



Bruxelles, den 25.5.2016
COM(2016) 320 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

En omfattende tilgang til stimulering af grænseoverskridende e-handel for europæiske borgere og virksomheder

{SWD(2016) 163 final}

1 Baggrund

I denne meddelelse fremlægges en bred og omfattende pakke af foranstaltninger på e-handelsområdet, som Kommissionen ønsker at benytte til hurtigt at fjerne hindringer for grænseoverskridende onlineaktivitet i Europa. Dét er en forudsætning for gennemførelsen af alle funktioner på det digitale indre marked og vil bidrage til at sikre, at forbrugere og virksomheder får mere værdi og større udvalg af onlinevarer og -tjenesteydelser, samtidig med at virksomhederne, navnlig nystartede virksomheder, får nye muligheder for at vokse over hele Europa. Denne pakke af foranstaltninger er i tråd med Det Europæiske Råds opfordring¹ til indførelse af foranstaltninger med henblik på at afskaffe de resterende hindringer for fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser, der sælges online, og til at afhjælpe ubegrundet forskelsbehandling på grund af geografisk placering samt med Europa-Parlamentets opfordring² til Kommissionen om at afvikle hindringerne for e-handel med henblik på at skabe et ægte grænseoverskridende marked for e-handel i Europa.

E-handel som drivkraft bag vækst:

Værdien af e-detailhandelen i EU steg med 13,7 % i 2014 sammenlignet med 2013 og nåede op på i alt 370 mia. EUR³. Den gennemsnitlige årlige vækstrate i perioden 2000-2014 var på 22 %⁴. Omsætningen inden for e-handel målt som en procentdel af den samlede omsætning i detailhandelen nåede op på 8 % i 2015⁵, hvilket viser, at dynamikken ved denne form for handel og dens bidrag til EU's økonomiske vækst skal fastholdes.

I sin strategi for det digitale indre marked (DSM)⁶ udpegede Kommissionen en række områder, hvor der var behov for en umiddelbar indsats for at nedbryde hindringerne for grænseoverskridende onlineaktivitet og for at fastlægge en hensigtsmæssig ramme for e-handel. En af de centrale foranstaltninger er at forebygge ubegrundet forskelsbehandling af forbrugere og virksomheder, når de prøver at købe varer og tjenesteydelser online inden for EU. Denne forskelsbehandling kan være baseret på nationalitet, bopæl eller geografisk placering og strider imod EU's grundlæggende principper. På samme måde annoncerede Kommissionen i sin strategi for det indre marked⁷ som led i sine mere overordnede bestræbelser på at sikre et mere retfærdigt indre marked sin intention om at bekæmpe alle former for ubegrundet forskelsbehandling af købere i forskellige medlemsstater, uanset om det forekommer inden for direkte salg eller via distributionskanaler og uanset formen.

Forebyggelse af forskelsbehandling er ikke den eneste løsning, når man ønsker at fjerne hindringer for grænseoverskridende e-handel. Derfor fremhæver DSM-strategien også behovet for at styrke forbrugernes tillid til grænseoverskridende onlinehandel ved at sikre en bedre håndhævelse af de eksisterende regler og adgang til grænseoverskridende pakkeleveringstjenester af høj kvalitet og til en rimelig pris. I strategien fremhæves ligeledes behovet for at reducere transaktionsomkostningerne og andre byrder, der skyldes forskelle mellem medlemsstaternes aftaleret, og for at mindske momsrelaterede administrative byrder. Kommissionens indsamling af dokumentation⁸ bekræftede, at dette var de største problemer, der skulle løses.

¹ <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/>.

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0009+0+DOC+XML+V0//DA>.

³ Alle tal fra: European B2C E-commerce Report 2015. E-commerce Europe undtagen Bulgarien, Cypern, Kroatien, Litauen, Luxembourg, Malta, Slovenien og Slovakiet, for hvilke der ikke foreligger data. <http://www.ecommerce-europe.eu>, s. 29.

⁴ Duch-Brown, N. and B. Martens (2015), The European Digital Single Market: Its Role in Economic Activity in the EU. JRC/IPTS Digital Economy Working Paper 2015/17. Tilgængelig på: <https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/JRC98723.pdf>.

⁵ Eurostat, fællesskabsundersøgelse om virksomhedernes brug af IKT (dækker virksomheder med mindst 10 ansatte). Tallet henviser til NACE (REV. 2) kategori 10_G47: Detailhandel undtagen med motorkøretøjer og motorcykler. I hele den private sektor (undtagen den finansielle sektor) lå omsætningen for e-handel målt som en andel af den samlede omsætning på 17 % i 2015.

⁶ COM(2015) 192 final.

⁷ COM(2015) 550 final.

⁸ SWD(2016) 70 final: Mystery shopping survey on territorial restrictions and geo-blocking in the European digital single market: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/docs/geoblocking-exec-summary_en.pdf. Rapport om offentlig høring: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/full-report-results-public-consultation-geoblocking>.

I denne meddelelse fremlægges der en pakke af foranstaltninger, som indeholder fire centrale DSM-forslag til styrkelse af potentialet for grænseoverskridende e-handel i Europa:

- et lovgivningsforslag om afskaffelse af ubegrundet geografisk blokering og andre former for forskelsbehandling baseret på nationalitet, bopæl eller etableringssted inden for det indre marked
- et lovgivningsforslag om ændring af forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde
- et lovgivningsforslag (forordning) om foranstaltninger vedrørende pakkelevering
- retningslinjer om gennemførelsen/anvendelsen af direktivet om urimelig handelspraksis.

I meddelelsen forklares det, hvordan disse fire forslag hænger sammen indbyrdes og supplerer hinanden, og ligeledes hvordan de hænger sammen med de øvrige DSM-forslag med betydelige fordele for e-handlen, nemlig:

- de to lovgivningsforslag om levering af digitalt indhold og om onlinesalg og andre former for fjernsalg af varer, som Kommissionen allerede vedtog i december 2015
- kommende forslag om forenklinger på momsområdet, som ventes vedtaget i efteråret 2016.

I kombination med de nuværende regler såsom direktivet om elektronisk handel⁹, forbruger- og markedsføringslovgivningen, herunder direktivet om forbrugerrettigheder¹⁰, den nyligt ændrede databeskyttelsesramme og konkurrencelovgivningen vil disse forslag, når de er vedtaget, danne en omfattende ramme, der kan frigive potentialet ved e-handel i Europa til gavn for både forbrugere og virksomheder.

Sideløbende med vedtagelsen af e-handelspakken fremlægger Kommissionen også en meddelelse om resultaterne af dens omfattende vurdering af platformes og onlineformidlers rolle, samt dens forslag til revision af direktivet om audiovisuelle medietjenester. For så vidt angår de førstnævnte har onlineplatforme ændret den digitale økonomi dramatisk i løbet af de seneste to årtier og spiller en vigtig rolle i de digitale værdikæder, der understøtter e-handel i EU. For at udnytte mulighederne ved e-handel bedst muligt skal EU skabe det bedst mulige erhvervs-klima for onlinesælgere samt for de online-e-handelsmarkeder, som mange onlinesælgere er afhængige af. I sin meddelelse om platforme fremlægger Kommissionen sin vurdering og politiske tilgang til udviklingen af onlineplatforme i Europa.

Forslaget til revision af direktivet om audiovisuelle medietjenester sigter mod at modernisere reglerne for at afspejle ændringer på markedet, i forbruget og i teknologien. Forslaget fokuserer på anvendelsesområdet for direktivet om audiovisuelle medietjenester og på karakteren af de regler, der gælder for alle markedsdeltagere, særlig reglerne til fremme af europæiske produktioner og reglerne om beskyttelse af mindreårige, bekæmpelse af hadefulde tale og reglerne om reklame.

2 En omfattende og integreret tilgang til stimulering af e-handel

Det europæiske e-handelsmarked har endnu ikke nået sit fulde potentiale for så vidt angår markedets bidrag til vækst og nye kilder til beskæftigelse. Hindringer og fragmenterede regler afholder virksomhederne fra grænseoverskridende handel og forhindrer forbrugerne i at nyde godt af de mest konkurrencedygtige tilbud og af hele paletten af onlinetilbud.

⁹ Direktiv 2000/31/EF.

¹⁰ Direktiv 2011/83/EU.

Vækstpotentialet ved e-handel stadig uudnyttet

I 2015 solgte kun 9 % af EU's virksomheder i detailsektoren online til forbrugere i andre EU-lande, mens 24 % solgte online indenlands¹¹. I økonomien som helhed sælger kun 19 % af SMV'erne online (sammenlignet med 43 % af de store virksomheder), og kun 8 % af SMV'erne sælger online til andre EU-lande (sammenlignet med 23 % af de store virksomheder)¹². I 2015 foretog bare 16 % af forbrugerne onlinekøb i et andet EU-land, mens 47 % gjorde det indenlands¹³. E-handelens andel af den samlede detailsektor er fortsat mindre i Europa end i USA: I 2015 var e-handelens andel af den samlede detailhandel i EU på omkring to tredjedele af andelen i USA¹⁴.

Ved hjælp af de ovenfor fremlagte DSM-foranstaltninger anlægger Kommissionen en omfattende tiltag rettet mod forskellige aspekter af de barrierer, der hindrer den grænseoverskridende e-handel i at blomstre, herunder opfyldelse af behovene hos SMV'er, der udgør størstedelen af EU's økonomi, og som halter bagefter, når det gælder de digitale udfordringer. At skabe de rette betingelser for, at e-handelen kan blomstre, kræver:

- at forbrugerne og virksomhederne (navnlig nystartede virksomheder og SMV'er) får bedre adgang til varer og tjenesteydelser, der udbydes rundt om i Europa
- opbygning af forbrugernes tillid og større sikkerhed for virksomhederne med præcise, mindre fragmenterede regler for onlinesalg af varer og levering af digitalt indhold
- reduktion af transaktionsomkostningerne og de administrative byrder for virksomheder ved handel på tværs af grænserne.

| Bedre onlineadgang til varer og tjenesteydelser | Opbygning af forbrugernes tillid og større sikkerhed | Reduktion af transaktionsomkostningerne og de administrative byrder |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Forbud mod ubegrundet geografisk blokering• Ensartede og stærkere håndhævelsesregler i hele EU• Lavere priser på grænseoverskridende leverancer | <ul style="list-style-type: none">• Lavere priser på grænseoverskridende leverancer• Nemmere betalingsmetoder• Fælles aftaleregler• Ensartede og stærkere håndhævelsesregler i hele EU• Retningslinjer om urimelig handelspraksis | <ul style="list-style-type: none">• Reduktion af momsbyrden• Reduktion af omkostningerne ved fragmenterede aftaleregler• Lavere priser på grænseoverskridende leverancer |

Bedre onlineadgang til varer og tjenesteydelser

Kommissionens strategi går ud på at nå de tre ovennævnte mål gennem en kombination af foranstaltninger, der gennemføres på en integreret måde. Forslaget om geografisk blokering har til formål at give forbrugerne og virksomhederne mulighed for at nyde godt af et større udvalg ved at forbyde de detailhandelndes forskelsbehandling af forbrugere og virksomheder fra andre

¹¹ Eurostat, fællesskabsundersøgelse om virksomhedernes brug af IKT (dækker virksomheder med mindst 10 ansatte). Tallet henviser til NACE (REV. 2) kategori 10_G47: Detailhandel undtagen med motorkøretøjer og motorcykler.

¹² Eurostat, fællesskabsundersøgelse om virksomhedernes brug af IKT (dækker virksomheder med mindst 10 ansatte). Tallet henviser til hele den private sektor (undtagen den finansielle sektor).

¹³ Eurostat fællesskabsundersøgelse af IKT-brug i husholdningerne og hos private, 2015 (isoc_ec_ibuy).

¹⁴ <http://www.retailresearch.org/onlinetailing.php>.

medlemsstater. Det vil gøre tilbud fra handlende i andre lande mere synlige samt øge udvalget af produkter og muligheden for at lede efter det bedste tilbud ved køb af varer og tjenesteydelser online.

Kommissionen mener imidlertid, at det ville være for besværligt for sælgere af varer at blive forpligtet til at levere uden for deres nuværende rækkevidde. Der er behov for yderligere foranstaltninger for at hjælpe EU's borgere og virksomheder med at få adgang til sælgere og købere i andre medlemsstater, bl.a. ved at sikre, at de kan få adgang til grænseoverskridende pakkeleveringstjenester. Omkostningerne og effektiviteten af pakkeleveringen bør ikke være nogen hindring for den grænseoverskridende e-handel. Ved at tilskynde til konkurrence og øge gennemsigtigheden af afgifter ønsker Kommissionen at reducere ubegrundede afgiftsforskelle. Listepriiserne på grænseoverskridende pakkelevering kan f.eks. være op til fem gange højere end for den tilsvarende indenlandske levering¹⁵.

Forslaget om geografisk blokering vil være mere virkningsfuldt, hvis vi har en langt stærkere tilgang til håndhævelse. Når instrumentet om geografisk blokering er vedtaget, vil det blive medtaget og håndhævet ved transaktioner mellem virksomheder og forbrugere (B2C) under mekanismen, der beskrives i forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde, som ligeledes er ved at blive revideret med henblik på at styrke dens mekanismer og tilpasse dem til de digitale markeder. Geografisk blokering kan være knyttet til aftaler mellem leverandører og distributører. Sådanne aftaler kan begrænse konkurrencen på det indre marked i strid med EU's konkurrenceregler. For at sikre, at målene med forordningen om geografisk blokering nås, vil aftaler med handlende, der indeholder passive salgsbegrænsninger (forpligtelser til ikke at reagere på uopfordrede henvendelser fra individuelle forbrugere), som strider mod forordningen, automatisk være ugyldige.

Opbygning af tillid hos forbrugerne og større sikkerhed for virksomhederne

Ud over grænseoverskridende leveringstjenester til en rimelig pris afhænger tilliden også i høj grad af betalingsmetoderne. I henhold til forslaget om geografisk blokering vil de handlende ikke blive tvunget til at tage imod bestemte betalingsmidler, men de må ikke afvise betalinger af årsager, der hænger sammen med nationalitet bopæl eller etableringssted.

Usikkerhed om de vigtigste aftalemæssige rettigheder er en væsentlig grund til forbrugernes manglende tillid og tiltro til onlinehandel på tværs af grænserne¹⁶. I henhold til Kommissionens forslag fra december 2015 om levering af digitalt indhold og om onlinesalg og andre former for fjernsalg¹⁷ af varer får forbrugerne et fuldt harmoniseret og præcist sæt af obligatoriske rettigheder over hele EU og vil derfor have større tillid til adgangen til digitalt indhold eller til varekøb på tværs af grænserne. Den styrkede og mere effektive ramme for samarbejdet om håndhævelse vil ligeledes styrke tilliden hos og mindske ulemperne for forbrugerne.

Klarhed om de retlige regler bidrager også til at skabe tillid. I retningslinjerne om gennemførelsen/anvendelsen af direktivet om urimelig handelspraksis¹⁸ præciserer Kommissionen sin forståelse af visse nøglebegreber og -bestemmelser i direktivet, som er et af de hyppigst anvendte retsgrundlag i netværket om forbrugerbeskyttelsessamarbejde. Retningslinjerne er blevet udvidet til at omfatte emner som samspillet mellem direktivet og den øvrige EU-lovgivning, den stadig mere omfattende retspraksis ved såvel Domstolen som de nationale domstole samt anvendelsen af direktivets gennemsigtighedskrav på nye forretningsmodeller, navnlig inden for den digitale sektor.

Reduktion af transaktionsomkostningerne og de administrative byrder

Når virksomheder retter deres aktiviteter mod andre medlemsstater, skal de muligvis tilpasse deres aftaler til kravene til forbruger aftaler i forbrugerens land eller betale moms i bestemmelseslandet. Med

¹⁵ SWD(2016) 166.

¹⁶ SWD(2015) 100.

¹⁷ COM/2015/0634 final, COM/2015/0635 final.

¹⁸ Direktiv 2005/29/EF.

henblik på at nedbringe de omkostninger, som virksomhederne støder på i sådanne tilfælde, har Kommissionen allerede ved udgangen af 2015 foreslået foranstaltninger til en fuldstændig og målrettet harmonisering af de centrale forbrugerrettigheder i forbindelse med digitalt indhold samt onlinesalg og andre former for fjernsalg af varer. Kommissionen vil ligeledes sætte ind over for de administrative byrder på virksomhederne, der skyldes forskellige moms-systemer, ved at fremsætte lovgivningsforslag, der sigter på at udvide den nuværende mini-one-stop-shop-ordning til fysiske varer, der sælges online, hvilket betyder, at virksomhederne vil kunne nøjes med en enkelt momsangivelse og -betaling i deres egen medlemsstat.

3 Geografisk blokering og andre former for forskelsbehandling: Afskaffelse af forskelsbehandling baseret på nationalitet eller bopæl

På trods af harmoniseringen i form af tjenesteydelsesdirektivet¹⁹ og direktivet om elektronisk handel er det indre marked for tjenesteydelser fortsat fragmenteret, og håndhævelsen af reglerne er inkonsekvent. Hvis e-handelen skal blomstre i Europa, er det nødvendigt med en indsats for effektivt at forhindre ubegrundet geografisk blokering og andre former for forskelsbehandling. Ved at præcisere situationer, hvor forskelsbehandlingen af EU's forbrugere og virksomheder på grund af deres nationalitet, bopæl eller etableringssted ikke kan begrundes objektivt, vil Kommissionens forslag skabe juridisk sikkerhed og bidrage til at nedbryde forhindringer for kunderne uden at pålægge virksomhederne en uforholdsmæssig stor byrde.

Initiativet om geografisk blokering dækker tjenester, der er omfattet af tjenesteydelsesdirektivet og, i vid udstrækning, direktivet om elektronisk handel, online- og offline-detailhandel med varer, elektronisk leverede tjenesteydelser, herunder tjeneste, der giver adgang til ikkeaudiovisuelt digitalt indhold (musik, e-bøger, software, spil), turisttjenester, underholdning og forretningstjenester²⁰.

Dette initiativ vil indebære en forpligtelse til at undgå forskelsbehandling, både direkte og indirekte forskelsbehandling, baseret på nationalitet, bopæl eller etableringssted. Med andre ord vil kunder fra andre medlemsstater i de situationer, der er omfattet af forslaget, kunne købe på samme betingelser som lokale kunder. For elektronisk leverede tjenesteydelser (såsom cloud-tjenester, datalagring, hosting af websteder) foreslår Kommissionen at udskyde indførelsen af bestemmelserne om ikkeforskelsbehandling indtil midten af 2018 i lyset af disse bestemmelser særlige karakter og for at give tjenesteudbydere mulighed for at forberede sig på ændringerne. For ikkeaudiovisuelle onlineindholdstjenester for så vidt angår ophavsretligt beskyttede produktioner finder bestemmelserne om ikkeforskelsbehandling ikke anvendelse på nuværende tidspunkt, selv om muligheden for at udvide disse bestemmelser anvendelsesområde til disse tjenester vil blive taget op til revision. Kommissionen vil gå i dialog med interessenterne med henblik på at foretage en sådan revision, herunder på baggrund af dokumentation og oplysninger, der allerede er indsamlet. Andre regler såsom geografisk blokering af adgangen til online brugerflader, ikkegodkendt videresendelse og diskrimination for så vidt angår betalingsmidler vil imidlertid gælde for disse tjenester fra begyndelsen.

Forbrugerne står stadig for ofte over for geografisk blokering og geografisk baseret forskelsbehandling:

Kun 37 % af webstederne gav rent faktisk grænseoverskridende EU-besøgende lov til at gennemføre et køb i 2015²¹. Denne situation er ikke blevet bedre sammenlignet med 2009. 36 % af

¹⁹ Direktiv 2006/123/EF.

²⁰ Audiovisuelt indhold ligger uden for tjenesteydelsesdirektivets anvendelsesområde og ligger derfor uden for anvendelsesområdet for initiativet vedrørende geografisk blokering.

²¹ Europa-Kommissionen, Mystery Shopping survey on territorial restrictions and geo-blocking in the European Digital Single Market, maj 2016, http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/docs/geoblocking-exec-summary_en.pdf.

onlinedetailhandlende erklærede, at de ikke solgte på tværs af grænserne inden for mindst en af de produktkategorier, hvor de er aktive²². Med hensyn til forbrugernes erfaringer havde 19 % af de grænseoverskridende onlinekøbere oplevet begrænsninger i den ene eller anden fase af købsprocessen²³. Under den offentlige høring gav mere end 90 % af de forbrugere, der svarede, udtryk for, at de var enige eller meget enige i, at forbrugere og virksomheder burde kunne købe og få adgang til tjenesteydelser overalt i EU. Mere end 80 % af de forbrugere, der svarede, anførte, at de har været ude for geografisk blokering²⁴.

Salg af varer uden levering

Ved salg af varer må den handlende ikke forskelsbehandle sine kunder. Det gælder navnlig, at selv om den handlende ikke skal levere varerne i kundens land (i lyset af de potentielt høje leveringsomkostninger), skal han ud over tydeligt og læseligt at informere kunden om de gældende leveringsbegrænsninger i overensstemmelse med direktivet om forbrugerrettigheder²⁵ også tilbyde kunden de samme leveringsmuligheder, som han tilbyder lokale kunder (f.eks. levering til en adresse, som kunden opgiver i det pågældende land, afhentning på et opsamlingssted osv.). Kommissionens forslag om pakkelevering (se næste afsnit) vedrører rimelig prissætning på grænseoverskridende levering og returnering, navnlig for SMV'er og forbrugere, især i landdistrikter og perifere områder.

Adgang til elektronisk leverede tjenesteydelser

Kunderne vil kunne foretage grænseoverskridende indkøb af elektronisk leverede tjenesteydelser såsom cloud-tjenester, datalagring, hosting af websteder, fjernadministration af systemer, installation af filtre, firewalls, blokeringsprogrammer til bannerreklamer osv²⁶. Indførelsen af bestemmelserne om ikkeforskelsbehandling er imidlertid udskudt indtil midten af 2018 i lyset af disse bestemmelsers særlige karakter og for at give tjenesteudbydere mulighed for at forberede sig på ændringerne. For disse tjenesteydelser er der ikke behov for fysisk levering.

Tjenesteydelser modtaget i andre medlemsstater end kundens

De handlende må ikke nægte at sælge eller forskelsbehandle kunderne med hensyn til priser eller andre betingelser på det samme salgssted (inklusive websteder) på grund af deres nationalitet, bopæl eller etableringssted, hvis den pågældende tjeneste benyttes eller forbruges af kunden uden for dennes egen medlemsstat (f.eks. koncertbilletter, leje af indkvartering, billeje). De handlende kan fortsat frit fastsætte forskellige priser på forskellige websteder, men kunderne skal frit kunne vælge, på hvilket websted de ønsker at købe uden at blive forskelsbehandlet.

Ikkeforskelsbehandling af betalinger

Initiativet vedrørende geografisk blokering tvinger ikke de handlende til at acceptere bestemte betalingsmidler, men det indeholder et krav om, at de handlende ikke må afvise betalinger eller på anden måde fastsætte forskellige betalingsbetingelser baseret på kundernes nationalitet, bopæl eller etableringssted i situationer, hvor den handlende kan kræve en høj grad af autentificering af kunden, og betalingerne foregår i en valuta, som den handlende tager imod. De handlende må ikke afvise betalingsinstrumenter (såsom kredit- eller debetkort), som er udstedt i et andet land, hvis de tager imod den samme type betalingsinstrumenter udstedt til kunder i deres eget land.

²² SWD(2016) 70 final.

²³ Flash Eurobarometer 397 (2015), "Consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection" (<http://ec.europa.eu/COMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2031>).

²⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/full-report-results-public-consultation-geoblocking>.

²⁵ Direktiv 2011/83/EU.

²⁶ Som led i det kommende forslag inden for initiativet om frie datastrømme på det digitale indre marked vil Kommissionen ligeledes afhjælpe mulige restriktioner på adgangen til sådanne tjenester baseret på dataplaceringskrav.

Eksempler:

Salg af fysiske varer

En kunde i Belgien ønsker at købe et møbel hos en virksomhed i Tyskland. Kunden må ikke blokeres fra at besøge virksomhedens websted eller fra at afgive en ordre, og virksomheden må ikke afvise kundens kort, hvis den tager imod det samme debit- eller kreditkort udstedt til kunder i virksomhedens eget land. Den tyske virksomhed vil skulle tilbyde de samme betingelser som til lokale kunder (inklusive prisen) og er ikke forpligtet til at levere møblerne i Belgien, men skal give den belgiske kunde mulighed for at afhente dem på en tysk adresse eller et afhentningssted i Tyskland på samme måde som for lokale kunder.

Salg af elektronisk leverede ydelser

En kunde i Frankrig ønsker at købe cloud-tjenester hos en virksomhed i Det Forenede Kongerige. Den franske kunde må ikke blokeres fra at besøge den britiske virksomheds websted eller fra at afgive en ordre, fordi vedkommende er fransk. Virksomheden må heller ikke afvise kundens kort, hvis de tager imod den samme type debit- eller kreditkort udstedt i virksomhedens eget land. I dette tilfælde er spørgsmålet om den fysiske levering ikke relevant, eftersom tjenesteydelserne leveres elektronisk.

"Samme sted, samme ydelse, samme aftale"

En tysk kunde ønsker at leje en bil i Spanien af et biludlejningsfirma via dets tyske websted, men finder så ud af, at biludlejningsfirmaets spanske websted tilbyder udlejning af den samme bil på de samme datoer på de samme vilkår til en langt lavere pris. I dette tilfælde må kunden ikke forhindres i at bestille bilen via det spanske websted. Prisen må heller ikke pludselig stige, når kunden har indtastet oplysningerne om sit bopælsland. Kunden har ret til den samme aftale som en hvilken som helst anden kunde, der bestiller via det spanske websted.

4 Sikring af pakkeleveringsløsninger til rimelige priser

Grænseoverskridende pakkeleveringstjenester af høj kvalitet og til en rimelig pris er vigtige for at sikre, at forbrugerne benytter sig af mulighederne for grænseoverskridende onlinehandel. I sin beslutning om "På vej mod en akt for det digitale indre marked"²⁷ understregede Europa-Parlamentet, at tilgængelige, billige og effektive leveringstjenester af høj kvalitet er en forudsætning for, at den grænseoverskridende e-handel kan blomstre. Det støttede ligeledes foranstaltninger, der har til formål at forbedre prisgennemsigtigheden og myndighedsovervågningen, med henblik på at sikre, at de grænseoverskridende pakkeleveringsmarkeder fungerer problemfrit.

Høje priser på grænseoverskridende leverancer for e-detailhandlende udgør en hindring for grænseoverskridende e-handel

De offentlige priser på tværs af grænserne, som opkræves af udbydere af forsyningspligtigheder, er ofte tre til fem gange så høje som den indenlandske pendant, og disse forskelle kan ikke altid forklares med arbejdskraftomkostninger eller andre omkostninger i destinationslandet²⁸.

Forbrugere og mindre virksomheder melder om, at høje priser på pakkelevering forhindrer dem i at sælge mere eller købe mere fra andre medlemsstater²⁹. Priserne fra tilsyneladende sammenlignelige medlemsstater over sammenlignelige afstande varierer undertiden kraftigt uden nogen indlysende omkostningsfaktorer som forklaring. Høje priser på grænseoverskridende leverancer til e-detailhandlende og forbrugere, navnlig i afsidesliggende områder og til SMV'er, udgør derfor en hindring for grænseoverskridende e-handel. Lave mængder mindsker forhandlingskraften og fører til

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0009+0+DOC+XML+V0//DA>.

²⁸ Econometric study on parcel list prices (Université Saint-Louis Bruxelles, november 2015), se http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/studies/index_en.htm.

²⁹ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8169.

højere priser og færre leveringsmuligheder for mindre e-detailhandlende og private. Det begrænsede mandat, som mange nationale tilsynsmyndigheder har til at overvåge det grænseoverskridende pakkemarked, fører til manglende oplysninger om mulig ineffektivitet på markedet eller andre tilsynsmæssige problemer.

Konkret forsøger man med forslaget vedrørende pakkelevering at:

- øge gennemsigtigheden af takster og terminalafgifter for visse grænseoverskridende pakkeleveringstjenester og kræve, at de nationale tilsynsmyndigheder vurderer rimeligheden af størrelsen af visse grænseoverskridende takster. Forslaget sikrer, at denne rimelighedsvurdering står i rimeligt forhold til de forfulgte mål
- forbedre tilsynet ved at kræve, at alle pakkeleveringsoperatører (over en vis størrelse) indsender et sæt grundlæggende statistiske oplysninger til de nationale tilsynsmyndigheder
- tilskynde til konkurrence ved at kræve gennemsigtig og ikkediskriminerende tredjepartsadgang til grænseoverskridende pakkeleveringstjenester og/eller -infrastruktur hos leverandører af forsyningspligtigheder, når disse indgår multilaterale aftaler om terminalafgifter.

Dette vil fremme konkurrencen og gøre myndighedsovervågningen af pakkeleveringsmarkederne mere effektivt og konsekvent. Ved at øge gennemsigtigheden af taksterne bidrager man også til at mindske ubegrundede takstforskelle og til at sænke taksterne for private og mindre virksomheder, navnlig i afsidesliggende områder.

Forslaget supplerer andre initiativer, som hovedsagelig er selvregulerende, og som interessenterne (f.eks. de nationale postvæsener) har lanceret for nylig med henblik på at forbedre kvaliteten og bekvemmeligheden ved grænseoverskridende pakkeleveringstjenester. Sammen med forslaget vedrørende geografisk blokering vil det skabe nye markedsmuligheder for operatører, der ønsker at deltage aktivt i grænseoverskridende e-handel.

5 Effektiv forbrugerbeskyttelse på tværs af grænserne

Forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde, der blev vedtaget i 2004, har styrket håndhævelsen af forbrugerlovgivningen over hele EU, men der er fortsat tale om en høj grad af manglende overholdelse af centrale forbrugerbeskyttelsesbestemmelser på de største onlineforbrugermarkeder. Den nuværende ramme skal moderniseres for at sikre stærkere og hurtigere mekanismer, der har til formål at sikre en ligelig og konsekvent håndhævelse af denne lovgivning i hele EU og navnlig på det digitale indre marked.

En høj grad af manglende overholdelse af centrale forbrugerbeskyttelsesbestemmelser

Det aktuelle omfang af virksomhedernes manglende overholdelse af EU's regelværk på forbrugerområdet viser, at håndhævelsen ikke er optimal. I henhold til konservative skøn overholder 37 % af e-handels- og bookingwebstederne ikke de grundlæggende forbrugerrettigheder. Dette medfører et tab på omkring 770 mio. EUR om året for forbrugere, der handler online på tværs af grænserne inden for rejser, underholdning, beklædning, elektroniske produkter og finansielle tjenesteydelser³⁰.

Vurderingen af gennemførelsen af forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde som et grænseoverskridende håndhævelsesinstrument for EU's regelværk på forbrugerområdet har blotlagt adskillige huller. Mekanismerne til gensidig bistand er utilstrækkelige, og reaktionen på udbredte

³⁰ SWD(2016) 284.

overtrædelser over hele EU er ineffektiv, navnlig når de forekommer i det digitale miljø. Det er ofte meget vanskeligt og langsommeligt at afsløre sådanne overtrædelser. Endelig giver man i de nationale håndhævelsesplaner ikke tilstrækkelig prioritet og afsætter ikke tilstrækkelige ressourcer til håndhævelsesforanstaltninger vedrørende grænseoverskridende markeder.

Den foreslåede nye forordning om forbrugerbeskyttelsessamarbejde vil:

- skabe en styrket og mere effektiv ramme for håndhævelsessamarbejdet, som vil skabe større retssikkerhed, navnlig for handlende og forbrugere, der er aktive på tværs af grænserne
- give myndighederne supplerende beføjelser, så de i fællesskab kan handle hurtigere for at standse udbredte overtrædelser af onlinereglerne (f.eks. midlertidige foranstaltninger til blokering af websteder, der ikke overholder bestemmelserne), og
- sikre en fælles procedure, der koordineres af Kommissionen, når problemerne har en EU-dimension.

Disse elementer bør føre til øget retssikkerhed på det indre marked i kraft af en stærk og konsekvent håndhævelse af forbrugerlovgivningen. De bør også mindske omkostningerne ved regeloverholdelse for virksomheder, der opererer på hele det indre marked. Når problemerne har en EU-dimension, vil man anvende en one-stop-shop-baseret metode til håndhævelsen over for de berørte virksomheder med henblik på hurtigt at sikre aftalerne og undgå at forlænge de negative følger for forbrugerne.

Lovene, der beskytter forbrugernes interesser, og som er omfattet af mekanismen for forbrugerbeskyttelsessamarbejdet, står opført i bilaget til forordningen. Dette bilag er blevet ajourført regelmæssigt, når ny lovgivning er blevet indført, og det samme er planen for ovennævnte lovgivningsforslag om geografisk blokering og andre former for forskelsbehandling. Ud over at styrke rækkevidden og effektiviteten af den nye forordning om forbrugerbeskyttelsessamarbejde foreslås det at medtage yderligere EU-retsakter, som ligeledes forfølger forbrugerbeskyttelsesmål³¹.

Med henblik på at udvikle e-handel med finansielle tjenesteydelser på det indre marked foreslås det, at realkreditdirektivet³² og betalingskontodirektivet³³ ligeledes skal medtages i bilaget til forordningen, således at tilsynsmyndighederne får ret til at handle i fællesskab i tilfælde, hvor de tjenesteydelser, der leveres i henhold til disse direktiver, ikke er i overensstemmelse med bestemmelserne om forbrugerbeskyttelse.

6 Retningslinjer om direktivet om urimelig handelspraksis

Direktivet om urimelig handelspraksis er en central retsakt til fremme af retfærdighed ved e-handelstransaktioner. På grund af sit meget brede dækningsområde (det dækker alle økonomiske sektorer, både online og offline) udgør direktivet et centralt retsgrundlag til sikring af, at forbrugere ikke vildledes eller udsættes for aggressiv markedsføring, og at de handlendes anprisninger over for forbrugere i EU er tydelige, nøjagtige og underbyggede.

De nye retningslinjer om anvendelsen af direktivet om urimelig handelspraksis i onlinemiljøet³⁴ vedrører navnlig følgende spørgsmål:

³¹ Dette gælder bestemmelsen om forbud mod forskelsbehandling i tjenesteydelsesdirektivet (2006/123/EF, artikel 20), jernbanepassagerers rettigheder (forordning (EF) nr. 1371/2007), handicappede passagerers rettigheder ved flyrejser (forordning (EF) nr. 1107/2006) og fælles regler for driften af lufttrafik tjenester (forordning (EF) nr. 1008/2008).

³² Direktiv 2014/17/EU.

³³ Direktiv 2014/92/EU.

³⁴ SWD(2016) 163.

- De forklarer, at enhver platform, der opfylder kriterierne som en "handlende" og udøver B2C-aktiviteter i direkte sammenhæng med salgsfremme, salg eller levering af varer, tjenesteydelser eller digitalt indhold til forbrugere, skal sikre sig, at dennes egen handelspraksis er i fuld overensstemmelse med dette direktiv.
- De præciserer samspillet mellem direktivet om urimelig handelspraksis og direktivet om elektronisk handel. Inden for deres eget aktivitetsområde (formidlingsydelser) skal onlineplatforme³⁵ udøve professionel fornøden omhu³⁶, som indebærer, at de skal træffe hensigtsmæssige foranstaltninger, som – uden at de udgør en generel forpligtelse til overvågning eller til at afdække faktiske forhold – giver tredjepartshandlende mulighed for at overholde EU's forbruger- og markedsføringslovgivning og hjælper brugerne med at forstå, hvem de indgår aftaler med. Sådanne foranstaltninger kunne f.eks. indebære, at i) tredjepartshandlende skal angive over for forbrugerne, at de handlende, at ii) de tydeligt angiver over for forbrugerne, at EU's forbruger- og markedsføringslovgivning kun gælder, når sådanne tredjeparter er handlende, og at de iii) udformer deres webstruktur på en sådan måde, at de handlende kan præsentere oplysninger for forbrugerne i overensstemmelse med EU's forbruger- og markedsføringslovgivning.
- Den præciserer, at hvis onlineplatforme, der fungerer som en handlende og udøver B2C-handelspraksis, ikke opfylder kravet om professionel fornøden omhu, kan der være tale om overtrædelse af EU's forbruger- og markedsføringslovgivning for så vidt angår deres egne kommercielle aktiviteter, hvis forbrugerne er blevet vildledt, eller hvis det er sandsynligt, at de vil blive det. I forbindelse med sådanne egne aktiviteter kan de ikke påberåbe sig undtagelsen for formidleransvar i henhold til direktivet om elektronisk handel, eftersom denne undtagelse kun gælder for oplysninger, der gemmes på anmodning af andre. I henhold til direktivet om urimelig handelspraksis skal søgemaskiner ligeledes tydeligt skelne mellem betalte, placerede søgeresultater og naturlige søgeresultater.
- Det tager højde for de principper, som man enedes om i gruppen med flere interessenter om sammenligningsværktøjer, der bestod af betydningsfulde repræsentanter for erhvervslivet og for forbrugerne, operatører af sammenligningsværktøjer og nationale myndigheder og blev koordineret af Kommissionen. De er mere vidtgående end kravene til gennemsigtighed og professionel fornøden omhu i direktivet om urimelig handelspraksis, og udbydere af sammenligningsværktøjer, der accepterer disse selvreguleringsprincipper, forpligter sig til at være særligt gennemsigtige med hensyn til deres forretningsmodeller og til i hensigtsmæssig udstrækning at offentliggøre deres kommercielle forbindelser med handlende, hvis produkter sammenlignes via deres platforme.

I retningslinjerne henvises der ligeledes til de "overholdelseskriterier", som man enedes om i gruppen med flere interessenter om miljøanprisninger med henblik på at støtte anvendelsen og håndhævelsen af direktivet om urimelig handelspraksis imod misvisende og ubegrundede miljøanprisninger og sikre forbrugerne tydelige, relevante og troværdige oplysninger.

Endelig præciserer man i de reviderede retningslinjer samspillet mellem direktivet om urimelig handelspraksis og sektorspecifikke EU-retsakter, herunder ret ny lovgivning såsom direktivet om forbrugerrettigheder og det reviderede direktiv om pakkerejser og tilhørende rejsearrangementer. Med hensyn til sidstnævnte og i overensstemmelse med løftet til Europa-Parlamentet i forbindelse med vedtagelsen i 2015 forklare det i de reviderede retningslinjer, at en praksis, hvor handlende inden for rejse- og transportsektoren udbyder tjenesteydelser til forbrugerne på en utydelig eller tvetydig måde, f.eks. ved at skjule eller gøre det vanskeligt for forbrugeren at vælge muligheden for ikke at bestille yderligere rejsetjenester, kan blive afsløret i henhold til direktivet om urimelig handelspraksis.

³⁵ De, der falder ind under definitionen af en "handlende" i henhold til direktivet om urimelig handelspraksis.

³⁶ For så vidt angår platformens egen handelspraksis over for forbrugere.

Ud over de fire nøgleinitiativer i denne e-handelspakke indeholder de følgende afsnit en beskrivelse af to andre DSM-forslag, der er en del af Kommissionens omfattende strategi med store fordele for e-handelen.

7 Enkle og effektive regler for grænseoverskridende aftaler for forbrugere og virksomheder

Med henblik på at fremme den grænseoverskridende handel vedtog Kommissionen i december 2015 forslag, ledsaget af en meddelelse³⁷, om i) et direktiv om visse aspekter af aftaler om levering af digitalt indhold³⁸ og ii) et direktiv om visse aspekter af aftaler om onlinesalg og andre former for fjernsalg af varer³⁹. Sammen med forslaget til forordning om onlineindholdstjenesters grænseoverskridende portabilitet⁴⁰ af blev disse forslag de første nye lovgivningsinitiativer, der blev vedtaget under strategien for det digitale indre marked. Når de vedtages, vil de to direktiver føre til en fuldstændig og målrettet harmonisering af de centrale obligatoriske forbrugerrettigheder, der gælder for levering af digitalt indhold samt onlinesalg og andre former for fjernsalg af varer. De vil støtte e-handelen gennem:

- **reduktion af omkostninger, der skyldes forskelle i aftaleretlige bestemmelser:** Forslagene vil sikre, at de centrale retsregler for forbrugerftaler vedrørende fejlbehæftede varer og digitalt indhold bliver de samme i alle medlemsstater
- **større retssikkerhed for virksomhederne:** Til forskel fra i dag, hvor virksomhederne skal håndtere en kompleks lovramme, vil de kunne levere digitalt indhold eller sælge varer online i hele EU på grundlag af det samme sæt af aftaleretlige regler om forbrugerbeskyttelse
- **hjælp til, at forbrugerne kan udnytte mulighederne ved handel på tværs af grænserne i EU:** Forbrugerne vil få et sæt fuldt harmoniserede præcise rettigheder i hele EU og derfor blive mere trygge ved at erhverve digitalt indhold eller købe varer i andre lande
- **mindske den skade, som forbrugerne påføres på grund af fejlbehæftet digitalt indhold:** Til forskel fra i dag, hvor der ikke findes specifikke aftaleretlige bestemmelser om levering af digitalt indhold for hele EU, får forbrugerne nu præcise, digitalspecifikke rettigheder, hvis de får problemer med digitalt indhold. Det vil sætte dem i stand til at benytte sig af retsmidlerne og dermed mindske den skade, de i dag påføres, når de køber fejlbehæftet digitalt indhold.

8 Nedbringe den administrative byrde på virksomhederne som følge af forskellige momsordninger

På momsområdet udgør komplikationerne ved at skulle arbejde med mange forskellige nationale systemer en reel hindring for virksomheder, som forsøger at handle på tværs af grænserne, både online og offline. Siden den 1. januar 2015, hvor de nye regler vedrørende "leveringssted" trådte i kraft, opkræves moms på alle telekommunikations- samt radio- og tv-ydelser samt elektroniske tjenesteydelser der, hvor forbrugeren befinder sig, i stedet for der, hvor leverandøren befinder sig.

Samtidig er der indført et elektronisk registrerings- og betalingssystem (den såkaldte mini-one-stop-shop-ordning), der skal nedbringe omkostningerne og den administrative byrde for virksomhederne. Kommissionen vil i 2016 fremsætte lovgivningsforslag, der har til formål at reducere den administrative byrde på virksomhederne som følge af forskellige momsordninger, herunder:

³⁷ COM/2015/0633 final.

³⁸ COM/2015/0634 final.

³⁹ COM/2015/0635 final.

⁴⁰ COM/2015/0627 final.

- udvidelse af den nuværende mini-one-stop-shop-ordning til onlinesalg af fysiske varer inden for EU og med tredjelande. I stedet for at angive og betale moms til de enkelte medlemsstater, hvor deres kunder er baseret, bør virksomhederne kunne nøjes med at foretage en enkelt angivelse og betaling i deres egen medlemsstat
- indførelse af en fælles EU-dækkende forenklingsforanstaltning (momstærskel) for at hjælpe små, nystartede e-handelsvirksomheder
- give mulighed for hjemstatskontroller, herunder en enkelt revision af grænseoverskridende virksomheder til momsformål
- afskaffelse af momsfritagelsen på import af mindre sendinger fra leverandører i tredjelande.

Disse foranstaltninger bør sikre, at momsrelaterede aspekter ikke længere vil udgøre en hindring for grænseoverskridende e-handel.

9 Konklusion

Forslagene i denne pakke af e-handelsforanstaltninger samt de kommende forslag om digitale aftaler og om momsforenkling vil yde et væsentligt bidrag til at stimulere øget grænseoverskridende e-handel i Europa. Deres virkning bliver endnu stærkere, når de kommer som en samlet pakke. Enkeltstående foranstaltninger til forebyggelse af ubegrundet geografisk blokering bør ledsages af bedre håndhævelse, pakkelevering til mere konkurrencedygtige priser, harmonisering af aftaleretlige regler og en forenkling af momssystemet. Kommissionen anbefaler på det kraftigste, at interessenterne, Europa-Parlamentet og Rådet betragter disse foranstaltninger som komplementære, og opfordrer til, at de hurtigt vedtages gennem lovgivningsprocessen i lyset af behovet for hurtigt at fjerne de resterende hindringer. De forskellige forslag er væsentlige dele af en samlet pakke og er alle nødvendige for at høste alle fordelene ved grænseoverskridende e-handel.