



Bruxelles, den 25.7.2024
COM(2024) 311 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2394 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse

Indholdsfortegnelse

Del I: Kontekst.....	3
1. Indledning.....	3
2. CPC-forordningen kort fortalt	4
2.1. Anvendelsesområde og mål	4
2.2. Aktiviteter.....	5
2.2.1. Anmodninger om gensidig bistand	5
2.2.2. Varslinger og eksterne varslinger	5
2.2.3. Koordinerede tiltag	5
2.2.4. Kontrolaktioner	6
2.2.5. Andre aktiviteter	6
3. Vigtige markedsudviklinger siden vedtagelsen af CPC-forordningen	6
3.1. Hurtig vækst i e-handel, onlineannoncering og markedskoncentration	7
3.2. Øget grænseoverskridende handel, herunder fra erhvervsdrivende uden for EU	9
3.3. Nye digitale forretningsmodeller	9
3.4. Vildledende bæredygtighedspåstande	10
3.5. Høj grad af manglende overholdelse af EU's forbrugerlovgivning og hurtig spredning af overtrædelser på tværs af markedssektorer	10
Del II: Resultater af evalueringen af anvendelsen af CPC-forordningen	13
4. Hovedformålene med CPC-forordningen.....	13
4.1. Afløsning af overtrædelser.....	13
4.2. Mere konsekvent håndhævelse af forbrugerlovgivningen	14
4.3. Håndtering af de samme uregelmæssigheder, der spreder sig i hele EU	15
5. Effektiviteten af CPC-forordningen i lyset af den seneste udvikling på forbrugermarkederne i EU	16
6. Mangler ved CPC-samarbejdsrammen i henhold til forordning (EU) 2017/2394	17
6.1. Varierende håndhævelseskapacitet på nationalt plan.....	17
6.2. Forskelle i anvendelsen af CPC-forordningen	17
6.3. Ujævn anvendelse af varslinger	17

6.4. Vanskeligheder med at håndtere overtrædelser begået af erhvervsdrivende, der er etableret uden for Unionen	18
6.5. Manglende afskrækkende virkning af CPC-rammebestemmelserne i mangel af direkte bøder	18
6.6. Manglende kapacitet på nationalt plan til at opdage nye overtrædelser	19
6.7. Langvarige CPC-procedurer	19
7. Effektiviteten af de kompetente myndigheders minimumsbeføjelser, jf. artikel 9	21
8. Erhvervsdrivendes overholdelse på vigtige forbrugermarkeder, der er berørt af grænseoverskridende handel	22
Del III: Konklusioner og det videre forløb	26

Del I: Kontekst

1. Indledning

I forordning (EU) 2017/2394¹ om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse ("CPC-forordningen" eller "forordningen") fastsættes de betingelser, hvorunder medlemsstaternes kompetente myndigheder samarbejder og koordinerer tiltag med hinanden og med Kommissionen med henblik på at håndhæve overholdelsen af EU's forbrugerlovgivning for at sikre et velfungerende indre marked og for at forbedre beskyttelsen af forbrugernes økonomiske interesser. CPC-forordningen blev vedtaget i december 2017 og trådte i kraft den 17. januar 2020. Den ophævede forordning 2006/2004² og ajourførte forbrugerbeskyttelsesordningen (CPC-ordningen) ved at præcisere og udvide dens anvendelsesområde og procedurer samt ved yderligere at harmonisere forbrugerbeskyttelsesmyndighedernes (CPC-myndighedernes) minimumsbeføjelser.

Det fremgår af artikel 40 i CPC-forordningen, at Kommissionen skal forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om anvendelsen af CPC-forordningen. Denne rapport indeholder en evaluering af anvendelsen af CPC-forordningen og vurdere effektiviteten af håndhævelsen af EU's forbrugerbeskyttelseslovgivning i henhold til forordningen, navnlig med hensyn til de kompetente myndigheders beføjelser. Det bør også undersøges, hvordan erhvervsdrivendes overholdelse har udviklet sig på vigtige forbrugermarkeder, der påvirkes af grænseoverskridende handel. Denne rapport skal om nødvendigt ledsages af et forslag til retsakt.

Med henblik på udarbejdelsen af rapporten iværksatte Kommissionen en ekstern undersøgelse³ ("undersøgelsen"), som omfattede: a) skrivebordsundersøgelser, b) interviews med nationale centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder fra 30 EU/EØS-lande, c) onlineundersøgelser besvaret af centrale forbindelseskontorer, CPC-myndigheder, enheder, der er berettiget til at udsende varslinger, og erhvervsdrivende, der har været genstand for koordinerede tiltag under forbrugerbeskyttelsessamarbejdet, og d) interviews med en bredere vifte af interessenter inden for rammerne af casestudier⁴. Resultaterne af denne rapport er baseret på data indsamlet i undersøgelsen.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2394 af 12. december 2017 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2006/2004 (EUT L 345 af 27.12.2017, s. 1).

² 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") (EUT L 364 af 9.12.2004, s. 1).

³ Indsamling af oplysninger med henblik på at bistå Europa-Kommissionen med at opfylde sine forpligtelser i henhold til artikel 40 ("rapportering") i forordning (EU) 2017/2394 om forbrugerbeskyttelsessamarbejde — <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f3eb3b4c-e819-11ee-9ea8-01aa75ed71a1/language-en>.

⁴https://commission.europa.eu/publications/information-gathering-assisting-european-commission-complying-its-obligations-under-article-40_en.

2. CPC-forordningen kort fortalt

2.1. Anvendelsesområde og mål

CPC-forordningen fastsætter (artikel 1-3) en ramme, der gør det muligt for de nationale forbrugerbeskyttelsesmyndigheder at samarbejde og koordinere deres arbejde med at håndhæve EU's forbrugerlovgivning på en stærk og konsekvent måde i det indre marked. Artikel 2 forklarer, at

forordningen har til formål at bekæmpe praksis, der ikke er i overensstemmelse med EU-lovgivningen, og som har en grænseoverskridende dimension. Forordningen fastsætter forskellige samarbejdsprocedurer for følgende kategorier af overtrædelser: overtrædelser inden for Unionen, udbredte overtrædelser og udbredte overtrædelser med en EU-dimension⁵. EU-lovgivning, der kan gøres til genstand for sådanne overtrædelser, er fastsat i bilaget til CPC-forordningen.

Hovedformålet med CPC-forordningen er at: 1) fremme en effektiv og virkningsfuld opdagelse af grænseoverskridende overtrædelser, 2) at gøre det lettere for CPC-myndighederne at træffe effektive og virkningsfulde tiltag til at imødegå disse overtrædelser, 3) støtte konsekvens i tilgangen til at håndtere den samme praksis i alle medlemsstater, 4) tilvejebringe en fælles koordineret proces til håndtering af udbredte overtrædelser og udbredte overtrædelser med en EU-dimension⁶ og bidrage til lige vilkår for alle virksomheder, der opererer på det indre marked.

⁵ Artikel 3, stk. 2: "overtrædelse inden for Unionen": enhver handling eller undladelse, der er i strid med EU-retlige regler, som beskytter forbrugernes interesser, og som har skadet, skader eller må antages at kunne skade de kollektive interesser for forbrugere med bopæl i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor: a) handlingen eller undladelsen har sin oprindelse eller har fundet sted, b) den erhvervsdrivende, der er ansvarlig for handlingen eller undladelsen, er etableret, eller c) bevismateriale eller den erhvervsdrivendes aktiver vedrørende handlingen eller undladelsen befinder sig.

Artikel 3, stk. 3: "udbredt overtrædelse": a) enhver handling eller undladelse, der er i strid med EU-retlige regler, som beskytter forbrugernes interesser, og som har skadet, skader eller må antages at kunne skade de kollektive interesser for forbrugere med bopæl i mindst to medlemsstater ud over den medlemsstat, hvor: i) handlingen eller undladelsen har sin oprindelse eller har fundet sted, ii) den erhvervsdrivende, der er ansvarlig for handlingen eller undladelsen, er etableret, eller iii) bevismateriale eller den erhvervsdrivendes aktiver vedrørende handlingen eller undladelsen befinder sig, eller b) enhver handling eller undladelse, der er i strid med EU-retlige regler, som beskytter forbrugernes interesser, og som har skadet, skader eller må antages at kunne skade forbrugernes kollektive interesser, og som har fælles træk, herunder samme ulovlige praksis og tilsidesættelse af den samme interesse, og som begås samtidigt af den samme erhvervsdrivende i mindst tre medlemsstater.

Artikel 3, stk. 4: "udbredt overtrædelse med EU-dimension": en udbredt overtrædelse, der har skadet, skader eller må antages at kunne skade forbrugernes kollektive interesser i mindst to tredjedele af medlemsstaterne, der tilsammen tegner sig for mindst to tredjedele af Unionens befolkning.

⁶ Artikel 15-25.

2.2. Aktiviteter

CPC-forordningen indeholder flere mekanismer, som CPC-myndighederne og Kommissionen kan anvende til at udveksle oplysninger og koordinere deres undersøgelses- og håndhævelsesforanstaltninger inden for CPC-netværket, der består af nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af EU's forbrugerbeskyttelseslovgivning.

2.2.1. Anmodninger om gensidig bistand

Anmodninger om gensidig bistand (artikel 11-14) er: i) anmodninger om oplysninger fra CPC-myndighederne i én medlemsstat til CPC-myndighederne i en anden medlemsstat med henblik på at fastslå, om en grænseoverskridende overtrædelse finder sted eller har fundet sted på dens område ("anmodninger om oplysninger"), eller ii) anmodninger til CPC-myndighederne i den medlemsstat, hvorfra overtrædelsen stammer, eller hvor den erhvervsdrivende er etableret eller har aktiver, om at træffe alle nødvendige og forholdsmæssige håndhævelsesforanstaltninger for at bringe overtrædelsen til ophør ("anmodninger om håndhævelsesforanstaltninger").

2.2.2. Varslinger og eksterne varslinger

CPC-myndigheder, Kommissionen og bemyndigede enheder såsom europæiske forbrugercentre eller forbruger- og erhvervsorganisationer, der ligger uden for CPC-netværket, men som medlemsstaterne eller Kommissionen har bemyndiget hertil, kan udveksle oplysninger om potentielle overtrædelser ved hjælp af varslinger (artikel 17, 26, 27 og 28). Der er forskellige typer varslinger afhængigt af behovet: varslinger om oplysninger eller varslinger med henblik på handling⁷. Varslingerne udveksles via CPC-IMI-systemet (et informationssystem for det indre marked (IMI), der forvaltes af Kommissionen specifikt med henblik på udveksling af forskellige typer oplysninger mellem nationale myndigheder).

2.2.3. Koordinerede tiltag

CPC-myndigheder koordinerer med støtte fra Kommissionen deres undersøgelses- og håndhævelsesforanstaltninger (artikel 15-25) for at bekæmpe overtrædelser af EU's forbrugerlovgivning, der vedrører mere end to (dvs. "udbredt overtrædelse") eller de fleste af medlemsstaterne⁸ (dvs. "udbredt overtrædelse med EU-dimension"). I tilfælde af begrundet mistanke om en udbredt overtrædelse med EU-dimension kan Kommissionen varsle CPC-netværket. De nationale myndigheder har en måned til at undersøge den foreliggende

⁷ Der er forskellige typer varslinger: i) varsling om oplysninger (artikel 26, stk. 1 og 2, og artikel 28), der kan anvendes af medlemsstaternes kompetente myndigheder, hvis de har mistanke om, at en overtrædelse på deres område kan påvirke forbrugerne i andre medlemsstater, ii) varsling, der kræver kontrol (artikel 26, stk. 4), for at anmode de kompetente myndigheder og Kommissionen om at undersøge, om lignende formodede overtrædelser finder sted i andre medlemsstater, og/eller om der allerede er truffet håndhævelsesforanstaltninger, og iii) varsling i forbindelse med potentielle koordinerede tiltag (artikel 17 og 26), hvorved medlemsstaternes kompetente myndigheder underretter Kommissionen og andre kompetente myndigheder, hvis de har mistanke om, at en overtrædelse med en potentiel EU-dimension på deres område kan påvirke forbrugerne i andre medlemsstater.

⁸ Må antages at kunne skade forbrugere, der bor i mindst to tredjedele af medlemsstaterne, og som repræsenterer mindst to tredjedele af EU's befolkning.

dokumentation og beslutte, om der skal iværksættes et koordineret tiltag. Sådanne tiltag koordineres af Kommissionen.

Efter iværksættelsen af et koordineret tiltag drøfter og når de berørte myndigheder til enighed om en undersøgelsesplan og arbejder sammen om en fælles holdning, der indeholder deres retlige vurdering af den praksis, de anser for at være i strid med de relevante materielle love, der er opført i bilaget til CPC-forordningen. Den fælles holdning fremsendes efterfølgende til den pågældende erhvervsdrivende med en anmodning om at løse problemerne ved at forpligte sig til at ændre sin praksis for at bringe den i overensstemmelse med lovgivningen. Afhængigt af sagen finder der generelt en dialog sted mellem den erhvervsdrivende og CPC-netværket, hvor der kan gives præciseringer, og hvor tilsagn drøftes, indtil CPC-myndighederne er tilfredse med de foreslåede tilsagn.

Hvis den erhvervsdrivende, der er ansvarlig for overtrædelsen, ikke forpligter sig til at ændre sin praksis, eller hvis den erhvervsdrivendes tilsagn er utilstrækkelige, eller hvis den erhvervsdrivende efterfølgende undlader at overholde dem, kan CPC-myndighederne træffe formelle håndhævelsesforanstaltninger, herunder sanktioner, på det respektive nationale plan på en koordineret måde.

2.2.4. Kontrolaktioner

"Kontrolaktioner" (artikel 29) udgør samordnede undersøgelser af forbrugermarkederne gennem samtidig koordinerede kontroltiltag med henblik på at afsløre mulige overtrædelser. Indtil nu har kontrolaktionerne taget form af screening af websteder, som CPC-myndighederne udfører samtidig for at kontrollere webstedernes overholdelse af forbrugerlovgivningen eller for at opdage overtrædelser. Medmindre andet er aftalt af de kompetente myndigheder, koordineres kontrolaktionerne af Kommissionen. Selv om deltagelse i en kontrolaktion ikke er obligatorisk, deltager næsten alle CPC-myndigheder normalt. Efter screeningen iværksætter CPC-myndighederne passende opfølgende tiltag, om nødvendigt på en koordineret måde, for at indhente yderligere dokumentation og anmode erhvervsdrivende om at rette op på situationen og sikre overholdelse.

2.2.5. Andre aktiviteter

I henhold til artikel 30 i CPC-forordningen opfordres medlemsstaterne til at underrette hinanden og Kommissionen for at koordinere og i fællesskab tilrettelægge andre aktiviteter såsom uddannelse af embedsmænd, der er involveret i anvendelsen af CPC-forordningen, indsamling, klassificering og udveksling af data om forbrugerklager, udvikling af sektorspecifikke netværk af embedsmænd og udvikling af informations- og kommunikationsværktøjer.

3. Vigtige markedsudviklinger siden vedtagelsen af CPC-forordningen

Inden for de bredere globale tendenser med stigende globalisering, digitalisering og den grønne omstilling har EU's forbrugermarkeder udviklet sig betydeligt, og forbrugernes adfærd har ændret sig væsentligt siden vedtagelsen af CPC-forordningen i 2017.

Disse nye tendenser har resulteret i en større sandsynlighed for, at forbrugerne også bliver udsat for ulovlig praksis, og har således øget behovet for samarbejde mellem CPC-myndighederne. Et vigtigt problem for de håndhævende myndigheder er stigningen i graden af manglende overholdelse af EU's forbrugerlovgivning og navnlig: i) en højere andel af overtrædelser i forbindelse med køb foretaget online,

ii) et betydeligt antal forbrugere, der er berørt af ulovlig praksis fra erhvervsdrivende, som fokuserer på EU-markedet uden at have et forretningssted eller aktiver i Unionen,

iii) forskellige problemstillinger, der udspringer af nye onlineforretningsmodeller, der bliver mere og mere komplekse, navnlig ved at blande forskellige teknologier såsom indsamling, behandling og analyse af personoplysninger, brug af kunstig intelligens og tingenes internet (IoT).

3.1. Hurtig vækst i e-handel, onlineannoncering og markedskoncentration

Udvidelsen af e-handel er accelereret under covid-19-pandemien. Den globale

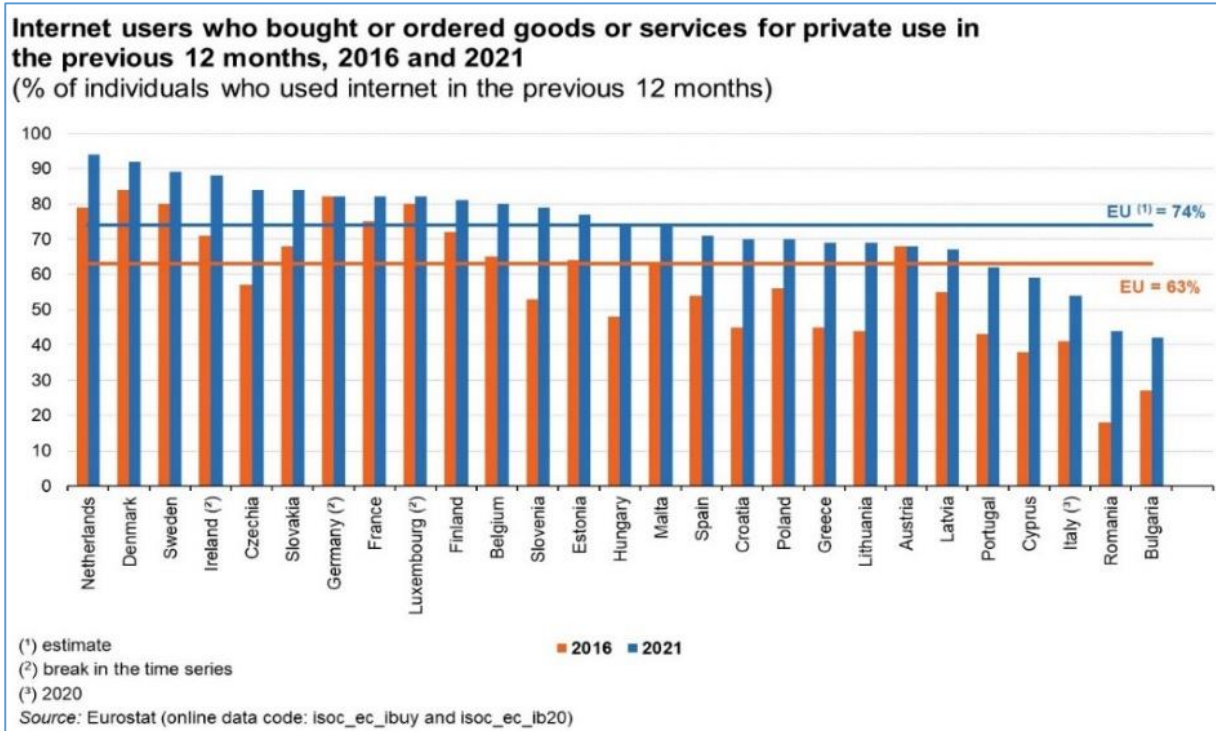
e-handel, som beløb sig til 4,25 billioner USD i 2014, forventes at nå 7,39 billioner USD i 2025⁹ (dvs. mere end værdien af Frankrigs og Tysklands samlede BNP), hvilket svarer til en stigning på 74 %. I samme periode forventes den globale detailhandel at stige med kun 34 %¹⁰, og som følge heraf stiger markedsandelen for e-handel hvert år med

1 procentpoint i gennemsnit.

I 2021 var den gennemsnitlige procentdel af internetbrugere i EU, der købte varer eller tjenesteydelser online mindst én gang, 74 %, hvilket er en stigning fra 63 % i 2016. Som det fremgår af nedenstående tal, er de nationale forskelle i e-handel i perioden 2016-2021 blevet udlignet, hovedsagelig som følge af den hurtige stigning i væksten i e-handel, som pandemien gav næring til.

⁹ eMarketer. "Retail e-commerce sales worldwide from 2014 to 2026 (in billion U.S. dollars)." Figur. 29. juli 2022. Statista. Tilgået 10. januar 2023. <https://www.statista.com/statistics/379046/worldwide-retail-e-commerce-sales/>.

¹⁰ Skøn baseret på eMarketer. "Total retail sales worldwide from 2020 to f2025 (in trillion U.S. dollars)." Figur. 3. februar 2022. Statista. Tilgået 11. januar 2023. <https://www.statista.com/statistics/443522/global-retail-sales/>.



Andelen af virksomhedernes omsætning fra e-handel i EU steg fra 16 % i 2016 til 20 % i 2021. Alene for store virksomheder steg den fra 22 % i 2016 til 27 % i 2021¹¹.

E-handelssalgets bidrag til EU's BNP (dvs. e-BNP) steg fra 2,5 % i 2017 til 4 % i 2021¹².

E-handel er yderligere kendetegnet ved en stigende koncentration af online detailhandel og markedspladsforretninger. I 2021 registrerede den mest besøgte onlineforhandler i verden — Amazon — 5,2 milliarder besøg (under hensyntagen til alle regionale versioner af webstedet), mens den næstmest besøgte erhvervsdrivende — eBay — havde 1,7 milliarder besøg. Til sammenligning havde den 10. bedst rangerede forhandler, kinesiske Pinduoduo, kun 242 millioner besøg, og den 80. bedst rangerede forhandler, danske dba, havde 13,5 millioner besøg¹³.

Markedsføring af varer og tjenesteydelser, der sælges både online og i fysiske butikker, foregår også i stigende grad via digitale kanaler. I 2021 tegnede udgifterne til digital reklame på verdensplan sig for 65 % af de samlede reklameindtægter, og skøn tyder på en fortsat væksttendens, der nåede op på 70 % i 2025. Ligesom tendenserne inden for e-handel er reklamemarkedet også stærkt koncentreret: Alene i 2022 tegnede Google og Meta sig for ca. 53 % af de globale udgifter til reklame, hvilket er en stigning fra 46 % i 2016¹⁴. Amazon og

¹¹ Eurostat, Andel af virksomhedernes omsætning inden for e-handel — % <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tin00110/default/table?lang=en>. Onlinedatakode: TIN00110.

¹² Rapport om europæisk e-handel 2021, [2021-European-E-commerce-Report-LIGHT-VERSION.pdf \(ecommerce-europe.eu\)](https://ec.europa.eu/e-commerce-report-2021/).

¹³ WebRetailer, <https://www.webretailer.com/b/online-marketplaces/>.

¹⁴ eMarketer, <https://www.emarketer.com/content/duopoly-still-rules-global-digital-ad-market-alibaba-amazon-on-prowl>.

TikTok har også oplevet en hurtig stigning i deres globale reklameandel, mens andelen af reklamer i traditionelle medier fortsat oplever en konstant nedgang¹⁵.

3.2. Øget grænseoverskridende handel, herunder fra erhvervsdrivende uden for EU

I 2021 gennemførte 18 % af EU-borgerne transaktioner med erhvervsdrivende i en anden medlemsstat, mens denne andel steg til 32 % blandt deltagere i den almindelige e-handel — dvs. dem, der købte varer eller tjenesteydelser online i de foregående tre måneder. De tilsvarende tal for 2020 var 16,5 % og 31 %. Den øgede grænseoverskridende handel omfatter også transaktioner mellem forbrugere, der er bosiddende i EU, og erhvervsdrivende, der er etableret uden for EU, idet 12 % af forbrugerne og en ud af fem regelmæssige e-handlende foretager indkøb hos erhvervsdrivende uden for EU både i 2020 og 2021¹⁶.

3.3. Nye digitale forretningsmodeller

I det seneste årti har digitale forretningsmodeller undergået betydelige ændringer, primært på grund af dominansen af "gratis" onlinetjenester, der tjener penge på personoplysninger.

Senest også på grund af de hurtige fremskridt inden for tjenester drevet af kunstig intelligens. Selv om denne udvikling gør det muligt for erhvervsdrivende at tilbyde unikke shoppingoplevelser med personlige tilbud, kan de udnytte forbrugernes begrænsede digitale færdigheder, hvilket fører til manipulation og misbrug af deres personoplysninger. Især unge forbrugere er, i betragtning af den betydelige tid de bruger online og den enorme mængde kommercielt indhold, de støder på, udsat for manipulerende praksis online, da underholdning og reklamer bliver fuldstændig sammenflettet i de digitale rum.

Desuden anvendes sociale medieplatforme i stigende grad til at markedsføre varer og tjenester, navnlig via influencere¹⁷.

Eksempler på markedsføringspraksis på sociale medieplatforme

¹⁵ Find yderligere oplysninger her: [Google and Meta's Advertising Dominance Fades as TikTok, Streamers Emerge — WSJ](#).

¹⁶ Eurostat, Internet purchases — origin of sellers (2020 onwards), https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ISOC_EC_IBOS_custom_3007818/default/table?lang=en. Onlinedatakode: ISOC_EC_IBOS.

¹⁷ Statista, 2021, Influencer marketing market size from 2016 to 2021. Findes på: <https://www.statista.com/statistics/1092819/global-influencer-market-size/>.

I 2021 gik Shopify og TikTok sammen om at skabe TikTok Shopping, en brugervenlig webshop for TikTok-indholdsudbydere og især influencere. TikTok-brugere kan købe produkter uden at skulle forlade platformen og kan foretage hurtige køb efter anbefalinger i videoindlæg. Denne forretningsmodel kaldes "livestream shopping"¹⁸. Kort efter fulgte Twitter og Meta (Facebook og Instagram) trop. I 2022 lancerede Twitter "Twitter Shops", som fungerer på samme måde som TikTok Shopping¹⁹, og Meta giver nu mulighed for, at Facebook- og Instagram-brugerkonti kan knyttes til Shopify-konti og fungere som indkøbskanaler²⁰. Disse nye forretningsmodeller skal overholde gældende lovgivning, blandt andet om forbrugerbeskyttelse. Der opstår imidlertid spørgsmål om, hvorvidt de offentlige myndigheder er udstyret og velforberejdede til at overvåge sådanne markeder.

3.4. Vildledende bæredygtighedspåstande

Forbrugerne er i dag i stigende grad interesseret i de virkninger, som de varer og tjenesteydelser, de køber, har på miljøet. Som reaktion på denne tendens søger de fleste forhandlere at forbedre deres produkters bæredygtighed. Denne tendens har imidlertid også ført til en hurtig udvikling af forskellige "grønvaskningsteknikker", som indebærer, at der gives urigtige eller vildledende oplysninger for at få produkter til at fremstå mere miljøvenlige, end de er.

Forbrugernes tillid til grønne anprisninger er derfor ved at blive udhulet. Mens de fleste forbrugere føler sig trygge med hensyn til miljøegenskaberne ved de produkter, de køber (56 % af forbrugerne er enige/stærkt enige i, at disse påstande er pålidelige), er 39 % af forbrugerne ifølge forbrugerresultattavlen for 2023 uenige/meget uenige i, at miljøanprisninger er pålidelige²¹. Resultaterne viser en svækkelse af tillidsniveauet sammenlignet med tilsvarende data, der blev indsamlet i 2020, og andelen, der tror på pålideligheden af miljøanprisninger, er faldet med næsten fem procentpoint.

3.5. Høj grad af manglende overholdelse af EU's forbrugerlovgivning og hurtig spredning af overtrædelser på tværs af markedssektorer

I 2021 rapporterede 37 % af EU's e-handlende, at de for nylig havde oplevet et andet problem med deres onlinehandel end forsinket levering²². Mindst to ud af tre forbrugere stødte på urimelig handelspraksis såsom skjulte reklamer eller forbrugeranmeldelser, der ikke virkede ægte, når de søgte efter eller købte produkter online²³.

¹⁸ Simpson E. (2021). TikTok jumps on online shopping bandwagon, BBC, tilgængelig på: <https://www.bbc.com/news/business-59563238>.

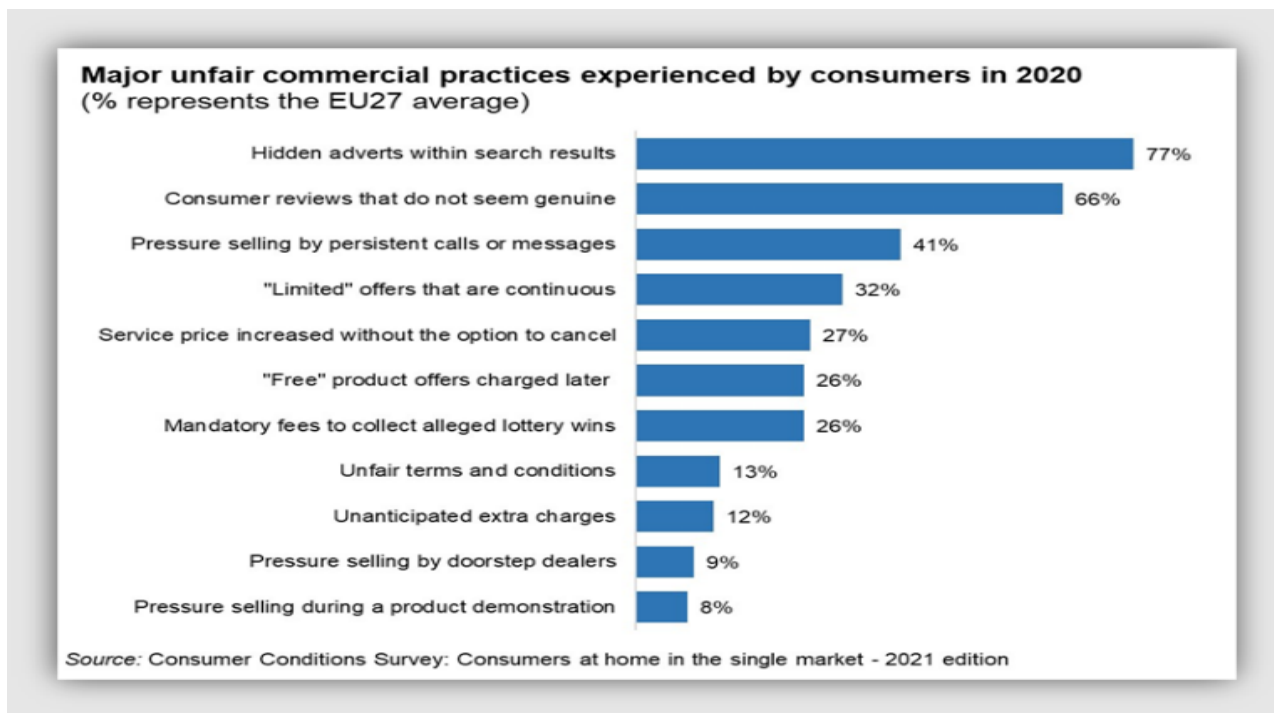
¹⁹ Ibid.

²⁰ Shopify. Grow your business with Facebook and Instagram — from one place, tilgængelig på: <https://www.shopify.com/facebook-instagram>.

²¹ https://commission.europa.eu/document/89ea35fe-728f-4749-b95d-88544687583c_en, side 18.

²² E-handelsstatistikker for enkeltpersoner, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=E-commerce_statistics_for_individuals#Purchasing_online_and_problems_encountered.

²³ Se undersøgelsen Consumer Condition Survey: Consumers at home in the single market — 2021-udgaven, findes her: https://commission.europa.eu/system/files/2021-03/ccs_ppt_120321_final.pdf.



Kommissionens adfærdsundersøgelse af skjulte mønstre²⁴ viste, at 97 % af de 75 mest populære websteder og apps, der anvendes af forbrugere i EU, har mindst ét skjult mønster,

dvs. en praksis i digitale grænseflader, der potentielt vildleder, manipulerer eller på anden måde væsentligt forvrænger eller forringer muligheden for at træffe frie og informerede beslutninger for modtagerne af deres tjeneste²⁵. En kontrolaktion, som blev foretaget i 2022 af CPC-netværket og koordineret af Kommissionen, omfattede en bredere stikprøve (399 websteder) og viste, at 37 % af webstederne anvendte skjulte mønstre²⁶.

Som det fremgår af nedenstående tabel, viser en stor del af de netbutikker, der er blevet screenet af CPC-myndighederne i forbindelse med nylige kontrolaktioner, desuden en stor stigning i antallet af praksisser, der ikke overholder reglerne.

Resultater af kontrolaktioner

Onlinemarkeder undersøgt	Antal undersøgte websteder	Forekomst af ikkeopfyldelse
--------------------------	----------------------------	-----------------------------

²⁴ Behavioural study on unfair commercial practices in the digital environment: Dark patterns and manipulative personalization, Europa-Kommissionen, skrevet af et konsortium ledet af Open Evidence (2022), <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/606365bc-d58b-11ec-a95f-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-257599418>.

²⁵ Blandt de mest udbredte typer af skjulte mønstre fundet i forskningen var 1) skjult information/falsk hierarki, 2) forhåndsvalg, 3) "plageri" (f.eks. pop-up-vinduer om at invitere andre mennesker eller om at lægge flere penge på en hjemmeside), 4) besværlige annulleringer og 5) tvungen registrering.

²⁶ Pressehjørne tilgængeligt på: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip_23_418.

efter anvendelsen af CPC- forordningen 2017/2394 (januar 2020)		
Kontrolaktioner af forbrugersvindel i forbindelse med covid-19-pandemien 2020	<i>Screeninger på højt niveau</i> 73 126 <i>Dybtgående kontrolaktioner</i> 268	31,5 % 30,2 % 76,9 %
Kontrolaktion vedrørende vildledende bæredygtighedsanprisninger (2020)	344	Næsten 50 %
Minikontrolaktion vedrørende forbrugercredit (2021)	118	36 %
Kontrolaktion vedrørende onlineforbrugeranmeldelser (2021)	223	55 %

Del II: Resultater af evalueringen af anvendelsen af CPC-forordningen

I de følgende afsnit sammenfattes resultaterne af den eksterne evaluering, som Kommissionen anmodede om i 2022, og de punkter, der er nævnt i artikel 40, stk. 2, i CPC-forordningen, gennemgås. Som forklaret i afsnit 1, indsamlede den eksterne undersøgelse²⁷ ("undersøgelsen") dokumentationen gennem: a) skrivebordsundersøgelser, b) interviews med nationale centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder fra 30 EU/EØS-lande, c) onlineundersøgelser besvaret af centrale forbindelseskontorer, CPC-myndigheder, enheder, der er berettiget til at udsende varslinger, og erhvervsdrivende, der har været genstand for koordinerede tiltag under forbrugerbeskyttelsessamarbejdet, og d) interviews med en bredere vifte af interessenter inden for rammerne af casestudier²⁸.

4. Hovedformålene med CPC-forordningen

4.1. Afsløring af overtrædelser

Undersøgelsen viser, at CPC-forordningen letter afsløringen af grænseoverskridende, udbredte og EU-dækkende overtrædelser. De centrale forbindelseskontorer og CPC-myndighederne erkender i onlineundersøgelser og interviews, at det netværk, der er oprettet ved forordningen, er mere effektivt end bilaterale samarbejdsaftaler mellem de enkelte medlemsstater.

Kontrolaktioner betragtes som et effektivt redskab til at opdage overtrædelser, da de giver mulighed for at opdage overtrædelser, som CPC-myndighederne ellers ikke ville have identificeret. De kræver relativt lidt tid for CPC-myndighederne, udføres nemt og giver positive resultater, således at ressourcerne anvendes effektivt inden for rammerne af kontrolaktioner.

Fordelene ved koordinering og udveksling af erfaringer mellem myndighederne i forbindelse med kontrolaktionsprocessen blev også fremhævet som noget, der giver myndighederne en bedre forståelse af gennemførelsen af den relevante lovgivning i andre medlemsstater. Nogle myndigheder har imidlertid foreslået, at opfølgningen på kontrolaktioner bør gennemføres af CPC-netværket på en mere systematisk måde, herunder om nødvendigt ved at iværksætte koordinerede håndhævelsesforanstaltninger.

Varslinger har øget effektiviteten af afsløringen af grænseoverskridende overtrædelser. De fleste CPC-myndigheder mener, at varslinger skaber opmærksomhed om grænseoverskridende problemer og letter iværksættelsen af effektive håndhævelsesforanstaltninger. Flere CPC-myndigheder fremhæver også merværdien af varslinger med hensyn til at identificere tendenser i

²⁷ "Information gathering for assisting the European Commission in complying with its obligations under Article 40 ("reporting") of Regulation (EU) 2017/2394 on Consumer Protection Cooperation" — <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f3eb3b4c-e819-11ee-9ea8-01aa75ed71a1/language-en>.

²⁸ https://commission.europa.eu/publications/information-gathering-assisting-european-commission-complying-its-obligations-under-article-40_en.

grænseoverskridende overtrædelser, som hjælper dem med at foregribe potentielle fremtidige overtrædelser. Desuden finder CPC-myndighederne oplysningerne fra varslinger nyttige ved fastlæggelsen af deres fremtidige prioriteter og strategier. Anvendelsen af eksterne varslinger, dvs. varslinger, der sendes til CPC-netværket af enheder uden for CPC-netværket, f.eks. europæiske forbrugercentre eller forbruger- og erhvervsorganisationer, som medlemsstaterne eller Kommissionen har bemyndiget til dette formål, var fortsat noget begrænset²⁹. De fleste organisationer, der har udsendt eksterne varslinger, og CPC-myndigheder, der har modtaget eksterne varslinger, mener dog, at de har forbedret CPC-netværkets opdagelse og efterfølgende håndhævelse af grænseoverskridende overtrædelser.

4.2. Mere konsekvent håndhævelse af forbrugerlovgivningen

Det overvældende flertal af centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder anførte, at forordningen styrker og øger sammenhængen i håndhævelsen af forbrugerbeskyttelseslovgivningen gennem koordinerede tiltag. Dette bidrager til at skabe lige vilkår for de erhvervsdrivende og til, at EU's indre marked fungerer gnidningsløst. Samtidig skal det bemærkes, at ikke alle centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder deltager aktivt i koordinerede tiltag, hovedsagelig på grund af begrænsede ressourcer eller sagens manglende relevans i det pågældende land.

Centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder anerkender de positive virkninger af koordinerede tiltag, især for at bekæmpe overtrædelser, der involverer multinationale virksomheder. Beføjelsen til at få CPC-myndigheder fra flere lande til at samarbejde resulterer i et større pres på erhvervsdrivende for at ændre deres praksis sammenlignet med det pres, der udøves af en enkelt forbrugerbeskyttelsesmyndighed i et land. Især mindre lande mener, at denne effekt er vigtig.

Dokumentationen fra de seks casestudier, der er en integrerende del af den eksterne evaluering, bekræfter de koordinerede tiltags positive indvirkning på den grænseoverskridende håndhævelse af forbrugerlovgivningen. F.eks. i det koordinerede tiltag mod 16 luftfartsselskaber³⁰, som var det første meget store, koordinerede tiltag, forpligtede alle undtagen én erhvervsdrivende sig til at gennemføre alle de foranstaltninger, som CPC-netværket havde anmodet om. Interessenter, der blev interviewet i forbindelse med undersøgelsen³¹ mener, at dette tiltag har resulteret i en konkret og effektiv løsning for de berørte forbrugere.

²⁹ Kun omkring halvdelen af de enheder, der har ret til at udsende eksterne varslinger, gør brug af mekanismen. Hovedårsagerne synes at være: i) nogle organisationer foretrækker at varsle myndighederne direkte frem for gennem systemet, ii) nogle organisationer har ikke været udsat for relevante overtrædelser at indberette, iii) manglende oplysninger om den erhvervsdrivende for at kunne udsende en varsling eller en opfattelse af, at proceduren er kompliceret.

³⁰https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/air-travel_da.

³¹ Myndigheder, erhvervsdrivende og forbrugerorganisationer.

Luftfartsselskabernes aflysningspraksis i forbindelse med covid-19-pandemien

Covid-19-pandemien har haft store konsekvenser for luftfartssektoren i EU. Som følge af de restriktioner for internationale rejser, der blev indført af regeringer over hele verden, blev langt størstedelen af de europæiske luftfartsselskabers flåder tvunget til at holde sig på jorden næsten fra den ene dag til den anden. I april 2020 var der 88 % færre flyvninger i EU end den tilsvarende måned året før. Det månedlige passagertal i Unionen faldt fra 70 mio. i januar og februar 2020 til kun 1 mio. i april, hvilket er 99% færre end i april 2019. Det anslås endvidere, at ca. 50 mio. billetter blev aflyst mellem marts og maj 2020³². I betragtning af denne usædvanlige situation følte mange passagerer sig dårligt informeret af luftfartsselskaberne om deres rettigheder, og mange fik ikke korrekt mulighed for at vælge en refusion eller ombooking i tilfælde af flyaflysninger. Som følge af CPC's koordinerede tiltag tilbød 16 større luftfartsselskaber, der opererer i EU, kontant refusion af alle ubrugte værdikuponer, som forbrugerne havde fået udstedt.

CPC's koordinerede aktion mod AliExpress var vellykket³³, og virksomheden påtog sig EU-dækkende forpligtelser for at sikre, at dens egen praksis og praksis hos sælgere, der er aktive på platformen, overholder EU's forbrugerlovgivning. Også i den koordinerede indsats mod fem førende europæiske biludlejningsfirmaer³⁴ gennemførte alle erhvervsdrivende de foranstaltninger, der var aftalt med CPC-netværket. Hertil kommer, at denne indsats har øget overholdelsen i hele sektoren.

4.3. Håndtering af de samme uregelmæssigheder, der spreder sig i hele EU

CPC-forordningen sikrer sammenhæng i tilgangen til at håndtere de samme udbredte og EU-dækkende overtrædelser, der berører forskellige medlemsstater. Centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder rapporterede, at forordningen, navnlig gennem koordinerede tiltag, bidrager til at ensrette forskellige fortolkninger af lovgivningen i forskellige medlemsstater. Anvendelsen af CPC-forordningen giver større chancer for succes og øger den afskrækkende virkning.

For så vidt angår virksomheder, der er aktive i den samme økonomiske sektor, og som udøver samme eller lignende ulovlige adfærd på tværs af det indre marked, understregede de centrale forbindelseskontorer og CPC-myndighederne en række udfordringer, som CPC-forordningen kan

³² Revisionsrettens særberetning 15/2021, s. 13: [Særberetning 15/2021: Flypassagerers rettigheder under covid-19-pandemien: \(europa.eu\)](#).

³³https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_da#aliexpress-and-wish.

³⁴https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/other-travel-services_da.

bidrage til at tackle effektivt, og som omfatter mange forskellige aktører, gentagne og systematiske overtrædelser, uoverensstemmelser i de forskellige medlemsstaters tilgange til at pålægge sanktioner osv. De fleste centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder gav udtryk for positive synspunkter³⁵ om forordningens effektivitet med hensyn til at håndtere sådanne overtrædelser. Nogle centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder mener endda, at koordinerede tiltag er den eneste løsning til at håndtere dem. Nogle fremhævede også, at resultaterne af CPC's grænseoverskridende undersøgelser skaber præcedens for lignende sager af mindre størrelse, som bør behandles på nationalt plan.

5. Effektiviteten af CPC-forordningen i lyset af den seneste udvikling på forbrugermarkederne i EU

Som beskrevet i afsnit 3 har flere tendenser på forbrugermarkedet påvirket og vil fortsat påvirke det landskab, som CPC-forordningen opererer i. Det spørgsmål, der opstår i denne forbindelse, er, om CPC-forordningen effektivt kan tackle de nye udfordringer, der opstår som følge af disse markedsændringer.

I den forbindelse mener centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder, at forordningen er tilstrækkelig fleksibel og har potentiale til at håndtere nye forretningsmodeller og markedsføringspraksisser, herunder på det digitale område. Centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder, der deler dette synspunkt, mener, at minimumsbeføjelserne

(se artikel 9 i CPC-forordningen) gør det muligt at imødekomme nye behov på en effektiv måde. CPC-netværket udgør også en platform for informationsudveksling,

der gør det muligt at udbrede kendskabet til nye markedsudviklinger blandt medlemsstaterne.

Et generelt problem er imidlertid den arbejdsbyrde og den tid, der er nødvendig for at følge mange koordinerede tiltag parallelt, hvilket kan skyldes den hurtige udvikling i forbrugernes onlineaktiviteter.

Centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder er også generelt positive med hensyn til, hvordan CPC-forordningen behandlede problemstillinger i forbindelse med covid-19-krisen. De fleste af dem mener, at CPC-forordningen er et fleksibelt redskab, der kan anvendes effektivt til at håndtere krisesituationer som f.eks. covid-19-krisen.

³⁵ Se s. 72-73 i undersøgelsen.

6. Mangler ved CPC-samarbejdsrammen i henhold til forordning (EU) 2017/2394

På trods af CPC-forordningens positive bidrag til opfyldelsen af dens mål er der konstateret visse mangler og områder, hvor samarbejdet kan forbedres, og det fremgår af den feedback, der er indsamlet fra myndighederne og forskellige interessenter.

6.1. Varierende håndhævelseskapacitet på nationalt plan

Den måde, hvorpå ressourcer investeres i grænseoverskridende håndhævelse på nationalt plan, varierer fra medlemsstat til medlemsstat, og det betyder, at ikke alle lande er i stand til at anvende CPC-forordningen i samme omfang. Det ser også ud til, at centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder betragter forskelle i ressourcer som en af de vigtigste hindringer for et mere effektivt håndhævelsessamarbejde. Lande, hvor myndighederne har færre ressourcer, behandler sager langsommere, hvilket gør oplysningerne mindre relevante og/eller forsinkede. Nogle centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder anførte, at manglen på ressourcer forhindrer dem i at deltage aktivt i CPC-koordinerede tiltag eller kontrolaktioner.

6.2. Forskelle i anvendelsen af CPC-forordningen

Det er op til medlemsstaternes forbrugerbeskyttelsesmyndigheder at håndhæve de love, der beskytter forbrugerne i henhold til EU-direktiver og -forordninger. Forskellene i retstraditioner med hensyn til håndhævelse af forbrugerlovgivningen på nationalt plan og forskellige fortolkninger af visse bestemmelser i CPC-forordningen fra 2006 førte til fragmentering af håndhævelsen. Dette var en af hovedårsagerne til vedtagelsen af CPC-forordningen fra 2017. Det fremgår dog af interviewene med medlemsstaternes myndigheder³⁶, at der stadig er visse uoverensstemmelser i håndhævelsen på tværs af medlemsstaterne.

Der er også mange forskelle mellem medlemsstaternes myndigheder med hensyn til omfanget af den skønsbeføjelse, de har i forbindelse med undersøgelsen af klager og i tilgangen til erhvervsdrivende, der mistænkes for overtrædelse. Forbrugerorganisationerne påpegede også³⁷ de forskellige tilgange mellem myndighederne og anerkendte samtidig merværdien af netværkets arbejde og Kommissionens indsats for at opretholde en vis grad af harmonisering i tilgangene.

6.3. Ujævn anvendelse af varslinger

Selv om varslingerne blandt centrale forbindelseskontorer, CPC-myndigheder og Kommissionen er effektive, er der visse områder, der kan forbedres. I nogle tilfælde finder de centrale forbindelseskontorer og CPC-myndighederne, at kvaliteten af oplysningerne i varslingerne er utilstrækkelig (f.eks. manglende vigtige oplysninger, såsom navnet på den erhvervsdrivende,

³⁶ Se s. 70 i undersøgelsen.

³⁷ Ibid.

typen af praksis osv.). Nogle centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder rapporterede, at de er overbelastet af et stort antal varslinger. Manglende sammenhæng og harmonisering i håndteringen af varslinger blev også rapporteret som et svagt punkt, dvs. nogle CPC-myndigheder efterforsker en sag, før de sender en varslings, mens andre aldrig sender en varslings, selv om sagen muligvis har en grænseoverskridende dimension.

6.4. Vanskeligheder med at håndtere overtrædelser begået af erhvervsdrivende, der er etableret uden for Unionen

De fleste CPC-myndigheder rapporterede, at de står over for udfordringer med at løse overtrædelsessager, når den erhvervsdrivende er etableret uden for Unionen, men retter sig mod forbrugere i Unionen. Interessenter, der blev hørt i forbindelse med et casestudie om e-handel, påpegede, at nogle CPC-myndigheder synes tilbageholdende med at gå efter virksomheder, der ikke er etableret i Unionen.

Anvendelsen af CPC-forordningen og de fælles minimumsbeføjelser over for erhvervsdrivende, der ikke er etableret i Unionen, rejser spørgsmål om, hvordan man skal nå ud til disse erhvervsdrivende, og hvordan man kan sikre deres overholdelse, når de ikke besvarer anmodninger fra CPC-netværket. Den generelle opfattelse er, at forordningen skal styrkes for så vidt angår sådanne erhvervsdrivende.

6.5. Manglende afskrækkende virkning af CPC-rammebestemmelserne i mangel af direkte bøder

Forordningens afskrækkende virkning blev rapporteret af CPC-myndighederne i interviewene³⁸ som værende reduceret som følge af manglen på stærkere håndhævelsesforanstaltninger, da der hidtil ikke er blevet anvendt sanktioner i CPC-koordinerede tiltag. I stedet prioriterede CPC-myndighederne "forhandlede resultater" med erhvervsdrivende, der accepterede tilsagn om at bringe overtrædelsen til ophør, selv om dette ofte har vist sig at være en temmelig langvarig proces.

På trods af reglerne om bøder for visse sager, der er omfattet af CPC-koordinerede tiltag, der er indført i forbindelse med direktivet om bedre håndhævelse og modernisering (EU) 2019/2161³⁹, foreslog flere centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder⁴⁰ at overveje at styrke sanktionerne yderligere for at forbedre CPC-systemets afskrækkende virkning. Desuden kan mere kommunikation om CPC-koordinerede tiltag også øge den afskrækkende virkning på andre erhvervsdrivende, der anvender den samme eller lignende ulovlige praksis.

³⁸ Se side 81-82 i undersøgelsen.

³⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/2161 af 27. november 2019 om ændring af Rådets direktiv 93/13/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/6/EF, 2005/29/EF og 2011/83/EU, for så vidt angår bedre håndhævelse og modernisering af EU-reglerne om forbrugerbeskyttelse (EUT L 328 af 18.12.2019, s. 7).

⁴⁰ Henstillinger fremsat under interviews med CPC-myndigheder i fem medlemsstater.

6.6. Manglende kapacitet på nationalt plan til at opdage nye overtrædelser

Centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder påpegede, at CPC-netværket ikke nødvendigvis har det rette niveau af kapacitet og færdigheder til at identificere og opdage nye typer overtrædelser i det digitale miljø (f.eks. IT- og AI-eksperter). Nogle centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder hilste udtrykkeligt EU's e-Lab-projekt⁴¹ og e-håndhævelsesakademiet⁴² velkommen som skridt i den rigtige retning for at forbedre afsløringen og håndhævelsen af forbrugerbeskyttelse i det digitale miljø. Der var dog enighed om, at der er behov for en større indsats, da anvendelsen af specialiserede datateknologier og analysesystemer er ved at blive afgørende for forbrugerhåndhævelsen.

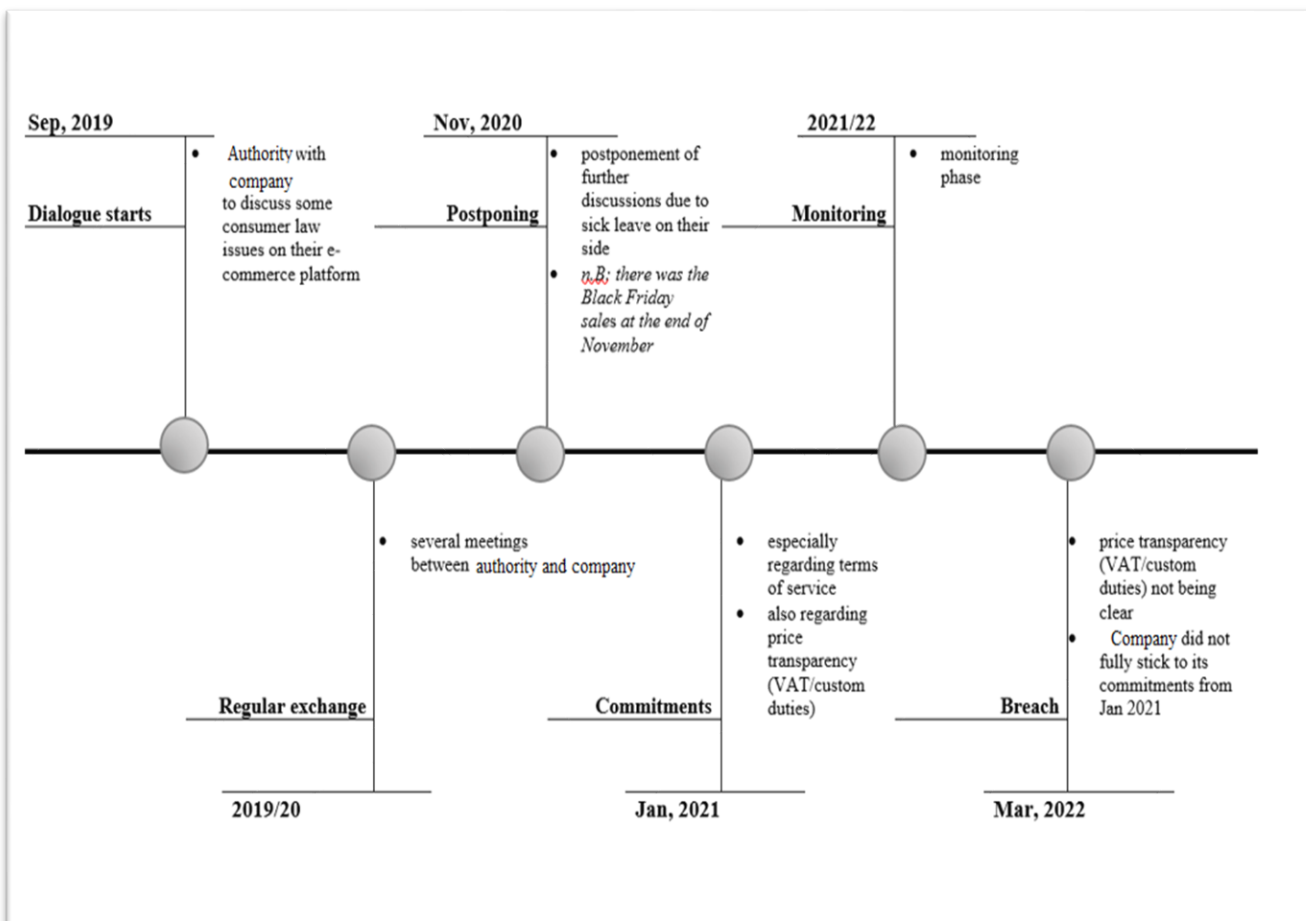
6.7. Langvarige CPC-procedurer

Af hensyn til effektiviteten af håndhævelsen er det vigtigt, at den er rettidig. Nogle CPC-myndigheder og andre interessenter, navnlig forbrugerorganisationer, kritiserede procedurene og processerne omkring koordinerede tiltag som værende for langvarige. Der kan gå flere måneder eller år fra det tidspunkt, hvor et tiltag iværksættes, til det tidspunkt, hvor CPC-netværket kontrollerer gennemførelsen af de tilsagn, som en erhvervsdrivende har givet. I den periode lider forbrugerne imidlertid fortsat under følgerne af overtrædelserne.

Nedenstående diagram indeholder et eksempel på tidsplanen for et tiltag (anonymiseret) fra indledningen af dialogerne mellem CPC-netværket og den pågældende erhvervsdrivende og indtil identificeringen af yderligere overtrædelser i forbindelse med tilsynet med den korrekte gennemførelse af tilsagnene.

⁴¹ For at støtte myndighederne i henhold til CPC-forordningen finansierede Kommissionen et projekt om oprettelse af et "EU e-Lab" som en platform, der vil tilvejebringe en fælles værktøjskasse, som myndighederne kan bruge til at gennemføre onlineundersøgelser og overvåge farlige produkter, der sælges online. Denne værktøjskasse vil omfatte udrulning af "avancerede IT-løsninger ved hjælp af kunstig intelligens, dataminigeteknikker og webcrawlere". Se Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om en ny forbrugerdagsorden — styrkelse af forbrugernes stilling med henblik på at opnå en bæredygtig genopretning, Bruxelles, 13.11.2020, COM(2020) 696 final. Det finansieres af [Programmet for et digitalt Europa — resultater — Europa-Kommissionen \(europa.eu\)](#).

⁴² E-håndhævelsesakademiet tilbyder topmoderne uddannelse i onlineundersøgelser til støtte for arbejdet i netværkene for forbrugerbeskyttelsessamarbejde (CPC) og forbrugerproduktsikkerhed (CSN). Det finansieres af [Programmet for det indre marked](#) baseret på Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/690 af 28. april 2021 om oprettelse af et program for det indre marked, virksomheders konkurrenceevne, herunder små og mellemstore virksomheder, plante-, dyre-, fødevarer- og foderområdet og europæiske statistikker.



CPC-procedurer blev også kritiseret for ikke at være tilstrækkeligt fleksible, navnlig i tilfælde, hvor en hurtig reaktion er nødvendig, dvs. for specifikke typer af overtrædelser, der er udbredte, men kortvarige, som det ofte er tilfældet på digitale markeder, i forbindelse med reklamekampagner, eller som er relateret til en krise (se ovenstående boks om luftfartsselskabers aflysningspraksis i de tidlige faser af covid-19-krisen). I den forbindelse tyder feedback fra centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder og forbrugerorganisationer på, at rammen for forbrugerbeskyttelsessamarbejde kan forbedres for at give mulighed for målrettede hurtige svar i specifikke sager (f.eks. procedurer for klare sager, overtrædelser på det digitale område såsom etablering af svigagtige butikker osv.).

7. Effektiviteten af de kompetente myndigheders minimumsbeføjelser, jf. artikel 9

Et effektivt grænseoverskridende samarbejde mellem de kompetente myndigheder kræver, at de har fælles minimumsbeføjelser til at indsamle de relevante oplysninger og træffe de nødvendige håndhævelsesforanstaltninger. CPC-forordningen forpligter derfor hver medlemsstat til at sikre, at deres kompetente myndigheder kan anvende den samme værktøjskasse med undersøgelses- og håndhævelsesbeføjelser. Det er dog stadig op til den enkelte medlemsstat at afgøre, hvordan myndighederne kan udøve deres beføjelser. Minimumsbeføjelserne er fastsat i artikel 9 i CPC-forordningen og er opdelt i "undersøgelsesbeføjelser" (artikel 9, stk. 3) og "håndhævelsesbeføjelser" (artikel 9, stk. 4).

Medlemsstaterne har sikret, at de kompetente myndigheder har det minimum af undersøgelses- og håndhævelsesbeføjelser, der er fastsat i CPC-forordningen, men nogle medlemsstaters myndigheder har indberettet⁴³ vanskeligheder med at anvende dem i praksis eller har rapporteret, at de aldrig har anvendt visse beføjelser. Der er begrænset dokumentation for, hvordan CPC-myndighederne har anvendt håndhævelses- og undersøgelsesbeføjelserne i praksis. Den feedback, der er modtaget fra centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder, tyder på, at selv om CPC-myndighederne er sikre på, at de kan udøve deres beføjelser, hæmmes anvendelsen af dem i praksis af begrænsede finansielle og menneskelige ressourcer. Centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder understregede endvidere, at det er vanskeligt at gennemføre visse beføjelser, f.eks. beføjelser til at foretage inspektioner på stedet, mystery shopping, testkøb eller beføjelse til at fjerne websteder, da de kræver omfattende proceduremæssige skridt, overholdelse af databeskyttelsesforordningen, eller fordi de svarer til en rolle, der ikke i praksis kan varetages af forbrugerbeskyttelsesmyndighederne alene, men som kræver bistand fra andre myndigheder, f.eks. politiet i forbindelse med inspektioner på stedet.

Nogle CPC-myndigheder rapporterede, at de havde problemer med at fjerne erhvervsdrivendes websteder, der overtræder forbrugerlovgivningen, navnlig når disse erhvervsdrivende er etableret i tredjelande.

En mere generel betragtning er, at forbrugerbeskyttelsesmyndighedernes anvendelse af beføjelser også påvirkes af forskellene i de retlige traditioner for håndhævelse af forbrugerbeskyttelsen på nationalt plan og fortolkningen af materielle forbrugerregler eller af selve CPC-forordningen (se afsnit 6.2 ovenfor). For at opnå en mere konsekvent tilgang til gennemførelsen af undersøgelses- og håndhævelsesbeføjelser i praksis yder Kommissionen løbende støtte og uddannelse, navnlig via e-håndhævelsesakademiet og den digitale e-Lab-værktøjskasse. Centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder rapporterede, at de anser denne støtte for meget nyttig.

⁴³ Se side 115, 116, 123, 129 og 130 i undersøgelsen.

8. Erhvervsdrivendes overholdelse på vigtige forbrugermarkeder, der er berørt af grænseoverskridende handel

Formålet med CPC-forordningen er at forbedre forbrugerbeskyttelsen ved at forbedre erhvervsdrivendes overholdelse af forbrugerlovgivningen og sikre et velfungerende indre marked.

Generelt er centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder enige om, at CPC-forordningen letter en konsekvent håndhævelse af EU-forbrugerlovgivningen i hele EU. Især koordinerede tiltag har vist sig at være et effektivt redskab til at tackle systematiske overtrædelser og overtrædelser, der involverer multinationale virksomheder — at samarbejde som et netværk af flere myndigheder fra forskellige lande øger presset på de berørte erhvervsdrivende sammenlignet med myndigheder fra ét land, der handler alene.

Centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder i halvdelen af de medlemsstater, der blev interviewet med henblik på undersøgelsen⁴⁴ anså CPC-systemet for at have en afskrækkende virkning på erhvervsdrivende. Andre centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder var ikke sikre på den afskrækkende virkning eller mente, at den var begrænset.

CPC-myndigheder, som var enige om, at CPC-forordningen har en afskrækkende virkning, mener, at det øgede samarbejde og koordineringen mellem CPC-myndighederne inden for CPC-netværket og med Kommissionen gør erhvervsdrivende, der opererer i flere medlemsstater, mere tilbøjelige til at overholde reglerne på grund af truslen om at blive genstand for et CPC-tiltag.

Flere centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder tvivlede imidlertid på, at CPC-forordningen og -netværket er velkendt for de erhvervsdrivende.

De var heller ikke sikre på, om de erhvervsdrivende var tilstrækkeligt afskrækket, da der hidtil ikke har været nogen koordinering med hensyn til pålæggelse af sanktioner og bøder i henhold til CPC-forordningen⁴⁵.

Casestudierne indeholdt yderligere tilbundsående data om spørgsmålet om erhvervsdrivendes overholdelse med fokus på specifikke forbrugermarkeder: flyrejser, biludlejning, indkvarteringsbookingplatforme, e-handelshjemmesider og køb foretaget i apps.

CPC-netværkets koordinerede tiltag over for luftfartsselskaber resulterede i, at femten af de seksten erhvervsdrivende accepterede en række forpligtelser vedrørende den måde, hvorpå de håndterer aflysninger. Den samlede feedback fra interessenter (CPC-myndigheder, luftfartsselskaber og forbrugerorganisationer) var, at tiltaget var effektivt. Luftfartsselskaberne rapporterede, at de havde ændret deres praksis siden de tidlige stadier af covid-19-pandemien, men at de havde et betydeligt efterslæb af godtgørelser. CPC-netværkets tiltag vedrørende mange større luftfartsselskaber var et incitament til at håndtere disse efterslæb hurtigere.

⁴⁴ CPC-myndigheder interviewet i 11 medlemsstater ud af de 20 medlemsstater, der besvarede spørgsmålet.

⁴⁵ Side 82 og 115 i undersøgelsen.

Nogle luftfartsselskaber gik endda videre end deres forpligtelser og forbedrede deres praksis yderligere med hensyn til at informere forbrugerne om aflysninger og om, hvordan de håndterer anmodninger om godtgørelse, og forbedrede dermed deres modstandsdygtighed over for kriser. CPC-netværkets tiltag over for luftfartsselskaberne var også medvirkende til at indlede processen med at drøfte spørgsmål vedrørende reservation gennem formidlere og førte til et opfølgende tiltag fra CPC-netværket rettet mod store europæiske luftfartsformidlere⁴⁶.

CPC-netværket har gennemført koordinerede tiltag mod tre store onlinereservationsplatforme for indkvartering og opnået tilsagn om bl.a. bedre præsentation af tilbud, rabatter og priser til forbrugerne samt differentiering mellem private og professionelle værter (med visse forskelle i tilsagn afhængigt af platformen)⁴⁷. Alle interessenter betragtede dette som en samarbejdsproces, der generelt fungerede godt. De erhvervsdrivende mener, at det var af stor værdi at have ét kontaktpunkt i stedet for at skulle beskæftige sig med alle de berørte medlemsstater. Efter deres opfattelse sikrede tilsagnene en aftale på EU-plan om forventet handelspraksis, som onlinereservationsplatforme kunne forlade sig på, og som endda kunne udvides til hele branchen. De betragter imidlertid procedurens varighed som et svagere punkt, samtidig med at de også anerkender kompleksiteten af deres interne processer,

dvs. opnåelse af intern godkendelse af forpligtelser fra forskellige afdelinger. De erhvervsdrivende, der blev interviewet i casestudiet om reservationer⁴⁸ mente, at den største udfordring for CPC-netværket er behovet for at finde en fællesnævner i de tilsagn, der var acceptable for alle CPC-myndigheder, der er berørt af det koordinerede tiltag.

CPC's koordinerede tiltag inden for biludlejningssektoren⁴⁹ førte til øget overholdelse hos erhvervsdrivende, der er involveret i tiltaget, samt andre erhvervsdrivende, der ikke er omfattet af tiltaget, men som tilpassede deres praksis til resultatet af det koordinerede tiltag. CPC-tiltaget syntes imidlertid ikke at have haft den samme afsmittende virkning på mindre erhvervsdrivende og formidlere, der udelukkende opererer på nationalt plan. Det ser derfor ud til, at det koordinerede tiltags afskrækkende virkning er stærkere i forhold til store veletablerede internationale og nationale erhvervsdrivende, men har en mere begrænset virkning på mindre erhvervsdrivende, der ofte opererer i turistområder.

CPC-netværket spillede en vigtig rolle for at sikre, at erhvervsdrivende, der udvikler applikationerne ("apps"), overholder forbrugerlovgivningen. Den fælles holdning fra 2014 om

⁴⁶https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/air-travel_da#airline-intermediaries.

⁴⁷https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/accommodation-booking_da.

⁴⁸https://commission.europa.eu/publications/information-gathering-assisting-european-commission-complying-its-obligations-under-article-40_en.

⁴⁹https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/other-travel-services_da.

gennemsigtighed i forbindelse med køb foretaget i apps⁵⁰ i onlinespil blev bredt støttet og resulterede i vigtige ændringer i app-forretningsmodellerne. I det væsentlige øgede appudviklere og app-butikker gennemsigtigheden med hensyn til eksistensen, betingelserne og værdien af varer, der kan købes i en app efter download af en app fra app-butikken. Repræsentanter for industrien glædede sig over den centraliserede karakter af CPC-netværkets fælles holdning i betragtning af, at denne tilgang bidrager til mere lige vilkår for erhvervsdrivende, der overholder reglerne. Da app-forretningen har en grænseoverskridende dimension, ville fragmenterede afgørelser og individuelle tiltag fra de enkelte CPC-myndigheders side ikke have haft de samme positive virkninger. Et stærkt samarbejde mellem forbrugermyndighederne i de forskellige medlemsstater bidrager til at sikre, at der anlægges en konsekvent tilgang i hele EU, og gør det ofte lettere for virksomhederne at overholde forbrugerbeskyttelsesreglerne.

Med hensyn til håndhævelsen af forbrugerlovgivningen inden for e-handel mener næsten alle interviewede interessenter (industri, NGO'er, centrale forbindelseskontorer og forskellige CPC-myndigheder), at CPC-netværkets koordinerede tiltag og kontrolaktioner kun har en begrænset positiv virkning. De fleste centrale forbindelseskontorer og CPC-myndigheder bemærker, at kun virksomheder, der har været direkte omfattet af CPC-netværkets koordinerede tiltag, gennemførte ændringer i deres praksis, selv om tilsagnene var offentligt tilgængelige for hele sektoren. En af hovedårsagerne til dette er ifølge industriens repræsentanter manglen på information og kommunikation om CPC-netværkets aktiviteter,

dvs. koordinerede tiltag eller kontrolaktioner. De fleste erhvervsdrivende, der ikke har været direkte mål for CPC-netværket, er sandsynligvis uvidende om CPC-netværkets tiltag eller kontrolaktioner og om hvordan de kunne lære af dem og forbedre deres praksis.

I CPC-netværkets koordinerede tiltag mod Google⁵¹ anmodede CPC-myndighederne virksomheden om at behandle spørgsmål vedrørende deres praksis, der var i strid med forordningen om geoblokering (GBR)⁵². Vigtigheden af CPC-netværkets håndhævelse af GBR blev understreget af Europa-Parlamentet i dets beslutning⁵³, der opfordrede medlemsstaterne til fuldt ud at anvende og håndhæve forordningen, til at handle beslutsomt over for enheder, der overtræder den, og til at styrke håndhævelsen heraf.

Men selv de virksomheder, der er direkte berørt af et koordineret tiltag fra CPC-netværket, er ikke altid tilfredse. Mens nogle virksomheder tilbyder og gennemfører tilsagn om at bringe

⁵⁰https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_da#in-app-purchases.

⁵¹ https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/social-media-and-search-engines_da#google.

⁵² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/302 af 28. februar 2018 om imødegåelse af uberettiget geoblokering og andre former for forskelsbehandling på grundlag af kundernes nationalitet, bopæl eller hjemsted i det indre marked og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 og (EU) 2017/2394 og af direktiv 2009/22/EF (EUT LI 60 af 2.3.2018, s. 1).

⁵³ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0473_EN.html.

overtrædelsen til ophør meget hurtigt, anvender andre forskellige forhalende taktikker og/eller imødekommer kun delvist myndighedernes betænkeligheder.

Som også forklaret ovenfor i afsnit 6.4, er det ofte vanskeligt at nå ud til virksomheder, der ikke er etableret i EU. Ikke desto mindre tvinger udsigten til at stå over for en lang række nationale håndhævelsesforanstaltninger de erhvervsdrivende til at indgå i en dialog med CPC-netværket. Samtidig påpegede nogle interessenter i industrien, at eftersom frivillig deltagelse i CPC-dialogen og -forpligtelserne ikke forhindrer de nationale myndigheder i fortsat at træffe håndhævelsesforanstaltninger inden for deres jurisdiktion, kan dette have en afskrækkende virkning på erhvervsdrivende og undergrave deres tillid til CPC-systemet. Forbrugerbeskyttelsesorganisationer bemærkede på den anden side, at selv om CPC-netværkets koordinerede tiltag behandler systemiske problemer, er disse tiltag begrænset til kun en eller nogle få udvalgte erhvervsdrivende. For at løse dette problem bør CPC-netværket overveje at anlægge en horisontal, branchedækkende tilgang, der kan omfatte flere erhvervsdrivende, der deltager i den samme eller lignende ulovlige praksis på samme tid.

Afslutningsvis anså myndighederne den samlede virkning af CPC-forordningen som positiv for de erhvervsdrivendes overholdelse. De beklager imidlertid også, at der hidtil ikke er blevet pålagt sanktioner på en koordineret måde i henhold til artikel 21, stk. 1, i CPC-forordningen. Dette begrænser klart CPC-netværkets afskrækkende virkning på erhvervsdrivende. Desuden har den afskrækkende virkning en tendens til at være stærkere for store multinationale erhvervsdrivende, men i mindre grad for erhvervsdrivende fra tredjelande. CPC-tiltag er ofte for langsomme og derfor ikke effektive nok til hurtigt at genoprette fair konkurrence blandt alle erhvervsdrivende, der sælger i EU.

Del III: Konklusioner og det videre forløb

Interessenterne mener, at CPC-forordningen generelt har opfyldt sine mål om effektivt at håndhæve overholdelsen af EU-lovgivningen i bilaget til nævnte forordning og sikre et velfungerende indre marked, forbedre afsløringen af erhvervsdrivendes overtrædelser af forbrugerlovgivningen og konsekvensen i håndhævelsen af EU's forbrugerlovgivning og gøre det muligt at håndtere de samme overtrædelser begået af virksomheder i flere medlemsstater.

Samarbejdet i henhold til forordningen tilførte de nationale forbrugermyndigheder merværdi, som i fællesskab forbedrede deres effektivitet og formåede at håndtere mange overtrædelser på EU-plan begået af store virksomheder. Ved at tilvejebringe et sæt harmoniserede procedurer til håndtering af overtrædelser, der berører flere eller de fleste medlemsstater, øger CPC-forordningen også i væsentlig grad effektiviteten i håndhævelsen af forbrugerlovgivningen. Uden CPC-systemet ville forbrugerbeskyttelsesmyndighederne i hver medlemsstat være forpligtet til at indlede parallelle procedurer mod den samme erhvervsdrivende på deres respektive nationale plan, hvilket afgjort ville medføre højere omkostninger og sandsynligvis på grund af forskellige nationale håndhævelsestraditioner potentielt kunne føre til forskellige fortolkninger af de harmoniserede regler, der beskytter forbrugerne.

Erhvervsdrivende, der var genstand for et CPC-tiltag, satte pris på at være involveret i en fælles og centraliseret dialog i stedet for at skulle beskæftige sig med potentielt 27 forskellige forbrugermyndigheder i EU's medlemsstater.

Forbrugerrepræsentanter mener imidlertid, at CPC-forordningen ikke er tilstrækkelig til i væsentlig grad at mindske den skade, som forbrugerne lider på mellemlang sigt. De mener navnlig, at siden vedtagelsen af forordning (EU) 2017/2394 om forbrugerbeskyttelsessamarbejde har den hurtige udvikling på forbrugermarkederne sammen med den hurtige grønne og digitale omstilling ført til, at flere og flere forbrugere udsættes for nye trusler, både online og i forbindelse med "grønvaskning". Som følge af den seneste markedsudvikling er EU's forbrugermarkeder præget af en høj grad af ulovlig praksis, mens CPC-myndighederne står over for nye håndhævelsesudfordringer, der reducerer deres kapacitet til effektivt at koordinere deres håndhævelsesforanstaltninger inden for rammerne af CPC-forordningen (EU).

Disse håndhævelsesudfordringer omfatter:

- Procedurene for koordinerede håndhævelsesforanstaltninger er lange og besværlige og derfor ikke optimale for digitaliserede markeder, der udvikler sig meget hurtigt.
- Digitalisering og nye forretningsmodeller gør det muligt for ulovlig praksis at sprede sig lettere og meget hurtigere på tværs af grænser.
- Store multinationale erhvervsdrivende har en stærk indvirkning på den generelle grad af overholdelse i hele økonomiske sektorer, såsom onlinerejsetjenester, e-handel eller underholdning.
- Nye forretningsmodeller understøttes af fremspirende teknologier, såsom virtuelle verdener og kunstig intelligens, og kræver, at håndhævelsesmyndighederne udvikler specialiseret ekspertise på nationalt plan.

- Anvendelsen af CPC-forordningen på erhvervsdrivende uden etablering eller aktiver i EU/EØS, som retter sig mod forbrugere, der er bosiddende i EU, bør være mere ligetil.
- Effektiviteten af CPC-forordningen hæmmes af forskelle i de nationale myndigheders kapacitet til at behandle sager om forbrugerbeskyttelse på grund af begrænsede ressourcer, forskellige fortolkninger af forordningens regler og EU's forbrugerregler samt forskelle i implementeringen af minimumsbeføjelser til undersøgelse og håndhævelse.
- På grund af de vanskeligheder, som CPC-myndighederne har med effektivt at koordinere pålæggelsen af bøder i forbindelse med koordinerede tiltag, er den afskrækkende virkning af CPC-forordningen fortsat begrænset.

Det er sandsynligt, at disse observerede markedstendenser vil fortsætte i fremtiden, hvilket vil medføre lignende udfordringer for de håndhævende myndigheder i hele Unionen. Det er derfor vigtigt at indlede overvejelser om, hvordan CPC-forordningen kan styrkes yderligere, navnlig ved at behandle følgende spørgsmål:

- Hvordan kan anvendelsen af forordningen på erhvervsdrivende fra tredjelande, der retter sig mod forbrugere fra lande uden for EU, præciseres?
- Er der behov for at tilpasse CPC-procedurene, så de fungerer effektivt, også med henblik på at undersøge og håndtere overtrædelser, der har særlig store konsekvenser for EU's indre marked, eller som påvirker hele erhvervssektorer?
- Er der behov for yderligere foranstaltninger for at sikre en mere konsekvent håndhævelse af forbrugerlovgivningen og mere effektiv afskrækkelse i henhold til CPC-forordningen, herunder en styrket rolle for Kommissionen, hvorved forbrugernes kollektive interesser i det indre marked forbedres?
- Hvordan kan Kommissionens og CPC-myndighedernes adgang til e-håndhævelsesværktøjer gøres mere tilgængelig på EU-plan og på nationalt plan?

For at fastlægge den bedst mulige måde at anvende CPC-rammen på, så detailmarkederne i EU fungerer gnidningsløst, er Kommissionen i færd med at gennemføre konsekvensanalyser. I analyserne undersøges alle de muligheder, der findes for at tackle fremtidens håndhævelsesudfordringer, der er beskrevet i denne rapport, med henblik på at afgøre, om den nuværende ramme skal opretholdes, eller om der skal indføres ny lovgivning. Dette bør danne grundlag for, at Kommissionen kan træffe afgørelse om den mest effektive politiske reaktion.