

Kommittédirektiv



Konsumentskydd vid telefonförsäljning

**Dir.
2013:95**

Beslut vid regeringssammanträde den 31 oktober 2013

Sammanfattning

Problem i samband med telefonförsäljning av varor och tjänster har uppmärksammats alltmer under senare tid. En betydande del av anmälningarna till Konsumentverket rör numera telefonförsäljning.

En särskild utredare ska därför överväga och bedöma om konsumentskyddet i samband med telefonförsäljning behöver stärkas och vid behov föreslå åtgärder. En åtgärd som ska övervägas är om det bör införas ett krav på skriftlig bekräftelse vid telefonförsäljning till konsumenter. Utredaren ska även bedöma om småföretagare behöver ett särskilt skydd.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2015.

Om telefonförsäljning

Telefonförsäljning innebär fördelar för såväl näringsidkare som konsumenter. Det är ett enkelt, billigt och effektivt sätt att marknadsföra, sälja och också köpa varor och tjänster. Genom telefonförsäljning får konsumenter också tillgång till ett större utbud av produkter. Det medför ökad konkurrens och pressade priser. Dessutom ger telefonförsäljning ett stort antal människor arbete.

Telefonförsäljning innebär dock också nackdelar för konsumenter och kan även göra det för småföretag som får köperbudanden via telefonsamtal.

Det är angeläget att regelverket vid telefonförsäljning beaktar en god balans mellan konsumenters och näringsidkares intressen.

Konsumentskydd vid telefonförsäljning

Huvudregeln i svensk rätt är att avtal ingås utan särskilda formkrav. Det innebär att ett muntligt avtal mellan två parter är bindande. Konsumenten behöver alltså inte skriftligen bekräfta ett avtal som ingåtts per telefon. När det gäller avtal som ingås med konsumenter på distans, t.ex. genom telefonförsäljning, finns det dock enligt distans- och hemförsäljningslagen (2005:59) en möjlighet för konsumenter att ångra avtalet inom två veckor. Det finns också skyldigheter för näringsidkare att lämna särskild information till konsumenter i samband med distansavtal.

Konsumenträttighetsdirektivet¹ från 2011 innehåller en del förändringar när det gäller informationsplikt och ångerrätt vid bl.a. telefonförsäljning. Direktivet innehåller också en bestämmelse som ger medlemsstaterna möjlighet att införa regler som innebär att avtal som ingås per telefon endast blir bindande för konsumenten efter det att han eller hon skriftligen bekräftat avtalet. Regeringen har till riksdagen överlämnat en proposition med förslag till hur direktivet bör genomföras i svensk rätt.² Frågan om skriftlig bekräftelse behandlas inte i propositionen. Flera medlemsstater har för avsikt att införa regler om skriftlig bekräftelse i samband med genomförandet av konsumenträttighetsdirektivet.

Det finns också marknadsrättsliga bestämmelser i marknadsföringslagen (2008:486) som reglerar hur

¹ Europaparlamentet 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.

² Propositionen Gemensamt konsumentskydd i EU (prop. 2013/14:15).

telefonförsäljning får användas i marknadsföringssyfte. Telefonförsäljning får användas så länge konsumenten inte tydligt har motsatt sig det. Det kan konsumenten göra genom att registrera sitt telefonnummer i ett spärregister, NIX-Telefon. Upprepade och oönskade kontakter per telefon kan vidare anses vara aggressiv marknadsföring och kan därmed förbjudas. Marknadsföring genom t.ex. e-post eller sms får, till skillnad från marknadsföring per telefon, användas endast om konsumenten har samtyckt till det på förhand. De EU-direktiv som behandlar konsumentskydd vid telefonförsäljning ger medlemsstaterna möjlighet att välja olika lösningar. I vissa medlemsstater måste konsumenten aktivt lämna sitt samtycke på förhand för att ett företag ska få ta kontakt per telefon.

Det marknadsrättsliga regelverket kompletteras med näringslivets egenåtgärder. För att undvika telefonförsäljning kan konsumenter som har ett abonnemang för fast telefoni begära att telefonnumret införs i spärregistret NIX-Telefon. Det är inte förenligt med god marknadsföringssed att i försäljnings- eller marknadsföringssyfte ringa till en konsument vars fasta telefonnummer är infört i registret. Telefonförsäljning till mobiltelefoner har, enligt etiska branschregler, inte ansetts förenligt med god marknadsföringssed. Det har nyligen införts en möjlighet att begära att även mobila telefonnummer ska införas i spärregistret NIX-Telefon.

Behovet av en utredning

Konsumentverket, Post- och telestyrelsen, Telekområdgivarna och konsumentvägledare i kommunerna får in många klagomål som avser telefonförsäljning. Av de totalt ca 8 000 anmälningar till Konsumentverket under 2012 om eventuella överträdelser av konsumentskyddslagstiftningen rörde omkring 15–20 procent telefonförsäljning. Ett stort antal anmälningar rörde elektronisk kommunikation, energi, premiepensionsrådgivning och hälsorelaterade produkter. Det handlar ofta om abonnemang som ska gälla över en längre tid.

Ett vanligt händelseförlopp tycks vara att en konsument blir uppringd av en telefonförsäljare och därefter får en

avtalsbekräftelse per post eller e-post. Av anmälningarna till Konsumentverket framgår att konsumenten i många fall inte anser sig ha tackat ja till något erbjudande. Konsumenten kan använda ångerrätten som gäller enligt distans- och hemförsäljningslagen. Men detta innebär i ett sådant fall att konsumenten utnyttjar ångerrätten för ett avtal han eller hon inte anser sig ha ingått. Det förekommer att konsumenter – och småföretag när dessa fått köperbjudanden via telefonsamtal – får kravbrev med hot om inkasso eller åtgärder från Kronofogdemyndigheten. Många betalar av rädsla för att få en betalningsanmärkning.

Det finns oseriösa telefonförsäljare som utnyttjar konsumenters bristande kunskaper om hur avtal kommer till stånd och som riktar telefonförsäljningen mot särskilda målgrupper. Vissa konsumenter, t.ex. äldre personer och personer med psykisk funktionsnedsättning, kan ha svårt att förstå innebörden av ett erbjudande vid telefonförsäljning och är därför särskilt utsatta.

Det har också kommit fram att det finns småföretag som upplever liknande problem med oseriösa telefonförsäljare.

Det blir allt vanligare att näringsidkare ringer försäljningssamtal till mobiltelefoner.

Behovet av ett förstärkt skydd vid telefonförsäljning utreddes år 2007³. Utredningen ansåg att problemen med telefonförsäljning inte i första hand berodde på brister i det civil- eller marknadsrättsliga regelverket utan på att reglerna inte följdes. Att införa krav på skriftlig bekräftelse från konsumenten för att avtal som träffats per telefon skulle bli gällande bedömdes medföra nackdelar för både näringsidkare och konsumenter. Det ansågs också innebära ett avsteg från den grundläggande principen om att muntliga avtal ska vara giltiga. Sammantaget bedömdes nackdelarna med ett krav på skriftlig bekräftelse överväga fördelarna.

³ Betänkandet Telefonförsäljning (SOU 2007:1).

Nyligen har det utretts om det bör införas ett krav på skriftlig bekräftelse vid telefonförsäljning av vissa tjänster på premiepensionsområdet m.m.⁴

Uppdraget

En särskild utredare ska

- bedöma för- och nackdelar med telefonförsäljning, främst med utgångspunkt i telefonförsäljning som sker på näringsidkarens initiativ,
- kartlägga och analysera regelverket som gäller för telefonförsäljning,
- bedöma om de problem som telefonförsäljning kan innebära har förändrats eller ökat på senare tid,
- analysera hur dagens tillsyn fungerar,
- analysera hur spärregistret NIX-Telefon fungerar, såväl för fast som mobil telefoni, och värdera om det fungerar tillfredsställande,
- bedöma i vilken utsträckning de metoder som används för distanskommunikation kan komma att ändras framöver och
- efter en samlad bedömning av vad som framkommit bedöma om det är nödvändigt att stärka konsumentskyddet vid telefonförsäljning av varor, tjänster och andra nyttigheter och i så fall föreslå lämpliga åtgärder.

I uppdraget ingår att vid behov utarbeta författningsförslag.

I uppdraget ingår att överväga om det bör införas ett krav på skriftlig bekräftelse eller motsvarande från konsumenten för att ett avtal som träffats per telefon ska vara bindande – i första hand vid telefonförsäljning som sker på näringsidkarens initiativ. Utredaren ska i sammanhanget överväga om det finns mindre ingripande alternativ för att trygga konsumentens rätt.

⁴ Departementspromemorian Skriftlig bekräftelse av vissa telefonavtal (Ds 2013:25).

Det ingår också i uppdraget att överväga om det bör införas ett krav på godkännande på förhand från konsumenten för att näringsidkaren ska få ringa upp konsumenten i marknadsföringssyfte.

Intresset av en god balans mellan konsumenters och näringsidkares intressen ska beaktas. Utredaren ska beakta de konsekvenser förslagen kan få för sysselsättningen i telefonförsäljningsbranschen, liksom vilka administrativa och övriga kostnader som förslagen kan komma att medföra för berörda företag.

Utredaren ska dessutom bedöma om småföretag som får köperbjudanden via telefonsamtal behöver ett särskilt skydd och i så fall resonera kring hur detta skulle kunna utformas. Eventuella lagförslag om ett sådant skydd ska avse en reglering vid sidan av det konsumentskyddande regelverket.

Regeringen avser att tillsätta en särskild utredning om telefonförsäljning av finansiella produkter och tjänster. Uppdraget kommer att inriktas på en kartläggning av vilka problem konsumenter möter vid sådan telefonförsäljning. Den utredaren ska även bedöma om konsumentskyddet bör stärkas på det området och i så fall föreslå lämpliga åtgärder. Om det bedöms att det finns problem av så allvarlig art att omedelbara lagstiftningsåtgärder krävs, ingår det i den utredarens uppdrag att utarbeta lagförslag. I övrigt ska resultaten från den utredningen tas om hand inom ramen för denna utredning.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma och redovisa ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag för konsumenter, näringsliv och det allmänna. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska i sin konsekvensanalys beakta hur utredningens förslag påverkar små och större företag, sysselsättningen i berörda branscher samt samhället i stort.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta information och synpunkter från de myndigheter och organisationer som påverkas av utredarens förslag.

Utredaren ska ta om hand resultatet från den särskilda utredningen om telefonförsäljning av finansiella produkter och tjänster. Utredaren ska även beakta de utredningar som gjorts om telefonförsäljning samt det pågående arbetet med att genomföra konsumenträttighetsdirektivet.

Utredaren ska ta hänsyn till relevanta erfarenheter när det gäller telefonförsäljning i andra länder i Europa, däribland Norge.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2015.

(Justitiedepartementet)