



Paket om alternativ tvistlösning för konsumenter

Finansdepartementet

2023-11-16

Dokumentbeteckning

COM(2023) 649

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om ändring i direktivet 2013/11/EU om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister och direktiven (EU) 2015/2302, (EU) 2019/2161 och (EU) 2020/1828

COM(2023) 647

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om upphävande av förordning (EU) nr 524/2013 och om ändring av förordningarna (EU) 2017/2394 och (EU) 2018/1724

C(2023) 7019

KOMMISSIONENS REKOMMENDATION från den 17 oktober 2023 om kvalitetskrav för tvistlösningsförfaranden som erbjuds av marknadsplatser online och branschorganisationer

Sammanfattning

Europeiska kommissionen presenterade den 17 oktober 2023 ett paket om alternativ tvistlösning för konsumenter som består i bl.a. ett förslag att ändra i direktivet om alternativ tvistlösning och att upphäva förordningen om tvistlösning online vid konsumenttvister. Syftet med förslagen är bl.a. att anpassa reglerna om alternativ tvistlösning för konsumenter till dagens digitala konsumentmarknader och att förbättra användningen av gränsöverskridande alternativ tvistlösning genom ett mer anpassat bistånd till konsumenter och näringsidkare.

Förslagen innebär främst att tillämpningsområdet utökas till att även omfatta klagomål relaterade till utomobligatoriska och förkontraktuella situationer där det finns konsumentskyddande bestämmelser och konsumenträttigheter även om konsumenten i slutänden inte ingår ett avtal med näringsidkaren. Även det geografiska tillämpningsområdet utökas till att, under vissa förutsättningar, omfatta näringsidkare från ett tredje land som erbjuder varor

och tjänster till konsumenter bosatta i ett EU-land. Förordningen om tvistlösning online vid konsumenttvister upphävs och i stället föreslås nätverket European Consumer Centres Network, som består av konsumentkontor i 29 länder (ECC-nätverken) få en ökad roll i att bistå konsumenter vid en tvist för att främja gräns-överskridande tvistlösning. Viss regelförenkling föreslås också för tvist-lösningsorganen och näringsidkarna.

Regeringen välkomnar en diskussion om hur regelverket för alternativ tvistlösning för konsumenter kan uppdateras för att anpassas till utvecklingen på konsumentmarknaderna och den ökade komplexitet som konsumenterna möter vid t.ex. e-handel, inte minst när den sker gränsöverskridande. Regeringen är dock negativ till en utvidgning av tillämpningsområdet som nu föreslås. Det skulle innebära att tvistlösningsinstitutet förändras i grunden från att huvudsakligen vara en prövning av konsumentens anspråk mot en näringsidkare som härrör från ett avtal om köp av vara eller tjänst till att avse konsumenters allmänna klagomål om t.ex. en näringsidkares marknadsföring. Regeringen kommer därför att verka för att tillämpningsområdet inte utökas på det sätt som kommissionen föreslår.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I maj 2013 antogs EU-gemensamma regler för alternativ tvistlösning som en del av kommissionens insatser för att förbättra den inre detaljhandelsmarknadens funktionssätt och för att förbättra konsumenternas möjlighet att få rättelse. Det huvudsakliga målet var att säkerställa att det i samtliga EU-länder skulle finnas möjligheter att lösa tvister utanför domstol med gemensamma kvalitetskrav på samtliga konsumentmarknader snabbt, billigt och på ett rättvist sätt.

Under de tio år som gått sedan det nuvarande direktivet antogs har konsumentmarknaderna genomgått stora förändringar, t.ex. har e-handeln ökat. Det har inneburit att förekomsten av otillbörliga affärsmetoder som försvårar för konsumenterna att göra informerade och väl avvägda köpbeslut också ökat. Det kan t.ex. handla om falska recensioner, vilseledande prisinformation eller brist på viktig förköpsinformation. Samtidigt visar den utvärdering som kommissionen gjort av genomförandet av tvistlösningsdirektivet att alternativ tvistlösning (särskilt gränsöverskridande) fortfarande är underutnyttjad i många medlemsstater till följd av bl.a. kostnader, komplicerade förfaranden, olika språk och bristande kunskap om tillämplig lag. Mot denna bakgrund presenterade kommissionen den 17 oktober 2023 ett paket om alternativ tvistlösning för konsumenter med mer effektiva tvistlösningsförfaranden som är anpassade för att hantera de mer komplexa konsumentmarknaderna.

Europeiska kommissionens förslag innebär en revidering av direktivet 2013/11/EU om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister och att förordningen (EU) 524/013 om tvistlösning online vid konsumenttvister ska upphävas. Utöver detta har kommissionen presenterat en rekommendation om kvalitetskrav för alternativa tvistlösningsförfaranden som erbjuds av marknadsplatser online och branschorganisationer inom EU.

Syftet med förslagen är att:

- anpassa reglerna om alternativ tvistlösning för konsumenter till dagens digitala konsumentmarknader,
- förbättra användningen av gränsöverskridande alternativ tvistlösning genom ett mer anpassat bistånd till konsumenter och näringsidkare, och
- förenkla tvistlösningsförfarandet till nytta för samtliga aktörer bl.a. genom att minska den administrativa bördan för näringsidkare och tvistlösningsorgan.

1.2.1 Revidering av direktivet om alternativ tvistlösning

Ändringsdirektivet består av sju artiklar. Första artikeln innehåller förslag på ändringar i bestämmelserna som rör bl.a. tillämpningsområdet (artikel 2), definitioner (artikel 4), tillgång till alternativa tvistlösningsorgan och tvistlösningsförfaranden (artikel 5) samt öppenhet (artikel 7). Andra artikeln är en reviderad artikel 14 som handlar om bistånd till konsumenter. Tre artiklar innehåller ändringar i andra EU-direktivs bestämmelser som reglerar tillgången till alternativ tvistlösning¹. Resterande artiklar rör införlivande och ikraftträdande.

Tillämpningsområdet

Tillämpningsområdet enligt artikel 2 föreslås utvidgas vad avser vilka tvister ett alternativt tvistlösningsorgan ska kunna pröva i sak. Tillämpningsområdet för det nuvarande direktivet innebär att inhemska eller gränsöverskridande tvister om avtalsförpliktelser som härrör från köpe- eller tjänsteavtal mellan näringsidkare som är etablerad i unionen och en konsument som är bosatt i unionen ska kunna bli föremål för alternativ tvistlösning i enlighet med direktivet. Det nu presenterade förslaget innebär att tillämpningsområdet utvidgas till att omfatta klagomål relaterade till utomobligatoriska och förkontraktuella situationer där det finns konsumentskyddande bestämmelser och konsumenträttigheter även om konsumenten i slutänden inte ingår ett avtal med näringsidkaren. Det kan handla om vilseledande marknadsföring,

¹ Direktiv 2015/2302/EU om paketresor och sammanlänkade researrangemang, direktiv 2019/2161/EU om bättre upprätthållande och modernisering av unionens konsumentskyddsregler samt direktiv 2020/1828/EU om gruppatalan för att skydda konsumenters kollektiva intressen.

vilsedande, otydlig eller avsaknad av information eller oskäligen villkor för garantier eller bristande efterlevnad av produktsäkerhetsregler. Andra konsumentskyddande bestämmelser som enligt förslaget ska kunna prövas av ett tvistlösningsorgan är t.ex. rätten att inte bli föremål för geoblockering, rätten att byta telekomoperatör eller rätten till tillgång till grundläggande finansiella tjänster (artikel 2(1)(b)). Förslaget innebär vidare att det uttryckligen anges att avtalsrättsliga förpliktelser avseende köp av varor med digitalt innehåll och digitala tjänster omfattas av direktivets tillämpningsområde (artikel 2(1)(a)).

Även det geografiska tillämpningsområdet föreslås utvidgas genom att medlemsstaterna ska underlätta tillgång till alternativ tvistlösning som omfattar näringsidkare från ett tredje land som erbjuder varor och tjänster till konsumenterna bosatta i ett EU-land, givet att de uppfyller kraven enligt direktivet (artikel 1 (3)). Till följd av att tillämpningsområdet utvidgas ändras också definitionerna i direktiv för *"inhemsk tvist"* och *"gränsöverskridande tvist"* (artikel 4(1)(e)(f)).

Tillgång till alternativa tvistlösningsorgan och tvistlösningsförfaranden

För att säkerställa att sårbara konsumenterna har tillgång till tvistlösning enligt direktivet ska medlemsstaterna se till att konsumenterna med begränsade digitala kunskaper ges möjlighet att skicka och ta emot dokument i ett icke-digitalt format (artikel 5(2)(a)). Handläggning av ärendet ska vidare ske genom lättillgängliga verktyg (artikel 5(2)(b)). Konsumenten ska också kunna begära att ett automatiserat förfarande ska handläggas manuellt (artikel 5(2)(c)). Det föreslås även en möjlighet för tvistlösningsorganet att lägga samman liknande tvister mot en enskild näringsidkare för att spara resurser och tid för både konsumenterna och näringsidkaren, förutsatt att konsumenten är informerad och inte motsätter sig ett sådant förfarande (artikel 5(2)(d)). För att skapa incitament för näringsidkaren att öka sin medverkan i tvistlösningsförfarandet införs en bestämmelse om en skyldighet för näringsidkaren att svara ett tvistlösningsorgan inom 20 dagar om de har för avsikt att medverka i handläggningen av en tvist emot dem eller inte (artikel 5(8)).

Öppenhet och information som tvistlösningsorgan ska lämna till de behöriga myndigheterna

Det föreslås administrativa lättnader för tvistlösningsorganen som innebär att de ska offentliggöra verksamhetsrapporter vartannat år i stället för varje år (artikel 7(2)). Vidare föreslås att den återrapportering som ska ske till den behöriga myndigheten vartannat år inte behöver vara lika omfattande genom att vissa återrapporteringskrav tas bort helt (artikel 19(3)(f)–(h)).

Näringsidkarens information till konsumenterna

Näringsidkaren ska inte längre behöva informera konsumenten om vilket tvistlösningsorgan som konsumenten kan vända sig till om man inte kommer överens efter det att konsumenten lämnat ett klagomål till näringsidkaren, om

näringsidkaren inte har för avsikt att medverka vid ett sådant organ (artikel 13(3)).

2023/24:FPM14

Bistånd till konsumenter

Medlemsstaterna ska säkerställa bistånd till konsumenter och näringsidkare vid gränsöverskridande alternativ tvistlösning genom att inrätta en kontaktpunkt för detta, t.ex. hos de befintliga ECC-kontoren, eller vid en konsumentorganisation eller annan aktör som ansvarar för konsumentskydd. Kontaktpunkten ska främja dialogen mellan parterna och tvistlösningsorganet, bistå parterna i handläggningen av ärendet, lämna allmän information om konsumenträttigheter i EU och förklara processen vid det specifika tvistlösningsorganet. Det ska vara frivilligt för medlemsstaterna att låta kontaktpunkterna bistå även vid inhemska tvister (artikel 14).

De behöriga myndigheternas och kommissionens roll

Det införs en ny bestämmelse som innebär att kommissionen tar över ansvaret för den information som idag återfinns på hemsidan för onlineplattformen för gränsöverskridande tvistlösning. Kommissionen ska ta fram och underhålla användarvänliga interaktiva verktyg för att förbättra konsumentinformationen kring möjligheten att få tillgång till alternativ tvistlösning genom rätt tvistlösningsorgan (artikel 20(8)).

Ändringar i andra EU-direktivs bestämmelser som reglerar tillgången till alternativ tvistlösning

Ändringar görs i direktivet 2015/2302/EU om paketresor och sammanlänkade researrangemang, direktivet 2019/2161/EU om bättre upprätthållande och modernisering av unionens konsumentskyddsregler samt direktivet 2020/1828/EU om gruppatalan för att skydda konsumenters kollektiva intressen.

1.2.2 Upphävande av förordningen om tvistlösning online vid konsumenttvister

Plattformen för tvistlösning online inrättades för att underlätta för konsumenterna att få en gränsöverskridande tvist prövad. Plattformen har haft många besökare, men antalet tvister som hanterats via plattformen har varit lågt. Kommissionen gör därför bedömningen att kostnaderna inte motiverar att bibehålla tvistlösningsverktyget. I förordningen regleras formerna för avvecklingen av plattformen.

1.2.3 Rekommendation om kvalitetskrav för alternativt tvistlösningsförfarande som erbjuds av marknadsplatser online och branschorganisationer

Syftet med rekommendationen är att främja hög kvalitet på alternativa tvistlösningsförfaranden som erbjuds av branschorganisationer inom EU (som inte är kopplade till någon godkänd tvistlösningsorgan) samt

marknadsplatser online som en del av sin service, vid sidan av att tillhandahålla möjligheten att ingå avtal på distans med andra näringsidkare, erbjuder tvistlösning.

2023/24:FPM14

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Direktivet om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister och förordningen om alternativ tvistlösning online vid konsumenttvister har genomfört genom lagen (2015:671) om alternativ tvistlösning i konsumentförhållanden och förordningen (2015:739) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden. Om förslagen antas måste lagen och förordningen ändras för att anpassas till reglerna, framför allt vad avser det nya utvidgade tillämpningsområdet. Bestämmelserna som hänvisar till tvistlösning online måste upphävas.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen anför i konsekvensanalysen att förslagen är ett effektivt sätt att uppnå de specifika målen om att säkerställa en väl fungerande inre marknad och uppnå ett högt konsumentskydd genom att möjliggöra för konsumenter och näringsidkare att lösa tvister dem emellan på ett effektivt sätt, oaktat i vilket land de är bosatta. Mer specifikt kommer förslagen, enligt kommissionen, att anpassa alternativ tvistlösning till de digitala marknaderna, öka konsumenters och näringsidkares engagemang i tvistlösningsförfarandet och främja gränsöverskridande alternativ tvistlösning.

Genom förslagen anser kommissionen att nyttan för konsumenterna kommer att öka i form av minskade kostnader för ekonomisk skada till följd av tvister efter handel på den inre marknaden. Kommissionen beräknas få minskade kostnader till följd av att förordningen om tvistlösning online vid konsumenttvister upphävs.

För näringsidkare beräknas kostnaderna minska till följd av lättnader i informationskraven till konsumenterna, men öka till följd av kravet på att svara tvistlösningsorganet om näringsidkaren avser att medverka i förfarandet. För alternativa tvistlösningsorgan beräknas kostnaderna öka till följd av fler anmälda tvister när tillämpningsområdet utvidgas. Kommissionen bedömer att förslagen inte i något större avseende kommer att påverka nationella budgetar och förvaltningar.

Regeringen bedömer att förslagen, beroende på utformningen, kan komma att innebära ökade kostnader för Allmänna reklamationsnämnden som är den förvaltningsmyndighet som är utsedd av regeringen att vara nämnd för alternativ tvistlösning. Ett genomförande av förslagen i nuvarande form skulle innebära att det svenska systemet för tvistlösningsförfarandet skulle behöva ändras i grunden med nya uppgifter och därmed ökade kostnader som följd, kostnader som regeringen bedömer inte skulle motsvara nyttan för

konsumenterna och som på ett oproportionerligt sätt komplicerar och fördyrar processen vid tvistlösning.

2023/24:FPM14

Kommissionen har inte presenterat någon jämförelseanalys av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar en diskussion om hur regelverket för alternativ tvistlösning för konsumenter kan uppdateras för att anpassas till utvecklingen på konsumentmarknaderna och den ökade komplexitet som konsumenterna möter vid t.ex. e-handel, inte minst när den sker gränsöverskridande. Regeringen välkomnar förslaget övergripande målsättning att främja användningen av alternativ tvistlösning inom EU.

Det kan konstateras att ett redan brett tillämpningsområde föreslås bli ännu bredare. Förslaget innebär att även tvister som inte har sin grund i ett avtal mellan konsumenten och näringsidkaren ska kunna prövas genom alternativ tvistlösning. Detsamma gäller konsumenträttigheter som ligger utanför det civilrättsliga området och som idag tillvaratas genom marknadsrättslig tillsyn. En utvidgning av tillämpningsområdet för alternativ tvistlösning kan komma att innebära att tvistlösningsinstitutet förändras i grunden från att huvudsakligen vara en prövning av konsumentens anspråk mot en näringsidkare som härrör från ett avtal om köp av vara eller tjänst till att avse konsumenters allmänna klagomål avseende t.ex. en näringsidkares marknadsföring. Det skulle kunna innebära behov av att införa kostsamma förfaranden för prövning av klagomål som inte motsvarar nyttan för konsumenterna eller som på ett oproportionerligt sätt komplicerar eller fördyrar processen. Regeringen är negativ till en sådan utvidgning och bedömer att förslagen, beroende på den slutliga utformningen, kan komma att innebära ökade kostnader för statsbudgeten. Regeringen kommer att verka för att tillämpningsområdet blir tydligt avgränsat och praktiskt genomförbart inom befintligt system för alternativ tvistlösning och för att kraven inte får en negativ inverkan på verksamhetens kvalitet.

Regeringen är positiv till utgångspunkten att minska onödiga och kostsamma regelbördor för företagen och för tvistlösningsorganen.

Regeringen har inget att invända emot att förordningen om tvistlösning online vid konsumenttvister upphör att gälla och är positiv till förslagen om ökade möjligheter till bistånd för konsumenterna vid gränsöverskridanden tvistlösning.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas positioner är ännu inte kända.

Institutionernas ståndpunkt är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Paketet med förslag om alternativ tvistlösning för konsumenter har remitterats till berörda myndigheter och organisationer. Remisstiden går ut den 1 december 2023.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Som rättslig grund för förslagen anger kommissionen artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, med vederbörlig hänsyn till artikel 169 i samma fördrag. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anger i sin subsidiaritetsbedömning att förslaget till ändringar i direktivet om alternativ tvistlösning i konsumentförhållanden kommer att leda till bättre tillgång till kostnadseffektiv tvistlösning utanför domstol av hög kvalitet som är anpassad till de digitala marknaderna. Detta bör öka förtroende för näthandel, men även för konsumtion av turism och resetjänster inom och utanför EU. Dessa mål går enligt kommissionen inte att uppnå av medlemsstaterna på egen hand i tillräcklig utsträckning och uppnås bättre av EU. Åtgärder på EU-nivå säkerställer en enhetlig hög konsumentskyddsnivå, ökat konsumentförtroende för alternativ tvistlösning, mer nätverksarbete och utbyte av bästa praxis på EU-nivå (t.ex. om användningen av digitala verktyg för att göra alternativ tvistlösning mer kostnadseffektiv, metoder för handläggning, sektorsspecifik alternativ tvistlösning osv.) De nuvarande rapporteringskraven för tvistlösningsorganen är införda genom EU-lagstiftningen. En förenkling av dessa krav genomförs därför bättre på EU-nivå för att säkerställa enhetlighet i rapporteringen för framtida analyser och utvärderingar av genomförandet och utvecklingen för alternativ tvistlösning i medlemsstaterna.

Kommissionens anger i sin proportionalitetsbedömning att ett test har genomförts för att säkerställa att det som föreslås är proportionerligt i förhållande till kostnader och resurser. Genom att föreslå en utvidgning och förtydligande av tillämpningsområdet är avsikten en framtidssäkrad strategi som leder till större nytta för konsumenterna och samhället i stort. Detta kommer att göra det möjligt att lösa fler tvister utanför domstol, öka konsumenternas förtroende för marknaderna och göra marknaderna effektivare. Minimiharmoniseringen bibehålls, vilket ger en viss flexibilitet

för medlemsstaterna, bl.a. när det gäller att besluta om det är obligatoriskt för näringsidkare att delta i förfarandet.

Trots det stora antalet konsumenter som använder tvistlösningssystem som tillhandahålls av marknadsplatser som en del av sina förmedlingstjänster, föreslår kommissionen inte att reglera sådana tjänster. I stället lämnar kommissionen en rekommendation riktad till e-marknadsplatser och EU:s branschorganisationer, för att klargöra att deras tvistlösningssystem är viktiga alternativa tvistlösningsverktyg, som kan lösa många konsumenttvister och förbättra tillgången till gränsöverskridande tvister. Om dessa system inrättas internt bör dessa vara i linje med kvalitetskriterierna i direktivet om alternativ tvistlösning vid konsumentförhållanden för att säkerställa oberoende och rättvisa för båda parter i tvisten.

Upphävande av förordningen om tvistlösning online vid konsumenttvister kommer att minska bördan för företagen som erbjuder e-handel och som är etablerade i EU genom att kravet att tillhandahålla en länk till plattformen och att ange en e-postadress avskaffas.

Kommissionen bedömer att rationaliseringen av rapporteringskraven för de alternativa tvistlösningssystemen minskar den administrativa bördan, men påverkar inte det övergripande politiska målet för alternativ tvistlösning. Förslaget är begränsat till de ändringar som är nödvändiga för att säkerställa en effektiv rapportering utan att ändra några väsentliga delar av lagstiftningen.

Regeringen delar i allt väsentligt kommissionens uppfattning att förslaget syftar och inriktning har en gränsöverskridande karaktär och att dess målsättning inte kan uppnås genom en reglering av medlemsstaterna var för sig. Det är regeringens bedömning att förslaget inte står i strid med subsidiaritetsprincipen. Regeringen är dock tveksam till om förslaget om ett kraftigt utökat tillämpningsområde kommer att leda till den nytta för konsumenterna som kommissionen anser och om förslaget därmed är att anses som proportionerligt i denna del. Regeringen bedömer även att det kan ifrågasättas att medlemsstaterna ska åläggas att tillse att nämnder för alternativ tvistlösning ska pröva klagomål som inte är avtalsrättsliga. Hur de nationella systemen för tillsyn av marknadsrättsliga överträdelser inrättas är en kompetens som tillfaller medlemsstaterna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget presenterades den 17 oktober 2023 och förhandlingar har ännu inte inletts. Tidsplanen inom Europaparlamentet är ännu inte känd.

