

● 国际法

欧盟消费者保护法的立法根据^{*}

杜 志 华

(武汉大学 法学院,湖北 武汉 430072)

[作者简介] 杜志华(1966-),女,四川射洪人,武汉大学国际法研究所讲师,博士生,主要从事国际私法学研究。

[摘 要] 理解共同市场范围内的消费者保护问题是理解欧洲市场一体化的核心问题。分析欧盟消费者保护法立法根据的渐进的宪法性的发展,可以看出消费者保护已经发展成为欧盟的一项共同政策。

[关键词] 欧盟;消费者保护法;法律根据

[中图分类号] DF97 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2001)06-0727-06

20世纪后半叶西欧法律最重要的两大发展,一是欧共体法的产生,二是保护消费者专门规则的形成^[1](Preface)。可以说,理解共同市场范围内的消费者保护问题是理解欧洲市场一体化的核心问题^[2](P. VI)。然而,消费者保护最初并不是共同体一项自治的政策目的。欧盟的主要立法机构的立法构成了欧盟消费者保护法的最核心组成部分,欧盟法院的司法判例对欧盟消费者保护法的形成和发展也具有重要的作用。消费者保护问题发展成为欧盟的一项共同政策,可以说是经历了一个渐进而缓慢的发展过程。

一、《罗马条约》与间接消费者政策的产生

建立欧洲经济共同体的《罗马条约》签订于 1957 年,1958 年生效。《罗马条约》只有 4 个条文明确提到了“消费者”一词,即条约的第 39 条、第 40 条、第 85 条和第 86 条。

条约第 39 条列举了共同农业政策的五项目的,目的之五是“确保消费者以合理的价格取得交货”;第 40 条要求“农业共同组织应该排除在共同体的生产者和消费者之间存在的任何歧视”;条约第 85 条和第 86 条是共同体竞争法的两大支柱,第 85 条第 1 款禁止企业间的共谋行为,第 3 款规定了企业间协议不受第 85 条第 1 款禁止的各项条件,积极条件之一是协议必须将它所带来的利益的合理份额给予消费者;第 86 条是禁止主导企业滥用优势地位的规定,滥用优势地位行为的主要表现之三,是“限制生产、销售和技术进步并致使消费者遭受损失”。从条约仅有的这四个提到消费者的条文的规定看,可以说,“最初的《欧洲经济共同体条约》使用的‘消费者’概念并没有任何特定的消费者政策涵义”^[3](P. 285)。法文文本甚至没有用“consumer”一词,而是使用了“utilisateur”(使用者)的表达,似乎更能说明这一观点。

为了实现《罗马条约》第 2 条的目标(即建立共同市场)和第 3(f)条规定的“一个竞争不被扭曲的市

* 收稿日期: 2001-04-22

场”,《罗马条约》第 100 条规定,“经委员会建议并同欧洲议会及经济和社会委员会协商后,理事会应以全体一致同意发布指令,以使各成员国对共同市场的建立和运转发生直接影响的法律、规定和行政规则趋于接近”。该条一直是欧共体制定协调性法律的最直接的法律根据。

事实上,最初《罗马条约》的假定是将消费者视为条约所要实现的经济目标的最终受益者。相对较小规模的国内市场转化为一个大规模的单一共同体市场,将刺激竞争,并促使生产者为保护和进一步扩大其市场份额而取得最大的经济效率。跨边界货物和服务贸易的障碍的清除,将刺激竞争并增加消费者的选择。竞争的加剧将通过增加货物和服务的可选性,从而促使商品质量的提高和价格的降低而使消费者受益。同时,条约的竞争规则也以防止引起沿国家边界分割市场的实践为目的。共同市场的实现将使消费者受益。在这种意义上说,市场一体化的法律本身就是一种间接的消费者政策。共同体消费者保护法在某种程度上涉及到了实现经济有效性的一体化市场的条约实体条款的适用^[1](P. 285),意在消除货物、人员和服务自由流动障碍的条款(第 30 条,第 48 条,第 52 条和第 59 条),以及调整商业公司竞争行为的条款(第 85 条,第 86 条)均可以被视为欧共体消费者法律 and 政策的间接组成部分。

更为重要的是,各成员国消费者保护规则间差异的存在,直接影响了共同市场的建立,它更是根据第 100 条制定协调性共同体规则的充分基础。各国消费者保护规则间的不同阻碍了市场一体化,这说明了欧共体层面上制定协调性措施的合理性,有关消费者保护的共同体规则因而即已经被作为市场一体化过程的组成部分而间接地被通过了。所以,尽管《罗马条约》使用“消费者”这一概念没有任何特定的消费者政策含义,它没有专门规定消费者保护问题,但是,“欧共体消费者保护法律和政策”已经作为建立共同市场的副产品(by-product)而通过各种途径逐渐形成了:途径之一是协调各成员国消费者保护的国内立法,从而形成一种共同体层面的“间接”的消费者政策;途径之二即是通过有关消费者保护的“软法提案”(soft law initiatives)^[2](P. 5)。根据条约第 189 条,理事会的“决议”(Resolution)和委员会的“行动方案”(programme)等都不是有约束力的法律,然而,这些“提案”并不是完全没有任何法律效力。欧盟理事会关于 1999—2001 年共同体消费者政策的“决议”就明确指出,它们“……实际上已有助于实现对消费者的高水平保护,促进了消费者的经济利益和法律利益”。事实上欧共体协调性立法中的大多数也都是在理事会的“决议”和委员会的“行动方案”的框架的基础上制定并通过的。鉴于“决议”等有约束力的法律的不同,有的学者即形象地称之为消费者保护的“软法”提案。共同体行为渐渐超出条约所确定的狭窄限制一直是共同体自其产生以来的发展的一个重要特征^[2](P. 5)。

为实现欧洲经济共同体的特定目的,条约第 235 条还规定了一个更为广泛的立法根据:“在共同市场的运作过程中,如果共同体的行动被证明是实现共同体的宗旨之一所必需”,理事会就有权根据委员会的提案,并与欧洲议会协商后,以全体一致的方式采取适当措施。第 235 条的适用就将欧洲经济共同体的目标范围放置到了一个更自由的框架之内了。所以,有学者认为,该条为共同体规定了一项“隐含的立法权”^[4](第 34 页)。值得注意的是,第 235 条的适用是有严格条件限制的。只有在条约其他条款没有赋予共同体的机构通过有关法律措施的权力的领域内,第 235 条才可以作为剩余权力的行使而得以适用。因而,在《欧洲联盟条约》颁布以前,该条款一直被用来扩展欧洲经济共同体在新的领域的立法权限。在消费者保护政策最终在《欧洲联盟条约》中得到正式确认以前,共同体有关消费者保护的立法也常常以该条作为立法根据。

可以说,20 世纪 90 年代中期,共同体消费者保护法律和政策即主要是在共同市场的框架内,以第 100 条和第 235 条为法律根据,理事会根据委员会的提案,并与欧洲议会协商后,以全体一致的方式,通过协调各成员国有关消费者保护的国内法规定而产生的。由于受条约规定的限制,它是而且只能是一种共同体层面的保护消费者利益的间接的法律和政策。

二、《单一欧洲文件》与消费者保护政策

《单一欧洲文件》1986 年 2 月 17 日签署,1987 年 7 月 1 日生效。它体现了欧洲政治合作的进一步发

展,是欧洲一体化道路上的一个重要文件。《单一欧洲文件》对 30 年前缔结的《罗马条约》做出了很多修改,赋予了共同体在环境保护和科研与发展等方面新的正式的职权,调整了共同体的机构组成。该文件第 8a 条为共同体条约增设了一项目标,即“采取措施,在 1992 年 12 月 31 日之前逐步建成内部市场”。令人遗憾的是,消费者保护仍然没有被列入共同体的正式权限范围。

就内部市场的建立而言,《单一欧洲文件》的关键之处是第 100a 条被引入条约。虽然第 100a 条提到“内部市场”(Internal Market),而第 100 条言及“共同市场”(Common Market),但是,共同体根据这两个条款而采取行动的理論依据是相同的。

根据第 100a(1)条,为实现第 8a 条所确定的建立内部市场的目标,即为实现“货物、人员、服务和资本的自由流动受保障的无内部边界的区域”,理事会应根据委员会的提案,并与欧洲议会和经济及社会委员会合作,以合格多数同意(qualified majority vote)制定协调措施,以使各成员国通过国内法律、法规和行政条例做出的以建立内部市场并使之运转为目的的规定趋于接近。第 100a(3)条则进一步规定,在有关健康、安全、环境保护与消费者保护的提案中,委员会应以高水平的保护为基础。

1987 年《单一欧洲文件》通过后,事实上,第 100a 条在很大程度上代替了第 100 条而成为共同体制定协调性法律的主要依据。这主要应该归因于《单一欧洲文件》对《罗马条约》所做的宪法性修改:

第一,第 100 条和第 100a 条的关键性区别不在于它们的内容本身,而在于它们所应适用的立法程序。《欧洲联盟条约》生效后,根据第 100a 条所采取的措施,适用的是第 189b 条规定的(理事会和议会)的共同决策(co-decision)程序。与第 100 条要求理事会的“全体一致”(unanimity)明显不同,后者适用的表决规则是“合格多数”(qualified majority vote)。成员国否决权的取消,单个国家的力量就不足以阻止理事会通过有关消费者保护的协调性措施。可以说,“理事会协调性立法采用合格多数表决制的宪法性突破,是使第 100a 条能够成为建立内部市场的基石的关键”^[2](p. 13)。

第二,值得注意的是,第 100a 条也拓宽了可用以制定协调性措施的法律的形式。第 100 条只允许制定“指令”(directive),而第 100a 条还允许采取“措施”(measures)。虽然在有关消费者保护政策的制定法方面,共同体长期偏爱“指令”,但是,自从 1987 年后,“规则”(regulation)的采用就有了宪法依据。由于共同体试图以各成员国现有的消费者保护国内立法为共同体法律框架的基础,而就指令的性质而言,它既规定了成员国实施指令应该取得的结果,又允许成员国在具体实施指令的方式和方法上保留自主权,从实际的角度看,协调各成员国国内措施的“指令”仍不失为制定消费者保护法律和政策的最合适手段。所以,到目前为止,共同体消费者保护法律和政策的很大一部分仍是由“指令”和“软法”所构成。

第三,第 100a(3)条规定,在有关健康、安全、环境保护和消费者保护的提案中,委员会应该以高水平的保护为基础。这在某种程度上反映了各成员国对因确立共同体层面的共同标准而可能引起的各成员国现有标准的降低的担心。《单一欧洲文件》生效后,以第 100a 条为依据而采取的诸多“措施”都包含了这一规定。尽管“高水平的保护”是一个弹性很大的概念,尽管消费者保护仍然是以实现内部市场为目的的协调性措施的一个间接结果。但是,受第 100a(3)条的影响,内部市场政策和消费者保护政策之间的联系加深了,而且这种联系已经变得“较少地间接”了^[2](p. 18)。

《单一欧洲文件》虽然没有规定消费者保护立法的法律根据,消费者保护问题也仍然附属于内部市场的范畴,但是,《单一欧洲文件》的通过,表明共同体已经承认消费者保护是共同体的一项自治的政策目的。

三、《欧洲联盟条约》对消费者保护政策的正式确认

1992 年 2 月 7 日,欧共体 12 个成员国的国家政府首脑的全权代表在马斯特里赫特签署了《欧洲联盟条约》,条约于 1993 年 11 月 1 日最终生效。条约第 G 条第 1 款将“欧洲经济共同体”更名为“欧洲共同体”,这样就将共同体的影响力大大拓宽了,已经远远超出了原先《罗马条约》所限定的经济方面。

在确定共同体为实现条约第 2 条所定目标(即为实现内部市场)而能采取的措施时,《欧洲联盟条约》第 3 条明确规定:“…共同体的行为将包括…(o)努力实现对健康的高水平保护……(s)努力加强对消费者的保护。”消费者保护问题就首次在《欧洲联盟条约》中被提升到了共同体的共同政策的地位。

从消费者利益的角度而言,《欧洲联盟条约》所带来的最重要的变化莫过于条约第一次包括了致力于消费者保护的独立的章节。新的标题,即第十一章“消费者保护”,包含了一个新的条款,即第 129a 条:

1. 共同体将通过以下途径努力实现对消费者的高水平保护:

(a)为内部市场的完成而根据第 100a 条所采取的措施;

(b)为支持和补充成员国保护消费者的健康、安全和经济利益并为消费者提供适当信息的政策所采取的特别行动(special action)。

2. 理事会,根据第 189b 条所规定的程序,向经社委员会咨询之后,将采取第 1(b)条规定的特别行动。

3. 根据第 2 段所采取的行动不应该阻止任何成员国维持和引入更严格的保护性措施。这种措施必须与条约一致。委员会应该得到通知。

根据第 129a 条第 1(b)段和第 129a 条第 2 段,《欧洲联盟条约》第一次以基础条约的形式确立了共同体在消费者保护方面独立的立法权能,即理事会依照第 189b 条所规定的“共同决策程序”(co-decision),向经济及社会委员会咨询之后,将采取第 1(b)段所规定的“特别行动”。因而,《欧洲联盟条约》生效后,共同体制定消费者保护立法就具有了两项法律根据。意在建立共同体层面上的消费者保护政策的措施的合法性得到确认,欧盟委员会提出不再与内部市场政策有关的立法建议的权力被明确承认,共同体消费者保护政策已经真正地走出了《罗马条约》原先所限定的“灰色区域”(grey zone)^[5](P. 447)。

为确定共同体和成员国之间的权限划分,《欧洲联盟条约》第 3b(2)条首次引入了辅助原则(Subsidiarity Principle)。《欧洲联盟条约》第 129a 条第 3 段的规定实际上明确了消费者保护并非共同体的专有权限,这一方面使得共同体制定消费者保护最低协调指令(minimal directive)的方法完全宪法化(constitutionalize),《欧盟条约》之后最低协调方法(minimum harmonization approach)在欧共体消费者保护立法中一直是最为典型的方法;另一方面,“辅助原则”也使得成员国采用或维持比欧盟法提供给消费者更高保护的措施成为可能,共同体“特别行动”的性质只是支持和补充成员国所采取的政策,这也正是“辅助原则”在消费者保护方面的积极运用。

另外,与《单一欧洲文件》第 100(a)条不同,《欧洲联盟条约》第 129a 条规定,“共同体”将采取措施努力实现对消费者的高水平保护。这样,欧共体的所有机构,而不仅仅是“理事会”,都有义务采取措施以确保对消费者利益的高水平保护。

值得注意的是,欧洲学者对 129a 条在欧盟消费者保护立法方面的实际价值存在着争议。有学者甚至认为,第 129a 条含有辅助原则的规定,是“一手予,一手取”,实际上削弱甚至抵消了本条所赋予共同体在消费者保护方面的权力。可以肯定的是,欧洲议会 1993 年“环境政策和消费者保护政策适用辅助原则的决议”明确指出,“辅助原则不应该削弱消费者保护”。“决议”认为应将辅助原则视为是使在消费者政策的制定、贯彻和执行过程中使民主参与程度最大化的原则,基于“辅助原则”,最大程度的消费者保护最可能经由各当地机构之决定得以实现。该“决议”更进一步强调,任何将消费者保护政策权限返还给成员国,以及任何削弱以实现共同体内的协调为目的的最低标准的想法,都将直接毁坏共同市场的根基。

无论理论中对该条款认识如何,结合欧共体消费者保护立法的实践,我们可以清楚地看出的是,一致的欧共体消费者政策的立法努力一度受到了条约的宪法性限制,消费者政策最终是在《欧洲联盟条约》中,即通过修改后的第 129a 条获得了正式承认。自《欧洲联盟条约》1993 年 11 月 1 日生效以来,欧盟才享有了不可争议的权力(unambiguous competence)以发展一个自治的消费者政策,可以说,《欧洲联盟条约》的签署是欧盟消费者保护法律和政策发展过程中甚为关键的步骤。

四、《阿姆斯特丹条约》对消费者权利的专门强调

欧盟消费者保护政策的宪法性框架的最后发展,是《阿姆斯特丹条约》对《欧洲联盟条约》中的消费者保护条款(第 129a 条)所做的修改,即现在的第 153 条:

1. 为了促进消费者的利益和确保对消费者的高水平保护,共同体应该努力保护消费者的健康、安全 and 经济利益,保障他们的信息权、受教育权以及为维护他们自己的利益而自我组织的权利。
2. 在确定和执行其它共同体政策和行为时,应该考虑消费者保护的要求。
3. 共同体应该通过: (a) 根据第 95 条为实现内部市场而采取的措施; (b) 支持,补充和监督 (monitor) 成员国所采取的政策措施 (measures), 以努力实现第一段中所提及的目标。
4. 理事会,依照第 251 条所规定的程序,向经济及社会委员会咨询之后,将采取第 3b 段所规定的措施。
5. 根据第 4 段所采取的措施不应该阻止任何成员国维持和引入更严格的保护性措施。这种措施必须与条约一致。委员会应该得到通知。

与《欧洲联盟条约》相比,《阿姆斯特丹条约》对消费者保护问题的规定可以说是具有以下特点:

首先,从条约的行文结构而言,有关消费者权利和利益的规定被提前到第 153 条第 1 段。这一行文结构的变化表明,条约已明确承认,为实现内部市场所采取的措施也能以保护消费者这些权利和利益为目的。同样,用于支持、补充成员国(消费者保护)政策的共同体措施对内部市场的建立和运行也有辅助效果。消费者保护已经不再是共同体内部市场战略的间接后果。与先前内部市场战略下对消费者选择的突出强调形成鲜明对比,消费者已经不再是被动的受益者了,欧盟现在更注重的是对消费者本身权利的承认和保护。

其次,就条约的内容来看,《阿姆斯特丹条约》第一次以宪法性条约的形式明确承认了“消费者的权利”。

消费者的信息权、受教育权和为维护他们的权利而组织自我的权利,在早先理事会的决议和委员会的行动计划中已经多次出现,但是,在《阿姆斯特丹条约》修改前的欧共体基础条约中却没有任何反映。信息权无疑是消费者特有的最根本的权利,在《欧洲联盟条约》中已经提及,但是,当时消费者信息权仅仅是一项应被考虑的消费者利益,它和消费者的健康、安全和经济利益一样,是成员国的消费者政策应予追求的目标,《阿姆斯特丹条约》生效后它已成为消费者的一项宪法性权力。《欧洲联盟条约》第十一章“社会政策,教育,职业培训和青年”的第 3 节赋予了共同体在教育方面的权力(第 126 条)。但是,这些权力并不包括制定协调性措施的权力,它仅限于非决策性的提案,也即在完全尊重成员国在教育的内容和教育体制的组织方面的责任,以及在承认他们的文化和语言差异的前提下,鼓励、支持和补充成员国的行动。然而,由于有了第 153 条的规定,共同体就有权在消费者保护这一特殊领域就消费者的教育方面“采取措施”(take measures),以支持、补充和监督成员国所采取的有关政策。

高水平的保护要求和对消费者信息权(right to information)的承认是《阿姆斯特丹条约》在消费者保护领域的最重要成就。

再次,根据第 153(2)条,共同体在确定和执行共同体其他政策和行动(如竞争政策,共同农业政策,区域政策和环境政策)时,应该考虑消费者保护的要求。这一新增条款不仅体现了欧共体对消费者保护问题的强调,在一定意义上,更可以认为它给共同体的所有机构都创设了一项义务。

最后,根据第 153(3)条,除了在内部市场目标框架内所采取的措施以外,共同体将可以采取“措施”,而不再仅限于采取“特别行动”(special action)来支持和补充成员国所实施的消费者保护政策。

《欧洲联盟条约》第 129a 条所用的“特别行动”一词的含义本身就很费解,对共同体法而言,它是一个全新的概念。假如认为它包含了《欧共体条约》第 189 条所列举的欧盟法的所有渊源,它似乎还不仅限

于此。另外,《欧盟条约》第 129a(2)条新增加的“共同决策程序”虽然可用于制定有约束力的法案,如规则、指令和决定等,但是,“软法”的制定却不能适用这一整套程序。第 153(4)条以“措施”替代内涵和外延都还未为欧共体立法或权威机构最终确定的“特别行动”一词,这一方面避免了条约条款间可能产生的矛盾,另一方面更增强了条约的可操作性,有利于实现欧盟对消费者的高水平保护目的。消费者保护问题自最初《罗马条约》中无明确立法依据而非共同体的正式权限,发展到现在已经成为了欧盟的一项共同政策,消费者的各项权利和利益也已经得到欧盟基础性条约的宪法性肯定和保护。目前,欧盟消费者保护法也已经既包括制定法,又包括判例法;既包括直接保护消费者权利和利益的实体法规范,又包括法律选择和适用规范;可以说已经形成了既包括条约、规则、指令、决定等渊源,又包括并非完全没有法律效力的决议、建议(Recommendation)、通报(Communication)以及行动方案等“软法”在内的有机统一的法律规则体系,欧盟消费者保护法律制度已经形成。

[参 考 文 献]

- [1] MICKLITZ Hans-W Stephen. Consumer Policy in the European Community Before and After Maastricht[J]. Journal of Consumer Policy, 1993, (16).
- [2] WEATHERILL Stephen. EC Consumer Law and Policy[M]. Longman Longman, 1997.
- [3] REICH Rorbert. European Consumer Law and its Relationship to Private Law[J]. European Review of Private Law, 1995, (3).
- [4] 隋 伟,杨明光. 欧洲联盟法律制度简论[M]. 天津:南开大学出版社, 1998.
- [5] BOURGOIGNIE Thierry. European Community Consumer Law and Policy: from Rome to Amsterdam[J]. Consumer Law Journal, 1998, (2).
- [6] WEATHERILL Stephen. Prospects for the Development of European Private Law through “Europeanization” in the European Court of Justice—the Case of the Directive on Unfair Terms in Consumer Contracts[J]. European Review of Private Law, 1995, 3(2).

(责任编辑 车 英)

EU Consumer Law Legal Basis

DU Zhi-hua

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography DU Zhi-hua(1966-), female, Lecturer, Doctoral candidate, Wuhan University Law School, majoring in private international law.

Abstract To understand the problematic of consumer protection in the common market context is to understand the core issue of European market integration. I would demonstrate the elevation of consumer protection to the status of a European Community policy by portraying the gradually constitutional development.

Key words EU; consumer law; legal basis