



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 2.10.2001
KOM(2001) 531 endelig

GRØNBOG

om forbrugerbeskyttelse i Den Europæiske Union

(forelagt af Kommissionen)

GRØNBOG

om forbrugerbeskyttelse i Den Europæiske Union

1. HØRING OM FORBRUGERBESKYTTELSE I EU

Denne grøn bog har til formål at iværksætte en omfattende offentlig høring om forbrugerbeskyttelsens fremtidige udvikling i EU. Med henblik på at fremme en velinformeret debat indeholder grønbogen en analyse af den nuværende situation samt en række valgmuligheder for fremtiden.

Kommissionen opfordrer interesserede til at fremsætte deres bemærkninger inden den 15. januar 2002 og gerne til alle aspekter ved grønbogen, men dog navnlig til følgende spørgsmål:

- *Forbrugere og erhvervsdrivende støder på hindringer. Det skyldes, at der er forskel på nationale regler om rimelig handelspraksis i forbindelse med reklame og praksis for forholdet mellem erhvervsdrivende og forbrugere før, under og efter kontraktens indgåelse. Hvad er de største hindringer?*
- *Mener De også, at det er nødvendigt med en reform af forbrugerbeskyttelsen med henblik på dette aspekt ved det indre marked?*
- *Bør der gennemføres en reform ved brug af den nuværende specifikke metode eller på grundlag af den beskrevne blandede metode?*
- *Hvilken cost/benefit-virkning kan de to metoder forventes at få for forbrugere og erhvervsdrivende?*

Hvis man vælger at anvende den specifikke metode:

- *Hvad skal man prioritere at harmonisere?*

Hvis man vælger at anvende den blandede metode:

- *Hvilke centrale elementer skulle man i så fald lade indgå i den generelle regel, de generelle tests og hovedreglerne for regulering af handelspraksis?*
- *Hvad ville være bedst - et rammedirektiv med en generel regel, som tager udgangspunkt i rimelig handelspraksis eller udelukkende i vildledende og svigagtig praksis? Hvilken metode er mest realistisk? Hvilken metode vil være bedst til at løse problemet med opsplitning på det indre marked til fordel for forbrugerne?*
- *Ville det være nyttigt at lade et rammedirektiv give mulighed for selvregulering? Hvilke centrale elementer skulle man i så fald lade indgå i sådanne muligheder, og hvilke kriterier skulle der opstilles som betingelse for at medtage dem?*
- *Ville det være nyttigt at udarbejde ikke-bindende vejledninger? Hvad ville i så fald være bedst - vejledninger i form af henstillinger fra Kommissionen eller en liste - som bilag til direktivet - over vejledende eksempler på lovlig og ulovlig handelspraksis?*

- *Burde de berørte parter inddrages i udarbejdelsen af ikke-bindende vejledninger?*
- *Er det nødvendigt med retlige rammer for at forbedre samarbejdet mellem myndigheder, som har til opgave at håndhæve bestemmelser om forbrugerbeskyttelse?*
- *Hvad skal være de centrale aspekter ved sådanne retlige rammer?*

Bemærkningerne (med påtegningen "Grøn bog om forbrugerbeskyttelse i EU") bedes indsendt til:

Europa-Kommissionen
 Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse
 F101 06/52
 Rue de la Loi 200
 B-1049 Bruxelles
 Belgien

eller med e-mail til consultsanco@cec.eu.int

Kommissionen har også til hensigt at arrangere en høring for de berørte parter samt at høre de nationale myndigheder.

2. FORBRUGERBESKYTTELSE PÅ DET INDRE MARKED

2.1 Indledning

Hvis forbrugerne skal drage fordel af det indre marked, skal de have let adgang til de varer og tjenesteydelser, der reklameres for, og som tilbydes og sælges på tværs af grænser. Da varerne og tjenesteydelserne bevæger sig på tværs af grænser, kan forbrugerne finde frem til gode tilbud samt nyskabende produkter og tjenesteydelser, og det sikrer, at de kan træffe bedre beslutninger med hensyn til deres forbrug. Efterspørgslen på tværs af grænser øger konkurrencen på det indre marked og giver mulighed for et mere effektivt udbud af varer og tjenesteydelser til konkurrencedygtige priser. Men det er kun muligt at skabe "en god cirkel", hvis de gældende rammebestemmelser tilskynder forbrugerne og erhvervsdrivende til handle på tværs af grænser. Forskellige nationale retsfor skrifter om handelspraksis mellem erhvervsdrivende og forbrugere kan være til hinder for denne udvikling.

Begrebet forbrugerbeskyttelse (det vil i denne forbindelse sige beskyttelse af forbrugernes økonomiske interesser og ikke deres sundhed og sikkerhed eller lignende) har haft en EU-dimension i mere end femogtyve år. EF-traktatens artikel 153 omhandler en række forbrugerrettigheder - ret til oplysning, uddannelse og til at organisere sig. Nogle af disse rettigheder er uddybet nærmere i EF-direktiver om forbrugerbeskyttelse, som i de fleste tilfælde er baseret på EF-traktatens bestemmelser i artikel 95 (tidligere artikel 100 A) om det indre marked. Andre EF-direktiver, som ikke har til hovedformål at beskytte forbrugerne, har dog alligevel en direkte indvirkning på forbrugerbeskyttelsen. Nationale bestemmelser og retspraksis har også indvirkning på forbrugerbeskyttelsen på det indre marked.

Forbrugerbeskyttelsen på det indre marked er imidlertid kendetegnet ved en række vidt forskellige bestemmelser og spredt håndhævelse. Med udsigten til udvidelse er der risiko for en yderligere opsplitning af det indre marked og flere problemer med håndhævelse. Når eurosedlerne og -mønterne sættes i omløb fra januar 2002, bliver der rig lejlighed til at udbygge forbrugernes indre marked. Hvis denne chance ikke udnyttes, vil borgerne sidde

tilbage med det indtryk, at EU's hovedprojekt - det indre marked - ikke har nogen betydning for deres dagligdag og blot er et projekt, som er udformet med henblik på at imødekomme erhvervsdrivendes interesser. Forbrugerbeskyttelse har til formål at tilvejebringe en regulering, som:

- sikrer så højt et forbrugerbeskyttelsesniveau som muligt og samtidig holder udgifterne for de erhvervsdrivende på et minimum
- er så enkel som muligt og tilstrækkelig fleksibel til at reagere hurtigt på markedet, og som inddrager de berørte så meget som muligt
- giver retssikkerhed og sørger for effektiv og virksom håndhævelse, særlig i grænseoverskridende sager.

Kommissionen har fået foretaget tre undersøgelser¹ med henblik på at tilvejebringe en samlet oversigt over forbrugerbeskyttelsesbestemmelserne på nationalt plan og på EU-niveau. I de følgende punkter gives der en samlet analyse af bestemmelsernes virkning.

2.2 Regulering og retspraksis på EU-niveau

EF-direktiverne om forbrugerbeskyttelse kan opdeles i to hovedkategorier: direktiver, som finder generel anvendelse, og direktiver med bestemmelser om særlige sektorer eller salgsmetoder. Direktivet om forbud indeholder bestemmelser om håndhævelse. Nedenstående kasse giver en kort oversigt over de gældende direktiver.

EF-direktiver om forbrugerbeskyttelse

Generelle regler - Direktiv om vildledende reklame², ændret ved direktiv om sammenlignende reklame³. Direktiv om prisangivelser. Direktiv om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler⁴. Direktiv om forbruger køb og garantier i forbindelse hermed⁵.

Regler om sektorer og salgsmetoder – Direktiver om levnedsmidler⁶, kosmetiske midler⁷, betegnelser for tekstilprodukter⁸, humanmedicinske lægemidler⁹, pakkerejser¹⁰, aftaler indgået uden for fast forretningssted¹¹, forbruger kredit¹², aftaler vedrørende fjernsalg¹³, måleinstrumenter¹⁴ og timeshare¹⁵.

Håndhævelse - Direktiv om forbud¹⁶.

Anden EU-lovgivning, som ikke har til hovedformål at beskytte forbrugerne, giver også en vis beskyttelse eller regulerer de nationale myndigheders beføjelser til at indføre regler om forbrugerbeskyttelse. Direktivet om elektronisk handel¹⁷ omfatter f.eks. informationssamfundstjenesteyderes reklame og markedsføring i forhold til forbrugerne. Direktivet om tv uden grænser¹⁸ koordinerer også visse aspekter ved kommercielle kommunikationer via transmissionsmidler. Direktivet omhandler ensartet beskyttelse på et højt niveau, anvendelse af princippet om oprindelsesland, klart formulerede fælles definitioner og entydige håndhævelseskrav.

Endvidere indeholder Bruxelles-konventionen (nu knæsat i en EF-forordning¹⁹) og Rom-konventionen²⁰ regler vedrørende retstvist i forbindelse med grænseoverskridende aftaler i EU, og de fastlægger, i hvilken medlemsstat sagerne skal behandles (retternes kompetence), og hvilken medlemsstats lovgivning der finder anvendelse på aftalerne (lovvalg). Endelig har

EF-Domstolen skabt en vis retspraksis for, hvilke nationale regler om forbrugerbeskyttelse, der er forenelige med det indre marked²¹.

EU-forbrugerbeskyttelse er særlig kendetegnet ved:

- De gældende EF-direktiver om forbrugerbeskyttelse udgør i modsætning til de nationale regler ikke en samlet lovgivningsramme for handelspraksis mellem erhvervsdrivende og forbrugere, som netop er målet for forbrugerbeskyttelse. Nok er der gjort en målrettet indsats på nogle områder, men andre centrale områder omfattes ikke af EU-regler. Det gælder navnlig markedsføringspraksis og praksis for aftaler, betaling og eftersalgsservice. Ny handelspraksis og teknologi har endvidere haft tendens til at udviske EU-reglernes traditionelle skelnen mellem de forskellige stadier i transaktionen og har således skabt nogen uvished.
- Nogle af direktiverne, navnlig de sektorspecifikke, er udarbejdet som et meget detaljeret svar på særlige problemer på et givet tidspunkt. Denne fremgangsmåde har forårsaget en vis forældelse af bestemmelserne, efterhånden som markedspraksis har ændret sig. Endvidere går der lang tid mellem fremsættelse af forslag og til gennemførelse af EU-foranstaltninger (forslaget til direktiv om fjernsalg blev fremsat i juni 1992, men direktivet skulle først være gennemført i juni 2000). Denne fremgangsmåde kan gøre EU-regler irrelevante, begrænse nyskabelser unødvendigt eller give erhvervsdrivende, som bevæger sig på kanten af loven, ret frit spillerum. Den tid, det tager at ændre sådanne direktiver for at tilpasse dem til den teknologiske udvikling, samtidig med at forbrugerbeskyttelsen bevares, gør systemet endnu mere ufleksibelt.

Case study - direktivet om fjernsalg og direktivet om timesthare

Direktivet om fjernsalg giver forbrugerne en række kontraktmæssige rettigheder, når de køber varer eller tjenesteydelser fra en leverandør, som de ikke møder personligt. Direktivet indeholder navnlig en række krav om informationer, som skal gives på "et varigt medium", således at forbrugeren kan bevare vigtige kontraktmæssige informationer. Det giver ikke anledning til problemer, hvis det medium, der anvendes ved transaktionen, enten er post eller e-mail. Men sådanne krav, og de begrænsninger, der ligger i den nuværende teknologi, kunne komme til at hæmme udviklingen af fjernsalg via den nye mobiltelefon-teknologi. Det kunne bremse nyskabelser og underminere forbrugerbeskyttelsen.

Der er udviklet nye metoder til markedsføring af timesthare for at sikre, at metoderne i nogle tilfælde ikke omfattes af direktivets anvendelsesområde og vigtigste krav. F.eks. tilbyder nogle sælgere aftaler for en periode på under 3 år eller med en årlig anvendelsesperiode på under 7 dage. Endvidere gives der tilbud om timesthare-lignende aftaler via forsikring eller medlemskab af klubber eller via point-ordninger med det formål at udelukke sådanne arrangementer fra direktivets anvendelsesområde.

- EU-reglerne om forbrugerbeskyttelse har sammen med de øvrige nævnte foranstaltninger skabt et kompliceret regelsæt, som det er vanskeligt for erhvervsdrivende og forbrugere at forstå.
- EF-Domstolens retspraksis med hensyn til, om hindringer for varers og tjenesteydelsers frie bevægelighed eventuelt er berettigede, fordi de beskytter forbrugerne, løser ikke problemet, for retspraksis begrænser sig til særlige temaer i enkeltstående sager.

- Selvom der er en stigende tendens til selvregulering ved hjælp af adfærdskodekser i mange medlemsstater, er denne form for regulering yderst begrænset på EU-plan. De forsøg, der er gjort i den senere tid for at skabe selvregulering på EU-niveau, har kun ført til blandede resultater. Selvregulering har vist sig at kunne være et nyttigt supplement til regulering, som kan mindske behovet for meget detaljeret lovgivning og være til gavn for forbrugerne. Selvregulering omtales specifikt flere steder i EU-lovgivningen, men er dog ikke blevet udnyttet til fulde på EU-niveau, fordi der er forskel på lovgivningen i medlemsstaterne. Endvidere hersker der usikkerhed omkring kodeksforpligtelsesens status og mulighederne for at håndhæve dem.
- Standardiseringsorganernes arbejde efter "den nye metode"²² og arbejdsgiver- og arbejdstagerrepræsentanternes sociale dialog om regulering af beskæftigelsen ligger i faste rammer, men der findes ingen bestemmelser om formel inddragelse af de berørte parter i reguleringsprocessen på EU-plan. I takt med at markederne bliver mere forskelligartede, bliver der større behov for mere input fra eksperter i forbindelse med regulering. Ved at inddrage de berørte parter, kan det også blive lettere at vinde forståelse for beslutninger om regulering. Forudsætningen for, at de berørte parter kan deltage på EU-plan, er, at de har kompetente organer, som kan repræsentere interessegrupperne på en effektiv måde.

2.3 Regler og retspraksis for forbrugerbeskyttelse i medlemsstaterne

Medlemsstaternes regler finder anvendelse på de områder, som ikke er omfattet af EU's lovgivning eller retspraksis. De nationale regler kan afvige fra hinanden, både hvad angår indhold og anvendelse. De enkelte medlemsstater har et ret veludviklet reguleringsystem, som enten specifikt tager sigte på forbrugerbeskyttelse, eller som på anden måde regulerer handelspraksis mellem erhvervsdrivende og forbrugere. Men i tillæg til den slags regler, som også findes på EU-niveau, anvender mange medlemsstater endvidere et generelt retsprincip - som i nogle tilfælde er baseret på særlige love - til at regulere handelspraksis for erhvervsdrivende og forbrugere.

Generelle principper

Det generelle princip om *contra bonos mores* (stridende mod almindelig hæderlighed) optræder i østrigsk²³, græsk²⁴, portugisisk²⁵ og tysk²⁶ lovgivning. Princippet om *rimelig handelspraksis* forekommer i belgisk²⁷, italiensk²⁸, luxembourgsk²⁹ og spansk³⁰ lovgivning. Frankrig³¹ og Nederlandene³² anvender generelle bestemmelser fra erstatningsretten, sidstnævnte under begrebet *retsstridighed*. Der er mange lighedspunkter med princippet om *god markedsføringsskik*, som Danmark³³, Finland³⁴ og Sverige³⁵ har indført. Der findes endvidere lignende generelle retsprincipper i mange tredjelande, navnlig i USA, Canada (hvor forbrugerbeskyttelse reguleres lokalt) og Australien. Selvom der ikke findes sådanne generelle retsstandarder for forholdet mellem forbrugere og erhvervsdrivende i Det Forenede Kongerige og Irland, så har de to medlemsstater dog tilsvarende principper inden for deres egne retssystemer³⁶.

Disse generelle principper er enten udbygget via mere specifik lovgivning, eller også har deres videreudvikling været overladt til domstolene i mange år, og domstolene har skabt en samlet detaljeret retspraksis. Principperne har udviklet sig forskelligt i de enkelte medlemsstater afhængigt af retssystemerne og princippernes omfang og sigte. De generelle principper har forskellig oprindelse, også selvom de nu anvendes til at regulere handelspraksis mellem erhvervsdrivende og forbrugere. I Tyskland og Østrig er det generelle princip således blevet udvidet fra at beskytte konkurrenter mod illoyal handelspraksis til også at beskytte forbrugerne. I Frankrig og Spanien holdes disse to mål adskilt - forbrugerne beskyttes direkte

ved hjælp af særlovgivning og indirekte i kraft af de generelle principper og regler, som tager sigte på at beskytte konkurrenter. I Danmark og Sverige har man derimod truffet foranstaltninger, som specifikt tager sigte på beskyttelse af både forbrugere og konkurrenter. I praksis er der stor forskel på, hvordan og i hvilket omfang nogle medlemsstater anvender disse generelle regler om illoyal handelspraksis. Det skyldes, at reglernes mål og opbygning er forskellige. Sådanne forskelle kan virke som en handelshindring og forvride konkurrencen, da de resulterer i, at den samme praksis behandles meget forskelligt i hele EU.

Endvidere giver EU-regler om forbrugerbeskyttelse normalt medlemsstaterne ret til enten at træffe mere detaljerede eller strengere forholdsregler (ved hjælp af de såkaldte "minimumskrav") for at beskytte forbrugerne, eller til - hvad der er mere almindeligt - at bevare de gældende regler, forudsat at de er strammere end EU-reglerne. Dermed bliver der endnu større forskel på de nationale regler, og det i tillæg til de forskelle, som allerede findes på de områder af forbrugerbeskyttelsen, hvor der ikke er sket en harmonisering.

Forholdet mellem de nationale regler og EU-reglerne for det indre marked kan i hovedtræk beskrives som følger:

- Der er væsentlig forskel på reglerne om handelspraksis for erhvervsdrivende og forbrugere på det indre marked, hvadenten det skyldes særlige nationale bestemmelser, forskellige generelle principper eller forskellig retspraksis. Reklame reguleres forskelligt i de nationale regler om "loyal reklame", og det samme gælder anprisninger (om sundhedsmæssige ("mirakelprodukter"), miljømæssige eller sociale fordele) og reklame rettet mod børn (herunder sponsorering af undervisningsprogrammer, sportsbegivenheder og markedsføring i skoler). De former for markedsføringspraksis, der er omfattet af forslaget til forordning om salgsfremmende foranstaltninger (dvs. rabatter, fradrag, godtgørelser, samlede tilbud, gaver, kuponer, værdibeviser samt konkurrencer og spil), og andre foranstaltninger, f.eks. lotto og gambling, mock auktioner, pyramidesalg, markedsføring på flere niveauer og 'bait and switch'-markedsføring, er underlagt forskellige nationale regler. Handelspraksis med hensyn til betaling, aftalegenstand, prisoverslag, gennemførelse, præstation, levering, behandling af klager og eftersalgsservice (f.eks. brugerservice med overtaksering, garantier, erstatning, reparation) er heller ikke den samme. De nationale regler adskiller sig hovedsagelig med hensyn til krav om information, selvom en praksis, der kan være tilladt i nogle medlemsstater, kan være helt eller delvis forbudt i andre.

Case study: Direkte salg på flere niveauer

Denne salgsform indebærer normalt, at en leverandør opretter et distributionsnetværk for sine produkter og får sine kunder til at sælge til forbrugere, som de kender. Nogle lande anvender generelle bestemmelser om svig til at regulere sådanne fremgangsmåder, mens andre anvender love om forbrugerbeskyttelse (f.eks. Italien og Nederlandene) og andre igen love om illoyal konkurrence (f.eks. Østrig, Belgien, Frankrig, Tyskland og Spanien). De mange forskellige nationale regler, som omfatter alt fra direkte forbud mod dørsalg (som f.eks. i Luxembourg) til detaljerede regler om forskellige former for lovligt direkte salg på flere niveauer (som f.eks. i Spanien og Det Forenede Kongerige), betyder, at virksomhederne inden for denne sektor må ændre deres markedsføringsplaner og -materialer fra land til land for at sikre, at de overholder reglerne i de enkelte medlemsstater. Virksomheder, som anvender direkte salg på flere niveauer, forhindres således i at skabe en egentlig pan-europæisk salgs- og markedsføringsstrategi på grund af de mange afvigelser, der findes mellem de nationale lovgivninger i hele EU.

- Selvregulering og adfærdskodekser anvendes i meget forskelligt omfang i medlemsstaterne. I Danmark, Sverige og Finland opfordrer man til at anvende adfærdskodekser til at supplere de generelle regler. Forbrugerorganisationer, som har til opgave at håndhæve de gældende bestemmelser, inddrages i højere grad i udarbejdelsen af sådanne kodekser. Der gøres også i vidt omfang brug af kodekser i Det Forenede Kongerige, Irland og Nederlandene, selvom forbrugerorganisationer, som har til opgave at håndhæve de gældende bestemmelser, spiller en mere uformel rolle. Selvregulering som et supplement til forskrifter er et mindre velkendt fænomen i andre medlemsstater. Selvregulering lader til at være i fremmarch i EU, dog efter forskellige principper i de enkelte medlemsstater (jf. nedenstående kasse).

Case study: Adfærdskodekser for e-handel

Adfærdskodekser har vist sig at være særligt populære inden for e-handel. I Danmark, Sverige og Finland bestræber man sig på at skabe en national adfærdskodeks for e-handel, og erhvervs- og forbrugerorganisationer samarbejder med støtte fra regeringens side. I Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Tyskland har regeringerne i anerkendelse af, at der udvikles mange adfærdskodekser for e-handel, samarbejdet med forbrugerne og erhvervslivet i forbindelse med projekter, som går ud på at skabe kriterier for kodekser og uafhængige organer, som kan føre tilsyn hermed. Selvom de respektive kodekser og kriterier har meget til fælles, er de alle forskellige, fordi de afspejler forskellige nationale regler.

- Disse forskelle vil sandsynligvis få større indvirkning på forbrugerne og erhvervslivet i takt med, at der opstår nye former for handelspraksis inden for "den nye økonomi". Disse nye fremgangsmåder falder ikke ind under de gældende særregler, men er allerede omfattet af generelle principper på nationalt plan og behandles på forskellig måde. Ny praksis for reklame, som sætter spørgsmålstegn ved de trykte mediers skelnen mellem medieindhold og reklame (f.eks. websted-sponsoring, medlemskab, betalte søgeredskaber, anvendelse af metadata og links, henvisninger og anmeldelser) er et eksempel herpå. Nye markedsføringsmetoder, som f.eks. cookies, "spidering", co-shopping og power shopping, sætter også spørgsmålstegn ved de almindelige regler. Online-gambling og gaming, internet-valutaer, internet-auktioner og anvendelse af teknologi vil også afsløre forskelle mellem de nationale regler på det indre marked. Da internettet har skabt nye former for praksis, som ikke omfattes af nationale regler, er det sandsynligt, at handel via mobiltelefoner vil gøre det samme.

Case studies

Powershopping (eller co-shopping) betegner det forhold, at en gruppe kunder samles via internettet med det formål at købe varer eller tjenesteydelser fra en udbyder af varer eller tjenesteydelser til nedsat pris, fordi der bestilles en tilstrækkelig mængde. Det står ikke klart, hvordan denne praksis vil blive behandlet i alle medlemsstaterne. En tysk domstol, Landgericht Köln, statuerede dog den 12. oktober 2000, at "power shopping", hvorved online-købere får større rabatter ved at optræde som en gruppe, er i strid med tysk lovgivning om illoyal konkurrence.

Nye betalingsteknikker, som f.eks. leverandørers brug af mobiltelefon eller andre former for telefoner til fakturering af varer og tjenesteydelser, er ved at dukke op. Disse teknikker kan give forbrugerne nye muligheder, men de kan også udgøre en alvorlig risiko, særlig når de anvendes af svigagtige personer, som bankerne har nægtet adgang til at betale med kreditkort. Der er ved at opstå problemer af den slags i USA.

Spørgsmål til høring

- *Forbrugere og erhvervsdrivende støder på hindringer. Det skyldes, at der er forskel på nationale regler om rimelig/god handelspraksis i forbindelse med reklame og praksis for forholdet mellem erhvervsdrivende og forbrugere før, under og efter kontraktens indgåelse. Hvad er de største hindringer?*

3. FORBRUGERBESKYTTELSENS FREMTIDIGE UDVIKLING I EU

3.1 Behov for indsats

Den beskrevne situation har efterhånden skabt et "forbrugernes indre marked", som hverken har formået at udnytte de givne muligheder eller at leve op til udviklingen på det indre marked for transaktioner mellem erhvervsdrivende. Forbrugerne deltager sjældent direkte i det indre marked gennem grænseoverskridende handel. Forskellige holdninger i de enkelte medlemsstater til ensartet handelspraksis virker afskrækkende på de erhvervsdrivende, særlig små og mellemstore virksomheder, og får dem til at afholde sig fra at udvikle grænseoverskridende salg og udnytte det indre marked. I bedste fald er der tale om manglende vished og indsigt i femten sæt retlige forpligtelser. I værste fald får blot antallet af krav næsten alle erhvervsdrivende til at give op på forhånd, lige med undtagelse af dem, der har råd til at etablere sig i alle medlemsstaterne. For forbrugerne lægger manglende indsigt og sikkerhed med hensyn til deres rettigheder en væsentlig dæmper på deres tillid og tiltro. Det indre marked afhænger ligesom alle markeder af forbrugernes tillid. Direktiver, som direktivet om tv uden grænser, der er baseret på regler om det indre marked, bevirker, at det ikke er nødvendigt at anvende femten sæt nationale regler på de områder, direktiverne koordinerer, eftersom reglerne om oprindelsesland finder anvendelse. På den måde bliver det også lettere for den ansvarlige myndighed at kontrollere udbyderen af tjenesteydelser.

Et velfungerende indre marked for forbrugerne kunne i høj grad bidrage til at nå EU's mål. Det indre markeds største aktiv er, at det har den største samlede forbrugerefterspørgsel i verden - og denne fordel udnyttes ikke fuldt ud. Ved at give virksomhederne, og særlig de små og mellemstore virksomheder, mulighed for at få adgang til dette potentiale ligeså let som til de hjemlige markeder, kunne man i høj grad fremme konkurrenceevnen. En forenkling af de gældende regler og om muligt en liberalisering ville også medvirke til at lette de uforholdsmæssigt store byrder, som erhvervslivet må bære. Forbrugerne ville få et større udvalg og adgang til bedre priser. Grænseoverskridende handel ville ikke erstatte handelen på de hjemlige markeder, men ville få en større indvirkning på markederne end den, der ligger i, at en del af detailhandelen forsvinder. Erfaringerne med biler viser, at grænseoverskridende handel kan have en kraftig indirekte indvirkning på konkurrencen på de hjemlige markeder, når forbrugerne lægger pres på leverandørerne for at få dem til at tilpasse deres priser til priserne andetsteds på det indre marked. Kommissionens undersøgelser viser i lighed med andre undersøgelser af priser på det indre marked, at der også som i forbindelse med biler er væsentlige prisforskelle inden for andre forbrugsgoder. I henhold til en af Kommissionens seneste prisundersøgelser er det ikke usædvanligt med prisforskelle på 30-40 % mellem de medlemsstater, der har de laveste, og dem, der har de højeste priser. Det gælder f.eks. i forbindelse med el-mærkevarer (og forskellene kan ikke kun forklares med forskellige indirekte skatter og afgifter)³⁷. Afvigelserne viser til dels konsekvenserne af et indre marked for forbrugere, som ikke fungerer hensigtsmæssigt.

Denne situation er ikke ny. Men der er grund til at gøre en yderligere indsats for at færdiggøre det indre marked for forbrugere nu. Når eurosedlerne og -mønterne kommer i omløb fra den 1. januar 2002, forsvinder en af de store psykologiske hindringer for forbrugernes direkte deltagelse i det indre marked. E-handelen har mulighed for at fjerne mange af de geografiske og logistiske barrierer på forbrugernes indre marked. Det bliver lettere end nogensinde før for små og mellemstore virksomheder og forbrugere i hver sin ende af det europæiske fastland at etablere handelsforbindelser. Denne mulighed udnyttes stadig ikke fuldt ud³⁸, for e-handelen udgør en begrænset del af detailhandelen og foregår stort set inden for nationale grænser.

Udsigterne til udvidelse fordrer også, at der gøres en yderligere indsats, for uden visse reformer kan den retlige situation blive endnu mere kompliceret. Her er der endvidere mulighed for at give kandidatlandene, som ikke alle har en lang tradition for forbrugerbeskyttelse, en række enkle og effektive regler.

De politiske begrundelser for reform er anerkendt på højeste niveau. I Lissabon opstillede Det Europæiske Råd et nyt strategisk mål for EU, nemlig at Unionen skal "*blive den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden*". Det skal ske ved at færdiggøre det indre marked, udarbejde logiske regler for e-handel og forenkle og forbedre regelgivningen. Rådet (det indre marked/forbrugerpolitik) erkendte også på sit uformelle møde i Lund den 27.-28. april 2001, at det er nødvendigt at fremme det indre markedes forbrugerdimension.

Endelig kunne et velfungerende indre marked for forbrugere komme til at udgøre et vigtigt led i den strategi, som går ud på at bringe EU nærmere borgerne. Det skal ske ved at fjerne myten om det indre marked som et projekt for erhvervslivet og give borgerne håndgribelige økonomiske fordele i deres dagligdag.

3.2 Generel metode

I tilfælde af hindringer for grænseoverskridende handel mellem virksomheder og forbrugere er forudsætningen for, at der kan skabes et velfungerende indre marked for forbrugere, at reglerne for handelspraksis mellem erhvervsdrivende og forbrugere harmoniseres i højere grad. Kommissionen erkendte allerede i sin meddelelse om en strategi for tjenester i det indre marked³⁹, at "der sandsynligvis vil blive brug for sådanne supplerende harmoniseringsforanstaltninger på områder med betydelige sundheds- og forbrugerhensyn".

Valget af metode står og falder derfor med, hvilken metode der kan sikre yderligere harmonisering. Der er stort set to muligheder:

- en specifik metode, som tager udgangspunkt i en række supplerende direktiver, eller
- en blandet metode med et rammedirektiv, som i givet fald suppleres med særdirektiver.

3.3 Specifik metode

Det er muligt at sikre yderligere harmonisering ved hjælp af en række supplerende særdirektiver. Det er vanskeligt at opstille et skøn over, hvor mange direktiver der er behov for. Der kan blive tale om direktiver om reklame (bortset fra de reklameområder, som omfattes af direktivet om tv uden grænser), markedsføringspraksis, betaling og eftersalgsservice samt om visse sektorspecifikke direktiver.

Kommissionen har f.eks. allerede taget fat på området kommercielle kommunikationer og har sammen med medlemsstaternes repræsentanter i ekspertgruppen foretaget en tilbundsående

undersøgelse af mulighederne for at anvende princippet om gensidig anerkendelse på de nationale regler inden for delområdet salgsfremmende foranstaltninger⁴⁰. Denne form for handelspraksis anvendes af erhvervsdrivende til at gøre reklame for deres varer og tjenesteydelser og er underlagt detaljerede nationale regler eller retspraksis, som varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat. Ekspertgruppens arbejde har vist, at fri bevægelighed for sådanne tjenesteydelser med en høj grad af forbrugerbeskyttelse kun kan fremmes gennem yderligere harmonisering. Disse tanker indgår i et forslag til forordning om salgsfremmende foranstaltninger i det indre marked.

En sådan fremgangsmåde har mange fordele - det er en kendt, troværdig metode, som har ført til vedtagelse af de gældende retsforskrifter. Endvidere er det i princippet lettere at nå til enighed om direktiver med et ret begrænset anvendelsesområde og indføre ændringer på en bestemt måde over en længere periode.

Men det er naturligvis noget tvivlsomt, om denne metode er tilstrækkelig effektiv til at skabe et egentligt indre marked. Da de gældende EU-regler om forbrugerbeskyttelse har et begrænset anvendelsesområde, har det været nødvendigt at anvende de såkaldte minimumskrav i EF-direktiverne. Hvis man fortsat vil anvende denne metode med selektiv specifik lovgivning, vil det kræve en klar tilkendegivelse fra medlemsstaterne om, at de er parate til at ændre denne politik, både med hensyn til de gældende og nye direktiver. Endvidere vil det blive nødvendigt at ændre mange af de gældende direktiver om forbrugerbeskyttelse for at tage hånd om den forældelse, der er sket på grund af den nye udvikling på markedet eller retlige krav, som tiden er løbet fra. Alt dette kræver et omfattende langsigtet program, som det måske endda ikke er realistisk at gennemføre.

3.4 Blandet metode

Alternativet ville være at udarbejde et overordnet EF-rammedirektiv, som er neutralt i forhold til den teknologiske udvikling, for at harmonisere nationale regler om rimelig handelspraksis mellem erhvervsdrivende og forbrugere. Det ville blive baseret på modeller som dem, der anvendes i visse medlemsstater og tredjelande for forbrugerbeskyttelse og på EU-niveau for produktsikkerhed⁴¹, eller den model, der er foreslået for fødevarerikkerhed⁴². Et rammedirektiv ville ikke tilsidesætte sektorspecifikke direktiver, som f.eks. direktivet om tv uden grænser og direktivet om urimelige kontraktvilkår, og heller ikke fremtidig lovgivning, som f.eks. forslaget til forordning om salgsfremmende foranstaltninger og fremtidige ændringer af sådan lovgivning (f.eks. direktivet om tv uden grænser). I tilfælde af hindringer for grænseoverskridende handel ville rammedirektivet fungere som et sikkerhedsnet for foranstaltninger, som falder uden for de sektorspecifikke direktivers koordinerede anvendelsesområder. Rammedirektivet ville om nødvendigt til sin tid blive ledsaget af en reform af de gældende direktiver om forbrugerbeskyttelse for at sikre sammenhæng i forbrugerbeskyttelsessystemet som helhed. Reformen ville blive gennemført, når rammedirektivet var indført, og man havde gjort sig visse erfaringer med det i praksis.

For at give den nødvendige vished ville rammedirektivet skulle være mere end blot et generelt princip til regulering af handelspraksis mellem erhvervsdrivende og forbrugere. På den måde kunne man også forhindre, at de nationale domstole fortolkede reglerne forskelligt. Direktivet skulle omfatte de vigtigste forskelle mellem nationale regler om handelspraksis, som påvirker det indre marked, og indføre entydige EU-bestemmelser via harmonisering.

Den største fordel ved en generel metode sammenlignet med en specifik metode er, at den generelle metode med sin overordnede beskaffenhed mindsker behovet for flere detaljerede regler om forbrugerbeskyttelse. Når der allerede findes generelle benchmarks, kan man

forholde sig til nye former for handelspraksis uden at skulle indføre nye regler. Der bliver større vished omkring erhvervslivets nyskabelser, og illoyal handelspraksis kan tackles uden yderligere regulering. Den generelle metode gør det endvidere muligt at forenkle de gældende regler. Direktiverne om vildledende og sammenlignende reklame kunne f.eks. indgå i et rammedirektiv. Da rammedirektiver er fleksible, ville det heller ikke længere være begrundet at anvende minimumskrav i EF-direktiver om forbrugerbeskyttelse.

Et rammedirektiv kunne endvidere danne et solidt grundlag for selvregulering på forbrugerbeskyttelsesområdet i hele EU og for udarbejdelse af ikke-bindende praktiske retningslinjer. Begge redskaber kan eventuelt mindste behovet for detaljerede retsforskrifter. Endelig kan et rammedirektiv danne grundlag for en vis form for formel inddragelse af de berørte parter i reguleringsprocessen.

Men selvom det teoretisk set er lettere og hurtigere at forhandle sig frem til et enkelt rammedirektiv end til en række særdirektiver, så må et enkelt rammedirektiv nødvendigvis omfatte flere grundlæggende spørgsmål, og derfor kan det være sværere at nå til enighed om et rammedirektiv.

Spørgsmål til høring

- *Mener De også, at det er nødvendigt med en reform af forbrugerbeskyttelsen med henblik på dette aspekt ved det indre marked?*
- *Bør der gennemføres en reform ved brug af den nuværende specifikke metode eller på grundlag af den beskrevne blandede metode?*
- *Hvilken cost/benefit-virkning kan de to metoder forventes at få for forbrugere og erhvervsdrivende?*
- *Hvad skal man prioritere at harmonisere med en specifik metode?*

4. FLERE SPØRGSMÅL

Hvis man vælger at anvende den blandede metode til at ændre forbrugerbeskyttelsen, så bliver det nødvendigt at tage stilling til flere spørgsmål.

4.1 Generelle rammer for rimelig handelspraksis

Et rammedirektiv ville blive baseret på en generel regel om forholdet mellem forbrugere og erhvervsdrivende. I den forbindelse kunne man trække på de eksisterende retlige modeller, som tager udgangspunkt i "rimelig handelspraksis" eller "god markedsføringsskik". Der ville kort sagt blive tale om et krav om ikke at anvende en urimelig handelspraksis og et middel til at foretage en generel test. Denne fremgangsmåde kan sammenlignes med den metode, der blev anvendt i forbindelse med direktivet om urimelige kontraktvilkår. Nationale regler vedrørende handelspraksis, som ikke varetager forbrugerbeskyttelseshensyn, men som udelukkende varetager almene interesser (f.eks. pluralisme, bevarelse af kultur, sundhed og sikkerhed, anstændighed), og krav i national aftalelovgivning skulle ville være omfattet.

Den generelle regel skulle suppleres med almindelige rimelighedstests og specifikke regler for at fjerne afvigelser mellem nationale regler om handelspraksis. De kunne omfatte alle aspekter af loyal forretningspraksis, f.eks. videregivelse af oplysninger, vildledende og

svigagtig praksis eller utilbørlig påvirkning samt regler om rimelig markedsførings- og forretningspraksis i forbindelse med selve aftalen om en given transaktion og eftersalgsservice. Disse generelle principper og regler ville løse de store problemer med uvished og forskelle, og der ville blive trukket på:

- EF-Domstolens retspraksis og de gældende EU-retsbegreber, særlig vedrørende vildledende reklame og tests til prøvelse af urimelige kontraktvilkår, samt
- nationale eksempler på vildledende og svigagtig praksis, utilbørlig påvirkning, videregivelse af oplysninger, sårbare forbrugere, rimelige handler og god tro.

4.2 Generelle rammer for vildledende og svigagtig praksis

I stedet for at være baseret på rimelig handelspraksis kunne rammedirektivet også tage udgangspunkt i det mere restriktive begreb vildledende og svigagtig praksis. Det ville sikkert blive lettere at opnå enighed om et sådant rammedirektiv, fordi dette begreb på mange måder er fællesnævner for begrebet illoyal forretningspraksis i hele EU. Dette generelle forbud anvendes allerede som test i direktivet om vildledende reklame. En fælles fremgangsmåde inden for EU i sådanne spørgsmål ville både yde et væsentligt bidrag til forbrugerbeskyttelsen, men også til en forenkling af regelgivningen. Den kunne også opfattes som et første skridt i retning af et rammedirektiv baseret på rimelig handelspraksis. Rammedirektivets mere begrænsede anvendelsesområde ville dog ikke dække alle de forhold, som falder ind under en almindelig pligt til at handle på rimelige vilkår (f.eks. utilbørlig påvirkning ved salg). Derfor ville forskellige nationale metoder i forbindelse med forhold, som ikke omfattes af denne pligt, muligvis blive udbygget yderligere, og der ville sandsynligvis blive behov for flere specifikke EU-regler.

4.3 Information

Almindelig oplysningspligt ville komme til at indgå som et vigtigt led i begge alternativer. Det skyldes dels den betydning, som krav om oplysning har for forbrugerbeskyttelsen, dels forbrugernes ret til oplysning i henhold til EF-traktatens artikel 153. Et af de vigtigste aspekter i den forbindelse ville være et krav om, at erhvervsdrivende skal videregive alle væsentlige oplysninger til forbrugerne i rette tid og på en letforståelig måde. På den måde kunne der tages fuld højde for forbrugernes traktatfæstede ret til oplysninger. I forbindelse med rammedirektivet om rimelig handelspraksis ville det endvidere være muligt at udelukke metoder, som f.eks. bevidst formidling af meget store informationsmængder og overdreven brug af informationer "trykt med småt". Det ville desuden vise et andet vigtigt aspekt ved illoyal forretningspraksis, nemlig at udeladelser også kan være illoyal forretningspraksis.

4.4 Selv- og samregulering

Mange problemer kan ikke løses på en hensigtsmæssig måde ved hjælp af regler. Med selvregulering er det muligt at sikre en vis forbrugerbeskyttelse, særlig inden for erhvervsgræne, som erkender, at de har en stor fælles interesse i at bevare forbrugernes tillid, og hvor gratister eller erhvervsdrivende, som bevæger sig på kanten af loven, kan skade dette tillidsforhold. Effektiv selvregulering, som indebærer, at erhvervsdrivende frivilligt indgår entydige forpligtelser, som binder dem i forhold til forbrugerne, og som håndhæves behørigt, kan mindske behovet for regulering eller samregulering. På indeværende tidspunkt er det ikke muligt at sikre effektiv selvregulering på forbrugerbeskyttelsesområdet i hele EU. Man kunne dog vælge at lade rammedirektivet løse dette problem og give de erhvervsdrivende adgang til at følge én fælles adfærdskodeks i stedet for femten. De nationale regler adskiller sig ligesom

de almindelige pligter så meget fra hinanden, at det ikke for nærværende er muligt at skabe egentlige kodekser, som omfatter hele EU.

To helt centrale forudsætninger skal være til stede, for at selvregulering i hele EU kan fungere. For det første skal en eventuel generel pligt definere manglende opfyldelse af en forpligtelse, som erhvervsdrivende frivilligt har påtaget sig i forhold til forbrugerne, som enten vildledende eller illoyal forretningspraksis. På indeværende tidspunkt er det kun muligt at træffe foranstaltninger i tilfælde af manglende opfyldelse af en frivillig forpligtelse, hvis forpligtelsen anføres i reklamer, for i det tilfælde kan direktivet om vildledende reklame finde anvendelse. Det ville måske være til fordel for erhvervslivet og forbrugerne, hvis der blev indført bestemmelser om, at manglende opfyldelse af forpligtelser i kraft af adfærdskodekser eller andre frivillige forpligtelser kan få retlige følger. Forbrugerne ville vide, at de kunne ty til offentlige håndhævelsesorganer "som en sidste udvej". Med strengere håndhævelse af forpligtelser via selvregulering ville det blive lettere at argumentere for færre regler. Strengere selvregulering ville endvidere gøre det muligt at løse problemet med gratister, for domstolene og håndhævelsesmyndighederne ville også kunne tage udgangspunkt i selvreguleringen, når de skal tage stilling til erhvervsdrivende, som ikke er omfattet af sådanne aftaler.

For det andet ville den generelle pligt ikke alene skulle gælde for erhvervsdrivende, som handler med forbrugere, men også for handels sammenslutninger og andre organisationer, som udstikker retningslinjer om handelspraksis og udarbejder kodekser, etc. Det er på indeværende tidspunkt tilfældet i forbindelse med direktivet om urimelige kontraktvilkår (artikel 7). Da handels sammenslutninger har stor indflydelse på udviklingen af markedspraksis, er det hensigtsmæssigt at give dem et større ansvar for deres handlinger på denne måde. Endelig ville der ikke foreligge bestemmelser om, at kodekserne skulle gøres til genstand for udtrykkelig tilslutning eller godkendelse fra Kommissionens side. Det ville være u hensigtsmæssigt. Der er nemlig mange muligheder for at misbruge konkurrenceregler ved hjælp af kodekser, og Kommissionen er forpligtet til at håndhæve reglerne.

I hvidbogen om nye styreformer⁴³, som blev offentliggjort for nylig, tilskyndede Kommissionen til øget brug af "samreguleringsmekanismer" og "rammedirektiver". Derfor skal forslag om forbrugerbeskyttelse, som omfatter samregulering, opfylde de betingelser for samregulering, der er omhandlet i hvidbogen. Der kunne gøres en indsats for både at udbygge og definere den rolle og det ansvar, kodeksindehaverne og de offentlige myndigheder har, når de henholdsvis udfærdiger og håndhæver bestemmelserne. En kombination af et rammedirektiv og et grundlag for selvregulering i hele EU kunne opfattes som samregulering i hvidbogens forstand, og der kan siges at være visse ligheder med "den nye metode".

4.5 Praktiske vejledninger

Et rammedirektiv ville give erhvervsdrivende og forbrugere en meget stor retssikkerhed, men der ville fortsat være en vis - omend mindre - risiko for, at de nationale domstole fortolkede direktivet på forskellig måde. Et rammedirektiv kunne dog gøre det lettere for EF-Domstolen at løse disse problemer fremover. Supplerende direktiver kunne anvendes til at garantere retssikkerheden, særlig i forbindelse med sektorspecifikke spørgsmål.

Endvidere kunne der træffes foranstaltninger med henblik på at udarbejde letforståelige ikke-bindende vejledninger til forbrugere eller erhvervsdrivende, dommere og myndigheds personer, som skal håndhæve bestemmelserne. Selvom sådanne vejledninger ikke ville være retligt bindende, så kunne de øge sikkerheden og fjerne risikoen for opsplitning. Vejledningerne kunne enten tage form af henstillinger fra Kommissionen eller lister over vejledende generelle og sektorspecifikke eksempler på handelspraksis. Sådanne lister ville -

ligesom den, der anvendes i direktivet om urimelige aftalevilkår - have den fordel at være mere formelt tilknyttet den tilgrundliggende lovgivning. Man kunne også overveje at lade Kommissionen og medlemsstaterne opdatere listen ved hjælp af et forskriftsudvalg, for at undgå forældelse. Under alle omstændigheder skulle vejledningerne udarbejdes i al åbenhed og med bredest mulig høring.

4.6 Inddragelse af de berørte parter

Indføres der ikke-bindende praktiske vejledninger, ville der også blive mulighed for at inddrage de berørte parter i udarbejdelsen af disse vejledninger. Kommissionen og medlemsstaterne kunne opfordre de berørte parter til at indgå aftaler om sektorspecifikke dele af vejledningerne inden en bestemt frist. Forudsætningen herfor er, at direktivet opstiller rammer for deltagelse og kriterier for de berørte organer. Endvidere ville organer, som dækker hele EU, skulle organiseres bedre og fungere mere professionelt end hidtil, og deres finansiering ville skulle tages op til nærmere overvejelse.

Spørgsmål til høring

Hvis man vælger at anvende den blandede metode:

- *Hvilke centrale elementer skulle man i så fald lade indgå i den generelle regel, de generelle tests og hovedreglerne for regulering af handelspraksis?*
- *Hvad ville være bedst - et rammedirektiv med en generel regel, som tager udgangspunkt i rimelig handelspraksis eller udelukkende i vildledende og svigagtig praksis? Hvilken metode er mest realistisk? Hvilken metode vil være bedst til at løse problemet med opsplitning på det indre marked til fordel for forbrugerne?*
- *Ville det være nyttigt at lade et rammedirektiv give mulighed for selvregulering? Hvilke centrale elementer skulle man i så fald lade indgå i sådanne muligheder, og hvilke kriterier skulle der opstilles som betingelse for at medtage dem?*
- *Ville det være nyttigt at udarbejde ikke-bindende vejledninger? Hvad ville i så fald være bedst - vejledninger i form af henstillinger fra Kommissionen eller en liste - som bilag til direktivet - over vejledende eksempler på lovlig og ulovlig handelspraksis?*
- *Burde de berørte parter inddrages i udarbejdelsen af ikke-bindende vejledninger?*

5. HÅNDHÆVELSE

5.1 Håndhævelse i EU i dag

Alle reguleringsforanstaltninger skal være knyttet til hensigtsmæssige håndhævelsesstrukturer, som sikrer, at de anvendes på ensartet måde. Markederne har behov for letforståelige og entydige regler, men de kræver også, at reglerne håndhæves effektivt. Forbrugernes tillid og et konkurrencedygtigt indre marked forudsætter, at lovgivningen anvendes og håndhæves konsekvent, uanset hvor forbrugerne eller de erhvervsdrivende befinder sig. Uanset om man anvender en specifik metode eller bruger et rammedirektiv som reguleringsredskab, så skal rammerne være knyttet til håndhævelsesmekanismer, således at

medlemsstaterne hurtigt kan indgå i et effektivt og nyttigt samarbejde omkring håndhævelse af regler på tværs af grænser.

Oprettelsen af det indre marked har allerede gjort det nødvendigt at skabe et vist samarbejde omkring håndhævelse og koordinering. Der er f.eks. indført formelle samarbejds mekanismer i forbindelse med den politik, der føres på det indre marked inden for beskatning, told og afgifter, fødevarer- og produktsikkerhed. På forbrugerbeskyttelsesområdet findes der for nærværende en blanding af uformelle mekanismer og et enkelt retligt instrument. I henhold til direktivet om forbud, kan nationale organer, som har til opgave at håndhæve de gældende bestemmelser om forbrugerbeskyttelse, og forbrugerorganisationer, der er udnævnt af medlemsstaterne, anmode alle domstole i deres egen medlemsstat og i andre medlemsstater om at nedlægge forbud for at forhindre erhvervsdrivende i at overtræde EF-direktiverne om forbrugerbeskyttelse. Det Internationale Netværk af Markedsføringstilsyn (IMSN) er et halvårligt forum for uformelt samarbejde mellem personer fra hele verden, som har til opgave at håndhæve de gældende bestemmelser. En EU-undergruppe bestående af tjenestemænd, som har til opgave at håndhæve de gældende bestemmelser, mødes to gange om året.

Kommissionen deltager aktivt i IMSN og har også drøftet det fremtidige samarbejde omkring håndhævelse med medlemsstaterne. Kommissionen har i forbindelse med sin analyse af håndhævelsen på det indre marked hæftet sig ved følgende hovedkarakteristika ved håndhævelsen af forbrugerbeskyttelse på det indre marked:

- Selvom forbrugerne og forbrugerorganisationerne fortsat vil spille en afgørende rolle for håndhævelse via domstolene, er et velfungerende indre marked for forbrugerne også afhængig af offentlige myndigheder, som har fået til opgave at håndhæve bestemmelserne om forbrugerbeskyttelse i fællesskab, og som fungerer som "en sidste udvej". Det virker meget tillidsvækkende på erhvervsdrivende og forbrugere, når offentlige myndigheder kan gribe ind i tide og forebygge, at forbrugerne lider skade, når erhvervsdrivende optræder svigagtigt, uærligt eller urimeligt, og kan overtale erhvervsdrivende til at ændre deres fremgangsmåder, uden at det er nødvendigt at gøre brug af tidskrævende retslige procedurer. Et indre marked kræver koordineret markedstilsyn.
- Det er særlig udviklingen inden for e-handel, som øger behovet for samarbejde. Online-miljøet giver svigagtige, uærlige eller urimelige erhvervsdrivende hidtil ukendte muligheder for gøre en målrettet indsats over for forbrugere under en anden jurisdiktion og undgå de myndigheder, som har til opgave at håndhæve de gældende bestemmelser. I henhold til artikel 19 i direktivet om elektronisk handel sørger medlemsstaterne for at råde over tilstrækkelige kontrol- og undersøgelsesmidler til en effektiv iværksættelse af direktivet og samarbejder med de øvrige medlemsstater.
- Samarbejde mellem offentlige organer i forskellige medlemsstater er af afgørende betydning for at bekæmpe erhvervsdrivende, som handler på tværs af grænser på en svigagtig, uærlig eller urimelig måde. Det nuværende uformelle samarbejde har været yderst vellykket. Man råder dog ikke - som på andre politikområder - over de nødvendige samarbejdsredskaber.
- Selvom direktivet om forbud lukker et større smuthul og tjener som et vigtigt redskab for forbrugerorganisationerne, så vil det sandsynligvis aldrig blive brugt som et almindeligt middel til at løse disse problemer. Det er tvivlsomt, om cost/benefit-analyser af sager, som offentlige myndigheder anlægger under fremmed jurisdiktion med påstand om forbud, nogensinde vil få et tilstrækkeligt positivt udfald til, at forbud bliver et almindeligt redskab til håndhævelse.

- Der findes ingen rammer for systematisk udveksling - spontan eller efter anmodning - af informationer ("gensidig bistand") om potentielt svigagtige, uærlige eller urimelige erhvervsdrivende. Omfattende udveksling af informationer er hovedhjørnestenen i et effektivt markedstilsyn. Der findes ikke noget retsgrundlag for udveksling af fortrolige oplysninger mellem organer, som har til opgave at håndhæve de gældende bestemmelser. Der er f.eks. oprettet en database i IMSN/EU-undergruppens regi. Databasen kan dog kun anvendes som et tilbageskuende historisk redskab og ikke som et "realtidsredskab" til håndhævelse, og det skyldes kravene til behandling af fortrolige oplysninger. Organer, som har til opgave at håndhæve de gældende bestemmelser, handler kun på forbrugernes vegne inden for deres egen jurisdiktion og ikke, som det indre marked kræver, på alle EU-forbrugernes vegne. Der findes ingen rammer for koordineret håndhævelse i forhold til erhvervsdrivende, som henvender sig til forbrugere i flere medlemsstater. Der findes organer, som har til opgave at håndhæve de gældende bestemmelser, på mange niveauer i medlemsstaterne - men der findes ikke et enkelt kontaktpunkt, hvor myndigheder fra de øvrige medlemsstater kan henvende sig, og heller ikke tilstrækkelig intern koordinering i de enkelte medlemsstater til at kunne sikre et gnidningsløst samarbejde.
- Da der ikke findes rammer for samarbejde omkring håndhævelse inden for EU, kan EU heller ikke indgå i et effektivt samarbejde med tredjelande. Udviklingen inden for e-handel, med udsigt til grænseoverskridende handel på globalt plan, nødvendiggør et sådant samarbejde. Stillet over for denne udfordring har USA, Canada og Australien oprettet et formelt globalt samarbejdsnetværk - og EU, Japan og andre lande har fået tilbud om at kunne deltage. Det globale netværk har allerede løst de problemer, som IMSN-EU er stødt på med behandling af fortrolige oplysninger, og har oprettet en "realtidsdatabase". Uden EU-rammer for samarbejde kan EU ikke indgå i det globale netværk og få indflydelse på dets videre udvikling.
- Mangel på praktiske redskaber til at kunne samarbejde omkring håndhævelse kendes fra andre politikområder, men EU mangler også formelle rammer for samarbejde omkring fælles projekter og udveksling af informationer om den bedste praksis for uddannelse og information af forbrugere og for forbrugerrepræsentation. Man videregiver ikke systematisk gode ideer til andre, og der er kun gjort begrænsede eller enkeltstående forsøg på at undgå overlapninger og samle ressourcer, og det til trods for, at samtlige medlemsstater kun har begrænsede ressourcer til rådighed til håndhævelse, uddannelse, oplysning og forbrugerrepræsentation.
- Skal forbrugerne have et velfungerende indre marked, så forudsætter det, at de gældende bestemmelser håndhæves mere eller mindre lige effektivt i alle medlemsstaterne. Artikel 153 i EF-traktaten blev ændret ved Amsterdam-traktaten for at tydeliggøre, at Kommissionen har til opgave at overvåge medlemsstaterne for at sikre, at de fører en effektiv politik. På indeværende tidspunkt findes der ingen nærmere bestemmelser om, hvordan Kommissionen skal foretage denne overvågning og hjælpe med at forbedre håndhævelsesstandarden på det indre marked. Behovet for støtte fra Kommissionens side vil blive større i takt med udvidelsen, når lande uden en lang tradition for håndhævelse af forbrugerbeskyttelse tiltræder Fællesskabet.
- Kommissionen hæmmes også i sine bestræbelser på at overvåge forbrugernes indre marked og den indvirkning, som forbrugerbeskyttelseslovgivningen har, fordi den ikke systematisk får feedback fra lokalt plan i medlemsstaterne. Det er især manglen på feedback fra håndhævelsesmyndigheder og belæg fra forbrugerklager, som gør det vanskeligt at vurdere udviklingen på forbrugernes indre marked.

5.2 Muligheder for udvidet samarbejde om håndhævelse

Der er i høj grad behov for retlige rammer omkring et formelt samarbejde mellem offentlige myndigheder, hvis det indre marked for forbrugere skal udbygges, men selvom fremskridt på dette område helt klart vil supplere enhver reform af de gældende regler, som beskrevet i afsnit 3 og 4, så er der alligevel under alle omstændigheder et tydeligt behov for sådanne mekanismer. Fordelen ved retlige rammer er - som det har vist sig inden for andre politikområder - at håndhævelsesmyndighederne får nye muligheder og redskaber. Men yderligere foranstaltninger, som ikke kræver lovgivning, ville også betyde fremskridt på dette område. Hvordan formelle eller uformelle redskaber skal anvendes, kan afgøres med tiden og efter behov, men det er en forudsætning, at redskaberne er til stede.

Retlige rammer omkring et samarbejde ville give bonus for det indre marked i kraft af de gældende EU-regler om forbrugerbeskyttelse, også uden nogen af de reformer af forbrugerbeskyttelsen, der er beskrevet ovenfor. Fordelene ved retlige rammer omkring samarbejdet ville dog blive større, selv hvis blot én af mulighederne for reform blev udnyttet. Med et større fælles regelsæt, som skal håndhæves, bliver det lettere for håndhævelsesmyndighederne at skabe tillid og opbygge et samarbejde.

Under alle omstændigheder vil rammer omkring samarbejdet medvirke til at fremme kommunikationen mellem de myndigheder, som skal henholdsvis håndhæve og føre tilsyn med reglerne. Problemer med forbrugerbeskyttelse kræver i sagens natur ofte, at der gøres en indsats på flere områder samtidig, således at udstedelse af nye bestemmelser kombineres med initiativer, som tager sigte på håndhævelse, oplysning og uddannelse. Derfor bør den daglige styring af håndhævelse og regulering integreres bedre i fremtiden.

Retlige rammer for samarbejdet kunne også omfatte følgende redskaber:

- Hver medlemsstat udnævner kompetente myndigheder, som skal koordinere samarbejdet mellem nationale, regionale og lokale håndhævelsesorganer og fungere som den eneste kontaktflade. Samarbejdet omfatter ikke retsligt samarbejde.
- Der indføres regler om, at medlemsstaterne skal yde hinanden gensidig bistand. Rettighederne og forpligtelserne kunne omfatte udveksling af oplysninger efter anmodning eller spontant samt brug af hinandens beføjelser på nationalt plan i forbindelse med notifikation, overvågning, undersøgelse og beslaglæggelse. Der ville også i den forbindelse være mulighed for at få knæsat princippet om, at nationale håndhævelsesorganer kan handle på alle EU-forbrugeres vegne.
- Der oprettes fælles databaser og kommunikationsnetværk, som opfylder de krav, der stilles i forbindelse med behandling af fortrolige oplysninger.
- Medlemsstaterne forpligtes til at fremsende oplysninger (statistikker, klager, risikomønstre, krisesituationer) til Kommissionen, som videregiver dem til de øvrige medlemsstater med det formål at sikre en bedre koordineringen af markedstilsynet. I den forbindelse kunne der oprettes et EU-system til registrering af klager efter type og sektor. Kommissionen forpligtes til at føre tilsyn med og evaluere håndhævelsen på det indre marked og gennemførelsen af nationale politikker samt til at koordinere fælles projekter.
- Medlemsstaterne får mulighed for at gennemføre koordinerede håndhævelsesaktioner (sideløbende undersøgelser, forbud etc.), dog i henhold til nationale håndhævelsesbeføjelser.

- Der bliver mulighed for at gennemføre fælles EU-projekter og nationale projekter, såsom oprettelse af et informations- og kommunikationsnetværk og fælles databaser samt gennemførelse af uddannelse, seminarer, udvekslinger og fælles inspektioner.
- EU får mulighed for at indgå i et samarbejde med tredjelande om håndhævelse og fælles globale håndhævelsesnetværk. Kandidatlande får mulighed for at deltage i samarbejdsinitiativer, særlig fælles projekter.

Uanset hvilke redskaber man i sidste ende vælger at lade indgå i rammerne for samarbejdet, så gør forvaltningen af disse redskaber det nødvendigt at nedsætte et udvalg med repræsentanter for Kommissionen og medlemsstaterne i overensstemmelse med Rådets afgørelse 1999/468/EF⁴⁴. Udvalget vil få til opgave at gennemføre samarbejde og fungere som et forum for analyse, tilsyn, problemløsning og ikke-lovgivningsmæssige tiltag.

Spørgsmål til høring

- *Er det nødvendigt med retlige rammer for at forbedre samarbejdet mellem myndigheder, som har til opgave at håndhæve bestemmelser om forbrugerbeskyttelse?*
- *Hvad skal være de centrale aspekter ved sådanne retlige rammer?*

¹ V.I.E.W. Study on the feasibility of a general legislative framework on fair trading. <http://europa.eu.int/comm/consumers>; PriceWaterhouseCoopers study on consumer law and the information society. <http://europa.eu.int/comm/consumers> og Lex Fori study to identify best practice in the use of soft law and to analyse how this best practice can be made to work for consumers in the EU. <http://europa.eu.int/comm/consumers>

² Rådets direktiv 84/450/EØF af 10. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om vildledende reklame (EFT L 250 af 19.09.1984).

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/55/EF af 6. oktober 1997 om ændring af direktiv 84/450/EØF om vildledende reklame for at medtage sammenlignende reklame (EFT L 290 af 23.10.1997).

⁴ Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugerftaler (EFT L 95 af 21.04.1993, s. 29-34).

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/44/EF af 25. maj 1999 om visse aspekter af forbruger køb og garantier i forbindelse hermed (EFT L 171 af 07.07.1999, s. 12-15).

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/58/EF af 29. november 1995 om ændring af direktiv 79/581/EØF om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med angivelse af priser på levnedsmidler og direktiv 88/314/EØF om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med angivelse af priser på ikke-levnedsmidler (EFT L 299 af 12.12.1995, s. 11-12).

⁷ Rådets direktiv 76/768/EØF af 27. juli 1976 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om kosmetiske midler (EFT L 262 af 27.9.1976, s.169), ændret ved direktiv 79/661/EØF (EFT L 192 af 31.7.1979, s.35), direktiv 82/368/EØF (EFT L 167 af 15.6.1982, s.1), direktiv 83/574/EØF (EFT L 332 af 28.11.1983, s.38), direktiv 88/667/EØF (EFT L 382 af 31.12.1988, s. 46), direktiv 89/679/EØF (EFT L 398 af 30.12.89, s.25), direktiv 93/35/EØF (EFT L 151 af 23.6.1993, s.32) og direktiv 97/18/EF (EFT L 114 af 1.5.1997).

-
- ⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/74/EF af 16. december 1996 om betegnelser for tekstilprodukter (EFT L 32 af 3.2.1997, s.38), ændret ved direktiv 97/37/EF (EFT L 169 af 27.6.1997, s.74).
- ⁹ Rådets direktiv 92/28/EØF af 31. marts 1992 om reklame for humanmedicinske lægemidler (EFT L 113 af 30.4.1992).
- ¹⁰ Rådets direktiv 90/314/EØF af 13. juni 1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure (EFT L 158 af 23.06.1990, s. 59-64).
- ¹¹ Rådets direktiv 85/577/EØF af 20. december 1985 om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler indgået uden for fast forretningssted -"dørsalg"-(EFT L 372 af 31.12.1985, s. 31-33).
- ¹² Rådets direktiv 87/102/EØF af 22. december 1986 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om forbrugercredit (EFT L 42 af 12.02.1987, s. 48-53). Ændret ved Rådets direktiv 90/88/EØF af 22.02.1990 (EFT L 61 af 10.03.1990, s. 14-18) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/7/EF af 16.02.1998 (EFT L 101 af 01.04.1998, s. 17-23).
- ¹³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF af 20. maj 1997 om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler vedrørende fjernsalg (EFT L 144 af 04.06.1997, s. 19-28).
- ¹⁴ Rådets direktiv 90/384/EØF om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning vedrørende ikke-automatiske vægte, EFT L 189 af 20.7.1990. s. 1-16.
- ¹⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/47/EF af 26. oktober 1994 om beskyttelse af køber i forbindelse med visse aspekter ved kontrakter om brugsret til fast ejendom på timeshare-basis (EFT L 280 af 29.10.1994, s. 83-87).
- ¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/27/EF af 19. maj 1998 om søgsmål med påstand om forbud på området beskyttelse af forbrugernes interesser (EFT L 166 af 11.06.1998, s. 51-56).
- ¹⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/31/EF af 8. juni 2000 om visse retlige aspekter af informations-samfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked (Direktivet om elektronisk handel) EFT L 178/1 af 17.7.2000.
- ¹⁸ Rådets direktiv 89/552/EØF af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv- radiospredningsvirksomhed (EFT L 298 af 17.10.1989, s. 23), som ændret ved direktiv 97/36/EF.
- ¹⁹ Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (EFT L 12 af 16. 01. 2001, s.1).
- ²⁰ 80/934/EØF: Rom-konventionen om, hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser (EFT L 266 af 09.10.1980).
- ²¹ Eksemplerne omfatter sammenhængende ydelse af varer (*Oosthoek*, C-286/81 [1982] Sml. 4575), slavisk eftergørelse (*Industrie Diensten Groep mod Beele Handelmaatschzppij*, C-6/81 [1982] Sml. 707), salg med tab (*Keck og Mithouard*, C-267 & 268/91 [1993] Sml. I-6097), frie varebevægelser (*Dansk supermarked mod Imerco*, C-58/80 [1981] Sml. 181), vildledende reklame (*Pall corp. mod Dahlhausen*, C-283/89 [1990] Sml. I-4827; *Verband Sozialer Wettbewerb e.V mod Clinique Laboratoires SNC og Estée Lauder Cosmetics GmbH*, C-315/92 [1994] Sml. I-317; *Mars*, C-470/93 [1995] Sml. I-923; *Commission mod Germany "Sauce Hollandaise"*, C-51/94 [1995] Sml. I-3299; *Gut Springenheide*, C-210/96 [1998] Sml. I-4657; *Estée Lauder mod Lancaster*, C-220/98 ikke trykt), prissammenligninger og tilskyndelse (*GB-INNO*, C-362/88 [1990] Sml. I-667; *Yves Rocher*, C-156/91 [1993] Sml. I-2361) og informationskrav (*Kommissionen mod Det Forenede Kongerige*, C-207/83 [1985] Sml. 1201; *Robertson*, C-220/81 [1982] Sml. 2349).

-
- 22 Rådets resolution af 7. maj 1985 om en ny metode i forbindelse med teknisk harmonisering og standarder, EFT C 136 af 4.6.1985, s.1.
- 23 Artikel 1 i Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb.
- 24 Artikel 1 i Act on Unfair Competition.
- 25 Artikel 260, stk. 1, i Codice da Propriedade Industrial.
- 26 § 1 i Gesetz gegen unlautern Wettbewerb.
- 27 Artikel 93 og 94 i Loi sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur.
- 28 Artikel i 2598 Codice Civile.
- 29 Artikel 16 i Loi du 27 novembre 1986 réglementant certaines pratiques commerciales et sanctionnant la concurrence déloyale.
- 30 Artikel 5 i Ley Competencia Desleal og artikel 6(b) i Ley General de Publicidad.
- 31 Artikel 1382-1384 i Code Civil.
- 32 Artikel 6:162 i 'Burgerlijk Wetboek'.
- 33 §1 i Lov om Markedsføring.
- 34 Kapitel 2 §1 i den finske lov om forbrugerbeskyttelse.
- 35 Artikel 4, stk. 1, i den svenske lov om markedsføring.
- 36 Engelsk sædvaneret har f.eks. skabt principper om "unconscionability" (ubillighed) og "equity" (rimelighed) som et middel til at sikre ligevægt og retfærdighed i forbindelse med handelstransaktioner. I en rapport med titlen "Treating Customers fairly after the point of sale", som UK Financial Services Authority udsendte for nylig (juni 2001), undersøges begrebet "fairness" (retfærdighed) i engelsk lovgivning, og begrebet opdeles i en række identificerbare elementer, som tilsammen betyder "fair" (retfærdig). Derudover undersøges forskellige adfærdsformer, som er kendetegnende for retfærdig fremfærd (jf. Bilag 1).
- 37 Single Market Scoreboard No 8 (28. maj 2001) s.17-21.
- 38 Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om "Virkningerne af elektronisk handel på det indre marked (Markedsobservatoriet)" viser, at e-handelen i Europa på indeværende tidspunkt tegner sig for mindre end 1% af de samlede endelige forbrugertransaktioner, dvs. mindre end almindelige forretninger pr. postordre. (EFT C 123 af 25.04.01, s.1-10).
- 39 Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet - En strategi for tjenester i det indre marked, KOM(2000)888 endelig udg.
- 40 Jf. ekspertgruppens udtalelse om – The regulation of cross-border discounts in the Community (Commercial Communications Journal, nr. 19, juni 1999) og ekspertgruppens udtalelse om - The regulation of cross border free gifts and premium offers in the Community (Commercial Communications Journal, nr. 24, oktober 2000).
- 41 Rådets direktiv 92/59/EØF af 29. juni 1992 om produktsikkerhed i almindelighed, EFT L 228 af 11.08.92, s. 24.

-
- ⁴² Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om de generelle principper og krav i fødevarerlovgivning, om oprettelse af Myndigheden og om procedurer i fødevarer sikkerhedsanliggender, KOM(2000)716 endelig udg. af 08.11.2000 (EFT C 96 af 27.03.2001, s.247).
- ⁴³ Nye styreformer i EU - En hvidbog (KOM(2001)428 endelig udg.).
- ⁴⁴ Rådets afgørelse af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 184 af 17.07.1999, s.23).