EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 18.6.2024
COM(2024) 258 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/2161 av den 27 november 2019 om ändring av rådets direktiv 93/13/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 98/6/EG, 2005/29/EG och 2011/83/EU vad gäller bättre upprätthållande och modernisering av unionens konsumentskyddsregler

1. Inledning

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/2161 om ändring av rådets direktiv 93/13/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 98/6/EG, 2005/29/EG och 2011/83/EU vad gäller bättre upprätthållande och modernisering av unionens konsumentskyddsregler[1] (*moderniseringsdirektivet*) antogs den 27 november 2019. Genom direktivet ändrades fyra befintliga konsumenträttsdirektiv – direktiv 93/13/EEG[2] om oskäliga villkor i konsumentavtal (*direktivet om oskäliga avtalsvillkor*), direktiv 98/6/EG[3] om prismärkning (*direktivet om prismärkning*), direktiv 2005/29/EG[4] om otillbörliga affärsmetoder (*direktivet om otillbörliga affärsmetoder*) och direktiv 2011/83/EU[5] om konsumenträttigheter (*direktivet om konsumenträttigheter*).

Moderniseringsdirektivet var ett svar på de brister som konstaterades i 2017 års kontroll av ändamålsenligheten och i den parallella utvärderingen av direktivet om konsumenträttigheter[6]. Syftet var att stärka efterlevnaden av EU:s konsumentskyddsregler och uppdatera reglerna i linje med digitaliseringsutvecklingen. Vid sidan av förslaget till moderniseringsdirektiv lade Europeiska kommissionen fram ett förslag om grupptalan för att skydda konsumenternas kollektiva intressen. Detta blev lag år 2020[7].

Moderniseringsdirektivet skulle ha **införlivats i den nationella lagstiftningen senast den 28 november 2021 och vara tillämpligt i medlemsstaterna från och med den 28 maj 2022**. Direktivet innehåller en översynsklausul som föreskriver att en rapport om dess tillämpning ska lämnas till Europaparlamentet och rådet senast i maj 2024. Översynen ska innefatta en bedömning av bestämmelserna om evenemang som anordnas på andra platser än i näringsidkarens fasta affärslokaler och om varor som marknadsförs som identiska trots att deras sammansättning eller egenskaper väsentligt skiljer sig åt (marknadsföring med kvalitetsskillnader).

Denna rapport omfattar en period på två år från och med den dag då de nationella lagar som införlivar moderniseringsdirektivet skulle bli tillämpliga (den 28 maj 2022). I praktiken omfattar de tillgängliga uppgifterna för många medlemsstater en kortare period på grund av förseningar i införlivandet. Tillämpningen av direktivet befinner sig därför fortfarande i ett relativt tidigt skede, vilket påverkar hur de uppgifter om genomförandet som redovisas i denna rapport bör tolkas. Antalet formella tillsynsbeslut eller tillsynsförfaranden som rör moderniseringsdirektivet är

[1] EUT L 328, 18.12.2019, s. 7.
[2] Rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal (EGT L 95, 21.4.1993, s. 29).
[3] Europaparlamentets och rådets direktiv 98/6/EG av den 16 februari 1998 om konsumentskydd i samband med prismärkning av varor som erbjuds konsumenter (EGT L 80, 18.3.1998, s. 27).
[4] Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 (direktiv om otillbörliga affärsmetoder) (EUT L 149, 11.6.2005, s. 22).
[5] Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU av den 25 oktober 2011 om konsumenträttigheter och om ändring av rådets direktiv 93/13/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/44/EG och om upphävande av rådets direktiv 85/577/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG (EUT L 304, 22.11.2011, s. 64).
[6] För mer information se https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/59332.
[7] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/1828 av den 25 november 2020 om grupptalan för att skydda konsumenters kollektiva intressen och om upphävande av direktiv 2009/22/EG (EUT L 409, 4.12.2020, s. 1).

begränsat. Än så länge finns det inte någon rättspraxis från EU-domstolen om tillämpningen av direktivet, förutom ett pågående mål om förhandsavgörande som rör den nya bestämmelsen om prissänkningar i direktivet om prismärkning[8].

Denna rapport utarbetades parallellt med den pågående kontrollen av ändamålsenligheten i EU:s konsumentlagstiftning om digital rättvisa (*kontrollen av ändamålsenligheten*)[9], som inleddes i maj 2022 för att fastställa om de viktigaste horisontella rättsakterna på konsumenträttsområdet fortfarande säkerställer ett starkt konsumentskydd i den digitala miljön (digital rättvisa). Resultatet av kontrollen av ändamålsenligheten kommer att redovisas i en separat rapport som offentliggörs under andra halvåret 2024.

2. De viktigaste inslagen i moderniseringsdirektivet

Genom moderniseringsdirektivet gjordes riktade ändringar av direktivet om otillbörliga affärsmetoder, direktivet om oskäliga avtalsvillkor, direktivet om konsumenträttigheter och direktivet om prismärkning. Genom direktivet infördes följande större ändringar:

- **Skärpta bestämmelser om sanktioner** vid överträdelser av de fyra direktiven.
- En ny EU-rättighet till **individuella avhjälpande åtgärder** för konsumenter som skadats av otillbörliga affärsmetoder som är förbjudna enligt direktivet om otillbörliga affärsmetoder.
- Förbud mot särskilda **otillbörliga affärsmetoder på internet** (tillägg till bilaga I till direktivet om otillbörliga affärsmetoder (*svarta listan*)) som rör
    - konsumentrecensioner,
    - reklam och betald placering i sökresultat,
    - vidareförsäljning av biljetter till evenemang.
- **Nya transparenskrav** (ändringar av direktivet om otillbörliga affärsmetoder och direktivet om konsumenträttigheter)
    - om de huvudparametrar som bestämmer rankningen i resultat vid sökningar på nätet,
    - om huruvida ett avtal ingås med en näringsidkare eller en enskild person på en marknadsplats online,
    - om de åtgärder som vidtagits för att säkerställa att publicerade konsumentrecensioner härrör från konsumenter som faktiskt har använt eller köpt produkterna.
- Utvidgning av **tillämpningsområdet för direktivet om konsumenträttigheter till ”kostnadsfria” digitala tjänster** för vilka konsumenterna inte betalar med pengar utan genom att tillhandahålla personuppgifter, såsom molnlagringstjänster, sociala medier och e-posttjänster.
- **Transparens rörande personanpassad prissättning**: skyldighet enligt direktivet om konsumenträttigheter att informera konsumenten när ett pris som presenteras har personanpassats på grundval av automatisk behandling.

[8] Mål C-330/23, Aldi Süd.

[9] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digital-fairness-fitness-check-on-EU-consumer-law_sv.

- **Marknadsföring med kvalitetsskillnader**: ändring av direktivet om otillbörliga affärsmetoder som förbjuder vilseledande presentation av varor som identiska med varor som marknadsförs i andra medlemsstater, när varornas sammansättning eller egenskaper väsentligt skiljer sig åt.
- **Transparens rörande prissänkningar**: ändring av direktivet om prismärkning som kräver att säljare som tillkännager en prissänkning måste ange det lägsta pris som de har tillämpat under de senaste 30 dagarna.

Efter antagandet av moderniseringsdirektivet offentliggjorde kommissionen i december 2021 uppdaterade vägledande tillkännagivanden om direktivet om otillbörliga affärsmetoder och direktivet om konsumenträttigheter som behandlar de ändringar som gjorts, samt ett nytt separat vägledande tillkännagivande om den nya bestämmelsen om prissänkningar i direktivet om prismärkning[10].

3. Införlivande och bedömning av överensstämmelse

Enligt artikel 7 i moderniseringsdirektivet skulle medlemsstaterna senast den 28 november 2021 anta och offentliggöra de bestämmelser som är nödvändiga för att följa direktivet och tillämpa bestämmelserna från och med den 28 maj 2022.

Under 2020 genomförde kommissionen tre workshoppar om införlivandet för att hjälpa medlemsstaterna att anta nödvändig lagstiftning. Fem medlemsstater antog och anmälde fullständiga nationella införlivandeåtgärder till kommissionen innan tidsfristen för införlivandet löpte ut den 28 november 2021. I januari 2022 inledde kommissionen formella överträdelseförfaranden mot 22 medlemsstater som inte hade anmält några införlivandeåtgärder eller som endast hade anmält ofullständiga införlivandeåtgärder. Detta följdes under 2022 av ett antal motiverade yttranden. Mer än hälften av medlemsstaterna anmälde ett fullständigt införlivande av direktivet efter den dag då direktivet började tillämpas i maj 2022. Under första halvåret 2023 hade alla medlemsstater utom en anmält ett fullständigt införlivande till kommissionen. Den sista medlemsstaten anmälde ett fullständigt införlivande den 29 maj 2024.

Kommissionen har bedömt införlivandets överensstämmelse med moderniseringsdirektivet. Sedan slutet av 2023 har kommissionen inlett nio riktade dialoger[11] med berörda nationella myndigheter för att reda ut de problem med införlivandet som konstaterats, och dialoger med andra medlemsstater kommer att inledas inom kort.

De problem med införlivandet som konstaterats rör i de flesta fall bestämmelserna om individuell kompensation för konsumenter i direktivet om otillbörliga affärsmetoder och de skärpta reglerna

[10] Kommissionens tillkännagivande – *Vägledning om tolkningen och tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden* (EUT C 526, 29.12.2021, s. 1); kommissionens tillkännagivande – *Vägledning om tolkningen och tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU om konsumenträttigheter* (EUT C 525, 29.12.2021, s. 1); kommissionens tillkännagivande – *Vägledning om tolkning och tillämpning av artikel 6a i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/6/EG om konsumentskydd i samband med prismärkning av varor som erbjuds konsumenter* (EUT C 526, 29.12.2021, s. 130).

[11] EU Pilot-ärenden.

om sanktioner i direktivet om oskäliga avtalsvillkor, direktivet om otillbörliga affärsmetoder och direktivet om konsumenträttigheter. Till skillnad från de flesta andra bestämmelserna i moderniseringsdirektivet, som i stort sett införlivades ordagrant i motsvarande nationella regler, innebar införlivandet av bestämmelserna om kompensation och sanktioner i många fall att flera nationella regler behövde ändras. Kontrollen av införlivandet visar också på vissa problem med införlivandet av den nya artikel 6a om tillkännagivanden om prissänkningar i direktivet om prismärkning. Vissa medlemsstater tycks ha utvidgat tillämpningsområdet för sina införlivandebestämmelser till att utöver varor även innefatta tjänster, som inte omfattas av den nya artikel 6a eller av direktivet om prismärkning i sig. Dessa och andra införlivandeproblem diskuteras närmare i nedanstående tematiska avsnitt.

4. Tillämpning och kontroll av efterlevnad

Undersökningarna för denna rapport om genomförandet av direktivet ägde främst rum under 2023, dvs. i ett relativt tidigt skede av direktivets tillämpning. De ger därför ingen fullständig och otvetydig bild. Erfarenheterna från nationella myndigheters och domstolars tillämpning av direktivet är också begränsade.

Analysen av genomförandet bygger på flera olika informationskällor. När det gäller näringsidkarnas efterlevnad hänvisas i rapporten till de relevanta samordnade tillsynsåtgärder som utförts online av de nationella tillsynsmyndigheterna och samordnats av kommissionen inom ramen för det nätverk för konsumentskyddssamarbete som inrättats genom förordning (EU) 2017/2394[12]. I rapporten används också tillgängliga offentliga uppgifter om relevanta övervakningsåtgärder och formella tillsynsåtgärder från de nationella myndigheternas sida samt de rapporter och undersökningar som tillhandahållits av berörda parter.

Som en del av en extern kompletterande studie[13] (*den kompletterande studien*) som legat till grund för kontrollen av ändamålsenligheten och denna rapport genomfördes en konsumentundersökning med 10 000 uppgiftslämnare som omfattade tio medlemsstater (Estland, Frankrike, Italien, Polen,

[12] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2394 av den 12 december 2017 om samarbete mellan de nationella myndigheter som har tillsynsansvar för konsumentskyddslagstiftningen och om upphävande av förordning (EG) nr 2006/2004 (EUT L 345, 27.12.2017, s. 1). Mer information om verksamheten inom nätverket för konsumentskyddssamarbete under 2020–2021 finns i tvåårsrapporten om konsumentskyddssamarbetet: https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/swd_2022_108_f1_staff_working_paper_en_v3_p1_1903309.pdf.

[13] Undersökning till stöd för kontrollen av ändamålsenligheten i EU:s konsumentlagstiftning om digital rättvisa och rapporten om tillämpningen av moderniseringsdirektivet (EU) 2019/2161. Undersökningen genomfördes för GD Rättsliga frågor och konsumentfrågor inom ramavtalet JUST/2020/PR/03/0001 av Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES), med stöd av VVA (numera Ernst & Young) och Tetra Tech. Inom specialområden bidrog även andra organisationer (WIK och LE Europe) i analysen.

Portugal, Rumänien, Spanien, Sverige, Tyskland och Ungern)[14]. Även en riktad undersökning[15] genomfördes för att samla in synpunkter från olika intressenter (företag, konsumentorganisationer, ministerier och tillsynsmyndigheter osv.) i samtliga medlemsstater (*intressentundersökningen*) om specifika frågor. Kompletterande intervjuer genomfördes med utvalda konsument- och branschorganisationer, tillsynsmyndigheter och ministerier. Utarbetandet av rapporten diskuterades med medlemsstaterna vid mötena i kommissionens expertgrupp för konsumentlagstiftning. Vissa inslag i moderniseringsdirektivet, framför allt bestämmelserna om prissänkningar och marknadsföring med kvalitetsskillnader, diskuterades vid flera bilaterala och multilaterala möten med berörda parter och nationella myndigheter.

Som en del av den kompletterande studien genomfördes slutligen efterlevnadstester av utvalda näringsidkare på nätet[16] på områden som är relevanta för direktivet, bland annat transparens på marknadsplatser online, transparens avseende rankning av sökresultat, personanpassad prissättning, konsumentrecensioner på nätet, tillkännagivanden om prissänkningar och telefonsamtal till grundläggande samtalstariffer inom passagerartransporttjänster. Dessa tester omfattade ett begränsat antal webbplatser och skiljer sig därför från de omfattande samordnade tillsynsåtgärder som utförs av nationella myndigheter i nätverket för konsumentskyddssamarbete.

[14] Resultaten kan anses vara representativa i fråga om urvalsstorlek, omfattar olika EU-regioner och medger i möjligaste extrapolering för EU-27. För konsumentundersökningen valdes i förväg en stor svarspanel ut för att säkerställa en hög svarsfrekvens med hög representativitet enligt olika parametrar, såsom ålder och kön.

[15] Den riktade undersökningen (bland intressenter) genomfördes med hjälp av ett onlineverktyg för enkäter. Av totalt **164 uppgiftslämnare** utgjorde **näringslivsorganisationer** (på EU-nivå och nationell nivå) 40,2 %, n = 66, **konsumentorganisationer** (på EU-nivå och nationell nivå) 17,7 %, n = 29, **nationella ministerier** 6,1 %, n = 10, **nationella tillsynsmyndigheter** 12,2 %, n = 20, **nätverket av europeiska konsumentcentrum** 6,1 %, n = 10, och **enskilda näringsidkare** 10,4 %, n = 17. Återstående 13,4 % (n = 22) utgjordes av akademiska forskare och övriga. **De nationella tillsynsmyndigheterna och de nationella ministerierna** (n = 30 totalt) representerade **18 medlemsstater**: 3 från Österrike, 4 från Slovenien, 2 från var och en av medlemsstaterna Belgien, Bulgarien, Danmark, Nederländerna, Rumänien och Slovakien, och 1 från var och en av medlemsstaterna Cypern, Finland, Irland, Kroatien, Litauen, Polen, Spanien, Sverige, Tjeckien och Ungern, medan 1 representerade ”annat” land. Av **konsumentorganisationerna** (n = 19) var 4 av dem organisationer på EU-nivå medan de nationella organisationerna representerade **8 medlemsstater**: 6 från Österrike, 3 från Tyskland och 1 från var och en av medlemsstaterna Frankrike, Kroatien, Italien, Portugal, Rumänien och Slovakien. Av de **66 näringslivsorganisationerna** var 32 av dem organisationer på EU-nivå medan de nationella organisationerna representerade **11 medlemsstater**: 12 från Tyskland, 6 från Belgien, 5 från Italien, 2 från Frankrike och Sverige, och 1 från var och en av medlemsstaterna Bulgarien, Finland, Nederländerna, Spanien, Tjeckien och Österrike, medan 1 representerade ”annat” land.

[16] Dessa efterlevnadstester utfördes på ett urval webbplatser eller appar i 10 medlemsstater (samma som för konsumentundersökningen) för att bedöma hur de uppfyller specifika parametrar och följer kraven i moderniseringsdirektivet. Valet av webbplatser och appar berodde främst på det undersökta områdets specifika karaktär och deras relativa betydelse (t.ex. trafikvolym per månad för varje land som omfattades), och omfattade marknadsplatser online, e-handelswebbplatser, resor och logi, webbplatser för prisjämförelser osv. Rent praktiskt besökte faktainsamlarna webbplatser eller använde appar för att utföra normala uppgifter, såsom att söka efter produkter eller försöka prenumerera på en tjänst. De samlade in uppgifter om den information som presenterades för dem och dess innehåll och tydlighet. Testerna möjliggjorde en kvalitativ bedömning av problemen som bland annat omfattade faktainsamlarnas åsikter om informationens tydlighet och praktiska exempel på de problem som konstaterades, kompletterade med skärmdumpar. Testerna gjordes på ett antal utvalda webbplatser, men alla testerna skilde sig åt i fråga om omfattning, syfte och karaktär.

Även 2021 och 2023 års resultattavlor för konsumentvillkor, som är baserade på 2020 respektive 2022 års undersökningar om konsumentvillkor[17], ger kunskaper om konsumenternas uppfattning på flera relevanta områden för denna analys, från perioden innan och kort efter att moderninseringsdirektivet började tillämpas (om än inte i alla medlemsstater), till exempel när det gäller konsumenternas erfarenheter av rankning av sökresultat, konsumentrecensioner och prissänkningar.

Nedanstående tematiska avsnitt i denna rapport (avsnitten 5–15) ger en översikt över genomförandet av de viktigaste delarna av moderniseringsdirektivet. Det bör noteras att datainsamlingen i den kompletterande studien för denna rapport inleddes innan reglerna i förordningen om digitala tjänster[18] började tillämpas. Förordningen om digitala tjänster innebar viktiga förändringar som behandlas i de berörda tematiska avsnitten.

5. Sanktioner

För att stärka den offentliga kontrollen av efterlevnaden av EU:s konsumentlagstiftning i hela EU och dess avskräckande effekt ändrades genom moderniseringsdirektivet de befintliga reglerna om sanktioner i direktivet om prismärkning, direktivet om otillbörliga affärsmetoder och direktivet om konsumenträttigheter, som redan ställde krav på medlemsstaterna att föreskriva effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner. Genom direktivet infördes även ett nytt krav på medlemsstaterna att föreskriva sådana sanktioner i direktivet om oskäliga avtalsvillkor, där inget sådant krav fanns tidigare.

En av de viktigaste nyheterna var att det i direktivet om otillbörliga affärsmetoder, direktivet om konsumenträttigheter och direktivet om oskäliga avtalsvillkor infördes[19] krav på att föreskriva sanktionsavgifter och fastställa ett högsta belopp för dessa för **utbredda överträdelser och utbredda överträdelser med en unionsdimension** när samordnade tillsynsåtgärder vidtas i enlighet med artikel 21 i förordningen om konsumentskyddssamarbete[20]. I dessa fall måste medlemsstaterna som ett obligatoriskt inslag i sina regler om sanktioner föreskriva sanktionsavgifter på minst **4 % av näringsidkarens årliga omsättning** eller upp till **2 miljoner euro** i de fall den årliga omsättningen inte kan fastställas. Detta är ett minimikrav och

[17] 2020 års undersökning om konsumentvillkor, som finns på https://commission.europa.eu/document/download/70d38b3e-58ee-4ed9-8017-77af2573bef4_en?filename=ccs_ppt_120321_final.pdf; 2022 års undersökning om konsumentvillkor, som finns på https://commission.europa.eu/document/download/ce4eda77-83bb-436a-baee-84e4b4c4f324_en?filename=ccs_2022_country_data.pdf.

[18] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster) (EUT L 277, 27.10.2022, s. 1). Från och med den 17 februari 2024 gäller reglerna i förordningen om digitala tjänster för alla plattformar. Sedan slutet av augusti 2023 tillämpas dessa regler redan på vissa utpekade plattformar med mer än 45 miljoner användare i EU (10 % av EU:s befolkning), så kallade mycket stora onlineplattformar och mycket stora onlinesökmotorer. I synnerhet har marknadsplatser online såsom Amazon, Aliexpress, Apple AppStore, Google Play, Zalando, och på senare tid Shein och Temu, pekats ut som mycket stora onlineplattformar.

[19] I direktivet om otillbörliga affärsmetoder, direktivet om konsumenträttigheter och direktivet om prismärkning bygger de ändrade artiklarna om sanktioner på det befintliga allmänna kravet på att föreskriva sanktioner, medan artikel 8b om sanktioner är ett nytt inslag i direktivet om oskäliga avtalsvillkor.

[20] Förordningen om konsumentskyddssamarbete fokuserar på samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheterna vid utbredda överträdelser som skadar konsumenter i flera medlemsstater och utbredda överträdelser med en unionsdimension. För sådana utbredda överträdelser kan de nationella myndigheterna behöva ålägga effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner på ett samordnat sätt.

medlemsstaterna har fortfarande möjligheten att behålla eller införa högre högstanivåer för sanktionsavgifterna. När det gäller tillämpningen av sanktioner generellt har medlemsstaterna kvar sin frihet att själva besluta om förfarandet för att ålägga dessa sanktionsavgifter, som kan vara administrativt eller rättsligt.

I direktivet om otillbörliga affärsmetoder, direktivet om oskäliga avtalsvillkor, direktivet om konsumenträttigheter och direktivet om prismärkning infördes även genom moderniseringsdirektivet icke-uttömmande och vägledande kriterier som ska beaktas vid åläggandet av sanktioner i både inhemska och gränsöverskridande fall.

Bedömningen av de anmälda införlivandeåtgärdernas **överensstämmelse** när det gäller dessa bestämmelser visade sig vara relativt komplicerad. I flera medlemsstater fanns det till exempel flera olika befintliga nationella bestämmelser om sanktioner beroende på vilken bestämmelsen i det aktuella direktivet som överträddes. Detta innebar att det behövdes flera införlivandebestämmelser för att ändra dem.

När det gäller de sanktioner som kan åläggas i gränsöverskridande fall inom ramen för samordnade insatser i enlighet med artikel 21 i förordningen om konsumentskyddssamarbete har nästan alla medlemsstater införlivat kravet på att föreskriva en sanktionsavgift på minst 4 % av näringsidkarens årliga omsättning eller alternativt 2 miljoner euro vid överträdelser som är föremål för samordnade insatser inom ramen för konsumentskyddssamarbetet. Situationen i ett fåtal medlemsstater där det förekom problem eller osäkerhet håller på eller kommer att analyseras inom ramen för de riktade dialogerna med medlemsstaterna.

Vissa länder **tillämpar** också **sanktionsavgiften på upp till 4 % eller upp till 2 miljoner euro på andra typer av överträdelser** (inhemska och gränsöverskridande): Vid överträdelser av direktivet om konsumenträttigheter tillämpar till exempel Österrike sanktionsavgiften på upp till 4 % av den årliga omsättningen på alla överträdelser. Vid överträdelser av direktivet om otillbörliga affärsmetoder tillämpar Polen sanktionsavgiften på upp till 2 miljoner euro på alla överträdelser om information om den årliga omsättningen inte finns tillgänglig, och Lettland tillämpar sanktionsavgiften på upp till 4 % av den årliga omsättningen på alla överträdelser, med ett högsta belopp på 300 000 euro.

Vissa länder har **strängare regler som går utöver regeln om 2 miljoner euro vid överträdelser som är föremål för samordnade insatser inom ramen för konsumentskyddssamarbetet**. Om information om den årliga omsättningen inte finns tillgänglig kan den högsta sanktionsavgiften vid gränsöverskridande överträdelser av direktivet om otillbörliga affärsmetoder som är föremål för sådana samordnade insatser uppgå till 5 miljoner euro i Grekland och 4 miljoner euro i Danmark.

Vissa andra länder hade redan eller har sedermera infört **högstanivåer för sanktionsavgifterna som är högre än de som krävs enligt moderniseringsdirektivet** vid gränsöverskridande överträdelser som är föremål för samordnade insatser inom ramen för konsumentskyddssamarbetet (4 % eller 2 miljoner euro). Exempelvis bestraffas generellt överträdelser av direktivet om otillbörliga affärsmetoder med upp till 10 % av näringsidkarens årliga omsättning i Nederländerna och Polen, med upp till 6 % i Belgien och med upp till 5 % i Cypern. Vid överträdelser av direktivet om oskäliga avtalsvillkor föreskriver Polen till exempel en sanktionsavgift på upp till 10 % av näringsidkarens årliga omsättning, medan den uppgår till 5 % i Cypern.

De nya reglerna om högstanivåer för sanktionsavgifter vid överträdelser i gränsöverskridande fall som är föremål för samordnade tillsynsåtgärder inom ramen för konsumentskyddssamarbetet har ännu inte tillämpats i praktiken. Enligt synpunkter som inkommit i samband med samordnade insatser inom ramen för konsumentskyddssamarbetet anser vissa myndigheter att det skulle det bli svårt att tillämpa dessa sanktionsavgifter i de fall där företag inte föreslår lämpliga åtaganden för att komma till rätta med de påstådda överträdelserna. Framför allt fastställs varken i förordningen om konsumentskyddssamarbete eller i sanktionsbestämmelserna i de berörda direktiven några tydliga förfaranden att samordna åläggandet av sanktioner och för att undvika risken för *ne bis in idem*-situationer när dessa åtgärder vidtas parallellt i olika medlemsstater. Kommissionen överväger att se över förordningen om konsumentskyddssamarbete för att bland annat öka dess avskräckande effekt[21].

Medlemsstaterna har använt olika metoder för att införliva de **icke-uttömmande och vägledande kriterier för åläggandet av sanktioner** som genom moderniseringsdirektivet lades till i alla de fyra ändrade direktiven. Vissa medlemsstater införlivade alla kriterierna i förteckningen (nästan) ordagrant, medan andra, mot bakgrund av att förteckningen bara är vägledande, bara införlivade delar av dem eller utnyttjade redan befintliga relevanta bestämmelser i den nationella lagstiftningen, vilket ofta kräver att t.ex. ”försvårande eller förmildrande omständigheter” beaktas vid åläggandet av sanktioner.

Moderniseringsdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet till **lagstiftningsval** för tillämpningen av de nya reglerna om sanktioner i direktivet om otillbörliga affärsmetoder och direktivet om oskäliga avtalsvillkor. Enligt **direktivet om oskäliga avtalsvillkor** (artikel 8b.2) kan medlemsstaterna välja att tillämpa reglerna om sanktioner (inklusive den särskilda bestämmelsen om sanktionsavgifter vid överträdelser som är föremål för samordnade tillsynsåtgärder inom ramen för konsumentskyddssamarbetet) i bara en eller i båda av följande situationer: a) om näringsidkaren använder avtalsvillkor som uttryckligen fastställts som oskäliga under alla omständigheter i nationell rätt, eller b) om näringsidkaren fortsätter att använda avtalsvillkor som har konstaterats vara oskäliga i ett slutligt avgörande. När det gäller **direktivet om otillbörliga affärsmetoder** (artikel 13.3) får medlemsstaterna av nationella konstitutionella skäl besluta att inte tillämpa reglerna om sanktionsavgifter vid överträdelser som är föremål för samordnade tillsynsåtgärder inom ramen för konsumentskyddssamarbetet, om näringsidkaren endast för första gången har överträtt artikel 5 i direktivet om otillbörliga affärsmetoder.

Lagstiftningsvalet i direktivet om oskäliga avtalsvillkor utnyttjas i många medlemsstater. I till exempel Finland, Frankrike, Kroatien, Portugal och Tyskland tillämpas sanktionerna i båda de situationer som anges i direktivet om oskäliga avtalsvillkor. Sanktioner som bara tillämpas i fall där näringsidkaren använder avtalsvillkor som uttryckligen fastställts som oskäliga under alla omständigheter i nationell rätt används till exempel i Estland, Tjeckien och Österrike. Sanktioner som bara tillämpas om näringsidkaren fortsätter att använda avtalsvillkor som har konstaterats vara oskäliga i ett slutligt avgörande används till exempel i Bulgarien, Litauen, Luxemburg och Sverige.

[21] Se *Final report: 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*, som finns på https://op.europa.eu/sv/publication-detail/-/publication/f3eb3b4c-e819-11ee-9ea8-01aa75ed71a1/language-en.

Lagstiftningsvalet i **direktivet om otillbörliga affärsmetoder** används av färre medlemsstater, till exempel Finland, Frankrike, Kroatien, Sverige, Tyskland och Österrike.

Sammanfattningsvis har ett antal medlemsstater använt sig av lagstiftningsalternativen när det gäller de nya reglerna om sanktioner. Med några få undantag har det nya kravet på sanktionsavgifter vid överträdelser som är föremål för samordnade insatser inom ramen för konsumentskyddssamarbetet införlivats korrekt i den nationella lagstiftningen och går i vissa fall utöver minimikraven, t.ex. genom att tillämpningen har utvidgats till att omfatta alla överträdelser av de berörda direktiven, även inhemska fall. Reglerna om högstanivåer för sanktionsavgifter vid överträdelser i gränsöverskridande fall som är föremål för samordnade tillsynsåtgärder inom ramen för konsumentskyddssamarbetet har ännu inte tillämpats i praktiken.

6. Avhjälpande åtgärder för konsumenter enligt direktivet om otillbörliga affärsmetoder

Genom moderniseringsdirektivet infördes i direktivet om otillbörliga affärsmetoder **rätten för konsumenter till proportionerliga och effektiva individuella avhjälpande åtgärder** om de skadats av otillbörliga affärsmetoder. I artikel 11a fastställs nu krav på att medlemsstaterna ska se till att konsumenter som drabbats till följd av otillbörliga affärsmetoder har tillgång till både avtalsenliga och utomobligatoriska avhjälpande åtgärder, t.ex. skadestånd, prisavdrag och rätt att avsluta avtalet. Medlemsstaterna får själva fastställa villkoren för tillämpningen av de avhjälpande åtgärderna och deras effekt. Konsumenterna kan genomdriva dessa avhjälpande åtgärder genom individuell talan eller kollektiv talan rörande ersättningsanspråk enligt det nya direktivet (EU) 2020/1828 om grupptalan, som innehåller en processuell mekanism för att genomdriva kollektiva konsumenträttigheter.

Precis som för reglerna om sanktioner visade sig överensstämmelsekontrollen av de nationella bestämmelser som införlivar artikel 11a vara ganska komplicerad och gav upphov till ett antal frågor som håller på eller kommer att tas upp i de riktade dialogerna med flera medlemsstater. Denna komplexitet beror på att de avhjälpande åtgärderna för konsumenter i många medlemsstater genomfördes dels genom att nya regler infördes, dels genom att man använde sig av befintliga civilrättsliga bestämmelser. Omfattningen och räckvidden för de avhjälpande åtgärder som fanns tillgängliga i flera medlemsstater var inte heller tydlig. Direktivet om otillbörliga affärsmetoder har ett brett tillämpningsområde och gäller otillbörliga affärsmetoder som tillämpas utan att ett avtalsförhållande föreligger mellan näringsidkaren och konsumenten, och även när ett avtal ingås och fullgörs. Avhjälpande åtgärder för konsumenterna måste därför också finnas vid överträdelser som rör alla dessa skeden och typer av förbindelser mellan näringsidkare och konsumenter.

Medlemsstaterna använde **olika metoder för att införliva artikel 11a i direktivet om otillbörliga affärsmetoder**. Vissa medlemsstater, t.ex. Slovenien, Rumänien och Lettland, har infört (eller hade redan) särskilda bestämmelser i sin lagstiftning om införlivandet av direktivet om otillbörliga affärsmetoder som uttryckligen föreskriver en rätt för konsumenter till avhjälpande åtgärder vid överträdelser av dessa bestämmelser. Vissa medlemsstater har särskilda bestämmelser om avhjälpande åtgärder i sin lagstiftning om införlivande av direktivet om otillbörliga affärsmetoder som också uttryckligen hänvisar till ytterligare bestämmelser i den allmänna civilrätten, t.ex. civillagen, exempelvis Estland, Kroatien, Tjeckien, Tyskland och Österrike. Slutligen har vissa medlemsstater anmält att deras allmänna civilrätt eller andra bestämmelser om

avhjälpande åtgärder är tillämpliga på överträdelser av de nationella bestämmelser som införlivar direktivet om otillbörliga affärsmetoder, till exempel Frankrike.

Några medlemsstater anmälde bestämmelser som förutom att tillhandahålla den materiella rättigheten till avhjälpande åtgärder **även underlättar genomförandet av dem**. Om till exempel konsumenter i Bulgarien gör anspråk på avhjälpande åtgärder vid en tvistemålsdomstol i enlighet med den allmänna lagstiftningen behöver de inte bevisa att affärsmetoden är otillbörlig om den nationella tillsynsmyndigheten (kommissionen för konsumentskydd) redan i ett slutligt beslut har konstaterat att en viss affärsmetod är otillbörlig. Spanien har antagit bestämmelser som tillmäter ett tidigare avgörande från myndigheten eller en domstol om en överträdelse av direktivet om otillbörliga affärsmetoder bevisvärde.

Sammanfattningsvis innehåller de flesta medlemsstaternas lagstiftning nu regler som ger konsumenterna rätt till skadestånd, prisavdrag eller att avsluta avtalet om de drabbas till följd av otillbörliga affärsmetoder.

7. Tillkännagivanden om prissänkningar

Genom moderniseringsdirektivet ändrades direktivet om prismärkning genom införandet av en ny artikel 6a om prissänkningar, som syftar till att säkerställa att konsumenterna får bättre information om och lättare kan bedöma värdet av och de verkliga fördelarna med den prissänkning som tillkännages. Enligt artikeln måste säljare av varor som tillkännager en prissänkning ange ”tidigare pris”, dvs. **det lägsta pris som näringsidkaren har tillämpat under en tidsperiod på minst 30 dagar** före tillämpningen av prissänkningen. I egenskap av en mer specifik regel har den nya artikel 6a företräde framför de allmänna bestämmelserna i direktivet om otillbörliga affärsmetoder, särskilt när det gäller uppgifterna om referenspris vid prissänkningar. Direktivet om otillbörliga affärsmetoder med dess bedömningar från fall till fall är dock fortfarande tillämpligt för att bedöma andra aspekter av prissänkningar som inte uttryckligen regleras i artikel 6a i direktivet om prismärkning, såsom prissänkningens varaktighet. Direktivet om otillbörliga affärsmetoder är också fortfarande den tillämpliga rättsliga grunden för bedömningen av olika andra typer av prismarknadsföring som inte omfattas av artikel 6a, såsom prisjämförelser.

I punkterna 3–5 i artikel 6a föreskrivs regleringsval som **gör det möjligt för medlemsstaterna att göra undantag från den allmänna regeln** när det gäller a) varor som sannolikt kan försämras eller har kort sista förbrukningsdatum (”lättfördärvliga” varor), b) varor som funnits på marknaden kortare tid än 30 dagar (”nyanlända” varor) och c) varor för vilka prissänkningen ökas gradvis (”progressiva rabatter”).

Alla medlemsstater **införlivade den allmänna regeln om ”tidigare pris”** och behöll 30 dagar som referensperiod för att fastställa ”tidigare pris”. Trots att direktivet om prismärkning och artikel 6a endast gäller försäljning av varor **utvidgade** vissa medlemsstater **tillämpningsområdet för de nationella bestämmelserna om prissänkningar till att även omfatta tjänster**. Den utvidgade tillämpningen av artikel 6a till att omfatta tjänster har väckt oro hos berörda parter inom näringslivet (se nedan), och kommissionen hanterar detta genom riktade dialoger med medlemsstaterna.

Lagstiftningsvalen i artikel 6a ger medlemsstaterna viss flexibilitet när det gäller att anpassa de nationella reglerna till marknadsvillkoren för särskilda kategorier av varor. Många men inte samtliga medlemsstater har beslutat att tillämpa dem, vilket har lett till vissa nationella skillnader.

Lagstiftningsvalet för **varor som sannolikt kan försämras eller har kort sista förbrukningsdatum (”lättfördärvliga varor”)** i artikel 6a.3 gör det möjligt för medlemsstaterna att föreskriva andra regler för sådana varor eller att undanta dem från tillämpningsområdet för artikel 6a.

Alla medlemsstater utom Irland, Kroatien och Luxemburg utnyttjade detta lagstiftningsalternativ. De nationella bestämmelserna för att genomföra artikel 6a i direktivet om prismärkning omfattar inte ”lättfördärvliga” varor i Belgien, Finland, Frankrike, Grekland, Italien, Lettland, Litauen, Spanien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike. I Cypern, Estland, Malta, Nederländerna, Polen och Slovenien måste säljarna som referenspris vid prissänkningar ange det pris som tillämpades före prissänkningen. Slutligen tillämpar vissa medlemsstater artikel 6a på lättfördärvliga varor men föreskriver kortare referensperioder för att fastställa ”tidigare” pris, t.ex. Bulgarien (7 dagar), Rumänien (10 dagar), Danmark (14 dagar) och Portugal (15 dagar).

De nationella reglerna skiljer sig dessutom **åt i fråga om definitionen av vilka varor som ”sannolikt kan försämras eller har kort sista förbrukningsdatum”**. Följande är några exempel:

- I Österrike tillämpas lagstiftningsvalet ”när prissänkningen tillämpas till följd av att datumet för minsta hållbarhetstid i den mening som avses i artikel 2.2 r i förordning (EU) nr 1169/2011 löper ut”[22].
- I Finland tillämpas det på ”livsmedel som snabbt förfars”.
- I Tyskland tillämpas det på ”lättfördärvliga varor eller varor med kort återstående hållbarhetstid om det begärda priset sänks på grund av en överhängande risk för förstöring eller för att hållbarhetstiden snart kommer att löpa ut och detta meddelas konsumenten på lämpligt sätt”.
- I Italien tillämpas det ”på jordbruks- och livsmedelsprodukter som är färskvaror” enligt definitionen i den särskilda nationella lagstiftningen.
- I Litauen tillämpas det på ”lättfördärvliga produkter eller artiklar som snabbt förlorar sitt kommersiella värde”.
- I Spanien tillämpas det på ”identiska produkter som närmar sig sista förbrukningsdatum eller bäst före-datum”.
- I Bulgarien tillämpas det på ”varor som snabbt försämras eller som har en kort hållbarhetstid”.

[22] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004 (EUT L 304, 22.11.2011, s. 18).

- I Estland tillämpas det på ”varor som på grund av sin beskaffenhet eller bearbetningsnivå snabbt åldras eller försämras och sannolikt kommer att bli olämpliga för försäljning inom 30 dagar från den tidpunkt då de bjuds ut till försäljning”.
- I Nederländerna tillämpas det på varor som ”snabbt förstörs eller har begränsad hållbarhet” enligt ministeriell förordning.
- I Slovenien tillämpas det på varor som är nära sista förbrukningsdatum och på lättfördärvliga varor.
- I Portugal definieras ”jordbruks- och livsmedelsprodukter som är färskvaror” som ”jordbruks- och livsmedelsprodukter som på grund av sin beskaffenhet eller i förädlingsledet kan komma att bli undermåliga för försäljning inom 30 dagar efter skörd, produktion eller förädling”.

Lagstiftningsvalet när det gäller **varor som saluförts kortare tid än 30 dagar (”nyanlända varor”)** i artikel 6a.4 ger medlemsstaterna möjlighet att tillåta tillkännagivanden om prissänkningar även för varor som näringsidkaren har sålt i mindre än 30 dagar före tillkännagivandet av prissänkningen. Medlemsstaterna får i detta sammanhang föreskriva en kortare tidsperiod än 30 dagar för att fastställa ”tidigare” pris. Många medlemsstater har valt att utnyttja denna möjlighet, med undantag av Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Kroatien, Portugal, Sverige och Tyskland.

Av de medlemsstater som använder sig av lagstiftningsvalet definierar många ”tidigare pris” som det lägsta pris som näringsidkaren tillämpat sedan varorna släpptes ut på marknaden, utan att fastställa någon minimiperiod, t.ex. Cypern, Grekland, Italien, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Rumänien, Slovenien, Tjeckien och Österrike. Minimiperioder fastställs i Belgien, Bulgarien, Estland och Lettland (7 dagar för samtliga) och Ungern (15 dagar).

Inom ramen för lagstiftningsvalet **för fall där prissänkningen ökas gradvis (”progressiva rabatter”)** i artikel 6a.5 får medlemsstaterna, när priset sänks gradvis utan avbrott under samma försäljningskampanj, föreskriva att det lägsta priset under de 30 dagar som föregår tillämpningen av det första tillkännagivandet ska förbli det tidigare priset för alla efterföljande tillkännagivanden om prissänkningar under försäljningskampanjen. Detta alternativ används av nästan alla medlemsstater, utom Polen och Spanien.

Genomförandet av artikel 6a i direktivet om prismärkning har visat sig vara **den mest diskuterade aspekten av moderniseringsdirektivet** och har fått stor uppmärksamhet från myndigheter och berörda parter i medlemsstaterna. I slutet av 2021 utfärdade kommissionen en särskild vägledning om artikel 6a. Flera medlemsstater har också antagit **nationella riktlinjer** eller publicerat frågor

och svar, t.ex. Belgien[23], Danmark[24], Estland[25], Finland[26], Frankrike[27], Irland[28], Italien[29], Litauen[30], Polen[31] och Sverige[32].

I kommissionens vägledning klargjordes särskilt att det nya kravet inte är tillämpligt på de kontinuerliga förmåner som tillhandahålls inom ramen för **kundlojalitetsprogram** (ytterligare tillfälliga prissänkningar för medlemmarna i sådana program omfattas dock av artikel 6a) eller på **verkliga personanpassade prissänkningar** som till följd av sin karaktär inte brukar ”tillkännages” för konsumenterna i stort.

Kommissionen klargjorde också sin ståndpunkt att **säljare** visserligen **har frihet (förutsatt att direktivet om otillbörliga affärsmetoder följs) att ange ytterligare referenspriser** (t.ex. det normala försäljningspriset utanför kampanjperioderna) för att stärka marknadsföringsbudskapet, men att **de bör avstå från att använda affärsmetoder som skapar otydlighet om det tidigare priset**, vilket skulle förhindra eller försvåra för konsumenterna att ta vederbörlig hänsyn till det tidigare priset. Alla procentuella prissänkningar (t.ex. ”30 % rabatt”) eller prissänkningar som anges med belopp (t.ex. ”50 euro i rabatt”) som säljaren väljer att ange som huvudinslag i tillkännagivandet om prissänkningen bör därför vara baserade på det obligatoriska ”tidigare” priset. Många berörda parter inom näringslivet motsätter sig dock denna tolkning och den är förnärvarande föremål för en tysk domstols begäran om förhandsavgörande vid EU-domstolen (mål C-330/23, Aldi Süd)[33].

Sedan antagandet av kommissionens vägledning har diskussionerna med berörda parter om genomförandet av artikel 6a i direktivet om prismärkning, framför allt inom ramen för konsumentskyddssamarbetet, rört bland annat frågan om **prismarknadsföring baserad på ett lägsta köpbelopp**. Kommissionen förklarade i vägledningsdokumentet att artikel 6a inte är tillämplig på kombinationserbjudanden eller villkorade erbjudanden såsom ”köp en, få två” eller ”30 % rabatt vid köp av tre”. Sådana villkorade erbjudanden omfattas fortfarande av direktivet om otillbörliga affärsmetoder. Mot bakgrund av detta förefaller det motiverat att **behandla marknadsföring baserad på ett lägsta köpbelopp på liknande sätt under förutsättning att den har samma effekt som volymbaserad marknadsföring**, dvs. den tillämpas i praktiken på köp av mer än en enda artikel som butiken erbjuder. Precis som andra alternativa

[23] https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/guidance/pratiques-commerciales/annoncer-des-reductions-de.
[24] https://www.forbrugerombudsmanden.dk/longreads/forbrugerombudsmandens-retningslinjer-for-prismarkedsfoering/; https://www.forbrugerombudsmanden.dk/media/u1bbaaye/forbrugerombudsmandens-retningslinjer-for-prismarkedsfoering.pdf.
[25] https://www.ttja.ee/sites/default/files/documents/2022-05/2022.05.04%20-%20Juhend%20-%20Hinna%20avaldamise%20juhend%20%281%29.pdf.
[26] https://www.kkv.fi/sv/konsumentarenden/marknadsforing-erbjudanden-och-pris/realisationer/; https://www.kkv.fi/sv/konsumentarenden/information-och-anvisningar-till-foretag/konsumentombudsmannens-riktlinjer/uttryck-for-rabatter-och-formanligheter-i-marknadsforingen/.
[27] https://www.medef.com/uploads/media/node/0019/100/14563-faq-annoncesreductionprix-medef-31052022.pdf?v=1708695236.
[28] https://www.ccpc.ie/business/help-for-business/guidelines-for-business/price-reductions/.
[29] https://www.mimit.gov.it/it/assistenza/domande-frequenti/annunci-di-riduzione-di-prezzo-domande-frequenti-faq.
[30] https://www.vvtat.lt/d.u.k./598#c-6/t-218.
[31] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=19551.
[32] Ställningstagande angående information om prissänkningar (stpubshop.blob.core.windows.net).
[33] CURIA – Case information (europa.eu).

marknadsföringsmetoder får marknadsföring baserad på ett lägsta köpbelopp inte användas enbart för att kringgå tillämpningen av artikel 6a.

En annan relevant aspekt är att artikel 6a inte är tillämplig på **enskilda varuartiklar som närmar sig sista förbrukningsdatum** och som därför bör säljas snabbt, om varan i fråga inte är lättfördärvlig på grund av sin beskaffenhet (t.ex. pasta, konserver eller kosmetika, som i allmänhet har lång hållbarhetstid). Denna fråga är relevant för medlemsstater som använder sig av lagstiftningsvalet för att undanta eller föreskriva andra regler om prissänkningar för ”varor som sannolikt kan försämras eller har kort sista förbrukningsdatum”. Eftersom detta begrepp inte definieras i artikel 6a i direktivet om prismärkning förefaller det motiverat att tillämpa ett sådant undantag även på **enskilda varuartiklar som objektivt sett måste säljas snabbt, även om varan i fråga till sin beskaffenhet i allmänhet inte är ”lättfördärvlig”**. I praktiken innebär detta att säljare bör kunna rabattera specifika artiklar av exempelvis kosmetika som närmar sig sista förbrukningsdatum utan att det påverkar möjligheten till framtida generella prissänkningar för varan i fråga.

En annan viktig fråga för medlemsstaterna och berörda parter i samband med artikel 6a gäller marknadsutvecklingen inom **andra former av prismarknadsföring, framför allt prisjämförelser**. Prisjämförelser omfattas inte av den nya artikel 6a, utan omfattas fortfarande av de allmänna kraven på rimlighet i direktivet om otillbörliga affärsmetoder. Enligt flera nationella myndigheter och konsumentorganisationer har säljarnas användning av prisjämförelser, särskilt jämförelser med tillverkarens rekommenderade detaljhandelspris, ökat efter genomförandet av de nya reglerna för prissänkningar enligt direktivet om prismärkning.

När det gäller efterlevnaden av artikel 6a genomfördes en samordnad tillsynsåtgärd inom ramen för konsumentskyddssamarbetet i november 2022. I tillsynsåtgärden undersökte 13 nationella myndigheter 16 000 produkter från 176 webbplatser, som bevakades under en månad för att fastställa om det angivna ”tidigare” priset uppfyllde det nya rättsliga kravet enligt direktivet om prismärkning. Tillsynsåtgärden visade att en prissänkning presenterades för mer än hälften av de bevakade produkterna. **Av detta antal utgjorde 23 % av tillkännagivandena om prissänkning överträdelser mot artikel 6a i direktivet om prismärkning**. Överträdelserna förekom på minst 43 % av de granskade webbplatserna. Det bör noteras att inte alla berörda medlemsstater hade införlivat och genomfört den nya artikel 6a i direktivet om prismärkning vid tidpunkten för tillsynsåtgärden, trots att de var skyldiga att börja tillämpa den från och med den 28 maj 2022[34].

För att hjälpa de nationella myndigheterna i deras utredningar har kommissionen tillhandahållit ett **särskilt AI-baserat verktyg inom ramen för EU:s e-labb**, ett projekt som syftar till att utveckla och tillämpa avancerad digital teknik för konsumentundersökningar på nätet för att stödja nätverket för konsumentskyddssamarbete. Verktyget gör det möjligt för myndigheterna att övervaka prishistoriken för de produkter som väljs ut och fastställa om det tidigare pris som anges

[34] Resultatet av den samordnade tillsynsåtgärden inom ramen för konsumentskyddssamarbetet finns på https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/sweeps_en.

i rabatterbjudandet verkligen är det lägsta pris som tillämpats på produkten under de 30 dagar som föregått tillkännagivandet om prissänkning.

Flera nationella tillsynsmyndigheter har **inlett formella tillsynsåtgärder för överträdelser som rör prissänkningar**. Under hösten 2023 granskade till exempel Sveriges konsumentmyndighet (Konsumentverket)[35] priserna på mer än 1 700 produkter inom flera olika branscher. Granskningen rörde cirka 100 företag, varav majoriteten marknadsförde prissänkta produkter under granskningsperioden. Av granskningen framgår att 70 % av de granskade företag som marknadsförde prissänkningar bröt mot gällande lagstiftning. Överträdelserna rörde närmare bestämt 1) att företagen inte hade angett det lägsta priset de senaste 30 dagarna, 2) att de angett ett felaktigt tidigare lägsta pris, och 3) att de använt ett annat referenspris än tidigare lägsta pris för att beräkna prissänkningens storlek. Andra exempel är den polska konkurrens- och konsumentskyddsmyndigheten (UOKiK)[36], den nederländska konsument- och marknadsmyndigheten (ACM)[37] och den estniska myndigheten för konsumentskydd och teknisk tillsyn (TTJA)[38], som har rapporterat om betydande överträdelser från näringsidkares sida och aviserat formella utredningar. När det gäller privata insatser för att övervaka efterlevnaden publicerade den franska konsumentorganisationen UFC-Que Choisir i maj 2023 en rapport[39] om prisjämförelser som rörde åtta stora säljare på den franska marknaden och ingav klagomål om otillbörliga affärsmetoder till den allmänna åklagaren i Paris.

När det gäller konsumenternas uppfattning om prissänkningars trovärdighet innehöll 2020 och 2022 års **undersökningar om konsumentvillkor** en fråga om konsumenterna hade erfarenhet av prisrabatter som verkade för stora för att vara äkta när de sökte eller handlade på nätet. Andelen konsumenter som svarade att de alltid, för det mesta eller åtminstone ibland stötte på prisrabatter som de tyckte var överdrivet stora var ungefär densamma i båda undersökningarna – 60 % år 2022 och 61 % år 2020.

Inom ramen för den kompletterande studien genomfördes mellan januari och oktober 2023 **efterlevnadstester** i begränsad skala av 95 webbplatser i tio medlemsstater som undersökte hur prissänkningar och andra marknadsföringsmetoder presenterades för konsumenterna[40]. Testerna fokuserade på hur prisfördelarna presenterades och omfattade ingen bevakning av referenspriset under en 30-dagarsperiod för att fastställa det ”tidigare” prisets giltighet.

Av de 475 produkter som granskades förekom prissänkningar eller andra kampanjer för 360 produkter (på 75 av 95 webbplatser). Granskningen visade också att *kombinationserbjudanden* förekom på 27 webbplatser för 88 produkter. Slutligen var generella procentuella prissänkningar

[35] Granskningen finns på Konsumentverkets granskning 7 a § prisinformationslagen.
[36] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=19718.
[37] https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-pakt-webwinkels-aan-die-nepkortingen-gebruiken.
[38] https://ttja.ee/uudised/allahindluste-kuvamise-kontroll-e-poodides-pea-40-puhul-tuvastati-rikkumisi?utm_campaign=newsletter-04.06.2024&utm_medium=email&utm_source=sendsmaily.
[39] https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-fausses-promotions-l-ufc-que-choisir-depose-plainte-contre-8-sites-de-commerce-en-ligne-n108122/.
[40] Webbplatserna valdes ut på grundval av deras popularitetsrankning på SimilarWeb inom kategorin e-handel och shopping.

eller procentuella prissänkningar kopplade till ett *lägsta köpbelopp* relativt vanliga (49,5 % av de granskade webbplatserna).

När det gäller presentationen av prissänkningar/kampanjer för specifika produkter (251 produkter på 42 webbplatser) förekom ett ***överkryssat* referenspris** i omkring 90 % av fallen för att framhäva rabatten. I 75,6 % av fallen **presenterades prisfördelen i *procent***. Ofta användes ett överkryssat referenspris och rabatten i procent eller som absolut värde tillsammans för att framhäva erbjudandet.

När det gäller **prisfördelens innebörd** fann faktainsamlarna i de flesta fall (69,7 %) inte någon beskrivning eller förklaring av det angivna (överkryssade) referenspriset. Detta tyder på att säljaren erbjöd en prissänkning, vilket innebär att referenspriset måste uppfylla kraven för ”tidigare pris” enligt artikel 6a i direktivet om prismärkning. Den återstående marknadsföringen föreföll vara **prisjämförelser**. I de flesta av dem användes det rekommenderade detaljhandelspriset som referenspris (25,8 %), och i de återstående hänvisades till begreppet ”genomsnittspris” (3,1 %) och priser på andra webbplatser (1,4 %).

Dessa resultat tyder på att prissänkningarna var den vanligaste typen av prismarknadsföring, men det bör noteras att förklaringen av referenspriset i vissa fall kan ha varit svår att läsa eller lägga märke till. I den ovannämnda rapporten från den franska konsumentorganisationen UFC-Que Choisir från maj 2023, där ett urval på 6 586 erbjudanden med överkryssade referenspriser undersöktes, drogs till exempel slutsatsen att endast 3,4 % av dessa erbjudanden var ”prissänkningar” i den mening som avses i artikel 6a i direktivet om prismärkning. **Fler än 9 av 10 av dessa erbjudanden var snarare prisjämförelser**, där referenspriset presenterades på många olika sätt, t.ex. som ”rekommenderat detaljhandelspris”, ”ursprungligt pris”, ”pris förut”, ”genomsnittspris på marknaden”, ”genomsnittspris på konkurrenternas webbplatser”, ”pris från tredjepartssäljare” osv.

I den konsumentundersökning som genomfördes inom ramen för den kompletterande studien undersöktes **konsumenternas uppfattning om olika typer av prismarknadsföring och hur vanliga de är**. Mellan 52 % och 66 % av uppgiftslämnarna uppgav att de hade stött på prismarknadsföring åtminstone ”någon gång” under de senaste tolv månaderna: rabatt vid köp av fler än en artikel (66 %), rabatt vid köp för mer än ett visst belopp (60 %), prissänkning (56 %), rabatt för medlemmar i ”lojalitetsprogrammet” (53 %), jämförelser med rekommenderat pris (52 %).

I samrådet med berörda parter stödde visserligen **branschorganisationer och företag i EU** idén om bättre konsumentinformation och transparens i prismarknadsföring men kritiserade samtidigt skillnaderna i medlemsstaternas genomförande av den nya regeln, till exempel att tillämpningen i vissa medlemsstater hade utökats till att inte bara omfatta försäljning av varor och skillnaderna i tillämpningen av lagstiftningsvalet för lättfördärvliga varor, som också skapar svårigheter för gränsöverskridande handel. De efterfrågade också en skärpt tillsyn av efterlevnaden av reglerna för att skapa lika villkor, även när det gäller näringsidkare utanför EU som riktar sig mot EU-

marknaden. I detta avseende efterlyser näringslivet ett nära samarbete mellan konsumentskyddsmyndigheterna i hela EU i nätverket för konsumentskyddssamarbete[41].

För många berörda parter inom näringslivet är det viktigt att behålla **den nuvarande flexibiliteten när det gäller prisjämförelser**. Prisjämförelser är särskilt viktiga för franchisesystem där franchisegivaren tillkännager priskampanjer som är baserade franchisegivarens rekommenderade försäljningspriser samt för lågpriskedjor inom modebranschen. Berörda parter inom näringslivet anser att det nuvarande tillvägagångssättet med en bedömning av prisjämförelser från fall till fall i enlighet med direktivet om otillbörliga affärsmetoder bör behållas, även när det gäller användning av rekommenderat detaljhandelspris som referenspris och marknadsföringstekniker med procentuella prissänkningar, prissänkningar i absoluta värden och överkryssade referenspriser. De anser att näringsidkare som använder prisjämförelser kan säkerställa nödvändig transparens genom att på lämpligt sätt informera konsumenterna; eventuella problem kan lösas genom att i vägledningen till direktivet om otillbörliga affärsmetoder lägga till kriterier för rättvisa prisjämförelser (som säkerställer att referenspriset är verkligt, ändamålsenligt och representativt). Många berörda parter inom näringslivet motsätter sig eventuella ytterligare formella regler för prisjämförelser, men efterlyser samtidigt att de nationella myndigheterna i olika medlemsstater undviker olika inställning till prisjämförelser vid tillämpningen från fall till fall av de generella reglerna i direktivet om otillbörliga affärsmetoder.

Sammanfattningsvis har genomförandet av den nya regeln i direktivet om prismärkning gett upphov till **viktiga frågor om tolkningen av den, särskilt mot bakgrund av de många olika metoder för prismarknadsföring som används av säljare**. Vissa av dem har retts ut i denna rapport (och i den vägledning som redan lämnats i kommissionens tillkännagivande från 2021), medan den viktiga frågan om samspelet mellan det reglerade ”tidigare” priset och andra referenspriser för prissänkningar är föremål för ett kommande avgörande från EU-domstolens i mål C-330/23, Aldi Süd.

Genomförandet av artikel 6a i direktivet om prismärkning visar på **vissa skillnader mellan medlemsstaterna** när det gäller dess tillämpningsområde och vilka kategorier av varor som omfattas av lagstiftningsvalet. Särskilt skillnaderna i genomförandet av lagstiftningsvalet för lättfördärvliga varor ger anledning till oro kring potentiella brister i fråga om lika villkor och rättslig förutsebarhet för konsumenter och näringsidkare. Alternativa regleringslösningar bör undersökas för att hantera dessa kategorier av varor på ett mer harmoniserat sätt i medlemsstaterna.

Flera medlemsstater har inte bara utfärdat formella riktlinjer för näringsidkare som kompletterar kommissionens tillkännagivande, utan har också genomfört marknadsövervakning och inlett formella tillsynsåtgärder, bland annat genom samverkan inom ramen för konsumentskyddssamarbetet och genom att utnyttja de digitala verktyg som tillhandahålls inom detta samarbete. En noggrann tillsyn av efterlevnaden kommer att fortsätta att spela en viktig roll i genomförandet av artikel 6a i direktivet om prismärkning. Många företrädare för näringsidkare

[41] Se t.ex. Ecommerce Europe, EuroCommerce och Independent Retail Europe, *Recommendations to improve the interpretation of and compliance with Article 6a of the 2019 Price Indication Directive*, 29 februari 2024, som finns på https://www.eurocommerce.eu/2024/02/recommendations-to-improve-the-interpretation-of-and-compliance-with-article-6a-of-the-2019-price-indication-directive/.

efterlyser också ett mer enhetligt genomförande och en skärpt tillämpning av reglerna för att garantera lika villkor.

Många konsumentföreträdare och medlemsstater framhåller behovet av att **ta itu med risken för förväxling bland konsumenterna** mellan ”reglerade” prissänkningar och andra former av prisfördelar som endast bedöms från fall till fall enligt direktivet om otillbörliga affärsmetoder. Dessa alternativa former av prisfördelar tycks ha blivit vanligare efter att reglerna om prissänkningar i direktivet om prismärkning började tillämpas, särskilt prisjämförelser där det rekommenderade detaljhandelspriset används som referenspris. Företrädare för näringsidkare efterlyser i stället en hantering av prisjämförelser genom ytterligare vägledning om principerna för dem inom ramen för direktivet om otillbörliga affärsmetoder. Enligt deras uppfattning bör flexibiliteten i valet av metoder för prisjämförelser behållas genom en tillämpning från fall till fall av direktivet om otillbörliga affärsmetoder. Ytterligare undersökningar behövs för att bedöma om de nuvarande affärsmetoderna för marknadsföring genom prisjämförelser skapar förvirring och vilseleder konsumenterna om den verkliga innebörden av prismarknadsföringen och den fördel som den medför.

8. Marknadsföring med kvalitetsskillnader

”Marknadsföring med kvalitetsskillnader” är den term som vanligtvis används för att beteckna näringsidkares metoder att **marknadsföra varor i olika medlemsstater som identiska** trots att deras sammansättning eller egenskaper väsentligt skiljer sig åt. Dessa skillnader rör inte själva ”kvaliteten” på varorna utan skillnaderna i varornas sammansättning eller egenskaper. ”Kvalitetsskillnader” innebär därför inte nödvändigtvis att varor har lägre kvalitet, även om uttrycket ofta används med den innebörden. Med tanke på betydelsen av frågan om kvalitetsskillnader, som tagits upp i Europeiska rådet[42], i Europaparlamentet[43] och av vissa medlemsstater och berörda parter, föreslog kommissionen att konsumentskyddet skulle stärkas i dessa fall genom en särskild ändring av direktivet om otillbörliga affärsmetoder.

Den nya artikel 6.2 c i direktivet om otillbörliga affärsmetoder ger de behöriga myndigheterna särskild befogenhet att stoppa och förbjuda affärsmetoder med kvalitetsskillnader, med förbehåll för en bedömning från fall till fall. Baserat på kommissionens bedömning av införlivandeåtgärderna har medlemsstaterna på det hela taget genomfört bestämmelsen om kvalitetsskillnader korrekt i sin nationella lagstiftning. Ett eventuellt problem med införlivandet diskuteras med endast en medlemsstat.

Syftet med artikel 6 i direktivet om otillbörliga affärsmetoder är att **säkerställa transparens**, så att konsumenterna inte vilseleds av produkter som presenteras som identiska i hela EU när de inte är det. Den **är tillämplig när en sådan marknadsföringsmetod skulle kunna få konsumenter att fatta affärsbeslut som de inte skulle ha fattat om de hade känt till skillnaden i varans**

[42] Se slutsatserna från Europeiska rådets ordförande i mars 2017, som finns på https://www.consilium.europa.eu/media/24113/09-conclusions-pec.pdf, och från senare tid slutsatserna från Europeiska rådets möte i april 2024, som finns på https://www.consilium.europa.eu/media/m5jlwe0p/euco-conclusions-20240417-18-en.pdf.

[43] Se frågor från Europaparlamentets ledamöter till kommissionen, som finns på https://www.europarl.europa.eu/plenary/sv/parliamentary-questions.html#sidesForm.

sammansättning och egenskaper. EU:s konsumentskyddslagstiftning behandlar inte produkters sammansättning och recept. Denna ändring av direktivet om otillbörliga affärsmetoder har följaktligen inte som särskilt syfte och ställer inte några krav på att produktrecept harmoniseras i hela EU.

Kommissionen har förtydligat tillämpningen av artikel 6.2 c i direktivet om otillbörliga affärsmetoder i ett särskilt avsnitt i vägledningen om otillbörliga affärsmetoder från slutet av 2021. I vägledningen förklaras att **”marknadsföring”**, i linje med direktivets breda tillämpningsområde, omfattar både presentationen av varor på deras förpackning, relaterad reklam och försäljning av varor till konsumenter. Bestämmelsen gäller alla näringsidkare som är involverade i att tillhandahålla varorna till konsumenterna, **även om den främsta målgruppen är** de **tillverkare** som beslutar om sammansättningen, utformningen och presentationen av de varor som marknadsförs i olika medlemsstater.

I vägledningen om direktivet om otillbörliga affärsmetoder förklaras också viktiga begrepp såsom **”som identisk” och ”väsentligheten” av skillnaden i sammansättning eller egenskaper**. I vägledningen förklaras att ”väsentlig” avser genomsnittskonsumentens uppfattning och därför ingår i den allmänna bedömningen från fall till fall av marknadsföringens påverkan på genomsnittskonsumentens affärsbeslut i valet mellan varor. I vägledningen förklaras också att undantaget för **skillnader som motiveras av ”legitima och objektiva faktorer”**, såsom geografisk eller säsongsbunden tillgång till råvaror eller frivilliga strategier för att ändra näringsinnehåll som tekniskt eller ekonomiskt inte kan göras samtidigt på alla marknader[44], måste tolkas snävt. Om näringsidkare vidhåller att skillnaderna i de varor som marknadsförs som identiska motiveras av legitima och objektiva faktorer bör de även informera konsumenterna om dem på annat sätt, t.ex. i relaterad reklam, information i återförsäljarens lokaler eller genom enkelt tillgängliga online-metoder.

Kommissionen har aktivt övervakat frågan om kvalitetsskillnader i medlemsstaterna och kommer att fortsätta med detta. Kommissionen har också genomfört flera studier i frågan genom gemensamma forskningscentrumet.

I juli 2023 offentliggjorde kommissionen resultaten av en **andra studie om den EU-omfattande jämförelsen av märkeslivsmedels egenskaper och presentation**[45]. Studien omfattade 26 medlemsstater[46] (jämfört med 19 medlemsstater i den första studie som offentliggjordes 2019[47]). I studien konstaterades att 6 % av de livsmedelsprodukter som ingick i studien hade en annan sammansättning men en identisk framsida på förpackningen, medan 23 % av produkterna skilde

[44] I från jord till bord-strategin rekommenderas en omformulering av livsmedelsprodukter i enlighet med riktlinjer för hälsosamma och hållbara kostvanor. Frivilliga strategier för att till exempel minska mängden tillsatt socker, mättade fetter och salt kan av organisatoriska skäl och för att säkerställa konsumenternas acceptans inbegripa ett gradvis införande av receptändringar.
[45] Finns på https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC131303.
[46] Uppgifterna samlades in 2021 i alla medlemsstater utom Malta, där provtagningen på varorna inte kunde genomföras på grund av covid-19-relaterade reserestriktioner.
[47] Finns på https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC117088.

sig åt i fråga om sammansättning och i viss utsträckning indikerade skillnaderna genom variationer i utformning av förpackningens framsida[48].

Jämfört med den första studien från 2019 **innebar detta en minskning med 7 procentenheter[49] av varor som hade en identisk eller liknande framsida på förpackningen men olika sammansättning eller egenskaper**. Resultatet är uppmuntrande, särskilt eftersom provtagningen för undersökningen ägde rum innan den nya bestämmelsen i direktivet om otillbörliga affärsmetoder började tillämpas. Liksom i den första studien från 2019 fann kommissionen i 2023 års studie inga belägg för något konsekvent geografiskt mönster i varornas sammansättning och egenskaper. Den senaste studien visade dock att det fortfarande förekommer produkter med olika sammansättning som marknadsförs som identiska. Kommissionen kommer att fortsätta att bevaka denna fråga och vilka effekter tillämpningen av den nya bestämmelsen i direktivet om otillbörliga affärsmetoder har i medlemsstaterna.

Under 2023 offentliggjorde kommissionen också ett antal andra viktiga analysdokument.

För det första ingick i studien om livsmedelsprodukter en **undersökning bland tillverkarna av de berörda produkterna**[50]. En majoritet (60 %) av de företag som hade konstaterats marknadsföra varor med kvalitetsskillnader angav att de hade vidtagit åtgärder eller planerat att agera genom att bland annat ändra produktpresentationen (dvs. utseendet på förpackningens framsida), harmonisera recept, genomföra andra åtgärder (t.ex. informera konsumenterna) eller en kombination av dessa åtgärder. EU:s konsumentlagstiftning var det skäl som företagen oftast nämnde för åtgärderna (47 % av de uppgiftslämnare som svarade). Anledningar såsom ändrad affärsstrategi (20 %), ingripanden från nationella offentliga myndigheter (7 %) och negativ publicitet (7 %) angavs också som skäl för att ta itu med frågan. De företag som inte planerade att vidta några åtgärder (40 % av uppgiftslämnarna) angav att bristen på åtgärder berodde på skillnader i nationella regler (80 %). Vissa angav produktionsrelaterade faktorer (40 %) som hängde samman med tillgången till råvaror inom EU eller berodde på den tekniska utrustning som användes i fabrikerna. Konsumentpreferenser, såsom särskilda smakprofiler (30 %) eller skillnader i frivilliga standarder i medlemsstaterna (20 %) nämndes också. Slutligen angavs som ”andra skäl” olika avrundningsregler för att ange ingrediensernas procentandelar eller att de jämförda produkterna inte hade producerats under samma period.

För det andra slutfördes en empirisk undersökning av **konsumenternas uppfattning om skillnader i förpacknings- och produktversioner** av till synes identiska märkeslivsmedel[51]. I

[48] En betydande del av de produkter som ingick i 2018/2019 års provningskampanj (och även i 2021 års provningskampanj) var produkter för vilka nationella konsumentskyddsmyndigheter eller konsumentorganisationer hade mottagit klagomål om skillnader mellan inhemska versioner och versioner som fanns tillgängliga i andra medlemsstater. Andelen produkter med kvalitetsskillnader är därför inte representativ, utan kan vara en överskattning av den totala andelen livsmedelsprodukter med kvalitetsskillnader på EU:s inre marknad.

[49] För de två kategorierna sammantaget (skillnader i sammansättning för produkter med liknande respektive identisk presentation) i samma 19 medlemsstater där 2019 års studie genomfördes (dvs. inte de 26 medlemsstaterna i 2023 års studie) var minskningen 7 procentenheter, från 31 % i 2019 års studie till 24 % i 2023 års studie.

[50] Bland livsmedelstillverkarna ingår producenter av ett brett utbud av varor såsom konfektyrvaror, spannmålsprodukter, soppor, konsumtionsfärdiga snacks, kött, mejeriprodukter, fisk, socker och alkoholfria drycker. Se särskilt bilaga 5 till 2021 års EU-omfattande jämförelse av märkeslivsmedels egenskaper och presentation, *Annex 5 – Company survey results*, som finns på https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC131303.

[51] Finns på https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130388.

studien konstaterades att formgivningselementen på förpackningens framsida påverkar uppfattningen om förpacknings- och produktskillnader och konsumenternas val, och att det på grund av formgivningselementens komplexitet skulle behövas en bedömning från fall till fall av deras faktiska påverkan på konsumenternas uppfattning och val.

Slutligen offentliggjorde kommissionen även en **studie om hushållsrengörings- och kroppsvårdsprodukter** efter att ha anpassat den befintliga metod som tidigare använts för livsmedelsprodukter[52]. I studien konstaterades att i minst en av de 20 medlemsstater som ingick i undersökningen skilde sig 8 % av produkterna åt i fråga om sammansättning utan att det fanns några skillnader i utseendet på förpackningens framsida. För 25 % av produkterna skilde sig sammansättningen åt, vilket i viss utsträckning indikerades genom variationer i den grafiska utformningen av förpackningens framsida. Enligt varumärkesinnehavarna var skälen till dessa skillnader att lanseringen av produkterna hade skett vid olika tidpunkter i cyklerna för omformulering av produkterna. Även i detta fall fanns det inget som tydde på en konsekvent produktdifferentiering med koppling till vissa geografiska regioner i de deltagande medlemsstaterna.

De preliminära resultaten av dessa olika studier presenterades under ett evenemang med berörda parter i oktober 2022[53] och de slutliga resultaten presenterades för Europaparlamentets utskott för den inre marknaden och konsumentskydd i september 2023.

I en tidigare studie från kommissionen från 2020[54] konstaterades att information till konsumenterna om skillnaderna mellan livsmedelsprodukter i olika medlemsstater genom uttrycket ”producerad för” hade **olika inverkan på konsumenternas köpbeslut**, dvs. det ledde i vissa fall till att ”inhemska” versioner valdes och i andra fall till att ”utländska” versioner valdes. **Konsumenternas beteende i samband med differentiering av varor berodde också på hur stor skillnaden var.** Det var mer sannolikt att genomsnittskonsumentens affärsbeslut påverkades om de visste att en eller flera av de viktigaste ingredienserna eller halten av dem skilde sig åt avsevärt[55]. Det är också mer sannolikt att större skillnader i sammansättningen leder till olika sensoriska egenskaper, vilket gör skillnaden mer uppenbar.

För att stödja de nationella myndigheterna i deras verksamhet när det gäller kvalitetsskillnader arrangerade kommissionen i april 2023 tillsammans med den rumänska konsumentskyddsmyndigheten en **särskild workshop inom ramen för konsumentskyddssamarbetet**. Workshoppen gav möjlighet till värdefulla diskussioner mellan

[52] Finns på https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC134346. Studien genomfördes i 15 medlemsstater som uttryckte intresse för att delta och i ytterligare 5 medlemsstater där JRC själv samlade in uppgifterna.

[53] Bland deltagarna ingick branschorganisationer, livsmedels- och dryckesföretag, nationella konsumentskyddsmyndigheter och BEUC.

[54] JRC:s rapport *Economic analyses of differences in composition of seemingly identical branded food products in the Single Market* (2020), som finns på https://op.europa.eu/sv/publication-detail/-/publication/19769287-a153-11ea-9d2d-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-242563517. I rapporten undersöktes med hjälp av laboratorie- och onlineförsök om konsumenternas val av en produktversion påverkades om de fick information om skillnaderna mellan produkterna (i form av uttrycket ”producerad för land X”). Det fanns ingen tydlig preferens för ”inhemska” eller utländska versioner i försöket online, medan det fanns en större preferens för inhemska versioner i laboratorieförsöket.

[55] JRC:s rapport *Differences in composition of seemingly identical branded food products: Impact on consumer purchasing decisions and welfare* (2020), som finns på https://op.europa.eu/sv/publication-detail/-/publication/98ecec80-a154-11ea-9d2d-01aa75ed71a1/language-en.

medlemsstaternas företrädare och näringslivet. Även om de nationella myndigheterna på det hela taget ansåg att frågan var viktig påpekade de också att den hade olika prioritet, eftersom marknadsföring med kvalitetsskillnader inte påverkar konsumenterna på samma sätt i alla medlemsstater. En majoritet av medlemsstaternas myndigheter betonade vikten av en bedömning från fall till fall och påpekade att problemet med kvalitetsskillnader för närvarande är mindre angeläget än innan moderniseringsdirektivet antogs, vilket även är en följd av de konstruktiva informella dialogerna med tillverkarna i samband med genomförandet av den nya regeln i direktivet om otillbörliga affärsmetoder.

Denna rapport har utarbetats efter en rad kontakter med berörda parter med fokus på kvalitetsskillnader. I intervjuerna med nationella ministerier kring tillämpningen av moderniseringsdirektivet ingick samtliga medlemsstater. Via det bredare intervjuprogrammet för kontrollen av ändamålsenligheten samlades dessutom synpunkter om kvalitetsskillnader in från berörda intressenter, däribland branschorganisationer i EU. Vissa nationella ministerier uppgav att de ansåg att frågan om kvalitetsskillnader redan hade hanterats genom moderniseringsdirektivet. Andra ansåg att frågan hade relativt liten betydelse jämfört med andra problematiska affärsmetoder. Det fanns emellertid också medlemsstater som uppgav att det fortfarande fanns problem med kvalitetsskillnader.

Baserat på intervjuerna med och skriftlig återkoppling från de nationella ministerierna har bara **två medlemsstater genomfört formella utredningar av fall med kvalitetsskillnader**. De tjeckiska myndigheterna har drivit ett ärende om kvalitetsskillnader som rörde tillverkaren av en livsmedelsprodukt som uppvisade skillnader i sammansättning jämfört med motsvarande produkter som marknadsfördes i andra medlemsstater. De rumänska myndigheterna har utrett ett ärende rörande ett läskedrycksföretag med motiveringen att företagets identiskt märkta varor hade olika sammansättning i olika medlemsstater. Slutsatserna av dessa utredningar har inte tillkännagivits offentligt av de berörda myndigheterna.

Slovakien har också genomfört marknadsundersökningar under 2024 som visade att det förekom varor med skillnader i sammansättning, framför allt läskedrycker, produkter av animaliskt ursprung och smaksättare. Slovakien presenterade dessa resultat vid rådets möte (jordbruk och fiske) den 27 maj 2024 och uppmanade kommissionen att fortsätta att ägna vederbörlig uppmärksamhet åt detta problem och alla medlemsstater att tillse att relevant EU-lagstiftning efterlevs[56].

Intressentundersökningen innehöll också specifika frågor om **den upplevda skadan för konsumenterna** till följd av affärsmetoder med kvalitetsskillnader, **nödvändiga åtgärder för att hantera den** och **typer av potentiella lagstiftningsåtgärder**.

När det gäller **skadan för konsumenterna**[57] ansåg 26 uppgiftslämnare att konsumenter lider skada i stor eller måttlig utsträckning till följd av affärsmetoder med kvalitetsskillnader. Av 26 uppgiftslämnare svarade 9 ministerier och tillsynsmyndigheter från 6 medlemsstater och 7 konsumentorganisationer (nationella sammanslutningar från sex medlemsstater och en

[56] Inspelning finns på https://video.consilium.europa.eu/event/en/27486.

[57] Fråga 24 i intressentundersökningen: ”Anser du att konsumenter lider skada på grund av näringsidkares metod att marknadsföra varor (genom deras märkning och presentation) som identiska med dessa varor i andra EU-länder, trots att de skiljer sig åt i sammansättning och egenskaper (kvalitetsskillnader)?”.

sammanslutning på EU-nivå) att konsumenterna led skada. Ingen näringslivsorganisation uttryckte en sådan uppfattning.

När det gäller **nödvändiga åtgärder för att ta itu med näringsidkares affärsmetoder med kvalitetsskillnader**[58] svarade företrädare för myndigheter (ministerier och tillsynsmyndigheter) i 3 medlemsstater att de nuvarande reglerna i direktivet om otillbörliga affärsmetoder, baserade på en bedömning från fall till fall och med beaktande av inverkan på konsumenterna, är tillräckliga och bör upprätthållas, medan företrädare från de övriga 3 medlemsstaterna svarade att det behövs strängare regler. Av **konsumentorganisationerna** ansåg en att reglerna är tillräckliga men att de bör upprätthållas bättre, medan organisationer som företrädde 5 medlemsstater ansåg att det behövdes strängare regler. Den enda organisation på EU-nivå som lämnade uppgifter angav inget svar på denna fråga.

De uppgiftslämnare som svarat att det behövdes strängare regler ombads slutligen att ange **alternativ för att stärka den rättsliga ramen**[59]. Uppgiftslämnarna kunde välja mer än ett av de angivna alternativen och föreslå egna alternativ.

Av de fyra uppgiftslämnare som företrädde **nationella ministerier och tillsynsmyndigheter** (från totalt tre medlemsstater) var tre (från två medlemsstater) positiva till att förbjuda sådana marknadsföringsmetoder under alla omständigheter och i alla berörda medlemsstater, oavsett deras inverkan på enskilda konsumenter i enskilda länder. Alla fyra svarande från de tre medlemsstaterna stödde (också) de andra två alternativen: begränsa/specificera omfattningen av ”lagliga och objektiva” faktorer som skulle kunna motivera sådana marknadsföringsmetoder samt anta ytterligare regler om information till konsumenterna när nationella produktversioner skiljer sig åt på grund av ”legitima och objektiva” faktorer.

Av de fem **konsumentorganisationerna** (som företrädde fem medlemsstater) var en positiv till att förbjuda marknadsföringsmetoder med kvalitetsskillnader under alla omständigheter. Tre föredrog de andra alternativen – att begränsa/specificera omfattningen av ”legitima och objektiva” faktorer och att införa ytterligare regler om information till konsumenterna. En annan var öppen för alla alternativen.

Sammanfattningsvis framgår det av erfarenheter från tillsyn och av de undersökningar som genomförts för denna rapport att det finns **olika uppfattningar om betydelsen av problemen med kvalitetsskillnader**. För vissa medlemsstater är frågan fortfarande ett bekymmer. När det gäller den aktuella ändringen genom moderniseringsdirektivet förefaller medlemsstaterna i stort sett vara nöjda med de möjligheter som nu finns inom ramen för direktivet om otillbörliga affärsmetoder **att agera i fall av marknadsföringsmetoder med kvalitetsskillnader när det är motiverat för att skydda konsumenterna**, dvs. från fall till fall. Flera nationella myndigheter uppskattade det informella samarbetet med näringslivet för att lösa de problem som konstateras.

Kommissionens senaste EU-omfattande undersökning av livsmedelsprodukter visar att industrin har vidtagit åtgärder för att antingen ändra presentationen av de olika nationella versionerna, för

[58] Fråga 26 i intressentundersökningen: ”Vad är din uppfattning om åtgärder för att ta itu med näringsidkares affärsmetoder med kvalitetsskillnader?”.

[59] Fråga 27 i intressentundersökningen: ”Vilka av följande regler anser du skulle stärka den rättsliga ramen för affärsmetoder med kvalitetsskillnader?”.

att undvika att konsumenterna vilseleds, eller harmonisera sina recept och sammansättningar i medlemsstaterna.

Mot bakgrund av ovanstående och att den nya lagstiftningen bara har tillämpats i två år förefaller det nödvändigt att **fokusera på genomförandet och upprätthållandet av de nya reglerna**.

Med beaktande av Europeiska rådets slutsatser av den 17–18 april 2024 kommer kommissionen att fortsätta att stödja medlemsstaternas insatser för att ta itu med problematiska fall av kvalitetsskillnader, stödja samarbete genom nätverket för konsumentskyddssamarbete, främja ett effektivt genomförande och en effektiv kontroll av efterlevnaden av den nya lagstiftningen samt fortsätta att övervaka situationen på marknaderna.

9. Icke begärd hemförsäljning, kommersiella utflykter och försäljningsevenemang

Genom moderniseringsdirektivet infördes i direktivet om otillbörliga affärsmetoder (artikel 3.5) ett lagstiftningsval som gör det möjligt för medlemsstaterna att anta proportionella och icke-diskriminerande regler för att skydda konsumenternas berättigade intressen vad gäller aggressiva eller vilseledande marknadsförings- eller försäljningsmetoder i samband med icke begärda besök i konsumentens hem (**”icke begärd hemförsäljning”**)[60] eller utflykter som organiseras av en näringsidkare, vars syfte eller resultat är marknadsföring eller försäljning av produkter till konsumenter (**”kommersiella utflykter”**), förutsatt att dessa regler är motiverade med hänsyn till konsumentskyddet.

I skäl 55 i moderniseringsdirektivet förklaras att sådana nationella bestämmelser **inte bör innebära ett förbud mot dessa försäljningskanaler som sådana**. Där ges också exempel på möjliga nationella bestämmelser, till exempel förbud mot icke begärda besök om konsumenterna på ett synligt sätt har angett att de inte godtar sådana besök eller att föreskriva vilken tid på dagen sådana besök inte är tillåtna. Det bör noteras att dessa nya lagstiftningsval inte påverkar åtgärder från medlemsstaterna på andra grunder än konsumentskydd som faller utanför det harmoniserade tillämpningsområdet för direktivet om otillbörliga affärsmetoder (se t.ex. skäl 7 i direktivet om otillbörliga affärsmetoder när det gäller åtgärder som baseras på smak och anständighet).

Även direktivet om konsumenträttigheter ändrades och gör det möjligt för medlemsstaterna att anta nationella bestämmelser med mer generösa regler för **konsumentens ångerrätt**. Medlemsstaterna kan därigenom förlänga ångerrätten vid icke begärda besök eller kommersiella utflykter från 14 dagar till 30 dagar (artikel 9.1a i direktivet om konsumenträttigheter), och de kan avvika från fyra av de särskilda undantagen från ångerrätten (artikel 16 första stycket leden a, b, c och e i direktivet om konsumenträttigheter)[61].

Dessa lagstiftningsval är inte tillämpliga på en annan kategori av försäljning utanför fasta affärslokaler – **försäljningsevenemang (produktdemonstrationer) som anordnas på andra**

[60] I intervjuer som uppdragstagaren genomförde med direktförsäljningsorganisationerna på EU-nivå inom ramen för den kompletterande studien uppgav Seldia och Direct Selling Europe (DSE) att icke begärda besök utgör en liten andel av den totala hemförsäljningsverksamheten, som främst utgörs av besök som överenskommits med personer i förväg.
[61] Närmare bestämt undantaget från ångerrätten för tjänsteavtal efter det att tjänsten fullständigt utförts (led a), tillhandahållande av varor eller tjänster vars pris beror på sådana svängningar på marknaden som näringsidkaren inte kan påverka (led b), tillhandahållande av varor som har tillverkats enligt konsumentens anvisningar eller som har getts en tydlig personlig prägel (led c) samt tillhandahållandet av förslutna varor som av hälsoskydds- eller hygienskäl inte lämpligen kan returneras och som öppnats av konsumenten efter det att de levererats (led e).

platser än i näringsidkarens fasta affärslokaler, såsom i privatbostäder, på kaféer eller på restauranger. Sådana försäljningsmetoder omfattas fortfarande av de allmänna reglerna i direktivet om otillbörliga affärsmetoder och direktivet om konsumenträttigheter. Enligt översynsklausulen i moderniseringsdirektivet ska kommissionen särskilt bedöma om de nuvarande reglerna ger ett tillräckligt konsumentskydd i samband med sådana försäljningsevenemang.

Flera medlemsstater[62] har använt **lagstiftningsvalet för att reglera särskilda aspekter av icke begärda besök och/eller kommersiella utflykter inom ramen för direktivet om otillbörliga affärsmetoder** (Belgien, Frankrike, Kroatien, Slovakien, Spanien, Tjeckien, Tyskland och Österrike). I den kroatiska lagstiftningen föreskrivs till exempel att icke begärda besök i konsumentens hem får äga rum på arbetsdagar mellan kl. 8.00 och 20.00. Om ett avtal ingås i samband med ett icke begärt besök i en konsuments hem är det i Tyskland förbjudet att kräva att konsumenten betalar för varan eller tjänsten före utgången av den dag då avtalet ingicks (detta gäller inte om betalningen understiger 50 euro). I Frankrike finns ett förbud mot näringsidkares icke begärda besök i konsumenters hem i syfte att sälja varor eller tillhandahålla tjänster om konsumenterna tydligt och otvetydigt har angett att de inte vill ha sådana besök.

Flera medlemsstater utnyttjar **lagstiftningsvalen i direktivet om konsumenträttigheter när det gäller ångerrätten**. Exempelvis utnyttjar Cypern, Grekland, Italien, Malta, Polen, Rumänien och Slovakien båda alternativen, dvs. de förlängde ångerrätten till 30 dagar och avstod från att tillämpa alla eller vissa av undantagen från ångerrätten. Irland, Portugal, Spanien och Tjeckien har endast utnyttjat möjligheten att förlänga ångerfristen till 30 dagar, medan Finland, Kroatien och Österrike har avstått från att tillämpa alla eller vissa av de fyra undantagen från ångerrätten.

Berörda parter som företräder **direktförsäljningsbranschen** (som omfattar hemförsäljning och försäljning vid evenemang) har inte meddelat kommissionen om några specifika farhågor rörande medlemsstaternas utnyttjande av dessa lagstiftningsval. Det finns inte heller tecken på någon märkbar inverkan på den gränsöverskridande handeln. Enligt branschföreträdarna har hemförsäljning ingen stark gränsöverskridande dimension. Många direktförsäljare övergår dessutom till försäljningsmetoder på nätet samtidigt som de behåller inslaget av personlig interaktion med sina kunder.

Enligt Ipsos undersökning från 2023 om direktförsäljare[63] är de vanligaste metoderna för försäljning till befintliga kunder personliga nätverk (54 %), hempartyn/produktdemonstrationer (39 %) och sociala medier (39 %), medan de vanligaste metoderna för försäljning till nya potentiella kunder är rekommendationer/mun-till-mun (64 %), personliga nätverk (51 %) och hempartyn/produktdemonstrationer (43 %).

[62] Ytterligare information om de medlemsstater som använder lagstiftningsvalen i direktivet om otillbörliga affärsmetoder och direktivet om konsumenträttigheter och om de nationella bestämmelser som berörs finns i de anmälningar från medlemsstaterna som kommissionen offentliggjort på https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/consumer-contract-law/consumer-rights-directive/regulatory-choices-under-article-29-crd_en och https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/unfair-commercial-practices-law/unfair-commercial-practices-directive/regulatory-choices-under-unfair-commercial-practices-directive-200529ec_en.

[63] Onlineundersökning utförd av Ipsos mellan den 27 mars och den 21 april 2023 i tolv EU-medlemsstater (Estland, Frankrike, Italien, Lettland, Litauen, Nederländerna, Polen, Slovakien, Spanien, Sverige, Tjeckien och Tyskland), som finns på https://directsellingeurope.eu/sites/default/files/2023-07/Ipsos%20Survey%202023%20-%20Full%20Visual.pdf.

Organiserade försäljningsevenemang (dvs. produktdemonstrationer i privatbostäder, på hotell eller på restauranger som inbegriper försäljning av produkter) omfattas av de allmänna bestämmelserna i direktivet om otillbörliga affärsmetoder. Aggressiva och vilseledande metoder i samband med sådana försäljningsevenemang kan bli föremål för sanktioner från nationella myndigheter på grundval av en bedömning från fall till fall i enlighet med artiklarna 5–9 i direktivet om otillbörliga affärsmetoder. Bilaga I till direktivet om otillbörliga affärsmetoder innehåller även förbud mot metoder där näringsidkaren ger intryck av att inte handla inom yrkets ramar, och metoder som ger intryck av att konsumenten inte kan lämna platsen innan ett avtal har ingåtts. Direktivet om otillbörliga affärsmetoder påverkar dessutom inte tillståndssystem och nationella åtgärder som vidtas för andra ändamål än konsumentskydd (t.ex. kulturella skäl, anständighet osv.) och som därför inte omfattas av direktivet om otillbörliga affärsmetoder.

I den kompletterande studien för denna rapport konstaterades inga nationella fall eller tillsynsåtgärder som specifikt avsåg **försäljningsevenemang**.

I konsumentundersökningen i samband med den kompletterande studien uppgav bara **en minoritet av konsumenterna** att de under de senaste tolv månaderna hade varit med om **en produktdemonstration i en privatbostad, på ett hotell eller på en restaurang** som inbegrep försäljning av produkten – 16 % (från 28 % i Rumänien till 11 % i Portugal)[64]. Samma andel uppgiftslämnare (16 %) uppgav att de hade varit med om ett **icke begärt hemförsäljningsbesök** (från 23 % i Sverige och Frankrike till 6 % i Ungern). Ännu färre hade varit med om **kommersiella utflykter**: 11 % (från 14 % i Frankrike till 8 % i Portugal och Ungern).

Bland dem som hade varit med om dessa försäljningsmetoder uppgav emellertid majoriteten (67 % när det gäller hemförsäljning och försäljningsevenemang och 70 % när det gäller kommersiella utflykter) att **de kände sig pressade att köpa**[65]. Den största andelen konsumenter som kände sig pressade under **icke begärda besök** fanns i Estland (81 %) och den lägsta i Frankrike (50 %). När det gäller **kommersiella utflykter** fanns den största andelen konsumenter som kände sig pressade i Polen (78 %) och den lägsta i Italien (63 %). När det gäller **produktdemonstrationer** i en privatbostad, på ett hotell eller på en restaurang fanns den största andelen konsumenter som kände sig pressade i Portugal (79 %) och den lägsta i Frankrike (59 %).

Intressentundersökningen innehöll frågor om **den upplevda skadan för konsumenterna** till följd av potentiellt otillbörliga metoder såsom påträngande försäljning, vilseledande information i samband med dessa försäljningsmetoder och nödvändiga åtgärder[66].

För **hemförsäljning** lämnades 128 enskilda svar, varav 87 angav en åsikt medan 41 svarade ”vet ej”. Av totalt 23 uppgiftslämnare från **nationella ministerier och tillsynsmyndigheter** (från 17 medlemsstater) ansåg 17 uppgiftslämnare (från tolv medlemsstater) att hemförsäljning var till skada för konsumenterna i ”stor utsträckning” eller i ”måttlig utsträckning”. Av totalt 13 uppgiftslämnare från konsumentorganisationer (nationella organisationer från åtta medlemsstater och två organisationer på EU-nivå) ansåg 12 uppgiftslämnare att hemförsäljning var till stor eller

[64] Fråga 15 i konsumentundersökningen: ”Har du under de senaste tolv månaderna varit med om någon av följande försäljningsmetoder?”.

[65] Fråga 15.1 i konsumentundersökningen: ”Kände du dig pressad att köpa produkten eller tjänsten i dessa situationer på grund av dessa försäljningsmetoder?”.

[66] Fråga 22 i intressentundersökningen: ”Anser du att konsumenterna lider skada till följd av otillbörliga affärsmetoder (dvs. påträngande försäljning, vilseledande information) i samband med följande försäljningsmetoder som äger rum utanför säljarens fasta affärslokaler?”.

måttlig skada för konsumenterna. Av uppgiftslämnarna från **näringslivsorganisationer** (28 stycken) ansåg ingen att hemförsäljning var till stor eller måttlig skada för konsumenterna.

När det gäller **kommersiella utflykter** angav 76 uppgiftslämnare en åsikt medan 52 svarade ”vet ej”. Av totalt 25 uppgiftslämnare från **nationella ministerier och tillsynsmyndigheter** (från 16 medlemsstater) ansåg 12 uppgiftslämnare (från tio medlemsstater) att kommersiella utflykter var till skada för konsumenterna i ”stor utsträckning” eller i ”måttlig utsträckning”. Av totalt 13 uppgiftslämnare från konsumentorganisationer (nationella organisationer från åtta medlemsstater och två organisationer på EU-nivå) ansåg 11 uppgiftslämnare att hemförsäljning var till stor eller måttlig skada för konsumenterna. Av uppgiftslämnarna från 27 **näringslivsorganisationer** ansåg ingen att hemförsäljning var till stor eller måttlig skada för konsumenterna.

När det gäller organiserade **försäljningsevenemang** angav 78 av totalt 127 uppgiftslämnare en åsikt, medan 49 svarade ”vet ej”. Av totalt 19 uppgiftslämnare från **nationella ministerier och tillsynsmyndigheter** (från 13 medlemsstater) ansåg 14 uppgiftslämnare (från elva medlemsstater) att försäljningsevenemang var till skada för konsumenterna i ”stor utsträckning” eller i ”måttlig utsträckning”. Av totalt 14 uppgiftslämnare från konsumentorganisationer (nationella organisationer från åtta medlemsstater och tre organisationer på EU-nivå) ansåg 11 att försäljningsevenemang var till skada för konsumenterna i ”stor utsträckning” eller i ”måttlig utsträckning”. Av 27 de uppgiftslämnarna från **näringslivsorganisationer** svarade ingen att dessa evenemang leder till stor eller måttliga skada.

De **uppgiftslämnare** som ansåg att dessa försäljningsmetoder leder till **stor eller måttlig** skada ombads att lämna synpunkter på **vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att bättre skydda konsumenterna**[67]. För hemförsäljning lämnades 40 sådana svar, för kommersiella utflykter 31 och för organiserade försäljningsevenemang 34.

När det gäller **hemförsäljning** stödde 8 uppgiftslämnare (från sex medlemsstater) av de 16 uppgiftslämnarna **från nationella ministerier och tillsynsmyndigheter** (från tio medlemsstater) **bättre kontroll av efterlevnaden** av de befintliga reglerna, 2 uppgiftslämnare (från en och samma medlemsstat) stödde **skärpta anpassade nationella regler**, och 4 uppgiftslämnare (från tre medlemsstater) stödde **skärpta EU-omfattande regler**.

När det gäller **kommersiella utflykter** stödde 7 uppgiftslämnare (från tre medlemsstater) av de 16 uppgiftslämnarna **från nationella ministerier och tillsynsmyndigheter** (från tio medlemsstater) **bättre kontroll av efterlevnaden** av de befintliga reglerna, 1 uppgiftslämnare stödde **skärpta anpassade nationella regler**, och 2 uppgiftslämnare (från två medlemsstater) stödde **skärpta EU-omfattande regler**.

När det gäller **försäljningsevenemang** stödde 4 uppgiftslämnare (från fyra medlemsstater) av de 16 uppgiftslämnarna **från nationella ministerier och tillsynsmyndigheter** (från tio medlemsstater) **bättre kontroll av efterlevnaden** av de befintliga reglerna, 2 uppgiftslämnare (från två medlemsstater) stödde **skärpta anpassade nationella regler**, och 4 uppgiftslämnare (från fyra medlemsstater) stödde **skärpta EU-omfattande regler**.

På nationell nivå genomförde den nederländska konsument- och marknadsmyndigheten (ACM)[68] en konsumentundersökning 2022. I den konstaterades att framför allt energiavtal marknadsfördes med hjälp av hemförsäljning, men även lotterier, telefon- och bredbandsabonnemang och

[67] Fråga 23 i intressentundersökningen: ”Vilka åtgärder krävs för att bättre skydda konsumenterna i sådana fall?”.
[68] Finns på https://www.acm.nl/en/publications/acm-study-reveals-doorstep-selling-major-nuisance-consumers.

donationer till välgörenhetsorganisationer. I undersökningen konstaterades att många konsumenter känner sig pressade på att ingå avtal i samband med hemförsäljning.

Sammanfattningsvis är det på grundval av de uppgifter som samlats in för tio medlemsstater endast en relativ minoritet av konsumenterna som varit föremål för de tre aktuella försäljningsmetoderna. Bland de konsumenter som har varit med om dem i praktiken uppger dock en stor andel att de upplevt påträngande försäljning som innebär att rimligheten i de affärsmetoder som de aktuella säljarna har tillämpat kan ifrågasättas. Flera medlemsstater har i sitt genomförande av de nya lagstiftningsvalen i direktivet om otillbörliga affärsmetoder och direktivet om konsumenträttigheter infört särskilda ytterligare regler och begränsningar och/eller stärkt konsumenternas ångerrätt vid hemförsäljning och kommersiella utflykter. Det är för tidigt att dra några slutsatser om effekterna av dessa åtgärder.

När det gäller **försäljningsevenemang** (produktdemonstrationer) visade inte undersökningarna för denna rapport på något starkt krav från medlemsstaterna eller berörda parter på lagstiftningsåtgärder. Situationen när det gäller försäljningsevenemang tycktes heller inte vara något större problem enligt de ståndpunktsdokument som lämnades in (i det offentliga samrådet[69] och i de riktade samråden). Direktivet om otillbörliga affärsmetoder gör det möjligt för medlemsstaterna att bekämpa otillbörliga affärsmetoder i samband med försäljningsevenemang genom att tillämpa de allmänna bestämmelserna mot vilseledande och aggressiva metoder samt de särskilda förbuden på svarta listan.

10. Transparens i sökningar på nätet

Genom moderniseringsdirektivet infördes i direktivet om otillbörliga affärsmetoder (artikel 7.4a) ett krav på **att informera konsumenterna om de huvudparametrar som bestämmer rankningen av sökresultat på nätet i B2C-sammanhang**. Detta kompletterade den parallella skyldighet som infördes genom förordningen om förbindelserna mellan plattformar och företag[70] i B2B-sammanhang. Enligt direktivet om otillbörliga affärsmetoder gäller dessa krav för marknadsplatser och jämförelseverktyg online som gör det möjligt för konsumenter att söka efter produkter som erbjuds av tredje part (dvs. av andra näringsidkare men också av konsumenter som erbjuder varor och tjänster på plattformar som förmedlar försäljning mellan konsumenter). Ett liknande krav, som endast gäller marknadsplatser online, finns också i direktivet om konsumenträttigheter (artikel 6a). Ett särskilt förbud mot dold reklam och marknadsföring av produkter i sökresultat infördes även i bilaga I till direktivet om otillbörliga affärsmetoder (punkt 11a).

När det gäller rekommendationssystem krävs enligt förordningen om digitala tjänster också mer transparens i de allmänna villkoren om de huvudparametrar som används samt information till konsumenterna om och funktioner för dem att modifiera eller påverka dessa parametrar. Genom förordningen om digitala tjänster införs också en skyldighet för onlineplattformar att tillhandahålla en tydlig och specifik motivering till berörda tjänstemottagare om eventuella begränsningar vad

[69] Offentligt samråd om ”Digital rättvisa – kontroll av om EU:s konsumenträtt är ändamålsenlig”, som finns på https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digital-fairness-fitness-check-on-EU-consumer-law/public-consultation_sv.

[70] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1150 av den 20 juni 2019 om främjande av rättvisa villkor och transparens för företagsanvändare av onlinebaserade förmedlingstjänster (EUT L 186, 11.7.2019, s. 57). Bland andra krav som fastställs i förordningen om förbindelserna mellan plattformar och företag finns transparenskrav gentemot företagsanvändare när det gäller kriterierna för rankning i onlineplattformar och sökmotorer.

gäller synligheten för specifika delar av den information som tillhandahålls av tjänstemottagaren, inbegripet att innehåll avlägsnas, att innehåll görs oåtkomligt eller att innehåll nedprioriteras. För mycket stora onlineplattformar och mycket stora onlinesökmotorer krävs enligt förordningen om digitala tjänster att minst ett icke-personanpassat alternativ för rekommendationssystemet finns tillgängligt.

När det gäller **konsumenternas uppfattning om transparensen i rankningar på nätet** uppgick andelen konsumenter som angav att de inte kunde förstå rankningsmetoden för sökresultat åtminstone ”ibland” till 52 % i resultattavlan för konsumentvillkor 2023 (jämfört med 54 % i resultattavlan för konsumentvillkor 2021). Enligt konsumentundersökningen för den kompletterande studien var det för 21 % av konsumenterna (”ofta” eller ”för det mesta”) inte lätt att hitta information om de parametrar som användes för rankningen av sökresultaten när de gick igenom dem, och ytterligare 27 % av konsumenterna uppgav att de ”ibland” tyckte att det var svårt att få tillgång till denna information. När det gäller betald reklam eller placering i sökresultat konstaterades i resultattavlan för konsumentvillkor 2023 att 75 % av konsumenterna upplevde dolda annonser i sökresultaten åtminstone ”ibland” (jämfört med 78 % i resultattavlan för konsumentvillkor 2021).

I samband med den kompletterande studien genomfördes **ett efterlevnadstest** för att bedöma **informationen till konsumenterna** om rankningsparametrarna för sökresultat och **transparensen rörande betald reklam/placering** som omfattade 85 webbplatser och appar i tio medlemsstater.

Resultaten visar att konsumenterna endast på 35 % av webbplatserna (30 av 85 webbplatser) informerades om de **parametrar som påverkade standardrankningen av sökresultaten**. I de fall information om rankningen av resultaten presenterades var den i allmänhet tydlig men begränsad till förklaringar av de allmänna principerna (dvs. att rankningen var baserad på produktsökningar, produktpreferenser eller ersättning från samarbetspartner). Dessa resultat ligger i stort sett i linje med resultaten i den tidigare studie om onlineplattformars efterlevnad av kraven på transparens i rankningen gentemot företagsanvändare som togs fram för kommissionens rapport om förordningen om förbindelserna mellan plattformar och företag 2023. Enligt studien innehöll endast en tredjedel av alla villkor för de onlineplattformar som granskades information om huvudparametrarna för rankningen, och även i dessa fall beskrevs de i ganska allmänna termer[71].

Sökresultaten innehöll toppresultat som angavs som **betalda placeringar (betald reklam)** i en femtedel av fallen (19,7 % av sökningarna på 15 av 85 webbplatser). I majoriteten av dessa resultat indikerades betald reklam eller placering med märkningen ”sponsrad” (37,7 %) eller ”reklam” (33,3 %). Andra identifieringsmetoder var en ikon eller en klickbar länk, som antingen skickade användaren till en annan sida med information eller visade en text som angav att resultatet var sponsrat när användaren höll muspekaren över ikonen (26,1 % av fallen).

När det gäller tillsyn på EU-nivå av märkningskraven för betald reklam åtog sig TikTok efter en samordnad insats 2022 inom ramen för konsumentskyddssamarbetet att ange betald reklam i filmer med en ny märkning vars ändamålsenlighet ska testas[72].

Sammanfattningsvis visar de uppgifter som samlats in genom konsumentundersökningen och efterlevnadstestet för ett urval av webbplatser, liksom resultattavlorna för konsumentvillkor, att

[71] Rapport från kommissionen om den första preliminära översynen av genomförandet av förordning (EU) 2019/1150 (COM(2023) 525).
[72] För mer information, se https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3823.

det krävs förbättringar av transparensen i fråga om parametrar för rankning av sökresultat. Leverantörer av onlinesökfunktioner som innehåller annonser eller betalda placeringar i sökresultaten måste också se till att dessa visas på ett klart och tydligt sätt för konsumenterna och lätt kan särskiljas från övriga resultat.

11. Konsumentrecensioner

Moderniseringsdirektivet omfattade ett särskilt transparenskrav i direktivet om otillbörliga affärsmetoder (artikel 7.6) – näringsidkare som ger tillgång till recensioner måste **informera konsumenterna om huruvida och på vilket sätt de säkerställer att de publicerade recensionerna härrör från konsumenter som faktiskt har använt eller köpt produkterna**. Genom moderniseringsdirektivet infördes även särskilda förbud mot vilseledande metoder i bilaga I (punkterna 23b och 23c). I dessa bestämmelser bör ”recensioner” ges en vid tolkning och inte bara omfatta textmeddelanden, utan även till exempel ”stjärnbetyg” och liknande verktyg där konsumenterna uttrycker sina åsikter om en produkt eller en näringsidkares prestation.

En stor utmaning när det gäller recensioner är **de åtgärder som näringsidkare** som ger tillgång till konsumentrecensioner, särskilt onlinebaserade förmedlingstjänster (t.ex. marknadsplatser online och särskilda recensionsplattformar), **måste vidta** för att följa den nya punkt 23b i bilaga I, som innebär ett förbud mot att uppge att recensioner av en produkt har lagts ut av konsumenter som faktiskt har använt eller köpt produkten utan att vidta rimliga och proportionella åtgärder för att säkerställa att recensionerna härrör från sådana konsumenter. Enligt denna bestämmelse **måste näringsidkare som väljer att presentera recensioner som de uppger vara konsumentrecensioner vidta åtgärder** som – utan att det innebär en allmän skyldighet till övervakning eller faktasökande (se artikel 8 i förordningen om digitala tjänster) – ökar sannolikheten för att recensionerna avspeglar verkliga användares erfarenheter. Å ena sidan medför detta krav minimiskyldigheter som alla näringsidkare som ger tillgång till konsumentrecensioner måste uppfylla, till exempel genom att bara tillåta recensioner från användare som har köpt produkten i fråga, eller genom att i andra fall där näringsidkaren som ger tillgång till recensionerna inte kontrollerar de underliggande transaktionerna kräva att användaren ska styrka att de har använt produkten. Å andra sidan innebär kravet på att åtgärderna ska vara ”rimliga och proportionella” en skyldighet för dessa näringsidkare att vidta **ytterligare åtgärder för att förhindra och ta bort falska recensioner som står i proportion till deras affärsmodell och de identifierade riskerna** (om de t.ex. utsätts för ”förmedling” av falska kundrecensioner, se nedan). Sådana åtgärder kan till exempel inbegripa användning av digitala verktyg och AI-verktyg för att analysera recensionerna och stoppa falska recensioner.

När det gäller onlinebaserade förmedlingstjänster utgör falska recensioner olagligt innehåll och omfattas av kraven om avlägsnande av olagligt innehåll i förordningen om digitala tjänster. Onlinebaserade förmedlingstjänster omfattas vidare av undantag från ansvar, på vissa villkor, i fråga om lagöverträdelser eller potentiella skadeståndsanspråk i samband med sådana recensioner.

Problem med konsumentrecensioners **autenticitet** rapporterades till exempel i den **samordnade granskning av konsumentrecensioner**[73] som myndigheterna inom konsumentskyddssamarbetet genomförde 2021 (dvs. innan moderniseringsdirektivet började tillämpas): för nästan två tredjedelar av de nätbutiker, marknadsplatser online, bokningswebbplatser, sökmotorer och

[73] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/sweeps_en#ref-2021--sweep-on-online-consumer-reviews.

webbplatser för jämförelsetjänster som undersöktes förekom tvivel om recensionernas tillförlitlighet.

Resultattavlan för konsumentvillkor 2023 visade att 69 % av **konsumenterna** åtminstone ”ibland” **hade stött på konsumentrecensioner** som inte verkade äkta (jämfört med 67 % i resultattavlan för konsumentvillkor 2021). När det gäller transparenskravet för näringsidkare som ger konsumenter tillgång till recensioner rapporterade 56 % av konsumenterna i konsumentundersökningen för den kompletterande studien att de åtminstone ”ibland” inte kunde hitta information om hur recensionerna samlas in och huruvida företaget ser till att publicerade recensioner härrör från verkliga kunder.

I den kompletterande studien ingick också en undersökning av **näringsidkarnas efterlevnad** av det nya informationskravet enligt direktivet om otillbörliga affärsmetoder. Av de 85 e-handels- och resewebbplatser som granskades i tio medlemsstater fanns konsumentrecensioner på 52 webbplatser. På endast hälften av dessa 52 webbplatser lämnades information om användningen och behandlingen av recensioner. I de fall den förekom lämnades informationen i webbplatsens villkor[74].

Flera organisationer har granskat konsumentrecensioner på nationell nivå. Under 2023 genomförde Sveriges konsumentmyndighet (Konsumentverket) en granskning[75] av konsumentrecensioner på försäkringsområdet som omfattade 20 företag som publicerade konsumentrecensioner. I granskningen konstaterades att det för nästan samtliga av de företag som ingick i granskningen inte lämnades någon information i anslutning till recensionerna om huruvida recensionerna kom från konsumenter som faktiskt använt eller köpt produkterna. Enligt en undersökning genomförd av det tyska förbundet för konsumentorganisationer (Verbraucherzentrale Bundesverband – VzBv) 2023 uppfyllde majoriteten av de 30 leverantörer som ingick i undersökningen inte eller endast i otillräcklig utsträckning informationskraven för onlinerecensioner[76]. Den senare studien pekade också på problem med att de webbplatsoperatörer som publicerar recensioner från externa utvärderingsportaler på sina sidor ibland inte ger konsumenterna information om kontrollen av de externa recensionernas ursprung.

När det gäller tillsyn på EU-nivå slutförde de nationella myndigheterna 2023 en samordnad insats inom ramen för konsumentskyddssamarbetet avseende flera Google-tjänster (Google Store, Google Play Store, Google Ads och Google Search, Google Flights och Google Hotels), som bland annat omfattade affärsmetoderna för konsumentrecensioner på Google Hotels. Google gick med på att göra ändringar för att klargöra att man inte kontrollerar recensionerna på Google Hotels[77].

Flera tillsynsmyndigheter för konsumentskydd har under de senaste åren har agerat i frågan om konsumentrecensioner. Under 2022 ålade till exempel den nederländska konsument- och marknadsmyndigheten (ACM) en nätbutik[78] en sanktionsavgift för att ha vilselett konsumenter vid försäljningen av olika konsumentprodukter. Nätbutiken hade publicerat falska positiva recensioner och dolt de negativa recensionerna. Under 2021 agerade ACM mot influerare som använde falska

[74] På webbplatserna fanns villkoren tillgängliga antingen via en länk i nära anslutning till recensionerna eller i de allmänna villkoren för webbplatsen (dvs. genom att bläddra till slutet av sidan och klicka på avsnittet om villkor).
[75] https://www.konsumentverket.se/contentassets/ce53a8b52bad4bf6b0e9138487ab4302/pm---granskning-av-konsumentrecensioner-pa-forsakringsomradet.pdf.
[76] https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/online-bewertungen-null-sterne-beim-marktcheck.
[77] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/social-media-and-search-engines_sv#google.
[78] https://www.acm.nl/en/publications/acm-fines-online-store-trendx-having-misled-consumers.

”gilla”-klickningar och falska följare[79]. Den polska konkurrens- och konsumentskyddsmyndigheten (UOKiK) agerade 2023 mot företag som ägnade sig åt försäljning av falska konsumentrecensioner[80]. I en dom från 2022 fastslog en tysk domstol att det totala antalet recensioner som ligger till grund för ett genomsnittsbetyg och den tidsperiod under vilken recensionerna lämnades in utgör ”väsentlig information” i den mening som avses i artikel 7.1 i direktivet om otillbörliga affärsmetoder[81].

Många problem som rör recensionsbedrägerier härrör från verksamhet som bedrivs av **”förmedlare” av falska recensioner** – specialiserade olagliga företag som (särskilt på sociala nätverk) organiserar utläggning av falska recensioner från användare (som kan vara faktiska användare eller köpare av produkterna i fråga) i syfte att gynna de företag som anlitar förmedlarna genom att främja deras verksamhet på marknadsplatser online eller i särskilda recensionsverktyg. Det har även förekommit rapporter om recensionsförmedlare som erbjuder företag att organisera tillhandahållandet av falska positiva recensioner på recensionswebbplatser och sedan hämnas på dem som tackar nej genom att organisera utläggning av falska negativa recensioner. Några av de berörda företagen i EU uppger att de gör brottsanmälan och vidtar privata insatser mot förmedlarna av falska recensioner för att upprätthålla lagstiftningen. En annan utmaning på detta område är AI-genererade recensioner, som kan vara svårare att upptäcka.

Utöver tillsynsåtgärder har vissa medlemsstater **utfärdat riktlinjer** som bidragit till att öka medvetenheten om de regler som gäller på detta område[82].

Kommissionen stöder också **frivilliga åtgärder från marknadsaktörernas sida**. I november 2023 undertecknade elva onlineplattformar som är verksamma i EU (Allegro, AliExpress, Amazon, bol.com, CDiscount, eBay, eMAG, Etsy, Joom, Rakuten France och Wish) åtaganden om konsumentskydd (Consumer Protection Pledge). De frivilliga åtagandena gäller från och med juli 2024 och omfattar åtgärder för att göra konsumentrecensioner mer transparenta och tillförlitliga, till exempel genom att ge användarna tydlig information om sponsrade recensioner[83]. Undertecknarna ska var sjätte månad rapportera om åtagandenas tillämpning. På området turismboenden håller kommissionen också på att utarbeta en uppförandekod för betyg och recensioner på nätet. Den förväntas göra tillhandahållandet av logitjänster med god kvalitet mer enhetligt och förbättra jämförbarheten och transparensen för konsumenter i hela EU[84].

---

[79] https://www.acm.nl/en/publications/influencers-stop-using-fake-likes-and-fake-followers-following-warning-issued-acm.

[80] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=20066.

[81] Målet gällde en svarande som drev en webbplats som erbjöd fastighetsmäklartjänster. På webbplatsen uppgavs att kunderna i genomsnitt hade gett fastighetsmäklarna betyget 4,7 av 5 stjärnor utan att någon ytterligare information angavs. Finns på Hamburg - 315 O 160/21 | LG Hamburg 15. Zivilkammer | Urteil | Wettbewerbsverstoß im Internet: Irreführung bei Werbung mit Kundenbewertungen in einem ... (landesrecht-hamburg.de).

[82] Exempelvis Belgien (https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Entreprises/guidelines-avis-en-ligne.pdf).

[83] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/consumer-protection-pledge_en?prefLang=bg#:~:text=The%20Consumer%20Protection%20Pledge%20sets,and%20Digital%20Consumer%20Rights%20Commitments.

[84] Uppförandekoden för betyg och recensioner på nätet för turismboenden är en rekommendation i *Study on the feasibility of possible initiatives at EU level and establishment of a multi-stakeholder platform on quality of tourism accommodation*. En sammanfattning finns på https://op.europa.eu/sv/publication-detail/-/publication/957eef55-24e8-11ed-8fa0-01aa75ed71a1/language-en.

Sammanfattningsvis **ökar utmaningarna med falska recensioner, ”positiva” såväl som ”negativa”**. Näringsidkare som ger tillgång till recensioner som de väljer att presentera som konsumentrecensioner, särskilt de näringsidkare som är mest utsatta för den olagliga verksamhet som bedrivs av förmedlare av falska recensioner, måste satsa mer på att stoppa falska recensioner. Onlineplattformar måste också följa reglerna i förordningen om digitala tjänster för att motverka olagligt innehåll. Näringsidkare som ger tillgång till recensioner måste också vara transparenta gentemot konsumenterna, så att konsumenterna får en balanserad och realistisk förståelse av villkoren för insamlingen av recensioner och begränsningarna i fråga om deras tillförlitlighet. De nationella tillsynsmyndigheterna bör ägna särskild uppmärksamhet åt detta område och när så är lämpligt utnyttja systemet för konsumentskyddssamarbete, särskilt när det gäller den olagliga verksamhet som bedrivs av förmedlare av falska recensioner, som tydligt agerar i strid med direktivet om otillbörliga affärsmetoder. I detta sammanhang är samarbete med näringslivet viktigt.

12. Marknadsplatsers transparens avseende avtalsparter

Genom moderniseringsdirektivet infördes nya bestämmelser i direktivet om otillbörliga affärsmetoder (artikel 7.4 f) och direktivet om konsumenträttigheter (artikel 6a.1 b) om transparens avseende avtalsparter på marknadsplatser online. Leverantörerna av marknadsplatser online måste informera konsumenterna om vilken ställning den tredje part har som erbjuder varorna, tjänsterna eller det digitala innehållet, om huruvida konsumentskyddslagstiftningen är tillämplig och vilken näringsidkare (tredjepartsleverantören eller marknadsplatsen online) som ansvarar för att säkerställa konsumenträttigheterna i samband med avtalet (t.ex. leverans av varorna och ångerrätt).

Enligt förordningen om digitala tjänster åläggs marknadsplatser online även att samla in information om näringsidkarens identitet, göra sitt bästa för att bedöma om informationen är tillförlitlig och fullständig, visa denna information för konsumenterna och på begäran tillhandahålla denna information till myndigheterna samt avbryta avtalsförhållandena med näringsidkare som tillhandahåller felaktig eller ofullständig information (de s.k. reglerna om kännedom om företagskunder).

I efterlevnadstestet och konsumentundersökningen i samband med den kompletterande studien samt i resultattavlan för konsumentvillkor 2023 undersöktes näringsidkares efterlevnad av detta transparenskrav och konsumenternas uppfattning om marknadsplatsers transparens.

När det gäller **konsumenternas uppfattning** uppgav 7 % av de tillfrågade konsumenterna i resultattavlan för konsumentvillkor 2023 att de hade upplevt problem efter att ha köpt en produkt på en marknadsplats online och fått reda på att de hade köpt den från en privatperson snarare än från en säljare som är näringsidkare. I den konsumentundersökning som genomfördes för den kompletterande studien uppgav 47 % av konsumenterna att det åtminstone ibland var oklart vem säljaren var och vem som skulle ansvara för att leverera produkterna när de handlade på nätet, medan 35 % uppgav att detta sällan eller aldrig var oklart.

I **efterlevnadstestet** av 50 marknadsplatser online i tio medlemsstater för den kompletterande studien undersöktes också frågor om transparensen gentemot konsumenterna avseende avtalsparter (totalt ingick 212 produkter i granskningen). I 65,6 % av fallen fanns det information på sidan med sökresultat om det var marknadsplatsen eller en annan part som var säljare. På produktsidorna var andelen produkter med uppgift om vem som var säljare högre – 85 % av produkterna på 46 webbplatser – vilket tyder på en relativt hög grad av transparens. I dessa testfall

var dessutom informationen om säljarens ställning – näringsidkare eller privatperson – tydlig och lätt att bedöma för faktainsamlarna i 65 % av fallen.

Sammanfattningsvis visar undersökningarna av marknadsplatser online att de i betydande utsträckning har genomfört det nya informationskravet om tredjepartsleverantörernas ställning. Det är en relativt liten andel konsumenter som uppgett att de upplevt problem på grund av att de inte förstått att säljaren inte var näringsidkare. Samtidigt uppger många nätkunder att de känt sig osäkra i fråga om säljarens identitet och villkoren för transaktionerna.

13. Personanpassad prissättning

Näringsidkare kan personanpassa priset på sina erbjudanden till specifika konsumenter eller specifika grupper av konsumenter baserat på automatiserat beslutsfattande och profilering av konsumenter. Genom moderniseringsdirektivet infördes ett nytt informationskrav i direktivet om konsumenträttigheter enligt vilket näringsidkare måste informera konsumenter som handlar på nätet om att priset har personanpassats på grundval av automatiserat beslutsfattande (artikel 6.1 ea). Detta krav på transparens vid försäljningen kompletterar den allmänna dataskyddsförordningen[85], som fastställer reglerna för den underliggande insamlingen och behandlingen av personuppgifter.

Det finns fortfarande få belägg på tillämpning av affärsmetoder med personanpassad prissättning. Kommissionens studier från 2018 och 2022[86] fann inga samstämmiga och systematiska belägg för personanpassade priser eller erbjudanden. I Europaparlamentets studie om personanpassad prissättning från 2022 drogs slutsatsen att de empiriska bevisen om den personanpassade prissättningens omfattning inte är entydiga[87]. Undersökningar som genomförts av konsumentorganisationer har visat att personanpassade priser förekommer inom nätdejtning-, logi- och flygtjänster[88].

I konsumentundersökningar från senare tid ges ytterligare information om **konsumenternas uppfattning** om personanpassade priser. I konsumentundersökningen för den kompletterande studien tillfrågades uppgiftslämnarna om de under de senaste tolv månaderna fått erbjudanden, antingen på en webbplats eller via e-post, om rabatter eller priser som presenterades som ”personanpassade” för dem. Runt hälften (55 %) av uppgiftslämnarna ansåg sig ha varit med om denna typ av personanpassning åtminstone ”ibland”. Som en del av resultattavlan för konsumentvillkor 2023 tillfrågades konsumenter om sina erfarenheter av att handla på nätet under de senaste tolv månaderna, särskilt hur ofta de hade lagt märkte till annorlunda priser för varor eller tjänster jämfört med andra konsumenter. Resultaten visade att 39 % av konsumenterna i

[85] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1).

[86] Studien från 2018 om personanpassning och studien från 2022 om ”mörka mönster” finns på https://commission.europa.eu/publications/consumer-market-study-online-market-segmentation-through-personalised-pricingoffers-european-union_sv och https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/evidence-based-consumer-policy/behavioural-research_sv.

[87] Se s. 12 i studien, som finns på https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734008/IPOL_STU(2022)734008_EN.pdf.

[88] *Each Consumer a Separate Market? – BEUC position paper on personalised pricing* (2023), som finns på https://www.beuc.eu/position-papers/each-consumer-separate-market-beuc-position-paper-personalised-pricing.

undersökningen upplevde att de varit med om en sådan situation åtminstone ”ibland” (jämfört med 38 % i resultattavlan för konsumentvillkor 2021).

När det gäller **näringsidkares efterlevnad av den nya informationsskyldigheten enligt direktivet om konsumenträttigheter** undersöktes i efterlevnadstestet för den kompletterande studien totalt 207 produkter på 85 webbplatser/appar. Inte i något fall stötte faktainsamlarna på något uttryckligt angivande av att priset hade personanpassats på grundval av automatisk behandling. Faktainsamlarna försökte även fastställa eventuella prisskillnader genom att besöka webbplatsen med sin vanliga webbläsare och med en ”ren” webbläsare utan någon spårning[89]. Med hjälp av denna metod konstaterade de prisskillnader på 10 av 85 webbplatser/appar, eller för 6 % av totalt 207 produkter. I de flesta fall där faktainsamlarna hade konstaterat prisskillnader gav intressant nog sökningar med hjälp av webbläsare med personlig information ett lägre pris än sökningar med en ”ren” webbläsare utan spårning.

När det gäller **tillsyn på EU-nivå** konstaterade de nationella myndigheterna i nätverket för konsumentskyddssamarbete, i den samordnade insats 2022 som leddes av den nederländska myndigheten avseende onlinemarknadsplatsen Wish.com, att det inte hade varit tydligt huruvida och på vilket sätt näringsidkaren hade tillämpat personanpassade priser. Wish beslutade att upphöra med sina personanpassade prissättningsmetoder i EU[90]. Efter en dialog med kommissionen och nationella konsumentmyndigheter i nätverket för konsumentskyddssamarbete åtog sig Tinder 2024 att informera konsumenterna om att rabatter som de erbjuder för premiumtjänster personanpassas med hjälp av automatiserade metoder[91]. Utöver dessa samordnade insatser har medlemsstaterna hittills inte aviserat några ytterligare tillsynsåtgärder avseende informationskraven för personanpassad prissättning i direktivet om konsumenträttigheter.

Sammanfattningsvis förefaller säljare i EU inte anse att deras priserbjudanden är baserade på automatisk behandling av den aktuella kundens profil. Detta utesluter naturligtvis inte att en sådan prisanpassning äger rum. Konsumenter lägger också märke till prisskillnader som skulle kunna vara baserade på automatisk behandling och därmed omfattas av det nya informationskravet i direktivet om konsumenträttigheter. Det småskaliga test som utförts för denna rapport tyder på att personanpassning av priser kan förekomma hos vissa näringsidkare, men resultaten gör det inte möjligt att dra några generella slutsatser, inbegripet huruvida metoden är till fördel eller nackdel för de berörda konsumenterna.

14. Vidareförsäljning av evenemangsbiljetter som förvärvats genom automatiserade medel

Biljettbottar kan användas för att automatiskt köpa produkter med hög efterfrågan i syfte att sälja dem vidare till ett högre pris. Genom moderniseringsdirektivet infördes en ny punkt 23a i bilaga I

[89] Faktainsamlarnas första sökning gjordes med deras vanliga webbläsare medan de var inloggade på de konton och webbplatser som de använder regelbundet. För den andra, ”rena” sökningen använde faktainsamlarna en VPN-lösning som lokaliserade dem till samma land. De säkerställde att de var utloggade från alla konton, gjorde sökningarna med en webbläsare som de aldrig brukar använda och raderade alla kakor före varje sökning.

[90] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_sv#aliexpress-och-wish.

[91] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1344.

till direktivet om otillbörliga affärsmetoder[92] som förbjuder näringsidkare att till konsumenter vidaresälja biljetter till konsumenter till kultur- och idrottsevenemang som de har förvärvat med hjälp av specialprogram (”bottar”) för att kringgå de tekniska begränsningar som de primära säljarna har infört. Andra bestämmelser i moderniseringsdirektivet är också relevanta för marknadsplatser för andrahandshandel med biljetter, t.ex. det nya kravet (i direktivet om otillbörliga affärsmetoder och direktivet om konsumenträttigheter) på att marknadsplatser online ska informera konsumenterna om huruvida den person som säljer biljetter är en näringsidkare eller en konsument.

Evenemangsarrangörer beklagar sig över de metoder som används av återförsäljare och återförsäljningsplattformar som ökar biljettpriserna, medan återförsäljningsplattformar oroar sig över att primära säljare utvidgar sin verksamhet till andrahandsmarknaden och hindrar återförsäljning av biljetter via konkurrerande andrahandsplattformar. Det nya förbudet i direktivet om otillbörliga affärsmetoder är tillämpligt när primära biljettförsäljare har vidtagit tekniska åtgärder för att begränsa förvärvande av biljetter i massomfattning i syfte att sälja dem vidare. Det kan bara upprätthållas om dessa primära säljare upptäcker och rapporterar olagligt förvärv av biljetter. I den kompletterande studien fann man inga exempel på rättspraxis och tillsynsåtgärder som nationella myndigheter eller privata organisationer hittills vidtagit mot återförsäljare av evenemangsbiljetter som förvärvats med hjälp av biljettbottar.

När det gäller affärsmetoder vid återförsäljning av biljetter mer generellt åtog sig under 2024 Viagogo, en marknadsplats online för återförsäljning av andrahandsbiljetter, att bättre informera konsumenterna om villkoren för återförsäljning av evenemangsbiljetter, efter en dialog med kommissionen och nationella konsumentmyndigheter i **en samordnad insats inom ramen för konsumentskyddssamarbetet**[93]. Det har också förekommit rapporter om nationella ärenden som rört (otillbörliga) återförsäljningsmetoder för biljetter[94].

I den **konsumentundersökning** som genomfördes för den kompletterande studien uppgav 33 % av konsumenterna att de åtminstone ”ibland” hade varit med om en situation där de ville köpa en biljett till ett evenemang men bara hittade biljetter från andrahandsförsäljare till ett högre pris[95]. Hälften av uppgiftslämnarna uppgav att de inte varit med om eller inte kunde minnas att de varit med om en sådan situation. I resultattavlan för konsumentvillkor 2023 uppgav 21 % av konsumenterna, som svar på en mer generell fråga som inte bara rörde evenemangsbiljetter, att de åtminstone ”ibland” köpte en ny produkt till ett högre pris av en återförsäljare eftersom produkten var slutsåld på varumärkets officiella webbplats.

I det **riktade samrådet i samband med den kompletterande studien** framhöll flera berörda parter problem i samband med återförsäljning av biljetter i allmänhet och föreslog ytterligare lagstiftningsåtgärder, såsom att ålägga återförsäljare av biljetter en skyldighet att lämna ytterligare

[92] Detta förbud påverkar inte eventuella andra nationella åtgärder för att skydda konsumenternas berättigade intressen och för att skydda kulturpolitiken och tillgången till evenemang, exempelvis reglering av vidareförsäljningspriser på biljetter. Vissa medlemsstater, t.ex. Irland, har antagit särskilda regler på området.

[93] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_sv#viagogo.

[94] Exempelvis tillsynsåtgärder mot ett biljettåterförsäljningsföretag i Frankrike, som rapporteras om på https://www.prodiss.org/sites/default/files/atoms/files/presse_release_prodiss_gsc_20220203.pdf.

[95] Fråga 5.1 i konsumentundersökningen: ”Har du under de senaste tolv månaderna varit med om följande situationer när du har köpt eller försökt köpa någon typ av produkter eller tjänster på nätet, inklusive digitalt innehåll/tjänster/prenumerationer?”.

information (t.ex. om biljettens ursprungliga nominella värde, ytterligare eventuella avgifter och sittplatsens placering) eller att fastställa gränser för återförsäljningspriser (t.ex. att de inte får vara högre den ursprungliga säljarens biljettpris eller att fastställa ett pristak).

Sammanfattningsvis behandlar den ändring av direktivet om otillbörliga affärsmetoder som infördes genom moderniseringsdirektivet en viss aspekt av biljettåterförsäljning som ännu inte har varit föremål för konkreta tillsynsåtgärder. För att den ska kunna tillämpas i praktiken krävs ett nära samarbete och ett intresse från de primära säljarnas sida för att motverka förvärvande av biljetter i massomfattning i syfte att sälja dem vidare. Genomförandet av direktivet om otillbörliga affärsmetoder, och i tillämpliga fall även direktivet om konsumenträttigheter, är fortfarande högst relevant för de bredare frågor som rör biljettåterförsäljning, såsom åtgärder mot vilseledande information eller utelämnande av information om återförsäljningserbjudandets innebörd.

15. Telefonsamtal till grundläggande samtalstariffer inom passagerartransporttjänster

Artikel 21 i direktivet om konsumenträttigheter skyddar konsumenterna mot tilläggsavgifter om de behöver ringa näringsidkaren om ett avtal som de ingått. Konsumenten ska inte behöva betala mer än ”den grundläggande samtalstariffen” för sådana samtal[96]. Genom moderniseringsdirektivet utökades tillämpningsområdet för artikel 21, som nu också omfattar för passagerartransporttjänster.

Efterlevnadstestet för den kompletterande studien ger vissa kunskaper om i vilken utsträckning de granskade näringsidkarna uppfyller detta krav. I testet undersöktes vilken typ av telefonnummer som användes av företag inom passagerartransporter (flygbolag, buss- och järnvägsbolag och biljettförmedlare, totalt 50 webbplatser), dvs. huruvida numren är normala fasta telefonnummer/mobilnummer, betalnummer eller kortnummer/gratisnummer. Sammantaget visade testet att majoriteten av de granskade webbplatsernas telefonjourer (69 %) tillämpade en normal taxa för inhemska samtal (dvs. normal taxa för samtal i det fasta nätet/mobilnätet), en fjärdedel erbjöd en telefontjänst med betalnummer (i de flesta fall informerades konsumenterna på ett transparent sätt om kostnaden) och omkring 6 % erbjöd ett avgiftsfritt telefonnummer. I testfallen användes vanligtvis betalnumren även för andra tjänster från transportföretaget än konsumenttjänster efter att ett avtal ingåtts (t.ex. försäljning).

Sammanfattningsvis tyder de uppgifter som hittills finns tillgängliga på att företagen inom passagerartransporter i stor utsträckning har uppfyllt det nya kravet.

16. Slutsatser

Denna rapport återspeglar resultaten av samråden och insamlingen av uppgifter om införlivandet av moderniseringsdirektivet samt erfarenheterna från tillämpningen och genomförandet av det under den relativt korta period som gått sedan det började tillämpas.

[96] Såsom EU-domstolen klargjorde i mål C-568/15, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main eV/comtech GmbH, innebär begreppet ”grundläggande samtalstariff” att kostnaden för telefonsamtal i anslutning till avtal och till ett supportnummer som upprättats av en näringsidkare inte får överstiga kostnaden för ett samtal till ett geografiskt bundet nummer i det fasta nätet eller till ett vanligt mobilnummer.

När det gäller **införlivandet** är resultaten ganska uppmuntrande. De flesta av bestämmelserna har införlivats i nationell lagstiftning på ett relativt okomplicerat sätt, i många fall ordagrant. De problem som konstaterats rör främst bestämmelser som kräver en mer komplex integrering i den nationella rättsliga ramen, framför allt reglerna om sanktioner vid överträdelser och avhjälpande åtgärder för konsumenterna i samband med otillbörliga affärsmetoder.

Denna rapport har fokuserat på de viktigaste områden som behandlas i moderniseringsdirektivet genom att beskriva tillgängliga uppgifter och presentera slutsatser på dessa områden i den utsträckning det är möjligt i detta skede. Den korta rapporteringsperioden gör det inte möjligt att dra några definitiva slutsatser om **ändamålsenligheten** i de ändringar som införts genom moderniseringsdirektivet. Det finns dock positiva tecken på att dessa ändringar, som förstärkte den rättsliga ramen, bidrar till att stärka konsumentskyddet.

Även om **erfarenheterna från tillämpningen** för närvarande är begränsade utvecklas de alltmer, åtminstone inom de mest komplexa områdena med en stor direkt praktisk påverkan på konsumenter och näringsidkare, t.ex. prismarknadsföring och konsumentrecensioner, bland annat genom samordnade insatser inom nätverket för konsumentskyddssamarbete. De nya reglerna om sanktionsavgifter vid överträdelser i gränsöverskridande fall som är föremål för samordnade insatser inom ramen för konsumentskyddssamarbetet har ännu inte tillämpats i praktiken enligt de uppgifter som finns tillgängliga.

Genomförandet av flera regler i moderniseringsdirektivet kräver fortsatt uppmärksamhet. Utöver problemen med införlivandet i vissa medlemsstater och skillnader i medlemsstaternas genomförande av undantaget för lättfördärvliga varor tycks marknaderna, när det gäller **prismarknadsföring**, ha reagerat på den nya lagstiftningen genom att gå över till prisjämförelser och därmed skapat nya typer av transparensproblem. Problemen med **falska recensioner** ökar tydligt. Näringsidkare som ger tillgång till recensioner som presenteras som konsumentrecensioner, särskilt de som är mest utsatta för den olagliga verksamhet som bedrivs av förmedlare av falska recensioner, måste satsa mer på att stoppa falska recensioner. Recensioner bör också prioriteras högre av tillsynsmyndigheterna, även inom ramen för förordningen om digitala tjänster.

När det gäller **marknadsföring med kvalitetsskillnader** innebär den lagstiftningslösning som valts och som grundar sig på en bedömning från fall till fall möjligheter att ta itu med detta problem med hänsyn till de olika omständigheterna för konsumenterna och medlemsstaterna. Det förefaller nödvändigt att fokusera på genomförandet och efterlevnaden av de nya reglerna. Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka situationen och underlätta gränsöverskridande tillsyn inom nätverket för konsumentskyddssamarbete när problem av gemensamt intresse uppstår.

I fråga om **försäljningsevenemang** (produktdemonstrationer) ger visserligen konsumenternas uppfattning anledning till oro kring rimligheten i affärsmetoder i samband med denna relativt lite använda försäljningsmetod, men i de samråd som genomfördes för denna rapport framkom inga starka krav på lagstiftningsåtgärder på EU-nivå. I stället bör efterlevnaden av de befintliga regler i direktivet om otillbörliga affärsmetoder som är fullt tillämpliga på försäljningsevenemang säkerställas.

Sammantaget är det uppenbart att **utvecklingen av konsumentmarknaderna på nätet och ny teknik** utgör utmaningar och kräver noggrann övervakning. I det sammanhanget kompletterar denna rapport den pågående kontrollen av ändamålsenligheten i EU:s konsumentlagstiftning om digital rättvisa, i vilken det görs en vidare bedömning av ändamålsenligheten i befintliga konsumentskyddsregler på det digitala området. Vidare är en **effektiv kontroll av efterlevnaden** avgörande för att utnyttja hela potentialen i de ändringar som införts genom moderniseringsdirektivet.