

## YTTRANDEN

## EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

470:E PLENARSESSIONEN DEN 15–16 MARS 2011

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Konsumenter och gränsöverskridande möjligheter på den inre marknaden”***(förberedande yttrande på begäran av det ungerska ordförandeskapet)*

(2011/C 132/02)

Föredragande: **Jorge PEGADO LIZ**

Genom en skrivelse daterad den 15 november 2010 bad Péter Györkös, på det ungerska rådsordförandeskapets vägnar, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett förberedande yttrande om

*”Konsumenter och gränsöverskridande möjligheter på den inre marknaden”.*

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 4 mars 2011.

Vid sin 470:e plenarsession den 15–16 mars 2011 (sammanträdet den 15 mars 2011) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 175 röster för, 2 emot och 8 nedlagda röster:

**1. Slutsatser och rekommendationer riktade till det ungerska ordförandeskapet**

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén tackar det ungerska ordförandeskapet för att ha gett kommittén möjlighet att avge ett yttrande om den huvudsakliga utvecklingen av de europeiska konsumenternas möjligheter på den inre marknaden och på så sätt bidra till EU-ordförandeskapets arbete under första halvåret 2011.

1.2 Det är mycket viktigt att inleda en diskussion om ett nytt tillvägagångssätt inom konsumentpolitiken fram till 2030. Kommittén hoppas att det ungerska ordförandeskapet, de andra institutionerna samt arbetsmarknadsparterna tar sig an denna utmaning.

1.3 Kommittén välkomnar att rådet den 24 januari 2011 godkände en gemensam strategi för konsumenternas rättigheter, men ser med oro på ärendets vidare utveckling i Europaparlamentet och uppmanar därför det ungerska ordförandeskapet att fortsätta på den väg som rådet har slagit in på, samt att se till att det slutgiltiga resultatet förmår att återställa konsumenternas förtroende.

1.4 När det gäller översynen av direktivet om otillbörliga affärsmetoder rekommenderar EESK det ungerska ordförandeskapet att i högre grad beakta problemet med fullständig harmonisering redan i diskussionernas inledningsskede, när väl en konsekvensbedömning gjorts, och beakta det minskade konsumentskydd som har blivit resultatet i de medlemsstater som har införlivat direktivet.

1.5 I frågan om ett rättsligt instrument för gruppaltal på EU-nivå ber EESK det ungerska ordförandeskapet att visa politiskt mod så att detta instrument kan antas utan dröjsmål. Många undersökningar har redan visat att ett sådant projekt är relevant och genomförbart.

1.6 Vad gäller översynen av direktivet om paketresor och lagstiftningen om flygpasagerares rättigheter rekommenderar EESK det ungerska ordförandeskapet att behandla dessa tillsammans och fastställa rättigheter, skyldigheter och ansvarsfördelning i händelse av tvister eller vid bristfälligt eller bedrägligt agerande.

1.7 När det gäller den inre marknaden för finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag rekommenderar EESK det ungerska ordförandeskapet att gå vidare med de frågor som gäller grundläggande banktjänster för alla EU-medborgare, tillförlitliga och identiska betalsystem i samtliga medlemsstater, ett strikt fastställande av bankernas ansvar vid beviljandet av krediter, ett enhetligt försäkringssystem inom hela EU, klassificering av oskäligen villkor och otillbörliga affärsmetoder som är specifika för finansiella tjänster, jämförbarhet mellan bankavgifter, insättningsgaranti och stärkt rådgivningsskyldighet när det gäller komplexa finansiella produkter. Att finanstillsynen stärks är ett minimikrav med hänsyn till den fortfarande pågående finansiella krisen.

1.8 När det gäller den digitala agendan kommer det ungerska ordförandeskapet att behöva fatta brådskande beslut om en exakt definition av konsumenternas grundläggande rättigheter i den digitala miljön, om översynen av ramdirektivet om skydd av personuppgifter och om upphovsrättsligt skydd på det digitala området.

1.9 Slutligen uppmanas det ungerska ordförandeskapet, när det gäller genomförandet av de nya bestämmelserna i fördraget och i stadgan om de grundläggande rättigheterna om tjänster i allmänhetens intresse, att aktivt följa den väg som öppnats genom rådets slutsatser av den 6–7 december 2010 och se till att tjänsterna i allmänhetens intresse inte glöms bort i genomförandet av Europa 2020-strategin.

1.10 Det ungerska ordförandeskapet har särskilt tagit upp frågan om gränsöverskridande närhandel, där det i nuläget saknas undersökningar som möjliggör en bedömning av dess konsekvenser i medlemsstaterna. EESK:s främsta rekommendation till det ungerska ordförandeskapet är att be kommissionen om en exakt statistisk analys av dessa transaktioner och sedan beställa de undersökningar som behövs för att bedöma om denna typ av handel har särdrag som berättigar en juridisk strategi på EU-nivå. Slutligen bör man utvärdera konsumenternas behov inom denna typ av handel (information, avtalens språk, jämförbarhet mellan priser när en av valutorna inte är euro, växelkurs, provisioner och bankavgifter, etc.) och bedöma hur man så effektivt som möjligt kan möta dessa behov på lokal nivå.

## 2. Inledning

2.1 EESK välkomnar att det ungerska ordförandeskapet har bett kommittén om ett förberedande yttrande om en av kommitténs oftast återkommande hjärtefrågor under de senaste tjugo åren. I sitt initiativyttrande om "Den inre marknaden och konsumentskyddet: möjligheter och svårigheter på den inre marknaden" av den 7 november 1995<sup>(1)</sup> gjorde EESK en sammanfattning av samtliga tidigare yttranden om detta ämne och uppmärksammade dessa frågor samt de främsta problemen när det gäller de hinder och svårigheter som konsumenterna

står inför i samband med ett fullständigt utnyttjande av den inre marknaden. De flesta av de frågor som togs upp i detta yttrande är dessvärre ännu aktuella.

2.2 Den inre marknaden fullbordande, som inleddes av Jacques Delors, är ett av Europas största strategiska projekt. Ett exakt datum fastställdes för projektets slutförande men det är fortfarande under arbete, trots att 30 år har gått. Detta framgår bland annat av offentliggörandet nyligen av "inremarknadsakten". Kommittén har alltid förespråkat en instrumentell inre marknad som är till nytta för medborgare och konsument. Dessutom bör man anta en europeisk konsumentpolitik som är tydlig, konsekvent och komplett.

2.3 Begäran från det ungerska ordförandeskapet, som hedrar EESK, är alltså fullständigt berättigad och ger kommittén möjlighet att bidra till det arbete som planerats i kommissionens program för det första halvåret 2011, vilket är en fortsättning på det arbete som utfördes av de senaste ordförandeskapen, särskilt det belgiska.

2.4 Detta förberedande yttrande kommer också att vara ett tillfälle för EESK att hedra minnet av den ungerske ledamoten István Garai, som var ledare för en ansedd ungersk konsumentorganisation. Han var en viktig försvarare av konsumenternas intressen och rättigheter och föredragande för betydande yttranden i frågan. Han avled olyckligtvis 2008 medan han fortfarande var fullt aktiv.

## 3. Ett centralt mål

3.1 Tiden för ett ordförandeskap är alltför kort för att riktlinjer för en viss politik ska kunna utarbetas på ett öppet och inkluderande sätt, för att en förhandsbedömning av dess konsekvenser ska kunna göras och för att den ska kunna antas demokratiskt av EU:s institutioner, genomföras av medlemsstaterna och utvärderas i efterhand.

3.2 De strategiska målen för kommissionens femåriga mandatperiod, som för övrigt oftast påverkas av den rådande konjunkturen, är också otillräckliga om de inte ingår i en mer visionär politik. Strategin 2007/2013, som antogs den 13 juli 2007 och som nu håller på att genomföras, är något som EESK redan har kritiserat.

3.3 Europa 2020-strategin borde ha som främsta syfte att främja och skydda konsumenternas intressen, men så är inte fallet.

3.4 Det enda utkastet till en politisk strategi av detta slag går tillbaka till 1985, med vad som kallades "New Impetus/Nouvelle Impulsion". Detta lanserades av Jacques Delors och togs åter upp och utvecklades av kommissionsledamoten Emma Bonino (1995–1999). På grund av bristande politisk vilja har de uppsatta målen tyvärr inte nåtts, bortsett från några symboliska åtgärder.

<sup>(1)</sup> EUT C 39, 12.2.1996, s. 55.

3.5 Att lägga grunden till och fastställa riktlinjer för en politik som främjar och skyddar konsumenternas intressen fram till 2030, i linje med Gonzalez-rapporten, skulle innebära en stor utmaning för ett EU-ordförandeskap, men samtidigt måste man vara medveten om att det här finns en försening i förhållande till andra strategiska initiativ (Europa 2020-strategin, *inre marknadsakten, intelligent lagstiftning*, etc.).

3.6 Denna politik skulle särskilt omfatta följande huvudområden på medellång och lång sikt:

- a) Våga ifrågasätta och omdefiniera den rättsliga grund som anges i fördraget (artikel 169, mot bakgrund av artikel 12 i EUF-fördraget) <sup>(2)</sup>;
- b) Ge konsumentpolitiken en central plats inom EU:s politik som en politik för medborgarskap, och göra denna till en hörnsten och målsättning för all annan politik.
- c) Mot bakgrund av denna nya roll omdefiniera konsumenternas rättigheter, med systematiska hänvisningar till fördragen och till stadgan om de grundläggande rättigheterna.
- d) Lägga tonvikt vid konsumentpolitikens övergripande karaktär, med åtföljande konsekvenser, och se till att denna övergripande funktion är effektiv inom kommissionens egen administration, i dess förbindelser med andra institutioner och på samtliga nivåer inom medlemsstaterna.
- e) Genomföra en verklig kodifiering av gemenskapens konsumenträtt, med utnyttjande av det utmärkta akademiska arbete som gjorts inom den gemensamma referensramen, och dra alla konsekvenser av detta – särskilt en förnuftig och lämplig användning av icke-obligatoriska system – enligt strategin med proaktiv juridik.
- f) Tydligt acceptera inre marknadspolitikens instrumentella karaktär och subsidiära roll och se till att denna politik otve tydligt tjänar medborgaren som konsument och slutlig länk i kedjan.
- g) Definiera gemensamma principer för konsumenternas organisationer och deras deltagande och representation inom EU, vilket är en oumbärlig och avgörande faktor i genomförandet av de politikområden som berör dem.

3.7 Den sistnämnda punkten bör särskilt beaktas, då den inte systematiskt har anammats på EU-nivå. Fastställandet av allmänna principer och riktlinjer för konsumenternas organisering och aktiva representation har länge efterfrågats, både av offentliga konsumentskyddsmyndigheter i medlemsstaterna och av

organisationer och sammanslutningar som försvarar konsumenternas intressen. En mer systematisk strategi enligt enhetliga principer för konsumenternas representation i alla medlemsstater, särskilt inom olika sektorerers tillsynsorgan, skulle bidra till organisationernas trovärdighet och till ett effektivare konsumentskydd.

#### 4. Några aktuella frågor inom konsumentskyddspolitiken

4.1 På en helt fullbordad inre marknad bör konsumenten till fullo kunna utöva de rättigheter som han tillerkänts i gemenskapens regelverk, var han än befinner sig i EU och under samma villkor som i sitt eget land. Men varken konsumentpolitikens olika yttringar eller pågående initiativ svarar på ett tillfredsställande sätt mot konsumenternas berättigade förväntningar.

4.2 Det ungerska ordförandeskapets politiska dagordning innehåller viktiga mål, varav vissa naturligtvis kommer att följas upp under kommande ordförandeskap.

4.3 För det första, när det gäller **förslaget till direktiv om "konsumenträttigheter"** ansåg EESK <sup>(3)</sup> att det borde omformuleras så att det begränsas till vissa grundläggande principer som gäller rätten till information och ångerrätt vid försäljning utanför affärslokaler och på distans samt att punkterna om oskäliga villkor och om försäljning av varor och därmed förknippade garantier borde tas bort.

4.4 Mot bakgrund av utvecklingen av kommissionens strategi, som nyligen åskådliggjordes i kommissionsledamot Viviane Redings offentliga uttalanden, konstaterar EESK med glädje att rådet den 24 januari i år antog en ståndpunkt som helt överensstämmer med kommitténs yttrande. Med anledning av hur detta ärende har utvecklats i Europaparlamentet på senare tid, IMCO-utskottets och JURI-utskottets motstridiga positioner samt den avslutning som är planerad till de närmaste månaderna, uppmanar EESK det ungerska ordförandeskapet att inte under några omständigheter avvika från den väg som rådet (jordbruk) slog in på i januari och att på ett realistiskt sätt samordna denna med den framtida gemensamma referensramen för europeiska avtal, såsom EESK rekommenderar i sitt yttrande <sup>(4)</sup>.

4.5 När det gäller översynen av **direktivet om illojal handelspraxis** konstaterar EESK att dess försenade införlivande i de flesta medlemsstater är beklagligt, såsom kommittén tidigare förutsett i sitt yttrande <sup>(5)</sup>. EU-domstolen har också gått på denna linje.

<sup>(2)</sup> EUT C 185, 8.8.2006, s. 71.

<sup>(3)</sup> EUT C 317, 23.12.2009, s. 9.

<sup>(4)</sup> EUT C 84, 17.3.2011, s. 1.

<sup>(5)</sup> EUT C 108, 30.4.2004, s. 81.

4.6 EESK rekommenderar därför att det ungerska ordförandeskapet stöder sig på undersökningar som visar på det försägnade konsumentskyddet och de konkurrensmässiga konsekvenserna i de stater som har införlivat direktivet om illojal praxis. Ordförandeskapet rekommenderas också att redan inledningsvis i diskussionerna om en översyn av direktivet i högre grad överväga om det är lämpligt att tillämpa principen om fullständig harmonisering utan att ge denna en särskild inriktning.

4.7 När det gäller ett **rättsligt instrument för grupptalan på gemenskapsnivå** noterar EESK kommissionens avsikt att återuppta debatten genom ett nytt samråd med berörda parter, men frågar sig om det finns en verklig politisk vilja att komma fram till ett konkret resultat efter ett trettiotal år av debatter, samråd, rapporter, yttranden, grönböcker och vitböcker, meddelanden och resolutioner, undersökningar, konferenser och symposier av olika slag.

4.8 I flera yttranden, såväl äldre som nyare, har EESK mycket tydlig tagit ställning för ett europeiskt rättsligt instrument som möjliggör för konsumenter som anser att de drabbats av kollektiv skada att gemensamt inleda en rättslig åtgärd för att få gottgörelse. Detta skulle vara i full överensstämmelse med europeisk straffrättslagstiftning och möjliggöra kompensation på lika villkor för kollektiv materiell och/eller ideell skada (opt out-systemet) som tillfogats konsumenterna i någon av EU:s medlemsstater. Om det ungerska ordförandeskapet antar denna ståndpunkt skulle det i hög grad gynna konsumenterna och även andra innehavare av kollektiva rättigheter och samtidigt främja rättvis konkurrens och den inre marknads fullbordande.

4.9 När det gäller översynen av **direktivet om paketresor** har EESK ännu inte mottagit någon begäran om ett yttrande. Kommissionen avser att lägga fram ett förslag i början av 2011 och har redan börjat samlas idéer för en eventuell översyn av lagstiftningen om flygpassagerares rättigheter.

4.10 Utan att föregripa EESK:s yttranden i dessa två frågor rekommenderar kommittén att det ungerska ordförandeskapet behandlar de båda frågorna tillsammans för att garantera ett samstämmigt förhållningssätt och utvidga direktivets tillämpningsområde till avtal om individuella eller kollektiva transportavtal, med eller utan tillhörande tjänster, och fastställa rättigheter, skyldigheter och ansvarsfördelning i händelse av tvister eller vid försumligt eller bedrägligt agerande. Oskäligen villkor och specifik illojal handelspraxis inom denna sektor bör dessutom ägnas särskild uppmärksamhet. Konsekvenserna av att byråer, researrangörer och flygbolag går i konkurs kräver också ett mycket strikt regelverk.

4.11 Vissa framsteg har gjorts mot fullbordandet av den **inre marknaden för finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag** – till exempel direktivet om betaltjänster på

den inre marknaden – efter eurons antagande samt efter direktivet om marknader för finansiella instrument, direktivet om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut, och även kommissionens förslag av den 12 juli 2010 om system för insättningsgaranti och system för ersättning till investerare<sup>(6)</sup> – men mycket återstår att göra. Det saknas ett politiskt helhetsgrepp, vilket verkligen skulle gynna konsumenterna och små och medelstora företag på den inre marknaden. Kommissionen har själv beskrivit finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag som en sektor där konsumenterna ställs inför ett betydande antal problem<sup>(7)</sup>.

4.12 EESK har ett flertal gånger haft tillfälle att yttra sig på detta område, genom remisser eller initiativytranden, men det krävs mer arbete för att hitta varaktiga, praktiska och effektiva lösningar. Tidigare exempel har inkluderat ansvarsfull kreditgivning och överskudsättning<sup>(8)</sup> – där direktivet om konsumentkrediter inte kunde tillhandahålla något svar – misslyckandet med förslagen om hypotekslån trots att tanken på att harmonisera dessa lån har stöd sedan flera år tillbaka, de otillräckliga bestämmelserna om gränsöverskridande betalningar och användning av betalkort och kreditkort, avsaknaden av verklig rörlighet för bankkonton och grundläggande banktjänster i alla medlemsstater, bristfälliga normer för att möta finansiella kriser och garantera bankernas kunder omedelbar kompensation vid förlust och skada.

4.13 Den ekonomiska och finansiella krisen påverkar ännu i stor utsträckning konsumenterna och små investerare. Tänkbara satsningar är praktiska åtgärder såsom skapandet av ett allmänt bankkonto, grundläggande banktjänster för samtliga EU-medborgare, ett system för elektroniska betalningar som är tillförlitligt och identiskt i alla medlemsstater, strikt fastställande av bankernas ansvar vid kreditgivning. Man bör heller inte glömma sådana åtgärdsområden som ett enhetligt försäkringssystem inom hela EU, en klassificering av oskäligen villkor och illojal handelspraxis som särskilt gäller finansiella tjänster, jämförbarhet mellan bankavgifter samt stärkt rådgivningsskyldighet beträffande komplexa finansiella produkter. Finanstillsynen bör vara anpassad efter konsumentens behov och det bör införas effektiva mekanismer för tvistlösning och kompensation vid förlust eller skada på grund av brister i de finansiella systemen (bank och försäkring).

4.14 EESK välkomnar kommissionens strategi när det gäller **konsumenternas rättigheter i den digitala miljön**, som har tagit sig uttryck i den digitala agendan inom ramen för Europa 2020-strategin<sup>(9)</sup>, men mycket kvarstår ännu att göra innan alla omfattas av en universell telekommunikations- och informationstjänst. Ett snabbt antagande av ett nytt kommissionsmeddelande skulle vara välkommet. Det skulle ge det ungerska ordförandeskapet ett tillfälle att inta en bestämd ståndpunkt när det gäller internets neutralitet och inkluderingen av "bredband" inom ramen för samhällsomfattande tjänster, i enlighet med EESK:s tidigare uppmaningar.

<sup>(6)</sup> KOM(2010) 368 slutlig.

<sup>(7)</sup> SEK(2009) 1251 slutlig, 22.9.2009.

<sup>(8)</sup> EGT C 149, 21.6.2002, s. 1–4.

<sup>(9)</sup> EUT C 54, 19.2.2011, s. 58.

4.15 EESK intresserar sig särskilt för skyddet av konsumenters rättigheter i den digitala miljön i allmänhet och inte bara i samband med e-handel. Det är viktigt att snabbt göra en översyn av direktivet om rättsliga aspekter på elektronisk handel. En annan viktig uppgift är att snabbt komma fram till åtgärder för att motverka e-handelns svaga utveckling.

4.16 Det ungerska ordförandeskapet uppmanas också att skyndsamt besluta om en exakt definition av konsumenternas grundläggande rättigheter i den digitala miljön och även om översynen av ramdirektivet om skydd av personuppgifter, samt upphovsrättsskydd på det digitala området.

4.17 Slutligen hoppas EESK att det ungerska ordförandeskapet följer upp slutsatserna om sociala tjänster av allmänt intresse från mötet i rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) den 6–7 december 2010, med fullt beaktande av rekommendationerna från det tredje forumet om sociala tjänster av allmänt intresse som anordnades av det belgiska ordförandeskapet den 26–27 oktober. EESK hoppas att ordförandeskapet därigenom kan bidra till att verkställa de nya bestämmelserna i Lissabonfördraget och stadgan om de grundläggande rättigheterna om tjänster av allmänt intresse.

## 5. Särfallet gränsöverskridande närhandel

5.1 Det ungerska ordförandeskapet har bett om EESK:s yttrande i en fråga som trots sin betydelse ännu inte har blivit grundligt undersökt på EU-nivå. Det rör sig om gränsöverskridande närhandel, dvs. konsumenters inköp av varor och tjänster på vardera sidan om landets geografiska gränser, dels mellan EU-medlemsstater, dels med tredjeländer.

5.2 Vissa medlemsstater hade redan undersökt detta fenomen, även innan eurons införande, för att identifiera typer av utbyten, valutaflöden, priser och konsekvenserna för de gränsöverskridande regionerna och för konkurrensen, etc.

5.3 Det finns dock ingen undersökning på EU-nivå som gör det möjligt att utvärdera de interregionala gränsöverskridande

transaktionernas omfattning och konsekvenser för medlemsstaterna. Denna form av handel tas varken upp i kommissionens meddelande från 1991<sup>(10)</sup>, i grönboken om handel från 1996<sup>(11)</sup> eller i vitboken från 1999<sup>(12)</sup>. Man bör därför först och främst be kommissionen om en klassificering och en exakt statistisk analys av dessa transaktioner.

5.4 I början av 1990-talet skapade emellertid kommissionen och ett antal regionala konsumentorganisationer ett nät av informationscentrum och rådgivande centrum med syfte att hjälpa konsumenterna med problem vid gränsöverskridande utbyten. Dessa centrum kallades "Euroguichets". De fokuserade framför allt på konsumentupplysning och var belägna i gränsstäder.

5.5 År 2001 invigde kommissionen det europeiska utomrättsliga nätverket (EEJ-net) för tvistlösning utanför domstol. Vid den tiden hade elva Euroguichet-kontor i nio medlemsstater utöver sina traditionella befogenheter också till uppgift att ge konsumenterna juridisk rådgivning.

5.6 Det nuvarande nätverket av europeiska konsumentcentrum (EEC-Net) inrättades i januari 2005 genom sammanslagningen av EEJ-nätverket och Euroguichet-nätverket.

5.7 Sammanslagningen av de två nätverken var logisk med tanke på eurons införande och den väntade utvecklingen inom e-handel och distansförsäljning. Denna sammanslagning har dock lett till att den regionala lokaliseringen av Euroguichet-kontoren har försvunnit tillsammans med deras uppgifter i samband med gränsöverskridande närhandel.

5.8 Men bör därför fråga sig om denna typ av handel ännu i dag har särdrag som berättigar särskilda åtgärder från EU:s sida.

5.9 Man bör också överväga konsumenternas behov vid denna typ av handel (information, avtalens språk, jämförbarhet mellan priser om en av valutorna inte är euro, växelkurser, provisioner och bankavgifter, etc.) samt reflektera över hur man så effektivt som möjligt kan möta dessa behov på lokal nivå.

Bryssel den 15 mars 2011

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

Staffan NILSSON

<sup>(10)</sup> KOM(1991) 41 slutlig, 11.3.1991.

<sup>(11)</sup> KOM(1996) 530 slutlig, 20.11.1996.

<sup>(12)</sup> KOM(1999) 6 slutlig, 27.1.1999.