfattar affärsmetoder som används före eller efter försäljningen av en produkt samt kundservice.

3.1.4. EESK har uttryckt sitt stöd⁽⁸⁾ för uppförandekodexar som företagen ansluter sig till frivilligt, under förutsättning att de är av hög kvalitet, främst definierar god praxis och att de offentliga myndigheter och organisationer (företag, konsumenter m.fl.) som anslutit sig till dem kan bedöma dem. Kommittén välkomnar därför att det enligt förslaget skall vara möjligt att tillämpa rättsliga påföljder vid överträdelse av beslut som fattats av de instanser som kontrollerar efterlevnaden av dessa uppförandekodexar.

⁽⁷⁾ EGT C 95, 23.4.2003.

⁽⁸⁾ Se not 7.

3.1.5. Kommittén rekommenderar att kommissionen i sitt förslag stärker konsumentskyddet i fråga om den nya tekniken, särskilt för de mest utsatta grupperna (speciellt barn) och kompletterar den rättsliga ram som inleddes med direktivet om elektronisk handel ⁽⁹⁾.

3.2. Trots det ovan sagda ger direktivförslaget upphov till en rad frågor om olika aspekter.

3.3. Särskilda kommentarer

Minimigräns för harmonisering

3.3.1. Enligt EG-fördraget ställs kommissionen inför vissa "resultatkrav" med sina förslag om harmonisering av lagstiftning för att säkerställa en "hög konsumentskyddsnivå". I föreliggande förslag läggs dock större tyngdpunkt på att "det införs enhetliga regler på gemenskapsnivå och genom att vissa rättsliga begrepp klagörs på gemenskapsnivå i den omfattning som krävs för att den inre marknaden skall fungera ordentligt och för att säkerställa kravet på rättssäkerhet" (beaktandesats 4 i förslaget).

3.3.2. EESK befarar att förslaget skall innebära en sänkning av konsumentskyddsnivån i medlemsstaterna. Det skulle vara svårt att förklara för allmänheten att EU kan sänka den nuvarande skyddsnivån ⁽¹⁰⁾. Kommittén anser därför att förslaget bör innehålla en "stoppklausul" ("standstill") som garanterar att den nuvarande skyddsnivån inte sänks.

3.3.3. EESK har redan uttryckt sitt stöd för en maximal harmonisering och framhållit att det skydd som anges i artikel 153 måste vara på högsta nivå ⁽¹¹⁾.

3.3.4. Det krävs eventuellt också i framtiden en ökad harmonisering av avtalsrätten i linje med kommissionens senaste meddelande ⁽¹²⁾.

3.4. Tillämpningsområde

3.4.1. Förslaget till direktiv inför en ny rättslig ram för vilseledande reklam som riktar sig till konsumenterna utan att ersätta den tidigare ram som, med vissa ändringar, bevaras när det gäller näringsidkare. Bestämmelser om jämförande reklam ingår inte i detta förslag till direktiv om konsumentskydd utan skall, efter föreslagna ändringar, omfattas av gällande direktiv 84/450/EEG, som ändrats av direktiv 97/55/EG om vilseledande reklam när det gäller företag. Dessutom skulle det, i motsats till vad som anges i förslaget till direktiv, göra det möjligt för medlemsstaterna att bibehålla eller anta bestämmelser som avser att tillförsäkra näringsidkarna och konkurrenterna ett mer omfattande skydd avseende vilseledande reklam.

⁽⁹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden.

⁽¹⁰⁾ Se not 7.

⁽¹¹⁾ Se not 2.

⁽¹²⁾ KOM(2003) 68 slutlig.

3.4.1.1. EESK anser att det kan komplicera den gällande rättsliga ramen betydligt att man samtidigt fastställer två olika rättsliga ordningar för att reglera samma område – dvs. vilseledande reklam – beroende på om det handlar om näringsidkare eller konsumenter. Dessa dubbla ordningar kan till exempel ge upphov till inkonsekvenser och skillnader i tillämpningen och reglering. Detta strider mot principen om förenkling av lagstiftningen och kan leda till bristande rättssäkerhet.

3.4.1.2. EESK anser att det vore bättre att ha en enda rättslig ram om vilseledande reklam, antingen genom detta förslag, som i så fall upphäver det gällande direktivet, eller genom att det gällande direktivet ändras vid antagandet av förslaget. Den juridiska målsättningen bör vara att reglera den inre marknaden och stärka konsumentskyddet genom objektiv lagstiftning som behandlar "fakta" – vilseledande reklam – och samtidigt skyddar alla berörda parter, i stället för att införa två rättsliga ordningar med olika innehåll och skyddsmekanismer beroende på vem de skall skyddas (utbudssidan eller efterfrågesidan).

3.4.2. Om kommissionen inte avser att utvidga dess tillämpningsområde i enlighet med dessa förslag bör direktivet, åtminstone i ett första skede, omfatta obligatorisk automatisk tillämpning ("reflex-application") i sådana fall då en affärsmetod som anses vara otillbörlig i en relation mellan konsument och näringsidkare förekommer i avtalet mellan näringsidkare i ett tidigare steg i distributionskedjan.

3.4.3. Den bestämmelse som anger att en hemstat skall svara för efterlevnaden av föreskrifterna ställer till praktiska problem i samband med ett företags gränsöverskridande verksamhet. Kommittén uppmanar kommissionen att genomföra de kompletteringar som behövs beträffande tillämpningen av denna bestämmelse.

3.5. Rättslig grund

3.5.1. Förslagens rättsliga grund är EG-fördragets artikel 95 om tillnärmning av lagar som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Det är dock artikel 153 i EG-fördraget som anger att gemenskapen skall säkerställa en hög konsumentskyddsnivå och bidra till att skydda konsumenternas ekonomiska intressen. EESK skulle föredra att förslaget rättsligt grundar sig på den sistnämnda artikeln ⁽¹³⁾, eller eventuellt på båda artiklarna.

3.6. Begreppet "genomsnittskonsument"

3.6.1. Kommissionen använder i sitt förslag begreppet "genomsnittskonsument" i enlighet med EG-domstolens rättspraxis, det vill säga "en konsument som är normalt informerad samt skäligen uppmärksam och upplyst".

⁽¹³⁾ Se not 2.

3.6.2. Enligt EESK finns det en risk att användningen av denna tolkning medför att konsumentskyddspolitikens förlorar sin skydds-karaktär och att konsumenter som är mindre informerade eller har lägre utbildning står utan skydd, trots att de mest sårbara grupperna uppmärksammas särskilt i förslaget. Man får inte glömma bort att det finns stora materiella skillnader mellan parterna i relationen mellan konsumenter och näringsidkare.

3.6.3 Direktivförslagets kriterieprofil för genomsnittskonsumenten förutsätter att beslut fattas av 'informerade' personer. I en del medlemsstater måste reklambudskap enligt gällande rättspraxis inte innehålla negativa eller nedsättande påståenden om den egna produkten/tjänsten. Det är emellertid bara när detta är känt som beslut kan fattas av informerade konsumenter. Kommittén anser att det är viktigt med en entydig och genomförbar lösning.

3.7. Otillbörliga affärsmetoder

3.7.1. Kommittén har redan konstaterat att en generalklausul som innehåller en rättslig norm är ett flexibelt och lämpligt instrument för att vägleda affärsmetoder på ett mycket dynamiskt område som befinner sig i konstant utveckling och förändring ⁽¹⁴⁾.

3.7.2. Förslaget innehåller ett negativt perspektiv på affärsmetoder och en bilaga med ett antal exempel på otillbörliga affärsmetoder. EESK anser emellertid att man bör betrakta tillbörliga affärsmetoder ur ett positivt perspektiv, vilket stämmer bättre överens med modern lagstiftning på området. En affärsklausul som bygger på ett sådant perspektiv skulle kunna garantera att den kan anpassas till de skiftande marknads- och konkurrensvillkoren samt, framför allt, göra det möjligt att kontrollera om olämpliga affärsmetoder är otillbörliga.

3.8. Förslagets begreppsmässiga klarhet

3.8.1. Alla lagar måste bygga på rättssäkerhet och rättslig klarhet. I förslaget används begrepp som är okända i många av medlemsstaternas lagstiftningar, till exempel "god yrkessed", som enligt kommissionen innefattar ärliga avsikter och yrkeskompetens. EESK anser att kommissionen i förslagets motiveringsdel bör klargöra innebörden i detta begrepp för att aktörer inom rättsväsendet, näringslivet och samhället skall förstå exakt vad förslaget innebär.

3.9. Överensstämmelse med annan EU-lagstiftning

3.9.1. EESK befarar att direktivet inte kommer att öka öppenheten i förhållandet mellan konsumenter och näringsidkare och att det inte överensstämmer tillräckligt med EU:s övriga lagstiftning. Kommittén hoppas särskilt att det inte finns någon grund för dess farhågor att direktivet skulle strida mot förslaget till förordning om säljfrämjande åtgärder på den inre marknaden ⁽¹⁵⁾, och att båda texterna kompletterar varandra. Kommittén uppmanar kommissionen att ta fram ytterligare vägledning om förhållandet mellan direktivet och existerande sektorsdirektiv eller andra områden av lagstiftningen (t.ex. avtalsrätt) och se till att denna finns tillgänglig innan direktivet träder i kraft.

3.9.2. Vissa begrepp som används i förslaget bör ses över i de olika språkversionerna, i första hand de som hänger samman med "aggressiva affärsmetoder". Det är inte särskilt lämpligt att använda ord som "tvång" eller "hot" i en privaträttslig text eftersom de beteenden som är förknippade med dessa ord betraktas som brott i många medlemsstaters lagstiftningar.

3.10. Tvistlösning utanför domstol

3.10.1. Förslaget bör som komplement till uppförandekoderna innehålla möjligheten att vidta åtgärder för att reglera tvister utanför domstol för att konsumenterna och företagen på ett snabbt och smidigt sätt skall kunna lösa tvister om otillbörliga affärsmetoder inom utomrättsliga instanser. Detta får dock inte inkräkta på den grundläggande rätten att få sitt ärende prövat i domstol. Dessa instanser bör under alla omständigheter respektera de principer om oberoende, öppenhet, kontradiktion, effektivitet, legalitet, frihet och representation som anges i kommissionens rekommendation 98/257/EG ⁽¹⁶⁾.

3.10.2. I förslaget anges åtgärder som medlemsstaterna skall vidta för att effektivt tillämpa ramdirektivet, däribland förebyggande åtgärder och möjligheten att kräva att näringsidkaren skall styrka sina påståenden avseende produkterna och tjänsterna. EESK anser att direktivförslaget också bör omfatta andra frivilliga åtgärder som skulle stärka tillämpningen av ramdirektivet, till exempel att domare kan besluta att offentliggöra domstolsbeslut som förbjuder otillbörliga affärsmetoder i medierna.

Bryssel den 29 januari 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Roger BRIESCH

⁽¹⁴⁾ Se not 2.

⁽¹⁵⁾ Se not 6.

⁽¹⁶⁾ Kommissionens rekommendation om principer som skall tillämpas på de instanser som är ansvariga för förfaranden för reglering av konsumenttvister utanför domstol. EGT L 115, 17.4.1998.

BILAGA

till yttrandet från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Följande ändringsförslag, som fick mer än en fjärdedel av rösterna, förkastades under debatten.

Punkt 3.6

Stryk punkterna 3.6.1 och 3.6.2

Röstresultat

För: 24, mot: 55, nedlagda: 3,

Punkt 3.7.2

Stryk punkten.

Röstresultat

För: 24, mot: 59, nedlagda: 4.

Följande text i sektionens yttrande ströks genom ett ändringsförslag, men fick stöd av mer än en fjärdedel av rösterna:

3.3.1. Enligt EG-fördraget ställs kommissionen inför vissa "resultatkrav" med sina förslag om harmonisering av lagstiftning för att säkerställa en "hög konsumentskyddsnivå". ~~Detta förslag utgör en lämplig medelväg mellan de två viktiga målen att förbättra inre marknads funktion och att säkerställa en hög nivå på konsumentskyddet.~~

Röstresultat

För: 28, mot: 53, nedlagda: 5.
