

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av Europeiska gemenskapernas kommissions förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (säljfrämjande åtgärder på den inre marknaden)

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen översänds till Riksdagen Europeiska gemenskapernas kommissions förslag av den 2 oktober 2001 till Europaparlamentets och

rådets förordning om säljfrämjande åtgärder på den inre marknaden samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 20 december 2001

Justitieminister *Johannes Koskinen*

Lagstiftningsråd Marjo Lahelma

**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM
SÄLJFRÄMJANDE ÅTGÄRDER PÅ DEN INRE MARKNADEN****1. Bakgrund till förslaget och dess syfte**

Europeiska gemenskapernas kommission lämnade den 2 oktober 2001 ett meddelande om säljfrämjande åtgärder på den inre marknaden och lade i samma dokument fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om säljfrämjande åtgärder på den inre marknaden (KOM (2001) 546 slutlig). Meddelandet och förslaget till förordning hänför sig till ett projekt kring kommersiella meddelanden som länge varit aktuellt i kommissionen. År 1996 publicerade kommissionen en grönbok kring detta tema (KOM(96) 192 slutlig) och år 1998 ett meddelande om uppföljning av grönboken om affärskommunikation på den inre marknaden (KOM(98) 121 slutlig). Skillnaderna mellan och behovet av enhetlighet i medlemsstaternas lagstiftning i fråga om kommersiella meddelanden har senare utretts i en expertgrupp i kommissionen. Gruppen består av företrädare från medlemsstaterna.

Enligt kommissionen är de nationella förbuden och begränsningarna gällande säljfrämjande åtgärder, såsom rabatter, gåvor och andra tilläggsförmåner samt marknadsföringslotterier och -tävlingar, omoderna och utgör ett hinder för handeln på den inre marknaden. Genom att stryka de allmänna förbuden och godkänna principen om ömsesidigt erkännande av lagstiftningen i fråga om övriga bestämmelser som begränsar säljfrämjande åtgärder kunde man säkerställa fri rörlighet för reklamtjänster och medverka till att i synnerhet produkter från små och medelstora företag kan bjudas ut över gränserna. Konsumentskyddet skall tryggas genom att informationen om de säljfrämjande åtgärderna vid marknadsföringen utökas och förenhetligas.

Valet av förordning som författningsform i stället för direktiv beror enligt kommissionen på att man särskilt velat garantera rättssäkerheten: regleringen blir fullständigt enhetlig och kan träda i kraft samtidigt i alla medlemsstater.

Den föreslagna rättsliga grunden för förordningen är artikel 95.1 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Behandlingen av förslaget har ännu inte inletts i rådets arbetsgrupp. De finsk- och svenskspråkiga versionerna av dokumentet finns ännu inte tillgängliga.

Förslaget kompletterar den grönbok om konsumentskyddet i Europeiska unionen KOM(2001) 531 slutlig som kommissionen utfärdade samma dag. Syftet med grönboken är att inleda ett offentligt samråd om den framtida konsumentpolitiken inom EU. I grönboken söks alternativ till utvecklandet av gemenskapens konsumentskyddslagstiftning, särskilt marknadsföringslagstiftningen. En utredning om grönboken kommer att översändas till riksdagen i enlighet med 97 § grundlagen.

2. Förslagets huvudsakliga innehåll**2.1. Mål och tillämpningsområde**

Syftet med förslaget till förordning är enligt artikel 1 att stärka reglerna för användningen av säljfrämjande åtgärder och för kommersiella meddelanden i anslutning till dem för att den inre marknaden skall fungera väl.

Kommersiella meddelanden har i artikel 2a definierats på samma sätt som i direktiv 2000/31/EG om elektronisk handel. Definitionen motsvarar till innehållet det marknadsföringsbegrepp som är vedertaget i Finland. Med säljfrämjande åtgärder avses enligt artikel 2 b rabatter, gåvor, premier, och

andra tilläggsförmåner samt marknadsföringslotterier och -tävlingar. Dessa säljfrämjande åtgärder definieras var för sig i artikel 2 c—2 i.

Förordningen skall gälla säljfrämjande verksamhet som riktar sig såväl till konsumenter som till näringsidkare. Förordningen skall tillämpas oberoende av vilka tjänster eller varor de säljfrämjande åtgärderna gäller.

2.2. Slopandet av de nationella allmänna förbuden samt ömsesidigt erkännande av lagstiftningen

I artikel 3.1 i förslaget förbjuds medlemsstaterna och icke-offentliga regleringsorgan att uppställa allmänna förbud att utnyttja säljfrämjande åtgärder eller med dem sammanhängande kommersiella meddelanden, utom i det fall att förbudet grundar sig på gemenskapslagstiftningen. Med allmänna förbud avses i förslaget förbud som inte utgör ett specialförbud som gäller vissa produktkategorier eller typer av tjänster.

I samma punkt förbjuds begränsningar i fråga om värdet av de säljfrämjande åtgärderna, med undantag av rabatter på böcker. I vissa medlemsstater gäller förbud mot att erbjuda rabatter under tiden före säsongrealisationer. Sådana förbud skall inte heller längre vara tillåtna. Krav som gäller förhandstillstånd eller andra krav med motsvarande verkningar får inte ställas för utnyttjandet av säljfrämjande åtgärder.

Enligt artikel 3.2 i förslaget får medlemsstaterna och icke-offentliga regleringsorgan varken begränsa friheten att tillhandahålla tjänster eller begränsa den fria rörligheten för varor som drar nytta av säljfrämjande åtgärder på den grunden att säljfrämjande åtgärder används eller att det hänvisas till sådana i kommersiella meddelanden. Syftet med punkten är att sätta i kraft principen om ömsesidigt erkännande av marknadsföringslagstiftningen. Detta innebär att sådana bestämmelser i medlemsstaten som på ett eller annat sätt begränsar säljfrämjande verksamhet kan tillämpas endast på näringsidkare som är verksamma i staterna i fråga, men inte på gränsöverskridande verksamhet som härrör från andra medlemsstater. Punkten gäller alla de nationella begränsningar som inte förbjuds direkt med stöd av artikel 3.1.

Sådana är förutom tillåtna specialförbud också t.ex. generalklausulerna i marknadsföringen vilka förutsätter iakttagande av god sed.

2.3. Information som skall ges i samband med säljfrämjande åtgärder

Den som bedriver säljfrämjande verksamhet skall enligt artikel 4 försäkra sig om att de kommersiella meddelanden som gäller de säljfrämjande åtgärderna i informationshänseende uppfyller de krav som finns i bilagan till förordningen. I bilagan uppräknas framför allt de uppgifter som skall lämnas vid alla former av säljfrämjande verksamhet. Den som utför de säljfrämjande åtgärderna skall på eget initiativ lämna uppgifter om vilket slag av säljfrämjande åtgärd det är fråga om, priserna på de utbudna produkterna, vem som utför åtgärderna, hur länge erbjudandet är i kraft samt sättet att få tillgång till närmare information bl.a. om eventuella villkor som gäller erbjudandet.

På kundens begäran skall namnet på och geografisk adress för den som utför de säljfrämjande åtgärderna samt villkoren för erbjudandet anges.

I bilagan uppräknas dessutom de särskilda krav på information som gäller de olika slagen av säljfrämjande åtgärder. Också dessa uppgifter har delats in i två grupper: uppgifter på eget initiativ och uppgifter på begäran. I huvudsak gäller uppgifterna värdet på de tilläggsförmåner som bjuds ut samt villkoren eller begränsningarna för att komma i åtnjutande av dem.

2.4. Enhetliga begränsningar i syfte att skydda barn och unga

Artikel 5 i förslaget till förordning innehåller de begränsningar av de säljfrämjande åtgärderna som enhetligt skall tillämpas i gemenskapen. Alla begränsningar bygger på strävan att skydda barn och unga. Med barn avses i förslaget en person som är yngre än 14 år. Enligt artikeln får den som bedriver säljfrämjande verksamhet inte samla in personuppgifter om ett barn utan ett bevisligt förhandstillstånd av vårdnadshavaren (5.1). Sådana gåvor eller premier som kan äventyra barnets fysiska hälsa får inte sändas direkt till barnet (5.2). Alkoholdrycker får inte ges som gåva till personer under 18 år (5.3).

2.5. Rättsskyddet

Artikel 6 i förslaget gäller vissa arrangemang i anslutning till rättsskyddet. Den som bedriver säljfrämjande verksamhet skall på begäran av en domstol eller en förvaltningsmyndighet lägga fram en utredning om riktigheten i de uppgifter som avses i artikel 4 (6.1). Den som bedriver säljfrämjande verksamhet skall också avgiftsfritt uppgge en adress till vilken kunderna kan skicka in sina klagomål. Om den som bedriver säljfrämjande verksamhet har en telefonservice, skall den vara avgiftsfri och anvisas ändamålsenliga resurser (6.2). Ett klagomål skall besvaras inom sex veckor från det klagomålet togs emot. Svaret skall utformas på det språk som använts inom den säljfrämjande verksamheten (6.3). Den som bedriver säljfrämjande verksamhet skall ytterligare uppgge de utomrättsliga förfaranden för tvistlösning och de uppförandekoder som han har förbundit sig att följa och på begäran lämna upplysningar om dem (6.4).

3. Verkningar ur Finlands synvinkel

3.1. Gällande lagstiftning och rättspraxis i Finland

Säljfrämjande verksamhet regleras i Finland förutom genom allmänna bestämmelser om marknadsföring också genom specialbestämmelser som gäller vissa säljfrämjande åtgärder eller vissa produkter. Den grundläggande normen för marknadsföring som riktar sig till konsumenterna utgörs av generalklausulen i 2 kap. 1 § konsumentskyddslagen, enligt vilken ett förfarande som strider mot god sed eller annars är otillbörligt mot konsumenterna inte får användas vid marknadsföring. Motsvarande allmänna bestämmelser som baserar sig på iakttagande av god sed finns i lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet, kreditinstitutslagen, värdepappersmarknadslagen och lagen om försäkringsbolag. Marknadsdomstolen har med stöd av generalklausulen i konsumentskyddslagen förbjudit marknadsföring med tilläggserbjudanden till barn.

Konsumentombudsmannen har i sina marknadsföringsanvisningar förutsatt att direktmarknadsföringsbrev inte får adresseras till barn.

Allmänna begränsningar av vissa säljfrämjande åtgärder gäller i Finland i fråga om rabatter och marknadsföringslotterier. Enligt 2 kap. 3 § konsumentskyddslagen får priset på en konsumtionsnyttighet inte uppges vara nedsatt med ett större belopp än varmed priset faktiskt understiger det pris näringsidkaren tidigare uppburit. Enligt 2 kap. 5 § får vid marknadsföring inte utlovas slumpartad förmån vars erhållande förutsätter vederlag, köp av konsumtionsnyttighet eller avgivande av anbud om köp. En liknande bestämmelse om att inget vederlag skall vara knutet till marknadsföringslotterier finns i 3 § lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet. Lotterier mot vederlag hör till lotterilagens tillämpningsområde och de får ordnas endast av allmännyttiga samfund i syfte att skaffa medel för främjande av allmännyttig verksamhet.

De allmänna begränsningarna i konsumentskyddslagen beträffande kombinationserbjudanden och tilläggserbjudanden ströks genom den lag som trädde i kraft den 1 mars 2001. Den specialbestämmelse i 24 § telemarknadslagen som gäller försäljning av teleterminalutrustningar är fortfarande i kraft. Enligt paragrafen får en teleterminalutrustnings försäljningspris inte vara beroende av om köparen av teleterminalutrustningens säljare också skaffar prestationer som hör till televerksamheten.

Inom finansieringsbranschen gäller vissa specialbestämmelser som begränsar den säljfrämjande verksamheten. Enligt 7 kap. 5 § konsumentskyddslagen får konsumentkreditgivning inte användas som huvudsakligt argument vid marknadsföring av andra konsumtionsnyttigheter. Enligt 82 § kreditinstitutslagen är det endast depositionsbanker som har rätt att i sin marknadsföring använda benämningen deposition för medel som tas emot från allmänheten och som skall återbetalas. Enligt 130 § lagen om placeringsfonder skall ett fondföretag som är beläget inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet tillstålla Finansinspektionen sitt marknadsföringsmaterial innan det börjar marknadsföra sina andelar i Finland.

Säljfrämjande verksamhet som gäller tobak, alkohol och läkemedel har särskilt av folkhälsoskäl begränsats väsentligt. Enligt 8 § lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning är reklam och indirekt reklam och annan säljfrämjande verksamhet som gäller tobaksprodukter förbjuden. Förbudet gäller också tobak, tobaksimitationer och rökdon. Enligt lagens 9 § får dessa produkter inte heller knytas till försäljning eller överlåtelse av andra produkter eller till utförande av tjänster. Enligt 33 § alkohollagen är reklam och indirekt reklam för starka alkoholdrycker och annan verksamhet för främjande av försäljningen av starka alkoholdrycker förbjuden. I samma paragraf ställs detaljerade krav på lämplig form och iakttagande av god sed vid reklam och annan verksamhet för främjande av försäljningen av svaga alkoholdrycker. Specialbestämmelser om marknadsföring av läkemedel finns i 91—94 § läkemedelslagen. Syftet med bestämmelserna är att förhindra sådan läkemedelsreklam som lockar allmänheten att i onödan använda läkemedel eller annan osaklig läkemedelsreklam. Läkemedelsverket har utfärdat närmare föreskrifter om marknadsföring och säljfrämjande verksamhet i samband med läkemedel.

3.2. Förändringar till följd av förordningen och deras betydelse ur Finlands synvinkel

Ikraftträdandet av den föreslagna förordningen skulle innebära att 2 kap. 3 § konsumentskyddslagen, som gäller uppgivande av nedsatt pris, upphävs. Paragrafens syfte är att förhindra ogrundade påståenden om prisnedsättning genom att fordra att rabatten skall beräknas på det pris som samma affär tidigare tagit ut för samma produkt. I förslaget till förordning finns inget motsvarande krav. Kunden skulle dock på begäran ha rätt att få veta det tidigare priset för att kunna försäkra sig om att rabatten är verklig.

Även efter det att förordningen trätt i kraft är det med stöd av 2 kap. 2 § konsumentskyddslagen möjligt att ingripa i osanna eller vilseledande uppgifter om nedsatt pris. Trots detta är det inte önskvärt att den gällande specialbestämmelsen upphävs, eftersom grunderna för bedömning av om marknadsföringen är vilseledande

skulle bli oklarare än förut.

Direkt med stöd av förordningen skulle också bestämmelserna i 2 kap. 5 § konsumentskyddslagen och 3 § lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet upphävas, dvs. bestämmelserna om utlovande av slumpartad förmån i marknadsföringen. Vidare skulle det bli nödvändigt att ändra definitionen av lotterier i 2 § i den nya lotterilagen, eftersom förordningen tillåter att deltagande i marknadsföringslotterier och -tävlingar kopplas till köp av produkten. Detta skulle stå i strid med de grundläggande linjerna i den nya lotterilagen och skulle göra gränsdragningen mellan kommersiella lotterier som ordnas utan vederlag och allmännyttiga lotterier som ordnas mot vederlag oklar. Förslaget till förordning är till denna del mycket problematisk ur Finlands synvinkel.

De övriga nationella bestämmelser som nämns i avsnitt 3.1. skulle omfattas av ömsesidigt erkännande av lagstiftningen: bestämmelserna skulle således inte kunna tillämpas på säljfrämjande åtgärder som riktar sig mot Finland från en annan medlemsstat. Å andra sidan skulle de övriga medlemsstaterna inte kunna förhindra säljfrämjande verksamhet som härrör från Finland på den grunden att verksamheten inte uppfyller kraven i den mottagande statens lagstiftning.

Principen om ömsesidigt erkännande skulle bli tillämplig på ett område där det fortfarande förekommer stora skillnader i medlemsstaternas lagstiftning och få gemenskapsregler. Ett allmänt införande av principen är därför förenat med problem med tanke på såväl konsumentskyddet som konkurrensneutraliteten. Genom nationella begränsningar av de säljfrämjande åtgärder har man försökt skydda konsumenterna från otillbörlig påverkan men också konkurrenterna från metoder som strider mot god affärssed. Om de nationella bestämmelserna blir tillämpliga endast på marknadsföring som genomförs i Finland, kan det uppstå försök att kringgå lagen: det skulle vara möjligt att utifrån andra medlemsstater genomföra säljfrämjande kampanjer som står i strid med finsk lag och endast riktar sig mot Finland. Principen om ömsesidigt erkännande skulle också skapa ett tryck att slopa också sådana nationella begränsningar som ansetts befogade, för att

näringsidkare verksamma i Finland och i andra medlemsstater skall ha samma förutsättningar att konkurrera på den finska marknaden. I stället för att man skulle försöka uppnå en enhetlig och hög konsumentskyddsnivå i gemenskapen kan utvecklingen gå i en riktning som medför minst begränsningar i marknadsföringsmetoderna.

Det skulle ur Finlands synvinkel vara synnerligen problematiskt om principen om ömsesidigt erkännande utsträcktes till marknadsföringen av tobak, alkohol och läkemedel. Syftet med de nationella begränsningarna av de säljfrämjande åtgärderna är att styra konsumtionen av dessa produkter och motverka de hälsoproblem som hänför sig till dem samt för alkoholens del även sociala olägenheter. Att frigöra den gränsöverskridande säljfrämjande verksamheten skulle väsentligt hindra uppnåendet av dessa mål.

Principen om ömsesidigt erkännande motsvarar i sak ursprungslandsprincipen i direktivet om elektronisk handel. I direktivet finns dock flera undantag från ursprungslandsprincipen, både allmänna undantag och undantag som kan tillämpas i enskilda fall. I förslaget till förordning finns inga motsvarande undantag. I förslaget föreskrivs inte heller om arrangemang för myndigheternas samarbete, såsom i direktivet om elektronisk handel. Detta innebär att det i fråga om elektronisk marknadsföring på nätet delvis skulle tillämpas andra bestämmelser än på gränsöverskridande marknadsföring av annat slag. Detta skulle strida mot principen om medieneutralitet, vilken av Finland ansetts viktig.

Det är också problematiskt att författningen föreslagits i form av en förordning. Såsom framgår av avsnitt 3.1. förekommer nationella bestämmelser i flera lagar, både i allmänna och sektorspecifika. Om det var fråga om ett direktiv kunde de behövliga bestämmelserna för genomförandet placeras i samband med bestämmelser som hänför sig till samma sakkomplex. På så sätt kunde klarhet, konsekvens och en enhetlig terminologi bevaras i lagstiftningen. I en regeringsproposition skulle det dessutom vara möjligt att klargöra tillämpningen och tolkningen av bestämmelserna på ett mer ingående sätt än i ingressen till förslaget till förordning.

4. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet finner det i och för sig viktigt och behövt att man även på gemenskapsnivå utfärdar bestämmelser om omständigheter som gäller god marknadsföringssed och förhåller sig positivt till att gemenskapslagstiftningen på detta område utvecklas. Den föreslagna förordningen är dock problematisk ur Finlands synvinkel.

Enligt statsrådets mening är de problem som anförts ovan i avsnitt 3.2. så betydande att förordningen inte kan antas som sådan. Statsrådet anser det för det första viktigt att säljfrämjande åtgärder som gäller tobak, alkohol och läkemedel helt lämnas utanför förordningens tillämpningsområde. Vidare finner statsrådet det viktigt att kraven på att marknadsföringslotterier och -tävlingar ordnas utan vederlag kan kvarstå och att kraven kan tillämpas på både nationell och gränsöverskridande säljfrämjande verksamhet.

När förslaget behandlas i rådet bör det också göras försök att ändra författningen till direktiv. Den nya författningens förhållande till den reglering som finns i direktivet om elektronisk handel bör klargöras. Vidare bör det säkerställas att de regelverk som skall tillämpas inte utan särskilda skäl varierar enligt vilket slag av teknik som används för de säljfrämjande åtgärderna.

Att den information som ges i samband med de säljfrämjande åtgärderna utökas och förenhetligas är i och för sig positivt. Den indelning som läggs fram i förslaget till förordning, dvs. information som alltid lämnas och information som endast lämnas på begäran av kunden, förefaller dock inte lyckad. Alla uppgifter som behövs för att förmånligheten i ett erbjudande skall kunna bedömas och erbjudandet utnyttjas skall i marknadsföringen lämnas utan begäran.

De detaljerade informationsskyldigheter som ingår i bilagan till förordningen skulle bli tillämpliga också på säljfrämjande verksamhet mellan företag. Enligt statsrådets mening behövs tvingande skyldigheter av detta slag inte i affärsförbindelser.

Statsrådet vill ytterligare fästa uppmärksamhet på den av kommissionen samma dag utfärdade grönboken om konsumentskyddet i Europeiska unionen (nämns ovan i avsnitt 1). I grönboken presenteras flera alternativ för utvecklingen

av gemenskapens
marknadsföringslagstiftning som underlag
för diskussion. Statsrådet finner det lämpligt
att man först för en sådan principdiskussion
som föreslås i grönboken om den framtida
inriktningen för gemenskapens

marknadsföringslagstiftning och därefter tar
ställning till om den föreslagna förordningen
överensstämmer med den utvecklingslinje
som utformats vid principdiskussionen och
om förordningen över huvudtaget behövs.