



Bruxelles, den 23.5.2017
COM(2017) 259 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

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

{SWD(2017) 169 final}

{SWD(2017) 170 final}

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

1. Indledning

Direktiv 2011/83/EU om forbrugerrettigheder¹ (i det følgende "direktivet" eller "forbrugerrettighedsdirektivet") blev vedtaget den 25. oktober 2011. Det har til formål at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau i hele EU samt at bidrage til et velfungerende indre marked gennem harmonisering af visse aspekter af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om aftaler mellem forbrugere og erhvervsdrivende.

Direktivet skulle omsættes i national ret i medlemsstaterne inden den 13. december 2013 med henblik på at kunne finde anvendelse i alle EU-medlemsstater fra den 13. juni 2014.

Ifølge artikel 30 i direktivet skal Kommissionen fremlægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af direktivet, navnlig vedrørende bestemmelserne om digitalt indhold og fortrydelsesret.

Kommissionen har evalueret direktivet med udgangspunkt i:

- en ekstern undersøgelse af anvendelsen af forbrugerrettighedsdirektivet²
- en rapport fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg³
- høringer af forskellige interessenter⁴ og
- andre datakilder⁵.

Evalueringen findes i et arbejdsdokument, som ledsager denne beretning, hvori de primære resultater præsenteres. Da direktivet blev evalueret mindre end tre år efter, at de nationale gennemførelsesbestemmelser skulle finde anvendelse, er datagrundlaget forholdsvis begrænset. Da direktivet stadig befinder sig på et tidligt trin af gennemførelsen, har denne evaluering haft til formål at vurdere fremskridtene med omsætningen og den første anvendelse.

Forbrugerrettighedsdirektivet blev evalueret parallelt med det mere generelle REFIT-sundhedstjek af EU's forbruger- og markedsføringslovgivning, og resultaterne af evalueringen af forbrugerrettighedsdirektivet er medtaget i den endelige kvalitetskontrolrapport⁶. Mange høringsaktiviteter, der blev udført som led i kvalitetskontrollen (såsom

¹ EUT L 304 af 22.11.2011, s. 64.

² Udført af et konsortium ledet af Risk & Policy Analysts Ltd, endelig rapport findes på http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332.

³ EESC Informationsrapport: Forbrugerrettighedsdirektivet (evaluering): <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.39555>

⁴ Høringer fortaget af den eksterne konsulent for undersøgelsen (onlineundersøgelse og interview med forbrugere, erhvervsdrivende, nationale forbruger- og erhvervsorganisationer, håndhævelsesmyndigheder, ministerier og europæiske forbrugercentre), en offentlig onlinehøring (maj-september 2016), møder i gruppen for høring af interessenter i kvalitetskontrollen (Fitness Check Stakeholder Consultation Group) og eksisterende netværk (såsom den europæiske rådgivende forbrugergruppe og Consumer Policy Network) samt drøftelserne på det europæiske forbrugertopmøde i 2016.

⁵ Analyse af klagedata, resultater af forbrugerrettighedsdirektivets "kontrolaktioner" (samordnede undersøgelser af forbrugermarkeder udført af de nationale myndigheder, koordineret af Kommissionen, se fodnote 11), forløb med testindkøb (mystery shopping) og adfærdseksperimenter samt resultater af undersøgelsen af forbrugerspørgsmål i forbindelse med deleøkonomi.

⁶ Den endelige rapport findes på at http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332.

interessenthøringsgruppen og forbrugertopmødet), blev også brugt til at indsamle synspunkter og data til evalueringen af forbrugerrettighedsdirektivet.

2. Direktivets mål og vigtigste bestemmelser

Forbrugerrettighedsdirektivet ophævede direktiv 97/7/EF om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler vedrørende fjernsalg og direktiv 85/577/EØF om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler indgået uden for fast forretningssted. Med forbrugerrettighedsdirektivet indførtes fuldt harmoniserede regler for aftaler om fjernsalg (online) og aftaler om salg af varer og tjenester uden for fast forretningssted samt for digitalt indhold. Desuden indebar det en ændring af visse bestemmelser i direktiv 93/13/EØF om urimelige kontraktvilkår i forbruger aftaler og direktiv 1999/44/EF om visse aspekter af forbruger køb og garantier i forbindelse hermed.

Ifølge artikel 1 i direktivet er dets overordnede målsætning at opnå et højt forbrugerbeskyttelsesniveau i hele EU samt at bidrage til et velfungerende indre marked gennem harmonisering af visse aspekter af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om aftaler indgået mellem forbrugere og erhvervsdrivende.

I betragtning 4 i direktivet forklares det, at denne harmonisering er nødvendig for at fremme et reelt indre marked for forbrugerne og sikre den rette balance mellem et højt forbrugerbeskyttelsesniveau og virksomhedernes konkurrenceevne.

Selv om de tidligere direktiver om aftaler mellem virksomhed og forbruger indgik uden for fast forretningssted og om fjernsalg sikrede de relevante forbrugerbeskyttelsesregler et minimum af harmonisering, tilvejebringer forbrugerrettighedsdirektivet den fulde harmonisering. Dette betyder, at medlemsstaterne inden for dette direktivs anvendelsesområde ikke må opretholde eller indføre bestemmelser i deres nationale lovgivning, som ikke er i overensstemmelse med direktivet, medmindre andet er fastlagt i direktivet (artikel 4).

Direktivet giver medlemsstaterne mulighed for at stille yderligere oplysningskrav forud for indgåelsen af aftaler vedrørende salg fra fast forretningssted (artikel 5, stk. 4) og at træffe lovgivningsmæssige valg efter deres egen nationale lovgivning på seks områder. Medlemsstaterne har pligt til at indberette deres brug af disse lovgivningsmæssige valg, og Kommissionen har gjort oplysningerne tilgængelige på sit websted i henhold til direktivets artikel 29.

De hyppigst benyttede lovgivningsmæssige valg⁷:

- 20 af medlemsstaterne anvender ikke direktivets bestemmelser på aftaler indgået uden for fast forretningssted, for hvilke den pris, som forbrugeren skal betale, ikke overstiger 50 EUR (eller et lavere beløb fastlagt i national ret) (artikel 3, stk. 4, i forbrugerrettighedsdirektivet)
- 15 medlemsstater stiller sprogkrav vedrørende aftalemæssige oplysninger i aftaler om fjernsalg og uden for fast forretningssted for at sikre, at sådanne oplysninger let kan forstås af forbrugeren (artikel 6, stk. 7, i forbrugerrettighedsdirektivet)

⁷ Se flere oplysninger i skemaet her: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/overview_regulatory_choices.pdf

- 7 medlemsstater valgte en forenklet oplysningsordning til aftaler uden for fast forretningssted vedrørende reparations- eller vedligeholdelsesarbejder, som ikke overstiger 200 EUR, og som forbrugeren udtrykkeligt har anmodet om (artikel 7, stk. 4, i forbrugerrettighedsdirektivet)
- 16 medlemsstater kræver en skriftlig bekræftelse af aftaler indgået pr. telefon (artikel 8, stk. 6, i forbrugerrettighedsdirektivet)

Sammenlignet med den tidligere retlige minimumsharmoniseringsramme i henhold til direktiv 97/7/EF og direktiv 85/577/EØF vedrører de nye bestemmelser i forbrugerrettighedsdirektivet:

- yderligere harmonisering af oplysningskrav forud for indgåelsen af aftaler vedrørende salg fra fast forretningssted (artikel 5, stk. 1) og fuld harmonisering af krav til aftaler om fjernsalg og aftaler indgået uden for fast forretningssted (artikel 6, stk. 1)
- inddragelse af digitalt indhold i anvendelsesområdet med tilhørende specifikke bestemmelser såsom oplysning om funktionaliteten, interoperabiliteten og fortrydelsesretten (artikel 5, stk. 1, litra g) og h), artikel 6, stk. 1, litra r) og s), artikel 9, stk. 2, litra c), artikel 14, stk. 4, litra b), og artikel 16, litra m)
- formelle krav til fjernsalgsaftaler og aftaler uden for fast forretningssted, f.eks. krav om en "knap" til ordrer, der medfører en betalingsforpligtelse (artikel 7 og 8)
- fuldt harmoniseret periode på 14 dage for retten til at fortryde aftaler om fjernsalg og aftaler indgået uden for fast forretningssted – om end med visse undtagelser (artikel 16) – og tydeligere rettigheder vedrørende refundering (artikel 9-15)
- nye regler om levering og risikoens overgang (artikel 18 og 20)
- krav om en "basistelefontakst" for forbrugeres telefonopkald til den erhvervsdrivende vedrørende allerede indgåede aftaler (artikel 21)
- forbud mod uberettigede gebyrer for anvendelse af betalingsmidler (artikel 19) og forud afkrydsede bokse (artikel 22).
- fritagelse af forbrugeren for forpligtelsen til modydelse i tilfælde af levering uden forudgående anmodning (artikel 27)
- indførelse af en EU-standardfortrydelsesformular (artikel 6, stk. 1, litra h), og artikel 11 samt bilag I, B).

3. Gennemførelse og anvendelse

I henhold til direktivets artikel 28 skulle medlemsstaterne vedtage og offentliggøre de nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktivet inden den 13. december 2013 med henblik på anvendelse af disse foranstaltninger fra den 13. juni 2014.

Fra oktober 2012 til april 2014 arrangerede Kommissionen fem workshoper om gennemførelse i national ret for at hjælpe medlemsstaterne hermed⁸. Ikke desto mindre var

⁸ Der blev afholdt workshoper den 5.10.2012, 8.3.2013, 19.9.2013, 11.12.2013 og 11.4.2014.

17 medlemsstater⁹ bagud med at omsætte direktivet, som først trådte i kraft i alle 28 medlemsstater ved udgangen af 2014.

Medlemsstaterne valgte forskellige teknikker til gennemførelsen: Visse medlemsstater omsatte forbrugerrettighedsdirektivet i eksisterende love (f.eks. de civile love), mens andre vedtog ny lovgivning til næsten ordret gennemførelse af forbrugerrettighedsdirektivet, og atter andre en kombination af de to.

Kommissionen foretog en omfattende kontrol af omsætningen af forbrugerrettighedsdirektivet i alle medlemsstater og indledte efterfølgende 21 bilaterale strukturerede dialoger med de berørte nationale myndigheder (såkaldte EU Pilot-sager). Denne gennemførelseskontrol har afdækket, at de fleste medlemsstater i første omgang havde forsømt at omsætte flere definitioner og centrale termer i direktivet i deres nationale lovgivning. Selv om de berørte medlemsstater havde foretaget eller foreslået betydelige ændringer af deres gennemførelseslove for at afhjælpe disse mangler og bringe deres lovgivning i overensstemmelse med direktivet, fortsætter Kommissionen sin bilaterale dialog med de fleste af dem for at sikre fuldstændig overholdelse. Selv om tilfælde af manglende eller ukorrekt gennemførelse tydeligvis påvirker opfyldelsen af de målsætninger, der er fastlagt i direktivet, har Kommissionen i øjeblikket kun adgang til få data om de konkrete følger i praksis af den forsinkede og/eller ukorrekte gennemførelse, eftersom alle de nævnte EU Pilot-sager (med undtagelse af en enkelt) blev indledt på dens eget initiativ og ikke på grundlag af klager.

I juni 2014 udsendte Kommissionens tjenestegrene en vejledning om forbrugerrettighedsdirektivet¹⁰ (i det følgende "direktivvejledningen") efter samråd med de myndigheder, som medlemsstaterne havde pålagt at omsætte og håndhæve direktivet, og høring af erhvervslivet og forbrugerne. Direktivvejledningen er beregnet til at hjælpe nationale myndigheder og domstole med at anvende direktivet på en ensartet og konsekvent måde ved at give vejledning i direktivets centrale begreber og bestemmelser. Vejledningen indeholder også en række praktiske eksempler, der viser, hvordan direktivet bør fungere.

I 2015 koordinerede Kommissionen en "kontrolaktion"¹¹ i 26 medlemsstater, Norge og Island for at kontrollere, om de erhvervsdrivende overholdt oplysningskravene forud for indgåelse af aftaler om onlinesalg af varer i henhold til forbrugerrettighedsdirektivet¹². Før kontrolaktionen overholdt kun 37 % af webstederne reglerne, mens det efter kontrolaktionen blev konstateret, at 88 % af dem opfyldte kravene.

Fra foråret 2014 til foråret 2016 afholdt Kommissionen en oplysningskampagne om forbrugerrettigheder rettet mod erhvervsdrivende og forbrugere for at øge deres kendskab til

⁹ Følgende medlemsstater var bagud med omsætningen af direktivet: AT, BE, BG, FI, HR, HU, ES, FR, IT, LV, LU, NL, PL, PT, RO, SK, SL.

¹⁰ Vejledning fra Generaldirektoratet for Retlige Anliggender vedrørende forbrugerrettighedsdirektivet, juni 2014, findes på: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/rights-contracts/directive/index_en.htm

¹¹ En kontrolaktion er en screening af websteder på EU-plan. Den foretages i form af en samtidig, samordnet kontrol for at identificere overtrædelser af forbrugerlovgivningen og for efterfølgende at sikre håndtævelsen. Se også: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index_en.htm. Der findes yderligere oplysninger om kontrolaktionen i 2015 vedrørende forbrugerrettighedsdirektivet på: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/directive/index_en.htm

¹² http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/directive/index_en.htm

de generelle forbrugerrettigheder, der gælder i hele EU, og som stammer fra flere forskellige EU-direktiver om forbrugerrettigheder, herunder fortrydelsesretten ifølge forbrugerrettighedsdirektivet¹³.

4. Evalueringens vigtigste resultater

4.1. Virkningsfuldhed

Undersøgelsen af national lovgivning i medlemsstaterne forud for direktivets gennemførelse afdækkede en betydelig variation i forbrugerbeskyttelsesreglerne vedrørende aftaler mellem erhvervsdrivende og forbrugere. Med undtagelse af de begrænsede områder, hvor der stadig er mulighed for nationale lovgivningsmæssige valg, har forbrugerrettighedsdirektivet i store træk fjernet sådanne forskelle mellem medlemsstaterne og dermed bidraget til at øge retssikkerheden for erhvervsdrivende og forbrugere, især i grænseoverskridende sammenhæng.

Den komparative analyse af den lovgivningsmæssige situation i alle medlemsstater før og efter omsætningen af direktivet har også vist, at forbrugerbeskyttelsen er blevet styrket i de fleste, om ikke alle, medlemsstater. Dette vil i overensstemmelse med direktivets målsætninger sandsynligvis i væsentlig grad øge forbrugernes tillid ved både nationale og internationale køb, især online. En analyse foretaget af Eurostat viser en stigning fra 2012 til 2016 i onlinekøb på tværs af grænser¹⁴. Med hensyn til større forbrugertillid og -indflydelse viser Eurobarometerundersøgelser desuden, at andelen af forbrugere, der er enige i, at detailhandlere og tjenesteudbydere generelt overholder regler og love, er 76 % i 2016, hvilket er en stigning på 14 procentpoint i forhold til 2006.

Imidlertid understregede evalueringen visse faktorer, der begrænsede forbrugerrettighedsdirektivets virkningsfuldhed. Blandt disse var:

- manglende kendskab hos forbrugere og erhvervsdrivende til direktivets bestemmelser
- vanskeligheder med at fortolke visse bestemmelser såsom definitionen af "basistelefontakst" (artikel 21)¹⁵, begrebet uden for "virksomhedens fysiske lokaler" i aftaler indgået uden for fast forretningssted (artikel 2, nr. 8)), sondringen mellem en aftale om digitalt indhold og en aftale om betalte onlinetjenester, det tidspunkt, hvorfra fortrydelsesretten på 14 dage løber for aftaler om både salg og tjenesteydelser (artikel 9), og beregningen af forringelsen af varernes værdi i tilfælde, hvor forbrugerne udnytter deres fortrydelsesret efter at have håndteret varerne mere, end hvad der er nødvendigt for at fastslå varernes art, egenskaber og den måde, de fungerer på (artikel 14, stk. 2)
- de erhvervsdrivendes manglende overholdelse af reglerne

¹³ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/events/140317_en.htm

¹⁴ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals (figur 8).

¹⁵ EU-Domstolen klarlagde med sin dom af 2. marts 2017 i sag C-568/15, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main e.V. mod comtech GmbH, at "begrebet "basistelefontakst" i artikel 21 i [...] direktiv 2011/83/EU [...] skal fortolkes således, at prisen for et opkald vedrørende en indgået aftale og til en servicetelefonlinje, der drives af en erhvervsdrivende, ikke må overstige prisen for et opkald til et almindeligt geografisk fastnet- eller mobiltelefonnummer. For så vidt som denne grænse overholdes, er spørgsmålet, om den pågældende erhvervsdrivende opnår gevinst eller ej ved driften af denne servicetelefonlinje, irrelevant".

- problemer med håndhævelsen, især en ringe national håndhævelsesindsats og forskelle i måden at håndhæve reglerne på
- forskelle i de sanktionsniveauer, som medlemsstaterne har fastlagt for overtrædelser af direktivet, hvilket også kan være problematisk, eftersom den maksimale straf i flere medlemsstater ikke i tilstrækkelig grad forekommer at være "effektiv, stå i rimeligt forhold til overtrædelsernes grovhed og have afskrækkende virkning" (artikel 24) for erhvervsdrivende af alle størrelser.

4.2. Effektivitet

Der findes endnu ikke noget klart overblik over direktivets samlede virkning for virksomhedernes omkostninger, eftersom det ikke har været muligt at indsamle kvantitative skøn over omkostninger og fordele ved gennemførelsen. Navnlig gav de interessenter, der blev hørt i forbindelse med evalueringen, ikke kvantitative skøn over virkningerne af forbrugerrettighedsdirektivet og kunne heller ikke fastslå en direkte årsagssammenhæng mellem stigningen i omsætningen og ikrafttrædelsen af direktivet. Mængden af data om faktiske omkostninger og fordele er også meget begrænset på grund af det korte tidsrum siden direktivets gennemførelse. Analysen er derfor baseret på kvalitativ information. Den begrænsede mængde tilgængelige data betyder, at det ikke er muligt at drage endelige konklusioner om det omkostningsniveau, som virksomhederne påføres ved overholdelsen af direktivet. De undersøgte virksomheder var tilbageholdende med at give finansielle skøn over sådanne omkostninger, og der forelå kun sparsom tilgængelig økonomisk dokumentation. Imidlertid har især SMV'er i de kvalitative vurderinger berettet om visse specifikke byrder. Der er her primært tale om oplysningskravene forud for indgåelse af aftaler, især med hensyn til overlappende oplysningskrav, og fortrydelsesretten. Interessenterne omtalte bl.a. de tab, der var forbundet med returnerede varer, som havde været håndteret mere end nødvendigt for at fastslå varernes art, egenskaber og den måde, de fungerer på, på grund af de erhvervsdrivendes vanskeligheder med at vurdere forringelsen af de returnerede varers værdi og med at sælge dem igen. Der berettes også om bekymringer over, at de erhvervsdrivende – uden mulighed for at inspicere de returnerede varer – skal betale forbrugerne tilbage, så snart forbrugeren har fremsendt bevis for, at varen er returneret (artikel 13, stk. 1).

4.3. Sammenhæng

Samlet set anses direktivet for at være sammenhængende med anden EU-lovgivning, og der er ikke konstateret større problemer. Ikke desto mindre er der specifikke tilfælde af samspil mellem direktivet og andre dele af forbruger- og markedsføringslovgivningen, andre horisontale og sektorspecifikke love (især direktivet om e-handel og tjenesteydelsesdirektivet) samt forslag, som i fremtiden kunne strømlines yderligere og klarlægges. Således overlapper visse oplysningskrav til "købsopfordringer" (artikel 7, stk. 4, i direktivet om urimelig handelspraksis) forbrugerrettighedsdirektivets oplysningskrav forud for indgåelse af aftaler, og de kunne afhjælpes i en eventuel lovgivningsmæssig indsats som opfølgning på kvalitetskontrollen (REFIT) og evalueringen af forbrugerrettighedsdirektivet. Resultatet af forhandlingerne om forslaget til direktiv om levering af digitalt indhold bør også tages i betragtning ved eventuelle ændringer af bestemmelserne i forbrugerrettighedsdirektivet om digitalt indhold (se også nedenfor under afsnit 5).

4.4. Relevans

Konklusionen på evalueringen var, at direktivets oprindelige målsætninger er lige så relevante i dag, som dengang der blev fremsat forslag til direktivet. Navnlig er målsætningerne om et højt forbrugerbeskyttelsesniveau og ensartede spilleregler for virksomhederne vedrørende aftaler mellem virksomhed og forbruger om onlinesalg fortsat meget relevante, især i forbindelse med politikken om det digitale indre marked. Bestemmelserne om aftaler om fjernsalg vil sandsynligvis blive endnu mere relevante i fremtiden, idet forbrugernes onlinekøb fortsat stiger støt i antal.

Bestemmelserne i forbrugerrettighedsdirektivet om oplysningskrav var ifølge evalueringen stadig relevante, undtagen kravet i artikel 6, stk. 1, litra c), om at oplyse den erhvervsdrivendes telefon- og faxnummer og e-mailadresse, hvor andre mere moderne kommunikationsmidler (såsom webbaserede formularer) også ville sætte forbrugeren i stand til effektivt at kontakte den erhvervsdrivende og gemme bevis herfor på et varigt medium. Et forslag i evalueringen går på at undersøge, hvordan man kan forenkle præsentationen af oplysninger forud for indgåelse af aftalen og af standardvilkår og -betingelser. Med onlineplatformenes voksende betydning opfordrer, især forbrugerorganisationer og visse erhvervsorganisationer kraftigt til, at der indføres specifikke gennemsigtighedskrav til onlinemarkeder. Målet er at sikre, at forbrugerne oplyses om leverandørens identitet og egenskab ("erhvervsdrivende" eller "forbruger"), om forskellene i forbrugerbeskyttelsesniveau ved indgåelse af en aftale med en erhvervsdrivende frem for en anden forbruger og om standardkriterier for sortering ved præsentation af tilbud.

4.5. EU-merværdi

En EU-tilgang er stadig det mest hensigtsmæssige, eftersom der er større sandsynlighed for, det sikrer opfyldelsen af direktivets målsætninger snarere end nationale tilgange. Faktisk har direktivet konsekvent mindsket den lovgivningsmæssige fragmentering blandt medlemsstaterne gennem harmoniseringstilgangen og dermed bidraget til at øge forbrugertilliden til grænseoverskridende salg og reducere de erhvervsdrivendes omkostninger ved regeloverholdelsen, når de sælger på tværs af grænserne, sådan som interessenterne understregede i høringen i forbindelse med evalueringen. Der er også brug for harmoniserede regler til at sikre en effektiv grænseoverskridende håndhævelsesindsats medlemsstaterne imellem.

5. Regler om digitalt indhold

For første gang i EU's forbruger- og markedsføringslovgivning indføres der med dette direktiv specifikke oplysningskrav forud for indgåelsen af en aftale om digitalt indhold og regler om fortrydelsesret ved aftaler om digitalt indhold, der ikke leveres på et fysisk medium. Disse bestemmelser er især relevante for opfyldelsen af målsætningerne for strategien for det digitale indre marked.

Digitalt indhold defineres som "data, der er produceret og leveret i digital form" (artikel 2, nr. 11), i forbrugerrettighedsdirektivet). For så vidt angår anvendelsesområdet for forbrugerrettighedsdirektivet vedrørende digitalt indhold, står der i direktivvejledningen fra juni 2014, at

"i lyset af den sondring, der foretages i betragtning 19, er aftaler om digitalt onlineindhold omfattet af direktivet, selv om forbrugeren ikke skal betale en pris"¹⁶.

Selv om direktivvejledningen blev udarbejdet i samarbejde med medlemsstater og interessenter, mener visse interesserede parter, at anvendelsen af forbrugerrettighedsdirektivet på "gratis" digitalt indhold ikke er helt klar. Selv om Kommissionen bekræfter den fortolkning, der gives i direktivvejledningen, kan det alligevel godt være vanskeligt at sondre i praksis mellem aftaler om digitalt indhold og aftaler om onlinetjenester, hvis primære formål er at levere en tjeneste frem for selve det digitale indhold, idet sidstnævnte kun falder ind under direktivet som en "tjenesteydelsesaftale", når den leveres mod betaling af en pris.

I princippet finder alle bestemmelserne i forbrugerrettighedsdirektivet også anvendelse på levering af digitalt indhold. Desuden indeholder flere bestemmelser specifikke krav vedrørende digitalt indhold:

- oplysningskrav vedrørende funktionalitet og interoperabilitet forud for indgåelse af aftaler (artikel 5, stk. 1, litra g) og h), artikel 6, stk. 1, litra r) og s))
- fortrydelsesretten – start på perioden for fortrydelsesretten og oplysningskrav om fortabelse af fortrydelsesretten i tilfælde af download (artikel 9, stk. 2, litra c), og artikel 14, stk. 4, litra b))
- undtagelser fra fortrydelsesretten (artikel 16, stk. 1, litra m)).

Digitalt indhold er fortsat et centralt område, hvor forbrugerne ikke føler sig så beskyttede som ved købs- og tjenesteydelsesaftaler. Resultaterne af evalueringen tyder på, at den ringe virkningsfuldhed af bestemmelserne om digitalt indhold hidrører fra det manglende kendskab blandt erhvervsdrivende og forbrugere, de erhvervsdrivendes manglende overholdelse af reglerne og en lav grad af håndhævelse fra de nationale myndigheders side. De erhvervsdrivende har f.eks. påpeget visse vanskeligheder med den praktiske gennemførelse og forståelse af bestemmelserne, især med hensyn til kravet om at give oplysninger om fortrydelsesretten forud for indgåelse af aftalen. Hvad angår kendskabet til reglerne, viste dataene, at den laveste grad af kendskab omhandlede oplysningskrav forud for indgåelse af aftaler om digitalt indhold og fortrydelsesret vedrørende digitalt indhold. Evalueringen viste, at det stod meget ringe til med overholdelsen af reglerne om digitalt indhold. Den viste navnlig, at de erhvervsdrivende generelt ikke oplyser forbrugerne om, hvornår de mister fortrydelsesretten.

¹⁶ Side 67 i direktivvejledningen.

Evalueringen afdækkede også, at der kunne være brug for at revurdere nogle af reglerne i forbrugerrettighedsdirektivet om digitalt indhold for i højere grad at imødekomme de aktuelle behov i EU. Navnlig kan forbrugerrettighedsdirektivet ikke i øjeblikket anvendes på "gratis" onlinetjenester. Disse tjenesteydelser omfatter lagring i skyen og webmail, hvor den primære kontraktlige forpligtelse for den erhvervsdrivende ikke er at levere digitalt indhold, men en tjeneste, der muliggør oprettelse, bearbejdning, lagring eller deling af data, som er produceret af forbrugeren. Efter drøftelser i Rådet (RIA) i juni 2016 af forslaget til direktiv om aftaler om levering af digitalt indhold opfordrede ministrene udtrykkeligt Kommissionen til "i sin rapport om anvendelsen af forbrugerrettighedsdirektivet at inddrage en evaluering af anvendelsen af forbrugerrettighedsdirektivet og navnlig af de oplysningskrav forud for indgåelsen af aftalen, der er fastsat i direktivet, på alle former for aftaler om levering af digitalt indhold, der er omfattet af [forslaget fra december 2015 om] direktivet om digitalt indhold, med henblik på at bidrage til vurderingen af, i hvor høj grad der er behov for at tilpasse de to retsakter til hinanden (navnlig de definitioner, der anvendes i dem) for at sikre større sammenhæng".

Derfor mener Kommissionen, at man for at sikre, at direktivet fortsat er fuldt relevant og kan imødegå aktuelle udfordringer, bør udvide dets anvendelsesområde til at omfatte aftaler om "gratis" digitale tjenester og samtidig i relevant omfang sørge for, at direktivet sikrer ligebehandling af digitale tjenester og digitalt indhold.

6. Konklusioner og det videre forløb

Kommissionen vil følge op på evalueringsresultaterne ved:

- at fremme forbrugernes og de erhvervsdrivendes kendskab til deres rettigheder og forpligtelser. Derfor iværksatte Kommissionen i december 2016 et pilotprojekt vedrørende uddannelse af SMV'er i EU's forbruger- og markedsføringslovgivning. Pilotprojektets formål er kraftigt at udvide de erhvervsdrivendes kendskab til deres forpligtelser og de tilsvarende forbrugerrettigheder
- at overveje yderligere vejledning i de bestemmelser, som ifølge evalueringen blev opfattet som uklare
- at styre det for nyligt iværksatte selvreguleringsinitiativ i REFIT-interessentgruppen med henblik på at nå en aftale mellem de mange interessenter om et sæt nøgleprincipper for en bedre præsentation af både oplysninger forud for indgåelsen af aftaler i henhold til forbrugerrettighedsdirektivet og standardkontraktvilkår. Dette arbejde vil selvfølgelig ikke påvirke yderligere lovgivningsmæssige foranstaltninger, navnlig hvis selvreguleringsinitiativet viser sig ikke at være tilfredsstillende
- at iværksætte en nærmere undersøgelse, afhængigt af resultatet af en konsekvensanalyse, af eventuelle målrettede ændringer af direktivet vedrørende:
 - udvidelse af dets anvendelsesområde til også at omfatte aftaler om "gratis" digitale tjenester og dermed anvende kravene om oplysning forud for indgåelsen af aftaler og fortrydelsesretten på enhver digital tjeneste. Denne ændring bør klarlægge, at direktivet også omfatter aftaler om levering af digitalt indhold, som ikke leveres mod betaling af en pris

- forenkling af visse af de eksisterende oplysningskrav, navnlig for bedre at afspejle den teknologiske/markedsmæssige udvikling, f.eks. ved at tillade de erhvervsdrivende at anvende mere moderne kommunikationsmidler til deres informationsudveksling med forbrugerne, forudsat at sådanne midler tillader forbrugeren effektivt at kontakte den erhvervsdrivende og gemme bevis for kommunikationen på et varigt medium
- nedbringelse af byrden for de erhvervsdrivende, især SMV'er, som nogle interessenter finder uforholdsmæssigt stor. Dette vedrører bestemmelser om fortrydelsesretten vedrørende varer, som forbrugerne har håndteret mere, end hvad der er nødvendigt for at fastslå varernes art, egenskaber og den måde, de fungerer på, og reglerne om tilbagebetaling, før den erhvervsdrivende har modtaget de returnerede varer
- skærpelse af gennemsigtigheden af de oplysninger, som onlinemarkeder giver forbrugerne om leverandørens identitet og egenskab ("erhvervsdrivende" eller "forbruger"), om forskellene i forbrugerbeskyttelsesniveau ved indgåelse af en aftale med en erhvervsdrivende frem for en anden forbruger og om standardkriterier for sortering ved præsentation af tilbud samt konstatering af følgerne af ikke at overholde kravene om gennemsigtighed
- at optrappe håndhævelsen af direktivet i alle medlemsstater, herunder gennem fælles aktioner inden for rammerne af forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde.