



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, 13.3.2007
KOM(2007) 99 endelig

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

EU's strategi for forbrugerpolitikken 2007-2013

Stærke forbrugere, højere forbrugervelfærd og effektiv forbrugerbeskyttelse

{SEK(2007) 321}
{SEK(2007) 322}
{SEK(2007) 323}

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

EU's strategi for forbrugerpolitikken 2007-2013

Stærke forbrugere, højere forbrugervelfærd og effektiv forbrugerbeskyttelse

(EØS-relevant tekst)

1. SAMMENDRAG

EU's 493 millioner forbrugere spiller en central rolle i forbindelse med de tre største udfordringer, som EU står overfor: vækst, beskæftigelse og behovet for at genskabe en bedre kontakt til borgerne. De er selve livsnerven i økonomien, da deres forbrug udgør 58 % af EU's BNP. Trykke, oplyste og stærke forbrugere er drivkraften bag økonomisk udvikling, da de valg, de træffer, stimulerer innovation og effektivitet. Det er også takket være deres rolle som forbrugere, at EU mest direkte kan genskabe en bedre kontakt til borgernes hverdag og vise dem fordelene ved EU.

Svaret på udfordringerne ligger i at give forbrugerne de kvalifikationer og redskaber, de har brug for for at varetage deres rolle i den moderne økonomi, sikre, at markederne leverer resultater til fordel for dem, og sørge for en effektiv beskyttelse mod de risici og trusler, de ikke kan tackle på egen hånd.

Det indre marked har bidraget afgørende til at klare EU's økonomiske udfordringer og skabe håndgribelige fordele for borgerne i EU. Men forbrugerdimensionen i det indre marked og specielt detailmarkedet skal styrkes yderligere. Den nye økonomiske, sociale, miljømæssige og politiske kontekst kræver en nyorientering af EU's forbrugerpolitik.

EU's forbrugerpolitik vil have en central plads i den næste fase af det indre marked, som det fremgår af Kommissionens meddelelse til Det Europæiske Råds forårsmøde om en evaluering af det indre marked¹.

Det indre marked har potentialet til at blive verdens største detailmarked². I dag er det i vidt omfang stadig opdelt efter landegrænser, så der i stedet er tale om 27 små nationale markeder. Udviklingen inden for e-handel, som endnu ikke er nået op på en kritisk masse, har ændret chancerne for at integrere detailmarkedet i EU, givet kraftige impulser til at styrke konkurrenceevnen og øget udbuddet af muligheder for borgerne i EU. De teknologiske forudsætninger er ganske vist i stigende grad til stede, men virksomhedernes og forbrugernes adfærd halter langt bagefter, dels på grund af hindringer på det indre marked, dels på grund af manglende tillid til handelen på tværs af grænserne.

¹ Et indre marked for borgerne - situationsrapport til Det Europæiske Råds forårsmøde i 2007, Bruxelles, 21. februar 2007, KOM(2007) 60.

² Ved detailmarkedet forstås økonomiske transaktioner mellem erhvervsdrivende og slutforbrugere (forbrugere, der handler uden for deres arbejdsliv), også kaldet B2C-markedet (business-to-consumer). Virksomhederne - hvor små de end er - behandles i strategien ikke i deres rolle som indkøbere.

Der skal ikke kun gøres noget ved det indre markeds opsplitning, men der er også brug for en stærkere forbrugerdimension for at skabe et mere velfungerende forbrugermarked. De økonomiske og ikke-økonomiske resultater, som forbrugerne opnår, bliver i sidste ende afgørende for, om markederne lever op til borgernes forventninger eller ej. Markeder, der i højere grad imødekommer forbrugernes ønsker, vil levere bedre resultater med hensyn til konkurrenceevne og innovation og stemme bedre overens med EU-borgernes liv og mål. EU's forbrugerpolitik kan bidrage væsentligt til at sikre, at der ved reguleringen lægges mere vægt på borgerorienterede resultater. Den kan også være med til at afhjælpe markedsfejl, der skader forbrugernes velfærd og den sociale og økonomiske integration, ved at sikre, at der er adgang til de vigtigste tjenesteydelser til overkommelige priser. Den kan levere markedsinstrumenter til at ruste borgerne som forbrugere, så de er i stand til at træffe valg, der er bæredygtige miljømæssigt. Den kan også bidrage til at sikre europæiske kerneværdier som retfærdighed, åbenhed, solidaritet, bæredygtighed og gennemsigtighed og til at formidle dem internationalt.

Dette er et ambitiøst program for en af EU's nyere politikker. Men instrumenterne findes allerede. I perioden 2007-2013 er forbrugerpolitikken særlig velegnet til at hjælpe EU med at klare udfordringerne i forbindelse med vækst og beskæftigelse og genskabe en bedre kontakt til borgerne.

EU vil vide, om politikken er lykkedes, hvis det inden 2013 troværdigt kan vise alle borgere i EU, at de kan handle overalt i EU - fra den lokale butik til internettet - med vished for, at de er beskyttet lige effektivt, både mod farlige produkter og useriøse erhvervsdrivende, og hvis det kan vise alle detailhandlere, især SMV'er, at de kan drive handel overalt på grundlag af ét samlet og enkelt sæt regler.

I april 2005 vedtog Kommissionen en fælles sundheds- og forbrugerbeskyttelsesstrategi 2007-2013³, der efter anmodning fra de berørte parter, Rådet og Europa-Parlamentet videreudvikler den forbrugerpolitiske strategi. De vigtigste resultater af den forbrugerpolitiske strategi 2002-2006 samt en konsekvensanalyse fremgår af arbejdsdokumenter fra tjenestegrenene.

2. INDLEDNING OG VIGTIGSTE UDFORDRINGER

2.1. Komplekse markeder, trykke forbrugere

Forbrugerpolitikken står mere og mere i skæringsfeltet mellem de vigtigste udfordringer, som borgerne, økonomien og samfundet står overfor. De komplekse detailmarkeder har øget forbrugernes rolle. Styrkelsen af forbrugerne har også givet dem større ansvar for selv at klare tingene. Selv om det er til mange forbrugeres fordel, er de svageste forbrugere ikke så godt stillede - og med det stigende forbrug hos børn og befolkningens aldring vokser antallet af sårbare forbrugere. Behovet for trykke forbrugere, der kan sætte gang i økonomien, har dog aldrig været større.

Tjenesteydelser i almindelighed og liberaliserede tjenesteydelser i særdeleshed vil udvikle sig, efterhånden som liberaliseringen af el-, gas-, post- og telesektoren skrider frem. Det ventes at føre store fordele med sig, men overgangen vil stille udfordringer til forbrugerne og lovgiverne for at sikre, at forbrugernes velfærd øges mest muligt. Varer og tjenesteydelser er i stigende grad indbyrdes forbundne.

³ "Fremme af sundhed, sikkerhed og tillid blandt borgerne: en strategi for sundhed og forbrugerbeskyttelse", KOM(2005) 115.

Den teknologiske revolution, som internettet og digitaliseringen har ført med sig, vil også tage til i fart. Den vigtigste drivkraft er udbygningen af bredbåndsteknologien, som formentlig vil sætte kraftigt skub i e-handelen. E-handel har store muligheder for at forbedre forbrugernes velfærd, da det giver adgang til et større udbud af produkter, øger priskonkurrencen og skaber nye markeder. Det indebærer også nye vigtige udfordringer for forbrugerne, virksomhederne og forbrugerbeskyttelsen. Specielt svækker e-handel den indflydelse, som traditionel reklame og traditionelle salgsformer har på forbrugermarkederne. Dette stiller spørgsmålstejn ved de traditionelle regulerings-, selvregulerings- og håndhævelsesstrukturer. SMV'er vil få mere direkte adgang til forbrugerne, og varer og tjenesteydelser vil i højere grad blive tilpasset til den enkeltes behov. De traditionelle forbrugerrettigheder vil dog være mindre og mindre egnede til den digitale tidsalder.

Globaliseringen af produktionen vil også fortsætte og føre til, at stadig flere af de varer, der forbruges i EU, bliver importeret fra tredjelande. De erhvervsdrivende vil sælge mere og mere til EU's forbrugere gennem e-handel fra hele verden. Det gør udfordringen større, men øger også behovet for at sikre et effektivt markedstilsyn.

2.2. EU's forbrugerpolitikks rolle

Det indre marked har potentialet til at blive verdens største detailmarked økonomisk set. EU's forbrugerpolitik spiller derfor en vigtig rolle med hensyn til at håndtere de forandringer, der er beskrevet i punkt 2.1. Forbrugerpolitikken kan afhjælpe problemer, borgerne ikke kan løse på egen hånd. Den sørger for, at varer og tjenesteydelser er sikre, og at markederne er fair og gennemsigtige, så forbrugerne kan træffe informerede valg, og useriøse erhvervsdrivende ikke vinder indpas. Forbrugerpolitikken kan ruste forbrugerne, så de kan træffe rationelle valg og påtage sig ansvaret for at fremme deres egne interesser. Forbrugernes tillid til det indre marked kan også bidrage til, at EU bliver et sikkert bestemmelsessted for e-handel fra resten af verden.

EU vil spille en stadig større rolle ved håndteringen af denne udvikling. Det indre marked er fortsat den grundlæggende ramme for forbrugerpolitikken. Forbrugerpolitikken er også nøglen til et bedre indre marked. Udvidelsen af det indre marked i 2004 og 2007 har ført nye konkrete udfordringer med sig. Den markedsåbning, der har fundet sted i den seneste tid, og de forbrugerbeskyttelsesregler, der er blevet vedtaget i de berørte medlemsstater, betyder, at de rettigheder og pligter, der er forbundet med EU's forbrugerpolitik, endnu ikke er så dybt forankrede hos forbrugerne, de håndhævende myndigheder og virksomhederne.

Størstedelen af detailmarkedet er stadig opdelt efter landegrænser, selv om der i flere og flere sektorer, f.eks. luftfart og musik, ikke mere er nogen teknologiske barrierer for et integreret detailmarked i EU. Forudsætningerne er derfor til stede for at udbygge detailmarkedet i EU. Åbne grænseoverskridende detailmarkeder er nøglen til at frigøre det potentiale, der ligger i det indre detailmarked. Efterhånden som handelen på tværs af grænserne udvikler sig som et troværdigt alternativ til de nationale markeder, vil forbrugerne få et større udbud at vælge imellem, og konkurrencen vil samtidig blive skærpet på de nationale markeder. Denne "integrationseffekt" indebærer ikke, at alle eller de fleste forbrugere skal foretage de fleste af deres indkøb i udlandet. Kommissionens erfaringer med at afskaffe hindringerne for salget af nye biler over grænserne viser, at det er tilstrækkeligt, at handelen i udlandet er et troværdigt alternativ, til at øge konkurrencen på de nationale markeder.

Der er flere tegn på, at detailhandelen over grænserne er stigende i EU. I 2006 havde 26 % af forbrugerne gjort mindst ét grænseoverskridende indkøb inden for de sidste tolv måneder - mod 12% i 2003⁴. E-handel bliver en mere og mere populær salgsform: I 2006 foretog 27 % af alle forbrugere ét indkøb over internettet, men kun 6 % handlede over grænserne. 50 % af forbrugerne med internetforbindelse i hjemmet handlede på internettet, men kun 12 % af dem handlede over grænserne. 57 % af EU's detailhandlere (primært SMV'er) sælger over internettet, og 49 % af dem er rede til at sælge over grænserne til mindst ét andet EU-land⁵. Men kun 29 % gør det i praksis. For finansielle tjenesteydelser er tallene endnu mere iøjnefaldende: 26 % af forbrugerne har købt en finansiell tjenesteydelse på internettet hos en erhvervsdrivende eller udbyder, der er etableret i deres hjemland, men kun 1 % har gjort det over grænserne. Disse tal viser, at der skal gøres en indsats for at give forbrugerne mere tillid til detailhandelen i det indre marked.

Der er mange hindringer, der står i vejen for et virkeligt indre detailmarked. Ud over den manglende tillid er der også lovgivningsmæssige hindringer. Den nationale forbrugerpolitik kan ikke løse problemerne alene. Der er allerede taget fat på at tackle de vigtigste - direktivet om urimelig handelspraksis⁶, forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde⁷ og nettet af europæiske forbrugercentre⁸ er en god begyndelse. Euroen har også gjort det betydeligt lettere for forbrugerne at sammenligne priserne på tværs af grænserne. Der er dog fortsat store hindringer, bl.a. inden for forbrugeraftaler og forbrugernes klageadgang.

Desuden bestemmer traktaten også, at forbrugerbeskyttelseshensyn skal inddrages i alle EU's politikker. Som det fremgår af Kommissionens meddelelse om evalueringen af det indre marked, bør forbrugerdimensionen spille en større rolle ved udformningen af alle politikker, der vedrører det indre marked.

⁴ "Consumer protection in the Internal Market", Special Eurobarometer, 252, http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf.

⁵ "Business attitudes towards cross-border sales and consumer protection", Flash Eurobarometer, 186, http://ec.europa.eu/consumers/topics/flash_eb_186_ann_report_en.pdf.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked, EUT L 149 af 11.6.2005, s. 22.

⁷ 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, EUT L 364 af 9.12.2004, s. 1.

⁸ http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc_network/index_en.htm.

3. MÅLSÆTNINGER

I perioden 2007-2013 har forbrugerpolitikken gode forudsætninger for at hjælpe EU med at klare udfordringerne i forbindelse med vækst og beskæftigelse og genskabelse af kontakten til borgerne. Kommissionen har fastsat tre hovedmålsætninger for denne periode:

- Styrkelse af forbrugerne i EU. Hvis forbrugerne får lov til at stå ved roret, vil det være til gavn for borgerne, og det vil også øge konkurrencen markant. Stærke forbrugere skal have reelle valgmuligheder, præcis information, et gennemsigtigt marked og den tillid, der bygger på en effektiv beskyttelse og solide rettigheder.
- Højere velfærd for forbrugerne i EU med hensyn til pris, valgmuligheder, kvalitet, mangfoldighed, overkommelighed og sikkerhed. Forbrugernes velfærd er kernen i velfungerende markeder.
- Effektiv beskyttelse af forbrugerne mod de alvorlige risici og farer, som de ikke kan klare på egen hånd. Et højt beskyttelsesniveau mod disse farer er en vigtig forudsætning for forbrugernes tillid.

Kommissionens mål er derigennem at opnå et bedre integreret og mere effektivt indre marked inden 2013, særlig på detailområdet. Forbrugerne skal kunne have lige stor tillid til produkter, erhvervsdrivende, teknologier og salgsformer på detailmarkedet overalt i EU takket være et ensartet højt beskyttelsesniveau. Forbrugermarkederne skal være konkurrencebaserede, åbne, gennemsigtige og retfærdige. Produkter og tjenesteydelser skal være sikre. Forbrugerne skal have adgang til vigtige tjenesteydelser til rimelige priser. Det skal være nemt for erhvervsdrivende, især SMV'er, at markedsføre og sælge til forbrugerne i hele EU.

Ved opfyldelsen af disse tre målsætninger vil Kommissionen basere sig på de relevante traktatartikler, som også kommer til udtryk i de operative mål for det nye handlingsprogram inden for forbrugerpolitik (2007-2013)⁹, der fastsætter de retlige rammer for EU's udgifter til forbrugerpolitikken i den periode, strategien dækker:

- (a) sikring af et højt forbrugerbeskyttelsesniveau gennem enkle retlige rammer, bedre dokumentation, bedre høring og bedre repræsentation af forbrugernes interesser
- (b) sikring af en effektiv anvendelse af reglerne, særlig gennem samarbejde ved håndhævelsen, information, uddannelse og klageadgang.

Selv om der er begrænsede finansielle ressourcer til rådighed til forbrugerpolitikken, omfatter programmet en række instrumenter til at fremme de nedenfor beskrevne prioriteringer, særlig med hensyn til håndhævelse, information og uddannelse.

⁹ Afgørelse 1926/2006/EF af 18. december 2006, EUT L 404 af 30.12.2006, s. 39.

4. PRIORITERINGER

De opstillede målsætninger sikrer en høj grad af kontinuitet i forhold til EU's tidligere mål for forbrugerpolitikken. I 2007-2013 vil indsatsen dog blive skærpet, og prioriteringerne vil ligge på andre områder. EU's forbrugerpolitik vil navnlig indgå i et tættere samspil med andre af EU's politikområder. Samarbejdet med medlemsstaterne vil også blive intensiveret i lyset af den voksende indbyrdes afhængighed mellem EU's og de nationale forbrugerpolitikker. Det har været fremme, at forbrugernes vilkår i de tolv nye medlemsstater kræver en særlig strategi¹⁰. Under høringerne om dette dokument fandt Kommissionen ikke nogen videre tilslutning til dette synspunkt. Med henblik på at opfylde ovennævnte målsætninger vil EU's forbrugerpolitik være koncentreret om følgende prioriterede indsatsområder:

Bedre overvågning af forbrugermarkederne og de nationale forbrugerpolitikker

Bedre lovgivning og behovet for at genskabe kontakten til borgerne i EU kræver, at der udvikles flere overvågningsredskaber og -indikatorer til at vurdere markedet ud fra et forbrugermæssigt synspunkt. De politiske beslutningstagere skal også blive bedre til at forstå forbrugernes adfærd for at udforme bedre lovgivning. Der er brug for instrumenter til at overvåge markedet med hensyn til vigtige faktorer som sikkerhed, tilfredshed, pris og klager, men også til at holde bedre øje med integreringen af det indre detailmarked og effektiviteten af de nationale forbrugerpolitikker. Forbrugerpolitikken bør anerkendes ved gennemførelsen af Lissabon-strategien på EU-plan og på nationalt plan for at afspejle det vigtige bidrag, som medlemsstaternes forbrugerpolitik yder til at styrke konkurrenceevnen. De beslutningstagende og håndhævende myndigheder på forbruger- og konkurrenceområdet på EU-plan og på nationalt plan bør samarbejde mere for at fremme deres fælles mål om forbrugervelfærd.

Bedre forbrugerbeskyttelseslovgivning

De gældende forbrugerbeskyttelsesregler på EU-plan sikrer forbrugerne en grundlæggende beskyttelse i alle medlemsstater. I mange medlemsstater er de hjørnestenen i det nationale forbrugerbeskyttelsessystem. Forbrugerne i EU ved dog ofte ikke, hvilket bidrag EU yder, selv om det berører deres hverdag. Hele 15 % af forbrugerne har f.eks. returneret et defekt produkt inden for de sidste tolv måneder¹¹, en rettighed, som de er sikret ved EU-reglerne. EU-reglerne passer også dårligere og dårligere til den digitale økonomiske revolution inden for produkter, tjenesteydelser og detailkanaler. Kommissionen har for nylig afholdt en bred høring¹².

¹⁰ Europa-Parlamentets beslutning af 15. december 2005 om fremme af forbrugerbeskyttelsen i de nye medlemsstater.

¹¹ "Consumer protection in the Internal Market", Special Eurobarometer, 252, http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf.

¹² Grøn bog om gennemgang af forbrugerlovgivningen, KOM(2006) 744.

De fleste af EU's forbrugerregler bygger på princippet om "minimumsharmonisering". Det er udtrykkeligt fastsat i lovgivningen, at de enkelte medlemsstater kan indføre strengere regler end EU's minimumsforskrifter. En sådan metode var fuldt berettiget, da der var stor forskel mellem forbrugerrettighederne i de enkelte medlemsstater, og da der ikke var nogen e-handel. Med den tidligere strategi¹³ gik man over til en ny metode med "fuld harmonisering". Det indebærer, at lovgivningen inden for de givne rammer - både for at forbedre det indre marked og beskytte forbrugerne - ikke bør give plads til yderligere regler på nationalt plan.

Kommissionen har i sin nyligt forelagte grønbog fastsat de tre vigtigste valgmuligheder: 1. fuld harmonisering, eventuelt suppleret på ad hoc-basis med gensidig anerkendelse for visse ikke-væsentlige aspekter, der ikke er fuldt harmoniserede, 2. minimumsharmonisering kombineret med gensidig anerkendelse og 3. minimumsharmonisering efter oprindelseslandsprincippet.

Ethvert lovgivningsmæssigt problem og behovet for forslag vil også fremover blive vurderet individuelt og i lyset af de eksisterende lovgivningsinstrumenter. Fastslås det, at der bør forelægges lovgivningsforslag, vil Kommissionen hælde til en målrettet fuld harmonisering af forbrugerbeskyttelsesreglerne på et passende højt niveau. Kommissionen vil også underkaste alle lovgivningsforslag en grundig konsekvensanalyse og arbejde tæt sammen med de berørte parter for at skabe sig fuldt overblik over konsekvenserne af de enkelte valgmuligheder og for at skabe konsensus om det videre forløb, så forbrugerpolitikken bliver et forbillede for bedre lovgivning.

Det er klart, hvilket valg EU står overfor: Hvis EU mener det alvorligt med sit program for vækst og beskæftigelse, har det brug for et velfungerende indre marked. Et velfungerende indre marked kræver en harmonisering af visse aspekter. En harmonisering er ikke mulig, medmindre medlemsstaterne er klar til at justere visse praksisser og regler. Samtidig skal det understreges, at Kommissionen ikke ønsker en politik efter laveste fællesnævner. Den vil til enhver tid arbejde på at sikre et højt beskyttelsesniveau.

Bedre håndhævelse og klageadgang

I den tidligere strategi blev der lagt stor vægt på håndhævelsen, og det vil også være tilfældet fremover. Anvendelsen af forbrugerretten kræver medvirken af mange parter: forbrugere, erhvervsdrivende, medier, ikke-statslige forbrugerorganisationer, selvregulerende organer og offentlige myndigheder. Indsatsen vil være koncentreret om at fuldføre de initiativer, der allerede er indledt, at udfylde de huller, der måtte være, og at sørge for koordinering og sammenhæng. Kommissionen vil også overvåge effektiviteten af den nationale håndhævelse ved hjælp af undersøgelser og andre instrumenter.

Bedre informerede og bedre uddannede forbrugere

EU kan gennem nært samarbejde med medlemsstaterne yde et stort bidrag til den nationale, regionale og lokale indsats for at uddanne og informere forbrugerne. Specielt bør nettet af europæiske forbrugercentre videreudvikles som EU's grænseflade i forhold til forbrugerne.

¹³ Strategi for forbrugerpolitikken 2002-2006, KOM(2002) 208.

En central plads til forbrugerne på EU's andre politik- og lovgivningsområder

Forbrugerne er direkte berørt af mange EU-politikker, f.eks. inden for det indre marked, erhvervspolitik, miljø, finansielle tjenesteydelser, transport, konkurrence, energi og handel. Der er gjort fremskridt med at inddrage forbrugerbeskyttelseshensyn, bl.a. inden for produktsikkerhed, transport, telekommunikation, energi og konkurrence. I fremtiden bør der bygges videre på disse resultater for at sikre en mere systematisk inddragelse af forbrugerbeskyttelseshensyn.

Der er to vigtige spørgsmål, der bør nævnes. Liberaliseringen af vigtige tjenesteydelser har skabt store fordele for de fleste forbrugere, men det fåtal, for hvem markederne ikke fungerer, vil stadig have brug for beskyttelsesforanstaltninger. Det er både vigtigt for en moderne og fleksibel økonomi og for den sociale integration, at alle har adgang til vigtige tjenesteydelser til rimelige priser. Ved at vise, at ingen forbruger lades i stikken, kan man også bidrage til at fastholde den politiske opbakning til foranstaltninger vedrørende vigtige tjenesteydelser. Foranstaltninger på EU-plan kræver desuden, at der lægges mere vægt på overvågningen af de centrale forbrugermarkeder for at sikre positive resultater for forbrugerne. Endelig kræver vigtige tjenesteydelser også større garantier med hensyn til gennemsigtigheden på markedet og bedre klageordninger.

5. AKTIONER

Selv om de anførte prioriteringer specifikt vedrører EU's forbrugerpolitik, har en evaluering af virkningen af den tidligere strategi¹⁴ for de nationale forbrugerpolitikker vist, at der er mange overlapninger med de nationale politikker. For at sikre en nøje koordinering med de nationale forbrugerpolitikker vil det forbrugerpolitiske net, der består af højtstående embedsmænd med ansvar for forbrugerpolitikken, udgøre et forum for politikkoordinering og politikudvikling.

5.1. Bedre overvågning af forbrugermarkederne og de nationale forbrugerpolitikker

Der er brug for nye instrumenter for at udvikle en forbrugerorienteret **overvågning** af det indre marked. Der vil blive udarbejdet indikatorer for og statistikker over B2C-handel over grænserne, priskonvergens/prisforskelle, overholdelse af lovgivningen, tillid, forbrugerklager, priser, adgang og tilfredshed. Der vil også blive iværksat tiltag for at opnå større viden om forbrugernes **adfærd**, bl.a. for at afklare, hvor rationelle forbrugerne er i praksis, og hvordan de påvirkes af nye teknologier og markedsføringsmetoder.

Det syvende rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling vil også blive brugt til at få mere viden om forbrugernes adfærd. For så vidt angår forbrugernes økonomiske interesser, produktsikkerhed, fødevarer og sundhed, er der planlagt forskningstiltag og støtteordninger for at begrænse opsplitningen inden for forbrugerforskningen ved at kombinere fagområder som økonomi, samfundsvidenskab og kognitionsforskning. Styrkelsen af dette fagområde i sig selv vil hjælpe Kommissionen med at udforme bedre politikker og bedre lovgivning på grundlag af en mere empirisk funderet indsigt i forbrugernes adfærd på mange af EU's politikområder.

¹⁴ http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/index_en.htm.

Der vil også ske en mere systematisk overvågning af de **nationale forbrugerpolitikker** ved hjælp af benchmarks. Gennem EU's forskellige politikker vil Kommissionen bestræbe sig på at udvikle statistikker og dataindsamling, der er forbrugerorienteret. Der er stor mangel på statistik over forbrugere og efterspørgslen. Eurostat skal spille en vigtig rolle ved indsamlingen af pålidelige forbrugeroplysninger, f.eks. sammenlignelige priser, og ved valideringen af "blød" statistik.

Inden for sikkerhed vil hovedvægten ligge på det fælles EU-system til indsamling af harmoniserede data om **ulykker og skader** i forbindelse med produkter og tjenesteydelser, forbedring af dokumentationsgrundlaget for risici i forbindelse med produkt- og tjenesteydelsessikkerhed og det igangværende fælles forskningsprojekt EIS-Chem Risks (det europæiske informationssystem for risici for mennesker ved kemikalier i forbrugerprodukter).

5.2. Bedre forbrugerbeskyttelseslovgivning

Formålet med den igangværende gennemgang er at ajourføre EU's forbrugerregler og at forenkle og forbedre de lovgivningsmæssige rammer både for erhvervslivet og forbrugerne. Kommissionens hidtidige resultater og forskellige valgmuligheder er beskrevet i grønbogen om **gennemgang af forbrugerlovgivningen**, som blev vedtaget den 8. februar 2007. Hvis de videre undersøgelser bekræfter de foreløbige resultater, vil Kommissionen forelægge forslag i 2008. Der vil i de pågældende forslag også blive redegjort nærmere for de første resultater af Kommissionens indsats for at udvikle en fælles referenceramme for europæisk aftaleret.

Kommissionen vil også se på problemerne i forbindelse med bestemte direktiver. Der er indtil videre konstateret en række problemer med produkter i relation til langtidsturisme, og der vil i 2007 blive forelagt et forslag om ændring af **timeshare-direktivet**¹⁵. Der vil blive arbejdet videre på at sikre vedtagelsen af forslaget¹⁶ til det nye direktiv om **forbrugerkreditaftaler**. Kommissionen vil aflægge rapport om direktiv 2002/65/EF om **fjernsalg af finansielle tjenesteydelser til forbrugerne**¹⁷.

Kommissionen vil i 2007 aflægge rapport om direktivet om **produktsikkerhed i almindelighed**¹⁸. Rapporten skal bl.a. indeholde oplysninger om forbedring af produkternes sporbarhed, markedstilsynets funktion, standardiseringsarbejdet og forbud på fællesskabsplan. Med den "nye metode" til regulering af produktsikkerhed og direktivet om produktsikkerhed i almindelighed er **standarder** blevet langt vigtigere i lovgivningsarbejdet. Det er derfor vigtigt fortsat at støtte forbrugerorganisationernes europæiske standardiseringskontor, ANEC (European Association for the Co-ordination of Consumer Representation in Standardisation), for at sikre, at forbrugerne inddrages aktivt i standardiseringsarbejdet. Kommissionen vil også arbejde på at sikre, at EU's forbrugeres interesser varetages i standardiseringsarbejdet på internationalt plan.

¹⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/47/EF af 26. oktober 1994 om beskyttelse af køber i forbindelse med visse aspekter ved kontrakter om brugsret til fast ejendom på timeshare-basis, EFT L 280 af 29.10.1994, s. 83.

¹⁶ KOM(2005) 483.

¹⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/65/EF af 23. september 2002 om fjernsalg af finansielle tjenesteydelser til forbrugerne, EFT L 271 af 9.10.2002, s. 16.

¹⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/95/EF af 3. december 2001 om produktsikkerhed i almindelighed, EFT L 11 af 15.1.2002, s. 4.

Forbrugerorganisationerne på europæisk plan skal have mulighed for og kapacitet til at bidrage til de EU-initiativer, der har en forbrugerdimension. Kommissionen vil derfor fortsat bidrage til finansieringen af driften af **forbrugerorganisationer på europæisk plan. Den Europæiske Rådgivende Forbrugergruppe**¹⁹ vil også fremover være det vigtigste forum for Kommissionen til at høre de nationale og europæiske forbrugerorganisationer. Samtidig skal der også gøres en indsats for at udvikle specialbrugergrupper og -fora som f.eks. FIN-USE-brugerpanelet og finans- og konkurrenceundergrupperne under Den Europæiske Rådgivende Forbrugergruppe.

Der er stor forskel på forbrugerbevægelsen fra land til land i EU, både med hensyn til dens indflydelse, struktur og handlekapacitet. Kommissionen vil derfor også fremover støtte de nationale forbrugerorganisationer, særlig i de nye medlemsstater, og tilbyde dem **uddannelse** i vigtige færdigheder (ledelse, lobbyarbejde og forbrugerret), men også mere specialiserede fagområder. Disse uddannelsestiltag vil også fremover blive arrangeret på multilateralt basis. En stærk forbrugerbevægelse på nationalt plan er en vigtig forudsætning både for en stærk forbrugerbevægelse på EU-plan og for velfungerende nationale markeder. Kommissionen vil som led i tilsynet med de nationale forbrugerbeskyttelsesordninger se specielt på den nationale politik, der føres over for forbrugerbevægelsen, særlig i de medlemsstater, hvor forbrugerbevægelsen står mindre stærkt.

5.3. Bedre håndhævelse og klageadgang

Gennemførelse og håndhævelse

Kommissionen vil fortsætte samarbejdet med medlemsstaterne for at sikre en rettidig og ensartet gennemførelse af **direktivet om urimelig handelspraksis**.

Samarbejdet mellem de offentlige myndigheder, der skal sikre overholdelsen af forbrugerbeskyttelsesreglerne og **produktsikkerhedsreglerne**, er vigtigt for et gnidningsløst indre marked. Markedsovervågningen og det hurtige varslingsystem RAPEX vil blive videreudviklet i takt med det stigende antal sager (67 meddelelser i 2003 mod 701 meddelelser i 2005). Det instrument, de erhvervsdrivende bruger til at give meddelelse om farlige produkter, vil blive videreudviklet. Kommissionen vil også fortsat fremme det europæiske produktsikkerhedsnet og bidrage til finansieringen af fælles tiltag, der iværksættes i samarbejde mellem de håndhævende myndigheder for at kortlægge bedste praksis ved den eksisterende markedsovervågning.

Den nye forordning om **forbrugerbeskyttelsessamarbejde** vil føre til en holdningsændring i den måde, hvorpå de håndhævende myndigheder i medlemsstaterne samarbejder indbyrdes og med Kommissionen. Den største udfordring bliver i de kommende år at sikre, at de mange retlige, institutionelle og administrative foranstaltninger, der allerede er truffet, også bliver gennemført og resulterer i et effektivt samarbejde i praksis til fordel af forbrugerne og ærlige virksomheder.

¹⁹

http://ec.europa.eu/consumers/cons_org/associations/committ/index_en.htm.

Klageadgang

Hvis forbrugerne skal have tilstrækkelig tillid til at handle uden for deres hjemland og udnytte fordelene ved det indre marked, skal de have vished for, at de har effektive **klageordninger**, hvis der opstår problemer. Tvister på forbrugerområdet kræver egnede ordninger, som ikke er forbundet med omkostninger og frister, der ikke står i rimeligt forhold til sagens værdi.

Kommissionen vil styrke overvågningen og fremme brugen af de eksisterende henstillinger²⁰, som fastsætter visse minimumsgarantier for **alternative tvistbilæggelsesordninger**.

Ved direktivet om **søgsmål med påstand om forbud**²¹ blev der indført en fælles procedure, så forbrugerorganisationer kan bringe praksis, der er ulovlig, og som skader forbrugernes kollektive interesser hvor som helst i EU, til ophør. Kommissionen vil aflægge rapport om direktivet om søgsmål med påstand om forbud i 2007 og iværksætte en offentlig høring om dets virkning. Kommissionen vil gennemføre en undersøgelse på området. Den vil også overveje behovet for tiltag i forbindelse med de **kollektive klageordninger**, som forbrugerne har adgang til dels i tilfælde af overtrædelse af forbrugerbeskyttelsesreglerne, dels i tilfælde af overtrædelse af EU's kartelregler, jf. grønbogen fra 2005 om private erstatningssøgsmål.

5.4. Bedre informerede og bedre uddannede forbrugere

Nettet af europæiske forbrugercentre skal øge forbrugernes tillid ved at informere borgerne om deres rettigheder som forbrugere og lette klageadgangen i grænseoverskridende sager. Kommissionen vil også fremover bidrage til finansieringen og forvaltningen af nettet i samarbejde med medlemsstaterne og oprette centre i alle medlemsstaterne.

De **oplysningskampagner**, der er blevet gennemført i de nye medlemsstater for at informere forbrugerne om deres rettigheder og om de ikke-statslige forbrugerorganisationers rolle, vil blive afsluttet.

Kommissionen vil øge oplaget af EU-skolebladet og også behandle andre emner, som kan være af interesse for unge, bl.a. bæredygtigt forbrug. Kommissionen vil støtte udviklingen af nye voksenundervisningsmoduler og ajourføre de eksisterende moduler²² for at sikre, at der behandles relevante forbrugerspørgsmål. Kommissionen vil fremme udviklingen af postgraduate uddannelsesmoduler af høj kvalitet i forbrugeranliggender.

Stærke og oplyste forbrugere kan lettere ændre deres livs- og forbrugsmønstre, så det gavner deres sundhed og bidrager til en mere bæredygtig levevis og et lavt CO₂-udslip. Forbrugerne kan yde et stort bidrag til de udfordringer, vi står overfor på miljøområdet, f.eks. klimaændringerne, luft- og vandforureningen, arealudnyttelsen og affaldshåndteringen. Miljøbeskyttelsen og bekæmpelsen af klimaændringer kræver bedre information på områder som energi og transport, hvor oplyste forbrugere kan gøre en reel forskel.

²⁰ Kommissionens henstilling 98/257/EF af 30. marts 1998 om de principper, der finder anvendelse på organer med ansvar for udenretlig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet, EFT L 115 af 17.4.1998, s. 31, og Kommissionens henstilling 2001/310/EF af 4. april 2001 om principper for udenretslige organer til mindelig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet, EFT L 109 af 19.4.2001, s. 56.

²¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/27/EF af 19. maj 1998 om søgsmål med påstand om forbud på området beskyttelse af forbrugernes interesser, EFT 166 af 11.6.1998, s. 51.

²² www.dolceta.eu.

5.5. En central plads til forbrugerne på EU's andre politik- og lovgivningsområder

Evalueringen af det indre marked har vist, at der er behov for yderligere tiltag inden for finansielle detailtjenesteydelser. Kommissionens seneste sektorundersøgelse²³ viser også, at detailbankmarkederne fortsat er opsplittede, og at der stadig er konkurrencemæssige hindringer. Kommissionen vil udsende en grønbog om finansielle detailtjenesteydelser og en hvidbog om realkreditlån. Kommissionen vil se på de hindringer, som forbrugerne støder på, når de vil åbne, lukke eller skifte bankkonto, og den vil tage fat på de konkurrencemæssige problemer i detailbanksektoren.

Det er Kommissionens mål at sikre, at politikken for **forsyningspligtydelser** ledsages af passende foranstaltninger over for forbrugerne. Den vil også sørge for, at forsyningspligten så vidt muligt garanteres på EU-plan og på nationalt plan. Kommissionen vil gennemgå tværgående forbrugerrettigheder inden for alle forsyningspligtydelser i sin kommende meddelelse om forsyningspligtydelser. Den vil også arbejde videre på at styrke og beskytte forbrugerne i de sektorbestemte forskrifter om forsyningspligtydelser.

Med udgangspunkt i de rettigheder, der er indført for flypassagerer, vil Kommissionen se på andre transportområder, særlig for bevægelseshæmmede passagerer. Den vil også vedtage et energikundecharter.

Kommissionen vil sørge for en bedre koordinering af problemerne og prioriteringerne på de forskellige relevante politikområder, der vedrører forbrugernes **sikkerhed** i forbindelse med nonfoodvarer (f.eks. forbrugerbeskyttelse, sundhed, erhvervspolitik, miljø og transport) og sikkerhed i almindelighed (f.eks. luftfart).

Sammen med Den Europæiske Rådgivende Forbrugergruppe vil Kommissionen også fremover sørge for, at forbrugerne deltager i alle relevante politiske organer. Forbrugernes deltagelse i de pågældende organer vil generelt blive godtgjort med budgetmidler fra det pågældende politikområde. Kommissionen vil også se på, hvordan man mere aktivt kan inddrage forbrugernes interesseorganisationer i de høringer, der gennemføres inden for andre EU-politikker vedrørende forslag, der har væsentlige virkninger for forbrugerne²⁴. I alle Kommissionens generaldirektorater, der beskæftiger sig med vigtige forbrugerinteresser, vil der efter forbillede fra Generaldirektoratet for Konkurrence blive udpeget en **kontaktperson for forbrugerspørgsmål**, der skal varetage forbindelsen til de berørte parter på forbrugerområdet og sikre, at der på alle politikområder indsamles den nødvendige dokumentation for at overvåge de pågældende tiltags virkning for forbrugerne.

²³ http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services.

²⁴ De berørte parter deltog i formuleringen af EU-politikker er også et af punkterne i grønbogen om et europæisk åbningsinitiativ, KOM(2006) 194.

5.6. Bedre beskyttelse af EU's forbrugere på de internationale markeder

De lovgivende og håndhævende myndigheder i hele verden har en fælles interesse i at samarbejde om at afsløre **usikre produkter**, kortlægge risici og udføre risikovurderinger. I 2005 indgik Kommissionen samarbejdsaftaler med USA's kommission for forbrugere og produktsikkerhed (Consumer Product Safety Commission) og Kinas hovedadministration for kvalitetsovervågning, inspektion og karantæne (AQSIQ) vedrørende produktsikkerhed. Kommissionen vil styrke samarbejdet med USA's og Kinas myndigheder på grundlag af de eksisterende aftaler og vil så vidt muligt arbejde på at udvikle nye aftaler.

Væksten i e-handel indebærer, at useriøse erhvervsdrivende frit kan operere internationalt. Forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde hjemler derfor mulighed for at indgå **internationale aftaler** om gensidig bistand mellem EU og tredjelande. Kommissionen vil anmode Rådet om forhandlingsmandater, så der kan indgås sådanne aftaler med de lande, med hvilke EU har en stor samhandel på detailområdet, i det omfang der er interesse for at samarbejde.

6. KONKLUSION

Forbrugerpolitikken er yderst velegnet til at hjælpe EU med at klare den dobbelte udfordring i forbindelse med vækst og beskæftigelse og genskabelse af en bedre kontakt til borgerne. Det er Kommissionens mål, at den inden 2013 kan vise alle borgere i EU, at de trygt kan handle overalt i EU - fra den lokale butik til internettet - med vished for, at de er beskyttet lige effektivt, og alle detailhandlere, at de kan sælge deres varer overalt på grundlag af ét samlet og enkelt sæt regler.

Kommissæren, som har ansvar for forbrugerbeskyttelse, vil i anledning af den europæiske forbrugerdag (15. marts) hvert år holde en tale og redegøre for de fremskridt, der er gjort. Kommissionen vil også holde Rådet, Parlamentet og medlemsstaterne underrettet med jævne mellemrum, og den vil udarbejde en midtvejsrapport inden marts 2011 og en efterfølgende evalueringsrapport inden december 2015.