



NOTAT

6. oktober 2020

Orienteringsnotat til Folketinget om dansk høringssvar vedr. Europa-Kommissionens offentlige høring af den ny forbrugerdagsorden

I. En ny forbrugerdagsorden

Europa-Kommissionen har den 30. juni 2020 igangsat en offentlig høring af en ny forbrugerdagsorden. Fristen for høringssvar er den 6. oktober 2020, og regeringen har udarbejdet et høringssvar, der indeholder regeringens syn på hhv. en ny forbrugerdagsorden, understøttelse af forbrugere i at bidrage til den grønne omstilling, forbrugerkreditdirektivet samt det generelle produktsikkerhedsdirektiv.

Den danske regering byder Kommissionens beslutning om at ajourføre den nuværende forbrugerdagsorden, der udløber i 2020, velkommen. Den danske regering er enig i, at der er behov for en opdatering, set i lyset af effekterne af COVID-krisen på forbrugere samt udviklingen inden for bæredygtighed og den digitale omstilling, som understreger behovet for effektiv håndhævelse af forbrugerreglerne.

Det er en prioritet for den danske regering, at forbrugerorienteret regulering baseres på den bedst tilgængelige viden om forbrugerforhold og videnskabelig research. Forbrugerorienteret regulering bør understøtte så enkel og handlingsorienteret forbrugerinformation som muligt, der præsenteres på det rigtige tidspunkt i forbrugernes beslutningsproces. Ellers kan der skabes ”informationsoverbelastning” hvor informationen udelades. Ideelt set bør implementeringen og brugen af reglerne testes på markedet, før et nyt sæt af regler indføres.

COVID-19 krisen

Hvad angår effekterne af COVID-19-krisen, er desinformation i denne forbindelse i høj grad oplevet på sundhedsområdet. Vejledning om hvordan COVID-19 kan kureres, der ikke leveres af sundhedsmyndighederne, har været – og er – udbredt på internettet og især de sociale medier. Et øget strategisk fokus på forbrugerbeskyttelse fremover bliver nødt til at medregne udfordringer forbundet med pandemier, klimaforandringer og bæredygtigt forbrug og produktion.

Grøn omstilling og bæredygtigt forbrug

Regeringen byder Kommissionens initiativer om at understøtte forbrugere i den grønne omstilling velkomment. Det er vigtigt, at nye initiativer går hånd i hånd med høj forbrugerbeskyttelse. Det er dog stadig svært for forbrugere at navigere i visse markeder og træffe klimabevidste beslutninger ift. indkøb. Regeringen opfordrer Kommissionen til at se på, hvordan fx oplysningsforpligtelser, lovgivningsmæssigt definerede standarder mm. kan gøre det nemmere for forbrugere at vælge bæredygtige produkter.

Digital udvikling og forbrugerrettigheder

Hvad angår den digitale omstilling, bør fokus være på, hvordan forbrugere beskyttes i en verden, hvor nye teknologier udvikler sig hurtigt.

Et stigende antal forbrugere køber deres produkter på online markedspladser, sociale medier eller lignende. Online platforme giver forbrugerne et større valg og reducerer søgningsomkostningerne. Det kan dog være vanskeligt for forbrugere at forstå platformenes forretningsmodeller, og nogle markedsføringsmetoder kan begrænse forbrugernes velfærd. Regeringen finder det nødvendigt yderligere at analysere udfordringen med markedsføringsmetoder, såsom salgspres for at identificere, om der er behov for yderligere regulering og bedre håndhævelse.

Den danske regering finder endvidere, at brugen af digitale værktøjer og metoder (specifikt AI, datadeling og andre digitale værktøjer) har mulighed for at skabe gennemsigtighed og samtidig styrke kompetencerne til at træffe effektive beslutninger på et oplyst grundlag hos både myndigheder og forbrugere.

Virksomhedsbaseret markedsovervågning vil også spille en rolle i at sikre fremtiden for forbrugernes rettigheder. Virksomhedernes bæredygtighed bør ikke kun beskæftige sig med miljø og energi, men snarere være baseret på en mere holistisk overholdelse af reglerne med henblik på at hjælpe med at lokalisere farlige produkter og holde dem fra forbrugerne.

Endeligt finder regeringen, at gennemsigtighed for europæiske forbrugere og virksomheder, der køber og sælger online, er afgørende. Det er dog afgørende, at geoblocking-forordningen ikke pålægger virksomhederne byrder under påskud af gennemsigtighed. Regeringen kan ikke støtte en udvidelse af forordningens anvendelsesområde eller indførelse af en grænseoverskridende leveringsforpligtelse.

Effektiv håndhævelse i den digitale økonomi

Den danske regering finder det vigtigt, at den ny forbrugerdagsorden løser aktuelle spørgsmål vedrørende effektiv håndhævelse og særligt problemer, der opstår i kølvandet på platformøkonomien. Det er vigtigt at analysere

de udfordringer, der opstår ved håndhævelse af EU's forbrugerbeskyttelsesregler, såsom vildledende markedsføring eller produktsikkerhed. Kommissionen opfordres til at analysere mulighederne mhp. at kortlægge undtagelserne fra oprindelsesprincippet mhp. at muliggøre effektiv håndhævelse af forbrugerbeskyttelse.

Endvidere opfordres Kommissionen til at undersøge, hvordan reglerne for kommerciel kommunikation i artikel 6 i e-handelsdirektivet kunne ændres mhp. at tackle de udfordringer, der opstår for især børn og unge voksne i at gennemskue, om de udsættes for markedsføring på platforme og især sociale medier.

De danske markedsovervågningsmyndigheder og deres europæiske kolleger har oplevet et stort og voksende antal usikre produkter, der sælges på platforme i tredjelande til forbrugere i Danmark og resten af EU. Regeringen finder, at disse udfordringer skal løses i Digital Services Act og henviser til det danske regeringshøringssvar herom fra september 2020.

Samtidig opfordres Kommissionen kraftigt til at lade online-markedspladser leve op til deres ansvar under ”the Product Safety Pledge” og sørge for, at de produkter, der er meddelt i RAPEX, ikke fremgår af disse platforme igen.

II. Understøttelse af forbrugere i den grønne omstilling

Lettere navigation inden for grøn markedsføring

For at lette en grøn overgang er det nødvendigt at gøre det lettere for forbrugere at navigere inden for området grøn markedsføring, da forbrugere kan bidrage ved at styrke efterspørgslen på bæredygtige produkter og tjenester og til gengæld støtte den erhvervsdrivendes grønne omstilling. Denne udvikling skaber imidlertid også udfordringer, når et stigende antal forhandlere markedsfører deres produkter mere miljøvenlige, end de egentlig er (”greenwashing”). Dette resulterer i uensartede konkurrencevilkår for virksomheder med reelle grønne krav og et fald i forbrugernes velfærd.

Internationale adfærdsundersøgelser (f.eks. Chen & Chang, 2013) har vist, at vildledende bæredygtig markedsføring svækker forbrugeres tillid til grøn markedsføring. Retningslinjer for, hvad der kan ses som relevant og nyttig information inden for grøn markedsføring, ville gøre det lettere for handlende at navigere inden for området, forbedre effektiv håndhævelse af greenwashing og derved forbedre forbrugernes tillid til grøn markedsføring.

Reklamationsfrist

Kommissionens handlingsplan for cirkulær økonomi, herunder den forventede revision af direktivet om salg af varer, er relevant med hensyn til et øget fokus på produkters levetid.

Kommissionen opfordres til at undersøge, om, og i hvilket omfang, en "ret til reparation" kan have en grøn og affaldsreducerende virkning og dermed bidrage til en cirkulær økonomi.

Et grønt europæisk marked baseret på PEF/OEF og miljømærker af type I Formatet, hvor informationen præsenteres, kan også påvirke den indflydelse, information har på forbrugeres forståelse. Forskellige præsentationsformater for produkters miljømæssige fodaftryk ("Product Environmental Footprint": PEF) testes for øjeblikket af Kommissionen. ISO type 1-miljømærker, såsom Svanemærket og EU-miljømærket, giver forbrugere og virksomheder en solid markering af bæredygtigheden af produkter, der er verificeret af en tredjepart. Regeringen støtter brugen af Svanemærket eller EU-miljømærket som en måde at underbygge grønne krav på produkter på.

Kommissionen opfordres til at udarbejde de nødvendige regler for produkters miljømæssige fodaftryk (Product Environmental Footprint Category Rules: PEFCR), hvis PEF (Product Environmental Footprint) og OEF (Organisation Environmental Footprint) skal spille den tiltænkte rolle i den grønne omstilling.

Kommissionens hensigt om at udvikle en ramme for bæredygtighedsmærker, så de er mere retfærdige og ensartede i det indre marked glæder regeringen. Det er imidlertid vigtigt, at der oprettes en standard, der er nyttig for både forbrugere og producenter for at sikre, at mærkningsordningerne faktisk er retfærdige og informative for forbrugerne, og for at forhindre producenter i at skulle leve op til et uensartede krav fra forskellige mærkningsordninger.

Kemikalier

Overgangen til en mere cirkulær økonomi kræver en sammenhængende tilgang til produktregulering. Metoden bør omfatte fælles principper, der generelt er baseret på PEF i kombination med generisk risikostyring mhp. at begrænse bl.a. CMR-stoffer og hormonforstyrrende stoffer. Konsekvente sundheds- og miljøpåvirkningskrav bør fastlægges på tværs af sektorer og i hele produktets livscyklus for at sikre et dynamisk skub mod løbende forbedring af produkter og tjenester. For at beskytte forbrugere og understøtte deres evne til at træffe informerede valg, bør en fremtidig forbrugerpolitik desuden omfatte muligheden for at deklarerer eller mærke problematiske kemikalier i relevante produkter.

Effektiv håndhævelse af eksisterende forbrugerbeskyttelsesregler

Markedsovervågning

Effektiv markedsovervågning i overensstemmelse med markedsovervågningsforordningen kan – ved at fjerne ikke-kompatible produkter fra markedet og derved tilskynde virksomheder til at producere bedre produkter – understøtte produkters holdbarhed, genanvendelighed, opgraderbarhed og reparabilitet til gavn for forbrugerne og virksomheder.

Opdaterede retningslinjer til UCPD om grønne krav

Ved bekæmpelse af vildledende grøn markedsføring bør Kommissionen ikke foreslå et forbud mod grønne krav i UCPD-sortlisten. Der er allerede visse bestemmelser i den eksisterende sortliste, der gælder for grønne krav; dvs. bestemmelser, der fastslår uretfærdigheden ved visning af tillidsmærker, kvalitetsmærker eller tilsvarende uden at have opnået den nødvendige tilladelse. Kommissionen bør fokusere på at opdatere retningslinjerne til UCPD om grønne krav, da det vil forbedre effektiv håndhævelse

III. Forbrugerkreditdirektivet

Den danske regering hilser gennemgangen af forbrugerkreditdirektivet (CCD) velkommen, og generelt støttes dagsordenen for bedre regulering og REFIT. Regeringen støtter initiativer, der har til formål at styrke, strømline og modernisere forbrugerkreditreglerne for at sikre, at de er fremtids-sikrede og beskytter forbrugerne bedre, end det er tilfældet i dag.

Beskyttelse af forbrugere mod gæld

Kommissionen bør undersøge, om målrettet lovgivningsmæssig handling kan være en vej frem, herunder udvidelse af direktivets anvendelsesområde til kreditter under 200 EUR og til andre typer kredit, der i øjeblikket er uden for dets anvendelsesområde; forenkling af regler for at sikre bedre strukturerede, tidsbestemte oplysninger før kontraktindgåelse og samt harmonisering af standarder samt indførelse af fælles principper og regler for vurdering af kreditværdighed.

Yderligere bør Kommissionen undersøge, hvordan initiativer svarende til den nye danske lovgivning med hensyn til betalingsdagslån med det formål at styrke forbrugerbeskyttelsen, kan initieres bl.a. ved at forbyde alle forbrugerkreditter med en årlig procentsats (Annual Percentage Rate: APR) på mere end 35 procent, der ikke er relateret til en realkredit, pålægge et loft for de samlede omkostninger på 100 procent, begrænse udbyderes mulighed for at markedsføre deres produkter, og sikre forbrugerbeskyttelse gennem indgåelse af private kreditaftaler.

*Modernisering og opdatering af reglerne for at sikre forbrugerbeskyttelse**Justering af CCD-omfanget*

I dag gælder CCD ikke for kreditaftaler, der involverer et samlet beløb på mindre end 200 EUR eller mere end 75.000 EUR. Som følge heraf gælder CCD ikke for mange "betalingsdagslån". Det har derfor været nødvendigt at indføre national lovgivning i Danmark for at sikre forbrugerbeskyttelse især på "betalingsdagslån". Kommissionen opfordres kraftigt til at justere omfanget og tærsklerne for CCD, da det kan bidrage til bedre beskyttelse af forbrugerne, f.eks. ved at forpligte kreditorer til at vurdere forbrugerens kreditværdighed også på "betalingsdagslån".

Påvirke låneadfærd gennem nye digitale løsninger

Forbrugere søger ofte efter kreditter online, og teknologien spiller en stadig vigtigere rolle i interaktionen mellem forbrugere og kreditorer. Derfor er det vigtigt, at CCD afspejler dette og understøtter nye digitale løsninger, der giver forbrugerne mulighed for at sammenligne kreditter og priser fra forskellige udbydere.

Fremtidig regulering bør sikre, at anvendelsen af nye teknologier og brugen af data reguleres passende til fordel for forbrugerne.

Forpligtelse til at vurdere forbrugerens kreditværdighed

I henhold til artikel 8 i CCD er kreditor forpligtet til at vurdere forbrugerens kreditværdighed baseret på "tilstrækkelig information". Forbruger-kreditdirektivet indeholder dog ikke nogen eksplicitte retningslinjer for, hvad "tilstrækkelig information" er.

Regeringen mener, at der skal fastlægges specifikke kriterier, samt at alle kreditorer bør være forpligtet til at vurdere kreditværdigheden hos forbrugeren tilstrækkeligt.

Desuden hedder det i artikel 8 i CCD, at "Medlemsstater, hvis lovgivning kræver, at kreditgiveren vurderer forbrugerens kreditværdighed på grundlag af en søgning i den relevante database, kan opretholde denne forpligtelse". De danske myndigheder fortolker dette som en hindring for oprettelse af en database og krav om at bruge en sådan database til vurdering af kreditværdighed. Med bedre indsigt i forbrugeradfærd og øget digitalisering kan der være potentiale for at indføre innovative, brugervenlige og tilgængelige databaser, der kan øge forbrugerbeskyttelsen.

Afklaring af reglerne om tidlig tilbagebetaling

I henhold til artikel 16, stk. 1 i CCD, har forbrugeren til enhver tid ret til helt eller delvis at opfylde forpligtelserne i henhold til en kreditaftale. I sådanne tilfælde har forbrugeren ret til en reduktion af de samlede kreditomkostninger. Bestemmelsen er fortolket af EU-Domstolen i sin afgørelse i C 383/18. Kommissionen opfordres til at præcisere, at retten til reduktion af de samlede kreditomkostninger kun vedrører de omkostninger, der udtrykkeligt er knyttet til kontraktens varighed, f.eks. interessen. Regeringen

frygter, at EU-Domstolens fortolkning kan føre til højere rentesatser generelt for at dække omkostningerne i forbindelse med indledningen af kreditaftalen.

Evidensgrundlag, dataindsamling og bedre regulerings-instrumenter

Regeringen foreslår, at informationskravene i artikel 4 om standardoplysninger, der skal medtages i reklamer, skal forenkles. Desuden foreslås det, at informationskravene skal kunne opfyldes ved brug af lagdelt information. Kommissionen opfordres til yderligere at undersøge, hvordan oplysningerne kan struktureres og præsenteres i lyset af digitaliseringen og brugen af forskellige medier til reklame.

Standardiserede europæiske forbrugerkreditoplysninger (bilag II)

Standardiserede europæiske forbrugerkreditoplysninger jf. bilag II til CCD har til formål at give forbrugerne mulighed for at sammenligne kreditter og priser. Ikke desto mindre finder regeringen, at dette værktøj er for kompliceret og detaljeret til forbrugere, og nogle af oplysningerne, der gives i det standardiserede informationsark, er ikke relevante i alle medlemsstater. Det er derfor relevant at overveje, om en reduktion af information er gavnlig for forbrugerne.

IV. Det generelle produktsikkerhedsdirektiv

Det generelle produktsikkerhedsdirektiv (GPSD) (2001/95/EF) skaber den juridiske ramme for produktsikkerheden på det ikke-harmoniserede område for ikke-fødevarerprodukter. Med andre ord skaber produktsikkerhedsdirektivet et ”sikkerhedsnet” for forbrugerne ved at tilsikre, at der kun markedsføres ufarlige produkter i EU. Direktivet har bl.a. etableret Rapid Alert System for Non-Food Products (RAPEX), som giver Kommissionen og medlemslandene mulighed for at udveksle information om ikke-fødevarerprodukter, der udgør en alvorlig sikkerheds-og sundhedsmæssig risiko for forbrugerne. I 2019 blev der registreret over 2200 farlige produkter i RAPEX.

Da direktivet snart er 20 år gammelt, skal det opdateres. Forud for høringen har Kommissionen konkret identificeret en række udfordringer, der gerne skal håndteres i forbindelse med revisionen:

1. *Produktsikkerhedsudfordringer som følge af ny teknologi*
2. *Produktsikkerhedsudfordringer på internettet*
3. *Utilstrækkelig evne til at få produkter trukket tilbage fra markedet*
4. *Markedsovervågningsreglerne er komplekse og ikke fuldt ud effektive*
5. *Inkonsistent anvendelse af produktsikkerhedsreglerne i relation til fødevarer-imiterende produkter*

Formålet med høringen er at indsamle information om, hvordan offentligheden opfatter produktsikkerhedslovgivningen, inden Kommissionen færdiggør sit forslag.

Kommissionens udspil vil basere sig fire mulige modeller:

1. Styrket håndhævelse af det eksisterende direktiv
2. En målrettet revision af direktivet på udvalgte områder
3. Fuld revision af direktivet i form af en ny forordning
4. Sammenlægning med markedsovervågningsforordningen i ét helt nyt regelsæt

Regeringens foreløbige holdning

Regeringen bakker op om Kommissionens initiativ til at revidere produktsikkerhedsdirektivet. Regeringen ønsker overordnet, at de fælleseuropæiske regler stiller større krav til forbedring af beskyttelsesniveauet for forbrugerne og sikrer en ensartet konkurrencesituation for de europæiske erhvervsdrivende. Der er i dag stor forskel på, hvordan de nuværende regler er implementeret og fortolkes, hvilket fører til urimelige konkurrencefordele for visse erhvervsdrivende. Regeringen støtter derfor Kommissionens model nr. 3 ”Fuld revision af direktivet i form af en ny forordning”. For så vidt angår sidestillingen af produktsikkerhedsdirektivet med markedsovervågningsforordningen, ønsker regeringen, at produktsikkerhedsdirektivet som minimum skal inkludere de samme håndhævelsesmekanismer, som er indeholdt i markedsovervågningsforordningen.

Regeringen støtter specifikt, at revisionen tager højde for, at håndhævelsen af markedsovervågningen ift. den stigende e-handel kan styrkes i relation til de internationale handelsplatforme. Det er således også vigtigt, at afløseren for produktsikkerhedsdirektivet er i overensstemmelse med den kommende retsakt for digitale tjenester (Digital Services Act), så der ikke kommer overlap, der resulterer i uklare regler angående platformes ansvar. Derudover støtter regeringen, at revisionen tager højde for teknologiudviklingen, men udarbejdes på en teknologineutral måde. Det betyder, at revisionen ikke på forhånd skal udpege hvilke teknologier, der skal være omfattet af produktsikkerhedsdirektivet. Med denne fremgangsmåde vil det være muligt at fremtidssikre produktsikkerhedsdirektivet, idet direktivet vil tage højde for endnu ikke kendte teknologier.