

Bruxelles, den 14.3.2013
COM(2013) 139 final

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

Første rapport om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked og om ændring af Rådets direktiv 84/450/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF, 98/27/EF og 2002/65/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 (direktivet om urimelig handelspraksis)

[...]

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

Første rapport om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked og om ændring af Rådets direktiv 84/450/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF, 98/27/EF og 2002/65/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 (direktivet om urimelig handelspraksis)

1. INDLEDNING

Denne rapport¹ giver en første vurdering af anvendelsen af direktiv 2005/29/EF om urimelig handelspraksis² (i det følgende benævnt "direktivet" eller "direktivet om urimelig handelspraksis") i medlemsstaterne og evaluerer dets virkninger. Rapporten er et af de nøgleinitiativer, der er taget med henblik på at gennemføre Den Europæiske Forbrugerdaysorden³.

Med henblik på denne rapport blev der udsendt målrettede spørgeskemaer til medlemsstaterne og en bred vifte af interessenter i løbet af 2011⁴. Med hensyn til anvendelsen af direktivet på finansielle tjenesteydelser og fast ejendom⁵ bygger denne rapport på data, der er indsamlet for Kommissionen gennem en undersøgelse, som blev gennemført i 2011/2012⁶.

Direktivet om urimelig handelspraksis blev vedtaget den 11. maj 2005. Det har til formål at sikre, at forbrugerne ikke vildledes eller udsættes for aggressiv markedsføring, og at alle anprisninger, som fremføres af erhvervsdrivende i EU, er klare, korrekte og underbyggede, således at forbrugerne kan træffe velinformerede og meningsfulde valg. Dets principbaserede

¹ Denne rapport ledsager Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om anvendelsen af direktivet om urimelig handelspraksis med titlen "*Styrkelse af forbrugerbeskyttelsen og opbygning af tillid til det indre marked*". I overensstemmelse med artikel 18 i direktivet om urimelig handelspraksis skal Kommissionen aflægge rapport om anvendelsen af direktivet i relation til specifikke emner, såsom finansielle tjenesteydelser og fast ejendom, sortlisten over de former for handelspraksis, der er forbudt under alle omstændigheder, samt om mulighederne for yderligere harmonisering og forenkling. Som det fremgår af betragtning 24 i direktivet om urimelig handelspraksis, vurderes direktivet for at sikre, at handelshindringerne på det indre marked er blevet fjernet, og at der er opnået et højt forbrugerbeskyttelsesniveau.

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked og om ændring af Rådets direktiv 84/450/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF, 98/27/EF og 2002/65/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr.2006/2004.

³ Se *Den Europæiske Forbrugerdaysorden*, aktion 3 (modernisering af gældende forbrugerlovgivning).

⁴ Høringen resulterede i 25 svar fra medlemsstaterne (Luxembourg og Malta svarede ikke), to svar fra Island og Norge og 76 svar fra interessenter, herunder 20 europæiske forbrugercentre (ECC'er), ni forbrugersammenslutninger og 47 erhvervsinteressenter (disse omfattede handelskamre, erhvervsparaplyorganisationer eller -sammenslutninger og selvregulerende organer).

⁵ Med hjemmel i artikel 18 i direktivet giver denne rapport en vurdering af, hvordan artikel 3, stk. 9, vedrørende anvendelsen af direktivet om urimelig handelspraksis fungerer på området finansielle tjenesteydelser og fast ejendom.

⁶ Se den undersøgelse af anvendelsen af direktivet om urimelig handelspraksis på finansielle tjenesteydelser og fast ejendom, som Civic Consulting udførte for Europa-Kommissionens Generaldirektoratet for Retlige Anliggender i 2012, på: <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>.

bestemmelser har til formål at sikre, at lovgivningsrammen er tilstrækkelig fleksibel til at håndtere nye salgsmetoder, produkter og markedsføringsteknikker.

Direktivet er af horisontal karakter og omfatter samtlige transaktioner mellem virksomheder og forbrugere ("B2C"), såvel offline som online, og gælder både for varer og tjenesteydelser.

Direktivets generelle mål er at bidrage til gennemførelsen af det indre marked ved at fjerne hindringer, som skyldes forskelle i de nationale lovgivninger om urimelig handelspraksis, og at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau.

2. DIREKTIVETS GENNEMFØRELSE

2.1. Tidsplan

Medlemsstaterne skulle offentliggøre og vedtage deres gennemførelsesforanstaltninger til direktivet inden den 12. juni 2007, således at de kunne træde i kraft på nationalt plan senest den 12. december 2007.

Der var dog betydelige forsinkelser med gennemførelsen af direktivet, som primært skyldtes dets meget brede anvendelsesområde. Den fuldstændige harmonisering, der kendetegner direktivet, og som er nedfældet i dets "klausul om det indre marked"⁷, indebar også, at medlemsstaterne skulle foretage en omfattende revision af deres nationale lovgivning for at bringe den i overensstemmelse med direktivets bestemmelser.

Kun nogle få medlemsstater⁸ gennemførte direktivet til tiden. Den seneste gennemførelse fandt sted i udgangen af 2009⁹, mens hovedparten af de nationale foranstaltninger blev gennemført i løbet af 2008 og 2009¹⁰. En sag, som Kommissionen indbragte for Domstolen, førte til, at to medlemsstater blev dømt¹¹, mens andre sager blev afsluttet som følge af efterfølgende underretning om foranstaltninger¹².

2.2. Gennemførelsesstrategier i medlemsstaterne og særlige træk ved gennemførelsesprocessen

De tekniske valg, som medlemsstaterne har truffet for at gennemføre direktivet om urimelig handelspraksis, kan inddeles i to hovedkategorier, der i vid udstrækning afhænger af, om medlemsstaterne allerede havde en lovgivning om urimelig handelspraksis eller ej. Nogle medlemsstater har inkorporeret direktivet i den eksisterende lovgivning: love om illoyal konkurrence (Tyskland, Østrig, Danmark, Spanien), forbrugerkodekser (Frankrig, Italien, Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Malta), civile retlige bestemmelser (Nederlandene) eller eksisterende særlige love (Belgien, Finland og Sverige). Andre har vedtaget en ny ad hoc-lov om gennemførelse af direktivet om urimelig handelspraksis, som overtager direktivteksten næsten ordret (Det Forenede Kongerige, Portugal, Rumænien, Ungarn, Cypern, Polen, Slovenien, Slovakiet, Estland, Irland, Luxembourg, Letland, Litauen og Grækenland).

⁷ Se artikel 4 i direktivet.

⁸ Belgien, Irland, Malta, Polen, Slovakiet og Slovenien gennemførte det inden den 12. juni 2007.

⁹ Spanien.

¹⁰ Også tre EØS-lande, nemlig Island, Liechtenstein og Norge, vedtog gennemførelseslovgivning til direktivet.

¹¹ Se følgende sager: C-321/08 – Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Kongeriget Spanien, dom af 23. april 2009, og C-282/08 – Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Fyrstendømmet Luxembourg, dom af 5. februar 2009.

¹² For at få adgang til listen over nationale gennemførelsesforanstaltninger, se databasen vedrørende urimelig handelspraksis på: <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/> eller benyt linket: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm.

2.3. Artikel 4 – Klausul om det indre marked

Ifølge artikel 4 i direktivet om urimelig handelspraksis, der er kendt som "klausulen om det indre marked", har direktivet fuld harmoniseringsvirkning, og medlemsstaterne kan ikke fravige dets regler. Dette karakteristiske træk blev bekræftet af Domstolen i "Total Belgium"-sagen og andre præjudicielle afgørelser¹³, hvor Domstolen konsekvent indtog følgende standpunkt: "*Direktivet foretager således en totalharmonisering af de pågældende regler på fællesskabsplan. Medlemsstaterne kan derfor ikke [...] vedtage foranstaltninger, der er mere restriktive end dem, der fremgår af direktivet, ej heller med henblik på at sikre et højere forbrugerbeskyttelsesniveau*".

Denne fuldstændige harmonisering har vist sig at være det mest problematiske aspekt ved gennemførelsen af direktivet. Klausulen vedrørende det indre marked har krævet en væsentlig tilpasning af de nationale retssystemer til direktivets bestemmelser. Medlemsstaterne skulle navnlig gennemføre omfattende screeninger af deres nationale lovgivning og ophæve alle bestemmelser, som var uforenelige med direktivet. Disse bestemmelser vedrørte primært forbud mod særlige former for handelspraksis, der ikke var omfattet af bilag I til direktivet ("sortlisten" over de former for praksis, der er forbudt under alle omstændigheder), navnlig på området salgsfremmende foranstaltninger.

Klausulen om det indre marked har ført til en væsentlig forenkling af reglerne om vildledende reklame og urimelig handelspraksis i transaktioner mellem virksomheder og forbrugere på EU-plan, idet 27 nationale ordninger er blevet erstattet med ét regelsæt, samtidig med at der opretholdes et højt forbrugerbeskyttelsesniveau. Det var vigtigt at overvinde de særlige juridiske hindringer, der var forårsaget af den uensartede regulering af urimelig handelspraksis, og som medførte omkostninger, kompleksitet og usikkerhed for såvel virksomheder som forbrugere.

2.4. Undtagelser

Artikel 3, stk. 9, fastsætter en vigtig begrænsning af den fuldstændige harmonisering, der kendetegner direktivet om urimelig handelspraksis, ved at bestemme, at "*i forbindelse med finansielle tjenesteydelser [...] samt fast ejendom kan medlemsstaterne på det område, hvor der med dette direktiv sker en tilnærmelse, stille krav, som er mere restriktive eller præskriptive end dette direktiv*". På disse to områder er der således tale om en minimumsharmonisering. Det fremgår af betragtning 9, at "*finansielle tjenesteydelser og fast ejendom som følge af deres kompleksitet og alvorlige iboende risici nødvendiggør, at der opstilles detaljerede krav, herunder positive forpligtelser for erhvervsdrivende*". På disse områder kan medlemsstaterne derfor indføre regler, der er mere vidtgående end direktivets bestemmelser, så længe de overholder EU-lovgivningen.

Som der er redegjort for nedenfor, har høringen vist, at der ikke er noget grundlag for at fjerne denne begrænsning, hverken i forbindelse med finansielle tjenesteydelser eller fast ejendom.

En anden midlertidig undtagelse fra princippet om fuldstændig harmonisering finder anvendelse på nationale bestemmelser til gennemførelse af direktiver, der indeholder minimumsharmoniseringsklausuler. I henhold til artikel 3, stk. 5, kan medlemsstaterne i en periode på seks år indtil den 12. juni 2013 fortsætte med at anvende nationale bestemmelser¹⁴,

¹³ Forenede sager C-261/07 og C-299/07, *VTB-VAB NV mod Total Belgium*, og *Galatea BVBA mod Sanoma Magazines Belgium NV*, dom af 23. april 2009; sag C-304/08, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV mod Plus Warenhandels-gesellschaft mbH*, dom af 14. januar 2010; sag C-288/10, *Wamo BVBA mod JBC NV og Modemakers Fashion NV*, kendelse af 30. juni 2011; og sag C-126/11, *Inno NV mod Unizo m.fl.*, kendelse af 15. december 2011.

¹⁴ På det område, hvor der med dette direktiv sker en tilnærmelse.

der er mere restriktive eller præskriptive end dette direktiv, og som gennemfører bestemmelser om minimumsharmonisering i anden EU-lovgivning¹⁵.

Det fremgår af artikel 3, stk. 6, at medlemsstaterne omgående skal underrette Kommissionen om anvendelse af nationale bestemmelser på grundlag af artikel 3, stk. 5.

Kun fem medlemsstater oplyser, at de har opretholdt bestemmelser efter artikel 3, stk. 5¹⁶. Én medlemsstat¹⁷ har f.eks. givet underretning om bestemmelser vedrørende fjernsynsreklamer med henblik på beskyttelse af mindreårige som led i gennemførelsen af direktivet om audiovisuelle medietjenester¹⁸. En anden medlemsstat har undladt at give underretning om en restriktiv foranstaltning vedrørende dørsalg¹⁹. En modvilje mod at ophæve visse nationale foranstaltninger (senest den 12. juni 2013) kan forklare, hvorfor kun få medlemsstater indtil videre har gjort brug af artikel 3, stk. 5.

Kommissionen finder, at undtagelsen ikke bør forlænges yderligere. Selv om nogle få medlemsstater har tilkendegivet et behov for en sådan forlængelse, kan dette behov for at anvende visse bestemmelser på nationalt plan opfyldes gennem anden EU-lovgivning.

2.5. Forholdet mellem direktivet om urimelig handelspraksis og EU's sektorlovgivning

Direktivet er det overordnede regelsæt om urimelig handelspraksis i transaktioner mellem virksomheder og forbrugere. Det finder anvendelse på alle former for handelspraksis mellem virksomheder og forbrugere, medmindre andet udtrykkeligt er fastsat, f.eks. med hensyn til etableringsbetingelser eller godkendelsesordninger (artikel 3, stk. 8). Såfremt sektorlovgivningen er i strid med direktivets generelle bestemmelser, finder de tilsvarende bestemmelser i *lex specialis* anvendelse²⁰. Sådanne konflikter opstår ofte, fordi *lex specialis* indeholder mere detaljerede krav til de oplysninger, der skal gives før kontraktens indgåelse, eller strengere regler om, hvordan disse oplysninger skal meddeles forbrugerne (se betragtning 10 i direktivet). Eksistensen af særlige EU-bestemmelser i en given sektor er dog ikke til hinder for anvendelsen af direktivet: I disse tilfælde og i forbindelse med alle de aspekter, der ikke er omfattet af *lex specialis*, supplerer direktivet om urimelig handelspraksis

¹⁵ Som eksempel på direktiver, der indeholder bestemmelser om minimumsharmonisering på det område, hvor der med direktiv 2005/29/EF sker en tilnærmelse, kan nævnes: direktiv 98/6/EF om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med angivelse af priser på forbrugsvarer, direktiv 97/7/EF om fjernsalgsaftaler, direktiv 85/577/EØF om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler indgået uden for fast forretningssted, direktiv 94/47/EF om beskyttelse af køber i forbindelse med visse aspekter ved kontrakter om brugsret til fast ejendom på timeshare-basis og direktiv 90/314/EØF om pakkerejser.

¹⁶ Danmark, Finland, Irland, Letland og Sverige.

¹⁷ Den 10. marts 2008 gav Danmark underretning om bestemmelserne vedrørende fjernsynsreklamer i § 21 i bekendtgørelse nr. 1368 af 15. december 2005 om reklame og sponsorering i radio og fjernsyn. Disse bestemmelser, der bl.a. vedrører produktets karakteristika, pris og den grad af færdighed, der behøves for at kunne bruge det, er solidt forankret i dansk lovgivning, tager særligt hensyn til beskyttelsen af mindreårige og har gennemført direktivet om fjernsyn uden grænser (Rådets direktiv 89/552/EØF, nu direktiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester).

¹⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/13/EU af 10. marts 2010 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester (direktiv om audiovisuelle medietjenester).

¹⁹ Belgien har ikke givet underretning om sine nationale bestemmelser om forbud mod dørsalg af produkter af en værdi på over 250 EUR. Foreneligheden af disse foranstaltninger vil blive vurderet af Domstolen i forbindelse med en verserende sag mod Belgien.

²⁰ Det præciseres i artikel 3, stk. 4, at "*i tilfælde af uoverensstemmelse mellem dette direktivs bestemmelser og andre fællesskabsbestemmelser om særlige aspekter af urimelig handelspraksis, vil sidstnævnte gælde for de pågældende særlige aspekter*".

disse sektorbestemmelser og udfylder eventuelle yderligere mangler i beskyttelsen af forbrugerne mod urimelig handelspraksis²¹.

2.6. Opfølgning af gennemførelsen

Den aktuelle analyse tyder på uoverensstemmelser i flere medlemsstater, som i nogle få tilfælde er knyttet til direktivets centrale begreber. I den forbindelse har Kommissionens tjenestegrene gennemført et omfattende gennemførelsestjek og indledt en struktureret dialog med de pågældende medlemsstater.

3. DIREKTIVETS ANVENDELSE

3.1. Ensartet anvendelse

3.1.1. Domstolens rolle og retspraksis

Domstolens rolle med hensyn til at sikre, at EU-lovgivningen fortolkes og anvendes på samme måde i alle medlemsstater, har været afgørende i forbindelse med direktivet om urimelig handelspraksis. Domstolens domme har vist sig at være yderst værdifulde med hensyn til at præcisere generelle spørgsmål vedrørende forholdet mellem direktivet og den nationale lovgivning samt mere specifikke emner i relation til fortolkningen af nogle af direktivets materielle bestemmelser. Kommissionen optræder for sit vedkommende som *amicus curiae* i sager for Domstolen.

Siden 2009 har Domstolen taget stilling til flere anmodninger om præjudiciel afgørelse og navnlig bekræftet, at direktivet har fuld harmoniseringsvirkning, og at medlemsstaterne ikke kan opretholde nationale bestemmelser, som er mere vidtgående end direktivets bestemmelser.

Domstolen har i den forbindelse fastslået, at følgende nationale bestemmelser ikke er forenelige med direktivet:

– Et generelt forbud mod tilgift:

- Forenede sager C-261/07 og C-299/07 (*Total Belgium*, dom af 23. april 2009) vedrørte et olieselskab, der tilbød vejservicetjenester for hvert køb af brændstof, og et selskab, der havde udgivet et tidsskrift indeholdende en salgsfremmende værdikupon til en undertøjsforretning
- Sag C-522/08 (*Telekomunikacja Polska*, dom af 11. marts 2010) vedrørte et teleselskab, der havde gjort indgåelsen af en kontrakt om levering af adgang til internettet via bredbånd betinget af indgåelsen af en kontrakt om telefontjenester.

²¹ Se s. 18-19 i vejledningen. F.eks. indeholder Europa-Parlamentets og Rådets forordning om lufttrafiktjenester (forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24. september 2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet) en række særlige bestemmelser om de prisoplysninger, som offentligheden skal have adgang til. I henhold til forordningens artikel 23 skal flyselskaberne ud over den endelige pris, som skal inkludere den gældende billetpris eller luftfragtrate samt alle gældende skatter og afgifter, tillæg og gebyrer, også angive, hvordan denne endelige pris er sammensat. Hvor der er tale om flybilletter, er det derfor disse mere detaljerede krav til de oplysninger, der skal gives forud for kontraktindgåelsen, som gælder. Direktivets bestemmelser kommer ind i billedet i forbindelse med et forbud mod de former for handelspraksis, der efter al sandsynlighed vil vildlede gennemsnitsforbrugeren (f.eks. i forbindelse med "bait advertising" og markedsføring af flybilletter), og de former for praksis, som er udtryk for en aggressiv adfærd (f.eks. urimelige omkostninger og hindringer, såfremt en forbruger ønsker at benytte sin kontraktmæssige ret til at opsigte en kontrakt).

– Et generelt forbud mod handelspraksis, som gør forbrugernes deltagelse i en salgsfremmende konkurrence eller et salgsfremmende spil betinget af køb af varer eller tjenesteydelser:

- Sag C-304/08 (*Plus Warenhandelsgesellschaft*, dom af 14. januar 2010) vedrørte en salgsfremmekampagne, der var lanceret af en virksomhed, og hvorved forbrugerne blev opfordret til at købe varer for at opnå et vist antal bonuspoint, som gjorde det muligt for dem at deltage i trækningerne i et nationalt lotteri.

– Et generelt forbud mod salg med tilgift, der ikke kun tilsigter at beskytte forbrugerne, men også tjener andre formål:

- Sag C-540/08 (*Mediaprint*, dom af 9. november 2010) vedrørte et dagblad, der havde afholdt en konkurrence, som forbrugere kunne deltage i via en kupon i avisen. I denne sag havde den østrigske regering gjort gældende, at den nationale bestemmelse ikke faldt ind under direktivets anvendelsesområde, da den primært havde til formål at bevare et alsidigt presseudbud i Østrig.

– Et generelt forbud mod at annoncere med prisnedsættelser i den periode, der går forud for en udsalgperiode, for så vidt denne bestemmelse forfølger et formål om at beskytte forbrugerne:

- Sag C-288/10 (*Wamo*, dom af 30. juni 2011) vedrørte en virksomhed, der havde sendt en invitation til nogle af sine kunder til et forsalg, som fandt sted to uger inden udsalgperioden.
- Sag C-126/11 (*Inno*, dom af 15. december 2011) vedrørte en virksomhed, der havde tilbudt et kundekort, som gjorde det muligt for kunderne at benytte sig af flere salgsfremmende tiltag, herunder prisnedsættelser i perioden inden udsalget. Det er værd at bemærke, at Domstolen i denne sag fandt, at en national bestemmelse ikke falder ind under direktivets anvendelsesområde, hvis dens eneste formål, sådan som den forelæggende ret gjorde gældende, er at beskytte konkurrencen²².

– Et forbud mod annoncering af et "totaludsalg" uden forudgående tilladelse fra den kompetente lokale administrative myndighed:

- Sag C-206/11 (*Köck*, dom af 17. januar 2013) vedrørte en erhvervsdrivende i Østrig, som i en avis annoncerede med et "totaludsalg" af varerne i sin forretning uden at ansøge om en administrativ tilladelse, sådan som den nationale lovgivning kræver. Domstolen fastslog, at en handelspraksis, der ikke er omfattet af bilag I til direktivet, ikke kan forbydes alene med den begrundelse, at denne praksis ikke er blevet forhåndsgodkendt af den kompetente administrative myndighed, uden at retten selv foretager en prøvelse af, om den pågældende praksis er urimelig efter de kriterier, der er angivet i direktivets artikel 5-9.

I sag C-122/10 (*Ving Sverige*, dom af 12. maj 2011) præciserede Domstolen begrebet "købsopfordring" som defineret i artikel 2, litra i), i direktivet. Den fandt f.eks., at der foreligger en købsopfordring, så snart produktet og prisen præsenteres i billeder, uden at der reelt foreligger en umiddelbar "købsmekanisme". Domstolen udtalte også, at direktivet ikke udelukker brugen af frapriser, så længe de oplysninger, der gives på denne måde, overholder direktivets krav, dog under hensyntagen til omstændighederne i den konkrete sag. Sagen

²² Domstolen statuerede, at en national bestemmelse, som den i hovedsagen omhandlede, ikke falder ind under direktivet om urimelig handelspraksis, såfremt dens eneste formål, sådan som den forelæggende retsinstans hævder, er at regulere konkurrencevilkårene mellem erhvervsdrivende og ikke har til formål at beskytte forbrugerne (sag C-126/11, *Inno*, præmis 29).

vedrørte et rejsebureau, der sælger ferieprodukter, og som havde trykt en kommerciel kommunikation i et dagblad, der kun indeholdt begrænsede oplysninger om den annoncerede rejse. I denne sag fulgte Domstolen den brede fortolkning af begrebet købsopfordring²³, som Kommissionen har gjort sig til talsmand for i vejledningen.

I sag C-559/11 (*Pelckmans Turnhout NV*, dom af 4. oktober 2012) præciserede Domstolen, at en national bestemmelse, der ikke forfølger forbrugerbeskyttelsesformål, ikke falder ind under direktivets anvendelsesområde. Sagen drejede sig om, hvorvidt en belgisk bestemmelse, der forbød en erhvervsdrivende at holde åbent syv dage om ugen, og som derfor krævede, at den erhvervsdrivende valgte en ugentlig lukkedag for forretningen, var forenelig med direktivet. Domstolen fandt, at en sådan bestemmelse udelukkende har til formål at beskytte arbejdstageres og medarbejdernes interesser i distributionssektoren og ikke at beskytte forbrugerne.

I sag C-428/11 (*Purely Creative m.fl.*, dom af 18. oktober 2012) blev Domstolen for første gang anmodet om at fortolke en bestemmelse i bilag I til direktivet, navnlig punkt 31, der forbyder erhvervsdrivende at give forbrugerne det indtryk, at de allerede har vundet en præmie, når de hævder, at en sådan præmie er betinget af, at de betaler et pengebeløb eller påtager sig en udgift. I England har flere virksomheder omdelt forsendelser og annoncetillæg, herunder skrabelodder, som blev indlagt i aviser og tidsskrifter og informerede modtagerne om, at de havde vundet en præmie. For at indløse præmien skulle vinderen enten ringe til et nummer med overtaksering, sende en sms eller rette henvendelse pr. post. Domstolen fandt, at sådanne former for praksis er forbudt, selv når de udgifter, der pålægges forbrugeren, er minimale (såsom udgiften til et frimærke) sammenlignet med præmiens værdi og uanset, om betalingen af sådanne udgifter giver den erhvervsdrivende en fordel eller ej.

Yderligere tre anmodninger om præjudiciel afgørelse afventer for øjeblikket behandling ved Domstolen:

- Sag C-435/11 (*CHS Tour Services*) vedrørende fortolkningen af artikel 5 i direktivet, navnlig hvorvidt direktivet om urimelig handelspraksis kræver en efterprøvelse af kravet om erhvervsmæssig dilignspligt (jf. direktivets artikel 5, stk. 2, litra a)), ved vurderingen af en konkret sag, som involverer vildledende handlinger eller udeladelser
- Sag C-265/12 (*Citroën Belux NV*) om, hvorvidt en belgisk bestemmelse, der forbyder erhvervsdrivende at foretage salg med tilgift, når mindst en af ydelserne er en finansiel tjenesteydelse, er forenelig med direktivet
- Sag C-281/12 (*Trento Sviluppo Centrale Adriatica*), hvor den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt direktivet om urimelig handelspraksis kræver, at der ud over den vildledende adfærd skal foretages en særskilt vurdering af, om der finder en væsentlig forvridding af forbrugers økonomiske adfærd sted, for at det kan fastslås, at der foreligger en overtrædelse.

3.1.2. *Initiativer taget af Kommissionen*

Kommissionen har lige fra begyndelsen af gennemførelsesprocessen taget initiativer til at hjælpe de nationale myndigheder og domstole med at gennemføre direktivet ensartet og håndhæve det konsekvent. Dette er et særdeles vanskeligt mål på et område, der er præget af betydelige forskelle mellem medlemsstaternes politikker, stil og håndhævelsesteknikker.

²³ Se endvidere punkt 3.3.4 om købsopfordringer og krav til prisoplysninger.

3.1.3. Vejledningen til direktivet om urimelig handelspraksis

I december 2009 udsendte Kommissionens tjenestegrene en vejledning om direktivets anvendelse²⁴ med henblik på at nå frem til en fælles forståelse og ensartet praksis. Vejledningen, der findes på 22 officielle EU-sprog, har bidraget til at afklare nogle centrale begreber og bestemmelser, der blev betragtet som problematiske. Den indeholder praktiske eksempler, som viser, hvordan direktivet fungerer. Selv om denne vejledning ikke har nogen formel juridisk status (bindende karakter), er den blev anvendt i vid udstrækning, bl.a. i forbindelse med sager for Domstolen²⁵ samt af nationale retter og myndigheder i deres vurdering af individuelle sager. Vejledningen er tænkt som et levende dokument, der skal opdateres regelmæssigt med ny viden om urimelig handelspraksis.

3.1.4. Lovdatabasen vedrørende direktivet om urimelig handelspraksis

I juli 2011 lancerede Kommissionen en onlinelovdatabase (i det følgende benævnt "databasen vedrørende direktivet om urimelig handelspraksis")²⁶. Udviklingen af denne database begyndte i 2008 sammen med vejledningen for at støtte en ensartet anvendelse og hensigtsmæssig/effektiv håndhævelse af direktivet.

Lovdatabasen er meget omfattende og gør det muligt for offentligheden – på en brugervenlig måde – at få adgang til medlemsstaternes lovgivning og retspraksis i relation til direktivet samt andet nyttigt materiale, f.eks. eventuelt akademisk arbejde. Den indeholder nu ca. 330 juridiske artikler, 400 sager²⁷ og 25 andre bidrag (såsom undersøgelser og retningslinjer vedtaget af nationale håndhævelsesmyndigheder). Oplysningerne i databasen er inddelt i afsnit og kan filtreres efter specifikke artikler i direktiver, nøgleord, retspraksis og juridisk litteratur. Alle afsnit er forsynet med links og muliggør også sammenligninger mellem forskellige medlemsstater. Landeafsnittene indeholder altid en oversigt over det nationale håndhævelsessystem.

Kommissionen arbejder fortsat på at udvikle databasen vedrørende direktivet om urimelig handelspraksis, der efter planen skal opdateres regelmæssigt med ny retspraksis, juridiske artikler og andet materiale. Tanken er, at der i sidste ende skal oprettes en ny database om forbrugerret ved at slå databasen vedrørende direktivet om urimelig handelspraksis sammen med EU-databasen om forbrugerret²⁸. Kommissionens tjenestegrene er for øjeblikket ved at vurdere mulighederne for at sikre en effektiv forbindelse mellem databasen vedrørende direktivet om urimelig handelspraksis og e-justice-portalens²⁹.

²⁴ Vejledning i gennemførelsen/anvendelsen af direktiv 2005/29/EF om urimelig handelspraksis (SEK(2009) 1666, arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene af 3. december 2009. - http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcm3vue.cec.eu.int:8080/justice/consumer-marketing/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm.

²⁵ Se f.eks. generaladvokatens forslag til afgørelse i sag C-122/2010, *Konsumentombudsmannen KO mod Ving Sverige AB*, præmis 30 og 40 samt fodnote 13.

²⁶ Se <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/>. Denne database bygger på Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1926/2006 af 18. december 2006 om oprettelse af et EF-handlingsprogram inden for forbrugerpolitik (2007-2013), aktion 9: Juridisk og teknisk ekspertise, herunder undersøgelser, med henblik på overvågning og vurdering af medlemsstaternes gennemførelse og håndhævelse af lovgivningen om forbrugerbeskyttelse, navnlig direktiv 2005/29/EF. Dette omfatter også udvikling og vedligeholdelse af offentligt og let tilgængelige databaser med oplysninger om gennemførelsen af Fællesskabets lovgivning om forbrugerbeskyttelse.

²⁷ Databasen indeholder på nuværende tidspunkt (maj 2012) resumé af 158 administrative afgørelser og 202 retsafgørelser (herunder 63 nationale højesteretsafgørelser).

²⁸ <http://www.eu-consumer-law.org/index.html>.

²⁹ <https://e-justice.europa.eu/home.do>.

3.2. Direktivets anvendelsesområde

Direktivet har et meget bredt anvendelsesområde, sådan som det fremgår af definitionen af virksomheders handelspraksis over for forbrugerne i artikel 2, litra d): "*en handling, udeladelse, adfærd eller fremstilling, kommerciel kommunikation, herunder reklame og markedsføring, foretaget af en erhvervsdrivende med direkte relation til promovning, salg eller udbud af et produkt til forbrugerne*". "Produkt" er beskrevet som "*en vare eller tjenesteydelse, herunder fast ejendom, rettigheder og pligter*"³⁰. Direktivet finder anvendelse på stort set alle transaktioner mellem virksomheder og forbrugere ("B2C") og i alle sektorer. Endvidere finder det ikke kun anvendelse på reklame- eller markedsføringsstadiet af en transaktion, men også "*... under og efter en handelstransaktion i forbindelse med et produkt*"³¹. Det tager imidlertid kun sigte på at beskytte forbrugernes økonomiske interesser i forbindelse med foranstaltninger, der sigter mod eller resulterer i en handelspraksis, der kan klassificeres som urimelig, idet andre interesser, såsom sundhed og sikkerhed eller miljøhensyn, ikke er omfattet. Medlemsstaterne kan frit udvide anvendelsesområdet for direktivet om urimelig handelspraksis eller, i overensstemmelse med EU-lovgivningen, fastsætte regler for andre former for relationer. De kan også frit fastsætte, hvilke følger en urimelig praksis skal have for en kontrakts gyldighed, indgåelse eller virkning, fordi direktivet om urimelig handelspraksis ikke harmoniserer aftaleretten³².

3.2.1. Nødvendigheden af en udvidelse med andre transaktioner end transaktioner mellem virksomheder og forbrugere

Spørgsmålet om en udvidelse af direktivet til at omfatte andre transaktioner end transaktioner mellem virksomheder og forbrugere er primært blevet rejst i forbindelse med tre slags situationer. Transaktioner mellem virksomheder ("B2B"), mellem forbrugere ("C2C"), eller når forbrugere sælger eller leverer en vare til en erhvervsdrivende ("C2B"), er udelukket fra direktivets anvendelsesområde. Selv om medlemsstaterne frit kan regulere disse relationer, har de fleste valgt at holde sig til dets oprindelige anvendelsesområde ved gennemførelsen af direktivet om urimelig handelspraksis.

Transaktioner mellem virksomheder

Kun fire medlemsstater anvender for øjeblikket i varierende omfang også direktivet om urimelig handelspraksis på relationer mellem virksomheder³³. Udvidelsen på EU-plan af direktivet om urimelig handelspraksis til også at omfatte forbindelser mellem virksomheder er hidtil blevet bragt på bane af visse interessenter primært med henblik på at løse problemet med den praksis, der benyttes af vildledende udgivere af erhvervsvejvisere, og som hovedsagelig berører små virksomheder og selvstændige erhvervsdrivende. Disse former for praksis er nu forbudt ved direktiv 2006/114/EF om vildledende og sammenlignende reklame. Kommissionen konkluderede i sin nylige meddelelse om, hvordan direktivet om vildledende og sammenlignende reklame har fungeret, at de disponible grænseoverskridende håndhævelsesmidler bør styrkes og den eksisterende lovgivning revideres med henblik på bedre at bekæmpe sådanne ordninger³⁴.

³⁰ Se artikel 2, litra c), i direktivet.

³¹ Se artikel 3, stk. 1, i direktivet.

³² Se artikel 3, stk. 2, i direktivet.

³³ Det drejer sig om Tyskland, Østrig, Frankrig og Sverige. I Tyskland er det dog kun bilag I til direktivet ("sortlisten"), der finder anvendelse på forbindelser mellem virksomheder, mens det i Frankrig udelukkende er artikel 6 og bilag I (kun den del, der vedrører vildledende praksis).

³⁴ Se Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om "*Beskyttelse af erhvervsdrivende mod vildledende markedsføring og sikring af en effektiv regelhåndhævelse*" - Revision af direktiv 2006/114/EF om vildledende og sammenlignende reklame af 27. november 2012 (KOM(2012) 702 endelig).

Forbindelser mellem forbrugere og virksomheder

Nationale håndhævelsesmyndigheder³⁵ har gjort opmærksom på tilfælde, hvor forbrugerne var ofre for urimelig handelspraksis i forbindelse med salg af varer til erhvervsdrivende. Der er blevet rapporteret om tilfælde, hvor f.eks. forbrugere har solgt deres antikviteter og smykker (navnlig guld) til erhvervsdrivende og er blevet vildledt af de erhvervsdrivende med hensyn til genstandenes særlige træk og/eller værdi. Kun nogle få medlemsstater³⁶ ønsker, at direktivet udvides, mens de øvrige ikke støtter en udvidelse. En medlemsstat³⁷, der ved direktivets gennemførelse har holdt sig til dets oprindelige anvendelsesområde, har foreslået, at man anlægger en bred fortolkning af direktivet³⁸ i stedet for at foretage en ændring af bestemmelserne på EU-plan.

Forbindelser mellem forbrugere

Den hurtige udvikling inden for internetplatforme har rejst det spørgsmål, om beskyttelsen bør styrkes for så vidt angår transaktioner mellem forbrugere. Erfaringen med håndhævelse viser, at hovedproblemet i virkeligheden er forårsaget af erhvervsdrivende, der giver sig ud for at være forbrugere, og som skjuler deres virkelige egenskab/kommercielle hensigt. Disse former for praksis er allerede forbudt i henhold til direktivet, idet det i bilag I, punkt 22, hedder følgende: *"Den erhvervsdrivende, i modstrid med sandheden, hævder eller giver indtryk af, at han ikke handler som led i sit erhverv, sin forretning, sit håndværk eller sin profession, eller han, i modstrid med sandheden, udgiver sig for at være forbruger"*³⁹. Forhindring af disse former for praksis er derfor mere et spørgsmål om håndhævelse end om mangel i direktivet om urimelig handelspraksis.

Det kan konkluderes, at høringen viser, at et stort flertal af medlemsstaterne og interessenterne⁴⁰ ikke støtter en udvidelse af direktivet med hverken transaktioner mellem virksomheder, transaktioner mellem forbrugere og virksomheder eller transaktioner mellem forbrugere. Kommissionen finder, at der for indeværende ikke er noget grundlag for en sådan udvidelse. Mens det særlige problem med vildledende udgivere af erhvervsvejvisere for så vidt angår transaktioner mellem virksomheder vil blive taget op i forbindelse med den igangværende revision af direktivet om vildledende og sammenlignende reklame, kan medlemsstaterne for andre former for relationer frit regulere det pågældende område med henblik på at tilgodese særlige nationale forhold og behov.

3.2.2. *Salgsfremmende foranstaltninger*

Spørgsmålet om salgsfremmende foranstaltninger blev taget op til drøftelse⁴¹, efter at Kommissionens forslag til forordning om salgsfremmende foranstaltninger⁴² blev trukket tilbage i 2006, fordi det ikke var lykkedes medlemsstaterne at nå til enighed. Forslaget

³⁵ Office of Fair Trading i Det Forenede Kongerige.

³⁶ Estland, Irland, Letland og Rumænien.

³⁷ Det Forenede Kongerige.

³⁸ F.eks. ved en præcisering i vejledningen fra Kommissionens tjenestegrene.

³⁹ Se også artikel 6, stk. 1, litra c) og f), i direktivet.

⁴⁰ Visse medlemsstater (f.eks. Italien og Frankrig) og interessenter har hævdet, at de udelukkende ville støtte en udvidelse for at løse meget specifikke problemer, såsom de aktiviteter, der udøves af vildledende udgivere af erhvervsvejvisere. Rumænien finder, at en udvidelse af direktivet om urimelig handelspraksis ville skabe en mere sammenhængende strategi over for de former for forretningspraksis, der både er rettet mod virksomheder og forbrugere. Nederlandene ville gerne udvide direktivet om urimelig handelspraksis i det omfang, det er nødvendigt for at beskytte virksomhederne mod problemet med "falske fakturaer". Tyskland, Østrig og Sverige, der også allerede fuldt ud anvender direktivets bestemmelser på transaktioner mellem virksomheder, så gerne, at virksomhederne nyder samme beskyttelsesniveau som forbrugerne på EU-plan.

⁴¹ Se f.eks. forespørgsel fra Europa-Parlamentet E-5539/08, E-010017/2010 og E-1704/2011.

⁴² KOM(2001) 546 endelig af 2.10.2001, ændret forslag KOM(2002) 585 endelig af 25.10.2002.

indeholdt en række oplysningskrav, der havde til formål at sikre, at kommerciel kommunikation i forbindelse med salgsfremmende foranstaltninger er gennemsigtig, og at interesserede modtagere kan få alle relevante oplysninger.

Direktivet yder beskyttelse mod urimelig handelspraksis i forbindelse med salgsfremmende foranstaltninger. Artikel 6, stk. 1, litra d), forbyder erhvervsdrivende at vildlede forbrugerne om "*prisen eller den måde, hvorpå prisen beregnes, eller en særlig prismæssig fordel*". Forbuddene i bilag I er rettet mod særlige salgsfremmende foranstaltninger såsom "bait advertising" (punkt 5), særlige tilbud (punkt 7), salgsfremstød med præmier (punkt 19), præmiekonkurrencer (punkt 31) og brugen af ordet "gratis" (punkt 20).

I Total Belgium-sagen⁴³ bekræftede Domstolen navnlig, at eftersom direktivet medfører fuldstændig harmonisering, kan medlemsstaterne ikke opretholde nationale bestemmelser om salgsfremmende foranstaltninger, som er mere vidtgående end direktivets bestemmelser.

Nogle få medlemsstater og interessenter har gjort gældende, at den pludselige ophævelse af visse nationale bestemmelser om salgsfremmende foranstaltninger kan skade beskyttelsen af forbrugerne mod vildledende salgsfremstød på nationalt plan⁴⁴. De er af den opfattelse, at nogle af de eksisterende, mere stringente nationale bestemmelser (som f.eks. bestemmelser om en "referencepris" til beregning af, om en bestemt annonceret rabat er sandfærdig eller ej) ville være af stor værdi for forbrugerne og håndhævelsesmyndighederne, selv om de i dag er retligt uforenelige med direktivet⁴⁵.

Feedback fra høringen viser, at nogle medlemsstater og interessenter går ind for at ændre lovgivningen på dette område, enten i form af yderligere regulering⁴⁶ eller ved at udelukke salgsfremmende foranstaltninger fra direktivet om urimelig handelspraksis⁴⁷. De øvrige medlemsstater afviser udtrykkeligt muligheden for yderligere regulering på dette område, mens visse andre⁴⁸ gerne ser mere vejledning fra Kommissionen om emnet. Af de andre interessenter ønsker kun to erhvervsorganisationer⁴⁹, Den Europæiske Forbrugerorganisation (BEUC), én national forbrugerorganisation⁵⁰ og ét europæisk forbrugercenter (ECC)⁵¹ yderligere regulering og understreger, at manglen på detaljerede bestemmelser skaber retlig usikkerhed, mens det danske handelskammer støtter udelukkelsen af salgsfremmende foranstaltninger fra direktivets anvendelsesområde for at give medlemsstaterne en større national manøvremargin.

Det er Kommissionens opfattelse, at de fleste af de bekymringer, som medlemsstaterne og interessenterne har givet udtryk for, kan imødekommes gennem foranstaltninger, som sigter

⁴³ Se også sag C-304/08, *Plus Warenhandelsgesellschaft* (præjudiciel afgørelse – Tyskland), dom af 14. januar 2010; C-540/08, *Mediaprint Zeitungs* (præjudiciel afgørelse – Østrig), dom af 9. november 2010; C-522/08 *Telekomunikacja Polska* (præjudiciel afgørelse – Polen), dom af 11. marts 2010.

⁴⁴ Nogle nationale håndhævelsesmyndigheder finder, at manglen på sådanne detaljerede bestemmelser vil skabe retlig usikkerhed og gøre håndhævelsen for besværlig og ineffektiv (med direktivet om urimelig handelspraksis skal det godtgøres i hvert enkelt tilfælde, at et salgsfremstød er vildledende).

⁴⁵ Seks medlemsstater (Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Irland og Letland) har allerede (delvist) ændret deres lovgivning om salgsfremmende foranstaltninger for at overholde direktivet og Domstolens retspraksis. For øjeblikket opretholder 13 medlemsstater fortsat strengere bestemmelser end i direktivet om urimelig handelspraksis, enten i forbindelse med prisnedsættelser (Belgien, Bulgarien, Estland, Finland, Frankrig, Letland, Polen, Portugal og Spanien) eller med hensyn til kommercielle lotterier (Østrig, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, og Luxembourg). Der findes tilsvarende bestemmelser i Island og Norge.

⁴⁶ Frankrig, Tyskland, Irland, Letland og Spanien.

⁴⁷ Belgien, Danmark, Spanien (og Norge).

⁴⁸ Slovakiet, Polen, Bulgarien, Nederlandene og Det Forenede Kongerige.

⁴⁹ European Brand Association og Bundesarbeitskammer i Østrig.

⁵⁰ CLCV: Consommation Logement Cadre de Vie, Frankrig.

⁵¹ Det irske ECC.

mod at øge den retlige sikkerhed og sikre ensartet anvendelse af direktivet på dette område. En videreudvikling af vejledningen kan være en måde at nå dette mål på.

Kommissionen vil dog fortsat nøje overvåge anvendelsen af direktivet på dette område og overveje lovgivningsmæssige foranstaltninger i fremtiden, hvis der bliver behov for det.

3.3. Direktivets materielle bestemmelser

Denne del af rapporten indeholder en oversigt over direktivets materielle bestemmelser (navnlig artikel 5-9 og bilag I) og de vigtigste spørgsmål, der er kommet frem i forbindelse med deres anvendelse i medlemsstaterne.

3.3.1. Begrebet erhvervmæssig diligenspligt

Artikel 5, stk. 2, er den "generelle bestemmelse" i direktivet om urimelig handelspraksis, da den generelt forbyder urimelig handelspraksis. Den fastsætter to kumulative kriterier for vurdering af, om en handelspraksis skal anses for urimelig, nemlig:

- om den er i strid med kravet om "erhvervmæssig diligenspligt"
- og om den væsentligt forvrider eller kan forventes væsentligt at forvride den økonomiske adfærd hos gennemsnitsforbrugeren.

Erhvervmæssig diligenspligt er defineret som "*standarden for de særlige færdigheder og den omhu, som en erhvervsdrivende med rimelighed kan forventes at udvise over for forbrugerne, og som skal stå i et rimeligt forhold til hæderlig markedspraksis og/eller det generelle princip om god tro inden for den erhvervsdrivendes virkefelt*". Begrebet omfatter principper, der allerede var veletableret i medlemsstaternes lovgivninger, såsom "hæderlig markedsføring" og "god tro", idet de normative værdier, der specifikt gælder inden for en given erhvervmæssig aktivitet, tillægges yderligere betydning.

Begrebet erhvervmæssig diligenspligt er blevet korrekt gennemført i de fleste medlemsstater. Det ser ud til, at nogle få medlemsstater i stedet har bevaret begreberne "god skik" eller god markedsføringsskik"⁵². I den forbindelse er Kommissionen for øjeblikket i kontakt med de pågældende medlemsstater for at sikre, at disse begreber ikke fører til en mere restriktiv fortolkning, end direktivet om urimelig handelspraksis kræver.

Et spørgsmål, der blev taget op af nogle nationale håndhævelsesmyndigheder, var, om det med henblik på at pålægge en erhvervsdrivende sanktioner for overtrædelse af artikel 6-9 i direktivet om urimelig handelspraksis skulle godtgøres, at adfærden var i strid med "den erhvervmæssige diligenspligt". Kommissionen finder, at der ikke er noget sådant behov, og at den erhvervmæssige diligenspligt automatisk overtrædes i tilfælde af en vildledende handling, udeladelse eller aggressiv praksis. I modsætning hertil kan artikel 5 anvendes som en isoleret bestemmelse, et "sikkerhedsnet", for at sikre, at der gribes ind over for enhver urimelig handelspraksis, som er omfattet af direktivets øvrige bestemmelser⁵³.

Efter en nylig anmodning om præjudiciel afgørelse⁵⁴ afventes Domstolens udtalelse om, hvorvidt det er nødvendigt at foretage en særskilt efterprøvelse af kravet om erhvervmæssig

⁵² F.eks. Polen, Danmark og Sverige.

⁵³ Et eksempel herpå er en sag, hvor en national håndhævelsesmyndighed fandt, at praksis med at afbryde vandforsyningen uden forudgående meddelelse var i strid med kravet om erhvervmæssig diligenspligt. Myndigheden fandt, under hensyn til betydningen af vandforsyningstjenesten, at det måtte forventes, at den erhvervsdrivende udviste en højere grad af erhvervmæssig diligen, og at han burde have truffet særlige foranstaltninger inden afbrydelsen af vandforsyningen. Afgørelse PS 166 truffet af Den italienske konkurrencemyndighed (AGCM) den 12. marts 2009 – *Acea Distacco fornitura d'acqua*.

⁵⁴ Sag C-435/11, *CHS Tour Services*.

diligenspligt ved vurderingen af urimelig handelspraksis (artikel 6-9 i direktivet om urimelig handelspraksis).

3.3.2. Beskyttelse af sårbare forbrugere

Artikel 5, stk. 3, omhandler særlig beskyttelse af forbrugere, som er særlig sårbare på grund af deres mentale eller fysiske handicap, alder eller godtroenhed, såfremt den pågældende handelspraksis påvirker deres økonomiske adfærd på en måde, som den erhvervsdrivende med rimelighed kunne forventes at forudse.

En særlig kategori af sårbare forbrugere, nemlig børn, nyder supplerende beskyttelse gennem bilag I, der i punkt 28 specifikt forbyder følgende praksis: "*en reklame opfordrer direkte børn til at købe eller til at overtale deres forældre eller andre voksne til at købe de produkter til dem, som reklamen vedrører*".

Det fremgår ikke af feedbacken fra høringen, at der skulle være større problemer i relation til sårbare forbrugere. Det Forenede Kongerige opfordrer ikke til en revision, men udtaler, at såfremt direktivet skal revideres, kan det være hensigtsmæssigt at tilføje bestemmelser med henblik på specifikt også at beskytte ældre mod visse former for aggressiv handelspraksis. Danmark påpeger, at der hyppigt ses aggressiv handelspraksis rettet mod børn inden for onlinespil. Kun to medlemsstater støtter yderligere regulering for at forbedre den aftaleretlige beskyttelse af børn, hvilket ikke er et spørgsmål, som kan tages op i direktivet om urimelig handelspraksis⁵⁵.

Erfaringen og de indsamlede data viser, at der må gøres en større indsats for at styrke håndhævelsen af direktivet om urimelig handelspraksis i forhold til sårbare forbrugere, såsom ældre, børn/teenagere og andre kategorier af borgere, der befinder sig i en svag situation⁵⁶.

Den undersøgelse ("sweep")⁵⁷, som de nationale håndhævelsesmyndigheder foretog i 2008 i forbindelse med forordningen om urimelig handelspraksis, viste f.eks., at mere end halvdelen af de undersøgte websteder specifikt var rettet mod teenagere og børn. Efter 18 måneders undersøgelser på nationalt plan var der blevet rettet op på 70 % af disse websteder, eller de var blevet lukket. Resultatet af den første fase af kontrolaktionen i 2012 vedrørende digitalt indhold viste, at mindreårige fortsat er målet for websteder, der ikke synes at overholde forbrugerbeskyttelsesreglerne, og at de ofte lokkes til at købe i forbindelse med spil, som angiveligt skulle være gratis⁵⁸.

⁵⁵ Danmark og Nederlandene opfordrer til at forbedre beskyttelsen af sårbare forbrugere gennem lovgivning, men uden at foreslå konkrete løsninger eller muligheder.

⁵⁶ Som skitseret i Den Europæiske Forbrugerdagsorden skal det sikres, at sårbare forbrugere beskyttes mod de risici, der følger af virkningerne af den økonomiske krise, befolkningens aldring og de digitale markeders øgede kompleksitet samt de vanskeligheder, som visse forbrugere kan støde på, når de skal klare sig i det digitale miljø.

⁵⁷ Se afsnit 4 om håndhævelse i denne rapport.

⁵⁸ Den undersøgelse, der blev foretaget i 2008, var rettet mod websteder, som solgte ringetoner, skrivebordsbaggrunde og andre mobiltelefon-tjenester. Det blev konstateret, at 301 websteder ud af de mere end 500, som blev undersøgt i den forbindelse, var i alvorlig strid med EU-forbrugerlovgivningen. Endvidere var over halvdelen af disse specifikt rettet mod teenagere og børn. De tre vigtigste problemer, der blev rapporteret om, var: uklar prisangivelse, mangelfulde oplysninger og vildledende reklame (navnlig falsk reklame for "gratis" ringetoner, når forbrugeren reelt tegner et betalingsabonnement).

Se http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm for resultaterne af første fase af 2012-kontrolaktionen vedrørende digitalt indhold.

3.3.3. Artikel 6 – Vildledende handlinger

I henhold til artikel 6 i direktivet er der tale om en vildledende handling, når en handelspraksis gennem de oplysninger, den indeholder, eller gennem en vildledende fremstilling heraf, kan eller må antages at kunne få gennemsnitsforbrugeren til at træffe en anden transaktionsbeslutning end den, han eller hun ellers ville have truffet. Dette, kombineret med artikel 7 om vildledende udeladelser, er langt den hyppigst anvendte bestemmelse i forbindelse med national håndhævelse.

Feedbacken fra høringen viser, at medlemsstaterne hidtil ikke er stødt på særlige problemer med anvendelsen af artikel 6. De former for handelspraksis, der hyppigst rapporteres om, og som respondenterne har nævnt i forbindelse med høringen, er usandfærdige oplysninger om de vigtigste træk ved og/eller prisen på det produkt eller den tjenesteydelse, der udbydes på internet- og teletjenesteområdet (f.eks. bredbåndshastighed), finansielle tjenesteydelser (f.eks. forbrugerkredit, livsforsikring), turisme (f.eks. indlogeringstjenester, der omfatter kreditkortgebyrer for hoteller, timeshare og hermed beslægtede produkter), lufttransport og e-handel.

Et nyligt eksempel på anvendelsen af artikel 6, stk. 1, litra g), (der forbyder erhvervsdrivende at vildlede forbrugere om de rettigheder, som de har i henhold til anden lovgivning) er særlig interessant, fordi det vedrørte en praksis, som har følger i hele EU. En førende markedsaktør inden for elektronisk udstyr fik en bøde af en national håndhævelsesmyndighed for at tilbyde forbrugere en handelsgaranti mod betaling, der omfattede tjenester, som de allerede er berettiget til gratis ifølge loven⁵⁹.

Den beskyttelse, som artikel 6 yder, er omfattende og er f.eks. blevet gjort gældende selv i forbindelse med politisk følsomme spørgsmål vedrørende handel, sådan som det var tilfældet med produkter importeret fra områder, hvis nationale suverænitet er omstridt, og med hensyn til hvilke der er en risiko for, at forbrugere ville blive vildledt om produktets faktiske geografiske eller kommercielle oprindelse i mulig strid med artikel 6, stk. 1, litra b).

Et spørgsmål, som en erhvervs sammenslutning⁶⁰ har insisteret på at tage op, er, om artikel 6, stk. 2, og artikel 6, stk. 2, litra a), kan lægges til grund for sanktioner mod kopiemballering ("copycat packaging"). Kopiemballering er en praksis, der består i at emballere et produkt (eller dets "trade dress" eller "get-up") på en sådan måde, at det generelt fremstår som svarende til et velkendt, konkurrerende mærke. Denne form for kopiemballering adskiller sig fra forfalskning, da der normalt ikke er tale om at forfalske varemærker. Problemet har berørt lande, hvor midlerne til bekæmpelse af illoyal konkurrence ikke synes at være tilfredsstillende, og hvor konkurrenterne betragter direktivet om urimelig handelspraksis som et muligt redskab for indledning af retssager. Kommissionens tjenestegrene har allerede taget dette spørgsmål op i vejledningen fra 2009. Kommissionen vil støtte en stærkere håndhævelsesindsats på dette område, når denne praksis vildleder forbrugere.

⁵⁹ Afgørelse PS7256 truffet af den italienske konkurrencemyndighed (AGCM) – *Comet-Apple Prodotti in Garanzia*, Provvedimento n. 23193 af 27. december 2011 – Den virksomhed, der blev undersøgt, tilbød en kommerciel garanti, der omfattede tjenester, som forbrugere allerede er berettiget til i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/44/EF af 25. maj 1999 om visse aspekter af forbrugerkøb og garantier i forbindelse hermed (dvs. to års retlig garanti over for sælgeren for manglende overensstemmelse). Kommissionen har støttet forbrugersammenslutningernes bestræbelser ved at tage dette spørgsmål op inden for rammerne af CPC-netværket af nationale håndhævelsesmyndigheder og ved (i form af et brev fra næstformand Reding af 21. september 2012) at henvende sig til alle EU-ministre med ansvar for forbrugertilgængelighed med henblik på at sikre en koordineret håndhævelsesstrategi, når der opstår et tilbagevendende problem i forskellige medlemsstater.

⁶⁰ AIM (European Brands Association).

3.3.4. Artikel 7, stk. 4 – Krav til salgstilbud og prisoplysninger

Erhvervsdrivende kan vælge, om de vil angive prisen i deres reklamer. Al kommerciel kommunikation, der indeholder prisen, må dog betegnes som en "købsopfordring" i henhold til direktivet om urimelig handelspraksis⁶¹: I forbindelse med denne kommercielle kommunikation skal de erhvervsdrivende i henhold til artikel 7, stk. 4, i direktivet overholde en række specifikke oplysningskrav.

Købsopfordringen er således et kritisk tidspunkt i forbrugerens beslutningstagning og en typisk måde til at gøre reklame og tilbyde produkter og tjenesteydelser til forbrugerne, også i onlineverdenen. Der er pr. definition tale om en direkte og umiddelbar form for markedsføring, der udløser en mere impulsiv reaktion hos forbrugerne og dermed udsætter dem for større risiko. Formålet med bestemmelsen i artikel 7, stk. 4, er derfor at sikre, at de erhvervsdrivende i deres salgstilbud altid samtidig giver forbrugerne tilstrækkelige letforståelige og klare oplysninger og ikke vildleder dem ved at udelade vigtige oplysninger. Disse krav vedrører: produktets vigtigste karakteristika, den erhvervsdrivendes fysiske adresse, den samlede pris, forhold vedrørende betaling, levering, gennemførelse og klagebehandlingspolitik samt i givet fald fortrydelsesret og annulleringsret. De bør ses i sammenhæng med oplysningskravene i direktivet om forbrugerrettigheder⁶² og i artikel 5 i direktivet om elektronisk handel⁶³.

Kommissionens tjenestegrene slår i vejledningen til lyd for en bred fortolkning af begrebet købsopfordring med en fleksibel og forholdsmæssigt afpasset anvendelse af oplysningskravene. De fastholder imidlertid, at en "købsmekanisme" (f.eks. muligheden for at foretage onlinebooking) ikke er nødvendig for, at oplysningskravene får virkning⁶⁴.

Domstolen fulgte denne linje i en præjudiciel afgørelse⁶⁵ og bekræftede, at "*der foreligger en købsopfordring [...], uden at det er nødvendigt, at den kommercielle kommunikation ligeledes giver en faktisk mulighed for at købe produktet, eller at den forekommer i forbindelse med en sådan mulighed*". Tvisten involverede den svenske forbrugerombudsmand og et rejsebureau (Ving), der sælger ferieprodukter i hele Sverige bl.a. via internettet. Som svar på spørgsmålet om, hvorvidt Ving havde angivet produktets vigtigste karakteristika i et omfang, der svarede til kommunikationsmediet og produktet, fastslog Domstolen, at selv om det var op til den nationale ret at foretage en vurdering i den konkrete sag, gør "*en præsentation af produktet i ord eller billeder det muligt at opfylde betingelsen vedrørende angivelse af produktets karakteristika*", og at en henvisning til den erhvervsdrivendes websted under visse omstændigheder kan anvendes til at give visse oplysninger om produktets vigtigste karakteristika.

⁶¹ Se artikel 2, litra i), i direktivet om urimelig handelspraksis.

⁶² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/83/EU af 25. oktober 2011 om forbrugerrettigheder, om ændring af Rådets direktiv 93/13/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/44/EF samt om ophævelse af Rådets direktiv 85/577/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF.

⁶³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/31/EF af 8. juni 2000 om visse retlige aspekter af informationsamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked (direktivet om elektronisk handel).

⁶⁴ Den første større betænkelighed, som interessenterne gav udtryk for i direktivets gennemførelsesstadium, var, at en ufleksibel "tjeklisteagtig" strategi for anvendelsen af disse krav ville påføre de erhvervsdrivende og annoncørerne en uforholdsmæssig stor byrde. Da købsopfordring er et nyt begreb, var det f.eks. ikke klart, i hvilket omfang visningen af de "vigtigste karakteristika" ville blive betragtet som svarende til det kommunikationsmedium, der blev anvendt til at reklamere, og det pågældende produkt (se artikel 7, stk. 4, litra a)). Verdenssammenslutningen af annoncører var derfor stærkt interesseret i, at anvendelsen af oplysningskravene kun skulle begrænses, når der sammen med købsopfordringen blev stillet en "købsmekanisme" til rådighed for forbrugerne.

⁶⁵ I sag C-122/10, Konsumentombudsmannen mod Ving Sverige AB, dom af 12. maj 2011.

I henhold til artikel 7, stk. 4, litra c), i direktivet om urimelig handelspraksis skal de erhvervsdrivende angive den endelige pris inklusive alle gældende afgifter eller, hvis prisen ikke med rimelighed kan udregnes på forhånd, den måde, hvorpå prisen udregnes. I *Ving Sverige*-sagen fastslog Domstolen, at angivelse af en "frapris" i en købsopfordring ikke i sig selv udgør en overtrædelse af direktivet om urimelig handelspraksis, forudsat at en sådan "frapris"⁶⁶, i lyset af alle kendsgerninger og omstændigheder i den konkrete sag, gør det muligt for forbrugeren at træffe en informeret beslutning.

Forordningen om lufttrafiktjenester⁶⁷ fra 2008 supplerede direktivet om urimelig handelspraksis ved at tilføje en række bestemmelser, som skulle sikre, at prisen på flybilletter er gennemsigtig i bookingprocessen og i reklamer. Forordningen indeholder følgende bestemmelse: "den endelige pris, der skal betales, skal altid angives og skal inkludere den gældende billetpris eller luftfragtrate samt alle gældende skatter og afgifter, tillæg og gebyrer, der er obligatoriske og forudseelige på tidspunktet for offentliggørelsen". Direktivet om forbrugerrettigheder⁶⁸, der blev vedtaget for nylig, indeholder bestemmelser om prisfastsættelse og afgifter, som også finder anvendelse på lufttransportsektoren.

Selv om der er almindelig enighed om, at den annoncerede pris fra starten⁶⁹ skal indeholde alle gældende afgifter og gebyrer, tyder feedbacken fra flere interessenter⁷⁰ på, at priskravene ofte tilsidesættes i købsopfordringer.

Den første kontrolaktion inden for rammerne af forordningen om urimelig handelspraksis blev foretaget i 2007 og fokuserede på websteder, der sælger flybilletter. Myndigheder fra 15 medlemsstater og Norge undersøgte 386 websteder, og det blev rapporteret, at 145 af disse indeholdt uregelmæssigheder. De tre vigtigste problemer, der blev afsløret, var vildledende prisangivelse, manglende oplysninger om, hvorvidt tilbuddene er tilgængelige, og uregelmæssigheder i forbindelse med fremlæggelsen af kontraktvilkårene.

I forbindelse med en nylig undersøgelse af "prisgennemsigtigheden i lufttransportsektoren"⁷¹ blev det konstateret, at mange luftfartsselskaber angiver prisen uden skatter, gebyrer og afgifter, og at adskillige af dem lægger afgifter oveni, som reelt er uundgåelige (f.eks. kun gratis betalingsmiddel ved benyttelse af luftfartsselskabets kreditkort), men betegnes som "valgfrie". Problemet har navnlig negative virkninger på det stadium, hvor forbrugerne sammenligner priser som grundlag for en informeret beslutning⁷².

⁶⁶ Den laveste pris, til hvilken det annoncerede produkt eller den annoncerede produktkategori kan købes, mens det annoncerede produkt eller den annoncerede produktkategori også kan fås til priser, som ikke er angivet (f.eks. billetter til Paris "fra 100 EUR").

⁶⁷ Se navnlig artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1008/2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet (omarbejdning).

⁶⁸ Se navnlig artikel 5, stk. 1, litra c), og artikel 19 og 22 i direktivet om forbrugerrettigheder.

⁶⁹ Fra det tidspunkt, hvor en erhvervsdrivende fremsætter en "købsopfordring" som omhandlet i artikel 7, stk. 4, i direktivet.

⁷⁰ Otte forbrugersammenslutninger, 11 ECC'er og 10 erhvervsorganisationer rapporterede om problemer i forbindelse med priser.

⁷¹ Steer Davies Gleave-undersøgelsen (2011) om "prisgennemsigtighed i lufttransportsektoren", der var bestilt af Europa-Kommissionen, vurderede websteders overholdelse af oplysningskravene i fem EU-retsakter, herunder direktiv 2005/29 om urimelig handelspraksis. Undersøgelsen mandede ud i en anbefaling om, at der satses på håndhævelse frem for at ændre den gældende lovgivning.

⁷² En OFT-undersøgelse om "*Advertising of Prices*" (prisannoncering) fokuserede på, om den måde, hvorpå priser præsenteres for forbrugerne, påvirker deres beslutningstagning og velfærd. Resultat viste, at successive pristillæg ("drip pricing") – hvor forbrugerne kun ser en del af den fulde pris på forhånd, og hvor der lidt efter lidt lægges beløb til i løbet af købsprocessen – tegnede sig for det største gennemsnitlige velfærdstab, der udgjorde op til 15 % af det betalte beløb. OFT(2010), *Advertising of prices*: <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/markets-work/advertising-prices/>.

Myndighederne i mindst to medlemsstater har for nylig grebet ind over for talrige luftfartsselskaber for at forhindre, at de præsenterer priser for forbrugerne, som er opdelt i komponenter ("price partitioning"), eller først afslører den fulde pris i slutningen af bookingprocessen ("drip pricing"). Undersøgelserne fokuserede på tillægsgebyrer ved betaling med kredit- og betalingskort. Som følge heraf indvilligede 12 luftfartsselskaber i Det Forenede Kongerige⁷³ i at indregne tillægsgebyrer for betalingskort i den samlede pris og sikre, at tillægsgebyrer for betaling med kreditkort tydeligt fremgår ved onlinebooking; i Italien blev der iværksat sanktioner over for seks luftfartsselskaber, som derefter indvilligede i at indregne gebyrer i den annoncerede pris inden udgangen af 2012⁷⁴.

Alle oplysninger tyder på, at den tilbagevendende brug af utilstrækkelige prisoplysninger i købsopfordringer ikke skyldes en mangel i den nuværende EU-lovgivningsramme⁷⁵, der snart bliver mere stringent. Det fremgår også, at de nationale myndigheder støder på vanskeligheder med at gribe ind over for sådanne overtrædelser, når den erhvervsdrivende befinder sig i en anden jurisdiktion, sådan som det er tilfældet med andre former for urimelig handelspraksis. Der kunne opnås forbedringer på dette område, hvis Kommissionen spillede en mere fremtrædende rolle med at støtte en intensiv national håndhævelsesindsats og med at fremme et stærkere samarbejde om grænseoverskridende håndhævelse⁷⁶. Resultaterne af høringen bekræfter, at der for indeværende ikke er behov for at overveje reguleringsforanstaltninger⁷⁷.

3.3.5. Artikel 8 og 9 – Aggressiv handelspraksis

Som noget nyt på EU-plan harmoniserer direktivet begrebet aggressiv handelspraksis. Disse former for praksis er omhandlet i artikel 8 og 9 i direktivet om urimelig handelspraksis, der forbyder en erhvervsdrivende at benytte salgsteknikker, som indskrænker forbrugers valgfrihed og dermed forvrider deres økonomiske adfærd.

⁷³ Sagsnr.: Airline payment surcharges (overbetaling til luftfartsselskaber) - CRE-E/27017 (juli 2012). - <http://www.ofc.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/card-surcharges/>.

⁷⁴ Se Provvedimenti Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, (2011-2012): PS/4261, PS/5530, PS/3773, PS/892, PS/6147, PS/5667, PS/7430, PS/3771, PS/7505, PS/7493 og PS/7383 - <http://www.agcm.it/consumatore.html>.

⁷⁵ Det fremgår af konklusionerne i den meddelelse om gennemførelsen af direktivet om angivelse af priser, som Kommissionen vedtog i 2006, at direktivet ikke gav anledning til større gennemførelsesproblemer i nogen af medlemsstaterne, og at direktivet havde bidraget til at forbedre forbrugerbeskyttelsen. En senere høring af medlemsstaterne i foråret 2012, der skulle bistå Kommissionen med at vurdere den samlede effektivitet af dette direktiv i dag, viste, at medlemsstaterne: i) ikke er bevidst om nogen grænseoverskridende problemer i relation til gennemførelsen af direktivet (der ikke har nogen nævneværdig grænseoverskridende dimension), ii) i vidt omfang gør brug af undtagelserne i direktivet (dvs. undtagelsen for tjenesteydelser, salg ved auktion og salg af kunstgenstande og antikviteter og den midlertidige undtagelse for anvendelsen af direktivet på mindre forretninger), iii) går ind for minimumsharmonisering på dette område (mere end 10 medlemsstater har indført eller opretholder nationale bestemmelser, som yder en højere forbrugerbeskyttelse med hensyn til angivelse af priser). Det store flertal af medlemsstaterne svarede, at de foretager regelmæssige og systematiske undersøgelser på markedet og råder over effektive sanktioner (i form af bøder) på nationalt plan for overtrædelser af dette direktiv. Der kan blive behov for yderligere undersøgelser i denne henseende.

⁷⁶ F.eks. har Frankrig og Italien som led i deres arbejdsdialoger med Kommissionen oplyst, at anmodninger om samarbejde om prisspørgsmål i det mindste i ét tilfælde blev afvist af medlemsstater (f.eks. Irland inden for lufttransportsektoren), der fandt, at de former for praksis, der drøftes, ikke ville kunne skade "forbrugernes kollektive interesser", jf. forordningen om urimelig handelspraksis.

⁷⁷ Kun seks medlemsstater (Belgien, Finland, Irland, Litauen, Rumænien og Nederlandene) samt Island og Norge støtter yderligere regulering med hensyn til priskrav, men af forskellige årsager (f.eks. for at præcisere, hvornår prisoplysningen er "væsentlig", og for at sikre, at prisen pr. enhed nævnes i reklamer).

Aggressiv handelspraksis i direktivets forstand er praksis, hvor der benyttes chikane, tvang, fysisk vold eller utilbørlig påvirkning. Disse former for praksis kan involvere adfærd på markedsføringsstadiet, men også praksis, der benyttes, efter at en transaktion har fundet sted.

Aggressiv handelspraksis vedrører adfærd, som allerede var omfattet af anden lovgivning i medlemsstaterne, herunder aftaleret og strafferet. Direktivet har i den henseende tilføjet et yderligere beskyttelseslag, som kan aktiveres ved offentlige håndhævelsesmidler, men uden at der nødvendigvis skal indledes straffesager eller civilsager.

Navnlig den adfærd, der er omfattet af artikel 9, litra c), d) og e), er relevant i denne sammenhæng. Artikel 9, litra c), forbyder praksis, der påvirker forbrugerne i utilbørlig grad, såsom en erhvervsdrivendes udnyttelse af en specifik ulykkelig situation eller omstændighed, som den erhvervsdrivende har kendskab til og udnytter til at påvirke forbrugerens beslutning i forbindelse med produktet. Artikel 9, litra d), forbyder erhvervsdrivende at opstille byrdefulde eller uforholdsmæssigt omfattende hindringer af ikkekontraktuel karakter, når en forbruger ønsker at udøve sine rettigheder i henhold til kontrakten, herunder retten til at ophæve kontrakten eller til at vælge et andet produkt eller en anden erhvervsdrivende. Artikel 9, litra e), omfatter trusler om at træffe foranstaltninger, som ifølge loven ikke kan træffes.

Artikel 9, litra d), har været meget nyttig navnlig på telekommunikations- og energiområdet i relation til ikkekontraktuelle hindringer for at skifte leverandør. Der blev rapporteret om tilfælde, hvor f.eks. teleoperatører på utilbørlig vis forsinkede forbrugeres skift til andre udbydere⁷⁸, eller hvor energiselskaber gjorde det vanskeligt for forbrugerne at udøve deres fortrydelsesret⁷⁹.

De former for aggressiv handelspraksis, som medlemsstaterne og interessenterne har rapporteret om under høringen, forekommer primært ved dørsalg eller andre former for salg uden for fast forretningssted. De europæiske forbrugercentre (ECC'er), der behandler mange individuelle klager, støder ofte på aggressiv praksis i timesharesektoren (ferieklubber og hermed forbunden praksis⁸⁰) og i mindre udstrækning ved salg af forbrugsgoder uden for fast forretningssted (f.eks. møbler, elektroniske artikler, sundheds- eller fødevarer).

De generelle bestemmelser i artikel 8 og 9 om aggressiv handelspraksis suppleres af otte specifikke former for handelspraksis, der er beskrevet i "sortlisten", og som er forbudt under alle omstændigheder⁸¹.

3.3.6. Bilag I – "Sortlisten" over forbudte former for handelspraksis

Bilag I til direktivet om urimelig handelspraksis indeholder en liste over de former for handelspraksis, der under alle omstændigheder anses for at være urimelige og derfor er forbudt. Formålet med denne liste er at forhindre praksis, som ifølge erfaringen er urimelig, og at gøre det klart for håndhævelsesmyndigheder, erhvervsdrivende, reklamebureauer og forbrugere, hvilke former for praksis der er tale om, og dermed skabe større retlig sikkerhed.

Som anført i betragtning 17 i direktivet er disse former for handelspraksis de eneste, der kan anses for urimelige uden først i hvert enkelt tilfælde at være blevet vurderet i forhold til bestemmelserne i artikel 5-9. Det vil med andre ord sige, at hvis det kan bevises, at en erhvervsdrivende rent faktisk har benyttet en sådan praksis, behøver de nationale håndhævelsesmyndigheder ikke at undersøge, om der er tale om væsentlig forvriddning (dvs. at

⁷⁸ Italien, AGCM, 2009, PS1270 - Vodafone – *Ostacoli alla migrazione e retention ingannevole*, Provvedimento n. 19756.

⁷⁹ Italien, AGCM, 2008, PS91 – Enel Energia – *Richiesta cambio fornitore*, Provvedimento n. 18829.

⁸⁰ Oplysninger, som Kommissionens tjenestegrene er i besiddelse af, viser, at forbrugere udsættes for forskellige former for pres for at indgå en kontrakt.

⁸¹ Direktivet om urimelig handelspraksis, bilag I, punkt. 24-31.

vurdere, hvilken indvirkning den har haft på gennemsnitsforbrugerens økonomiske adfærd), for at kunne skride ind og forbyde den eller gennemføre sanktioner over for den.

Gennemførelsen af direktivet viser, at sortlisten har vist sig at være et nyttigt redskab for håndhævelsesmyndighederne.

Blandt de mest anvendte bestemmelser i sortlisten er:

Punkt 5 vedrørende "bait advertising" og punkt 6 vedrørende "bait and switch", der forhindrer erhvervsdrivende i at give særlig gunstige tilbud på varer og tjenesteydelser for at tiltrække forbrugere til deres websted eller forretning eller for at sælge et andet produkt til dem. Denne bestemmelse er f.eks. blevet anvendt inden for lufttransportsektoren til at forhindre, at selskaberne reklamerer med betingelser, som de kun kan garantere for et urimeligt lille antal forbrugere set i forhold reklamens omfang.

Punkt 10, hvorefter rettigheder, som forbrugeren har efter loven, ikke må fremstilles som et særligt kendetegn ved den erhvervsdrivendes tilbud. Dette forbud har navnlig været til gavn i forbindelse med håndtering af tilfælde, hvor erhvervsdrivende fremstiller den lovpligtige garanti i tilfælde af produktfejl som en ekstra fordel ved deres produkt.

Punkt 20, der forbyder erhvervsdrivende at omtale et produkt som "gratis", når det ikke er tilfældet. Denne bestemmelse er blevet anvendt i forbindelse med en praksis, som der ofte rapporteres om, og som primært er rettet mod sårbare forbrugere (teenagere) på websteder, hvor der tilbydes "gratis" ringetoner til mobiltelefoner, men hvor forbrugerne i realiteten tegner et betalingsabonnement⁸². Kommissionens tjenestegrene har præciseret anvendelsen af denne bestemmelse på tilbud af typen "køb 2 og betal for 1" i vejledningen.

Punkt 17, hvori det hedder følgende: "*Det hævdes i modstrid med sandheden, at et produkt kan helbrede sygdomme, funktionsforstyrrelser eller misdannelser*", er, i kombination med artikel 6 i direktivet om urimelig handelspraksis, blevet brugt til at bringe urimelig handelspraksis til ophør f.eks. på kosmetikområdet.

Punkt 31, der forbyder, at "*der skabes det fejlagtige indtryk, at forbrugeren allerede har vundet, [...] vil vinde en præmie eller et andet tilsvarende gode, selv om faktum er, at der [...] ikke findes nogen præmie, [...] eller at den handling, som skal udføres for at indløse præmien, [...] indebærer, at forbrugeren skal betale et pengebeløb eller på anden måde påtage sig udgifter.*" Dette punkt er blevet anvendt til at skride ind over for praksis, herunder direkte svig, som lokkede forbrugere til at betale betydelige summer for at modtage en præmie, der enten ikke fandtes, eller hvis værdi var lavere end de betalte beløb. Der har været diskussioner mellem håndhævelsesmyndighederne om, hvordan passagen "*forbrugeren skal betale et pengebeløb eller på anden måde påtage sig udgifter*" skal fortolkes, og navnlig om det ville være i strid med direktivet at kræve, at forbrugeren skal foretage et telefonopkald til lokal standardtakst eller købe et frimærke for at indløse præmien. Domstolen afklarede dette spørgsmål ved at udelukke muligheden for at pålægge forbrugeren selv beskedne udgifter (såsom udgiften til et frimærke)⁸³.

En erhvervs sammenslutning⁸⁴, der repræsenterer virksomheder, som er aktive inden for direkte markedsføring, finder, at harmoniseringen af bestemmelserne om pyramideordninger, som findes i bilag I, punkt 14, er fyldestgørende og i det store og hele har vist sig at være

⁸² I forbindelse med undersøgelsen i 2008, der var rettet mod websteder, som solgte ringetoner, skrivebordsbaggrunde og andre mobiltelefon-tjenester, blev det konstateret, at 301 ud af de mere end 500 websteder, der blev kontrolleret i den forbindelse, var i alvorlig strid med EU's forbrugerlovgivning, herunder bilag I, punkt 20. Se punkt 3.3.2. om sårbare forbrugere.

⁸³ Sag C-428/11, *Purely Creative e.a.* – Se punkt 3.1.1 i denne rapport.

⁸⁴ SELDIA, The European Direct Selling Association.

gavnlig, da den sætter dem i stand til at indføre én fælles forretningsmodel, der kunne være gyldig i hele EU, i form af en slags "kvikskranke". Den anden store sammenslutning af erhvervsdrivende inden for direkte salg⁸⁵ indtager en tilsvarende holdning og betragter den nuværende lovgivningsramme som komplet. En virksomhed, der er aktiv inden for direkte salg, foreslog under sine kontakter med Kommissionens tjenestegrene, at der i forbindelse med pyramideordninger ikke burde sondres mellem forbrugere og erhvervsdrivende, og at medlemsstaterne burde opfordres til, med de fornødne ændringer, at anvende de nationale gennemførelsesbestemmelser til bilag I, punkt 14, i direktivet om urimelig handelspraksis på salgsfremmende pyramideordninger mellem virksomheder. Det er Kommissionens opfattelse, at der for indeværende ikke er behov for at harmonisere pyramideordningerne yderligere⁸⁶.

På baggrund af håndhævelsesmyndighedernes erfaring og feedback fra høringen er der for indeværende ikke behov for at ændre sortlisten. Der er ikke blevet identificeret nye former for praksis, som ikke er omfattet af direktivet. Det er dog vigtigt at sikre, at kriterierne og begreberne i bilag I fortolkes ensartet, hvilket kan gøres ved at forbedre vejledningen og databasen vedrørende direktivet om urimelig handelspraksis.

3.4. DIREKTIVETS ANVENDELSE PÅ SPECIFIKKE SEKTORER OG SPECIFIKKE FORMER FOR HANDELSPRAKSIS

3.4.1. Miljøanprisninger

Udtrykket "miljøanprisninger" eller "grønne anprisninger" betegner en praksis, der går ud på at antyde eller på anden vis fremkalde det indtryk (i forbindelse med en kommerciel kommunikation, markedsføring eller i reklamer), at et produkt eller en tjenesteydelse er miljøvenlig(t) (dvs. har positiv indvirkning på miljøet) eller er mindre miljøskadelig end konkurrerende varer og tjenesteydelser.

Den øgede brug af miljøanprisninger som et markedsførings- og reklameredskab afspejler befolkningens stigende bekymring for miljøet. Disse anprisninger kan vedrøre den måde, hvorpå produkter fremstilles, emballeres, distribueres, anvendes, forbruges og/eller bortskaffes.

Ud over de aspekter, der er omfattet af særlig EU-lovgivning (f.eks. "økomærker" eller "miljømærker")⁸⁷, er direktivet om urimelig handelspraksis det vigtigste horisontale lovgivningsinstrument til at vurdere miljøanprisninger og til at fastslå, om en anprisning er vildledende, enten i sit indhold eller den måde, hvorpå den præsenteres for forbrugerne⁸⁸.

I henhold til artikel 6, stk. 1, litra a) og b), i direktivet foretager de nationale myndigheder i hvert enkelt tilfælde en vurdering af den pågældende praksis, indholdet af miljøanprisningen og dens indvirkning på gennemsnitsforbrugerens købsbeslutning. Som Kommissionens

⁸⁵ DSE, Direct Selling Europe.

⁸⁶ Forbrugersammenslutninger eller andre interessenter gav ikke udtryk for betænkeligheder med hensyn til bilag I, punkt 14.

⁸⁷ Rådets forordning (EF) nr. 834/2007 af 28. juni 2007 om økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2092/91 (EUT L 189 af 20.7.2007, s. 1). Andre eksempler på særlig lovgivning er Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2010/30/EU af 19. maj 2010 om angivelse af energirelaterede produkters energi- og ressourceforbrug ved hjælp af mærkning og standardiserede produktoplysninger og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1222/2009 af 25. november 2009 om mærkning af dæk for så vidt angår brændstoffeffektivitet og andre vigtige parametre.

⁸⁸ Som det fremgår af betragtning 10 til direktivet, "indfører" direktivet "beskyttelse for forbrugere på områder, hvor der ikke er en særlig sektorlovgivning på fællesskabsplan, og forbyder erhvervsdrivende at bibringe et fejlagtigt indtryk af et produkts egenskaber".

tjenestegrene har forklaret i vejledningen⁸⁹, kan anvendelsen af direktivets bestemmelser på miljøanpriser sammenfattes i to hovedprincipper:

- På grundlag af direktivets generelle bestemmelser skal de erhvervsdrivende frem for alt fremføre deres miljøanpriser konkret, korrekt og utvetydigt.
- De erhvervsdrivende skal have videnskabeligt belæg for deres påstande og være rede til at dokumentere dem på en forståelig måde, hvis deres påstand anfægtes.

Bilag I til direktivet omhandler endvidere nogle former for praksis, der er særlig relevante for miljøanpriser, og som er forbudt, uanset hvilken indvirkning de har på forbrugers adfærd. De vedrører brug af logoer uden tilladelse (punkt 2), falsk påberåbelse af godkendelse eller tilladelse fra offentlige eller private instanser (punkt 4), falsk påstand om, at den erhvervsdrivende har underskrevet en adfærdskodeks (punkt 1), eller at en adfærdskodeks er blevet godkendt af en offentlig myndighed (punkt 3).

Yderligere regulering af miljøanpriser kan kun opnås ved en revision af direktivet om urimelig handelspraksis eller ved at vedtage anden (særlig) EU-lovgivning. Til trods for, at nogle medlemsstater⁹⁰ kunne være interesseret i at vedtage mere specifikke bestemmelser om miljøanpriser på nationalt plan, er der bred enighed om, at den måde, hvorpå dette stadig vigtigere aspekt af reklame håndteres i EU, ikke bør hindres gennem fragmentering. Resultaterne af høringen viser, at medlemsstaterne og interessenterne generelt er tilfredse med den nuværende lovgivningsramme og finder, at de redskaber, som direktivet og vejledningen fra Kommissionens tjenestegrene tilvejebringer, er tilstrækkelige til at vurdere miljøanpriserne. Kun nogle få medlemsstater⁹¹ ville være interesseret i yderligere regulering på dette område gennem direktivet om urimelig handelspraksis.

En række interessenter har dog antydnet, at grønne anpriser til trods for det nuværende retlige grundlag stadig ikke anvendes ansvarligt og meget ofte er meget generelle, vage eller ikke ordentligt defineret⁹². Flere forbrugersammenslutningerne⁹³ hævder, at en yderligere vanskelighed ligger i at kontrollere sandfærdigheden af disse anpriser, navnlig i energi-, kosmetik-, automobil- og vaskemiddelsektoren.

Troværdig og ansvarlig brug af grønne anpriser i reklamer er særdeles vigtig, da det kan påvirke forbrugernes præferencer og dermed bidrage til udviklingen af en mere bæredygtig økonomi i tråd med Europa 2020-strategien og Den Europæiske Forbrugerdagsorden.

Kommissionen finder, at de problemer, der er konstateret med hensyn til brugen af grønne anpriser, snarere kan løses ved foranstaltninger til håndhævelse og udvikling af bedste praksis end ved at ændre direktivet om urimelig handelspraksis. Den vil derfor støtte en passende og konsekvent håndhævelse, f.eks. ved at udvikle retningslinjer om dette emne som bebudet i Den Europæiske Forbrugerdagsorden⁹⁴.

⁸⁹ Vejledning i gennemførelsen/anvendelsen af direktiv 2005/29/EF om urimelig handelspraksis (SEK(2009) 1666, arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene af 3. december 2009.

⁹⁰ F.eks. Frankrig.

⁹¹ Belgien, Frankrig, Litauen, Portugal og Slovenien.

⁹² Blandt de mest anvendte udtryk er f.eks.: "miljøvenlig, bionedbrydelig, CO₂-neutral, grøn, bæredygtig, naturlig, energieffektiv, giftfri, CO₂-fattig, forureningsfri, ren, nulemission, etisk og fair".

⁹³ F.eks. BEUC.

⁹⁴ F.eks. modtog Advertising Standard Authority ("ASA") i Det Forenede Kongerige et stort antal klager om bl.a. miljøanpriser, som den foretog en grundig vurdering af. Se endvidere afsnit 4 om miljø.

Kommissionen er dog som led i det igangværende arbejde med SCP-handlingsplanen⁹⁵ ved at vurdere, hvordan videreudviklingen af de nuværende videnskabelige standarder kan bidrage til verificerbarheden af grønne anprisninger. Der overvejes navnlig løsninger, som kunne gøre det muligt at udvikle et "miljømæssigt fodaftryk" for produkter (dvs. fælles formater/standarder, der kunne gøre det muligt at foretage sammenligninger mellem produkter, som opfylder samme funktion). På baggrund heraf vil der blive overvejet relevante foranstaltninger.

På det europæiske forbrugertopmøde den 29. maj 2012 blev miljøanprisninger drøftet indgående, og der blev samlet input om situationen på forskellige EU-markeder og om, hvordan man skal komme videre dette område⁹⁶.

3.4.2. Redskaber til forbrugeranmeldelser og websteder med prissammenligninger

Blandt de fordele, som udviklingen af onlinemarkedet i EU kan give forbrugerne, kan nævnes prisbesparelser og flere valgmuligheder. Søgmaskiner, websteder med sammenligning af priser og produkter, forbrugeranmeldelser og sociale medier er redskaber, som i stadig højere grad bliver en fast bestanddel af forbrugeradfærden og forretningsmodellerne⁹⁷. Fire ud af fem forbrugere i EU, som foretager onlinekøb (81 %), benyttede et websted med prissammenligninger i 2010⁹⁸. Sådanne redskaber kan dog kun bidrage til at styrke forbrugertilliden, hvis de giver oplysninger i en klar, gennemsigtig og præcis form.

Direktivet indeholder forskellige bestemmelser, der kan anvendes på websteder med prissammenligninger og redskaber til forbrugeranmeldelser.

- Artikel 6 og 7 forbyder erhvervsdrivende at benytte websteder med prissammenligninger til at fremsætte vildledende udtalelser og udelade væsentlige oplysninger om bl.a. prisen og/eller om, hvorvidt produkterne eller tjenesteydelserne er til rådighed.
- Bilag I, punkt 18, forbyder under alle omstændigheder praksis med at give "*faktuelt ukorrekte oplysninger om markedsvilkår eller om muligheden for at finde produktet med henblik på at få forbrugeren til at erhverve produktet på ringere vilkår end de normale markedsvilkår*".

⁹⁵ Den 16. juli 2008 fremlagde Europa-Kommissionen handlingsplanen for bæredygtigt forbrug og bæredygtig produktion samt bæredygtig industripolitik (SCP/SIP). Den 11. januar 2012 lancerede Kommissionen en offentlig høring om opnåelse af et mere bæredygtigt forbrug og en mere bæredygtig produktion. Yderligere oplysninger fremgår af: http://ec.europa.eu/environment/eussd/escp_en.htm

⁹⁶ På det europæiske forbrugertopmøde den 29. maj 2012 afholdt Europa-Kommissionen en workshop om grønvaskning og vildledende miljøanprisninger. Workshoppen var et første skridt i en proces, der vil give input til overvejelserne om miljøanprisninger på EU-plan. Yderligere oplysninger fremgår af: www.european-consumer-summit.eu/.

⁹⁷ Se arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene med titlen "*Bringing e-commerce benefits to consumers*" (forbrugerne skal have fordelene ved e-handel), der ledsager Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske Udvalg og Regionsudvalget med titlen "*En sammenhængende ramme til styrkelse af tilliden til det digitale indre marked for e-handel og onlinetjenester*", Bruxelles den 11.1.2012 (SEC(2011) 1640 endelig), s. 19. Forbrugere bruger mange forskellige undersøgelsesmetoder som grundlag for deres købsbeslutninger, inden de køber varer online. 31 % besøger sælgeres websteder, 30 % benytter en søgemaskine, 27 % benytter et websted til prissammenligninger og 24 % besøger et onlinemarked, mens 24 % læser forbrugeranmeldelser i de første tre stadier af deres undersøgelser.

⁹⁸ Se arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene med titlen "*Bringing e-commerce benefits to consumers*", Bruxelles den 11.1.2012 (SEC(2011) 1640 endelig, s. 20). Til trods for bestemmelserne i artikel 5 i direktivet om elektronisk handel oplyser mange websteder med prissammenligninger (53 %) ikke deres fuldstændige forretningsadresse, se s. 22.

- Direktivet kræver kun klarhed om, hvorvidt websteder med prissammenligninger er uafhængige og drives eller sponsoreres (direkte eller indirekte) af en erhvervsdrivende (se artikel 6, stk. 1, litra c) og f), og artikel 7). I den forbindelse er det i henhold til bilag I, punkt 22, i direktivet under alle omstændigheder forbudt, at *"den erhvervsdrivende, i modstrid med sandheden, hævder eller giver indtryk af, at han ikke handler som led i sit erhverv, sin forretning, sit håndværk eller sin profession, eller han, i modstrid med sandheden, udgiver sig for at være forbruger"*.

Ifølge de oplysninger, Kommissionen råder over, finder forbrugerne det til trods for en så omfattende lovgivningsramme vanskeligt at sammenligne pris og kvalitet mellem forskellige udbudte varer, og de problemer, som de støder på, undergraver deres tillid til websteder med prissammenligninger.

Flere interessenter⁹⁹ har påpeget problemer med websteder med prissammenligninger, navnlig i relation til oplysningernes gennemsigtighed og fuldstændighed. BEUC pointerer, at problemet er særlig alvorligt i lufttransportsektoren. Én medlemsstat¹⁰⁰ anerkender, at websteder med prissammenligninger ofte giver ufuldstændige prisoplysninger, hvilket gør enhver sammenligning unfair.

Det fremgår af arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene med titlen "Bringing e-commerce benefits to consumers", at de oplysninger, som forbrugerne får via mellemlid, såsom websteder med prissammenligninger, ofte er mangelfulde og nogle gange vildledende og forkerte, navnlig med hensyn til prisen, spørgsmålet om, hvorvidt forhandleren har betalt for at få sit produkt vist, kriterierne for tilbuddenes rækkefølge eller leveringsomkostningerne.

Erfaringerne med håndhævelsen bekræfter, at et af de største problemer skyldes, at websteder med prissammenligninger ikke klart viser identiteten af den erhvervsdrivende, der opererer på webstedet, og/eller om forhandlerne betaler for at få deres produkter eller tjenesteydelser vist (dvs. hvorvidt webstedet er sponsoreret eller ej). Skjult reklame synes ikke kun at påvirke websteder med prissammenligninger, men også redskaber til forbrugeranmeldelser generelt. Websteder, der viser brugergenererede anmeldelser, er i en række tilfælde blevet kritiseret for anmeldelser, der tilsyneladende er baseret på en forbrugers objektive mening, men som i virkeligheden er skjult reklame¹⁰¹.

For eksempel konkluderede en undersøgelse i en medlemsstat af, hvordan forbrugere sammenligner priser på detailmarkedet for energi, at en række websteder forlede forbrugerne til at tro, at der var tale om websteder med prissammenligninger, selv om det ikke var tilfældet¹⁰². I et andet tilfælde idømte domstolene i en medlemsstat en virksomhed, der driver websteder til hotelbooking, en bøde for at have overtrådt bestemmelserne om urimelig handelspraksis. Webstederne hævdede at give en sammenligning mellem bedste tilbud og disponibilitet, men ledte i stedet bestillingerne videre til "partnerhoteller" på bekostning af "ikkepartnerhotellerne"¹⁰³.

De problemer, der er konstateret med websteder med prissammenligninger og redskaber til forbrugeranmeldelser, kræver en stærk håndhævelsesindsats. Kommissionen vil overveje,

⁹⁹ Fem forbrugersammenslutninger, syv erhvervsorganisationer og fire ECC'er.

¹⁰⁰ Nederlandene.

¹⁰¹ Se arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene om *"Knowledge Enhancing Aspects of Consumer Empowerment 2012-1014"* (videnfremmende aspekter af forbrugerindflydelse) af 19. juli 2012, SWD(2012) 235 endelig.

¹⁰² Office of Fair Trading, UK, sagsnr: CRE-E-26547, 26555, 26759, 26760, 26761, januar 2011, <http://www.offt.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/heating-oil/>.

¹⁰³ Tribunal de Commerce, dom af 4 oktober 2011, Synhorcat m.fl. / Expedia m.fl.

hvordan den i overensstemmelse med traktaterne kan spille en endnu mere aktiv rolle med at tilskynde til en sammenhængende anvendelse af direktivet, navnlig med hensyn til de former for urimelig praksis, der har en grænseoverskridende dimension, såsom dem, der finder sted i onlinemiljøet, og som kan rejse nogle fælles spørgsmål for håndhævelsesmyndighederne. Som bebudet i meddelelsen om e-handel fra januar 2012 vil Kommissionen også tage fat på spørgsmålet om sammenligningsredskabers gennemsigtighed og pålidelighed gennem en direkte dialog med interessenterne, som i sidste ende kunne føre til udviklingen af kodekser for god adfærd og/eller retningslinjer på EU-plan¹⁰⁴.

Som anført i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene med titlen "*Bringing e-commerce benefits to consumers*" synes den dominerende faktor for onlineindkøb at være prisen efterfulgt af en fornemmelse af at spare tid, muligheden for let at foretage prissammenligninger, fleksibilitet med hensyn til bestilling på et hvilket som helst tidspunkt af dagen/ugen, og at der er et større udvalg online. Priser og andre vigtige oplysninger bør gives på forhånd på en klar og enkel måde for ikke at vildlede forbrugerne. Den omstændighed, at sådanne websteder benyttes så meget af forbrugerne som grundlag for deres beslutninger, forstærker de samlede ulemper, de oplever.

Ved anvendelsen af direktivet i hele EU bør opmærksomheden fremover rettes mod den stigende brug af sociale netværk til onlinereklamer. På grundlag af tredjegerationsmodeller for internetreklame (dvs. "e-handel 3.0") er sociale netværk i stigende grad ved at udvikle sig til platforme, hvor virksomheder investerer for at komme i kontakt med kunderne. Ud over, hvad der kan forventes af mere traditionelle former for onlinereklame (f.eks. virksomheders websteder), kan sociale medier, hvor forbrugerne deler deres "likes" med venner og familie, give de erhvervsdrivendes onlinereklamer en "netværkseffekt" og give dem et værdifuldt indblik i forbrugernes adfærd og præferencer. Håndhævelsesindsatsen må derfor fokusere på at sikre, at de nye reklamemodeller fortsat er i overensstemmelse med direktivet, navnlig for så vidt angår "skjult reklame" og produktoplysninger.

3.4.3. Artikel 3, stk. 9 – Direktivets anvendelse på finansielle tjenesteydelser og fast ejendom

Som nævnt i punkt 2.4 i denne rapport, er der med hensyn til finansielle tjenesteydelser og fast ejendom tale om en minimumsharmonisering jf. artikel 3, stk. 9¹⁰⁵, i direktivet¹⁰⁶. I henhold til artikel 18 i direktivet om urimelig handelspraksis skal Kommissionen aflægge rapport om anvendelsen af direktivet på disse områder og navnlig overveje, om undtagelsen fra fuldstændig harmonisering i artikel 3, stk. 9, skal opretholdes. Med henblik herpå har Kommissionen iværksat en undersøgelse af anvendelsen af direktivet om urimelig handelspraksis inden for finansielle tjenesteydelser og fast ejendom¹⁰⁷. Undersøgelsen blev foretaget i løbet af 2011 og frem til begyndelsen af 2012 og er baseret på en bred høring af medlemsstaterne og interessenterne¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Se meddelelsen om e-handel (s. 10).

¹⁰⁵ Det hedder som følger i artikel 3, stk. 9, i direktivet om urimelig handelspraksis: "*I forbindelse med 'finansielle tjenesteydelser', som defineret i direktiv 2002/65/EF, samt fast ejendom kan medlemsstaterne på det område, hvor der med dette direktiv sker en tilnærmelse, stille krav, som er mere restriktive eller præskriptive end dette direktiv*".

¹⁰⁶ F.eks. fastsætter direktiv 2007/64/EF og direktiv 2008/48/EF fuldt harmoniserede bestemmelser på henholdsvis området for finansielle tjenesteydelser og forbrugerkreditområdet.

¹⁰⁷ Se den undersøgelse af anvendelsen af direktivet om urimelig handelspraksis på finansielle tjenesteydelser og fast ejendom, som Civic Consulting har foretaget for Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Retlige Anliggender i 2012, på: <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>.

¹⁰⁸ Organisationer, såsom nationale håndhævelsesmyndigheder, nationale forbrugerorganisationer og ombudsmænd, samt et udvalg af akademikere og interessenter på EU-plan, såsom Den Europæiske

Den dokumentation, der blev indsamlet i forbindelse med undersøgelsen, viser, at undtagelsen i artikel 3, stk. 9, er blevet anvendt i vidt omfang. Med andre ord har de fleste medlemsstater opretholdt eller vedtaget lovgivning om finansielle tjenesteydelser og fast ejendom, som er mere vidtgående end standarderne i direktivet om urimelig handelspraksis.

De fleste af disse supplerende bestemmelser består af sektorspecifikke forpligtelser vedrørende oplysninger, der skal gives forud for kontraktens indgåelse, og oplysninger vedrørende selve kontrakten¹⁰⁹. Derudover vedrører et betydeligt antal forbud hovedsagelig direkte salg og salgsfremmende foranstaltninger¹¹⁰, praksis, der går ud på at udnytte særlige sårbarheder¹¹¹, eller forhindring af interessekonflikter¹¹². F.eks. er dørsalg af realkredit forbudt i Østrig, mens det i Italien er forbudt at kæde ansvarsforsikringskontrakter for biler sammen med andre forsikringstjenesteydelser. I Danmark er det forbudt at kombinere flere tjenester fra ejendomsmæglere.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne kan forbyde kobling, når mindst et af produkterne eller tjenesteydelserne er af finansiell karakter, verserer for Domstolen (*sag C-265/12 (Citroën Belux NV)*). I denne sag vil Domstolen navnlig skulle præcisere omfanget af undtagelsen i artikel 3, stk. 9.

Både i forbindelse med finansielle tjenesteydelser og fast ejendom er den form for urimelig handelspraksis (i direktivets forstand), der hyppigst rapporteres om, manglende væsentlige oplysninger i annonceringsfasen og vildledende beskrivelse af produkter.

Med hensyn til finansielle tjenesteydelser omfattede de former for praksis, der blev rapporteret om, manglende oplysninger i reklamer for den årlige rente og kreditomkostningerne, vildledende tilbud om fordele ved kreditaftaler med en lav rente og manglende reelle oplysninger om de retlige forpligtelser i forbindelse med undertegnelsen af kontrakter¹¹³. I forbindelse med fast ejendom stødte man på følgende eksempler på praksis: forkert beskrivelse af ejendommens karakteristika, manglende gennemsigtighed vedrørende omkostningerne ved ejendommen og de respektive skatter, "bait advertising", aggressiv handelspraksis fra ejendomsmægleres side, såsom at tvinge forbrugerne til at underskrive en eksklusivaftale med en ejendomsmægler, når de forsøger at sælge deres ejendom.

Kommissionen har modtaget et stort antal klager, breve fra borgere, parlamentsforespørgsler og andragender vedrørende problemer i forbindelse med køb af fast ejendom i Cypren,

Banksammenslutning (EBF), European insurance and reinsurance federation (CEA) og Den Europæiske Forbrugerorganisation (BEUC).

¹⁰⁹ F.eks. med hensyn til finansielle tjenesteydelser, særlige oplysningskrav i banksektoren (bl.a. i forbindelse med overdragelse af et lån med sikkerhed til en tredjemand i Tyskland eller en annonce for pengevekslingstjenester i Spanien), investeringstjenester, forsikring, kreditformidlingsinstitutter. I forbindelse med fast ejendom vedrørte oplysningskravene køb af fast ejendom, selve transaktionen, ejendomsmægleren og byggekontrakterne.

¹¹⁰ F.eks. forbud mod "cold calling", uanmodede e-mail, dørsalg, salg af realkreditlån og forbud mod, at en ejendomsmægler kan tilbageholde pengebeløb uden lovlig grund i Østrig, dørsalg af kontantkreditter i Nederlandene, tilgift i Belgien og Frankrig.

¹¹¹ F.eks. forbud mod kreditter til ågerrenter i de fleste medlemsstater, forbud mod at reklamere for ydelse af lån uden skriftligt bevis for forbrugerens finansielle stilling i Frankrig eller forbud mod at udstede hævekort til mindreårige i Østrig uden forudgående samtykke fra indehaveren af forældremyndigheden.

¹¹² F.eks. i Danmark forbud mod, at banker finansierer deres kunders køb af aktier, der er udstedt af banken selv, i Frankrig forbud mod, at banker forhindrer deres kunder i at benytte en anden kreditforsikringsudbyder (end den, som banken selv stiller til rådighed), når det garantiniveau, der tilbydes, er tilsvarende.

¹¹³ Det skal bemærkes, at kreditter i fast ejendom ikke er omfattet af direktiv 2008/48/EF om forbrugerkredit, og at Kommissionen den 31. marts 2011 vedtog et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om kreditaftaler i forbindelse med fast ejendom til beboelse.

Bulgarien og Spanien. I Cypern og Bulgarien benytter ejendomspromotorer vildledende reklame ved at give forskellige urigtige oplysninger om en ejendoms karakteristika og navnlig ved at undlade at oplyse, at de solgte ejendomme fortsat vil være behæftet med pant som sikkerhed for nuværende og kommende banklån optaget af ejendomspromotorerne. Kommissionen har taget kontakt med de cypriotiske og bulgarske myndigheder angående disse problemer for at finde en løsning på de rejste spørgsmål. I Spanien skyldes problemerne kun i begrænset omfang vildledende reklame eller urimelig handelspraksis i direktivets forstand, og de vedrører primært forholdet mellem forbrugere og lokale myndigheder, såsom uregelmæssigheder ved udstedelsen af byggetilladelser, eller at personer med fast bopæl i udlandet pålægges byplanlægningsgebyrer for udviklingen af nye projekter.

Uanset de omfattende nationale bestemmelser er det interessant at bemærke, at direktivets bestemmelser (vildledende handlinger, udeladelser, aggressiv praksis, af og til kombineret med sortlistede former for praksis) i mindst halvdelen af de tilfælde af urimelig handelspraksis inden for finansielle tjenesteydelser og fast ejendom, der er blevet vurderet i medlemsstaterne, er blevet anvendt som retsgrundlag. I den anden halvdel af tilfældene er der blevet anvendt mere præskriptive nationale bestemmelser¹¹⁴.

På forsikringsområdet f.eks. er punkt 27 i bilag I blevet anvendt på situationer, hvor forsikringselskaberne nægtede at udbetale erstatninger, idet de krævede, at forbrugere, der gjorde krav på erstatning i henhold til en forsikringspolice, skulle fremlægge dokumentation, som ikke med rimelighed kunne anses for at være relevant for vurderingen af kravets gyldighed. I disse tilfælde undlod selskaberne systematisk at svare på korrespondance vedrørende sagen i den hensigt at afholde forbrugeren fra at udøve sine kontraktmæssige rettigheder¹¹⁵.

Resultaterne af den undersøgelse, der er foretaget på området finansielle tjenesteydelser og fast ejendom, viser, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at fjerne undtagelsen i artikel 3, stk. 9, i direktivet¹¹⁶.

De vigtigste årsager er: den større finansielle risiko i forbindelse med finansielle tjenesteydelser og fast ejendom (sammenlignet med andre varer og tjenesteydelser), forbrugernes særlige mangel på erfaring på disse områder (kombineret med manglende gennemsigtighed, navnlig i relation til finansielle transaktioner), de særlige sårbarheder, der er konstateret i begge sektorer, som gør forbrugerne modtagelige for både salgsfremmende foranstaltninger og pres, de kompetente finansielle håndhævelsesorganers erfaring med et system, der er udviklet på nationalt plan, og endelig de finansielle markeders funktion og stabilitet som sådan.

Håndhævelsesmyndigheder og andre interessenter, der har reageret på høringen¹¹⁷, er nået til samme konklusion. Et stort flertal af de responderende organisationer både inden for

¹¹⁴ Se den undersøgelse af anvendelsen af direktivet om urimelig handelspraksis på finansielle tjenesteydelser og fast ejendom, som Civic Consulting har foretaget for Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Retlige Anliggender i 2012, på: <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>.

¹¹⁵ Rapporteret i Portugal, se undersøgelsen af anvendelsen af direktivet om urimelig handelspraksis på finansielle tjenesteydelser og fast ejendom i EU, 2012.

¹¹⁶ Det fremgår af undersøgelsen, at "*medlemsstaternes mulighed for at vedtage eller opretholde strengere bestemmelser end bestemmelserne i direktivet giver dem den nødvendige fleksibilitet til at tackle nye former for (urimelig) handelspraksis, som er en reaktion på de særlige forhold, der kendetegner den nationale lovgivning om finansielle tjenesteydelser og fast ejendom, og en fjernelse af artikel 3, stk. 9, ville skade de velfungerende håndhævelsessystemer og derfor forringe forbrugerbeskyttelsen ...*".

¹¹⁷ Respondenterne omfatter Den Europæiske Forbrugerorganisation BEUC samt forbrugersammenslutninger. En af konklusionerne i undersøgelsen er, at særlige nationale

finansielle tjenesteydelser og fast ejendom finder det meget eller ret vigtigt at bevare undtagelsen i artikel 3, stk. 9, i direktivet om urimelig handelspraksis.

4. HÅNDHÆVELSE

4.1. Håndhævelse i medlemsstaterne

Direktivet harmoniserer ikke håndhævelsessystemer. I henhold til artikel 11 i direktivet om urimelig handelspraksis kan medlemsstaterne frit vælge de håndhævelsesmekanismer, der passer bedst til deres retstradition, så længe de sikrer, at der er tilstrækkelige og effektive midler til rådighed til at forhindre urimelig handelspraksis. I henhold til artikel 13 i direktivet om urimelig handelspraksis overlades det til medlemsstaterne at afgøre, hvilke former for sanktioner der skal anvendes, så længe disse er "effektive, står i forhold til overtrædelsens omfang og har en afskrækkende virkning".

Kommissionens rolle i den overordnede håndhævelse af direktivet er afgørende, fordi den skal sikre, at direktivet anvendes korrekt og effektivt i alle medlemsstater.

Medlemsstaterne har indført en bred vifte af håndhævelsesordninger. I nogle lande varetages håndhævelsen primært af offentlige myndigheder, såsom forbrugerombudsfolk (f.eks. Danmark, Sverige og Finland), forbruger- eller konkurrencemyndigheder (f.eks. Italien, Irland, Nederlandene, Rumænien og Det Forenede Kongerige) og specialiserede afdelinger af ministerier (f.eks. Portugal og Belgien). Andre medlemsstater anvender en privat håndhævelsesordning, der varetages af konkurrenter (f.eks. Østrig og Tyskland). De fleste systemer kombinerer dog flere elementer af offentlig og privat håndhævelse. Sanktionerne strækker sig fra påbud, erstatning, administrative bøder og strafferetlige sanktioner, og i de fleste medlemsstater er der en kombination af alle disse¹¹⁸.

Medlemsstaterne og interessenterne finder, at direktivet generelt håndhæves hensigtsmæssigt og effektivt i medlemsstaterne. Ifølge nogle kan en fyldestgørende håndhævelse på nationalt plan dog blive hindret af manglende ressourcer hos de nationale håndhævelsesmyndigheder, af komplekse og langvarige håndhævelsesprocedurer og af, at sanktionerne ikke har tilstrækkelig afskrækkende virkning. Én medlemsstat¹¹⁹ og forskellige forbrugersammenslutninger¹²⁰ ønsker strengere sanktioner¹²¹ og, i nogle tilfælde, kollektive klagemuligheder.

Flere medlemsstater og interessenter bekræfter, at denne situation også indvirker på den effektive håndhævelse af lovgivningen på tværs af grænserne. Konsultationen har vist, at det i forbindelse med urimelig handelspraksis på tværs af grænserne er en reel udfordring for håndhævelsesmyndighederne at gribe ind hurtigt og effektivt på grund af de hindringer, som de jurisdiktionelle grænser skaber. Derudover er de disponible ressourcer begrænsede.

oplysningsforpligtelser normalt finder anvendelse, uanset om de kan føre til vildledning af forbrugeren eller ej, og de er derfor lettere at håndtere for såvel myndigheder, retter og virksomheder som forbrugere. De henhører også ofte under et andet håndhævelsessystem. Undersøgelsen har derfor vist, at man foretrækker allerede eksisterende bestemmelser i de medlemsstater, hvor der allerede var indført oplysningsforpligtelser. Dette gælder for både sektoren for finansielle tjenesteydelser og sektoren for fast ejendom.

¹¹⁸ For yderligere detaljer og eksempler på håndhævelsesordninger og sanktioner i medlemsstaterne, se "enforcement fiche" i landeafsnittene i databasen vedrørende direktivet om urimelig handelspraksis på: <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/>.

¹¹⁹ Belgien.

¹²⁰ BEUC, Citizens Advice (Det Forenede Kongerige), CLCV (Consommation, Logement, Cadre de Vie - Frankrig) og Which (Det Forenede Kongerige).

¹²¹ For at forbedre dette aspekt har Italien f.eks. for nylig forhøjet maksimumssanktionen for overtrædelser af direktivet til det dobbelte fra 500 000 EUR til 5 mio. EUR.

Statistikkerne i rapporten fra 2012 om anvendelsen af CPC-forordningen¹²² viser, at direktivet om urimelig handelspraksis er det individuelle lovgivningsredskab, der tegner sig for langt størstedelen af anmodningerne om gensidig bistand. Fra 2007 til 2010 vedrørte 654 ud af 1343 CPC-aktioner (48,7 %) overtrædelser af direktivet om urimelig handelspraksis. De øvrige anmodninger vedrørte overtrædelser af 14 andre direktiver (f.eks. direktiv 1999/44/EF om visse aspekter af forbruger køb og garantier i forbindelse hermed) og én forordning.

Netværket har, siden det blev oprettet, under Kommissionens koordination udført årlige håndhævelsesaktioner kaldet "sweeps" (kontrolaktioner) ud over det bilaterale håndhævelsessamarbejde. Ved en kontrolaktion undersøger håndhævelsesmyndighederne et udvalg af websteder inden for en given sektor for at se, om de overholder EU's forbrugerlovgivning, og træffer i en senere fase passende håndhævelsesforanstaltninger, hvis det er nødvendigt. De fem kontrolaktioner, der hidtil er gennemført, har bidraget til at forbedre overholdelsen i de sektorer, som de var rettet mod (websteder, som sælger flybilletter, ringetoner til mobiltelefoner, elektroniske produkter, billetter til sportsbegivenheder og kulturelle begivenheder samt forbruger kreditter). Myndighederne har undersøgt ca. 2 200 websteder i forskellige sektorer. I gennemsnit blev 80 % af de websteder, som ikke overholdt forbrugerlovgivningen, bragt i overensstemmelse med reglerne som følge af de nationale myndigheders håndhævelsesindsats. Resultatet af den første fase af 2012-kontrolaktionen vedrørende digitalt indhold bekræfter, at overtrædelsesprocenten svarer til tidligere kontrolaktioner. De nationale myndigheder gør nu en yderligere håndhævelsesindsats for at sætte de berørte virksomheder i stand til at afklare deres stilling eller bringe deres websted i overensstemmelse med reglerne¹²³.

Selv om der ikke foreligger konsoliderede data om antallet af de afgørelser og sanktioner, som de nationale håndhævelsesmyndigheder har truffet/pålagt, kan der gives følgende repræsentative eksempler: Mellem direktivets ikrafttrædelse og medio 2011 traf de italienske konkurrencemyndigheder over 700 afgørelser og udstedte administrative bøder for i alt 91 mio. EUR, det franske generaldirektorat for konkurrence, forbrugerspørgsmål og kontrol med svig (DGCCRF) optog 1 251 rapporter¹²⁴, og der blev udstedt tilsvarende bøder for ca. 1,7 mio. EUR¹²⁵, det lettiske center for beskyttelse af forbrugerrettigheder traf 154 bindende afgørelser og udstedte bøder for 159 400 EUR, den finske forbrugerombudsmand indledte otte retssager, den irske nationale forbrugerstyrelse udstedte 14 pålæg, 116 påbud om overensstemmelse, to forbud og indledte to retsforfølgelser, det slovakiske handelsinspektorat

¹²² Med CPC-forordningen blev der indført en samarbejdsramme, som knytter håndhævelsesmyndighederne i medlemsstaterne sammen i et EU-dækkende netværk (CPC-netværket). Denne ramme gør det muligt for håndhævelsesmyndighederne at arbejde tæt sammen med henblik på hurtigt og effektivt at sætte en stopper for handelspraksis, som er i strid med forbrugerlovgivningen, når erhvervsdrivende og forbrugere er etableret i forskellige lande. Netværket omfatter forbrugerhåndhævelsesmyndigheder i alle medlemsstater (samt Norge og Island). Se rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 af 27. oktober 2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse ("forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde"), KOM(2012) 100 endelig af 12. marts 2012, på: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0336:FIN:DA:PDF>

¹²³ Se http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm for resultaterne af første fase af 2012-kontrolaktionen vedrørende digitalt indhold.

¹²⁴ "Procès verbaux".

¹²⁵ I Frankrig optog DGCCRF 1195 rapporter om vildledende praksis svarende til finansielle sanktioner på 73 828 EUR, som blev idømt af retterne, mens der blev pålagt sanktioner for 1 649 451 EUR direkte af DGCCRF; det optog endvidere 56 rapporter om aggressiv praksis, for hvilke retterne idømte finansielle sanktioner for 15 000 EUR.

traf 46 administrative afgørelser og udstedte bøder for i alt 151 800 EUR, og endelig blev der i Sverige truffet 18 retsafgørelser og udstedt 52 påbud.

Der bør gøres en ekstra håndhævelsesindsats for at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, navnlig i forbindelse med grænseoverskridende praksis, men også i national sammenhæng. Denne konklusion bygger på Kommissionens erfaringer fra samarbejdet med de nationale myndigheder, feedback fra ECC'erne¹²⁶ og andre interessenter samt andre tilgængelige kilder (navnlig rapporterne om anvendelsen af CPC-forordningen)¹²⁷.

4.2. Selvregulering

Direktivet om urimelig handelspraksis lægger det princip til grund, at selvregulering kan støtte den retlige og administrative håndhævelse, og præciserer den rolle, som indførelse af kodekser kan spille i forbindelse med håndhævelse¹²⁸.

Som erfaringerne med visse retssystemer viser¹²⁹, kan selvregulerende organer bidrage til at forbedre overholdelsen af retlige standarder og mindske byrden for de offentlige håndhævelsesorganer. Medlemsstaterne har ret til at benytte selvregulerende bilæggelse af tvister for at forbedre forbrugerbeskyttelsesniveauet og maksimere overholdelsen af lovgivningen og bedste markedspraksis.

Direktivet bekræfter dog, at selvregulering ikke kan erstatte retslige eller administrative håndhævelsesmidler. Endvidere styrker direktivet effektiviteten af adfærdskodekser, der kræver, at medlemsstaterne håndhæver de selvregulerende regler over for erhvervsdrivende, som har forpligtet sig til at overholde de relevante kodekser¹³⁰.

5. OVERSIGT OVER FORDELENE VED DIREKTIVET

Erfaringerne fra de første gennemførelsesår, viser, at direktivet har bidraget til forbedre forbrugerbeskyttelsen i medlemsstaterne og samtidig beskytte lovlige virksomheder mod konkurrenter, der ikke følger reglerne.

Det er blevet brugt af nationale "vagthunde" på forbrugerbeskyttelsesområdet til, med sanktioner, at skride ind over for mange forskellige former for urimelig handelspraksis¹³¹.

¹²⁶ ECC'erne i Belgien, Den Tjekkiske Republik, Portugal og Det Forenede Kongerige rapporterede om håndhævelsesproblemer i forbindelse med grænseoverskridende sager (idet de enten foreslog, at samarbejdet mellem de nationale myndigheder forbedres, eller tilkendegav, at grænseoverskridende sager ikke håndteres korrekt af de nationale retter). ECC'erne i Estland, Finland, Irland, Letland, Polen og Sverige finder, at de eksisterende nationale håndhævelsesbeføjelser, sanktioner og klagemuligheder ikke er tilstrækkelige.

¹²⁷ Se f.eks. den anden toårsrapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 af 27. oktober 2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse ("forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde"). Se s. 9 i rapporten: "Der er fortsat et betydeligt antal myndigheder, der ikke aktivt anvender de samarbejdsmechanismer, som er blevet indført med CPC-forordningen". Det kan ikke udelukkes, at selv om direktivet om urimelig handelspraksis er langt det mest anvendte retsgrundlag for CPC-aktioner, er antallet af anmodninger om gensidig bistand i relation til direktivet om urimelig handelspraksis fortsat lavt for en sådan horisontal og omfattende form for lovgivning.

¹²⁸ Se artikel 10 i direktivet om urimelig handelspraksis.

¹²⁹ F.eks. modtog Advertising Standard Authority ("ASA") i Det Forenede Kongerige 14 596 klager, som den foretog en grundig vurdering af, hvilket førte til 6 542 sager i første halvår 2010. Antallet af klager er faldet (med ca. 10 %) i forhold til de foregående år, hvilken kan forklares ved øget overholdelse som følge af ASA's indsats. For tal og afgørelser, se ASA's årsberetning på: <http://www.asa.org.uk/About-ASA/Annual-Report.aspx>.

¹³⁰ Se artikel 6, stk. 2, litra b), i direktivet om urimelig handelspraksis.

¹³¹ Se afsnit 4 om håndhævelse ovenfor i denne rapport.

Direktivet om urimelig handelspraksis er det eneste eksisterende generelle EU-lovgivningsinstrument til vurdering af miljøanprisninger eller aggressiv praksis.

Direktivets principbaserede bestemmelser har navnlig vist sig effektive med hensyn til at tillade de nationale myndigheder at tilpasse deres vurderinger til den hurtige udvikling af produkter, tjenesteydelser og salgsmetoder. "Sortlisten" har givet de nationale myndigheder et effektivt redskab til at bekæmpe almindelige former for urimelig praksis, såsom "bait advertising"¹³², falske gratis tilbud, skjult reklame og direkte opfordringer til børn. Bestemmelserne i sortlisten er blevet anvendt til at bekæmpe urimelig handelspraksis inden for finansielle tjenesteydelser og fast ejendom.

Denne lovgivningsramme er også velegnet til at vurdere rimeligheden af ny onlinepraksis, der udvikler sig parallelt med udviklingen i reklameteknikkerne. Den kan muliggøre en hurtig håndhævelsesindsats over for misbrug, som er begået ved hjælp af nye, almindeligt udbredte redskaber, såsom websteder til prissammenligninger og kollektiv booking eller f.eks. i relation til den stigende anvendelse af reklamer i sociale netværk.

Med hensyn til grænseoverskridende praksis vedrørte ca. halvdelen af de foranstaltninger, der blev truffet inden for rammerne af CPC-nettet (anmodninger om oplysninger, varslinger og anmodninger om håndhævelse), overtrædelser af direktivet om urimelig handelspraksis¹³³. Endvidere er flere fælles kontrolaktioner blevet gennemført af CPC-netværket på grundlag af bestemmelser i direktivet om urimelig handelspraksis (websteder, der sælger flybilletter, onlinemobilefontjenester og websteder, der sælger elektroniske forbrugsgoder)¹³⁴.

Samarbejdet med de nationale håndhævelsesmyndigheder og de oplysninger om gennemførelsen, der er samlet i databasen vedrørende direktivet om urimelig handelspraksis, viser, at bestemmelserne for det meste fortolkes ensartet. Domstolens og Kommissionens præciseringer har i høj grad bidraget til denne proces.

Ved at erstatte fragmenterede nationale bestemmelser om urimelig handelspraksis med ét regelsæt har direktivet bidraget til at fjerne hindringer for grænseoverskridende handel og forenklet de lovgivningsmæssige rammer.

Europa 2020-strategien kræver, at "borgerne skal have mulighed for fuldt ud at deltage i det indre marked", hvilket gør det "nødvendigt at styrke deres mulighed for og tillid til at købe varer og tjenesteydelser over grænserne". Det høje forbrugerbeskyttelsesniveau, som direktivet tilvejebringer, synes at bidrage til at fremme forbrugertilliden. Det fremgår af den seneste dokumentation, at flere forbrugere nu er interesseret i at foretage indkøb på tværs af grænserne (52 % + 19) og er rede til at bruge penge på tværs af grænserne (18 % + 5) end i 2006, da direktivet endnu ikke var blevet gennemført i medlemsstaterne¹³⁵. Det må dog

¹³² Se bilag I, punkt 5, i direktivet. Denne forbudte praksis går ud på at afgive gunstige tilbud til forbrugere, selv om den erhvervsdrivende ikke er i stand til at levere produktet i de mængder, der må forventes (bl.a.) set i forhold til reklamens omfang.

¹³³ Fra 2007 til 2010 vedrørte 654 ud af 1343 CPC-aktioner (48,7 %) overtrædelser af direktivet om urimelig handelspraksis. Se rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 af 27. oktober 2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse ("forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde") af 12. marts 2012 (KOM(2012) 100 endelig, der findes på: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/comm_biennial_report_2011_da.pdf http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index_en.htm.

¹³⁴ ¹³⁵ Se Flash Eurobarometer 332 - Consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection (forbrugernes holdninger til grænseoverskridende handel og forbrugerbeskyttelse), maj 2012, s. 8. Flere forbrugere er nu interesseret i at foretage indkøb på tværs af grænserne (52 % + 19) og rede til at bruge penge på tværs af grænserne (18 % + 5) end i 2006. En stigende andel af forbrugere (50 %) er rede til at købe varer eller tjenesteydelse ved at benytte et andet EU-sprog (+17 procentpoint sammenlignet

erkendes, at stigningen i onlineindkøb på tværs af grænserne halter langt efter stigningen i indenlandske indkøb, så det er klart, at der skal gøres mere¹³⁶. Det er grunden til, at der nu skal lægges vægt på korrekt og sammenhængende anvendelse af direktivet som en forudsætning for, at EU's borgere og virksomheder kan få fuldt udbytte af de muligheder, som det indre marked rummer.

Kommissionen har udpeget detailhandel (herunder e-handel), transportsektoren, digital økonomi og energi/bæredygtighed som centrale områder, hvor det indre markeds vækstpotentiale er størst¹³⁷. Direktivet kommer til at spille en afgørende rolle i denne sammenhæng.

Derfor bør der gøres en ekstra indsats for at styrke håndhævelsen af direktivet om urimelig handelspraksis. Medlemsstaternes ressourcer er begrænsede, og sanktionernes afskrækkende virkning bør forbedres. Samarbejdet om grænseoverskridende sager inden for rammerne af CPC-forordningen bør også intensiveres.

Bestræbelserne på at intensivere håndhævelsesaktiviteterne både på tværs af grænserne og på nationalt plan kræver, at Kommissionen spiller **en mere fremtrædende rolle** og samarbejder med medlemsstaterne og støtter dem i anvendelsen af direktivet i hele EU. Kommissionen vil i den forbindelse overveje, hvordan den i overensstemmelse med traktaterne kan spille en endnu mere aktiv rolle med at tilskynde til en sammenhængende anvendelse af direktivet, navnlig med hensyn til de former for urimelig praksis, der har en grænseoverskridende dimension, såsom dem, der finder sted i onlinemiljøet, og som kan rejse fælles spørgsmål for håndhævelsesmyndighederne.

6. KONKLUSIONER

Som det fremgår af den meddelelse om anvendelsen af direktivet om urimelig handelspraksis, der ledsager denne rapport, synes det ikke at være hensigtsmæssigt at ændre direktivet for indeværende. Denne konklusion afspejler udfaldet af høringen og de foreløbige konklusioner, der er draget på grundlag af erfaringen med håndhævelsen i medlemsstaterne, som ganske vist er væsentlig, men endnu for begrænset i tid for et så omfattende lovgivningsredskab.

De betænkeligheder, som nogle interessenter har givet udtryk for vedrørende anvendelsen af direktivet på visse aspekter af urimelig handelspraksis, kan imødekommes ved initiativer til forbedring af håndhævelsen i medlemsstaterne. Som skitseret i meddelelsen er det nødvendigt at koncentrere den fremtidige indsats om centrale tematiske områder, hvor ulemper og mistede muligheder for forbrugerne synes at være de hyppigst tilbagevendende temaer, og hvor det indre markeds vækstpotentiale er størst.

med 2006). Den procentdel, der er totalt uvillig til at foretage indkøb ved at benytte et andet sprog, er faldet fra 42 % i 2008 til 30 % i 2011. Andelen af europæere, der oplyser, at de ved, hvor de skal finde oplysninger og råd om indkøb på tværs af grænserne, er steget markant, nemlig fra 24 % i 2006 til 39 % i 2011.

¹³⁶ I perioden 2008-2010 steg den indenlandske e-handel mellem virksomheder og forbrugere fra 28 % til 36 % blandt den del af befolkningen, der foretager indenlandske onlinekøb, mens antallet af forbrugere, der benytter grænseoverskridende e-handel, kun steg fra 6 % til 9 %. Kun 9 % af de europæiske forbrugere oplyste, at de handlede online på tværs af grænserne i 2010 (baseret på Eurostats statistikker over informationssamfundet, 2010).

¹³⁷ Se *Den Europæiske Forbrugerdagsorden* og meddelelsen fra Europa-Kommissionen "A new governance pact for a better functioning Single Market" (en ny forvaltningspagt for et bedre fungerende indre marked).