



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 2.7.2009
KOM(2009) 330 endelig

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

om håndhævelse af forbrugerlovgivningen

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

om håndhævelse af forbrugerlovgivningen

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

De 493 mio. forbrugere i EU er af central betydning for, at det indre marked kan fungere effektivt. Da forbrugerudgifterne skaber halvdelen af EU's velstand, spiller forbrugerne en afgørende rolle med hensyn til at nå Lissabondagsordenens mål om at øge væksten, beskæftigelsen og konkurrencen.

Forestillingen om, at EU's forbrugerbeskyttelsesregler håndhæves hurtigt, er befordrende for forbrugernes tillid og virker afskrækkende over for virksomheder, som søger at unddrage sig reglerne. Dette skaber til gengæld retfærdige og lige vilkår for alle de berørte aktører. En effektiv håndhævelse indgår derfor som et prioriteret område i forbrugerpolitikken. Den udgør også et centralt element i Kommissionens politik for det indre marked, da gennemførelsen og håndhævelsen af reglerne er af afgørende betydning for, at forbrugerne kan udnytte det indre markeds fordele.

Blandt de aktiviteter, der har til formål at sikre overholdelse af forbrugerbeskyttelsesreglerne, har de offentlige myndigheders håndhævelse en fremtrædende plads, fordi håndhævelsen understøtter alle andre strategier og er en forudsætning for, at de kan lykkes. Effektiv håndhævelse fra myndighedernes side og markedsovervågning afskrækker i høj grad de erhvervsdrivende, som ellers kunne føle sig fristet til at omgå reglerne, og fremmer gennemførelsen af andre foranstaltninger, som skal forbedre markedernes effektivitet og de erhvervsdrivendes adfærd. Håndhævelsesaktiviteternes synlighed og resultaterne heraf er af afgørende betydning for, at dette kan opnås. Forbrugertilliden kan kun styrkes, hvis forbrugerne ved, hvad der sker, og er overbevist om, at snyd vil blive straffet. Oplysningskampagner vil heller ikke have de ønskede virkninger, medmindre forbrugerne føler sig sikre på, at de kan gøre deres rettigheder gældende i forventning om, at lovgivningen vil blive håndhævet.

Med den nuværende verdensomspændende økonomiske nedtur er en stærk og konsekvent håndhævelse så meget desto vigtigere, da krisen gør forbrugerne mere sårbare, og en lav grad af overholdelse kan medføre yderligere skade for forbrugerne. Desuden styrker en effektiv håndhævelse forbrugernes tillid, som krisen har svækket, hvilket vil bidrage til at øge forbrugsudgifterne, som er en af de vigtigste drivkrafter bag økonomisk genrejsning. Forbedring af markedsovervågningen og håndhævelsesmekanismerne med henblik på at fremme forbrugertilliden er af afgørende betydning, da forbrugsudgifternes størrelse vil være af stor betydning for den økonomiske genrejsning. Den nuværende økonomiske krise medfører også nye udfordringer for de håndhævende myndigheder, som risikerer at få færre ressourcer

stillet til rådighed, og som må foretage en omhyggelig prioritering og maksimere virkningerne af deres håndhævelsesaktiviteter.

Desuden udnytter de europæiske forbrugere stadig kun i begrænset omfang de fordele, som markedsintegration giver. En af årsagerne er, at forbrugerne ikke føler sig overbevist om, at deres rettigheder vil blive beskyttet på samme måde, når de køber varer i udlandet¹. På det indre marked bør forbrugerne ikke bekymre sig om den erhvervsdrivendes hjemland, da dette ikke bør have betydning for omfanget af den beskyttelse mod urimelig handelspraksis, som forbrugeren nyder. Det er således en særlig udfordring for EU at sikre et konsekvent, højt niveau for håndhævelse i hele EU. Formålet med denne meddelelse er at gøre status over Kommissionens igangværende arbejde og at undersøge mulighederne for fremtidige initiativer inden for rammerne af en omfattende analyse af håndhævelsesrelaterede aktiviteter.

2. EFFEKTIV HÅNDHÆVELSE - UDFORDRINGER

2.1. De grundlæggende elementer – samspillet mellem myndighedernes håndhævelse og andre foranstaltninger, der skal sikre overholdelse

Håndhævelse inden for forbrugerpolitik omfatter en vifte af aktiviteter, som en række forskellige aktører gennemfører ved hjælp af forskellige instrumenter for at sikre, at forbrugernes rettigheder respekteres. Redskaberne omfatter formelle håndhævelsesprocedurer, som primært anvendes af offentlige håndhævelsesmyndigheder, og som der fokuseres på i denne meddelelse, men også forbrugere, der selv søger at gøre deres rettigheder gældende ved hjælp af private håndhævelses- eller tvistbilægelsesmekanismer. En mere effektiv håndhævelse opnås gennem en kombination af aktiviteter, der fremmer overholdelse af reglerne gennem oplysningsaktiviteter rettet mod forbrugerne og virksomhederne, og mere formelle håndhævelsesforanstaltninger.

En effektiv håndhævelse afhænger af, at de håndhævende myndigheder har adgang til oplysninger, som sætter dem i stand til at målrette deres indsats mod markeder, hvor forbrugerne bliver svigtet, og hvor der er et solidt grundlag for at gennemføre håndhævelsesforanstaltninger. Der bør ligeledes indsamles dokumentation for virkningerne og effektiviteten af den blanding af håndhævelsesforanstaltninger, der vælges.

Det forudsætter også, at der findes kompetente myndigheder, hvis beføjelser er tilstrækkelige til at sikre, at reglerne anvendes. Dette omfatter foranstaltninger og sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen, er lette at anvende og har afskrækkende virkning.

Det traditionelle syn på håndhævelse af forbrugerbeskyttelsen har været, at de offentlige myndigheder anvender "hård lovgivning". I dag findes der alternativer, hvor forbrugerne kan klage direkte. Der er også ved at opstå nye former for sikring af overholdelse. Alternative tvistbilægelsesordninger eller ordninger for udenretslig

¹ Kun 7 % af de 33 % af europæerne, som handlede online i 2008, købte varer i udlandet (Special Eurobarometer 298: oktober 2008).

tvistbilæggelse kan være et effektivt og attraktivt alternativ for forbrugere, som ikke har haft held til at bilægge deres tvist med en erhvervsdrivende på uformel vis.

Både sam- og selvregulering kan styrke industriens engagement i at sikre en høj grad af overholdelse (f.eks. pagten vedrørende sikkerhedskrav til legetøj og Borgernes Energiforum) og fungere som alternativ eller supplement til formel lovgivning (rundbordskonferencen om reklame eller kodeksen for bankskifte). I sidstnævnte tilfælde er det af afgørende betydning, at foranstaltningen ikke blot fastlægger de forventede standarder, men også omfatter overvågningsmekanismer og en procedure for klagebehandling.

De offentlige håndhævelsesmyndigheders og selvregulerende organers foranstaltninger kan derfor supplere hinanden: Førstnævnte giver en juridisk og retlig ramme, og sidstnævnte giver ekstra ressourcer til løsning af enkle sager.

Direktivet om urimelig handelspraksis² er et godt eksempel, da der tages udgangspunkt i, at selvregulering kan støtte retlig og administrativ håndhævelse, og det fastlægger den rolle, som kodeksindehavere kan spille i forbindelse med håndhævelsen. Medlemsstaterne kan anvende selvreguleringsordninger, der omfatter tvistbilæggelse, til at forbedre niveauet for forbrugerbeskyttelse og at opnå den størst mulige grad af overholdelse af lovgivningen. Det fremgår dog tydeligt af direktivet, at selvregulering ikke kan erstatte retlige eller administrative håndhævelsesmidler. Den styrker adfærdskodeksernes effektivitet ved at kræve, at medlemsstaterne håndhæver selvreguleringsordningernes regler over for de erhvervsdrivende, som har accepteret kodekserne.

Som følge heraf kan de organer, der overvåger selvreguleringskodekserne, maksimere udnyttelsen af begrænsede ressourcer, hvis kodekserne opfylder en række kriterier vedrørende effektivitet, legitimitet, redelighed og konsekvens.

2.2. Udfordringerne

Forbrugermarkederne udvikler sig hurtigt, hvilket skaber nye udfordringer for de håndhævende myndigheder. Da produkter, tjenesteydelser og salgskanaler bliver mere og mere sofistikerede, og forbrugerne skal træffe mere og mere komplekse valg, hvilket indebærer større risici, skal håndhævelsesteknikkerne for det første tilpasses i overensstemmelse hermed. Hvor det er relevant, kan det også blive nødvendigt at foretage en revision af de lovgivningsmæssige rammer for at udfylde eventuelle huller i lovgivningen.

For det andet får forbrugermarkedernes grænseoverskridende aspekt hurtigt større og større betydning på grund af udviklingen af e-handel. Faktorer som f.eks. udvidelsen af det indre marked og den stigende globalisering af handlen bidrager også til den øgede betydning af forbrugermarkedernes grænseoverskridende aspekt. Dette medfører nye udfordringer for de håndhævende myndigheder, som begrænses af nationale jurisdiktioner.

For det tredje hæmmes en effektiv, grænseoverskridende håndhævelsespolitik for sin del af den lovgivningsmæssige opsplitning, som skyldes, at mange af EU's direktiver

² EUT L 149 af 11.6.2005.

på forbrugerområdet indeholder minimumsharmoniseringsbestemmelser. Grænseoverskridende håndhævelse forudsætter enighed om lovvalgsprincipperne og forenelighed mellem medlemsstaternes forskellige administrative systemer og håndhævelsestraditioner.

For det fjerde sikres effektiv håndhævelse gennem bedst mulig udnyttelse af de redskaber, som de håndhævende myndigheder har til rådighed. Beslutningen om, hvilke områder der skal undersøges, bør træffes på grundlag af et sæt konsekvente kriterier, som navnlig bør vedrøre problemernes omfang i en given sektor (f.eks. vurderet på grundlag af antallet af klager), forbedringernes virkninger for forbrugernes velfærd og den potentielle skade for forbrugerne, hvis der ikke træffes foranstaltninger.

Sluttelig kræver opnåelse af en høj grad af overholdelse, at der gives et klart signal til markedet om, at der er en reel risiko for at blive opdaget, pågrebet og straffet. Denne tilgang skal kombineres med sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

2.3. Kommissionens rolle

EF-traktatens artikel 153 fastsætter Fællesskabets rolle med hensyn til at fremme forbrugernes interesser og målsætningen om at sikre et højt niveau for forbrugerbeskyttelse. Det påhviler medlemsstaterne at håndhæve forbrugerlovgivningen over for de erhvervsdrivende, og håndhævelsen finder først og fremmest sted på nationalt plan.

Med en sådan decentraliseret håndhævelse er det Kommissionens opgave³ at sikre, at der ved hjælp af EU's lovgivningsmæssige rammer opnås forbrugerbeskyttelse af den højest mulige standard og skabes tillid blandt både forbrugere og virksomheder, således at der opnås et indre marked, der fungerer gnidningsløst.

Som traktatens vogter overvåger Kommissionen medlemsstaternes omsættelse og gennemførelse af direktiverne samt gennemførelsen af de regler, som finder direkte anvendelse. Lever en medlemsstat ikke op til sine håndhævelsesforpligtelser, vil Kommissionen eventuelt indlede overtrædelsesprocedurer, jf. EF-traktatens artikel 226.

Kommissionen bidrager også til at løse de problemer, som de håndhævende myndigheder møder, ved at sikre, at der etableres effektive mekanismer på EU-plan, hvormed grænseoverskridende sager kan løses hurtigt. Kommissionen udnytter sin rolle som omdrejningspunkt til at indlede og koordinere fælles håndhævelsesforanstaltninger på EU-plan. Den spiller også en central rolle i udvekslingen af bedste praksis og giver yderligere støtte gennem uddannelsesaktiviteter og økonomiske tilskud til overvågning af det indre marked og de nationale håndhævelsesmyndigheders håndhævelsesaktiviteter.

EF-traktatens artikel 153, stk. 3, litra b), giver også Fællesskabet til opgave at støtte, supplere og overvåge nationale forbrugerpolitikker. Overvågning og benchmarking af håndhævelsen er en vigtig del af etableringen af et indre marked, der fungerer for

³ I overensstemmelse med forpligtelserne i henhold til EF-traktatens artikel 211.

forbrugerne. De redskaber, som Kommissionen anvender til gennemførelse af støtteforanstaltninger og supplerende foranstaltninger for at øge gennemsigtigheden, skal underkastes yderligere evaluering. Øget gennemsigtighed kan navnlig være af stor betydning, når den skade, der påføres forbrugerne, hverken er begrænset til en enkelt medlemsstat eller vedrører en enkelt grænseoverskridende handelstransaktion, men der derimod er tale om, at en given virksomheds praksis har virkninger for forbrugere i en række eller alle medlemsstaterne. I sådanne tilfælde med en europæisk dimension vil det være nyttigt, hvis Kommissionen tager initiativ til at undersøge sagen og forsøge at finde en løsning.

Dette kunne også udgøre grundlaget for fremtidige retsakter, som vil give Kommissionen mulighed for bedre at støtte og supplere medlemsstaternes indsats inden for håndhævelse.

3. DER SKAL SÆTTES FART I UDVIKLINGEN

Det er af afgørende betydning, at håndhævelsesmyndighederne tager udfordringerne op, hvis forbrugerne skal opnå håndgribelige fordele. Kommissionen har udpeget fem prioriterede indsatsområder for at nå denne målsætning:

- Udvikling af stærkere og mere effektive mekanismer for grænseoverskridende håndhævelsessamarbejde.
- Styrkelse af markedsovervågningens og håndhævelsesaktiviteternes gennemsigtighed og synlighed.
- Forbedret vidensudveksling og udvikling af en fælles fortolkning af reglerne.
- Bedre markedsovervågning – udvikling af en stærkere evidensbaseret tilgang.
- Styrkelse af det internationale samarbejde.

3.1. Udvikling af stærkere og mere effektive mekanismer for grænseoverskridende håndhævelsessamarbejde

Erfaringerne viser, at aktivt samarbejde mellem de håndhævende myndigheder er et af de mest effektive midler, når udfordringerne vedrørende håndhævelse skal tages op. Udveksling af oplysninger, hjælp til nærmere undersøgelser samt meddelelser om og koordinering af markedsovervågningen og håndhævelsesforanstaltningerne er centrale elementer, der skal understøtte et sæt rammer for effektivt samarbejde mellem myndighederne.

En række sektorspecifikke redskaber i EU etablerer sådanne rammer for samarbejde, og denne meddelelse vil fokusere på følgende:

- **Direktivet om produktsikkerhed i almindelighed⁴ og den nye lovgivningsmæssige ramme⁵** fastlægger et sæt rammer for

⁴ EFT L 11 af 15.1.2002.

markedsovervågning i EU for at bistå medlemsstaternes myndigheder med overvågningen af varer på markedet og etablerer et system for hurtig varsling (RAPEX), som markedsovervågningsmyndighederne skal anvende til at underrette hinanden om foranstaltninger, der træffes over for forbrugervarer, der udgør en alvorlig risiko for forbrugersundheden og -sikkerheden.

- **Forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde**⁶ samler de nationale offentlige myndigheder med ansvar for håndhævelse af EU's forbrugerlovgivning. Dette netværk for forbrugerbeskyttelsessamarbejde giver myndighederne midlerne til at forhindre, at virksomhederne opererer på tværs af grænserne til skade for forbrugerne. Det fastlægger et sæt fælles rammer for myndighedernes samarbejde og bestemmelser for de undersøgelses- og håndhævelsesbeføjelser, som disse som minimum skal have.

Produktsikkerhedsaktiviteterne, som blev påbegyndt i 2002, er på et højere udviklingstrin end forbrugerbeskyttelsessamarbejdet. Kommissionen anvender den værdifulde erfaring, der blev opnået gennem arbejdet med direktivet om produktsikkerhed i almindelighed, til at udvikle og konsolidere netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde, som påbegyndte sit arbejde ultimo 2006.

For at lette samarbejdet inden for de rammer, der er skabt ved hjælp af direktivet om produktsikkerhed i almindelighed og forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde, giver Kommissionen adgang til en række specifikke it-redskaber (RAPEX og CPCS), som støtter udvekslingen af oplysninger, og som er ved at blive ajourført for at sikre en hurtigere behandling af alle underretninger og anmodninger.

Gennemførelsen af begge retsakter tages jævnlige op til behandling. Det skete senest i 2008. I begge rapporter konkluderes det, at retsakterne kan give forbrugerne et højt beskyttelsesniveau, hvis reglerne anvendes korrekt. Der blev peget på en række mangler som f.eks. utilstrækkelige ressourcer, vanskeligheder med it-redskabet og spørgsmål vedrørende lovvalg. Yderligere oplysninger kan findes i de pågældende rapporter⁷.

Kommissionen støtter også medlemsstaternes samarbejdsaktiviteter ved at give tilskud til fælles grænseoverskridende aktiviteter. Det er en central fordel ved disse fælles aktiviteter, at resultaterne kommer alle netværkets medlemmer til gode. Hvad angår produktsikkerhed, har dette ført til 13 fælles markedsovervågningsforanstaltninger med fokus på specifikke varegrupper som f.eks. lightere, lyskæder og udstyr på legepladser. Kommissionen har også givet et tilskud til to fælles håndhævelsesprojekter på området for

⁵ EUT L 218 af 13.8.2008. Den nye lovgivningsmæssige ramme, dvs. forordning (EF) nr. 765/2008 og afgørelse nr. 768/2008/EF, reviderer de gældende horisontale bestemmelser vedrørende varernes fri bevægelighed. Den indfører et sæt europæiske regler for akkreditering, fastsætter de væsentligste bestemmelser for et effektivt og robust markedsovervågningssystem og forbedrer de gældende horisontale bestemmelser.

⁶ EUT L 364 af 27.10.2004.

⁷ Direktivet om produktsikkerhed i almindelighed: KOM(2008) 905, forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde: KOM(2009) 336 endelig.

forbrugerbeskyttelsessamarbejde – et af dem vedrørte fuptilbud om deltagelse i feriekubber, mens det andet vedrørte de reelle priser på flybilletter.

Kommissionen har iværksat følgende foranstaltninger inden for produktsikkerhed for at øge sin gennemslagskraft på området:

- a) Revisionen af de lovgivningsmæssige rammer for markedsføring af varer (den nye lovgivningsmæssige ramme) har forbedret det indre markeds funktion og i den forbindelse hævet niveauet for produktsikkerhed og styrket markedsovervågningen og varernes sporbarhed.
- b) De retningslinjer, som anvendes inden for rammerne af systemet for hurtig varsling, RAPEX, er under revision for at forbedre systemets effektivitet.
- c) Der er ved at opstå en ny tilgang til markedsovervågning, som indfører mere systematisk kontrol i senere led i produktions- og forsyningskæden, målrettet kontrol ved alle det indre markeds indgangssteder og styrket samarbejde mellem toldmyndighederne og myndighederne med ansvar for markedsovervågning. Der vil blive gennemført et pilotprojekt for en udvalgt række af varer eller sektorer, der frembyder en risiko.

EU's rammer for markedsovervågning fremmer også de to vigtigste former for samarbejde mellem de nationale overvågningsmyndigheder. For det første anvender de offentlige myndigheder og de erhvervsdrivende adfærdskodekser⁸ eller vejledninger vedrørende anvendelsen af frivillige foranstaltninger⁹, som er aftalt i fællesskab. For det andet arbejder medlemsstaternes myndigheder tæt sammen med de erhvervsdrivende om såkaldt "frivillige" foranstaltninger ved at give vejledning før og efter underretningen eller at indgå aftaler med de erhvervsdrivende om anvendelsen af sådanne foranstaltninger¹⁰. Erfaringerne med RAPEX-systemet viser, at dette samarbejde om markedsovervågning er af afgørende betydning for en korrekt gennemførelse af korrigerende foranstaltninger.

Hvad angår netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde, giver Kommissionen på nuværende tidspunkt højeste prioritet til konsolidering af netværkets arbejde. Hovedformålet er at sikre, at der nås et sammenligneligt håndhævelsesniveau i alle medlemsstaterne.

Gennemgangen af netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde viser, at der er vanskeligheder med håndteringen af grænseoverskridende sager på grund af myndighedernes administrative kapacitet; hovedproblemet er i den forbindelse mangel på ressourcer. Den nuværende økonomiske krise forværrer dette problem yderligere på et tidspunkt, hvor konsekvent håndhævelse er så meget desto vigtigere. Kommissionen har en dialog med medlemsstaterne for at undersøge, hvordan der kan tilvejebringes tilstrækkelige ressourcer til at sikre, at de nuværende forpligtelser under forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde kan overholdes. Overholder

⁸ http://ec.europa.eu/consumers/safety/projects/docs/tie_voluntary_agreement.pdf.

⁹ http://ec.europa.eu/consumers/safety/projects/docs/safety_vol_agr_retailers-importers.pdf.

¹⁰ http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/action_guide_da.pdf.

EUT L 381 af 28.12.2004.

en medlemsstat ikke disse forpligtelser, vil Kommissionen eventuelt indlede overtrædelsesprocedurer, jf. EF-traktatens artikel 226.

Kommissionen har iværksat en række tiltag for at forbedre det arbejde, der udføres i netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde:

- a) Der gennemføres hvert år **samordnede håndhævelsesforanstaltninger**. Ved hjælp af målrettede undersøgelser (sweeps) foretager de nationale myndigheder samtidig screening af en given sektors overholdelse af EU-lovgivningen og træffer relevante håndhævelsesforanstaltninger. Netværket har allerede gennemført to "sweeps": den første i 2007 var rettet mod websteder, hvor der sælges flybilletter, og den anden i 2008 var rettet mod websteder, hvor der tilbydes ringetoner til mobiltelefoner. På baggrund af de positive erfaringer fra disse to første tiltag undersøger netværket nu mulighederne for at kombinere disse "sweeps" med andre redskaber som f.eks. anonyme testindkøb.
- b) Netværket vedtager en **årlig handlingsplan for håndhævelse**. Kommissionen vil overveje at indgå aftale med medlemsstaterne om et sæt flerårige rammer på højt niveau for de årlige handlingsplaner for håndhævelse. Det kunne også overvejes at basere beslutningerne om valg af de sektorer, der skal undersøges, på et sæt konsekvente kriterier for prioritering, herunder risikovurderinger. En gruppe af myndigheder arbejder på at styrke denne risikobaserede tilgang inden for rammerne af en fælles foranstaltning, der blev iværksat i 2008. Anbefalingerne fra projektet vil blive anvendt til forbedring af netværkets programmeringsprocedurer. Netværket vil også udnytte oplysningerne fra resultattavlen for forbrugermarkederne og håndhævelsesindikatorer.
- c) Der tilrettelægges **workshopper** om specifikke emner for at fastlægge en fælles tilgang til behandling af de emner, som udpeges af myndighederne med ansvar for forbrugerbeskyttelsessamarbejde. Workshopper om gældende lovgivning og om optimering af netværkets arbejde i 2009 kan nævnes som eksempler herpå.

På nuværende tidspunkt er Kommissionens tilgang baseret på udnyttelse af de muligheder, som den decentraliserede model i direktivet om produktsikkerhed i almindelighed og forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde giver. Muligvis kan det på et senere tidspunkt være ønskværdigt at genoverveje den administrative struktur for at fremme større synergieffekter og i tråd med den seneste udvikling inden for andre områder af EU-lovgivningen.

3.2. Øget gennemsigtighed og synlighed

Synligheden af markedsovervågningens og håndhævelsesaktiviteternes resultater er et integreret element i en sammenhængende håndhævelsesstrategi. Det sikrer, at aktørerne på markedet ved, at der er en reel risiko for at blive opdaget, fanget og straffet. Dette er af afgørende betydning for at styrke forbrugernes tillid til markedsstyringssystemerne såvel som for at opnå en afskrækkende virkning og er derfor et centralt element for et velfungerende marked. I den forbindelse har Kommissionen:

- oprettet et **kommunikationsnetværk** bestående af repræsentanter for medlemsstaterne for at udvikle en fælles tilgang til kommunikation om aktiviteterne i netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde
- gennem **målrettede medieaktiviteter** opnået mere synlighed på EU-plan for det håndhævelsesarbejde, som de nationale håndhævelsesmyndigheder udfører, for at maksimere virkningerne.

De praktiske erfaringer fra samordnede håndhævelsesaktiviteter har sat fokus på den retlige kompleksitet forbundet med offentliggørelse af resultaterne. Medieaktiviteterne forbundet med den første fælles foranstaltning i 2007, som vedrørte en række flyselskabers websteder, viste, at der er store forskelle mellem medlemsstaternes retsregler og administrative praksis samt deres tilgang til kommunikation. Håndhævelsesmyndighedernes undersøgelsesarbejde er ofte underlagt strenge regler om fortrolighed. Kommissionen står også over for juridiske begrænsninger, når den ønsker at offentliggøre resultaterne af sine egne aktiviteter til støtte for nationale forbrugerpolitikker.

På baggrund af behovet for øget gennemsigtighed og retssikkerhed på dette område vil Kommissionen undersøge, hvordan den kan videreformidle markedsoplysninger for at sætte forbrugerne i stand til at foretage velovervejede valg. Målet med et eventuelt fremtidigt initiativ fra Kommissionens side vil være at lette offentliggørelsen af resultaterne af fremtidige undersøgelser og overvågningen af overholdelsen, herunder en oversigt over resultaterne opdelt på de enkelte virksomheder. I forbindelse med et sådant initiativ vil der blive taget hensyn til de pågældende virksomheders legitime interesser og det forhold, at Kommissionen ikke selv kan afgive en formel udtalelse om, hvorvidt der foreligger en overtrædelse.

3.3. Forbedret vidensudveksling og udvikling af en fælles fortolkning af reglerne

En af de største fordele ved de net for samarbejde, der er beskrevet ovenfor, er, at de giver myndighederne et specifikt forum for udveksling af bedste praksis. Denne samling af viden bidrager til, at der kan opnås en højere standard for forbrugerbeskyttelse samt en mere ensartet tilgang til håndhævelse i EU.

Erfaringerne viser, at bistand til grænseoverskridende aktiviteter er af afgørende betydning for at sætte skub i udviklingen på dette område. Kommissionen, der fungerer som omdrejningspunkt, prioriterer fremme af sådanne udvekslinger højt:

- udvikling af **retningslinjer og håndbøger** i samarbejde med medlemsstaterne for at sikre, at de eksisterende netværk fungerer effektivt (f.eks. RAPEX-retningslinjer¹¹)
- oprettelse af **databaser** med centrale dokumenter som f.eks. retningslinjer, håndbøger, lovgivning og retspraksis. Eksemplerne omfatter fællesskabskompendiet om forbrugerlovgivning, som samler de direktiver, som er under revision, Domstolens retspraksis, de nationale gennemførelsesforanstaltninger samt national retspraksis og den nye database

¹¹ EUT L 381 af 28.12.2004.

over illoyal handelspraksis, som er under udvikling og skal indeholde oplysninger om nationale regler, håndhævelsesbeslutninger, national retspraksis og EU-retspraksis samt andre dokumenter som f.eks. akademiske artikler, undersøgelser og nationale retningslinjer

- finansielle tilskud til **fælles projekter**, som fastlægger et sæt rammer for udveksling af bedste praksis og fælles arbejdsmetoder.

Projektet vedrørende **fremme af markedsovervågning gennem bedste praksis (EMARS)** inden for produktsikkerhed er et godt eksempel. Denne fælles foranstaltning, som havde en varighed på tre år og sluttede i 2008, gav en lang række forskellige resultater, som vil blive udnyttet i et opfølgende projekt, der blev påbegyndt i 2009: en vidensbase og et forum for hurtig rådgivning, en håndbog om bedste praksis og en ny uddannelsesstrategi, som skal supplere uddannelsesordningerne for markedsovervågning på nationalt plan. Et andet projekt, som blev gennemført af netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde, indebærer udvikling af en fælles metode for "internet sweeps", som vil blive afprøvet inden for rammerne af det fælles initiativ, der gennemføres i 2009.

Kommissionen udvikler sin **rådgivning** gennem drøftelser i workshops og udarbejder retningslinjer for fortolkningen af EU's forbrugerlovgivning. Et eksempel herpå er det arbejde, som Kommissionen indledte for at fastlægge retningslinjer for fortolkningen af de nye begreber, som direktivet om urimelig handelspraksis indførte. Sagsbehandlingen i netværket for forbrugerbeskyttelse har vist, at der er en række vanskeligheder, og at der er uenighed om fortolkningen af EU's forbrugerlovgivning. Dette har bidraget til den langsommelige sagsbehandling for grænseoverskridende sager.

Kommissionen vil løse dette problem ved at etablere en **mekanisme, der skal sikre enighed om fortolkningen** af forbrugerlovgivningen. Der kan i den forbindelse blive tale om internetbaserede redskaber til støtte for en central behandling af spørgsmål vedrørende omsættelse og fortolkning, vademecummer, oversigter over ofte stillede spørgsmål eller håndbøger enten i papirform eller elektronisk form. Formålet er at forsyne de nationale håndhævende myndigheder med en række retningslinjer, som skal sikre en fælles fortolkning af reglerne. Som et første skridt tilrettelagde netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde en række workshops i 2009.

3.4. **Bedre markedsovervågning (udvikling af en evidensbaseret tilgang)**

Politikker, der er effektive i praksis, forudsætter objektive oplysninger og tal som evidensgrundlag for udvikling af politikker, der skal fastlægge håndhævelsesstrategierne og prioriteringerne, og for vurdering af håndhævelsens effektivitet.

En evidensbaseret tilgang er af særlig stor betydning, når der er begrænsede ressourcer til rådighed til de forskellige prioriteringer. Dokumentation og analyser bidrager til fokusering af indsatsen og dermed til en maksimal udnyttelse af de til rådighed værende ressourcer, da de forskellige problemer således løses ved hjælp af passende foranstaltninger. Det skaber en peer review-kultur inden for benchmarking, som fremmer udviklingen af en stærk håndhævelseskultur. Med en sådan vurdering kan der foretages en effektiv vurdering af virkningerne af såvel bindende

retsforskrifter som frivillige foranstaltninger, der er vedtaget inden for rammerne af selvregulering.

Kommissionen har udviklet nye redskaber til overvågning af resultaterne på markedet og til benchmarking af forbrugermiljøet, for så vidt angår overholdelse, håndhævelse og forbrugernes indflydelse, ved hjælp af specifikke indikatorer, som vil afsløre problemer og mangler, der nødvendiggør yderligere undersøgelser og/eller korrigerende foranstaltninger. Disse redskaber omfatter:

- **Resultattavlen for forbrugermarkederne**¹², som blev oprettet i 2008, anvendes til overvågning af markederne med udgangspunkt i forbrugernes interesser, og der foretages en årlig vurdering af disse markeds effektivitet ved hjælp af en proces med to trin. Første trin består af en screening af markederne ved hjælp af fem centrale resultatindikatorer: klager, tilfredshed, priser, loyalitet og sikkerhed. Disse indikatorer kan også anvendes til udpegning af områder, hvor der kan være behov for yderligere operationsanalyser. Disse oplysninger kan også anvendes til udpegning af problemer, der bør prioriteres højt ved fastlæggelsen af håndhævespolitikker på nationalt plan og EU-plan.
- Som andet trin i mekanismen med resultattavlen for forbrugermarkederne vil der ved hjælp af **grundige analyser**, der tager udgangspunkt i forbrugernes interesser og er målrettet mod specifikke forbrugerspørgsmål, blive foretaget en nøjere undersøgelse af de markeder, hvor det på grundlag af resultattavlen foreløbigt kan konkluderes, at forbrugerne svigtes. Målet er at indkredse årsagerne til de problemer, der er blevet konstateret med hensyn til forbrugerpolitikken og forbrugerlovgivningen. Resultattavlen for forbrugermarkederne supplerer og bidrager til en mere omfattende markedsovervågning, hvis Kommissionen skønner, at en grundig undersøgelse af markederne som helhed er nødvendig på baggrund af en omfattende screening af alle de elementer på henholdsvis efterspørgsels- og udbudssiden, der indgår i markedets funktion. Der vil på dette grundlag blive foreslået passende løsninger.
- Udvikling af en **harmoniseret metode til klassificering af forbrugerklager**. Dette vil give et sæt fælles rammer for indsamling af klager og øge sammenligneligheden af data. Anvendelsen af denne metode skal være frivillig.
- Detaljerede **undersøgelser af forbrugernes og detailhandlernes erfaringer** har til formål at udpege overordnede problemer vedrørende overholdelse. Dette arbejde vil blive styrket gennem udvikling af yderligere **håndhævelsesindikatorer** ved hjælp af et nyt redskab, der skal bruges til overvågning af mediernes bevågenhed og nationale input- og outputdata. Resultattavlen for forbrugermarkederne for 2009 omfattede et første sæt indikatorer, som muliggør benchmarking af håndhævelsen i hele EU.

¹² Første og anden udgave af resultattavlen for forbrugermarkederne, KOM(2008) 31 og KOM(2009) 25 endelig.

4. STYRKELSE AF DET INTERNATIONALE SAMARBEJDE

I en verden, som i stigende grad præges af globalisering, gælder begrundelsen for styrkelse af samarbejdet mellem håndhævelsesmyndighederne også for etablering af forbindelser med myndigheder uden for EU, navnlig i de lande, som allerede har stærke økonomiske forbindelser med EU. EU importerer i stigende grad varer, der er produceret i forskellige lande i hele verden – navnlig Kina. Sikring af produktsikkerheden for varer på det indre marked forudsætter også samarbejde med myndigheder og/eller erhvervsdrivende uden for EU. Kommissionen kombinerer en række forskellige redskaber i forbindelse med sin indsats for at fremme EU's forbrugerbeskyttelsesstandarder:

- Opnåelse af formelle aftaler med de håndhævende myndigheder i tredjelande.

Forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde giver retsgrundlaget for indgåelse af internationale samarbejdsaftaler. Kontakterne med de amerikanske og schweiziske myndigheder intensiveres med henblik på at undersøge mulighederne for samarbejde inden for rammerne af netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde.

Der findes allerede et veletableret samarbejde inden for produktsikkerhed med de håndhævende myndigheder i USA og Kina. Dette har ført til en række administrative samarbejdsordninger¹³ samt et betragteligt antal praktiske forbedringer af den kinesiske tilgang til forbrugersikkerhed.

- Fremme af de håndhævende myndigheders samarbejde på en global platform gennem spredning af bedste praksis¹⁴.

5. STØTTE TIL HÅNDHÆVELSE

En effektiv forbrugerpolitik forudsætter, at forbrugerne og virksomhederne kender deres rettigheder og pligter under den gældende lovgivning, og at disse respekteres i forbindelse med deres handelstransaktioner. Mens de offentlige myndigheders håndhævelse er uundværlig og giver de handlende et stærkt incitament til at overholde reglerne, giver de foranstaltninger, der er beskrevet i dette afsnit, forbrugerne mulighed for at gøre deres rettigheder gældende og lettere opnå håndhævelse.

5.1. Oplyste forbrugere er stærke forbrugere

Oplyste forbrugere, som ved, hvor de skal henvende sig, når reglerne ikke overholdes, og som er i stand til at konstatere og indberette overtrædelser, er en vigtig forudsætning for, at overtrædelser kan opdages. Efter Kommissionens mening er det derfor af stor betydning at sikre, at forbrugerne kender deres rettigheder, og

¹³ Aftalememorandummet mellem Europa-Kommissionen og "General Administration for Quality Supervision, Inspection and Quarantine (AQSIQ)" og køreplanen for mere sikkert legetøj, som er aftalt mellem Europa-Kommissionen og AQSIQ.

¹⁴ ICPEN, the International Consumers Protection and Enforcement Network– Kommissionen har observatørstatus, og størstedelen af medlemmerne af netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde er medlemmer.

den supplerer medlemsstaternes politikker for forbrugeroplysning og -uddannelse på en række forskellige måder, herunder f.eks. oplysningskampagner i medlemsstaterne, brugervenlige websteder¹⁵ (f.eks. eYouGuide, en brugervenlig online vejledning med oplysninger om forbrugernes rettigheder i den digitale verden¹⁶) og EU's forbrugerdag, som er et arrangement, der gennemføres hvert år for at fremme forbrugerrettigheder i hele EU gennem en række forskellige koordinerede aktiviteter.

Kommissionen bidrager også til finansieringen af Det Europæiske Netværk af Forbrugercentre¹⁷, som giver praktiske oplysninger og rådgivning om forbrugerrettigheder og yder bistand i forbindelse med grænseoverskridende sager.

Kommissionen lægger også stor vægt på at samarbejde med forbrugerorganisationerne og at støtte det meget vigtige arbejde, de udfører. Forbrugerorganisationerne spiller også en væsentlig rolle på grund af deres sammenlignende afprøvning af varer og deres funktion som vagthunde på markedet. Specifikke foranstaltninger som f.eks. uddannelsesaktiviteter for nationale forbrugerorganisationer har til formål at forbedre disses evne til at agere mere effektivt på EU-plan og nationalt plan.

5.2. Effektive klagemuligheder

Det endelige mål med EU's forbrugerpolitik er at skabe et miljø, hvor forbrugerne sikkert og uden hensyntagen til nationale grænser kan købe varer og tjenesteydelser, fordi de ved, at der effektivt og hurtigt kan kræves afhjælpende foranstaltninger, hvis noget går galt.

Der er blevet skabt en række mekanismer på EU-plan, herunder bl.a.: en småkravsprocedure¹⁸ for grænseoverskridende tvister, som siden 2009 har forenklet, fremskyndet og mindsket omkostningerne for behandlingen af krav på højst 2 000 EUR, et direktiv om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område¹⁹ søger at styrke brugen af mægling i medlemsstaterne, og direktivet om søgsmål med påstand om forbud²⁰ fastsætter bestemmelser for en fælles procedure, som giver et kvalificeret organ i én medlemsstat mulighed for at anlægge søgsmål med påstand om forbud i en anden medlemsstat for at stoppe en overtrædelse.

Kommissionen tilskynder også til etablering af alternative tvistbilæggelsesordninger og har forsøgt at fremme sådanne ordninger gennem vedtagelse af to henstillinger²¹, der fastsætter de principper, procedurer og kvalitetskriterier, der gælder for organerne med ansvar for ordningerne.

¹⁵ <http://www.isitfair.eu/> og <http://ec.europa.eu/eyouguide>.

¹⁶ Kommissionen, som i den forbindelse navnlig fokuserer på e-handel og internettet, har for nylig givet forbrugerne adgang til eYouGuide, som er et websted med oplysninger, der har til formål at kaste lys over de rettigheder, der gælder ved onlinehandel på EU-plan. Der findes links til de kompetente myndigheders og forbrugerorganisationers websteder, såfremt forbrugerne ønsker at gøre deres rettigheder gældende eller klage.

¹⁷ Det Europæiske Netværk af Forbrugercentres rapport fra 2007: http://ec.europa.eu/consumers/reports/reports_en.htm#ecc-net.

¹⁸ EUT L 199 af 31.7.2007.

¹⁹ EUT L 136 af 24.5.2008.

²⁰ EFT L 166 af 11.6.1998.

²¹ EFT L 115 af 17.4.1998 og EFT L 109 af 19.4.2001.

Kommissionen letter også forbrugernes adgang til udenretslige procedurer til bilæggelse af grænseoverskridende tvister gennem forskellige net. Det Europæiske Netværk af Forbrugercentre fungerer som kontaktpunkt for de 400 organer med ansvar for alternative tvistbilæggelsesordninger, som medlemsstaterne har givet meddelelse om. Den samarbejder også med EU-dækkende net som f.eks. FIN-Net²², som er en ordning for udenretslig behandling af klager vedrørende finansielle tjenesteydelser, og SOLVIT²³, som behandler problemer, der skyldes fejlagtig anvendelse af reglerne for det indre marked.

Kommissionen undersøger også muligheden for kollektive søgsmål²⁴ i sager, hvor samme eller næsten ens overtrædelser fra en erhvervsdrivendes side har virkninger for en gruppe af forbrugere. Ordninger for kollektive søgsmål kan være et alternativ, hvis forbrugerne mener, at et individuelt søgsmål er urealistisk, fordi sagsomkostningerne alt for ofte er ude af proportioner med kravets størrelse.

6. KONKLUSIONER

En effektiv håndhævelsespolitik på forbrugerområdet er af central betydning for et velfungerende indre marked og prioriteres højt af Kommissionen de kommende år. Som traktatens vogter vil Kommissionen fortsat lette, støtte og fremme medlemsstaternes indsats for at nå dette mål. Kommissionen vil også undersøge mulighederne for revision af både de formelle og de uformelle håndhævelsesmekanismer inden for forbrugerbeskyttelsessamarbejde.

For at sikre, at forbrugerlovgivningen anvendes korrekt, vil Kommissionen fortsat kontrollere og overvåge omsættelsen og overholdelsen. Den vil om nødvendigt indlede overtrædelsesprocedurer mod medlemsstater, der ikke lever op til deres forpligtelser i henhold til de forskellige regler.

Selv under de nuværende økonomiske forhold kan udfordringerne inden for håndhævelse tages op ved hjælp af de mange forskellige redskaber, som de håndhævende myndigheder råder over, og gennem etablering af stærke og effektive mekanismer for løsning af grænseoverskridende sager, som kan tilpasses og fungere effektivt i et markedsmiljø under hastig udvikling, gennem en fælles fortolkning af de regler, der skal anvendes, gennem forbedring af markedsovervågningsmekanismerne samt gennemsigtigheden af de oplysninger, der indsamles i forbindelse med overvågningen, og synligheden af håndhævelsesarbejdet og gennem styrkelse af det internationale samarbejde med tredjelande.

Både Kommissionen og de nationale håndhævende myndigheder må øge indsatsen for at løse de komplekse problemer, vi står over for i dag, hvis vi skal opfylde målsætningen om at opnå det højest mulige niveau for forbrugerbeskyttelse i EU og give forbrugerne den tillid, som er nødvendig, for at de kan udnytte det indre markeds fordele fuldt ud.

²² http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/finnet/index_en.htm.

²³ <http://ec.europa.eu/solvit/>.

²⁴ Grønbog om kollektivt søgsmål for forbrugere, KOM(2008) 794.