

歐盟對消費者保護的進展及 將來之優先措施背景報告（一九九六）（註一）

黃宏全 * 譯

前言

關於消費者保護政策，歐洲委員會在兩項為促進消費者保護的行動計畫完成後，公布了一套新的優先措施，其範圍期間自今始以迄一九九八。第一個行動計畫（自一九九一年至一九九三年）已喚起一般人對消費者保護之注意，並設定一些重要的基本要求，例如，在一般產品安全、食品標示、包裹運送及信用卡消費等方面。第二個行動計畫（自一九九三年至一九九五年），自歐洲聯盟公約（即馬斯垂克公約 the Maastricht Treaty）給予消費者保護一個完整的歐聯政策之地位後，就已經開始了。該公約第一二九條，要求「歐體組織應透過下列方法，致力於達成一高水準之消費者保護：

- (一) 依照第一〇〇條為達成歐洲共同市場 (internal market) 所採用之方法，及
- (二) 關於會員國採用為保護消費者健康、安全及經濟利益與提供消費者適當資訊所提出支持及輔助政策之特定行動。」

為遵循這些目標，第二個行動計畫專注於使消費者得以直接並充分的參與歐洲共同市場的問題。立法的統一及提昇消費者保護的水平之目標皆已大致達成，稍後將會在報告中詳細討論。委員會渴望所有出色的立法提案都能在現有

* 譯者為輔仁大學法律學系博士班，現任行政院消費者保護委員會組長、大學法律學兼任講師。

註一：本件背景報告係由許多作者以歐洲委員會倫敦代表之名義對於目前歐洲所存在之諸多消費者保護相關問題提供資訊。無論是整體或部分，都並不當然表示委員會之看法。

的基礎上被採用並很快的落實，然現卻轉移注意力到其他未必與共同市場有關之消費者保護之問題上。有關消費者政策的優先措施(1996-1998)委員會已勾勒出主要的範圍，稍後將再討論，而有關將採取之行動計畫的細節，將隨工作計畫之進展而進行。

消費者所面臨的問題及改變

由於諸多不適當的資訊，在共同市場內，消費者仍然面對有關權利及機會的不確定性。在一些立法之運作上，也存在著許多問題，特別是關於公衆服務 (public services)、融資服務 (financial services) 及食品安全 (food safety) 方面，資訊社會的發展，提供新服務的領域，對許多人在工作條件上產生了改變。委員會認為亟需倡導消費者保護教育及訓練，以使消費者能充分受益。同樣的，消費者保護政策將對於目前歐盟草創的措施有實質地貢獻：達成歐洲單一貨幣，採行發展與消費的特質型態，並在中歐及東歐加入歐盟後，將適當的消費者保護擴及到這些國家。

消費者保護政策之優先措施

委員會已界定下列消費者政策未來發展之主要優先措施：

- 一、消費者資訊及教育之改進。
- 二、立法架構之檢視、更新及完成，以保護消費者在歐洲共同市場內之利益。
- 三、基於消費者立場之融資服務之審查。
- 四、公用事業對消費者提供服務，有關消費者利益保護之審查。
- 五、協助消費者自資訊社會中受益。
- 六、改進消費者對食品之信心。
- 七、符合環保之消費型態之實際鼓勵。
- 八、強化及增加消費者代表。
- 九、協助中歐及東歐國家消費者保護政策之發展。
- 十、發展中國家消費者保護之政策之審查。

教育及資訊

委員會知道目前提供給消費者大部分的消費資訊經常混淆不清，消費者對於來自歐洲共同市場所引起之改變也要有所認知。同樣的，消費者必須有能力指出共同市場在供給上所出現的缺點。而目前所提供給消費者之利益的範圍，亦須傳達給消費者知道。在有關健康、營養、負責及環保上可忍受之消費型態方面，必須應用電子、視聽媒體，同時採用組織及目標的方法以教育青年朋友。

立法架構

歐盟組織如果認為需要，將會根據補充性原則 (principle of subsidiarity) ，就消費者保護立法加以調整或檢視。委員會也將有關消費者保護之立法，在會員國間得以適當的施行。

消費者觀點之融資服務

歐體市場關於融資服務的措施，對歐盟市場內之銀行及其他信用機構開創了公平競爭的環境，包括得在其他會員國內設立分支機構及提供融資服務。選擇機會之增加，使消費者受益，但是已經產生重要的問題，值得更加注意。

消費者經常會發現缺乏適當的資訊，以供他們在眾多複雜之服務中做選擇，而且獨立超然之建議亦難獲得。因為融資服務已自「隔地買賣指令 (distance selling Directive) 中刪除，消費者得充分考慮或撤銷之猶豫期間已經不再要求了。這在非壽險領域已引起許多的抱怨。在「信用卡消費指令」之運作上亦存在許多問題。委員會企圖進一步檢視此一情況，尤其對於信用卡消費市場之機能、信用仲介者之角色、超貸及信用抵押等。對於信用卡之支付及制度規範的控制，在會員國間並未被確實的執行。最後，在單一貨幣下，必須建立消費者之信心。此一目標，在消費者組織充分參與後將可達成。

公用事業

為消費者利益著想，歐盟為公用事業能開放所採取的步驟已經被引進，或增加競爭力及降低價格。委員會現在考慮到必須維持服務的品質甚致加以改

進，尤其對於依賴這些服務的消費者。關於「市民網路」(Citizens' Network) 綠皮書指出，在一九九六年上半年已協商各會員國鼓勵改進公眾運輸。為避免使用私人汽車造成交通阻塞或空氣汙染時，個別旅客的需要必須被滿足。改進公眾運輸使更便利，安全，並減少噪音及有毒氣體之排放。

資訊社會

新資訊服務之發展，使消費者獲益良多。一項經由開放網路規範及個人資料的保護，可能規範電話語音服務系統立法提案已經提出。資訊社會的內涵也已經在研究中，包括設置資訊社會論壇及一個以社會觀點的專家團體。委員會與消費者組織合作，企圖繼續監控並評估發展中服務的效果並提出任何被視為必須的保護措施。特別注意確保全面性的便捷服務，發展電腦及其他必須的技術，並確保電子媒體購物安全支付系統的使用。

食品

一份關於歐盟將來食品立法的綠皮書可望於一九九六年底出版。它將檢視消費者所關心的領域。首先是關於食品的安全及純淨，所有可能的措施都將予以考慮，以確保於整個歐盟組織內，對於食品製造及供給，設定一個相同的高水準標準。第二個領域係檢視食品標示：關於此，由於歐盟市場立法的結果已經大致達成共識。

儘管有少部份人，也許為了健康的理由，需要特定的資訊，但是很顯然的，目前許多食品標示內容，包含許多與大多數消費者無關的訊息。現在也許需要盡可能的簡化製造商所提供的資訊，並儘量使與消費者所想要知道的更直接相關。

符合環保的消費

許多消費者及消費者組織已表示他們願意致力於發展在環保概念上可忍受的消費型態，當歐盟組織成為世界上主要的經濟角色時，此一原則更是歐盟組織所鼓勵的。對於降低環保衝擊之產品及服務的設計、製造及行銷，消費者均有相當之影響力。他們也可以將棄置商品及廢物再利用，再恢復及再生計畫。無論如何，消費者需要適當的，獨立的，可信賴的資訊。標示計畫像 EC eco-

label 及 EC energy-efficiency 標示是一個好的開始並應更進一步加以發展。改進比較商品環保性質的制度也是需要的，例如比較商品在製造及使用或棄置或再生對環保之衝擊的生態圈評估方法。

消費者代表

在新成立之消費者委員會，已與來自各個會員國消費者組織之國家的代表直接會晤並諮商。另外，委員會也與五個歐洲之國家級的消費者組織(BEUC, COFACE, EIICA, Eurocodp ETUC) 直接接觸。委員會也利用市場研究的技術自這些接觸中去補充資訊，並且鼓勵消費者代表組織，尤其是消費組織較不發達之南方會員國。消費者經由設置一個消費者組織協會 ANEC，並依據「歐洲標準組織 CEN 及 CENELEC」所已經開始的標準，正投入制定技術標準。

中歐及東歐

雖然一些基本的改革已經在準備當中，但是在中歐及東歐國家之消費者保護立法仍然非常分歧，並經常仰賴為其他目的所準備之立法。基於 Phare programme 的成果，委員會已經認知法律上及技術上的協助是需要的，並且在一九九五年之白皮書中已經加以強調。

發展中國家

第一次，消費者保護應為歐洲組織發展政策的一部分並且不限於已開發的市場已經被接受，1995年歐洲議會確認這點，並藉由要求預算應包含發展措施中之消費者政策。委員會已經建構其對於消費者問題的處理方法，例如，食品衛生，食品保存，藥品使用及危險物品之卸載。

第二個行動計畫之成果

第二個行動計畫中消費者政策所設定的目標大部分都已經達成。

隔地買賣

關於訂定隔地買賣契約之消費者保護的指令及建議案，係於一九九二年提

出，一九九三年經修正，而於一九九五年六月達成共識。該提案於歐洲會議（European Parliament）二讀時做了許多修正，而於一九九六年更加入調解程序並提出修正提案。指令提案的目的係為確保在隔地買賣之情況，能提供消費者更好的資訊，並使消費者得在七個工作天之內撤銷買賣契約而不致受到任何處罰。各會員國被要求必須提供一項有效的救濟方法，而指令提案規定在某些特定條款之情況下，才得要求履行契約。融資服務特別地被排除在指令提案之外。

比較性廣告

一項對於一九八四年誤導廣告指令之修正案，在部長會議中已經達成共識，並在歐洲會議中等待二讀。它將在嚴格的條件下允許比較性的廣告。廣告商得於其廣告中提到其他競爭廠商商品或服務的名稱或競爭廠商的名稱，並規定只能在物品或所提供的服務為達同一目的之範圍內做比較。廣告不得詆毀其他之競爭商品、服務、商品名稱、或品牌。

分時共用（註二）

分時共用指令於一九九四年十月被採用，該指令係以分時共用為基礎，目的是讓各國購買建構完成的財產之使用權之規定趨於一致，其要求必需以購買者了解的語言，提供某些最基本資訊給購買者，同時也賦予購買者有權利去取消購買契約，消費者有權在簽約的十天內或如果全部必需的資訊未被充分供應時，三個月內取消購買。

提供服務者之責任

提供服務者責任指令之提案，係為補充「產品責任指令」之規定，但已遭撤回，其理由說明於委員會關於此一議題之溝通過程上（Commission's communication on the subject）原始提案遭受到來自各方嚴厲的批評，而歐洲會議所採納之修正將嚴重限制其可用性（useful）。無論如何，委員會仍舊渴望能在此一領域改進消費者保護，特別是當服務提供者允諾提供的實際服務與消費者所期望的有所差異，以致產生許多之申訴時。委員會鼓勵多使用行為的標準

註二：按所分配的時間由多人同時共同使用一種設備如電腦、露營地等

及規範以提供消費者較佳之資訊。繼關於商品保證、售後服務及使消費者易於受到救濟的綠皮書公布之後，再提出關於提供服務的問題，係另一項深究消費者保護問題的途徑。

家庭及休閒之意外事件

歐洲組織體系於一九九四年開始收集並分析來自家庭及休閒所引起之意外事件的資料，隨後並擴及至一九九七年底。他的目標是收集來自經選擇之醫院及家庭問卷之資料，並使用這些資料以確認最大之危險。

一般產品安全

「一般產品安全指令」，自一九九四年六月底始已為大部分之會員國所執行，其是為一些未被其他指令所涵蓋之產品安全問題，尤其是立法所規範的範圍設定一些要求。該指令要求製造商確保他們的產品安全，並提供消費者於正常使用其產品之情況下，所可能發生之危險的資訊。

會員國被要求必須監控市場上之產品，並對於市場上之產品若有嚴重或立即對健康或安全產生危險時，必須通知委員會以決定是否必須自市場上撤回該項產品。

雖然該產品未顯現嚴重或立即之危險。然為補充該指令，已經設置一個「歐洲組織體系」以交換關於某項產品可能對消費者之健康或安全產生危險之資訊。

標示

一九九三年四月之一項會議決議，要求委員會提出某種措施以指出各會員國關於產品標示之差異。自那時起，委員會已經開始著手研究要求使用不同語言之標示。並已經做成建議，必須確保傳達給消費者的標示資訊係以消費者所能了解的形式為之。在被提議的奇特食品成份的法規中也有標示的要求，以確保消費者能辨認以遺傳工程技術為基礎的產品，並且要求食品的標示告示包裝氣體的使用或人工甘味的標示。

關於食品之損害賠償請求

第二個行動計畫曾經承諾一項關於食品損害賠償請求之提案，但是此一承諾並未實現。由於為維持現存歐洲組織之法律及觀察附屬原則之困難，兩項個別之處理方法均遭撤銷。但委員會仍舊考慮，對於規範食品之損害賠償請求，是否仍然可以採取其他之措施，可能藉由修改現行之措施以達成。現行已有一項關於減肥食品之指令，訂有關於成份及標示之要求。

價格

「79/581/EEC 指令」關於食品之售價及單價訂有特別之規定，而「88/314/EEC 指令」對於非食品之商品也做了類似之規定。下列兩種措施在第二行動計畫中已經遵循上述指令之規定：首先，對包裝前產品單價標示的例外執行的過渡期延長兩年，至一九九七年六月七日。

其次，基於現存之立法過於複雜，消費者資訊必須加以改進以及使各國之規定更趨一致，一項簡化兩種指令之提案已經提出。

歐洲消費者指南

歐洲單一市場之歐洲消費者指南(The European Consumer Guide)一書已於一九九四年出版，並在一九九六年增修再版。它涵蓋了關於一般商品安全、兜售、隔地買賣、契約、廣告、標示及跨國界購物機會之消費者保護。關於消費者特定部分，包括食品、藥品、汽車、旅行及融資服務等部分亦加以檢視。此一指南係以易讀，非法律之型態出版。

使消費者易於接受法律救濟

綠皮書關於使消費者易於接受法律救濟的討論，主要在檢視各種問題，以確保各會員國內消費者得享有適當的法律救濟途徑，尤其是關於歐體市場內跨國界之商品買賣及一切應有之服務。他對於禁制令的比較，法律協助及跨國界之紛爭的解決均加以研究。綠皮書所載協商之方法隨後在一項行動計畫中及一項對於消費者利益保護之指令提案中皆被遵循。綠皮書提出協商之方法，已促使廣泛的同意，以協調各國關於禁制令的規範，促進法庭外的和解，並訂定一

項預備計畫以協調跨國程序的技術。

行動計畫包括一項附有法庭外解決消費者紛爭程序之工作綱要、一項與利益團體諮商之時間表、審判期間及程序評估。他同時也提出,一項可於消費者紛爭事件中提出,記載標準事實之請求書格式草案。請求損害賠償之原告得提出此一請求書給對造,而對造得就此提出解決之方法或將該案件移轉給得解決此一紛爭之有關當局。若對造未對此一損害賠償請求書有所回應,該請求書將會被直接送到有關當局作為紛爭事件的基本事實。

「禁制令指令」的提案,其目的在調和各國關於禁制令運作規範與歐洲組織法律之衝突。它特定的僅涵蓋實務運作部分,而此實務運作部分為各會員國法律所執行之歐體組織有關消費者保護之立法所涵蓋:誤導廣告領域,到府銷售,信用卡消費,廣播,包裹運送,藥品廣告,消費契約中之不公平條款,猶豫期間及隔地買賣。

目前禁制令之取得限制嚴格,只有「一國之消費者保護當局」或「一國之消費者保護協會」得為之。在一些會員國裡,他也要看是否違反一國相關之法律而定,而不得以違反外國法律為理由請求禁制令,即使內國法律有類似之規定。

各會員國有關法律協助之比較亦在綠皮書之諮商中加以檢視。關於可能之法律協助資訊缺乏之問題亦為委員會所提出,委員會並出版了一本名為「歐洲聯盟法律協助指南」(a Guide to legal Aid in the European Union)並已上了網路。

融資服務

綠皮書關於融資服務敘述如下:一九九六年五月公布「達到消費者期望」,並在消費者得以充份利用歐洲共同市場前舉出仍舊存在之問題。在一項關於信用卡消費指令實務運作之報告中,提出了一項單一的計算每年手續費百分比的公式,結果顯示儘管先前的指令,將計算的方法留給各會員國去選擇因而產生諸多問題,但是報告所提出單一的計算公式,卻運作的非常好。有一項附有報告之指令提案其目的在將一九九〇年指令之規範本質轉換成一項永久性的措施。另一項關於跨邊界之信用卡消費之匯兌的指令提案已經達成共識,並將適用於小額的信用卡消費,初期以不超過歐洲共同貨幣 25,000 元。

品質保證與售後服務

在商品或售後服務未達到消費者所預期的品質之情況，綠皮書檢視各國所提供之各種不同程度的保護。它檢視於法律上的保證（以法律為後盾，銷售者保證商品具有良好的狀況及任何其他特定的品質）與商業上保證標準之不同。委員會於一九九六年六月公布了關於「消費產品之銷售及附帶保證」相關之指令提案。它規定當消費者購買之商品與契約不一致時，保證者必須減價或退款或修復或交付新的商品以解決問題。它並非尋求各國有關銷售法的一致。關於「商業上的保證」提案的目的係為提供一簡明的法律架構，但是關於保證內容的細節、期間及程序並未規定，而留供各國分別去規範。

個人資料

「95/46/EC 指令」對所有關於可辨認之人或已死去之人，其個人的資料，就之使用操作之程序設有限制。