

Til

udvalgenes medlemmer og stedfortrædere

Kommissionens Grønbog om forbrugerbeskyttelse i EU

Høring den 21. januar 2002 kl. 13.00 – 16.30

i Landstingssalen

Kommissionen fremlagde den 2. oktober 2001 en Grønbog om forbrugerbeskyttelse i den Europæiske Union.

Grønbogens centrale tema er **hvilken form for regulering, der fremover skal anvendes på forbrugerbeskyttelsesområdet i EU**. Indholdet af EU's fremtidige regler om forbrugerbeskyttelse berøres derimod kun mere perifert i Grønbogen.

I Grønbogen beskrives 2 metoder til regulering og yderligere harmonisering af forbrugerbeskyttelsen i EU:

1. Den specifikke metode

– regulering via en række særdirektiver om specifikke forretningsområder og -metoder

1. Den blandede metode

, som kan være med enten et bredt eller et smalt anvendelsesområde – regulering via et overordnet rammedirektiv, som suppleres med særdirektiver.

Samme dag som Grønbogen blev offentliggjort, udsendte Kommissionen tillige et forslag til forordning om salgsfremmende foranstaltninger (f.eks. reklame, tilgift, konkurrencer m.v.)

De to metoder samt fordele og ulemper beskrives nedenfor efter en kort gennemgang af baggrunden for Grønbogen. Derefter følger et kort afsnit om håndhævelse på forbrugerbeskyttelsesområdet, som Kommissionen ikke mener er tilstrækkelig effektiv og ensartet på nuværende tidspunkt. Endelig nævnes forholdet mellem Grønbogen og forordningsforslaget om salgsfremmende foranstaltninger.

1. Baggrunden for Grønbogen

Baggrunden for Grønbogen er ifølge Kommissionen en erkendelse af, at hverken EU's forbrugere eller erhvervsliv i dag har det fulde udbytte af det indre marked. Begge parter holder sig tilbage fra grænseoverskridende handel, bl.a. fordi der er stor usikkerhed om, hvilke regler der gælder for grænseoverskridende forbruger køb og hvordan de håndhæves.

Derfor mener Kommissionen, at der er behov for en mere ensartet regulering af forbrugerbeskyttelsesområdet i EU. Dette behov er blevet mere aktuelt efter introduktionen af euro-sedler og mønter, der kan bruges i de fleste EU-lande pr. 1. januar 2002.

Også den forestående udvidelse, hvor EU-kredsen kommer til at omfatte en række lande, som ikke har nogen videre tradition for regler om forbrugerbeskyttelse, er med til at øge behovet for enkle, klare og effektive regler for forbrugerbeskyttelse i EU.

2. Den specifikke metode – kun særdirektiver

EU har hidtil anvendt den specifikke metode på forbrugerbeskyttelsesområdet, hvor der allerede er udarbejdet en række direktiver om f.eks. reklame, urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler, aftaler indgået udenfor fast forretningssted, fjernsalg, forbrugerkredit, forbud, timeshare, levnedsmidler, kosmetik, lægemidler, pakkerejser m.v.

Fordelene ved metoden er, at den er gennemprøvet på området og har ført til resultater. Desuden kan det ofte være lettere at opnå enighed i Rådet om direktiver med et ret begrænset anvendelsesområde.

Kommissionen er dog i tvivl om metoden er effektiv nok til at skabe et egentligt indre marked. Det ville i givet fald forudsætte, at medlemsstaterne er parate til at **ophøre med brugen af minimumsharmonisering** på forbrugerområdet, da der ellers ikke kan opnås tilstrækkeligt ensartede regler i EU.

Samtidig vil det være nødvendigt at ændre en række af de gældende direktiver om forbrugerbeskyttelse, dels for at fjerne de eksisterende minimumskrav, og dels for at rette op på forældede krav og regler.

3. Den blandede metode – rammedirektiv med særdirektiver

Kommissionen er mere positiv overfor den blandede metode, hvor der udarbejdes et overordnet EF-rammedirektiv, der skal harmonisere nationale regler om rimelig handelspraksis mellem handelsdrivende og forbrugere. Rammedirektivet skal suppleres med en række mere specifikke direktiver, dog i mindre omfang end ved brug af den specifikke metode.

På områder, der ikke dækkes af særdirektiver, vil det være de generelle regler i rammedirektivet, der skal anvendes.

Fordelene ved denne metode er, at behovet for detaljerede regler om forbrugerbeskyttelse bliver mindre, da de generelle regler i rammedirektivet ofte vil være tilstrækkelige til at regulere nye former for handelspraksis. Samtidig er rammedirektiver fleksible og derfor vil der efter Kommissionens opfattelse ikke længere være grund til at anvende minimumskrav i forbrugerdirektiver.

Ulempen ved metoden kan være, at det kan være sværere for Rådet og Europa-Parlamentet at nå til enighed om et rammedirektiv, der omfatter flere grundlæggende spørgsmål.

3.1. Blandet metode med bredt eller smalt anvendelsesområde?

I et rammedirektiv skal der være en generel og grundlæggende regel om forholdet mellem forbrugere og erhvervsdrivende. Spørgsmålet er, hvor bredt denne grundlæggende regel skal dække.

Et eksempel på en regulering med et **bredt anvendelsesområde** er den danske regel i Markedsføringslovens § 1, som tager udgangspunkt i "god markedsføringssskik". Et begreb som "rimelig handelspraksis" ville også være udtryk for et bredt anvendelsesområde.

Et bredt anvendelsesområde vil ifølge Grønbogen indebære, at der udarbejdes regler om alle aspekter af loyal forretningspraksis, f.eks. videregivelse af oplysninger, vildledende og svigagtig praksis eller utilbørlig påvirkning samt regler om rimelig markedsførings- og forretningspraksis i forbindelse med selve aftalen og eftersalgsservice.

En regulering med et **smalt anvendelsesområde** ville tage udgangspunkt i det mere restriktive begreb "vildledende og svigagtig praksis". Et sådant rammedirektiv ville ikke dække alle aspekter af en almindelig pligt til at handle på rimelige vilkår, f.eks. ikke utilbørlig påvirkning ved salg.

Kommissionen fremfører, at en regulering med smalt anvendelsesområde kunne være et første skridt i retning af regulering med bredt anvendelsesområde (et rammedirektiv baseret på rimelig handelspraksis). Samtidig vil en regulering med smalt anvendelsesområde givetvis være lettere at få vedtaget i Rådet og Europa-Parlamentet end en regulering med et bredt anvendelsesområde.

4. Selvregulering

I Grønbogen lægges der op til en større brug af såkaldt selvregulering som et vigtigt supplement til lovgivningsregler. Selvregulering er, når erhvervsdrivende f.eks. indenfor en bestemt branche (og evt. i samarbejde med forbrugerorganisationer) frivilligt påtager sig visse bindende forpligtelser overfor forbrugerne. Der er altså tale om frivillige brancheaftaler i form af retningslinjer, adfærdskodeks m.v.

Indførelse af selvregulering på forbrugerbeskyttelsesområdet i EU forudsætter, at det bliver defineret som enten vildledende eller illoyal forretningspraksis, hvis en erhvervsdrivende, handelssammenslutning el.lign. forsømmer at opfylde en sådan "frivillig" forpligtelse. Manglende opfyldelse skal evt. kunne få retlige følger, f.eks. ved at kunne håndhæves af en offentlig instans.

5. Håndhævelse

Uanset om man vælger den specifikke metode eller den blandede metode, skal der ske en effektiv håndhævelse af reglerne overalt i EU, af hensyn til både forbrugernes tillid og til et konkurrencedygtigt indre marked.

Kommissionen mener ikke, at der på nuværende tidspunkt er en tilstrækkelig effektiv og ensartet håndhævelse på forbrugerbeskyttelsesområdet.

Derfor foreslås det, at der udarbejdes letforståelige ikke-bindende vejledninger til forbrugere, erhvervsdrivende, dommere og myndighedspersoner, der skal håndhæve bestemmelserne. Vejledningerne skal medvirke til at skabe større ensartethed i anvendelsen og forståelsen af reglerne.

Vejledningerne kunne have form af enten henstillinger fra Kommissionen eller lister over eksempler på handelspraksis. Det kunne overvejes at lade en forskriftskomiteé opdatere sådanne lister. Under alle omstændigheder skal vejledningerne udarbejdes under størst mulig inddragelse af de berørte parter.

Derudover foreslår Kommissionen, at samarbejdet om håndhævelse i EU bliver udvidet og får retlige rammer.

De retlige rammer for samarbejdet kunne f.eks. udmøntes i udnævnelse af nationale koordinationsorganer for håndhævelse, regler om gensidig bistand imellem medlemsstaterne, oprettelse af fælles databaser og kommunikationsnetværk samt mulighed for at gennemføre koordinerede håndhævelsesaktioner (i henhold til nationale regler om håndhævelse) m.v.

Forvaltningen af samarbejdet om håndhævelse forestiller Kommissionen sig skal foregå i en forskriftskomiteé, der skal gennemføre samarbejdet og fungere som et forum for analyse, tilsyn, problemløsning og ikke-lovgivningsmæssige tiltag.

6. Forordningsforslaget om salgsfremmende foranstaltninger

Samme dag som Grønbogen blev offentliggjort, udsendte Kommissionen tillige et forslag til forordning om salgsfremmende foranstaltninger. Salgsfremmende foranstaltninger er f.eks. rabatter, tilgift (der følger en gave med, hvis man køber et særligt produkt), købsbetingede konkurrencer og mange lignende tiltag.

Kommissionen foreslår i forordningsforslaget, at det i langt højere grad bliver lovligt at benytte den slags salgsmetoder, samtidig med at der indføres en udvidet pligt til at informere forbrugerne om bl.a. værdien af rabatten, gaven, m.v. Informationerne skal gøre det lettere for forbrugerne at gennemskue om rabatten, gaven m.v. gør det værd at købe at produktet.

Det kan undre, at Kommissionen vælger at fremlægge et sådant forslag til særdirektiv på forbrugerbeskyttelsesområdet samme dag, som den med Grønbogen lægger op til en debat om den fremtidige reguleringsform på området. Tilmed argumenterer Kommissionen i Grønbogen jo faktisk overvejende for at forlade denne specifikke form for regulering af forbrugerbeskyttelsesområdet.

I den forbindelse er det interessant at notere sig, at Grønbogen er udarbejdet af Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse, mens forordningsforslaget er udarbejdet af Generaldirektoratet for Indre marked.

Både Grønbog og forordningsforslag skal dog behandles af Rådet for Indre marked, Forbrugerpolitik og Turisme, som må tage stilling til, om de to dokumenter skal behandles uafhængigt af hinanden eller ses i en sammenhæng.

7. Spørgsmål til debat

Kommissionen stiller i Grønbogen en række spørgsmål om behovet for reform af reguleringen EU's forbrugerbeskyttelse og hvordan denne regulering i givet

./. fald skal udformes. Spørgsmålene er samlet i bilag 1 til dette notat.

I debatten om reguleringsform på forbrugerbeskyttelsesområdet er det værd at bemærke, at reguleringsformen har betydning for, **hvor stor indflydelse nationale parlamenter kan få på udformningen af reglerne**. En forordning gælder umiddelbart i alle medlemsstater og skal ikke implementeres i nationale lovgivning. Et direktiv fastsætter derimod i højere grad mål, som skal implementeres nærmere i den nationale lovgivning. Selvregulering i form af f.eks. adfærdskodeks for visse brancher har nationale parlamenter i sagens natur ikke stor indflydelse på.

Notatet er udarbejdet i samarbejde med sekretærene for Erhvervsudvalget, Europaudvalget og Retsudvalget.

Med venlig hilsen

Anja Trier Wang

Bilag 1

Kommissionens spørgsmål i Grønbog om forbrugerbeskyttelse i EU

Behovet for en reform af forbrugerbeskyttelsesområdet

- Forbrugere og erhvervsdrivende støder på hindringer. Det skyldes, at der er forskel på nationale regler om rimelig handelspraksis i forbindelse med reklame og praksis for forholdet mellem erhvervsdrivende og forbrugere før, under og efter kontraktens indgåelse. Hvad er de største hindringer?
- Mener De også, at det er nødvendigt med en reform af forbrugerbeskyttelsen med henblik på dette aspekt ved det indre marked?

Valget mellem den specifikke metode og den blandede metode

- Bør der gennemføres en reform ved brug af den nuværende specifikke metode eller på grundlag af den beskrevne blandede metode?
- Hvilken cost/benefit-virkning kan de to metoder forventes at få for forbrugere og erhvervsdrivende?

Den specifikke metode

Hvis man vælger at anvende den specifikke metode:

- Hvad skal man prioritere at harmonisere?

Den blandede metode

Hvis man vælger at anvende den blandede metode:

- Hvilke centrale elementer skulle man i så fald lade indgå i den generelle regel, de generelle tests og hovedreglerne for regulering af handelspraksis?
- Hvad ville være bedst - et rammedirektiv med en generel regel, som tager udgangspunkt i rimelig handelspraksis eller udelukkende i vildledende og svigagtig praksis? Hvilken metode er mest realistisk? Hvilken metode vil være bedst til at løse problemet med opsplitting på det indre marked til fordel for forbrugerne?
- Ville det være nyttigt at lade et rammedirektiv give mulighed for selvregulering? Hvilke centrale elementer skulle man i så fald lade indgå i sådanne muligheder, og hvilke kriterier skulle der opstilles som betingelse for at medtage dem?
- Ville det være nyttigt at udarbejde ikke-bindende vejledninger? Hvad ville i så fald være bedst - vejledninger i form af henstillinger fra Kommissionen eller en liste - som bilag til direktivet - over vejledende eksempler på
- lovlig og ulovlig handelspraksis?
- Burde de berørte parter inddrages i udarbejdelsen af ikke-bindende vejledninger?

Myndighedssamarbejde om håndhævelse af forbrugerbeskyttelse

- Er det nødvendigt med retlige rammer for at forbedre samarbejdet mellem myndigheder, som har til opgave at håndhæve bestemmelser om forbrugerbeskyttelse?
- Hvad skal være de centrale aspekter ved sådanne retlige rammer?