



Bruxelles, den 25.5.2016
COM(2016) 284 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Undersøgelse af effektiviteten af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 af 27. oktober 2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse (forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde)

Indledning: økonomisk, politisk og juridisk baggrund

For at styrke den økonomiske vækst i EU har Kommissionen fastlagt sine ambitioner om at udnytte potentialet ved grænseoverskridende forbrugermarkeder, både on- og offline, i strategien for det digitale indre marked¹ og strategien for det indre marked², der blev vedtaget i 2015. Kommissionen foreslog som første skridt at færdiggøre EU's lovgivningsmæssige rammer for at lukke de resterende huller i lovgivningen om kontrakter om digitalt indhold og online salg af varer³. Den tog initiativ til at vurdere platformes rolle, geografiske salgsrestriktioner og indvirkningen af den kollaborative økonomi. Den fremhævede også nødvendigheden af at støtte lovgivningen med en effektiv, konsekvent håndhævelse for at sikre, at bestemmelserne for det indre marked skaber de forventede økonomiske fordele for EU's økonomi.

Praksis tyder dog på, at overholdelse af forbrugerbestemmelser stadig er et område, der påvirker forbrugernes og de erhvervsdrivendes tillid til grænseoverskridende markeder i EU (se nedenstående kasse).

Nøgletal

Skade for forbrugerne i grænseoverskridende transaktioner: Konservative skøn baseret på et repræsentativt udsnit af fem onlinesektorer (beklædning, elektroniske varer, fritidsaktiviteter, forbrugercredit og pakkerejser) viser, at 37 % af de onlineerhvervsdrivende i EU ikke overholder forbrugerlovgivningen. Dette resulterer i skader for forbrugerne på omkring 770 mio. EUR⁴ årligt alene i disse fem sektorer. Det anslås, at en styrkelse af samarbejdet vil kunne reducere denne manglende overholdelse betydeligt. Den koordinerede screening og korrektion af websteder (kontrolaktioner) foretaget af nationale håndhævelsesmyndigheder i de senere år har forbedret overholdelsesgraden fra 20-40 % (afhængigt af sektor) i den indledende efterforskningsfase til over 80 % efter et år⁵.

Forbrugertillid i grænseoverskridende transaktioner: Ifølge en Eurostat-undersøgelse fra 2014⁶ angav kun 15 %⁷ af forbrugerne, at de havde købt online fra andre EU-lande, mens 44 % købte online i deres eget land. Ifølge 2015-udgaven af resultattavlen for

¹ Kommissionens meddelelse, "En strategi for et digitalt indre marked i EU", COM(2015) 192 final, tilgængelig på: <http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/>.

² Kommissionens meddelelse, "Opgradering af det indre marked: flere muligheder for borgerne og virksomhederne", COM(2015) 550 final, tilgængelig på: http://ec.europa.eu/growth/single-market/index_en.htm.

³ Kommissionen fremlagde 9.12.2015 to forslag rettet mod at sikre en bedre beskyttelse af forbrugere, der køber online i EU, og hjælpe virksomhederne med at øge deres onlinesalg, http://ec.europa.eu/justice/contract/digital-contract-rules/index_en.htm.

⁴ Side 8 i konsekvensanalysen. Dette er baseret på den britiske metode til at beregne skøn over skade for forbrugere. Den er baseret på screening af 2 682 e-handelswebsteder i 2014 i alle EU-lande i følgende sektorer: beklædning og sportsudstyr, elektroniske varer, pakkerejser, fritidsaktiviteter og kultur samt finansielle tjenesteydelser. Den gennemsnitlige manglende overholdelse lå på 37 % i disse sektorer, se bilag IV i konsekvensanalysen.

⁵ Side 42 i konsekvensanalysen. Den forventede stigning i overholdelse er legitim, da CPC-kontrolaktionerne har vist, at målrettede håndhævelsesforanstaltninger i høj grad kan forbedre overholdelsen, dvs. fra 20-40 % i screeningfasen til over 80 % efter et år med håndhævelsesforanstaltninger, se bilag IV i konsekvensanalysen.

⁶ Eurostats undersøgelse af privatpersoners og husstandes anvendelse af IKT (2014), isoc_ec_ibuy.

⁷ DEL 2/2, 21.9.2015, side 63,

http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0ahUKEwjfsf_rJfMAhUG_ywKHe2UC9AQFghYMAg&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu/justice/contract/digital-contract-rules/index_en.htm

forbrugermarkederne⁸ følte 61 % af EU's forbrugere sig trygge ved at foretage køb online fra en detailhandler, der bor i deres eget land, mens kun 38 % følte sig trygge ved at købe fra en erhvervsdrivende fra et andet EU-land. Styrket håndhævelse på tværs af grænserne og mindre skade for forbrugerne vil styrke forbrugernes tillid og dermed sætte skub i de grænseoverskridende e-handelstransaktioner.

Lav tilbøjelighed til at sælge online på tværs af grænser: Inden for detailhandlen er e-handels markedsandel stadig lavere i Europa end i USA, i 2014 7,2 % sammenlignet med 11,6 % i USA. Samme år⁹ solgte kun 12 % af EU's detailhandlere online til forbrugere i andre EU-lande, mens tre gange så mange (37 %) gjorde det i deres eget land¹⁰.

Håndhævelse af forbrugerlovgivningen er primært medlemsstaternes ansvar. Især i det digitale miljø, hvor transaktioner foregår på tværs af grænser, er det dog kun gennem samarbejde, at de nationale myndigheder effektivt kan håndtere overtrædelser af forbrugerlovgivningen, som sker i en grænseoverskridende sammenhæng. Forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde (CPC-forordningen) blev vedtaget i 2004 med det formål at skabe nogle formelle rammer for samarbejdet mellem nationale håndhævelsesmyndigheder¹¹ om at håndtere problemfyldt praksis med en grænseoverskridende dimension.

I strategien for det digitale marked fremhæver Kommissionen i sin vurdering af midlerne til at styrke væksten, at der er *"behov for en hurtigere og mere fleksibel og ensartet håndhævelse af forbrugerreglerne om onlinekøb, så de fungerer effektivt i praksis"*. Og Kommissionen forpligter sig til *"at afklare og ajourføre de retshåndhævende myndigheders beføjelser og forbedre koordineringen af deres markedsovervågningsaktiviteter og varslingsystemer, så de hurtigere opdager overtrædelse."* I strategien om det indre marked understreges desuden vigtigheden af at samarbejde om håndhævelse for at imødegå urimelig forskelsbehandling baseret på geografiske kriterier: *"(disse foranstaltninger) skal gå hånd i hånd med styrket håndhævelse i hver enkelt medlemsstat, der som bebudet i strategien for det digitale indre marked skal forbedres yderligere gennem reformen af forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde"*¹².

Ovennævnte strategier er baseret på de undersøgelser, der er fastlagt i artikel 21a i CPC-forordningen¹³, som blev igangsat i 2012 med det formål at forbedre denne forordnings anvendelse.

⁸ Pressemeldelsen er tilgængelig på: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5684_en.htm.

⁹ DEL 2/2, 21.9.2015, side 69,

http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0ahUKewjfsf_r_JfMAhUG_ywK_He2UC9AQFghYMAg&url=http%3A%2F%2F europeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk%2Ffiles%2F2015%2F11%2F13074-15_ADD_1_.pdf.docx&usq=AFQjCNHBFewOLvpPJpubrF0rXhJqFnZKzw.

¹⁰ Eurostats undersøgelse af privatpersoners og husstandes anvendelse af IKT (2014), isoc_ec_ibuy.

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 af 27.10.2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse, EUT L 364 af 9.12.2004, s. 1. Denne forordning finder også anvendelse i EØS.

¹² Side 11, COM(2015) 550 final.

¹³ Artikel 21a: *"Kommissionen forelægger senest den 31. december 2014 Europa-Parlamentet og Rådet en rapport, der vurderer effektiviteten af og de operationelle mekanismer i denne forordning og grundigt undersøger muligheden for at optage yderligere lovgivning, som beskytter forbrugernes interesser, i bilaget. Rapporten udarbejdes på grundlag af en ekstern evaluering og en omfattende høring af alle berørte parter, og ledsages i givet fald af et forslag til retsakt."*

I henhold til CPC-forordningens artikel 21a skal Kommissionen i en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet 10 år efter forordningens vedtagelse undersøge dens operationelle mekanismer, bilag og effektivitet. Kommissionen opfordres til i givet fald at stille et forslag til retsakt for at ændre forordningen. Som krævet i denne artikel har Kommissionen undersøgt CPC-forordningens anvendelse, og resultaterne af denne undersøgelse fremlægges i denne rapport. Undersøgelsens analytiske skridt omfattede en ekstern evaluering (2012)¹⁴, en offentlig høring¹⁵ (2013-2014), et forbrugertopmøde om håndhævelse (2013)¹⁶, to toårige rapporter i 2009 and 2012 og Kommissionens rapport fra 2014 om CPC-forordningens anvendelse¹⁷. Siden undersøgelsen pegede på behovet for at forbedre og modernisere CPC-forordningen, blev der i 2015 foretaget en dybtgående konsekvensanalyse af forskellige scenarier for at vurdere behovet for en retsakt til at forbedre CPC-forordningen.

1. Undersøgelse af effektiviteten af de operationelle mekanismer i CPC-forordningen

CPC-forordningen dækker 20 direktiver og forordninger om Unionens forbruger- og markedsføringslovgivning¹⁸. Formålet er at sikre overholdelse af disse love, beskytte forbrugernes kollektive økonomiske interesser og forsvare lovlige virksomheder mod uhæderlige konkurrenter. Den sikrer velfungerende detailmarkeder i hele EU og indfører operationelle mekanismer til samarbejde mellem nationale håndhævelsesmyndigheder, bl.a. anmodninger om gensidig bistand (om information og beskæftigelsesforanstaltninger), og gør det muligt for de nationale myndigheder at koordinere deres indsats for at håndtere virksomheders overtrædelser af Unionens forbrugerlovgivning i en grænseoverskridende sammenhæng. Disse mekanismer sætter myndighederne i stand til at imødegå begrænsningerne i nationale jurisdiktioner, således at de kan behandle problemfyldt praksis hos erhvervsdrivende, der er etableret i deres jurisdiktion, når disse skader forbrugere i andre EU-lande.

Det blev evalueret, i hvilket omfang gennemførelsen af CPC-forordningen har resulteret i, at der er udviklet effektive midler til at beskytte forbrugernes kollektive interesser i hele EU¹⁹. CPC-forordningen fastsætter fælles minimumsbeføjelser for nationale myndigheder og tillader dem at stoppe overtrædelser på tværs af grænser. Myndighederne har f.eks. siden 2007

¹⁴ "External Evaluation of the Consumer Protection Regulation", endelig rapport udarbejdet af Consumer Policy Evaluation Consortium, 17.12.2012 ("evalueringen"), side 120,

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

¹⁵ Sammenfatning af interessenternes svar på den offentlige høring om forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde (CPC-forordningen) (2006/2004/EF),

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/cross-border_enforcement_cooperation/docs/140416_consultation_summary_report_final_en.pdf.

¹⁶ http://ec.europa.eu/consumers/events/ecs_2013/report/Summitconclusions.pdf.

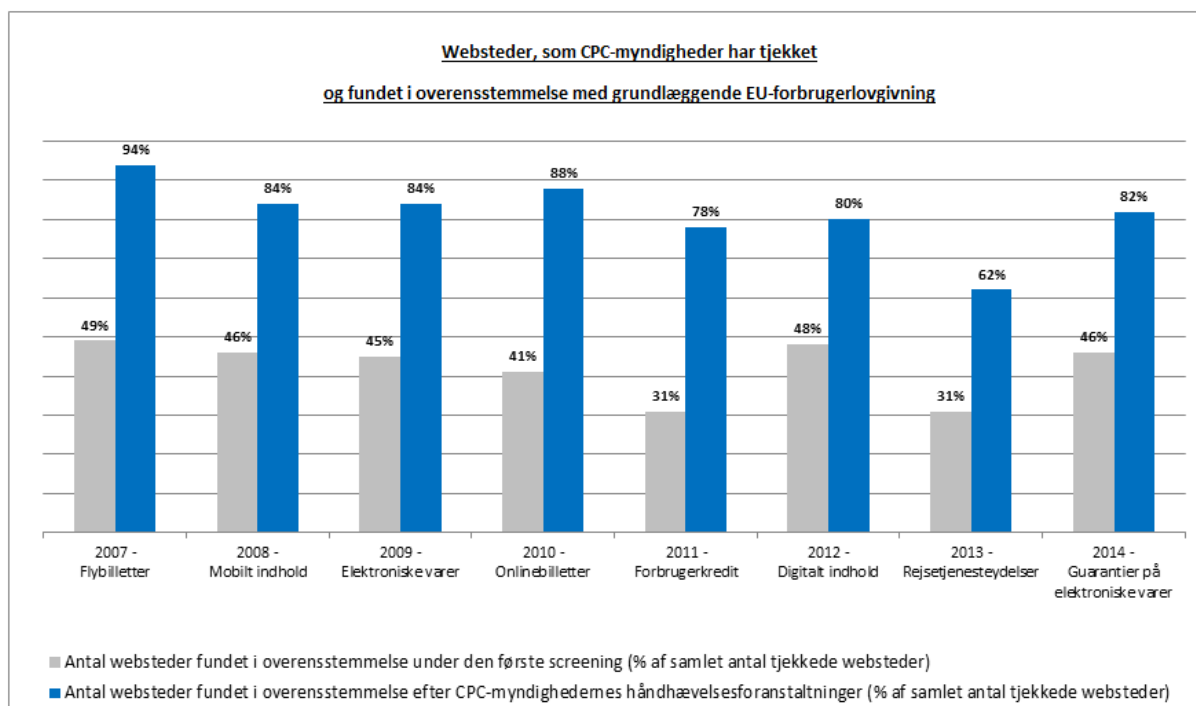
¹⁷ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/cross-border_enforcement_cooperation/docs/140701_commission_report_cpc_reg_en.pdf.

¹⁸ Den lovgivning, som CPC-forordningen finder anvendelse på, kan ses i bilaget. Dette bilag ajourføres regelmæssigt, når ny relevant lovgivning, der omfatter CPC-mekanismen som håndhævelsesværktøj, træder i kraft. Det omfatter bl.a. horisontal forbrugerlovgivning såsom direktiverne om urimelige kontraktvilkår og om urimelig handelspraksis, med forbehold af Kommissionens løbende "fitnessstjek" af EU's forbrugerlovgivning, samt sektorspecifikke love om områder såsom finansielle tjenesteydelser, passagerers rettigheder, timeshare eller pakkerejser. Det omfatter også lovgivning om alternativ bilæggelse af tvister.

¹⁹ "External Evaluation of the Consumer Protection Regulation", endelig rapport udarbejdet af Consumer Policy Evaluation Consortium, 17.12.2012 ("evalueringen"), side 99,

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

screenet over 4 500 e-handelswebsteder i forskellige økonomiske sektorer for at undersøge, om EU-lovgivningen blev overtrådt, hvilket har resulteret i øget overholdelse.²⁰



I 2014 blev der taget endnu et skridt i håndhævelsessamarbejdet med igangsættelsen af koordinerede aktiviteter, der omfattede krav til de berørte erhvervsdrivende om at indstille urimelig kommerciel praksis på områder af fælles interesse for hele EU (f.eks. inden for biludlejning eller onlinespil, der omfatter tilbud om "in app-køb"²¹).

Trods de positive resultater vedrørende relevansen af forordningens målsætninger identificerede det eksterne evalueringspanel og deltagerne i den offentlige høring følgende forhold, der står i vejen for, at forordningen kan fungere effektivt:

- **Utilstrækkelige minimumsbeføjelser, hvilket hindrer de håndhævende myndigheder i at samarbejde effektivt og hurtigt, især i det digitale miljø²².** CPC-forordningen giver medlemsstaternes kompetente myndigheder en liste over det minimum af undersøgelses- og håndhævelsesbeføjelser, der er nødvendigt for at sikre samarbejde og anvendelse af forordningen²³. Sådanne beføjelser er f.eks. nødvendige for at kunne indsamle og udveksle bevismateriale på en juridisk sund måde mellem lande. Man undersøgte en række eksempler på mulige forseelser begået af erhvervsdrivende og konkluderede, at disse ikke kan håndteres effektivt under de nugældende CPC-rammer²⁴. Især har CPC-myndighederne begrænsede beføjelser til at indhente oplysninger om den reelle identitet

²⁰ Resultaterne af disse kontrolaktioner er tilgængelige på:

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index_en.htm.

²¹ Se http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/news/1401222_en.htm og IP/15/5334, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5334_en.htm.

²² Side 13 i konsekvensanalysen.

²³ Artikel 4, stk. 3: "(...) har hver kompetent myndighed de undersøgelses- og håndhævelsesbeføjelser, som er nødvendige for anvendelsen af denne forordning, og udøver dem i overensstemmelse med national lovgivning".

²⁴ External Evaluation of the Consumer Protection Regulation, endelig rapport udarbejdet af Consumer Policy Evaluation Consortium, 17.12.2012 ("evalueringen"), side 8, 41, 57 og 99,

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

af den erhvervsdrivende, der står bag en forseelse begået på det digitale område²⁵, og også til at søge hjælp fra andre myndigheder (såsom bagmandspoliti) eller tredjepart (f.eks. domæneregistratorer).

- **Utilstrækkelig deling af markedsefterretninger**²⁶. Udviklingen af e-handel har betydet, at omfattende markedsføringskampagner nu på et øjeblik kan nå ud til millioner af forbrugere. Derfor skal myndighederne indføre et efterretningssystem, som skal fungere meget hurtigere end det, der var nødvendigt, da der kun fandtes offlinehandel, og de skal kunne ændre deres prioriteringer hurtigere og være mere fleksible. Ifølge den eksterne evaluering og Kommissionens konsekvensanalyse opdages overtrædelser først på et sent tidspunkt, fordi den nuværende CPC-varslingsmekanisme ikke fungerer godt, og der ikke er fastlagt en fælles prioritering²⁷. F.eks. sendes advarsler uden forskel til alle de myndigheder, der er koblet op på CPC-databasen, uanset om de er relevante for eller prioriterede af alle myndighederne.
- **Mekanismens begrænsning til ikke at kunne bruges i forbindelse med overtrædelser vedrørende flere lande**²⁸. Den nuværende gensidige CPC-mekanisme (artikel 6-8) er primært rettet mod overtrædelser mod forbrugere i ét land, begået af en erhvervsdrivende, som er etableret i et andet land. Udviklingen af det indre marked har imidlertid medført en øget globalisering af detailhandlen, ført an af store selskaber, hvis lokale datterselskaber følger samme praksis. De nationale myndigheder oplever derfor ofte, at samme overtrædelse begås samtidigt på deres markeder.²⁹ CPC-forordningen indeholder bestemmelser til at håndtere sådanne overtrædelser. De nationale myndigheder kan således koordinere deres foranstaltninger og dermed reagere ens på samme overtrædelse af EU-lovgivningen (artikel 9 i CPC-forordningen³⁰). Det påpeges dog i den eksterne evaluering³¹, at dette ikke skaber mulighed for stordriftsfordele, eftersom hver myndighed stadig skal handle individuelt. Dette fordyrer håndhævelsesindsatsen, og det anslås således i konsekvensanalysen, at medlemsstaternes omkostninger pr. koordineret foranstaltning kunne halveres, hvis EU's koordinationsprocedure blev strømlinet. Der er derfor behov for

²⁵ "External Evaluation of the Consumer Protection Regulation", endelig rapport udarbejdet af Consumer Policy Evaluation Consortium, 17.12.2012 ("evalueringen"), side 61,

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

²⁶ Side 18 i konsekvensanalysen.

²⁷ External Evaluation of the Consumer Protection Regulation, endelig rapport udarbejdet af Consumer Policy Evaluation Consortium, 17.12.2012 ("evalueringen"), side 41, 59 og 80,

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

²⁸ Side 16-19 og punkt 1.3.3, 13.4, 1.3.5, 1.3.6 og 1.37 i konsekvensanalysen.

²⁹ In app-køb, Google og Apple: Europa-Kommissionens og medlemsstaternes fælles foranstaltninger skaber bedre forbrugerbeskyttelse i onlinespil. Som reaktion på en lang række klager i EU-lande over in app-køb i onlinespil og især børns utilsigtede køb gik de nationale myndigheder sammen med Europa-Kommissionen om at finde løsninger. Den koordinerede håndhævelsesforanstaltning i EU om in app-køb i online- og mobilspil har givet helt konkrete resultater. Branchen har givet en række tilsagn for at imødekomme forbrugernes bekymringer. Aktionen vil øge forbrugernes tillid i denne hastigt voksende app-sektor. Pressemeldelse: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5684_en.htm.

³⁰ Følgende bestemmes i artikel 9, stk. 2: "Bliver de kompetente myndigheder klar over, at en overtrædelse inden for Fællesskabet skader forbrugere i mere end to medlemsstater, koordinerer de deres håndhævelse og anmodninger om gensidig bistand via det centrale forbindelseskantor. De bestræber sig navnlig på at gennemføre sideløbende undersøgelser og håndhævelsesforanstaltninger". Og i artikel 9, stk. 3: "De kompetente myndigheder informerer på forhånd Kommissionen om koordineringen og kan opfordre embedsmænd og andre ledsagende personer, der er bemyndiget af Kommissionen, til at deltage".

³¹ External Evaluation of the Consumer Protection Regulation, endelig rapport udarbejdet af Consumer Policy Evaluation Consortium, 17.12.2012 ("evalueringen"), side 41, 99 og 106,

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

stærkt koordinerede tilgange på EU-plan, og da dårlig praksis kan finde sted i hele Unionen, kan Kommissionen spille en vigtig rolle som koordinator og dermed bistå de pågældende nationale myndigheder³². Som det understreges i konsekvensanalysen, har erfaringerne fra de to koordinerede foranstaltninger vedrørende biludlejning og "in app-køb" også bekræftet, at de eksisterende koordineringsrammer under artikel 9 er for vage og navnlig ikke har en veldefineret og gennemsigtig koordinationsprocedure og ikke skaber klarhed over aktørernes respektive roller og ansvar og om følgerne af, at der ikke gribes ind³³.

2. Undersøgelse af bilaget til CPC-forordningen

CPC-samarbejdet er baseret på direktiverne som gennemført i medlemsstaternes nationale ret og de forordninger, der er nævnt i bilaget til CPC-forordningen. Siden 2007 er bilagets anvendelsesområde gradvist blevet udvidet, men flere EU-retsakter, der fastlægger vigtige forbrugerrettigheder, er på nuværende tidspunkt ikke omfattet af dens anvendelsesområde. Det blev konkluderet i den eksterne evaluering, at en begrænset ajourføring efter følgende kriterier kunne være nødvendig³⁴: konsekvenser for forbrugernes fælles interesser, grænseoverskridende relevans, håndhævelsens offentlige dimension samt overensstemmelse med den sektorvise og horisontale lovgivning, der for indeværende er opført i bilaget. På dette grundlag var evalueringens konklusion, at bilaget bør ajourføres, så det stemmer overens med ny unionslovgivning. Efter konsekvensanalysen blev det anbefalet, at følgende retsakter medtages i CPC-forordningens bilag³⁵: realkreditdirektivet³⁶, forordningen om jernbanepassagerers rettigheder³⁷, forordningen om handicappede og bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly³⁸, prisbestemmelserne i forordningen om luftfartsaftaler³⁹ og direktivet om betalingskonti⁴⁰. Dertil kommer, at det i strategien om det indre marked fra 2015 konkluderes, at artikel 20 i tjenesteydelsesdirektivet⁴¹ ikke omfatter en effektiv mekanisme til grænseoverskridende samarbejde og derfor bør medtages i CPC-forordningens bilag.

3. Vejen frem: mere intelligente håndhævelsesløsninger – modernisering af CPC-forordningen

³²Ekstern evalueringsrapport fra 2012, s. 17.

³³Side 19 og 20 i konsekvensanalysen.

³⁴Side 6 i den eksterne evaluering.

³⁵Side 30 i den eksterne evaluering.

³⁶Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/17/EU af 4.2.2014 om kreditaftaler i forbindelse med fast ejendom til beboelse, EUT L 60 af 28.2.2014, s. 34.

³⁷Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1371/2007 af 23.10.2007 om jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser, EUT L 315 af 3.12.2007, s. 14.

³⁸Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2006 af 5.7.2006 om handicappede og bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly, EUT L 204 af 26.7.2006, s. 1.

³⁹Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24.9.2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet, EUT L 293 af 31.10.2008, s. 3.

⁴⁰Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/92/EU af 23.7.2014 om sammenlignelighed af gebyrer i forbindelse med betalingskonti, flytning af betalingskonti og adgang til betalingskonti med basale funktioner, EUT L 257 af 28.8.2014, s. 214.

⁴¹Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12.12.2006 om tjenesteydelser i det indre marked, EUT L 376 af 27.12.2006, s. 36.

I lyset af ovenstående foreslår Kommissionen at modernisere den nuværende CPC-forordning for at forbedre den grænseoverskridende håndhævelse af EU's forbrugerlovgivning.

Resultatet af konsekvensanalysen

Største omkostninger/fordele ved Kommissionens forslag

Forbrugerne vil få fordel af mere velfungerende markeder med færre tvister og et højere beskyttelsesniveau, når de foretager køb på tværs af grænserne, især onlinekøb. Ifølge en undersøgelse af fem onlinemarkeder kan de årlige skader i forbindelse med krænkelse af forbrugernes rettigheder falde fra ca. 770 mio. EUR til ca. 539 mio. EUR, dvs. med 30 %, hvis andelen af overtrædelser på 37 % falder med 10 point⁴². Endvidere kan enhver ny foranstaltning inden for rammerne af forbrugerbeskyttelsessamarbejdet over for en udbredt praksis betydeligt reducere skaderne for forbrugerne i hele EU (f.eks. med ca. 68 mio. EUR i tilfælde af en koordineret indsats mod vildledende markedsføring af tilbud om in app-køb i onlinespil)⁴³.

Kommissionen vil støtte medlemsstaterne i deres håndhævelsesbestrebelse over for overtrædelser med en kraftig EU-dimension, således at man undgår dobbeltarbejde i form af parallelle sager om samme overtrædelser. Muligheden for at genanvende bevismateriale vil spare myndighederne for omkostninger, dobbeltarbejde undgås, og der sikres størst mulig overensstemmelse i håndhævelsesforanstaltningerne. En tidligere afsløring af uregelmæssigheder og tilpasning af prioriteterne vil åbne mulighed for at træffe mere målrettede foranstaltninger mod udbredte overtrædelser i hele EU. Dette vil betyde, at CPC-foranstaltningernes afskrækkende virkning bliver større⁴⁴.

Nogle medlemsstater kan blive nødt til at tilpasse deres nationale lovgivning, således at myndighederne får mulighed for at udveksle bevismateriale og får adgang til den udvidede liste over beføjelser til at samarbejde på tværs af grænser. Den største omkostning for medlemsstaterne bliver at undervise deltagerne i de nye beføjelser og procedurer (ca. 3 000 EUR pr. myndighed). Omkostningerne ved én koordineret håndhævelsesforanstaltning igangsat med en obligatorisk koordinationsprocedure blev anslået til omkring 174 000 EUR for alle medlemsstater. Det skal dog understreges, at medlemsstaterne under alle omstændigheder er forpligtede til at håndtere praksis, der er i strid med EU-lovgivningen, og at omkostningerne derfor ikke kan betragtes som ekstraomkostninger, der ellers ikke skulle have været afholdt. På mellemlang sigt forventes det, at der opnås besparelser gennem flere koordinerede foranstaltninger på unionsplan. Kommissionens ekstraomkostninger på grund af dens styrkede rolle som koordinator forventes at ligge på under 300 000 EUR pr. år i personaleudgifter og burde kunne dækkes gennem en omfordeling af dens menneskelige ressourcer⁴⁵.

Hvilken indvirkning er der for SMV'er og konkurrenceevnen?

Erhvervssektoren forventes ikke at få pålagt yderligere retlige forpligtelser. En styrkelse af den grænseoverskridende håndhævelse vil forbedre detailmarkedernes reguleringsmiljø.

⁴² Side 9 og bilag IV i konsekvensanalysen. Dette skøn er baseret på den britiske tilgang til at anslå økonomiske skader for forbrugerne. Den er baseret på screening af 2 682 e-handelswebsteder i 2014 i alle EU-lande i følgende sektorer: beklædning og sportsudstyr, elektroniske varer, pakkerejser, fritidsaktiviteter og kultur samt finansielle tjenesteydelser. Den gennemsnitlige manglende overholdelse lå på 37 % i disse sektorer.

⁴³ Eksempel i kasse 9 i konsekvensanalysen.

⁴⁴ Side 56 i konsekvensanalysen.

⁴⁵ Side 79 og 80 i konsekvensanalysen.

Derved vil virksomheder, herunder SMV'er, undgå udgifter til juridisk bistand, når de skal markedsføre deres produkter på tværs af grænserne, og kunne stole på, at EU's forbrugerlovgivning håndhæves ens i de andre lande, som de ønsker at operere i. En mere konsekvent håndhævelse på tværs af grænserne vil styrke konkurrenceevnen for hæderlige og lovlige virksomheder samt fremme konkurrencen og skabe mere lige vilkår på det indre marked.

Vil det have stor indvirkning på de nationale budgetter og myndigheder?

Indvirkningen på de nationale budgetter bliver relativt begrænset sammenlignet med besparelserne ved at samle ressourcer til at håndtere udbredte overtrædelser – én koordineret foranstaltning i stedet for 28 nationale foranstaltninger kan medføre en samlet nettobesparelse på mellem ca. 180 000 EUR (for en koordineret foranstaltning, hvor det lykkes at indgå en aftale med den erhvervsdrivende) til ca. 815 000 EUR (hvor det ikke lykkes, og der skal igangsættes nationale foranstaltninger imod den erhvervsdrivende).⁴⁶

Proportionalitet

Fordele i form af en reduktion af skade for forbrugerne og transaktionsomkostninger for alle operatører, effektiv offentlig indgriben og i sidste instans forventet økonomisk vækst takket være øget forbrugerefterspørgsel opvejer i høj grad en begrænset stigning i omkostninger for de offentlige myndigheder og Kommissionen, og forslaget anses derfor for at være et proportionelt modsvar⁴⁷ på den nuværende lave overholdelse af forbrugerbeskyttelsesbestemmelser i grænseoverskridende markeder⁴⁸.

De foreslåede ændringer af CPC-forordningen vedrører følgende aspekter:

Anvendelsesområde: Forordningens anvendelsesområde præciseres, så den kommer til at dække udbredte overtrædelser af Unionens forbrugerlovgivning, som sker sideløbende i flere medlemsstater, uanset hvordan den pågældende erhvervsdrivendes organisatoriske struktur er (f.eks. om den erhvervsdrivende har virksomheder i flere lande eller opererer direkte fra et regionalt grundlag). Forordningen udvides til også at dække relativt kortvarige overtrædelser, (f.eks. vildledende reklamekampanjer, der løber over et par dage), men som har en varig indvirkning på forbrugerne eller kan gentages i fremtiden, hvis de ikke behandles hensigtsmæssigt⁴⁹.

Dokumentation:⁵⁰ For at gøre varslingsmekanismen klarere, hurtigere og mere effektiv⁵¹ foreslås det at kategorisere varslerne ud fra den forventede foranstaltning, samtidig med at der foreslås indført en mekanisme, som skal strømline fordelingen af varslinger, systematisk indsamle data, udveksle information og tillade europæiske forbrugercentre og forbruger- og erhvervssammenslutninger, der opfordres hertil, til at indgive varslinger om mulige overtrædelser som oplysning til de håndhævende myndigheder.

⁴⁶ Side 3 i konsekvensanalysen.

⁴⁷ Side 3 i konsekvensanalysen.

⁴⁸ Resultater af "rent hus" (SWEEPS) for forbrugerne:
http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index_en.htm.

⁴⁹ Side 21 i konsekvensanalysen.

⁵⁰ Side 3, 9, 13, 14, 17 og 19 i konsekvensanalysen.

⁵¹ Artikel 7 i CPC-forordningen: "Udveksling af oplysninger uden anmodning".

Minimumsbeføjelser til håndhævende myndigheder: Forordningen bør præcisere nogle af de eksisterende minimumsbeføjelser, som de retshåndhævende myndigheder har brug for i deres samarbejde. Det bør navnlig præciseres, hvem man kan anmode om oplysninger fra, på hvilke betingelser beslutninger kan offentliggøres, og det bør sikres, at myndighederne uanset oplysningernes format og placering har adgang til den nødvendige dokumentation. Det foreslås videre, at de erhvervsdrivendes tilsagn om at rette op på overtrædelser af Unionens lovgivning offentliggøres, og at indbudte interessenter såsom forbrugerorganisationer kan høres om, hvorvidt sådanne tilsagn effektivt kan løse problemerne. Desuden bør det præciseres i forordningen, at alle myndigheder har følgende beføjelser til at sikre et mere effektivt samarbejde på tværs af grænser, især i digitale markeder: at indlede sager på eget initiativ (ex officio), at foretage testindkøb ("mystery shopping"), at indføre midlertidige foranstaltninger, at lukke et websted, en konto på et socialt medie eller en tilsvarende konto, at idømme bøder og andre økonomiske sanktioner, at kræve tilbagebetaling af gevinster fra en sådan uredelighed og at sikre, at de berørte forbrugere kan få erstatning⁵².

Prioritering: Forordningen bør omfatte et planlægningssystem, der gør det muligt at koordinere prioriteringer for grænseoverskridende håndhævelsesaktiviteter og ressourcer til nationale myndigheder⁵³.

Proceduremæssige standarder: Det bør bestemmes i forordningen, at anmodninger om håndhævelse og information skal besvares inden for frister, som fastsættes ved hjælp af gennemførelsesforanstaltninger. Den bør også præcisere, at bevismateriale kan deles i et netværk og anvendes fuldt ud i de forskellige nationale jurisdiktioner uden krav om, at det skal foreligge i specifikke former eller formater. Desuden bør forordningen også præcisere samarbejdsproceduren og styrke Kommissionens og de centrale forbindelseskontorers rolle som koordinator⁵⁴.

Håndtering af omfattende overtrædelser: Der bør i forordningen sondres mellem overtrædelser i henhold til deres mulige unionsdimension. Når der er begrundet mistanke om en udbredt overtrædelse, der skader forbrugere i størsteparten af EU's økonomi (dvs. i mindst tre fjerdedele af medlemsstaterne, som skal tegne sig for mindst tre fjerdedele af EU's befolkning), skal Kommissionen i en beslutning fastslå, at der er behov for indgreb. I sådanne sager bør det være tilladt at have én fælles procedure, hvor Kommissionen bør have et klart ansvar for koordineringen. Hovedformålet med denne procedure vil være at fastslå overtrædelsen og sætte en stopper for den gennem samarbejde med de pågældende operatører på EU-plan, ved at de erhvervsdrivende forpligter sig til at ændre deres praksis. Når selskaber nægter at samarbejde eller ikke omsætter deres tilsagn til handling, bør medlemsstaterne træffe håndhævende, koordinerede foranstaltninger og aftale, hvilken eller hvilke medlemsstater der er bedst placeret til at træffe håndhævende foranstaltninger. Hvis der er tale om forsømmelser foretaget af uhæderlige erhvervsdrivende, som sandsynligvis ikke er villige til at samarbejde, skal proceduren gøre det muligt hurtigt at træffe håndhævende foranstaltninger. Proceduren bør også respektere de erhvervsdrivendes ret til forsvar⁵⁵.

⁵² Side 13, 29, 31, 33, 38, 70 og 100 i konsekvensanalysen.

⁵³ Side 3, 17, 25, 33, 35 og 71 i konsekvensanalysen.

⁵⁴ Side 16, 68 og 72 i konsekvensanalysen.

⁵⁵ Side 34, 56, 70 og 78 i konsekvensanalysen.

Der foreslås mange ændringer. I overensstemmelse med princippet om bedre lovgivning foreslår Kommissionen derfor at erstatte den nugældende CPC-forordning med en tekst, der konsoliderer alle disse ændringer.

Konklusion: effektiv håndhævelse af forbrugerlovgivning for at skabe et stærkt, dynamisk indre marked

De foreslåede løsninger styrker CPC-samarbejdsmekanismerne om retshåndhævelse. Dette vil i høj grad medvirke til at styrke de erhvervsdrivendes overholdelse af Unionens forbrugerlovgivning og forebygge skader for forbrugerne, som ellers ville afholde forbrugerne fra at foretage deres køb. Myndighederne vil kunne handle hurtigere og spare omkostninger ved en fælles håndtering af udbredte overtrædelser takket være de styrkede håndhævelsesbeføjelser, der er tilpasset den digitale tidsalder, og det øgede fokus på og samarbejde om bredere EU-prioriteringer. Kommissionen vil spille en større rolle med henblik på at støtte en effektiv koordinering af håndhævelsesforanstaltninger mellem de nationale myndigheder, når der er et klart behov for handling på EU-plan. Håndhævelse af Unionens forbrugerlovgivning er dog stadig medlemsstaternes ansvar. Disse samarbejdsrammer vil samlet set gøre den offentlige indsats mere omkostningseffektiv og forbedre styringen af det indre marked.

Et styrket håndhævelsessamarbejde vil forbedre retssikkerheden og gradvist mindske omkostningerne til overholdelse for lovlydige virksomheder samt afskrække uhæderlige erhvervsdrivende fra at skade EU's forbrugere. Dette vil skabe lige vilkår og øge retfærdigheden i det indre marked, herunder det digitale indre marked, og samtidig fremme konkurrenceevne og vækst i EU's økonomi.