

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Skydda företagen mot vilseledande marknadsföringsmetoder och genomdriva regelverket på ett effektivt sätt – Översyn av direktiv 2006/114/EG om vilseledande och jämförande reklam"**

COM(2012) 702 final

(2013/C 271/11)

Föredragande: **Jorge PEGADO LIZ**

Den 19 februari 2013 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Skydda företagen mot vilseledande marknadsföringsmetoder och genomdriva regelverket på ett effektivt sätt – Översyn av direktiv 2006/114/EG om vilseledande och jämförande reklam"*

COM(2012) 702 final.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 29 april 2013.

Vid sin 490:e plenarsession den 22–23 maj 2013 (sammanträdet den 22 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 129 röster för och 8 nedlagda röster:

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK anser att kommissionens meddelande och förslagen i det förtjänar att uppmärksammas och diskuteras närmare.

1.2 Kommittén håller med kommissionen om att det behövs en strängare lagstiftning för att införa effektiva förbud och statuera avskräckande exempel med sanktioner mot vissa katalogföretags aggressiva försäljningsmetoder.

1.3 Eftersom det är angeläget med ett omedelbart ställningsstagande i denna fråga och eftersom dessa metoder får omfattande och allvarliga konsekvenser för hela unionens ekonomi, godtar kommittén att kommissionen genast lägger fram ett specifikt lagförslag i denna fråga, grundat på en konsekvensanalys.

1.4 EESK menar att en ramförordning borde antas för detta ändamål, eventuellt med stöd av delegerade akter, för att se till att tillämpningen blir mer enhetlig och effektiv i medlemsstaterna.

1.5 EESK anser att den lämpliga rättsliga grunden bör omfattas, men inte begränsas till, fördragets bestämmelser om införande av en inre marknad, och tillämpningsområdet bör inte begränsas till gränsöverskridande transaktioner.

1.6 EESK vill samtidigt betona att många av dessa metoder är transeuropeiska, vilket kräver samordnade internationella åtgärder.

1.7 Kommittén anser dock att det bästa sättet att uppnå målet om en enhetlig och konsekvent lagstiftning med förbud för vilseledande marknadsföringsmetoder är en gemensam översyn av direktiven 2006/114/EG och 2005/29/EG, både avseende relationen mellan olika företag och mellan företag och konsumenter, samtidigt som man skapar en gemensam modell med plats för särdragen hos vardera typen, varför kommittén uppmanar kommissionen att på kort sikt inleda arbetet.

1.8 EESK uppmanar kommissionen att utveckla och tillämpa kompletterande insatser för bättre information och informationsspridning, bättre samarbete mellan förvaltningsmyndigheter, offentlig-privata plattformar och intresseorganisationer samt förbättrade mekanismer för snabb reaktion så att dessa metoder upphör och uppkomna skador ersätts, bland annat genom att omgående skapa ett europeiskt rättssystem för grupptalan, något som föreslogs redan för 30 år sedan och som sedan har lagts på is gång på gång.

1.9 EESK deltar gärna genom sina ledamöter i det framtida arbetet med denna fråga. Kommittén anser att den kan bidra tack vare de erfarenheter som ledamöterna har, eftersom dessa är högkvalificerade företrädare för det civila samhället inom de tre intressegrupperna i kommittén.

## 2. Förslagets bakgrund och dess socioekonomiska aspekter

2.1 Inom företagens affärskommunikation finns det grundläggande och obligatoriska regler att ta hänsyn till för att undvika en snedvriden konkurrens och för att marknaden ska fungera. Om dessa regler inte följs frivilligt måste de bli lag och tillämpningen måste kontrolleras.

2.2 Kommissionen lägger genom detta meddelande fram en rad åtgärder för att bekämpa vilseledande marknadsföringsmetoder från reklamföretag, särskilt från katalogföretag.

2.3 Syftet är att bättre skydda företagen, särskilt de små och medelstora företagen. Det handlar bland annat om metoder som oönskad och ej beställd publicering eller uppdatering av uppgifter i en företagskatalog, skenbart gratis men senare debiterad genom en årsavgift som varken avtalats eller godkänts i förväg.

2.4 Efter ett offentligt samråd har kommissionen meddelat sin avsikt att skärpa direktiv 2006/114/EG om vilseledande och jämförande reklam genom att uttryckligen förbjuda metoder som till exempel att dölja ett meddelandes kommersiella syfte, och samtidigt skärpa tillämpningen av bestämmelser i gränsöverskridande situationer.

2.5 Enligt meddelandet saknas också

- a) lämpliga informationskampanjer om dessa metoder,
- b) kunskaper om lämpliga mekanismer för att lösa tvisterna; de nuvarande mekanismerna är föga verkningsfulla, långsamma och medför höga kostnader och de kan inte garantera en lämplig ersättning i god tid för uppkomna skador,
- c) ett centraliserat nätverk för samarbete mellan förvaltningsmyndigheter som följer upp företagens klagomål.

2.6 Enligt kommissionen uppgår den ekonomiska skadan för detta tillvägagångssätt till mellan 1 000 och 5 000 euro per år och drabbat företag.

## 3. Kommentarer om meddelandets innehåll

### 3.1 Sakinnehåll

3.1.1 EESK framhåller i linje med tidigare yttranden att kommersiella meddelanden i allmänhet och reklam i synnerhet, i all dess former, spelar en mycket viktig social och ekonomisk roll,

vilket sammanfattats på ett bra sätt av *International Advertising Association* (IAA), som framför allt betonar dess betydelse när det gäller att sprida innovationer, uppmuntra kreativitet och underhållning, främja konkurrens och ge människor fler valmöjligheter<sup>(1)</sup>.

3.1.1.1 Även om vissa reklamföretag agerar vilseledande i sitt sätt att göra reklam för sina produkter och försöka locka till sig kunder, är det viktigt att kommissionen påpekar det faktum att trots att många klagomål om vilseledande marknadsföringsmetoder rör denna typ av företag innebär det inte, ens i fråga om katalogföretagen, att de inte bedriver en laglig verksamhet av ekonomisk betydelse för företag som använder sig av dem för att göra reklam för sin verksamhet.

3.1.2 EESK medger att detta meddelande är viktigt och ligger i tiden, trots att det i huvudsak koncentrerar sig på de problem som uppstår då katalogföretag värvar kunder.

3.1.3 Kommittén menar att det är riktigt av kommissionen att understryka problemets gränsöverskridande karaktär och att den inte bara vill sträva efter en adekvat lagstiftning utan också vill att denna lagstiftning införs effektivt och att metoderna ska kunna granskas, kontrolleras och bestraffas ordentligt.

3.1.4 EESK beklagar att meddelandet inte har föregåtts av en grundlig konsekvensanalys. En sådan analys hade på ett tydligare sätt kunna motivera de föreslagna alternativen, vars kostnader och fördelar inte tydligt fastställs och bedöms.

3.1.4.1 Man känner fortfarande inte till omfattningen av och innehållet i den konsekvensanalys som kommissionen tillkännagav på sitt möte med de berörda aktörerna den 1 mars 2013, men den kommer för sent och är inte tillräcklig för att möjliggöra ett välgrundat beslut.

3.1.5 Med avseende inte bara på den rent juridiska tolkningen utan även möjligheterna att ge företagen ett faktiskt och mer effektivt skydd är kommittén tveksam till att den fråga som i grund och botten är föremål för kommissionens intresse verkligen kan inrymmas i det direktiv som kommissionen vill se över.

3.1.5.1 De metoder som har granskats och som handlar om kommersiell kommunikation i bred bemärkelse är inte reklam, utan snarare en aggressiv och försåtlig försäljningsmetod, som måste sättas in i ett större sammanhang med illojala eller otillbörliga affärsmetoder och även tas upp i straffrättsliga sammanhang.

<sup>(1)</sup> EUT C 351, 15.11.2012, s. 6.

3.1.5.2 Reklam utesluter all slags kommunikation där marknadsföring av vissa varor eller tjänster inte anges eller antyds, även sådan kommunikation som uppstår i en affärsförbindelse och som inte syftar till att erbjuda nya varor eller tjänster.

3.1.5.3 Enligt direktiv 2005/29/EG ska en affärsmetod anses vara vilseledande om den inbegriper oriktig information och således är falsk eller om den på något sätt, även genom den allmänna utformningen – även om informationen är korrekt i sak – vilseleder eller sannolikt kommer att vilseleda genomsnittskonsumerten i ett eller flera avseenden, samt i endera fallet medför eller sannolikt kommer att medföra att denne fattar ett affärsbeslut som han annars inte skulle ha fattat. Definitionen av vilseledande metoder inskränker sig alltså inte bara till produktreklam, utan kan omfatta situationer där det inte finns något syfte att göra reklam för produkter eller kommunikation som är ett led i en affärsförbindelse.

3.1.6 I grönboken om otillbörliga affärsmetoder i B2B-leveranskedjan för livsmedel och icke-livsmedel <sup>(2)</sup>, varnar kommissionen helt korrekt för att det kan uppstå konflikter och överlappningar mellan många EU-åtgärder som har samma målgrupper och liknande ej samordnade former, vilket kan vara förvirrande då medlemsstaterna ska införliva lagstiftningsakter <sup>(3)</sup>.

3.1.7 EESK beklagar att kommissionen hittills inte har diskuterat olika möjliga alternativ och låtit dem bli föremål för offentligt samråd. Kommissionen har i stället föredragit att välja ett alternativ som kan visa sig vara ofördelaktigt för företagen, särskilt de små och medelstora företagen. Eftersom kommissionen redan tycks ha bestämt sig för vilket alternativ den tänker anta i oktober verkar det ganska meningslöst att lägga fram en konsekvensanalys av fem alternativ, då valet redan är gjort.

3.1.8 Det är angeläget att omedelbart ta ställning i den centrala frågan om katalogföretag, vilket redan framgår av Europaparlamentets tidigare analyser och resolutioner. De metoder som här har tagits upp får också omfattande och allvarliga konsekvenser för hela unionens ekonomi <sup>(4)</sup>. Kommittén godtar därför att kommissionen genast lägger fram ett lagförslag enbart inriktat på denna fråga, för att förebygga de fall då företag utsätts för ständig press på grund av hot om rättsliga åtgärder

<sup>(2)</sup> COM(2013) 37 final.

<sup>(3)</sup> Vi får inte glömma de problem som uppstod i samband med införlivandet av direktiv 2005/29/EG, och som Europaparlamentet har tagit upp (se *State of play of the Implementation of the provisions on advertising in the unfair commercial practices legislation*, IP/A/IMCO/ST/2010-04, PE 440.288).

<sup>(4)</sup> Se uppgifter från plattformen Fraudehelpdesk.nl i Nederländerna.

i en utländsk domstol, med tilltagande administrativa kostnader och ständiga telefonsamtal från inkassoföretag, som är att likna vid hot.

3.1.8.1 Det är för övrigt inte bara små och medelstora företag, utan också fria yrkesutövare, icke-statliga organisationer, bibliotek, privata läroanstalter och till och med vissa offentliga myndigheters enheter som utsätts för dessa metoder. Dessa bör, då det är lämpligt, också omfattas genom att begreppet näringsidkare utvidgas till att omfatta alla dem som kan utsättas för detta och som inte skyddas av andra lagrum.

3.1.9 EESK anser emellertid att ett mer helgjutet sätt att närma sig frågan hade varit att låta begreppet otillbörliga affärsmetoder, såsom vilseledande och aggressiva metoder samt den svarta listan som bifogats direktiv 2005/29/EG, utsträckas till att omfatta förbindelser mellan företag.

3.1.10 Att utvidga direktivets tillämpningsområde skulle också få den positiva effekten att harmoniseringen kunde förbättras, eftersom medlemsstaterna slipper införa nya lagar eller rättsakter för att införliva direktivet. De behöver bara utvidga tillämpningsområdet för sin redan befintliga nationella lagstiftning om otillbörliga affärsmetoder, och på så sätt säkerställa att unionens lagstiftning tillämpas korrekt <sup>(5)</sup>.

3.1.11 Att enbart ändra direktiv 2006/114/EG enligt kommissionens tvetydiga förslag kommer inte att skydda de små och medelstora företagen i de situationer som tas upp i meddelandet. Förutom att dessa metoder utgör ett aggressivt agerande utan att vara vilseledande enligt direktiv 2005/29/EG, har de uppstått ur en tidigare upprättad affärsförbindelse, och rymms inte inom ramen för reklam.

3.1.12 Med reservation för vad som sägs i punkt 3.1.8 anser EESK därför att kommissionen inom en snar framtid bör vidta övergripande åtgärder för att främja mer samstämmiga regler inom konkurrenslagstiftning, immaterialrätt och industriell äganderätt och garantera ett enhetligt skydd för all affärsverksamhet inom detaljhandeln och i alla avtalsförhållanden mellan näringsidkare, i linje med Europaparlamentets resolution om en effektivare och rättvisare detaljhandelsmarknad.

<sup>(5)</sup> I sin resolution om otillbörliga affärsmetoder och vilseledande reklam uppgav Europaparlamentet att det med viss oro har uppmärksammat att flera medlemsstater hade tagit bort den svarta listan i bilaga I till direktiv 2005/29/EG då de införlivade direktivet, till förvirring för konsumenterna och företagen.

3.1.13 EESK anser därför att det krävs bättre samordning mellan GD Rättsliga frågor, GD Konkurrens, GD Inre marknaden och GD Näringsliv i fråga om de åtgärder som ska vidtas på detta område och i framtida politiska förslag och lagförslag, som en uppföljning på de politiska prioriteringar som fastställs i småföretagsakten.

3.1.14 Utan att det påverkar ovanstående och om kommissionen gör ett annat val, framhåller kommittén att begreppet "mest skadliga" marknadsföringsmetoder måste definieras konkret och dess innehåll preciseras, så att det klart framgår vilka affärsmetoder som förtjänar större skydd än andra.

3.1.15 EESK skulle också uppskatta om kommissionen redan nu redogjorde mer exakt för vilka situationer som borde stå med på den svarta listan, vars existens kommittén stöder fullständigt, eftersom förteckningen över metoder som ska betraktas som helt otillåtna bör vara så precis och uttömmande som möjligt. Kommissionen kan redan nu få tillräckligt material för utarbetandet av denna förteckning i svaren på kommissionens enkät och i inläggen från flera aktörer vid sammanträdet den 1 mars 2013 <sup>(6)</sup>.

3.1.16 EESK skulle också i detta fall uppskatta om kommissionen övervägde upprättandet av en grå lista över metoder som skulle kunna betraktas som otillåtna under vissa specifika omständigheter som en domstol får avgöra från fall till fall.

3.1.17 Förutom upprättandet av listor anser kommittén att det är nödvändigt att skärpa och förtydliga begreppen

<sup>(6)</sup> Som exempel kan följande nämnas:

- a) Metoder i samband med onlinetransaktioner då transaktionsuppgifterna inte presenteras på samma sätt för alla berörda, vilket gör att vissa berörda diskrimineras.
- b) Metoder i samband med auktioner och handel online (e-bay). Det har visat sig att det ibland är bättre att registrera sig som konsument i sådana sammanhang, eftersom det ger personen tillgång till fler garantier.
- c) Metoder som förutsätter en presentation av certifierade produkter som inte är godkända.
- d) Metoder där företag ger sken av att tillhöra en offentlig myndighet och får näringsidkare att beställa en viss tjänst eller köpa en viss produkt för att de tror att de måste följa vissa skatte- eller säkerhetsbestämmelser.
- e) Metoder som förutsätter köp av varor på en gränsöverskridande marknad, då köparen senare får veta att garantiservice endast kan erbjudas i produktens ursprungsland.
- f) Metoder som förutsätter skapandet av jämförande webbsidor som i huvudsak syftar till att förmå näringsidkaren att köpa en viss produkt, genom att framställa produkten som den lämpligaste för dennes affärsprofil. I vissa av dessa jämförande verktyg, särskilt i finanssektorn, finns egentligen inte någon information om webbplatsens egenskap eller hur den finansieras.
- g) Metoder med "dold" reklam i digitala miljöer, bland annat genom svar som publiceras på sociala medier av konsumenter/företag (vanligtvis samarbetar de med företaget och får betalt) för att näringsidkare ska vända sig till det företaget.
- h) Metoder vars syfte är att använda jämförande tester som är föråldrade eller inte ens finns.
- i) Metoder som förutsätter näringsidkarens tysta samtycke då den köper en viss produkt eller beställer en viss tjänst.

vilseledande reklam och otillåten jämförande reklam, på ett systematiskt sätt inom en bred rättslig ram, så att nya otillbörliga metoder omfattas av den reviderade lagstiftningen.

3.1.18 Utan att det inverkar på vad som anges i punkt 3.1.8 anser EESK att den rättsliga ramen till direktiv 2005/29/EG borde utvidgas vid lämpligt tillfälle, särskilt för att se till att det befintliga konsumentskyddet utvidgas till vissa mikro- och småföretag och tillämpas lika på dessa, enligt exakt och noggrant fastställda villkor, om deras situation är jämförbar, vilket redan är fallet i vissa medlemsstaters rättsordning och vilket föreningar och organisationer som företräder dessa företag med rätta kräver <sup>(7)</sup>.

3.1.19 EESK anser att det handlar om två sidor av samma gemensamma verklighet, och det vore en fördel om översynen av direktiv 2005/29/EG skedde samtidigt och parallellt med översynen av direktiv 2006/114/EG, eftersom de är knutna till och kompletterar varandra <sup>(8)</sup>. Detta bör ske mot bakgrund av den senaste utvärderingen av direktiv 2005/29/EG <sup>(9)</sup>.

3.1.20 De metoder som används och de bedrägliga företagens beteende visar att det finns ett behov av ett rättsinstrument för kollektiv talan som kan garantera effektiva reaktioner och ett bättre skydd för näringsidkare vid lösningen av uppkomna tvister, inte bara för att få stopp på dessa metoder <sup>(10)</sup>, utan också för att kunna garantera ersättning för uppkomna skador.

## 3.2 Formella aspekter

3.2.1 EESK anser att kommissionen redan nu bör ange vilken rättslig grund som ska ligga till grund för de åtgärder som ska vidtas, och mer specifikt om det bara handlar om åtgärder som stöder genomförandet av den inre marknaden eller också om andra åtgärder.

3.2.2 EESK anser också att det lämpligaste rättsinstrumentet för detta ändamål skulle vara en förordning, som kan säkerställa större juridisk säkerhet och en effektivare harmonisering.

<sup>(7)</sup> Denna lösning motsvarar alternativ 5 i den konsekvensanalys som håller på att förberedas.

<sup>(8)</sup> Österrike är ett exempel på att direktiv 2006/114/EG och direktiv 2005/29/EG är förenliga, eftersom uttrycket "konsument" ändrades till "föremål för affärsmetod" då de införlivades, för att tydligt se till att bestämmelserna i direktiv 2005/29/EG också tillämpades på förbindelser mellan näringsidkare (se IP/A/IMCO/ST/2010-04, PE 440.288 som det hänvisas till i fotnot 3 ovan).

<sup>(9)</sup> COM(2013) 138 final, 14.3.2013.

<sup>(10)</sup> Därför är det mycket viktigt att lägga till det framtida rättsinstrumentet till listan i bilaga I till direktiv 2009/22/CE.

#### 4. Metodanalys

4.1 När det gäller den föreslagna tidsplanen välkomnar EESK de etapper som kommissionen fastställt, bland annat att genast skapa ett nätverk av myndigheter för att förbättra tillämpningen av direktivet om vilseledande och jämförande reklam, och att utbyta information.

4.2 Kommittén ser också positivt på inrättandet av ett samarbetsförfarande om lagstiftningstillämpning, i likhet med det som anges i Europaparlamentets och rådets förordning nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen, varvid det införs både en skyldighet att ömsesidigt erbjuda hjälp mellan medlemsstaterna i dessa frågor och åtgärder för att bestämma vilken myndighet som ska ansvara för att genomföra lagstiftningen, utan att det påverkar alternativen med offentlig-privata plattformar i likhet med dem som finns i Nederländerna och utvidgandet av samarbetet till att omfatta de organisationer som företräder de berörda parterna.

4.3 EESK föreslår att man, liksom på konsumentskyddsområdet<sup>(11)</sup> och vid lösning av tvister, inrättar ett europeiskt nätverk för att hjälpa de små och medelstora företagen att lösa gränsöverskridande tvister, genom att hänvisa företag som utsatts för bedrägeri till de mest lämpliga rättsinstrumenten.

4.4 EESK anser också att utbildning, information och utbyte av god praxis bör erbjudas alla företag i syfte att göra dem medvetna om farorna i samband med dessa metoder.

4.5 Med tanke på att de flesta vilseledande affärsmetoder bedrivs i digital miljö menar EESK att det är nödvändigt att

skydda de små och medelstora företagen på ett mer målinriktat och lämpligt sätt, med beaktande av internetleverantörernas metoder och avtalsförhållanden på plattformar som eBay eller plattformar som skapats särskilt för affärstransaktioner mellan näringsidkare.

4.6 Kommittén vill också framhålla att kommissionen måste beakta den internationella aspekten av dessa metoder inom ramen för sin representation vid OECD<sup>(12)</sup>. EU och dess medlemsstater uppmanas att tillsammans med OECD diskutera en utvidgning av OECD:s "Guidelines for Protecting Consumers from Fraudulent and Deceptive Commercial Practices Across Borders" ("OECD:s riktlinjer för att skydda konsumenterna mot bedrägliga och försåtliga gränsöverskridande affärsmetoder") till att omfatta B2B (företag till företag).

EESK föreslår att Europol inleder ett forskningsprojekt om bedrägeri i samband med massmarknadsföring inom EU: omfattningen av de ekonomiska skadorna och antalet brottsoffer, de viktigaste gränsöverskridande aktörernas roll och eventuell investering av överskottet i finansieringen av andra icke-lagliga aktiviteter eller affärsverksamheter.

4.7 Slutligen vill EESK framhålla att kommissionen måste tillhandhålla de finansiella medel som behövs för att man ska kunna genomföra dessa åtgärder.

4.8 EESK deltar gärna genom sina företrädare i det framtida arbetet med denna fråga. Kommittén anser att den kan bidra tack vare de erfarenheter som ledamöterna har, eftersom dessa är högkvalificerade företrädare för det civila samhället inom de tre intressegrupperna i kommittén.

Bryssel den 22 maj 2013

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

Henri MALOSSE

<sup>(11)</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/ecc/contact\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/ecc/contact_en.htm)

<sup>(12)</sup> Den internationella dimensionen har påvisats av den internationella arbetsgruppen om bedrägeri i samband med massmarknadsföring (International Mass-Marketing Fraud Working Group; IMMFWG), ett oberoende nätverk med brottsbekämpande organ, tillsynsorgan och konsumentskyddsorganisationer från sju länder (Australien, Belgien, Kanada, Nederländerna, Nigeria, Storbritannien och USA), samt Europol. Dess syfte är att underlätta multinationellt utbyte av information och underrättelser, att samordna gränsöverskridande insatser för att avslöja, störa och sätta stopp för massmarknadsföringsbedrägerier samt att medvetandegöra och upplysa allmänheten om försök till internationella massmarknadsföringsbedrägerier. Jfr *Mass-marketing fraud: a threat assessment*, IMMFWG, juni 2010.