

Remissyttrande

Datum 2018-10-24 Vårt Dnr 2018/678
Ert Dnr N2018/03899/D

Näringsdepartementet
Avdelningen för hållbar tillväxt
103 33 Stockholm

Remissyttrande avseende kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster

Konsumentverket inriktar yttrandet på att avse de delar av promemorian som berör konsumentförhållanden respektive Konsumentverkets verksamhet.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis är Konsumentverkets uppfattning att EU-förordningen och de förslag till nationella regler som lämnas innebär att skyddet för konsumenter på paketmarknaden stärks. Konsumentverket förutser dock vissa tolknings- och tillämpningsproblem vad gäller den marknadsrättsligt sanktionerade bestämmelsen (8 § i den svenska lagen, med hänvisning till art. 7 i EU-förordningen) om information till konsumenter. Att viss information som ska lämnas enligt 8 § i den svenska lagen och art. 7 i EU-förordningen redan är reglerad i lag (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler, DAL, innebär dubbelregleringar, men också att den information som inte redan finns föreskriven i DAL, men som följer av art. 7, inte kommer att omfattas av lika hårda krav, vilket innebär en försämring ur konsumentperspektiv. Konsumentverket anser slutligen att det delade tillsynsansvaret hade blivit tydligare om det hade framgått av den föreslagna lagen med kompletterande bestämmelser till förordningen.

Konsumentverkets synpunkter

En nationell tillsynsmyndighet

Konsumentverkets bedömning är att EU-förordningen och den svenska lagen med kompletterande bestämmelser innebär förbättringar för konsumentskyddet på paketmarknaden, bl.a. genom att skapa kännedom för Post- och telestyrelsen, PTS, om vilka aktörer som verkar på marknaden och hur prissättningen (taxorna) ser ut för gränsöverskridande paketleveranser.

Gällande taxor som PTS bedömer vara orimligt höga (jfr. art. 6 i EU-förordningen) kan även en koppling finnas till lag (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, AVLK, som Konsumentverket har tillsynsansvar för. Enligt 3 § AVLK kan avtalsvillkor som med hänsyn till bl.a. just pris är oskäliga förbjudas mot fortsatt tillämpning. Den dialog och det informationsutbyte som finns mellan PTS och Konsumentverket bör därför fortsätta.

Delad tillsyn förekommer på flera områden, exempelvis försäkringsdistribution, där tillsynen är uppdelad mellan Finansinspektionen och Konsumentverket. Konsumentverket har dock i sin tillsyn noterat att detta inte är känt för flera näringsidkare. Därför var det förtydligande som åstadkoms genom lag (2018:1219) om försäkringsdistribution, LFD, positivt och Konsumentverket föreslår att det övervägs om det av lagen med kompletterande bestämmelser bör framgå att det finns två tillsynsmyndigheter med ansvar för tillsyn över olika artiklar i förordningen/lagrum i den svenska lagen.

Tillämpningsområdet – definitionen av ”paket”

Konsumentverket ser positivt på den definition av ”paket” som används (art. 2) och uppfattar att denna både inkluderar de flesta försändelser som blir aktuella för konsumenter och överensstämmer med vad konsumenter torde uppfatta som ett ”paket”. En skillnad finns därmed i förhållande till definitionen av ”brev” i 1 kap. 2 § postlagen (2010:1045), PostL, där försändelser som konsumenter, enligt Konsumentverkets uppfattning, sannolikt uppfattar som paket istället klassificeras som brev.

Marknadsföringslagen används vid skyldigheter att lämna information till konsumenter

Konsumentverket har inget att invända emot konstruktionen att näringsidkares informationsskyldighet kopplas till marknadsföringslagen (2008:486), MFL, med undantag av bestämmelserna om marknadsstörningsavgift. Motsvarande hänvisningar finns i flera andra lagar, t.ex. 2 kap. 9 § försäkringsavtalslagen (2005:104), 2 kap. 6 § DAL och 12 § prisinformationslagen (2004:347). Att det uttryckligen framgår att informationen ska anses vara väsentlig är bra, eftersom det underlättar det s.k. transaktionstestet i 8 § 1 st. MFL som behöver göras för att vilseledande marknadsföring också ska vara att anse som otillbörlig.

Att näringsidkare ska lämna information enligt 8 § i den kompletterande lagen med hänvisning till art. 7 i förordningen samt information enligt DAL, innebär, som påpekas i promemorian, vissa överlappningar. Det innebär dock också, vad gäller vissa informationspunkter, att olika krav kommer att ställas på samma slags information samt, beträffande information om valmöjligheter för gränsöverskridande leveranser, att denna bara regleras i den kompletterande lagen. Denna information, som Konsumentverket uppfattar är av betydelse för konsumenter inför ett köp, omfattas därmed inte av det högre konsumentskydd som följer av DAL.

Enligt art. 7 i EU-förordningen ska information om avgifter som konsumenten ska betala för gränsöverskridande paketleveranser tillhandahållas ”om möjligt

och i tillämpliga fall". Av 2 kap. 2 § 4 p. DAL framgår istället att information om kostnader för leverans ska lämnas innan ett avtal ingås. DAL:s regler är därmed tydligare och utan undantag.

I EU-förordningen ställs inte heller några kvalitativa krav på exempelvis informationens form, medan 2 kap. 3 § DAL föreskriver att informationen ska vara *"klart och begripligt"* utformad, att *"hänsyn ska tas till behovet av skydd för underåriga eller andra särskilt utsatta"* samt att om informationen ges på en webbplats, vilket är fallet vid e-handel som inbegriper gränsöverskridande paketleveranser, ska konsumenten *"särskilt uppmärksammas"* på informationen.

Till ovanstående kommer den civilrättsliga bestämmelsen i 2 kap. 7 § DAL (jfr. även 9 §) att om näringsidkaren inte har uppfyllt formkraven i 3 §, och lämnat information om tillkommande kostnader enligt 2 § 4 p., är konsumenten inte skyldig att betala dessa.

Sammanfattningsvis innebär alltså informationsreglerna att viss information är reglerad både i DAL och i den svenska lagen med kompletterande bestämmelser. De krav som ställs, t.ex. på informationens form, är dock olika hårda mellan de bägge regelverken. Därtill finns informationspunkter som tas upp i den kompletterande lagen men inte i DAL. Dessa punkter får därmed inte del av de mer konsumentskyddande regler som anges i DAL.

Konsumentverket förutser även vissa tolknings- och tillämpningsproblem med anledning av art. 7 i förordningen, exempelvis följande:

- Hur ska de näringsidkare som berörs av informationsbestämmelsen, dvs. vars avtal *"inbegriper"* gränsöverskridande paketleveranser, kunna identifieras? Till skillnad från *"tillhandahållare av paketleveranstjänster"* definieras inte dessa näringsidkare i art. 2 i EU-förordningen. Konsumentverket förutser, utifrån den hänvisning som sker till konsumenträttighetsdirektivet, att det kan bli fråga om en lång rad olika näringsidkare av varierande storlek som säljer varor av olika slag, men det är svåröverskridande leverans.
- Hur ska uttrycket *"om möjligt och i tillämpliga fall"* förstås? *"Tillämpliga fall"* torde vara om det finns olika leveransalternativ att välja på samt om näringsidkaren har ett eget förfarande för klagomålshantering eller inte, men *"om möjligt"* är oklart hur det ska tolkas.
- På vilket språk ska informationen lämnas och hur tydlig behöver den vara, både vad gäller exponering och innehåll? Räcker exempelvis en allmän upplysning om att *"skatter och avgifter kan tillkomma"*? En sådan skrivning uppfyller, enligt Konsumentverkets bedömning, inte kravet på klarhet och begriplighet samt särskilt framlyftande enligt DAL.
- Vare sig EU-förordningen eller DAL använder uttrycket att informationen ska lämnas *"i god tid innan"*, vilket är det uttryck som används i exempelvis lag om försäkringsdistribution (se t.ex. 5 kap. 1 § LFD). Enligt Konsumentverkets mening, uttrycker den formuleringen tydligare att informationen ska lämnas i sådan tid att konsumenten ges tillräcklig tid för att beakta informationen och låta den ligga till grund för ett välgrundat affärsbeslut.

Konsekvenser

I promemorian anges att förslaget inte bedöms innebära några ytterligare kostnader för Konsumentverket. Att bedriva tillsyn så att näringsidkare fullgör informationsskyldigheten kräver dock resurser som, om inte ytterligare resurser tillförs, innebär att resurser behöver tas från annan verksamhet. Svårigheten att identifiera vilka näringsidkare som berörs av informationskraven (jfr. vad som har sagts ovan) ställer också ökade krav på tillsynen. Om beredningen av EU-förordningen hade skett tydligare, och Konsumentverket hade beretts större möjligheter att delta i denna, hade verket tidigare kunnat framföra de tolknings- och tillämpningsproblem som har berörts ovan. Detsamma får sägas om beredningen av den svenska tillsynsförordningen (2018:476), om tillsyn enligt EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster. Till denna har inte Konsumentverket fått del av någon sedvanlig remiss med tillhörande konsekvensanalys. Om föreskrifter tas fram i enlighet med 3 § 2 st. i denna förordning innebär det en engångskostnad. Den är dock att hänföra till tillsynsförordningen snarare än till förslagen i promemorian.

Detta yttrande har beslutats av avdelningschefen Joachim Allard.
Föredragande har varit juristen Joel Westerlund.

.....
Joachim Allard
Beslutande

.....
Joel Westerlund
Föredragande