

Kommittédirektiv



**Dir.
2006:69**

Utvärdering av konsumentskyddet vid telefonförsäljning - Tilläggsdirektiv till utredningen om genomförande av EG:s direktiv om otillbörliga affärsmetoder (Jo2005:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 8 juni 2006

Sammanfattning av uppdraget

Den särskilde utredaren skall, utöver sitt nuvarande uppdrag, utvärdera och överväga om konsumentskyddet i samband med telefonförsäljning behöver förstärkas. Utredaren skall särskilt överväga hur s.k. negativ avtalsbindning kan motverkas och hur konsumenterna kan ges bättre information om villkoren vid telefonförsäljning. Utredaren skall också utreda om det nuvarande systemet med registret NIX-telefon ger konsumenterna ett tillräckligt skydd mot obeställd marknadsföring via telefon. Denna del av uppdraget skall redovisas senast den 15 januari 2007.

De ursprungliga direktiven

Med stöd av regeringens bemyndigande den 16 juni 2005 tillkallade chefen för Jordbruksdepartementet en särskild utredare med uppgift att utreda genomförandet av EG:s direktiv om otillbörliga affärsmetoder (Dir. 2005:72). I utredningens uppdrag ingår bl.a. att lägga fram förslag till författningsändringar som är nödvändiga och andra åtgärder som direktivet

kan ge anledning till. Uppdraget skall redovisas senast den 15 augusti 2006.

Bakgrund

Regeringen har genom bl.a. skrivelser från Konsumentverket och Stockholms Stad uppmärksammats på konsumentproblem i samband med marknadsföring via telefon. Mot bakgrund av dessa problem bör det utredas om konsumentskyddet vid sådan marknadsföring är tillräckligt. Frågorna har ett nära samband med de frågeställningar som hanteras av utredningen om genomförande av EG:s direktiv om otillbörliga affärsmetoder (Jo2005:03), varför även dessa frågor lämpligen bör tas omhand av den utredningen.

Nuvarande ordning

Konsumentskyddande bestämmelser om marknadsföring och om avtal i konsumentförhållanden finns i bl.a. marknadsföringslagen (1995:450) och distans- och hemförsäljningslagen (2005:59). Dessa lagar bygger i stor utsträckning på EG-rättsakter.

Marknadsföringslagen syftar till att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföring av produkter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenterna och näringsidkare. Lagen är tillämplig på all marknadsföring i näringsverksamhet som är ägnad att främja avsättningen av och tillgången till produkter. Det spelar således ingen roll i vilket medium eller i vilken form marknadsföringen uppträder.

I 4 § marknadsföringslagen finns den centrala bestämmelsen om att marknadsföring skall stämma överens med god marknadsföringssed och i övrigt vara tillbörlig. Som otillbörlig marknadsföring anses exempelvis vissa metoder och villkor som vilseleder konsumenterna och utnyttjar konsumenternas okunnighet om gällande rättsregler. Ett exempel är användande av s.k. negativ avtalsbindning vid marknadsföring. Av den

allmänna avtalsrätten följer att avtal sluts genom att parterna utbyter samstämmiga viljeförklaringar, vilket i allmänhet förutsätter att båda parterna aktivt medverkar. Kännetecknande för metoder inriktade på s.k. negativ avtalsbindning är att marknadsföraren, t.ex. i samband med ett erbjudande som lämnas till en obestämd krets (s.k. utbud) ger konsumenten en oriktig föreställning om att ett avtalsförhållande uppstår om denne inte agerar genom att vidta en åtgärd, som att exempelvis avbeställa en viss vara eller tjänst. Eftersom ett sådant förfarande normalt inte anses medföra någon avtalsbundenhet för konsumenten är agerandet vilseledande. I vissa fall lämnas också erbjudanden till individuella konsumenter på ett sådant vilseledande sätt att det sedermera ingångna avtalet skulle kunna angripas, t.ex. med hänvisning till avtalslagens regler om svikligt förledande. Marknadsdomstolen har vid ett flertal tillfällen förklarat att dylika metoder är otillbörliga enligt marknadsföringslagen.

Även distans- och hemförsäljningslagen innehåller konsumentskyddande bestämmelser i samband med att avtal ingås på distans, t.ex. via telefonförsäljning. Konsumenten har bl.a. rätt till en skriftlig bekräftelse av det ingångna avtalet (2 kap. 7 § och 3 kap. 4 § andra stycket) och rätt att inom 14 dagar ångra det ingångna avtalet (2 kap. 9 § och 3 kap. 7 §).

I marknadsföringslagen finns vidare bestämmelser om obeställd reklam till fysiska personer. Med detta avses sådan reklam eller marknadsföring som förs vidare till mottagaren utan att denne varit aktiv för att få reklamen (prop. 1999/2000:40 s. 40). Bestämmelserna genomför artikel 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (EGT L 201, 31.7.2002, s. 37, Celex 32002L0058), artikel 10 i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG av den 20 maj 1997 om konsumentskydd vid distansavtal (EGT L 144, 4.6.1997, s. 19, Celex 31997L0007) samt artikel 10 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/65/EG av den 23 september 2002 om distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter (EGT L 271, 9.10.2002, s. 16, Celex

32002L0065). Enligt direktiven skall medlemsstaterna införa regler som innebär att icke begärd marknadsföring med hjälp av automatiska uppringningssystem, telefax och elektronisk post endast får användas om en abonnent i förväg har lämnat sitt samtycke (s.k. opt-in-lösning). För andra kommunikationsmetoder, exempelvis tryckt direktreklam och telefonförsäljning, kan medlemsstaterna välja att antingen kräva förhandsgodkännande eller ha en lösning som baseras på att en konsument motsätter sig kontakt per telefon i försäljnings-, marknadsförings- eller insamlingssyfte (s.k. opt-out-lösning).

I 13 b § marknadsföringslagen uppställs i enlighet med direktiven ett krav på samtycke i förhand för marknadsföring till en fysisk person via exempelvis elektronisk post, sms, telefax eller andra liknande automatiska system för individuell kommunikation som inte betjänas av någon enskild. Enligt 13 d § marknadsföringslagen gäller, i fråga om andra metoder för individuell kommunikation på distans, att en näringsidkare vid marknadsföring till en fysisk person får använda sådana metoder endast om den fysiska personen inte tydligt motsatt sig att metoden används. Det är i dag möjligt för en konsument att göra tydligt att man motsätter sig kontakt per telefon i försäljnings-, marknadsförings- eller insamlingssyfte genom att anmäla sitt telefonnummer till registret NIX-telefon. Näringsidkare har en skyldighet att kontrollera om konsumenten har anmält sig till registret. Motsvarande register finns för adresserad direktreklam, NIX-adressat. När det gäller oadresserad direktreklam kan personer som inte önskar få sådan marknadsföring ange detta genom exempelvis en skylt på sin brevlåda. Regeringen har tidigare bedömt att dessa system på ett effektivt och väl fungerande sätt möjliggör för fysiska personer att motsätta sig direkt marknadsföring via tryckt direktreklam och telefonförsäljning (prop. 2003/04:43 s. 16) och att ha en lösning som baseras på att en konsument motsätter sig kontakt per telefon för dessa kommunikationsmetoder därför får anses tillräcklig.

Behovet av en översyn

Marknadsföring och försäljning via elektronisk kommunikation ökar. Det finns fördelar med detta, såsom ökad tillgänglighet till information samt ökad tillgänglighet till varor och tjänster. Samtidigt är det uppenbart att det kommersiella trycket mot konsumenterna ökar, vilket bl.a. kan göra det svårare att värja sig mot reklam och annan marknadsföring. Såväl Konsumentverket som Stockholms Stad har i november 2005 lämnat skrivelser till Jordbruksdepartementet som berör brister i konsumentskyddet vid marknadsföring per telefon. Även av Post- och telestyrelsens (PTS) redovisning, Allmänhetens klagomål på området elektronisk kommunikation 2004, framgår att problem kring förval står för en betydande del av de klagomål som framförts till operatörer och myndigheten. Många klagomål handlar om att abonnenten anser att något avtal om ändrat förval inte ingåtts.

Konsumentverket har i sin skrivelse (Jo2006/244/KO) pekat på problem som många konsumenter drabbas av i samband med försäljning via telefon. Skrivelsen berör särskilt försäljning av telefonabonnemang och andra telefonitjänster, men problembilden är densamma även vid försäljning av andra produkter.

Enligt Konsumentverket har många konsumenter svårt att förstå villkoren i samband med telefonförsäljning och känner inte alltid till att även ett avtal ingånget över telefon är ett bindande avtal. I vissa fall används emellertid också metoder som gör att det kan uppstå en avtalsbundenhet för konsumenten utan att konsumenten aktivt har agerat för att ingå avtalet, s.k. negativ avtalsbindning.

Konsumentverket har i sin skrivelse gett exempel på förfaranden som innebär att konsumentens telefonabonnemang flyttas över till en ny operatör, även om konsumenten förhållit sig passiv till försäljaren. Konsumenten blir exempelvis uppringd och erbjuden ett abonnemang hos en operatör, men tackar nej eller ber att få information om erbjudandet hemskickat. Konsumenten får i stället en bekräftelse på att ett nytt avtal ingåtts hemskickat till sig. Denna bekräftelse

innehåller ofta den information om bl.a. ångerrätt som krävs enligt distans- och hemförsäljningslagen. Om konsumenten inte reagerar på bekräftelsen flyttas abonnemanget och konsumenten börjar använda den nya operatörens tjänst. Ett annat förfarande som används är att telefonförsäljaren använder ångerrätten som ett argument för att sända ett avtal till en motvillig konsument. Konsumenten får intrycket av att ha två veckor på sig att tänka över erbjudandet, när det i själv verket krävs att konsumenten genom en aktiv handling utnyttjar sin ångerrätt för att avtalet inte skall bli gällande.

Konsumentverket menar att marknadsföringslagens sanktionsmöjligheter visat sig otillräckliga för att stävja problemet med negativ avtalsbindning. Särskilt stort är problemet vid försäljning av telefonitjänster, och många konsumenter har drabbats av ofrivilliga operatörsbyten. Konsumentverket menar att det är av vikt att säkerställa att avtal om sådana tjänster föregås av en tydlig viljeförklaring från konsumenten, exempelvis genom att det ställs krav på en skriftlig bekräftelse från konsumenten, något som har införts i Norge.

Även Stockholms Stad har i sin skrivelse (Jo2005/2759/KO) påpekat att många konsumenter har svårt att förstå villkoren i samband med telefonförsäljning.

Regeringen framhåller i prop. 2005/06:105, Trygga Konsumenter som handlar hållbart – Konsumentpolitikens mål och inriktning, att informationen om möjligheten att anmäla sig till registret NIX-telefon inte är tillräckligt lättillgänglig för många människor. Regeringen förklarar därför som sin avsikt att utreda frågan om godkännande på förhand vid marknadsföring via elektroniska medier, bl.a. vid telefonförsäljning.

Mot bakgrund av de problem som förekommer vid marknadsföring via telefon finns det anledning att nu göra en översyn av konsumentskyddet vid sådan marknadsföring. Frågor om konsumentskydd vid marknadsföring via telefon har ett nära samband med de frågeställningar som hanteras av utredningen om genomförande av EG:s direktiv om otillbörliga

affärsmetoder (Jo2005:03), varför även dessa frågor lämpligen bör tas omhand av den utredningen.

Uppdraget

Utredaren skall, utöver det ursprungliga uppdraget, göra en förutsättningslös översyn av de bestämmelser som tillförsäkrar konsumenter skydd vid s.k. telefonförsäljning och överväga om det behövs någon förstärkning av skyddet. Utredaren skall överväga om det finns anledning att vidta åtgärder för att underlätta konsumentens förståelse för hur avtal ingås och för att motverka användandet av s.k. negativ avtalsbindning vid telefonförsäljning, exempelvis genom att uppställa krav på skriftlig bekräftelse av avtalet från konsumentens sida. Utredaren skall också utvärdera om den nuvarande lösningen för telefonförsäljning via registret NIX-telefon fungerar tillfredsställande eller om det finns skäl att i stället använda en annan lösning. Utredaren kan även ta upp näraliggande frågor om det bedöms motiverat.

Utredaren skall beakta relevant EG-rätt samt göra de internationella jämförelser som anses befogade. I detta sammanhang skall även den pågående översynen av EG:s regelverk om elektronisk kommunikation samt regleringen i de övriga nordiska länderna särskilt beaktas och belysas. . Uppdraget förutsätter ett brett samråd med berörda myndigheter och branscher.

Övervägandena skall baseras på en grundlig analys av förslagets ekonomiska konsekvenser, särskilt för berörda branscher.

Om utredaren bedömer att konsumentskyddet bör förstärkas genom lagstiftning, skall utredaren föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga samt beräkna kostnaderna för de åtgärder som föreslås och föreslå finansiering av eventuella offentliga åtaganden.

Förlängd tid och redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs till den 15 januari 2007. Utredaren skall redovisa det som omfattas av det ursprungliga uppdraget (dir. 2005:72) senast den 15 augusti 2006 medan resterande del av uppdraget skall redovisas senast den 15 januari 2007.

(Jordbruksdepartementet)