



Kommittédirektiv

Ett moderniserat konsumentskydd

Beslut vid regeringssammanträde den 13 februari 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska ta ställning till hur ett nytt EU-direktiv om ett moderniserat konsumentskydd ska genomföras i svensk rätt. Direktivet reviderar fyra befintliga konsumentskyddsdirektiv som rör avtalsvillkor, prisinformation, otillbörliga affärsmetoder respektive konsumenträttigheter. Vidare ska utredaren analysera vissa frågor gällande det skriftlighetskrav vid telefonförsäljning som trädde i kraft 2018.

Utredaren ska bl.a.

- analysera hur svensk rätt förhåller sig till direktivet om ett moderniserat konsumentskydd,
- bedöma om det utrymme som lämnas till medlemsstaterna, att utforma regelverket på ett sätt som innebär ett mer långtgående konsumentskydd eller att välja olika alternativa regleringar, bör utnyttjas och i sådant fall på vilket sätt,
- föreslå nödvändiga författningsändringar och andra åtgärder, och så långt som möjligt och lämpligt ansluta till den systematik och terminologi som används i svensk rätt, och
- när det gäller konsumentskyddet vid telefonförsäljning, följa upp tillämpningen av skriftlighetskravet, ta ställning till om kravet bör utvidgas till att omfatta fler varor och tjänster samt överväga behovet av att justera reglerna i övrigt eller vidta andra åtgärder.

Uppdraget ska redovisas senast den 13 augusti 2021.

Nytt EU-direktiv som reviderar befintliga EU-regler

Direktivet om ett moderniserat konsumentskydd

Dagens konsumentmarknader utvecklas i ett högt tempo där digitaliseringen är drivande för en framväxt av nya produkter, marknadsföringsmetoder och försäljningsmodeller. Europeiska kommissionen har genomfört en översyn av konsumenträtten inom EU, för att bedöma om den är ändamålsenlig i förhållande till den snabba utvecklingen. Översynen resulterade i ett förslag om revidering av fyra befintliga direktiv på konsumentområdet. De direktiv som berörs är

- rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal,
- Europaparlamentets och rådets direktiv 98/6/EG av den 16 februari 1998 om konsumentskydd i samband med prismärkning av varor som erbjuds konsumenterna,
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004, och
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU av den 25 oktober 2011 om konsumenträttigheter och om ändring av rådets direktiv 93/13/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/44/EG och om upphävande av rådets direktiv 85/577/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG.

Ett nytt direktiv, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/2161 av den 27 november 2019 om ändring av rådets direktiv 93/13/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 98/6/EG, 2005/29/EG och 2011/83/EU vad gäller bättre upprätthållande och modernisering av unionens konsumentskyddsregler, som reviderar de ovan angivna direktiven, antogs av Europeiska unionens råd och Europaparlamentet den 27 november 2019. Direktivet ska vara genomfört i nationell rätt senast den 28 november 2021.

Det nya direktivet innebär en viss harmonisering av påföljderna vid överträdelser av de fyra direktivens konsumentskyddsregler. Harmoniseringen innebär att medlemsstaterna ska införa sanktionsavgifter vid allvarliga överträdelser av regler som genomför direktiven om oskäliga villkor i konsumentavtal, otillbörliga affärsmetoder och konsumenträttigheter. Det lägsta takbeloppet på sådana sanktionsavgifter anges till fyra procent av det felande företagens omsättning på den relevanta marknaden, som kan vara en eller flera medlemsstater. I samtliga fyra direktiv harmoniseras dessutom i viss utsträckning kriterierna för hur allvaret i en överträdelse ska bedömas, oavsett vilken påföljd som aktualiseras.

Direktivet innehåller därutöver bl.a. vissa ändringar av direktiven om otillbörliga affärsmetoder, prisinformation respektive konsumenträttigheter. Exempelvis ställs krav på att näringsidkare ska informera om vilka kriterier som ligger till grund för rankning av sökresultat och marknadsplatser på internet åläggs att informera om huruvida säljare som använder sig av marknadsplatsen uppger sig vara näringsidkare eller privatpersoner. Vidare innebär ändringarna krav på reklammarkering av betalda sökresultat och förbud mot automatiserade köp av biljetter till evenemang inom ramen för en andrahandsförsäljning. Direktivet innebär även vissa anpassningar till reglerna i de nya direktiven om köprättsliga regler för varor (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/771 av den 20 maj 2019 om vissa aspekter på avtal om försäljning av varor, om ändring av förordning (EU) 2017/2394 och direktiv 2009/22/EG samt om upphävande av direktiv 1999/44/EG) respektive digitalt innehåll (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/770 av den 20 maj 2019 om vissa aspekter på avtal om tillhandahållande av digitalt innehåll och digitala tjänster). I direktivet om otillbörliga affärsmetoder införs dessutom ett krav på att medlemsstaterna ska se till att civilrättsliga påföljder i vissa fall finns tillgängliga vid överträdelser av direktivets regler.

Direktivet lämnar i viss utsträckning utrymme åt medlemsstaterna att utforma regelverket på ett sätt som innebär ett mer långtgående konsumentskydd eller att välja olika alternativa regleringar. Detta gäller bl.a. regler om aggressiv hemförsäljning, informationskrav på plattformar och nivån på sanktioner vid överträdelser.

Nuvarande regler

De fyra direktiven som revideras av det nya direktivet har i svensk rätt genomförts i ett antal olika lagar. Direktivet 93/13/EEG om oskäliga villkor i konsumentavtal genomfördes i svensk rätt genom införandet av lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Lagen innehåller både marknadsrättsliga och civilrättsliga bestämmelser som reglerar hur skäligheten i konsumentavtalsvillkor som inte förhandlats individuellt ska bedömas och hur sådana avtalsvillkor som bedömts oskäliga ska beivras. Direktivet 98/6/EG om konsumentskydd i samband med prismärkning av varor som erbjuds konsument genomfördes genom ändringar i den dåvarande prisinformationslagen (1991:601), som därefter ersatts med den nu gällande prisinformationslagen (2004:347). Lagen innehåller regler om när och hur prisinformation ska lämnas till konsument vid försäljning av varor och andra produkter. Direktivet 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder genomfördes huvudsakligen genom införandet av den nya marknadsföringslagen (2008:486). Marknadsföringslagen är den övergripande marknadsrättsliga regleringen på konsumentområdet och innehåller bl.a. regler om vitesförelägganden och marknadsstörningsavgift. I stor utsträckning hänvisar övrig konsumentskyddslagstiftning till marknadsföringslagen när det gäller förelägganden och ålägganden vid vite vid bristande information. I fråga om civilrättsliga påföljder vid felaktig marknadsföring kan noteras att det finns en särskild skadeståndsbestämmelse i marknadsföringslagen samt tillämpliga bestämmelser i konsumentköplagen (1990:932), konsumenttjänstlagen (1985:716) och lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område. Direktivet 2011/83/EU om konsumenträttigheter har genomförts genom ändringar i ett flertal lagar, främst lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler (distansavtalslagen), men även konsumentköplagen, marknadsföringslagen, konsumentkreditlagen (2010:1846), lagen (1991:351) om handelsagentur och lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Distansavtalslagen innehåller informationsbestämmelser och regler om ångerrätt vid distansköp och köp utanför affärslokaler.

Uppdraget att genomföra EU-direktivet om ett moderniserat konsumentskydd

Utredaren ska bedöma hur direktivets regler ska genomföras i svensk rätt. Ett EU-direktiv är bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som ska uppnås, men staterna får bestämma de närmare formerna för hur

detta ska ske. Sverige har alltså vid genomförandet av direktivet ett visst utrymme att anpassa reglerna till svensk rätt i övrigt.

Utredaren ska

- analysera hur svensk rätt förhåller sig till direktivet,
- förklara och tydliggöra bestämmelserna och begreppen i direktivet, samtidigt som den EU-gemensamma uppfattningen om direktivets innebörd beaktas,
- bedöma om det utrymme som lämnas till medlemsstaterna, att utforma regelverket på ett sätt som innebär ett mer långtgående konsumentskydd eller att välja olika alternativa regleringar, bör utnyttjas och i sådant fall på vilket sätt, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar och andra åtgärder, och så långt som möjligt och lämpligt ansluta till den systematik och terminologi som används i svensk rätt.

Utredaren ska redovisa för- och nackdelar med de olika alternativ för att genomföra direktivet som finns.

Åtgärder för att förbättra konsumentskyddet vid telefonförsäljning

Nuvarande regler och tillkännagivande från riksdagen

Den 1 september 2018 infördes ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning i syfte att stärka konsumentskyddet. Skriftlighetskravet innebär att det inte längre är möjligt att ingå ett distansavtal muntligen när näringsidkaren på eget initiativ kontaktar konsumenten per telefon. För att ett giltigt avtal ska ingås krävs att konsumenten efter telefonsamtalet skriftligen accepterar näringsidkarens anbud.

Skriftlighetskravet gäller för de varor och tjänster som regleras av lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler (distansavtalslagen). Detta medför att bl.a. lotterier och andra speltjänster och paketresor inte omfattas av kravet (jfr prop. 2017/18:129 s. 27 och prop. 2017/18:225 s. 96).

Riksdagen tillkännagav i samband med sin behandling av propositionen om ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning att regeringen bör påbörja ett arbete med att utreda om ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning till konsumenter bör gälla för ytterligare varor och tjänster, som bl.a. lotterier

och paketresor, och återkomma med förslag (bet. 2017/18:CU36 punkt 2, rskr. 2017/18:404).

Nya konsumentskyddande regler om paketresor infördes den 1 augusti 2018 och en ny spellag med regler som stärker konsumentskyddet på spelmarknaden infördes den 1 januari 2019.

Uppdraget om skriftlighetskravet vid telefonförsäljning

Skriftlighetskravet vid telefonförsäljning har tillämpats en viss tid. Det är, i enlighet med vad regeringen uttalade i samband med att kravet infördes, lämpligt att nu följa upp reformen och dess konsekvenser för att säkerställa att syftet med reformen uppnås och att det samtidigt finns förutsättningar för en konkurrenskraftig utveckling av företag (se prop. 2017/18:129 s. 40). Om det av uppföljningen framkommer behov av att i något avseende ytterligare stärka konsumentskyddet och få en mer välfungerande marknad för telefonförsäljning bör det finnas utrymme att kunna justera regelverket eller vidta andra åtgärder.

Utredaren ska

- följa upp hur regleringen om skriftlighetskrav vid telefonförsäljning har fungerat i praktiken och om syftet med reformen har uppnåtts,
- överväga om regleringen i något avseende behöver ändras eller om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att syftet med reformen ska uppnås,
- ta ställning till om skriftlighetskravet vid telefonförsäljning bör utvidgas till att omfatta fler varor och tjänster, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar och andra åtgärder.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma förslagets ekonomiska konsekvenser och konsekvenser i övrigt för enskilda, företag och det allmänna. Utredaren ska beräkna påverkan på statens inkomster och utgifter. Om förslag som lämnas innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas. Förslagen ska även i övrigt redovisas enligt vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474).

Utredaren ska vidare redovisa om förslagen har någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska följa genomförandet av direktivet om ett moderniserat konsumentskydd i de berörda nordiska länderna och i de andra länder som utredaren bedömer vara av intresse i sammanhanget.

Utredaren ska även hålla sig informerad om det pågående genomförandet av direktivet (EU) 2019/770 av den 20 maj 2019 om tillhandahållande av digitalt innehåll respektive varudirektivet (EU) 2019/771 samt annat relevant arbete som pågår i Regeringskansliet.

Utredaren ska i den utsträckning det är lämpligt ta hänsyn till relevanta erfarenheter när det gäller telefonförsäljning i andra länder i Europa.

Utredaren ska i den utsträckning det är lämpligt inhämta synpunkter från berörda myndigheter, organisationer och företag.

Uppdraget ska redovisas senast den 13 augusti 2021.

(Finansdepartementet)