EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 18.6.2024
COM(2024) 258 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

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

1. Indledning

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/2161 om ændring af Rådets direktiv 93/13/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/6/EF, 2005/29/EF og 2011/83/EU, for så vidt angår bedre håndhævelse og modernisering af EU-reglerne om forbrugerbeskyttelse[1] ("moderniseringsdirektivet") blev vedtaget den 27. november 2019. Det ændrede fire eksisterende forbrugerretlige direktiver – direktiv 93/13/EØF om urimelige kontraktvilkår[2], direktiv 98/6/EF om angivelse af priser[3], direktiv 2005/29/EF om urimelig handelspraksis[4] og direktiv 2011/83/EU om forbrugerrettigheder[5].

Moderniseringsdirektivet var en reaktion på de mangler, der blev konstateret under kvalitetskontrollen i 2017 og den parallelle evaluering af direktivet om forbrugerrettigheder[6]. Det havde til formål at styrke håndhævelsen af EU's forbrugerbeskyttelsesregler og opdatere reglerne i overensstemmelse med den digitale udvikling. Sideløbende med forslaget til moderniseringsdirektivet fremsatte Kommissionen et forslag om gruppesøgsmål til beskyttelse af forbrugernes kollektive interesser. Det blev lov i 2020[7].

Moderniseringsdirektivet skulle være **gennemført i national ret senest den 28. november 2021 og finder anvendelse i medlemsstaterne fra den 28. maj 2022**. Det indeholder en revisionsklausul, der fastsætter en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om dens anvendelse senest maj 2024. Gennemgangen skulle omfatte en vurdering af bestemmelserne vedrørende arrangementer, der afholdes andre steder end den erhvervsdrivendes forretningssted, og som vedrører varer, der markedsføres som identiske, men som har væsentligt forskellige sammensætninger eller kendetegn (markedsføring af "to forskellige kvaliteter af produkter").

Denne rapport dækker en periode på to år efter den dato, hvor national lovgivning til gennemførelse af moderniseringsdirektivet skulle finde anvendelse (28. maj 2022). I praksis dækker de tilgængelige data for mange medlemsstater en kortere periode på grund af forsinkelser i gennemførelsen. Direktivet er derfor stadig relativt tidligt i anvendelsesfasen, hvilket har betydning for, hvordan de data om gennemførelsen, der fremlægges i denne rapport, skal fortolkes. Antallet af formelle fuldbyrdelsesafgørelser eller procedurer i forbindelse med

[1] EUT L 328 af 18.12.2019, s. 7.
[2] Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler (EFT L 95 af 21.4.1993, s. 29).
[3] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/6/EF af 16. februar 1998 om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med angivelse af priser på forbrugsvarer (EFT L 80 af 18.3.1998, s. 27).
[4] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked og om ændring af Rådets direktiv 84/450/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF, 98/27/EF og 2002/65/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 (direktivet om urimelig handelspraksis) (EUT L 149 af 11.6.2005, s. 22).
[5] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/83/EU af 25. oktober 2011 om forbrugerrettigheder, om ændring af Rådets direktiv 93/13/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/44/EF samt om ophævelse af Rådets direktiv 85/577/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF (EUT L 304 af 22.11.2011, s. 64).
[6] Yderligere oplysninger: https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/59332.
[7] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2020/1828 af 25. november 2020 om adgang til anlæggelse af gruppesøgsmål til beskyttelse af forbrugernes kollektive interesser og om ophævelse af direktiv 2009/22/EF (EUT L 409 af 4.12.2020, s. 1).

moderniseringsdirektivet er begrænset. Der har hidtil ikke været nogen retspraksis fra EU-Domstolen om dets anvendelse, bortset fra en verserende præjudiciel sag om den nye bestemmelse i direktivet om angivelse af priser vedrørende prisnedsættelser[8].

Denne rapport blev udarbejdet sideløbende med den igangværende kvalitetskontrol af EU's forbrugerlovgivning om digital retfærdighed ("kvalitetskontrollen")[9], som blev lanceret i maj 2022 for at fastslå, om de centrale horisontale forbrugerretlige instrumenter fortsat er tilstrækkelige til at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau i det digitale miljø (digital retfærdighed). Resultatet af kvalitetskontrollen vil blive fremlagt i en særskilt rapport, der offentliggøres i andet halvår af 2024.

2. De vigtigste elementer i moderniseringsdirektivet

I moderniseringsdirektivet blev der foretaget målrettede ændringer af direktivet om urimelig handelspraksis, direktivet om urimelige kontraktvilkår, direktivet om forbrugerrettigheder og direktivet om angivelse af priser. Med direktivet blev der indført følgende vigtige ændringer:

- **Skærpede regler om sanktioner** for overtrædelse af de fire direktiver.
- Ny EU-ret til **individuelle retsmidler for forbrugere,** som lider skade på grund af urimelig handelspraksis, der er forbudt i henhold til direktivet om urimelig handelspraksis.
- Forbud mod specifikke **urimelige onlinepraksisser** (tilføjelser til direktivet om urimelig handelspraksis, bilag I (sortlisten)) vedrørende:
    - forbrugeranmeldelser
    - annoncering og betalte placeringer i søgeresultater
    - videresalg af billetter til arrangementer.
- **Nye gennemsigtighedskrav** (ændringer til direktivet om urimelig handelspraksis og direktivet om forbrugerrettigheder):
    - om de vigtigste parametre, der bestemmer rangordningen af onlinesøgeresultater
    - om, hvorvidt aftalen er indgået med en erhvervsdrivende eller en fysisk person på en onlinemarkedsplads
    - om de foranstaltninger, der er truffet for at sikre, at offentliggjorte forbrugeranmeldelser stammer fra forbrugere, der faktisk har anvendt eller købt produktet.
- Udvidelse af **anvendelsen af direktivet om forbrugerrettigheder til at omfatte "gratis" digitale tjenester** for hvilke forbrugerne ikke betaler penge, men leverer personoplysninger, såsom cloudlagring, sociale medier og e-mailtjenester.
- **Gennemsigtighed i personaliserede priser**: forpligtelse i direktivet om forbrugerrettigheder til at advare forbrugerne, når de præsenteres for en pris, der er personaliseret på grundlag af automatiseret behandling.
- **Markedsføring af "to forskellige kvaliteter af produkter"**: ændring af direktivet om urimelig handelspraksis, der forbyder vildledende præsentation af varer som værende

[8] Sag C-330/23, Aldi Süd.

[9] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digital-retf%C3%A6rdighed-kvalitetskontrol-af-EUs-forbrugerlovgivning_da.

identiske med varer, der markedsføres i andre medlemsstater, når disse varer har betydelige forskelle i deres sammensætning eller egenskaber.

- **Gennemsigtighed i prisnedsættelser**: ændring af direktivet om angivelse af priser, der kræver, at sælgere, der meddeler en prisnedsættelse, også angiver deres laveste pris inden for de seneste 30 dage.

Efter vedtagelsen af moderniseringsdirektivet offentliggjorde Kommissionen i december 2021 ajourførte vejledninger om direktivet om urimelig handelspraksis og direktivet om forbrugerrettigheder, der omhandler de foretagne ændringer, samt en særskilt ny vejledning om bestemmelserne om prisnedsættelser i det nye direktiv om angivelse af priser[10].

3. Gennemførelse og overensstemmelsesvurdering

I henhold til artikel 7 i moderniseringsdirektivet skulle medlemsstaterne vedtage og offentliggøre de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet senest den 28. november 2021 og anvende foranstaltningerne fra den 28. maj 2022.

I løbet af 2020 gennemførte Kommissionen tre gennemførelsesworkshops for at hjælpe medlemsstaterne med at vedtage den nødvendige lovgivning. Fem medlemsstater vedtog og meddelte Kommissionen fuldstændige nationale gennemførelsesforanstaltninger inden gennemførelsesfristen den 28. november 2021. I januar 2022 indledte Kommissionen formelle traktatbrudsprocedurer mod 22 medlemsstater, der ikke havde givet meddelelse om gennemførelsesforanstaltninger eller kun havde givet meddelelse om delvise gennemførelsesforanstaltninger. Derefter fulgte en række begrundede udtalelser i løbet af 2022. Mere end halvdelen af medlemsstaterne gav meddelelse om fuldstændig gennemførelse af direktivet efter dets anvendelsesdato i maj 2022. I første halvdel af 2023 havde alle medlemsstater undtagen én underrettet Kommissionen om den fuldstændige gennemførelse af direktivet. Den sidste medlemsstat gav meddelelse om fuldstændig gennemførelse den 29. maj 2024.

Kommissionen har vurderet, hvorvidt gennemførelsen er i overensstemmelse med moderniseringsdirektivet. Siden udgangen af 2023 har Kommissionen indledt ni målrettede dialoger[11] med relevante nationale myndigheder for at afklare de identificerede problemer med gennemførelsen, og der vil snart blive indledt dialoger med andre medlemsstater.

Blandt de identificerede spørgsmål vedrører de mest tilbagevendende spørgsmål gennemførelsen af bestemmelserne om individuel klageadgang for forbrugerne i direktivet om urimelig handelspraksis og de skærpede regler om sanktioner i direktivet om urimelig handelspraksis, direktivet om urimelig handelspraksis og direktivet om forbrugerrettigheder. I modsætning til de

[10] Meddelelse fra Kommissionen – Vejledning til fortolkning og anvendelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked (EUT C 526 af 29.12.2021, s. 1). Meddelelse fra Kommissionen – Vejledning om fortolkning og anvendelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/83/EU om forbrugerrettigheder (EUT C 525 af 29.12.2021, s. 1). Meddelelse fra Kommissionen – Vejledning til fortolkning og anvendelse af artikel 6a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/6/EF om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med angivelse af priser på forbrugsvarer (EUT C 526 af 29.12.2021, s. 130).

[11] EU Pilot-sager.

fleste andre bestemmelser i moderniseringsdirektivet, der normalt gennemføres ordret i de tilsvarende nationale regler, har gennemførelsen af bestemmelserne om retsmidler og sanktioner i mange tilfælde medført ændringer af flere nationale regler. Desuden har gennemførelseskontrollen vist visse problemer med gennemførelsen af den nye artikel 6a i direktivet om prisnedsættelser vedrørende meddelelser om prisnedsættelser. Nogle medlemsstater synes at have udvidet anvendelsesområdet for deres gennemførelsesbestemmelser til ikke blot at omfatte varer, men også tjenesteydelser, der falder uden for anvendelsesområdet for den nye artikel 6a og direktivet om angivelse af priser som sådan. Disse og andre gennemførelsesspørgsmål drøftes nærmere i de følgende tematiske sektioner.

4. Anvendelse og håndhævelse

Undersøgelsesaktiviteterne vedrørende gennemførelsen af direktivet i forbindelse med denne rapport fandt hovedsagelig sted i 2023, dvs. på et relativt tidligt tidspunkt i dets anvendelse. Derfor giver de ikke et fuldstændigt og klart billede. Der er også begrænset erfaring med de nationale myndigheders og domstoles håndhævelse af direktivet.

Gennemførelsesanalysen er baseret på flere informationskilder. For så vidt angår de erhvervsdrivendes overholdelse af reglerne henviser rapporten til de relevante online "kontrolaktioner", der udføres af de nationale håndhævelsesmyndigheder og koordineres af Kommissionen inden for rammerne af netværket til forbrugerbeskyttelsessamarbejde (CPC) oprettet ved forordning (EU) 2017/2394[12] ("CPC-netværket"). Rapporten anvender også de tilgængelige offentlige oplysninger om de relevante overvågningsaktiviteter og formelle håndhævelsesforanstaltninger fra de nationale myndigheders side og de rapporter og undersøgelser, som interessenterne har fremlagt.

Som en del af en ekstern støtteundersøgelse[13] ("støtteundersøgelsen") til kvalitetskontrollen og denne rapport blev der gennemført en forbrugerundersøgelse af en stikprøve på 10 000 respondenter, der omfattede 10 medlemsstater (Estland, Frankrig, Italien, Polen, Portugal, Rumænien, Spanien, Sverige, Tyskland og Ungarn)[14]. Derudover blev der gennemført en målrettet

[12]Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 2017/2394 af 12. december 2017 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2006/2004 (EUT L 345, 27.12.2017, s. 1). For yderligere oplysninger om CPC-netværkets aktiviteter i 2020-2021 henvises til CPC-netværkets toårige rapport: https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/swd_2022_108_f1_staff_working_paper_en_v3_p1_1903309.pdf.

[13] Undersøgelse til støtte for kvalitetskontrollen af EU's forbrugerlovgivning om digital retfærdighed og rapporten om anvendelsen af moderniseringsdirektivet (EU) 2019/2161. Undersøgelsen blev udført for GD JUST under rammekontrakt JUST/2020/PR/03/0001 af Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES), støttet af VVA (nu: Ernst & Young) og Tetra Tech. Derudover støttede yderligere organisationer analysen på specialiserede områder (WIK og LE Europe).

[14] Resultaterne kan betragtes som repræsentative med hensyn til stikprøvestørrelse, idet den dækker forskellige EU-regioner og så vidt muligt giver mulighed for ekstrapolering til EU-27. I forbindelse med forbrugerundersøgelsen blev der valgt et på forhånd etableret storskalapanel for at sikre, at der opnås en høj undersøgelsesrespons med stærk repræsentativitet i henhold til forskellige parametre, f.eks. alder og køn.

undersøgelse[15] med deltagelse af forskellige interessenter (virksomheder, forbrugerorganisationer, ministerier og håndhævelsesmyndigheder osv.) i alle medlemsstater ("interessentundersøgelsen") om specifikke spørgsmål. Der blev gennemført yderligere interviews med udvalgte forbruger- og brancheorganisationer, håndhævelsesmyndigheder og ministerier. Udarbejdelsen af rapporten blev drøftet med medlemsstaterne på møderne i Kommissionens ekspertgruppe om forbrugerret. Specifikke emner i moderniseringsdirektivet, navnlig bestemmelserne om prisnedsættelser og "to forskellige kvaliteter af produkter", blev drøftet på flere bilaterale og multilaterale møder med interessenter og nationale myndigheder.

Endelig blev der som led i støtteundersøgelsen gennemført overensstemmelsestest af udvalgte onlinehandlende[16] om emner, der er relevante for direktivet, herunder gennemsigtighed af onlinemarkedspladser, gennemsigtighed i rangordningen af søgeresultater, personaliserede priser, onlineforbrugeranmeldelser, meddelelser om prisnedsættelser og telefonopkald til basistelefontakst inden for passagertransporttjenester. Disse test omfattede et begrænset antal websteder og adskiller sig derfor fra de store "kontrolaktioner", der udføres af de nationale myndigheder i CPC-netværket.

Dertil kommer, at resultattavlerne for forbrugerforhold for 2021 og 2023 (CCS 2021 og CCS 2023), som var baseret på henholdsvis forbrugerforholdsundersøgelserne fra 2020 og 2022[17], giver indsigt i forbrugernes opfattelse af flere emner, der er relevante for denne analyse, før moderniseringsdirektivet trådte i kraft og kort efter dets ikrafttræden (men ikke i alle

[15] Den målrettede (interessent)spørgeundersøgelse blev gennemført ved hjælp af et onlineundersøgelsesværktøj. Af de i alt **164 respondenter** udgjorde **erhvervsorganisationer** (på EU-niveau og nationalt niveau) 40,2 %, n = 66, **forbrugerorganisationer** (på EU-niveau og nationalt niveau) – 17,7 %, n = 29, **nationale ministerier** – 6,1 %, n = 10, **nationale håndhævelsesmyndigheder** – 12,2 %, n = 20, **netværk af europæiske forbrugercentre**, 6,1 %, n = 10, **individuelle erhvervsdrivende** – 10,4 %, n = 17. Akademiske forskere og andre bidrog med de resterende 13,4 % (n = 22). **Nationale håndhævelsesmyndigheder og nationale ministerier** (i alt n = 30) repræsenterede **18 medlemsstater**: 3 fra Østrig, 4 fra Slovenien, 2 fra henholdsvis Belgien, Bulgarien, Danmark, Nederlandene, Rumænien og Slovakiet, og 1 fra henholdsvis Cypern, Finland, Irland, Kroatien, Litauen, Polen, Spanien, Sverige, Tjekkiet og Ungarn. 1 repræsenterede et "andet" land. Blandt **forbrugerorganisationerne** (n = 19), var 4 sammenslutninger på EU-plan, og de nationale sammenslutninger repræsenterede **8 medlemsstater**: 6 kom fra Østrig, 3 fra Tyskland og 1 fra henholdsvis Frankrig, Italien, Kroatien, Portugal, Rumænien og Slovakiet. Blandt de **66 erhvervssammenslutninger** var 32 sammenslutninger på EU-plan, og de nationale sammenslutninger repræsenterede **11 medlemsstater**: 12 fra Tyskland, 6 fra Belgien, 5 fra Italien, 2 fra Frankrig og Sverige og 1 fra henholdsvis Bulgarien, Finland, Nederlandene, Spanien, Tjekkiet og Østrig. 1 repræsenterede et "andet" land.

[16] Disse overensstemmelsestest blev udført på en stikprøve af websteder eller applikationer i 10 medlemsstater (det samme som for forbrugerundersøgelser) for at vurdere deres resultater med hensyn til specifikke parametre og deres overensstemmelse med kravene i moderniseringsdirektivet. Udvælgelsen af websteder og apps afhang primært af specifikationerne for det relevante emne, der blev undersøgt, og deres relative betydning (f.eks. trafikmængden pr. måned i hvert af de omfattede lande), herunder onlinemarkedspladser, e-handelswebsteder, rejser og indkvartering, prissammenligningssider osv. I praksis gennemsøgte forskere websteder eller brugte applikationer til at udføre normale opgaver, såsom at lede efter produkter, der kunne købes, eller forsøge at abonnere på en tjeneste. De indsamlede data om de oplysninger, de fik forelagt, og deres indhold og klarhed. Overensstemmelsestestene omfattede en kvalitativ vurdering af problemer, herunder forskernes meninger om oplysningernes klarhed, praktiske eksempler på identificerede problemer, understøttet af skærmbilleder. Selv om de omfattede en række udvalgte websteder, var hver overensstemmelsestest forskellig med hensyn til omfang, formål og art.

[17] 2020-undersøgelsen af forbrugerforhold, tilgængelig på https://commission.europa.eu/document/download/70d38b3e-58ee-4ed9-8017-77af2573bef4_en?filename=ccs_ppt_120321_final.pdf. 2022-undersøgelsen af forbrugerforhold, tilgængelig på: https://commission.europa.eu/document/download/ce4eda77-83bb-436a-baee-84e4b4c4f324_en?filename=ccs_2022_country_data.pdf.

medlemsstater), f.eks. i forbrugernes erfaringer med rangordning af søgeresultater, forbrugeranmeldelser og prisnedsættelser.

De følgende tematiske afsnit i denne rapport (afsnit 5-15) giver et overblik over gennemførelsen af de vigtigste elementer i moderniseringsdirektivet. Det skal bemærkes, at dataindsamlingsaktiviteter under støtteundersøgelsen til denne rapport fandt sted før reglerne i forordningen om digitale tjenester [18]fandt anvendelse. Forordningen om digitale tjenester har medført vigtige udviklinger, som der henvises til i de relevante tematiske sektioner.

5. Sanktioner

For at styrke den offentlige håndhævelse af EU's forbrugerlovgivning i hele EU og dens afskrækkende virkning ændrede moderniseringsdirektivet de eksisterende regler om sanktioner i direktivet om angivelse af priser, direktivet om urimelig handelspraksis og direktivet om forbrugerrettigheder, som allerede krævede, at medlemsstaterne indfører sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Desuden indførte det et nyt krav til medlemsstaterne om at fastsætte sådanne sanktioner i direktivet om urimelige kontraktvilkår, hvis der ikke tidligere fandtes et sådant krav.

Det vigtigste nye element var, at der i direktivet om urimelig handelspraksis, direktivet om forbrugerrettigheder og direktivet om urimelige kontraktvilkår[19] blev indføjet et krav om, at der skal fastsættes bøder og et maksimumsbeløb for **udbredte overtrædelser og udbredte overtrædelser med EU-dimension**, når der træffes håndhævelsesforanstaltninger på en koordineret måde i henhold til artikel 21 i forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde (CPC-forordningen)[20]. I disse tilfælde skal medlemsstaterne – som et obligatorisk element i deres sanktionsregler – fastsætte bøder på mindst op til **4 % af den erhvervsdrivendes årlige omsætning** eller op til **2 mio. EUR** i situationer, hvor den årlige omsætning ikke kan fastslås. Der er tale om minimumskrav, og medlemsstaterne bevarer muligheden for at beholde eller indføre højere maksimumsbøder. Hvad angår anvendelsen af sanktioner i almindelighed, bevarer medlemsstaterne skønsbeføjelser med hensyn til proceduren for pålæggelse af disse bøder, som kan være administrative eller retslige.

Desuden blev der med moderniseringsdirektivet indarbejdet ikkeudtømmende og vejledende kriterier i direktivet om urimelig handelspraksis, direktivet om urimelige kontraktvilkår, direktivet

[18] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2065 af 19. oktober 2022 om et indre marked for digitale tjenester og om ændring af direktiv 2000/31/EF (forordning om digitale tjenester) (EUT L 277 af 27.10.2022, s. 1). Fra den 17. februar 2024 gælder reglerne i forordningen om digitale tjenester for alle platforme. Siden udgangen af august 2023 har disse regler allerede fundet anvendelse på udpegede platforme med mere end 45 mio. brugere i EU (10 % af EU's befolkning), de såkaldte meget store onlineplatforme eller meget store onlinesøgemaskiner. Især er onlinemarkedspladser som Amazon, Aliexpress, Apple AppStore, Google Play, Zalando og for nylig Shein og Temu blevet udpeget som meget store onlineplatforme.

[19] Mens de ændrede artikler om sanktioner i direktivet om urimelig handelspraksis, direktivet om forbrugerrettigheder og direktivet om angivelse af priser bygger på det eksisterende generelle krav om at fastsætte sanktioner, er artikel 8b om sanktioner et nyt element i direktivet om urimelige kontraktvilkår.

[20] CPC-forordningen fokuserer på samarbejde mellem de nationale håndhævelsesmyndigheder i tilfælde af udbredte overtrædelser, der skader forbrugerne i flere medlemsstater, og udbredte overtrædelser med en EU-dimension. For denne type udbredte overtrædelser kan nationale myndigheder, på koordineret vis, være nødsaget til at pålægge sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsernes grovhed og har afskrækkende virkning.

om forbrugerrettigheder og direktivet om angivelse af priser, der skal tages i betragtning ved pålæggelse af sanktioner i både nationale og grænseoverskridende sager.

Overensstemmelsesvurderingen af de meddelte gennemførelsesforanstaltninger vedrørende disse bestemmelser viste sig at være forholdsvis kompleks. Flere medlemsstater havde f.eks. flere allerede eksisterende nationale regler om sanktioner afhængigt af den overtrådte bestemmelse i det pågældende direktiv. Det betød, at der var behov for flere gennemførelsesbestemmelser for at ændre dem.

Med hensyn til de bøder, der kan pålægges i grænseoverskridende sager i forbindelse med koordinerede foranstaltninger i henhold til artikel 21 i CPC-forordningen, har næsten alle medlemsstater gennemført kravet om at fastsætte en bøde på mindst op til 4 % af den erhvervsdrivendes årlige omsætning eller alternativt 2 mio. EUR for overtrædelser, der er omfattet af koordinerede CPC-tiltag. Situationen i nogle få medlemsstater, der rejste spørgsmål eller skabte usikkerhed, er ved at blive analyseret eller vil blive analyseret i forbindelse med de målrettede dialoger med medlemsstaterne.

Nogle lande **anvender også bøder på op til 4 % eller op til 2 mio. EUR for andre typer overtrædelser** (indenlandske og grænseoverskridende): For eksempel anvender Østrig bøder på op til 4 % af den årlige omsætning for alle overtrædelser af direktivet om forbrugerrettigheder. For overtrædelser af direktivet om urimelig handelspraksis anvender Polen bøder på op til 2 mio. EUR for alle overtrædelser, hvis der ikke foreligger omsætningsoplysninger, og Letland anvender bøder på op til 4 % af den årlige omsætning for alle overtrædelser med et loft på højst 300 000 EUR.

Nogle lande har **strengere regler, som går ud over 2 mio. EUR-reglen for overtrædelser, der er omfattet af det koordinerede CPC-tiltag**. Hvis der ikke foreligger oplysninger om den årlige omsætning, kan maksimumsbøder for grænseoverskridende overtrædelser af direktivet om urimelig handelspraksis, der er omfattet af sådanne koordinerede tiltag, være op til 5 mio. EUR i Grækenland eller op til 4 mio. EUR i Danmark.

Desuden har nogle andre lande allerede haft eller har indført **maksimumsbøder for alle overtrædelser, der er højere end dem, der kræves i henhold til moderniseringsdirektivet** for grænseoverskridende overtrædelser med forbehold af de koordinerede CPC-tiltag(4 %/2 mio. EUR). Overtrædelser af direktivet om urimelig handelspraksis er f.eks. generelt strafbare med op til 10 % af den erhvervsdrivendes årlige omsætning i Nederlandene og Polen, op til 6 % i Belgien og op til 5 % i Cypern. For overtrædelser af direktivet om urimelige kontraktvilkår fastsætter Polen f.eks. en bøde på op til 10 % af den erhvervsdrivendes årlige omsætning. Cypern giver mulighed for op til 5 %.

De nye regler om maksimumsbøder for overtrædelser i grænseoverskridende sager, der er omfattet af koordineret CPC-håndhævelse, er endnu ikke blevet anvendt i praksis. På grundlag af den feedback, der er modtaget i forbindelse med koordinerede CPC-tiltag, vil nogle myndigheder finde det vanskeligt at anvende disse bøder i tilfælde, hvor virksomheder undlader at foreslå passende tilsagn til at imødegå de påståede overtrædelser. Navnlig indeholder hverken CPC-forordningen eller sanktionsbestemmelserne i de pågældende direktiver klare procedurer med henblik på at koordinere pålæggelsen af sanktioner og undgå risikoen for ne bis in idem-situationer, hvor

sådanne foranstaltninger træffes parallelt i forskellige medlemsstater. Kommissionen overvejer at revidere CPC-forordningen, bl.a. for at øge dens afskrækkende virkning[21].

Medlemsstaterne har valgt forskellige tilgange til gennemførelsen af **ikkeudtømmende og vejledende kriterier for pålæggelse af sanktioner**, der blev tilføjet ved moderniseringsdirektivet til alle fire ændrede direktiver. Nogle medlemsstater har gennemført alle kriterierne på listen (næsten) ordret, mens andre i betragtning af listens blot vejledende karakter kun har gennemført dem delvist eller påberåbt sig de allerede eksisterende relevante bestemmelser i national ret, som ofte kræver, at der f.eks. tages hensyn til "formildende eller skærpende omstændigheder", når der pålægges sanktioner.

Moderniseringsdirektivet giver medlemsstaterne **lovgivningsmæssige valg** med hensyn til anvendelsen af de nye regler om sanktioner i direktivet om urimelig handelspraksis og direktivet om urimelige kontraktvilkår. I henhold til **direktivet om urimelige kontraktvilkår** (artikel 8b, stk. 2) kan medlemsstaterne vælge at anvende reglerne om sanktioner (herunder den specifikke bestemmelse om bøder for overtrædelser, der er omfattet af den koordinerede CPC-håndhævelse) kun for en eller begge af følgende situationer: a) hvis den erhvervsdrivende anvender kontraktvilkår, der udtrykkeligt er defineret som urimelige under alle omstændigheder i national ret, eller b) hvis den erhvervsdrivende fortsat anvender kontraktvilkår, der er blevet fundet urimelige i en endelig afgørelse. I forbindelse med **direktivet om urimelig handelspraksis** (artikel 13, stk. 3) kan medlemsstaterne af nationale forfatningsmæssige grunde beslutte ikke at anvende reglerne om bøder for overtrædelser, der er omfattet af den koordinerede CPC-håndhævelse, hvis den erhvervsdrivende for første gang har overtrådt artikel 5 i direktivet om urimelig handelspraksis om erhvervsmæssig diligenspligt.

Det lovgivningsmæssige valg i henhold til direktivet om urimelige kontraktvilkår anvendes i mange medlemsstater. Finland, Frankrig, Kroatien, Portugal og Tyskland anvender f.eks. de sanktioner, der er fastsat i direktivet om urimelige kontraktvilkår, i begge situationer. Sanktioner anvendes kun i tilfælde, hvor den erhvervsdrivende anvender kontraktvilkår, der udtrykkeligt er defineret som urimelige under alle omstændigheder i national ret, f.eks. i Estland, Tjekkiet og Østrig. Endelig gælder sanktioner kun, hvis den erhvervsdrivende fortsætter med at anvende kontraktvilkår, der er fundet urimelige i en endelig afgørelse, f.eks. i Bulgarien, Litauen, Luxembourg og Sverige.

Det lovgivningsmæssige valg i henhold til **direktivet om urimelig handelspraksis** anvendes af færre medlemsstater, f.eks. Finland, Frankrig, Kroatien, Sverige, Tyskland og Østrig.

Afslutningsvis anvendte en række medlemsstater reguleringsmuligheder i forbindelse med de nye regler om sanktioner. Med nogle få undtagelser har de nationale love korrekt gennemført det nye krav om bøder for overtrædelser, der er omfattet af koordinerede CPC-tiltag, i nogle tilfælde mere vidtgående end minimumskravene, f.eks. ved at udvide deres anvendelse til alle overtrædelser – herunder nationale – af de pågældende direktiver. Reglerne om maksimumsbøder for overtrædelser i grænseoverskridende sager, der er omfattet af koordineret CPC-håndhævelse, er endnu ikke blevet anvendt i praksis.

[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", findes på: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f3eb3b4c-e819-11ee-9ea8-01aa75ed71a1/language-en.

6. Retsmidler for forbrugerne i henhold til direktivet om urimelig handelspraksis

Med moderniseringsdirektivet blev **forbrugernes ret til forholdsmæssige og effektive individuelle retsmidler**, når de lider skade på grund af urimelig handelspraksis, indarbejdet i direktivet om urimelig handelspraksis. I henhold til artikel 11a skal medlemsstaterne nu sikre, at både kontraktmæssige og ikkekontraktlige retsmidler er tilgængelige for forbrugere, der har været ofre for urimelig praksis, dvs. erstatning for skade, prisnedsættelse og opsigelse af aftalen. Medlemsstaterne har beføjelse til at fastsætte betingelserne for anvendelsen og virkningerne af retsmidlerne. Forbrugerne kan håndhæve disse retsmidler via individuelle søgsmål eller kollektive søgsmål i henhold til det nye direktiv om gruppesøgsmål (EU) 2020/1828, som fastsætter en proceduremæssig mekanisme til håndhævelse af kollektive forbrugerrettigheder.

Som det er tilfældet med reglerne om sanktioner, viste overensstemmelseskontrollen af de nationale bestemmelser til gennemførelse af artikel 11a sig at være ret kompleks og gav anledning til en række spørgsmål, der er ved at blive behandlet eller vil blive behandlet i de målrettede dialoger med flere medlemsstater. Denne kompleksitet skyldes, at forbrugernes retsmidler blev gennemført i mange medlemsstater, dels ved at indføre nye regler og dels ved at basere sig på allerede eksisterende civilretlige retsmidler. Desuden var der ikke klarhed over omfanget og rækkevidden af de retsmidler, der var til rådighed i flere medlemsstater. Direktivet om urimelig handelspraksis har et bredt anvendelsesområde for urimelig handelspraksis, der finder sted uden for ethvert kontraktforhold mellem den erhvervsdrivende og forbrugeren samt efter indgåelsen af en kontrakt og under dens gennemførelse. Forbrugernes klagemuligheder skal derfor også være tilgængelige for overtrædelser, der vedrører alle disse faser og typer af relationer mellem virksomheder og forbrugere.

Medlemsstaterne har valgt **forskellige tilgange til gennemførelsen af artikel 11a i direktivet om urimelig handelspraksis**. Nogle medlemsstater, f.eks. Slovenien, Rumænien og Letland, har indført (eller havde allerede eksisterende) specifikke bestemmelser i deres lovgivning til gennemførelse af direktivet om urimelig handelspraksis, der udtrykkeligt fastsætter forbrugernes ret til retsmidler i tilfælde af overtrædelse af disse bestemmelser. Nogle medlemsstater har specifikke bestemmelser om retsmidler i deres lovgivning til gennemførelse af direktivet om urimelig handelspraksis, som også udtrykkeligt henviser til yderligere regler i generel civilret, f.eks. i Estland, Kroatien, Tjekkiet, Tyskland og Østrig. Endelig har nogle medlemsstater meddelt, at deres generelle civilret eller andre bestemmelser om retsmidler finder anvendelse på overtrædelser af de nationale regler til gennemførelse af direktivet om urimelig handelspraksis, f.eks. Frankrig.

Nogle få medlemsstater meddelte bestemmelser, der ud over at fastsætte materielle rettigheder til retsmidler, **gør det lettere at gennemføre dem**. Når forbrugere f.eks. i Bulgarien gør krav på retsmidler i henhold til almindelig ret ved en civil domstol, behøver de ikke at bevise, at praksis er urimelig, når den nationale håndhævelsesmyndighed (forbrugerbeskyttelseskommissionen) allerede i en endelig kendelse har fastslået, at en bestemt praksis er urimelig. Spanien har vedtaget bestemmelser, der tillægger en myndigheds eller en domstols tidligere konstatering af en overtrædelse af direktivet om urimelig handelspraksis bevisværdi.

Konklusionen er, at de fleste medlemsstaters lovgivning nu indeholder regler, der giver forbrugerne ret til erstatning for skader, prisnedsættelser eller opsigelser af aftalen, når de er ofre for urimelig praksis.

7. Meddelelser om prisnedsættelser

Moderniseringsdirektivet ændrede direktivet om angivelse af priser ved at indføre en ny artikel 6a om prisnedsættelser med henblik på at sikre, at forbrugerne er bedre informeret og bedre kan vurdere fordelene og den reelle fordel ved den bebudede nedsættelse. Det kræver, at sælgere af varer, der annoncerer en prisnedsættelse, angiver den "tidligere pris", dvs. **laveste pris anvendt af den samme erhvervsdrivende i en periode, der ikke er kortere end 30 dage** forud for anvendelsen af prisnedsættelsen. Som en mere specifik regel har den nye artikel 6a forrang for de generelle bestemmelser i direktivet om urimelig handelspraksis, navnlig hvad angår referenceprisens karakteristika i forbindelse med prisnedsættelser. Direktivet om urimelig handelspraksis og dets sag til sag-tilgang finder imidlertid fortsat anvendelse ved vurderingen af andre aspekter af prisnedsættelser, der ikke udtrykkeligt er reguleret i artikel 6a i direktivet om angivelse af priser, såsom varigheden af prisnedsættelsen. Desuden er direktivet om urimelig handelspraksis fortsat det gældende retsgrundlag for vurderingen af de forskellige andre former for prisfremmende foranstaltninger, der falder uden for anvendelsesområdet for artikel 6a, såsom prissammenligninger.

Artikel 6a, stk. 3-5, fastsætter lovgivningsmæssige valg, **som giver medlemsstaterne mulighed for at fravige den generelle regel** i tilfælde af: a) varer, der kan forringes eller forældes udløber ("letfordærvelige" varer), b) varer, der har været på markedet i mindre end 30 dage ("nyankomne" varer) og c) varer, for hvilke prisnedsættelsen øges progressivt ("progressive rabatter").

Alle medlemsstater **har gennemført den generelle regel om "tidligere pris"** og opretholdt 30 dage som referenceperioden for fastsættelsen af den "forudgående pris". Selv om direktivet om angivelse af priser og artikel 6a kun finder anvendelse på salg af varer, har nogle medlemsstater imidlertid **udvidet anvendelsesområdet for de nationale bestemmelser om prisnedsættelser til også at omfatte tjenesteydelser**. Udvidelsen af artikel 6a til at omfatte tjenesteydelser har givet anledning til bekymring hos interessenter i industrien (se nedenfor), og Kommissionen håndterer dette gennem målrettede dialoger med medlemsstaterne.

De lovgivningsmæssige valg i artikel 6a giver medlemsstaterne en vis fleksibilitet med hensyn til at tilpasse de nationale regler til markedsvilkårene for specifikke varekategorier. Mange, men ikke alle medlemsstater, har besluttet at anvende dem, hvilket har resulteret i visse nationale forskelle.

Det lovgivningsmæssige valg vedrørende **varer, der kan forringes eller forældes hurtigt ("letfordærvelige varer")** i artikel 6a, stk. 3, giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte forskellige regler for sådanne varer eller fritage dem fra anvendelsesområdet for artikel 6a.

Alle medlemsstater gjorde brug af denne reguleringsmulighed undtagen Irland, Kroatien og Luxembourg. Nationale bestemmelser til gennemførelse af artikel 6a i direktivet om angivelse af priser finder ikke anvendelse på "letfordærvelige" varer i Belgien, Finland, Frankrig, Grækenland, Italien, Letland, Litauen, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig. I Cypern,

Estland, Malta, Nederlandene, Polen og Slovenien skal sælgerne som referencepris angive den pris, der blev anvendt før nedsættelsen. Endelig anvender nogle medlemsstater artikel 6a på letfordærvelige varer, men har fastsat reducerede referenceperioder for fastsættelse af den "forudgående" pris, dvs. i Bulgarien (7 dage), Rumænien (10 dage), Danmark (14 dage) og Portugal (15 dage).

Hertil kommer, at **de nationale regler er forskellige for så vidt angår definitionen af varer, der må antages at blive "forringet eller forældet hurtigt"**. Eksempel:

- I Østrig gælder det lovgivningsmæssige valg "*hvor prisnedsættelsen anvendes som følge af udløbet af datoen for mindste holdbarhed, jf. artikel 2, stk. 2, litra r), i forordning (EU) nr. 1169/2011*"[22].
- I Finland gælder det for "*meget letfordærvelige fødevarer*".
- I Tyskland gælder det for "*letfordærvelige varer eller varer med kort resterende holdbarhed, hvis den pris, der anmodes om, nedsættes på grund af en forestående risiko for fordærvelse eller et forestående udløb af holdbarheden, og dette meddeles forbrugeren på passende vis*".
- I Italien gælder det "*for letfordærvelige landbrugs- og fødevarer*" som defineret i den specifikke nationale lovgivning.
- I Litauen gælder det for "*letfordærvelige produkter eller varer, der hurtigt mister deres kommercielle værdi*".
- I Spanien gælder det for "*identiske produkter, der nærmer sig deres udløbsdato eller bedst før-dato*".
- I Bulgarien gælder det for "*varer, der hurtigt forringes, eller som har en kort holdbarhed*".
- I Estland gælder det for "*varer, der på grund af deres art eller forarbejdningsgrad ældes eller forringes hurtigt og sandsynligvis vil blive uegnede til salg inden 30 dage fra det tidspunkt, hvor de udbydes til salg*".
- I Nederlandene gælder det for varer, der "*er hurtigt fordærvet eller har en begrænset holdbarhed*" som udpeget ved ministeriel bekendtgørelse.
- I Slovenien gælder bestemmelsen, når varerne er lige før deres udløbsdato, og for letfordærvelige varer.
- I Portugal betyder *"letfordærvelige landbrugs- og fødevarer": landbrugs- og fødevarer, som på grund af deres beskaffenhed eller stadie i forarbejdningen risikerer at blive uegnede til salg inden for 30 dage efter høst, produktion eller forarbejdning"*.

Det lovgivningsmæssige valg vedrørende **varer, der har været til salg i mindre end 30 dage** ("**nyankomne varer**") i artikel 6a, stk. 4, giver medlemsstaterne mulighed for også at tillade meddelelser om prisnedsættelser for varer, som den erhvervsdrivende har solgt i mindre end 30 dage før offentliggørelsen af prisnedsættelsen. I den forbindelse kan medlemsstaterne fastsætte en kortere periode end 30 dage til fastsættelse af den "forudgående" pris. Mange medlemsstater har

[22] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 af 25. oktober 2011 om fødevareinformation til forbrugerne, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 og (EF) nr. 1925/2006 og om ophævelse af Kommissionens direktiv 87/250/EØF, Rådets direktiv 90/496/EØF, Kommissionens direktiv 1999/10/EF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF, Kommissionens direktiv 2002/67/EF og 2008/5/EF og Kommissionens forordning (EF) nr. 608/2004 (EUT L 304 af 22.11.2011, s. 18).

valgt at gøre brug af denne mulighed med undtagelse af Danmark, Finland, Frankrig, Irland, Kroatien, Portugal, Sverige og Tyskland.

Blandt de medlemsstater, der anvender det lovgivningsmæssige valg, definerer mange "den tidligere pris" som den laveste pris, som den erhvervsdrivende har anvendt, siden varerne har været på markedet, uden at fastsætte en minimumsperiode, dvs. Cypern, Grækenland, Italien, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Polen, Rumænien, Slovenien, Tjekkiet og Østrig. Der er fastsat minimumsperioder i Belgien, Bulgarien, Estland og Letland (for alle – 7 dage) og Ungarn (15 dage).

Endelig, i henhold til det lovgivningsmæssige valg **i tilfælde, hvor prisnedsættelsen øges progressivt** ("**progressive rabatter**") i artikel 6a, stk. 5, kan medlemsstaterne fastsætte, at når prisen gradvis nedsættes uden afbrydelser under den samme salgskampagne, forbliver den laveste pris i 30 dage før anvendelsen af den første meddelelse om prisnedsættelse den tidligere pris for alle efterfølgende meddelelser om prisnedsættelser under salgskampagnen. Denne mulighed anvendes af næsten alle medlemsstater undtagen Polen og Spanien.

Gennemførelsen af artikel 6a i direktivet om angivelse af priser har vist sig at være **det mest diskuterede aspekt af moderniseringsdirektivet** og har fået stor opmærksomhed fra medlemsstaternes myndigheder og interessenter. Ved udgangen af 2021 udsendte Kommissionen en særlig vejledning om artikel 6a. Desuden har flere medlemsstater vedtaget **nationale retningslinjer** eller spørgsmål og svar, f.eks. Belgien[23], Danmark[24], Estland[25], Finland[26], Frankrig[27], Irland[28], Italien[29], Litauen[30], Polen[31] og Sverige[32].

Kommissionens vejledning præciserede navnlig, at det nye krav ikke finder anvendelse på de løbende ydelser, der ydes i forbindelse med **kundeloyalitetsprogrammer** (yderligere midlertidige ad hoc-prisnedsættelser for medlemmerne af sådanne programmer vil være omfattet af artikel 6a), og **ægte personaliserede prisnedsættelser**, der ifølge deres natur ikke er "anmeldt" til forbrugerne som helhed.

Kommissionen gjorde det også klart, at selv om **det står sælgerne frit for (under overholdelse af direktivet om urimelig handelspraksis) at angive yderligere referencepriser** (f.eks. den almindelige salgspris uden for salgsfremmende perioder) for at styrke det salgsfremmende budskab, **bør de afholde sig fra at anvende teknikker, der skjuler den tidligere pris** og dermed

[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/en/consumer-affairs/marketing-sales-and-indicating-prices/discounts/. https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/tietoa-ja-ohjeita-yrityksille/kuluttaja-asiamiehen-linjaukset/alennus-ja-edullisuusilmaisut-markkinoinnissa/.
[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).

forhindrer forbrugerne i eller gør det vanskeligere for dem at tage behørigt hensyn til den tidligere pris. Eventuelle procentvise nedsættelser (f.eks. 30 % rabat) eller beløbsmæssige nedsættelser (f.eks. 50 EUR rabat), som sælgeren kan vælge at angive som hovedelement i meddelelsen om prisnedsættelse, bør således baseres på den obligatoriske "tidligere" pris. Denne fortolkning møder dog modstand fra mange interessenter i branchen og er i øjeblikket genstand for en anmodning om præjudiciel afgørelse fra en tysk domstol ved Domstolen (sag C-330/23, Aldi Süd)[33].

Siden vedtagelsen af Kommissionens vejledning har interessentdrøftelserne om gennemførelsen af artikel 6a i direktivet om angivelse af priser, navnlig inden for rammerne af CPC, behandlet f.eks. **pristilbud baseret på et minimumsbeløb for køb.** Kommissionen forklarede i vejledningen, at artikel 6a ikke finder anvendelse på kombinerede eller bundne betingede tilbud, såsom "køb en, få to" eller "30 % rabat ved køb af tre". Sådanne betingede tilbud er fortsat omfattet af direktivet om urimelig handelspraksis. I lyset af dette forekommer det berettiget at **behandle kampagner på en lignende måde baseret på et minimumsbeløb for køb, forudsat at de opnår samme effekt som volumenbaserede kampagner**, dvs. de gælder i praksis for køb af mere end en enkelt vare, der udbydes af butikken. Ligesom de øvrige alternative salgsfremmende teknikker må minimumsbeløbet ikke anvendes alene med henblik på at omgå anvendelsen af artikel 6a.

Et andet relevant aspekt er, at artikel 6a ikke finder anvendelse på **enkelte varer, der er ved at udløbe**, og som derfor bør sælges hurtigt i en situation, hvor den pågældende vare ikke er af letfordærvelig karakter (f.eks. pasta, konserves eller kosmetik, der generelt har lang holdbarhed). Dette spørgsmål er relevant for den medlemsstat, der benytter det lovgivningsmæssige valg til at fritage eller fastsætte anderledes regler om prisnedsættelser for "varer, der kan forringes eller forældes hurtigt". Da artikel 6a i direktivet om angivelse af priser ikke definerer dette begreb, forekommer det berettiget at anvende en sådan undtagelse også på **individuelle varer, der objektivt skal sælges hurtigt, selv om den pågældende vare generelt ikke er af "letfordærvelig" karakter**. I praksis betyder det, at sælgerne bør kunne give rabat på specifikke produkter af f.eks. kosmetik, der er ved at blive forældet, uden at en sådan reduktion påvirker fremtidige mulige generelle prisnedsættelser på de pågældende varer.

Et andet vigtigt spørgsmål for medlemsstaterne og interessenterne i forbindelse med artikel 6a vedrører markedsudviklingen vedrørende **andre former for prisfremstød, navnlig prissammenligninger**. Prissammenligninger falder uden for anvendelsesområdet for den nye artikel 6a og er fortsat underlagt de generelle rimelighedskrav i direktivet om urimelig handelspraksis. Ifølge flere nationale myndigheder og forbrugersammenslutninger er sælgernes anvendelse af prissammenligninger, navnlig sammenligninger med producentens anbefalede detailpris, steget efter gennemførelsen af de nye regler for prisnedsættelser i henhold til direktivet om angivelse af priser.

Inden for rammerne af CPC, for så vidt angår overholdelsen af artikel 6a, fandt en undersøgelse af prisnedsættelser sted i november 2022. I løbet af undersøgelsen analyserede 13 nationale myndigheder 16 000 produkter fra 176 websteder og overvågede dem over en måned for at fastslå, om den angivne "tidligere" pris var i overensstemmelse med lovkravet i det nye direktiv om angivelse af priser. Undersøgelsen viste, at mere end halvdelen af de overvågede produkter

[33] Curia – Sagsoplysninger (europa.eu).

udviste en prisnedsættelse. **Ud af dette antal overtrådte 23 % af meddelelserne om prisnedsættelser artikel 6a i direktivet om angivelse af priser**. Disse overtrædelser blev fundet på mindst 43 % af de undersøgte websteder. Det skal bemærkes, at ikke alle de berørte medlemsstater havde gennemført den nye artikel 6a i direktivet om angivelse af priser på tidspunktet for undersøgelsen, selv om de var forpligtet til at begynde at anvende den fra den 28. maj 2022[34].

For at hjælpe de nationale myndigheder i deres undersøgelser har Kommissionen givet dem et **specifikt AI-baseret værktøj i forbindelse med EU's e-Lab** – et projekt, der tager sigte på at udvikle og anvende avancerede digitale teknologier til onlineforbrugerundersøgelser til støtte for CPC-netværket. Værktøjet giver myndighederne mulighed for at overvåge prishistorikken for de udvalgte produkter og fastslå, om den tidligere pris, der er angivet i rabatmeddelelsen, faktisk er den laveste pris, der anvendes på produktet i 30 dage forud for meddelelsen om prisnedsættelse.

Flere nationale håndhævelsesmyndigheder har **iværksat formelle håndhævelsesforanstaltninger i forbindelse med overtrædelser vedrørende prisnedsættelser**. I efteråret 2023 gennemførte den svenske forbrugerstyrelse (*Konsumentverket*)[35] f.eks. overvågning af priserne på mere end 1 700 produkter i flere forskellige sektorer. Undersøgelsen vedrørte ca. 100 virksomheder, hvoraf størstedelen markedsførte varer til nedsatte priser i undersøgelsesperioden. Den viste, at 70 % af de undersøgte virksomheder, der markedsførte prisnedsættelser, overtrådte den gældende lovgivning. Det drejede sig især om, at de: 1) ikke angav den laveste pris i de seneste 30 dage, 2) angav en ukorrekt tidligere laveste pris, og 3) anvendte en anden referencepris end den tidligere laveste pris til at beregne størrelsen af prisnedsættelsen. Andre eksempler er det polske konkurrence- og forbrugerbeskyttelseskontor (UOKiK)[36], den hollandske myndighed for forbrugere og markeder (ACM)[37] og den estiske forbrugerbeskyttelses- og tekniske tilsynsmyndighed (TTJA)[38] som har rapporteret om væsentlige overtrædelser begået af erhvervsdrivende og har bebudet formelle undersøgelser. For så vidt angår privat håndhævelse offentliggjorde den franske forbrugerorganisation UFC *Que Choisir* i maj 2023 en rapport[39] om prissammenligningspraksis hos 8 større sælgere på det franske marked og indgav klager over urimelig handelspraksis til *Procureur de la République de Paris*.

Hvad angår forbrugernes opfattelse af prisnedsættelsers troværdighed, indeholdt **undersøgelserne af forbrugerforhold** i 2020 og 2022 et spørgsmål om, hvorvidt forbrugerne havde oplevet prisnedsættelser, der virkede for store til at være ægte, når de søgte eller købte online. Andelen af forbrugere, der rapporterede, at de altid, det meste af tiden eller i det mindste nogle gange stødte

[34] Resultaterne af CPC-kontrolaktionen er tilgængelige på: https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/sweeps_da.-

[35] Rapporten kan ses her: 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/.

på, hvad der for dem syntes at være uforholdsmæssigt store prisrabatter, var ens i begge undersøgelser – 60 % i 2022 og 61 % i 2020.

Mellem januar og oktober 2023, i forbindelse med støtteundersøgelsen, blev der gennemført en begrænset **overensstemmelsesprøvning** på 95 websteder i 10 medlemsstater, hvor det blev analyseret, hvordan prisnedsættelser og andre salgsfremmende teknikker præsenteres for forbrugerne[40]. Denne øvelse fokuserede på præsentationen af prisfordele og omfattede ikke sporing af referenceprisen i løbet af perioden på 30 dage med henblik på at fastslå gyldigheden af den "forudgående" pris.

Ud af de 475 produkter, der blev undersøgt, var der prisnedsættelser eller andre tilbud på 360 produkter (på 75 ud af 95 websteder). Kontrollen viste også, at der var *kombinerede tilbud* på 27 websteder for 88 produkter. Endelig var generelle procentvise nedsættelser eller nedsættelser i procent i forbindelse med et *minimumskøbsbeløb* relativt almindelige (49,5 % af de undersøgte websteder).

Hvad angår præsentationen af prisnedsættelser/kampagner for specifikke produkter (251 produkter på 42 websteder), blev **referenceprisen** i omkring 90 % af tilfældene ***overstreget*** for at fremhæve rabatten. I 75,6 % af tilfældene var **prisfordelen præsenteret i *procent***. Ofte blev den overstregede referencepris og den procentvise eller absolutte rabat brugt sammen for at fremhæve kampagnen.

Med hensyn til **prisfordelens art** bemærkede forskerne i de fleste tilfælde (69,7 %) ikke nogen kvalificering af eller forklaring på den angivne (overstregede) referencepris. Dette tyder på, at sælgeren tilbød en prisnedsættelse, hvilket betyder, at den viste referencepris skulle opfylde kravene til "tidligere pris" i henhold til artikel 6a i direktivet om angivelse af priser. De resterende kampagner så ud til at være **prissammenligninger**. De fleste af dem brugte anbefalet udsalgspris som reference (25,8 %) og de resterende refererede til begrebet "gennemsnitspris" (3,1 %) og priser på andre websteder (1,4 %).

Disse resultater tyder på, at prisnedsættelserne var den fremherskende form for salgsfremstød. Det skal dog erindres, at referenceprisens specifikke kvalificering måske ikke har været let synlig og mærkbar i alle tilfælde. For eksempel konkluderede den ovennævnte rapport fra den franske forbrugerorganisation UFC *Que Choisir* fra maj 2023, som analyserede en stikprøve på 6 586 tilbud med overstregede referencepriser, at kun 3,4 % af disse tilbud var "prisnedsættelser" i henhold til artikel 6a i direktivet om angivelse af priser. **Mere end 9 ud af 10 af disse tilbud var snarere prissammenligninger**, ved hjælp af mange forskellige måder at præsentere referencen på, f.eks.: "anbefalet detailpris", "oprindelig pris", "tidligere pris", "gennemsnitspris på markedet", "gennemsnitspris på konkurrerende websteder", "pris leveret af tredjepartssælger" osv.

Forbrugerundersøgelsen i forbindelse med støtteundersøgelsen **indsamlede forbrugernes opfattelse af typer af prisfremstød og deres udbredelse**. Mellem 52 % og 66 % af de adspurgte oplyste, at de var stødt på et prisfremstød i det mindste "nogle gange" inden for de seneste 12 måneder: prisnedsættelse ved køb af mere end én vare (66 %), nedsættelse ved køb for mere end

[40] Webstederne blev udvalgt på baggrund af deres popularitetsrangering på SimilarWeb i kategorien e-handel og shopping.

et bestemt beløb (60 %), prisnedsættelse (56 %), nedsat pris for medlemmer af "loyalitetsprogrammet" (53 %) sammenligninger med den anbefalede pris (52 %).

I forbindelse med høringen af interessenter støttede **EU's handelsorganisationer og virksomheder** idéen om bedre forbrugerinformation og gennemsigtighed i forbindelse med prisfremstød, men de kritiserede den forskellige implementering af den nye regel i medlemsstaterne, f.eks. dens udvidelse til også at omfatte salg af varer i nogle medlemsstater og den forskellige anvendelse af reguleringsmuligheden på letfordærvelige varer, hvilket også skaber problemer for handel på tværs af grænserne. De anmoder også om en stærkere håndhævelse af reglerne af hensyn til lige konkurrencevilkår, herunder for erhvervsdrivende uden for EU, der er målrettet mod EU-markedet. I den forbindelse opfordrer industrien til et stærkt samarbejde mellem forbrugerbeskyttelsesmyndighederne i hele EU inden for CPC-netværket[41].

For mange erhvervsaktører er det vigtigt at opretholde den **nuværende fleksibilitet med hensyn til prissammenligninger**. Prissammenligninger er især vigtige for franchisenetværk, hvor franchisegiveren annoncerer priskampagner baseret på dens anbefalede salgspris, og i "outlet"-modebranchen. Erhvervslivets interessenter mener, at den nuværende tilgang med vurdering fra sag til sag for prissammenligninger i henhold til direktivet om urimelig handelspraksis bør opretholdes, herunder med hensyn til anvendelsen af anbefalet udsalgspris som reference og til afsætningsteknikkerne for procentvise nedsættelser, absolutte værdinedsættelser og overstregede referencepriser. Efter deres opfattelse kan erhvervsdrivende, der anvender prissammenligninger, sikre den nødvendige gennemsigtighed ved at informere forbrugerne på passende vis. Eventuelle problemer kan løses ved at udvide vejledningen om urimelig handelspraksis om prissammenligninger til at præcisere kriterierne for fair sammenligninger (for at sikre, at referenceprisen er reel, effektiv og repræsentativ). Mange erhvervsinteressenter ville modsætte sig yderligere formelle regler om prissammenligninger, samtidig med at der opfordres til at undgå forskellige tilgange fra de nationale myndigheders side i forskellige medlemsstater til prissammenligninger, når de generelle regler om urimelig handelspraksis håndhæves i individuelle sager i henhold til sag til sag-tilgangen.

Afslutningsvis har gennemførelsen af den nye regel i direktivet om angivelse af priser givet anledning til **vigtige spørgsmål om dens fortolkning, især i betragtning af den brede vifte af forskellige prisfremstødsteknikker, der anvendes af sælgere**. Nogle af dem er blevet præciseret i denne rapport (ud over den vejledning, der allerede blev givet i Kommissionens meddelelse fra 2021), mens det vigtige spørgsmål vedrørende samspillet mellem den regulerede "tidligere" pris og andre referencepriser i prisnedsættelser er genstand for en kommende afgørelse fra EU-Domstolen i sag C-330/23, Aldi Süd.

Gennemførelsen af artikel 6a i direktivet om angivelse af priser viser **visse forskelle mellem medlemsstaterne** for så vidt angår anvendelsesområdet og de kategorier af varer, der er omfattet af lovgivningsmæssige valgmuligheder. Navnlig giver den forskellige gennemførelse af

[41] Se f.eks. Ecommerce Europe, EuroCommerce and Independent Retail Europe 'Recommendations to improve the interpretation of and compliance with Article 6a of the 2019 Price Indication Directive", 29. februar 2024, tilgængelig på: https://www.eurocommerce.eu/2024/02/recommendations-to-improve-the-interpretation-of-and-compliance-with-article-6a-of-the-2019-price-indication-directive/.

reguleringsvalget for "fordærvelige varer" anledning til bekymring over den mulige mangel på lige vilkår og retssikkerhed for forbrugere og erhvervsdrivende. Der bør undersøges en alternativ reguleringsmæssig løsning med henblik på at behandle disse kategorier af varer på en mere harmoniseret måde på tværs af medlemsstaterne.

Flere medlemsstater har ikke kun udsendt formel vejledning til deres erhvervsdrivende, som supplerer Kommissionens meddelelse, men har også gennemført markedsovervågning og indledt formel håndhævelse, herunder ved at samarbejde inden for rammerne af CPC og ved at anvende de digitale værktøjer, CPC stiller til rådighed. Fortsat stærk håndhævelse vil fortsat spille en afgørende rolle i gennemførelsen af artikel 6a i direktivet om angivelse af priser. Mange repræsentanter for erhvervsdrivende opfordrer også til en mere ensartet gennemførelse og en stærkere håndhævelse af reglerne for at sikre lige vilkår.

Mange forbrugerrepræsentanter og medlemsstater fremhæver behovet **for at imødegå risikoen for forvirring hos forbrugerne** mellem "regulerede" prisnedsættelser og andre former for prisfordele, der kun er genstand for vurderingen fra sag til sag i henhold til direktivet om urimelig handelspraksis. Disse alternative formularer synes at være mere udbredte siden anvendelsen reglerne i direktivet om angivelse af priser på prisnedsættelser, navnlig prissammenligninger ved hjælp af anbefalet udsalgspris som henvisning. Derimod opfordrer repræsentanterne for erhvervsdrivende til at behandle prissammenligninger med yderligere vejledning om deres principper inden for rammerne af direktivet om urimelig handelspraksis. Efter deres opfattelse bør det fleksible valg af teknikker til prissammenligninger bevares ved anvendelse af direktivet om urimelig handelspraksis fra sag til sag. Der er behov for yderligere undersøgelser for at vurdere, om den nuværende forretningspraksis vedrørende markedsføring af prissammenligninger skaber forvirring og vildleder forbrugerne med hensyn til den reelle karakter af prisfremstødet og den fordel, det medfører.

8. Markedsføring af to forskellige kvaliteter af produkter

"To forskellige kvaliteter af produkter" er det almindeligt anvendte udtryk, der henviser til erhvervsdrivendes praksis med at **markedsføre varer i forskellige medlemsstater som identiske**, på trods af at deres sammensætning eller egenskaber varierer væsentligt. Disse forskelle vedrører ikke varernes "kvalitet" som sådan, men forskellene i varernes sammensætning eller egenskaber. Selv om udtrykket "to forskellige kvaliteter af produkter" er almindeligt anvendt, betyder det derfor ikke nødvendigvis, at varernes kvalitet er af ringere kvalitet. I erkendelse af vigtigheden af spørgsmålet om "to forskellige kvaliteter af produkter", som blev rejst i Det Europæiske Råd[42], i Europa-Parlamentet[43] og af visse medlemsstater og interessenter foreslog Kommissionen at styrke forbrugerbeskyttelsen i disse tilfælde gennem en specifik ændring af direktivet om urimelig handelspraksis.

[42] Se konklusionerne fra formanden for Det Europæiske Råd i marts 2017, som findes her: https://www.consilium.europa.eu/media/24113/09-conclusions-pec.pdf og senest konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i april 2024, som findes her: https://www.consilium.europa.eu/media/m5jlwe0p/euco-conclusions-20240417-18-en.pdf.

[43] Se spørgsmål fra medlemmer af Europa-Parlamentet til Kommissionen på: https://www.europarl.europa.eu/plenary/da/parliamentary-questions.html#sidesForm.

Den nye artikel 6, stk. 2, litra c), i direktivet om urimelig handelspraksis giver specifikt de kompetente myndigheder beføjelse til at standse og forbyde praksis med "to forskellige kvaliteter af produkter" med forbehold af en vurdering fra sag til sag. På grundlag af Kommissionens vurdering af gennemførelsesforanstaltningerne har medlemsstaterne som helhed gennemført bestemmelsen om "to forskellige kvaliteter af produkter" korrekt i deres nationale lovgivning. Et muligt problem med gennemførelsen drøftes med kun én medlemsstat.

Artikel 6 i direktivet om urimelig handelspraksis har til formål at **sikre gennemsigtighed**, så forbrugerne ikke vildledes af produkter, der præsenteres som værende identiske i hele EU, når de ikke er det. **Det gælder, når en sådan markedsføringspraksis kan medføre, at forbrugerne træffer transaktionsbeslutninger, som de ikke ville have truffet, hvis de havde kendt til forskellen i varens sammensætning og egenskaber.** EU's forbrugerbeskyttelseslovgivning omhandler ikke produktsammensætning og -opskrifter. Denne ændring af direktivet om urimelig handelspraksis tager derfor ikke specifikt sigte på eller kræver harmonisering af produktopskrifter i hele EU.

Kommissionen har præciseret anvendelsen af artikel 6, stk. 2, litra c), i direktivet om urimelig handelspraksis i et særligt afsnit af vejledningen om urimelig handelspraksis ved udgangen af 2021. I vejledningen forklares det, at i overensstemmelse med det brede generelle anvendelsesområde for direktivet om urimelig handelspraksis omfatter **markedsføring** både præsentationen af varerne på emballagen, den tilhørende reklame og salget af varerne til forbrugerne. Bestemmelsen finder anvendelse på alle erhvervsdrivende, der er involveret i levering af varerne til forbrugerne, **selv om den vigtigste målgruppe klart er producenterne**, der træffer afgørelse om sammensætningen, udformningen og præsentationen af de varer, der markedsføres i forskellige medlemsstater.

Vejledningen om urimelig handelspraksis forklarer også vigtige begreber som f.eks. **"at være identisk" og "betydningen" af forskellen** i sammensætning eller egenskaber. Den forklarer især, at "betydning" vedrører en gennemsnitsforbrugers opfattelse, og at den derfor er en del af den generelle vurdering fra sag til sag af markedsføringens indvirkning på gennemsnitsforbrugerens transaktionsbeslutning om at vælge mellem varer. I vejledningen forklares det også, at undtagelsen for **forskelle, der er begrundet i "legitime og objektive forhold"** f.eks. geografisk eller sæsonbestemt adgang til råvarer eller erhvervsdrivendes frivillige ernæringsmæssige omformuleringspolitikker, som teknisk eller økonomisk ikke kan gennemføres samtidigt på alle markeder[44], skal fortolkes snævert. Hvis de erhvervsdrivende fastholder, at forskellene i varer, der markedsføres som værende identiske, er berettiget af legitime og objektive faktorer, bør de desuden informere forbrugerne om disse på andre måder, f.eks. i relateret reklame, oplysninger hos detailhandleren eller ved hjælp af lettilgængelige onlinemetoder.

[44] I den forbindelse anbefales det i jord til bord-strategien at ændre fødevarernes sammensætning i overensstemmelse med retningslinjerne for sunde og bæredygtige kostvaner. Sådanne frivillige strategier til at reducere f.eks. tilsat sukker, mættet fedt og salt kan omfatte en gradvis udrulning af opskriftsændringer af organisatoriske årsager og for at sikre forbrugernes accept.

Kommissionen har aktivt overvåget spørgsmålet om "to forskellige kvaliteter af produkter" på tværs af medlemsstaterne og vil fortsat gøre det. Den har også foretaget flere undersøgelser af sagen gennem Det Fælles Forskningscenter.

I juli 2023 offentliggjorde Kommissionen resultaterne af en **anden undersøgelse af sammenligningen i hele EU af kendetegnene ved og præsentationen af mærkefødevarer**.[45] Denne undersøgelse omfattede 26 medlemsstater[46] (sammenlignet med 19 medlemsstater, der var omfattet af en første undersøgelse offentliggjort i 2019[47]). Den konkluderede, at 6 % af de fødevarer, der var omfattet af undersøgelsen, havde en anden sammensætning, men et identisk udseende på forsiden af emballagen, mens 23 % af produkterne var forskellige med hensyn til sammensætning og til en vis grad angav forskellene med hensyn til variationer i designet på forsiden af emballagen[48].

Sammenlignet med den første 2019-undersøgelse, **repræsenterede dette et fald på 7 procentpoint[49] for varer med samme eller lignende udseende på forsiden af emballagen, men forskellig sammensætning eller egenskaber**. Resultatet er opmuntrende, især fordi prøveindsamlingen til analysen fandt sted, inden den nye bestemmelse i direktivet om urimelig handelspraksis trådte i kraft. Som i den første undersøgelse fra 2019 fandt Kommissionen i 2023 ikke tegn på et ensartet geografisk mønster i varernes sammensætning og egenskaber. Ikke desto mindre viste denne seneste undersøgelse også, at der stadig er tilfælde af produkter med forskellig sammensætning, der markedsføres som værende identiske. Kommissionen vil fortsat overvåge spørgsmålet og virkningen af anvendelsen af den nye bestemmelse i direktivet om urimelig handelspraksis i medlemsstaterne.

I 2023 offentliggjorde Kommissionen også en række andre vigtige analysedokumenter.

For det første indeholder undersøgelsen af fødevarer en **undersøgelse af producenterne af de pågældende produkter**[50]. Et flertal (60 %) af de virksomheder, der viste sig at markedsføre varer af "to forskellige kvaliteter", anførte, at de havde truffet foranstaltninger eller planlagt at handle, bl.a. ved at ændre produktpræsentationen (dvs. udseendet på forsiden af emballagen), harmonisere opskrifter, gennemføre andre foranstaltninger (f.eks. informere forbrugerne) eller kombinere disse foranstaltninger. EU's forbrugerlovgivning var den hyppigst nævnte årsag til, at virksomhederne

[45] Findes på: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC131303.
[46] Dataene blev indsamlet i 2021 i alle medlemsstater undtagen Malta, hvor stikprøveudtagningen af varerne ikke kunne finde sted på grund af covid-19-relaterede rejserestriktioner.
[47] Findes på: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC117088.
[48] En betydelig del af de produkter, der indgik i testkampagnen 2018/2019 (og også i testkampagnen i 2021), var produkter, for hvilke de nationale forbrugerbeskyttelsesmyndigheder eller forbrugersammenslutninger havde modtaget klager over forskelle mellem indenlandske versioner og versioner, der er tilgængelige i andre medlemsstater. Derfor er andelen af produkter af "to forskellige kvaliteter" ikke repræsentativ. Der kan være tale om en overvurdering af den samlede andel af fødevarer af "to forskellige kvaliteter" på EU's indre marked.
[49] For de to kategorier kombineret (forskelle i sammensætningen af produkter med lignende og samme præsentation) i de samme 19 medlemsstater, hvor 2019-undersøgelsen blev gennemført (i modsætning til de 26 medlemsstater i 2023-undersøgelsen), er der et fald på 7 procentpoint fra 31 % i 2019-undersøgelsen til 24 % i 2023-undersøgelsen.
[50] Fødevareproducenterne omfatter producenter af en bred vifte af varer som konfekture, morgenmadsprodukter, supper, færdigretter og snacks, kød, mejeriprodukter, fisk, sukker og ikke-alkoholiske drikkevarer. Se navnlig bilag 5 til sammenligningen i hele EU af kendetegnene for og præsentationen af mærkevarer (2021) "Annex 5 – Company survey results", findes på: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC131303.

handlede (47 % af respondenterne, der gav et svar). Årsager som f.eks. ændring af forretningsstrategi (20 %), indgriben fra nationale offentlige myndigheder (7 %) og negativ omtale (7 %) blev også givet som begrundelse for at behandle sagen. De virksomheder, der ikke havde planer om at træffe foranstaltninger (40 % af respondenterne), rapporterede, at manglen på foranstaltninger skyldtes forskelle i de nationale bestemmelser (80 %). Nogle pegede på produktionsrelaterede faktorer (40 %), f.eks. faktorer, der er forbundet med tilgængeligheden af råmaterialer i hele EU eller skyldes det tekniske udstyr, der anvendes på fabrikkerne. Forbrugerpræferencer såsom specifikke smagsprofiler (30 %) eller forskelle i frivillige standarder i medlemsstaterne (20 %) blev også nævnt. Endelig omfattede "andre grunde" forskellige afrundingsregler for angivelse af procentdelen af de sammenlignede ingredienser eller produkter, der ikke stammer fra samme produktionsperiode.

For det andet blev der gennemført en empirisk test af **forbrugernes opfattelse af forskelle i emballage- og produktversioner** af tilsyneladende identiske mærkevarer[51]. Undersøgelsen viste, at designelementerne på forsiden af pakken har en indvirkning på opfattelsen af emballage- og produktforskelle og på forbrugernes valg, og at der i betragtning af designelementernes kompleksitet vil være behov for en vurdering fra sag til sag af deres faktiske indvirkning på forbrugernes opfattelse og valg.

Endelig har Kommissionen også offentliggjort en **undersøgelse af sektoren for personlig pleje og husholdningspleje** efter tilpasning af den tidligere anvendte metode for fødevarer[52]. Den konstaterede, at 8 % af produkterne var forskellige med hensyn til sammensætning, men uden at differentiere udseendet af forsiden af emballagen i mindst en af de 20 undersøgte medlemsstater. 25 % af produkterne var forskellige i sammensætning og angav i et vist omfang disse forskelle ved variationer i det grafiske design på emballagens forside. Varemærkeindehaverne fremførte, at årsagerne til sådanne forskelle var, at produktlanceringer var kommet på forskellige tidspunkter i produkternes omformuleringscyklusser. Der var heller ikke tegn på konsekvent differentiering af produkter i forbindelse med visse geografiske regioner i de deltagende medlemsstater.

De foreløbige resultater af disse forskellige undersøgelser blev fremlagt under et arrangement for interessenter i oktober 2022[53], og de endelige resultater blev fremlagt for Europa-Parlamentets IMCO-udvalg i september 2023.

En tidligere kommissionsundersøgelse i 2020[54] fandt, at oplysning af forbrugerne om differentiering af fødevarer i forskellige medlemsstater ved at medtage en "fremstillet til"-anprisning havde **forskellige konsekvenser for forbrugernes købsbeslutninger**, dvs. at i nogle

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

[52] Findes på: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC134346. Undersøgelsen blev gennemført i 15 medlemsstater, der udtrykte interesse for at deltage, og i yderligere fem medlemsstater, hvor JRC selv indsamlede dataene.

[53] Deltagerne omfattede brancheforeninger, fødevare-/drikkevarevirksomheder, nationale forbrugerbeskyttelsesmyndigheder og BEUC.

[54] JRC-rapport "Economic analyses of differences in composition of seemingly identical branded food products in the Single Market" (2020), tilgængelig på: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/19769287-a153-11ea-9d2d-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-242563517. I rapporten blev det ved hjælp af laboratorie- og onlineforsøg analyseret, om det påvirker forbrugeres valg af en produktversion at være blevet oplyst om produktforskellene (udtrykt som betegnelsen "fremstillet til land X"). Der var ingen klar præference for "indenlandske" eller ikke-indenlandske versioner i onlineforsøget, hvorimod der var større præference for indenlandske versioner i laboratorieforsøget.

tilfælde førte det til, at de "indenlandske" versioner blev valgt, mens i andre blev de "udenlandske" versioner valgt. **Forbrugernes adfærd, når de konfronteres med differentiering af varer, vil også afhænge af forskellens omfang**. Gennemsnitsforbrugerens transaktionsbeslutning påvirkedes oftere, hvis forbrugeren vidste, at en eller flere centrale ingredienser eller disses indhold var meget anderledes[55]. Derudover er større sammensætningsmæssige forskelle mere tilbøjelige til at føre til forskellige sensoriske egenskaber, hvilket gør forskellen mere iøjnefaldende.

For at støtte de nationale myndigheder i deres aktiviteter vedrørende "to forskellige kvaliteter af produkter" organiserede Kommissionen i april 2023 sammen med den rumænske forbrugerbeskyttelsesmyndighed en **dedikeret workshop inden for rammerne af CPC**. Workshoppen gav mulighed for nyttige udvekslinger mellem medlemsstaternes repræsentanter og industrien. Selv om de nationale myndigheder generelt anså sagen for at være vigtig, påpegede de også, at den blev prioriteret på forskellige niveauer, da markedsføring af "to forskellige kvaliteter af produkter" ikke påvirker forbrugerne på samme måde i alle medlemsstater. Et flertal af medlemsstaternes myndigheder understregede betydningen af en vurdering fra sag til sag og påpegede at, i øjeblikket giver problemet med "to forskellige kvaliteter af produkter" anledning til mindre bekymring end før vedtagelsen af moderniseringsdirektivet, også på grund af den konstruktive uformelle dialog med producenterne i forbindelse med gennemførelsen af den nye regel om urimelig handelspraksis.

Denne rapport er blevet informeret af en række interessentkontakter med fokus på "to forskellige kvaliteter af produkter". Interviews med nationale ministerier med fokus på anvendelsen af moderniseringsdirektivet omfattede alle medlemsstater. Gennem det bredere interviewprogram for kvalitetskontrollen blev der desuden indsamlet feedback om "to forskellige kvaliteter af produkter" fra berørte interessenter, herunder sammenslutninger af erhvervsdrivende i EU. Nogle nationale ministerier rapporterede, at de anså spørgsmålet om "to forskellige kvaliteter af produkter" for allerede at være blevet behandlet gennem moderniseringsdirektivet. Andre mente, at det var blevet et spørgsmål af forholdsvis ringe betydning sammenlignet med andre problematiske praksisser. Der var dog også medlemsstater, der gav udtryk for fortsat bekymring over "to forskellige kvaliteter af produkter".

Ifølge interviews og skriftlig feedback fra de nationale ministerier er det kun **to medlemsstater, der har gennemført formelle undersøgelser af sager om "to forskellige kvaliteter af produkter"**. De tjekkiske myndigheder har forfulgt en sag om "to forskellige kvaliteter af produkter" vedrørende producenten af et fødevareprodukt, der udviste forskelle i sammensætning sammenlignet med tilsvarende produkter, der markedsføres i andre medlemsstater. De rumænske myndigheder undersøgte en sag vedrørende en læskedrikvirksomhed med den begrundelse, at deres varer af samme mærke havde forskellig sammensætning i forskellige medlemsstater. Konklusionerne af disse undersøgelser er ikke blevet offentliggjort af de berørte myndigheder.

Slovakiet gennemførte desuden markedsundersøgelser i 2024 og konstaterede forekomster af varer med forskellig sammensætning, navnlig hvad angår læskedrikke, animalske produkter og krydderier. Slovakiet forelagde disse resultater på samlingen i Rådet for Landbrug og Fiskeri den

[55] Jf. JRC-rapport "Differences in composition of seemingly identical branded products: Impact on consumer purchase decisions and welfare" (2020), kan findes på: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/98ecec80-a154-11ea-9d2d-01aa75ed71a1/language-en.

27. maj 2024 og opfordrede Kommissionen til fortsat at være opmærksom på dette problem og alle medlemsstater til at håndhæve den relevante EU-lovgivning[56].

Interessentundersøgelsen omfattede også specifikke spørgsmål om **opfattet skade for forbrugerne** på grund af praksis med "to forskellige kvaliteter af produkter", **nødvendige foranstaltninger til at afhjælpe den** og **typer af potentielle lovgivningsmæssige foranstaltninger**.

Med hensyn til **skade for forbrugerne**[57] mente 26 respondenter, at forbrugerne lider skade i stort eller moderat omfang på grund af praksis med "to forskellige kvaliteter af produkter". Blandt 26 respondenter svarede ni ministerier og håndhævelsesmyndigheder fra seks medlemsstater og syv forbrugersammenslutninger (nationale sammenslutninger fra seks medlemsstater og én sammenslutning på EU-plan), at der var tale om skade for forbrugerne. Ingen erhvervsorganisation har givet udtryk for en sådan opfattelse.

Med hensyn til de **nødvendige foranstaltninger til håndtering af de erhvervsdrivendes praksis med "to forskellige kvaliteter af produkter"**[58] svarede repræsentanterne for tre medlemsstaters myndigheder (ministerier og håndhævelsesmyndigheder), at de nuværende regler om urimelig handelspraksis, der er baseret på en vurdering fra sag til sag og tager hensyn til indvirkningen på forbrugerne, er tilstrækkelige og bør håndhæves, mens repræsentanterne for de øvrige tre medlemsstater svarede, at der er behov for strengere regler. Blandt **forbrugerorganisationer** mente man, at reglerne er tilstrækkelige, men at de bør håndhæves bedre, mens sammenslutninger, der repræsenterer fem medlemsstater, mente, at der var behov for strengere regler. Den eneste organisation på EU-niveau, der svarede, gav ikke noget svar på dette spørgsmål.

Endelig blev de respondenter, der anførte behovet for "stærkere regler", bedt om at angive **mulighederne for at styrke de retlige rammer**[59]. Respondenterne kunne angive mere end én af de præformulerede muligheder og foreslå deres egne alternative muligheder.

Blandt de fire respondenter, der repræsenterede **nationale ministerier og håndhævelsesmyndigheder** (som i alt repræsenterede tre medlemsstater), gik tre (som repræsenterede to medlemsstater) ind for at forbyde sådanne markedsføringsmetoder under alle omstændigheder og i alle de berørte medlemsstater, uanset deres indvirkning på individuelle forbrugere i individuelle lande. Alle fire respondenter fra de tre medlemsstater støttede (også) de to andre muligheder: begrænsning/specificering af omfanget af "legitime og objektive" faktorer, der kan begrunde en sådan markedsføringspraksis, og vedtagelse af yderligere regler om oplysning af forbrugerne, når nationale produktversioner differentieres på grund af "legitime og objektive" faktorer.

Ud af de fem **forbrugerorganisationer** (der repræsenterede fem medlemsstater) var én tilhænger af at forbyde markedsføringspraksis med "to forskellige kvaliteter af produkter" under alle

[56] Optagelse tilgængelig på: https://video.consilium.europa.eu/event/en/27486.

[57] Spørgsmål 24 i interessentundersøgelsen: "Mener du, at forbrugerne lider skade på grund af erhvervsdrivendes praksis med at markedsføre varer (gennem deres branding og præsentation) som værende identiske med disse varer i andre EU-lande på trods af deres forskelle i sammensætning og egenskaber ("to forskellige kvaliteter af produkter")?".

[58] Spørgsmål 26 i interessentundersøgelsen: "Hvad mener du om foranstaltninger til bekæmpelse af erhvervsdrivendes praksis med hensyn til "to forskellige kvaliteter af produkter"?".

[59] Spørgsmål 27 i interessentundersøgelsen: "Hvilke af følgende regler vil efter din mening styrke den retlige ramme for praksis med "to forskellige kvaliteter af produkter"?".

omstændigheder. Tre gik ind for de andre muligheder – at begrænse/specificere anvendelsesområdet for "legitime og objektive" faktorer og indføre yderligere regler for at informere forbrugerne. En anden viste åbenhed for alle muligheder.

Det kan konkluderes, at erfaringerne med håndhævelse og de undersøgelser, der er gennemført med henblik på denne rapport, viser **forskellige opfattelser af betydningen af problemer i forbindelse med "to forskellige kvaliteter af produkter"**. For visse medlemsstater giver spørgsmålet fortsat anledning til bekymring. Med hensyn til den relevante ændring, der blev indført med moderniseringsdirektivet, synes medlemsstaterne i det store og hele at være tilfredse med de muligheder, der nu findes i direktivet om urimelig handelspraksis, **for at gribe ind over for markedsføringsmetoder med "to forskellige kvaliteter af produkter", hvor det er berettiget for at beskytte deres forbrugere**, dvs. fra sag til sag. Flere nationale myndigheder påskønnede deres uformelle samarbejde med industrien om at løse de identificerede problemer.

Kommissionens seneste EU-dækkende undersøgelse af fødevarer viser, at industrien har truffet foranstaltninger til enten at ændre præsentationen af de forskellige nationale udgaver for at undgå at vildlede forbrugerne eller harmonisere deres opskrifter og sammensætning på tværs af medlemsstaterne.

I lyset af ovenstående, og med den nye lovgivning, der hidtil kun har været gældende i to år, synes det nødvendigt at **fokusere på gennemførelsen og håndhævelsen af de nye regler**.

Under hensyntagen til Det Europæiske Råds konklusioner af 17.-18. april 2024 vil Kommissionen fortsat bistå medlemsstaterne i deres bestræbelser på at håndtere problematiske tilfælde af "to forskellige kvaliteter af produkter", støtte samarbejdet gennem CPC-netværket, fremme en effektiv gennemførelse og håndhævelse af den nye lovgivning og fortsætte overvågningen af situationen på markederne.

9. Uopfordret dørsalg, kommercielle udflugter og salgsarrangementer

Moderniseringsdirektivet tilføjede en reguleringsmulighed til direktivet om urimelig handelspraksis (artikel 3, stk. 5), der giver medlemsstaterne mulighed for at vedtage forholdsmæssige og ikkediskriminerende regler for at beskytte forbrugernes legitime interesser med hensyn til aggressiv eller vildledende markedsførings- eller salgspraksis i forbindelse med uopfordrede besøg i en forbrugers hjem ("**uopfordret dørsalg**")[60] eller udflugter arrangeret af en erhvervsdrivende med det formål eller den virkning at fremme eller sælge produkter til forbrugere ("**kommercielle udflugter**"), hvor sådanne regler er begrundet i hensynet til forbrugerbeskyttelse.

I betragtning 55 til moderniseringsdirektivet forklares det, at sådanne nationale bestemmelser **ikke bør forbyde disse salgskanaler som sådan**. Der gives også eksempler på mulige nationale bestemmelser, f.eks. forbud mod uopfordrede besøg, hvis forbrugeren tydeligt har angivet, at sådanne besøg ikke er acceptable, eller angiver tidspunktet på dagen, hvor sådanne besøg ikke er tilladt. Det skal bemærkes, at disse nye lovgivningsmæssige valg ikke berører medlemsstaternes foranstaltninger baseret på andre grunde end forbrugerbeskyttelse, der falder uden for det

[60] I de interview, som kontrahenten gennemførte i forbindelse med støtteundersøgelsen med de direkte salgsorganisationer på EU-plan, bemærkede SELDIA og Direct Selling Europe (DSE), at uopfordrede besøg udgør en lav andel af den samlede dørsalgsaktivitet, som hovedsagelig består af besøg, hvor folk har indvilliget i at blive besøgt på forhånd.

harmoniserede anvendelsesområde for direktivet om urimelig handelspraksis (se f.eks. betragtning 7 i direktivet om urimelig handelspraksis vedrørende foranstaltninger baseret på smag og anstændighed).

Desuden blev direktivet om forbrugerrettigheder ændret, således at medlemsstaterne kunne vedtage nationale bestemmelser, der fastsætter gunstigere regler for **forbrugernes fortrydelsesret**. Medlemsstaterne kan således udvide fortrydelsesretten i tilfælde af uopfordrede besøg eller kommercielle udflugter fra 14 dage til 30 dage (artikel 9, stk. 1a, i direktivet om forbrugerrettigheder), og de kan fravige fire af de specifikke undtagelser fra fortrydelsesretten (artikel 16, stk. 1, litra a), b), c) og e), i direktivet om forbrugerrettigheder)[61].

Disse lovgivningsmæssige valg gælder ikke for en anden kategori af salg uden for fast forretningssted – **salgsarrangementer (produktdemonstrationer) arrangeret andre steder end den erhvervsdrivendes forretningslokaler**, såsom private hjem, caféer eller restauranter. Disse salgsmetoder er fortsat underlagt de generelle regler i direktivet om urimelig handelspraksis og direktivet om forbrugerrettigheder. Revisionsklausulen i moderniseringsdirektivet kræver specifikt, at Kommissionen vurderer, om de nuværende regler giver et tilstrækkeligt forbrugerbeskyttelsesniveau i forbindelse med sådanne salgsarrangementer.

Flere medlemsstater[62] har brugt **lovgivningsmæssige muligheder for at regulere specifikke aspekter af uopfordrede besøg og/eller kommercielle udflugter i henhold til direktivet om urimelig handelspraksis** (Belgien, Frankrig, Kroatien, Slovakiet, Spanien, Tjekkiet, Tyskland og Østrig). Kroatisk lovgivning fastsætter f.eks., at uopfordrede besøg i forbrugerens hjem kan finde sted på arbejdsdage mellem kl. 8.00 og 20.00. I Tyskland er det, når en aftale indgås i forbindelse med et uopfordret besøg i en forbrugers hjem, forbudt at kræve, at forbrugeren betaler for varen eller tjenesteydelsen inden udløbet af den dag, hvor aftalen blev indgået (dette gælder ikke, hvis betalingen er mindre end 50 EUR). Frankrig forbyder uopfordrede besøg fra en erhvervsdrivende i en forbrugers hjem med henblik på salg af varer eller levering af tjenesteydelser, når forbrugeren klart og utvetydigt har tilkendegivet, at han eller hun ikke ønsker at være genstand for sådanne besøg.

Flere medlemsstater anvender **de reguleringsmæssige valg i direktivet om forbrugerrettigheder vedrørende fortrydelsesretten**. F.eks. anvender Cypern, Grækenland, Italien, Malta, Polen, Rumænien og Slovakiet begge muligheder, dvs. de forlængede fortrydelsesretten til 30 dage og gav afkald på anvendelsen af alle eller nogle af undtagelserne fra fortrydelsesretten. Desuden har Irland, Portugal, Spanien og Tjekkiet kun benyttet sig af

[61] Nemlig fritagelsen for fortrydelsesretten i forbindelse med tjenesteydelsesaftaler, efter at tjenesteydelsen er udført fuldt ud (litra a)), levering af varer eller tjenesteydelser, for hvilke prisen er afhængig af udsving på det finansielle marked (litra b)), levering af varer, der er fremstillet i henhold til forbrugerens specifikationer eller klart personaliseret (litra c)), og levering af forseglede varer, som ikke er egnede til at blive returneret af sundhedsbeskyttelses- eller hygiejnemæssige årsager, og som er blevet åbnet efter levering (litra e)).

[62] Yderligere oplysninger om de medlemsstater, der anvender de lovgivningsmæssige muligheder i direktivet om urimelig handelspraksis og direktivet om forbrugerrettigheder og de relevante nationale bestemmelser, findes i de meddelelser fra medlemsstaterne, som Kommissionen offentliggør på: https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/consumer-contract-law/consumer-rights-directive/regulatory-choices-under-article-29-crd_en og 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.

muligheden for at forlænge fortrydelsesretten til 30 dage, mens Finland, Kroatien og Østrig har givet afkald på at anvende alle eller nogle af de fire undtagelser fra fortrydelsesretten.

Interessenter, der repræsenterer **sektoren for direkte salg** (herunder dørsalg og salg i forbindelse med arrangementer), har ikke givet Kommissionen meddelelse om specifikke betænkeligheder i forbindelse med medlemsstaternes anvendelse af disse reguleringsmuligheder. Der er heller ingen tegn på mærkbar indvirkning på den grænseoverskridende handel. Ifølge repræsentanterne for branchen er dørsalg ikke kendetegnet ved en stærk grænseoverskridende dimension. Desuden skifter mange direkte sælgere til onlinesalgsmetoder, samtidig med at de bevarer den personlige interaktion med deres kunder.

Ifølge Ipsos' undersøgelse af direkte sælgere fra 2023[63] er de mest almindelige metoder til at sælge til eksisterende kunder personlige netværk (54 %), homeparties/produktdemonstrationer (39 %) og sociale medier (39 %), mens de mest almindelige metoder til at sælge til potentielle nye kunder er anbefalinger/mund-til-mund (64 %), personlige netværk (51 %) og homeparties/produktdemonstrationer (43 %).

Organiserede salgsarrangementer (dvs. produktdemonstration i et privat hjem, et hotel eller en restaurant, der involverer salg af produktet) er omfattet af de generelle bestemmelser i direktivet om urimelig handelspraksis. Aggressiv og vildledende praksis i forbindelse med sådanne salgsarrangementer kan sanktioneres af de nationale myndigheder på grundlag af en vurdering fra sag til sag i henhold til artikel 5-9 i direktivet om urimelig handelspraksis. Hertil kommer, at bilag I til direktivet om urimelig handelspraksis forbyder praksis, hvor den erhvervsdrivende skaber det indtryk, at den erhvervsdrivende ikke handler som led i sit erhverv, og praksis, der skaber det indtryk, at forbrugeren ikke kan forlade lokalerne, før en aftale er indgået. Desuden berører direktivet om urimelig handelspraksis ikke tilladelsesordninger og nationale foranstaltninger, der træffes til andre formål end forbrugerbeskyttelse (såsom kulturelle årsager, anstændighed osv.), og som derfor falder uden for anvendelsesområdet for direktivet om urimelig handelspraksis.

Støtteundersøgelsen til denne rapport identificerede ikke nogen national sag eller håndhævelsesforanstaltninger specifikt vedrørende **salgsarrangementer**.

I forbrugerundersøgelsen i forbindelse med støtteundersøgelsen rapporterede **kun et mindretal af forbrugerne**, at de inden for de sidste 12 måneder havde oplevet en **produktdemonstration i et privat hjem, et hotel eller en restaurant** med salg af produktet – 16 % (fra 28 % i Rumænien til 11 % i Portugal)[64]. Den samme andel af respondenter (16 %) rapporterede, at de havde oplevet et **uopfordret dørsalgsbesøg** (fra 23 % i Sverige og Frankrig til 6 % i Ungarn). Et endnu mindre antal havde oplevet **kommercielle udflugter**, nemlig 11 % (fra 14 % i Frankrig til 8 % i Portugal og Ungarn).

Blandt dem, der havde oplevet disse salgsmetoder, angav størstedelen (67 % i tilfælde af dørsalgs- og salgsarrangementer og 70 % i tilfælde af kommercielle udflugter), at **de følte sig presset til at købe**[65]. Den højeste andel af forbrugere, der følte sig presset under **uopfordrede besøg**, var i

[63] Onlineundersøgelse foretaget af Ipsos mellem den 27. marts og den 21. april 2023 i 12 EU-medlemsstater (Estland, Frankrig, Italien, Letland, Litauen, Nederlandene, Polen, Slovakiet, Spanien, Sverige, Tjekkiet og Tyskland), kan ses på https://directsellingeurope.eu/sites/default/files/2023-07/Ipsos%20Survey%202023%20-%20Full%20Visual.pdf.

[64] Spørgsmål 15 i forbrugerundersøgelsen: Har du i løbet af de seneste 12 måneder oplevet nogen af følgende salgsmetoder?".

[65] Spørgsmål 15.1 i forbrugerundersøgelsen: Har du følt dig presset til at købe produktet eller tjenesten i disse situationer på grund af denne salgspraksis?".

Estland (81 %), og den laveste var i Frankrig (50 %). Hvad angår **kommercielle udflugter**, var den højeste andel af forbrugere, der følte sig presset, i Polen (78 %), og den laveste var i Italien (63 %). Med hensyn til produktdemonstrationer i et privat hjem, et hotel eller en restaurant var den højeste andel af forbrugere, der følte sig presset, i Portugal (79 %), og den laveste var i Frankrig (59 %).

Interessentundersøgelsen omfattede spørgsmål om **oplevelsen af, at forbrugere har lidt skade** på grund af potentielt urimelig praksis som f.eks. pressionssalg, vildledende oplysninger, der anvendes i forbindelse med disse salgsteknikker, og de nødvendige foranstaltninger[66].

Hvad angår **dørsalg** var der 128 individuelle svar, hvoraf 87 gav udtryk for en holdning, mens 41 svarede "ved ikke". Blandt de i alt 23 respondenter fra de **nationale ministerier og håndhævelsesmyndigheder** (der repræsenterede 17 medlemsstater) mente 17 respondenter (der repræsenterede 12 medlemsstater), at dørsalg i "høj grad" eller "moderat grad" var til skade for forbrugerne. Blandt i alt 13 respondenter fra forbrugersammenslutninger (nationale sammenslutninger fra 8 medlemsstater og 2 sammenslutninger på EU-plan) mente 12 respondenter, at dørsalg forårsager stor eller moderat skade for forbrugerne. Blandt respondenterne fra **erhvervssammenslutninger** (28) mente ingen, at dørsalg forårsager stor eller moderat skade for forbrugerne.

Angående **kommercielle udflugter** gav 76 respondenter udtryk for en holdning, mens 52 svarede "ved ikke"). Blandt de i alt 25 respondenter fra **nationale ministerier og håndhævelsesmyndigheder** (der repræsenterede 16 medlemsstater) mente 12 respondenter (der repræsenterede 10 medlemsstater), at kommercielle udflugter i "høj grad" eller i "moderat grad" var til skade for forbrugerne. Blandt i alt 13 respondenter fra forbrugersammenslutninger (nationale sammenslutninger fra 8 medlemsstater og 2 sammenslutninger på EU-plan) mente 11 respondenter, at dørsalg forårsager stor eller moderat skade for forbrugerne. Blandt respondenterne fra 27 **erhvervssammenslutninger** mente ingen, at dørsalg forårsager stor eller moderat skade for forbrugerne.

Endelig udtrykte 78 af de i alt 127 respondenter en holdning til organiserede **salgsarrangementer**, mens 49 svarede "ved ikke". Blandt de i alt 19 respondenter fra de **nationale ministerier og håndhævelsesmyndigheder** (der repræsenterede 13 medlemsstater) mente 14 respondenter (der repræsenterede 11 medlemsstater), at salgsarrangementer i "høj grad" eller i "moderat grad" var til skade for forbrugerne. Blandt de i alt 14 respondenter fra forbrugersammenslutninger (nationale sammenslutninger fra 8 medlemsstater og 3 sammenslutninger på EU-plan) mente 11, at salgsarrangementer er til skade i "høj grad" eller i "moderat grad". Blandt de 27 respondenter fra **erhvervssammenslutninger** var der ingen, der svarede, at disse begivenheder forårsager stor eller moderat skade.

De **respondenter**, der mente, at disse salgsmetoder var til **stor eller moderat** skade, blev bedt om at give deres mening til kende om, **hvilke foranstaltninger der kunne træffes for at beskytte forbrugerne bedre**[67]. Der var 40 sådanne svar for dørsalg, 31 for kommercielle udflugter og 34 for organiserede salgsarrangementer.

[66] Spørgsmål 22 i interessentundersøgelsen: "Mener du, at forbrugerne lider skade på grund af urimelig handelspraksis (dvs. pressionssalg, vildledende oplysninger) i forbindelse med følgende salgsteknikker, der finder sted uden for sælgerens normale forretningssted?".

[67] Spørgsmål 23 i interessentundersøgelsen: "Hvilke foranstaltninger er der behov for for at beskytte forbrugerne bedre i sådanne tilfælde?".

Hvad angår **dørsalg**, støttede 8 respondenter (der repræsenterede 6 medlemsstater) blandt de 16 respondenter fra **nationale ministerier og håndhævelsesmyndigheder** (der repræsenterede 10 medlemsstater) en **bedre håndhævelse** af de eksisterende regler, 2 respondenter (der repræsenterede en og samme medlemsstat) støttede **strengere tilpassede nationale regler**, og 4 respondenter (der repræsenterede 3 medlemsstater) støttede **strengere EU-dækkende regler**.

Hvad angår **kommercielle udflugter**, støttede 7 respondenter (der repræsenterede 3 medlemsstater) blandt de 16 respondenter fra **nationale ministerier og håndhævelsesmyndigheder** (der repræsenterede 10 medlemsstater) en **bedre håndhævelse** af de eksisterende regler, 1 respondent støttede **strengere tilpassede nationale regler**, og 2 respondenter (der repræsenterede 2 medlemsstater) støttede **strengere EU-dækkende regler**.

Hvad angår organiserede **salgsarrangementer**, støttede 4 respondenter (der repræsenterede 4 medlemsstater) blandt de 16 respondenter fra **nationale ministerier og håndhævelsesmyndigheder** (der repræsenterede 10 medlemsstater) **bedre håndhævelse** af eksisterende regler, 2 respondenter (der repræsenterede 2 medlemsstater) støttede **strengere tilpassede nationale regler**, og 4 respondenter (der repræsenterede 4 medlemsstater) støttede **strengere EU-dækkende regler**.

På nationalt plan **gennemførte den hollandske myndighed for forbrugere og markeder (ACM)**[68] **en forbrugerundersøgelse i 2022**. I undersøgelsen blev det konkluderet, at det primært var energikontrakter, der blev markedsført ved hjælp af dørsalg, men også lodsedler, telefon- og bredbåndsabonnementer og donationer til velgørende organisationer. I undersøgelsen blev det bemærket, at mange forbrugere oplever et pres for at indgå kontrakter i forbindelse med dørsalg.

På grundlag af de data, der er indsamlet for 10 medlemsstater, konkluderes det, at kun et relativt mindretal af forbrugerne er eksponeret for de tre pågældende salgsmetoder. Blandt de forbrugere, der har oplevet dem i praksis, rapporterer en stor procentdel imidlertid, at de har oplevet pressionssalg, hvilket giver anledning til bekymring med hensyn til rimeligheden af handelspraksis, der anvendes af de respektive sælgere. Flere medlemsstater har gennemført de nye lovgivningsmæssige muligheder i henhold til direktivet om urimelig handelspraksis og direktivet om forbrugerrettigheder for at indføre specifikke supplerende regler og begrænsninger og/eller styrke forbrugerens fortrydelsesret ved dørsalg og kommercielle udflugter. Det er for tidligt at drage konklusioner om virkningen af disse foranstaltninger.

For så vidt angår **salgsarrangementer** (produktdemonstrationer) viste forskningen i denne rapport ikke en stærk opfordring fra medlemsstaterne eller interessenterne til lovgivningsmæssige tiltag. Situationen for salgsarrangementerne viste sig heller ikke at være et væsentligt problem i de modtagne positionspapirer (hverken i de offentlige[69] eller målrettede høringer). Direktivet om urimelig handelspraksis giver medlemsstaterne mulighed for at begrænse urimelig praksis i forbindelse med salgsarrangementer ved at anvende de generelle bestemmelser mod vildledende og aggressiv praksis samt de specifikke relevante forbud i sortlisten.

[68] Findes på: https://www.acm.nl/en/publications/acm-study-reveals-doorstep-selling-major-nuisance-consumers.

[69] Offentlig høring om "Digital retfærdighed – kvalitetskontrol af EU's forbrugerlovgivning", tilgængelig på: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digital-fairness-fitness-check-on-EU-consumer-law/public-consultation_da.

10. Gennemsigtighed i onlinesøgninger

Moderniseringsdirektivet tilføjede et krav til direktivet om urimelig handelspraksis (artikel 7, stk. 4a) om **at informere forbrugerne om de vigtigste parametre for rangordningen af onlinesøgeresultater i B2C-miljøet**. Dette supplerede den parallelle forpligtelse, der blev indført med forordningen om platforme og virksomheder[70] i B2B-miljøet. I henhold til direktivet om urimelig handelspraksis gælder disse krav for onlinemarkedspladser og sammenligningsværktøjer, der gør det muligt for forbrugerne at søge efter produkter, der tilbydes af tredjeparter (dvs. af andre erhvervsdrivende, men også af forbrugere, der tilbyder varer og tjenester på platforme, der formidler salg fra forbruger til forbruger (C2C-salg)). Et lignende krav er også medtaget i direktivet om forbrugerrettigheder (artikel 6a), der kun gælder for onlinemarkedspladser. Desuden blev der tilføjet et specifikt forbud mod skjult reklame og fremme af produkter i søgeresultater til bilag I til direktivet om urimelig handelspraksis (punkt 11a).

I forbindelse med anbefalingssystemer kræver forordningen om digitale tjenester desuden mere gennemsigtighed i vilkårene og betingelserne for de vigtigste anvendte parametre samt oplysninger og funktionaliteter vedrørende forbrugernes muligheder for at ændre eller påvirke disse parametre. Forordningen om digitale tjenester indfører også en forpligtelse for onlineplatforme til at give en klar og specifik begrundelse til alle berørte modtagere af tjenesten for enhver begrænsning af synligheden af specifikke oplysninger, der leveres af modtageren af tjenesten, herunder fjernelse af indhold, deaktivering af adgang til indhold eller nedgradering af indhold. I tilfælde af meget store onlineplatforme og meget store onlinesøgemaskiner kræver forordningen om digitale tjenester, at der findes mindst én mulighed for et ikkepersonaliseret anbefalingssystem.

Hvad angår **forbrugernes opfattelse af gennemsigtigheden af onlinerangordningen**, var andelen af forbrugere, der angav, at de ikke kunne forstå rangordningsmetoden for søgeresultater mindst "nogle gange", 52 % i CCS 2023 (sammenlignet med 54 % i CCS 2021). I forbrugerundersøgelsen i forbindelse med støtteundersøgelsen var det for 21 % af forbrugerne, når de kiggede på søgeresultater, ("ofte" eller "det meste af tiden") ikke let at finde oplysninger om de parametre, der blev brugt til at rangordne disse søgeresultater, mens yderligere 27 % af forbrugerne rapporterede, at de "nogle gange" fandt det vanskeligt at få adgang til disse oplysninger. Hvad angår betalte reklamer eller placering i søgeresultater, viste CCS 2023, at 75 % af forbrugerne oplevede skjulte reklamer i søgeresultater mindst "nogle gange" (sammenlignet med 78 % i CCS 2021).

Der blev udført en **overensstemmelsestest** i forbindelse med støtteundersøgelsen for at vurdere **informationen til forbrugerne** om rangordningsparametre for søgeresultater og **gennemsigtigheden af betalte reklamer/placeringer** på 85 websteder og apps i 10 medlemsstater.

Resultaterne viser, at det kun er på 35 % af webstederne (30 ud af 85 websteder), at forbrugerne blev informeret om de **parametre, der påvirker standardrangeringen af søgeresultaterne**. Når der blev fremlagt oplysninger om resultaternes rangordning, var de generelt klare, men begrænset til en forklaring af de generelle principper (dvs. at rangordningen er baseret på produktsøgninger, produktpopularitet eller vederlag fra partnere). Disse resultater er stort set i overensstemmelse med

[70] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1150 af 20. juni 2019 om fremme af retfærdighed og gennemsigtighed for brugere af onlineformidlingstjenester (EUT L 186 af 11.7.2019, s. 57). Forordningen om platforme og virksomheder fastsætter bl.a. gennemsigtighedskrav for onlineplatforme og søgemaskiner med hensyn til rangordningskriterierne i deres forbindelser med erhvervsbrugere.

resultaterne af den tidligere undersøgelse af onlineplatformes overholdelse af kravene om rangordning af gennemsigtighed i deres forbindelser med erhvervsbrugere, som blev udarbejdet med henblik på Kommissionens rapport fra 2023 om forordningen om platforme og virksomheder. Undersøgelsen viste, at kun en tredjedel af alle de reviderede onlineplatformes vilkår og betingelser indeholdt oplysninger om de vigtigste rangordningsparametre, og selv i disse tilfælde blev beskrivelserne givet i temmelig generelle vendinger[71].

Søgeresultaterne omfattede topresultater, der var angivet som **betalte placeringer (reklamer)** i en femtedel af tilfældene (19,7 % af søgningerne, på 15 ud af 85 websteder). I de fleste af disse resultater blev den betalte annonce eller placering markeret med mærket "sponsoreret" (37,7 %) eller "reklame" (33,3 %). Andre identifikationsmetoder omfattede et ikon eller et link, som man kunne klikke på, og som enten bragte brugeren til en anden side med information, eller en tekst om, at resultatet var sponsoreret, som dukkede op, når man holdt musen over ikonet (26,1 % af tilfældene).

Hvad angår håndhævelse på EU-niveau af mærkning af betalte reklamer, har TikTok efter det koordinerede CPC-tiltag i 2022 forpligtet sig til at identificere betalte reklamer i videoer med en ny mærkning, der skal testes for effektivitet[72].

Afslutningsvis viser de data, der er indsamlet gennem forbrugerundersøgelsen og overensstemmelsestesten på et udvalg af websteder samt resultattavlerne for forbrugerforhold, at der er behov for at forbedre gennemsigtigheden af parametrene for rangering af søgeresultater. Desuden skal udbydere af onlinesøgefunktioner, der inkluderer reklamer eller betalte placeringer i søgeresultater, sikre, at de er klart synlige for forbrugerne og let kan skelnes fra de andre resultater.

11. Forbrugeranmeldelser

Moderniseringsdirektivet indeholdt et specifikt krav om gennemsigtighed i direktivet om urimelig handelspraksis (artikel 7, stk. 6) – erhvervsdrivende, der giver adgang til anmeldelser, skal **informere forbrugerne om, hvorvidt og hvordan de sikrer, at de offentliggjorte anmeldelser stammer fra forbrugere, der faktisk har brugt eller købt produktet**. Desuden tilføjede den specifikke forbud mod vildledende praksis i bilag I (punkt 23b og 23c). I disse bestemmelser bør "anmeldelser" fortolkes bredt, således at de ikke kun omfatter tekstbeskeder, men også f.eks. "stjernebedømmelser" og lignende værktøjer, hvorved forbrugerne giver udtryk for deres syn på et produkt eller en erhvervsdrivendes præstationer.

En stor udfordring inden for anmeldelser vedrører **de foranstaltninger, som erhvervsdrivende**, der giver adgang til forbrugeranmeldelser, især onlineformidlere (f.eks. onlinemarkedspladser og dedikerede anmeldelsesplatforme), **skal træffe** for at overholde det nye punkt 23b i bilag I, der forbyder at angive, at anmeldelser af et produkt er indsendt af forbrugere, der rent faktisk har brugt eller købt produktet, uden at tage rimelige og forholdsmæssige skridt til at kontrollere, at de stammer fra sådanne forbrugere. I henhold til denne bestemmelse skal **de erhvervsdrivende, der vælger at præsentere anmeldelser, som de gør tilgængelige som forbrugeranmeldelser, træffe foranstaltninger**, der – uden at udgøre en generel forpligtelse til at overvåge eller foretage undersøgelser af forhold (se artikel 8 i forordningen om digitale tjenester) – øger sandsynligheden

[71] Rapport fra Kommissionen om den første foreløbige gennemgang af gennemførelsen af forordning (EU) 2019/1150 (COM (2023) 525).
[72] For yderligere oplysninger: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3823.

for, at sådanne anmeldelser afspejler virkelige brugeres erfaringer. På den ene side indebærer dette krav minimumsforpligtelser, som alle erhvervsdrivende, der giver adgang til forbrugeranmeldelser, skal opfylde, f.eks. kun tillade anmeldelser foretaget af brugere, der har købt det pågældende produkt, eller kræve, at brugeren fremlægger bevis for, at de har brugt produktet i andre tilfælde, hvor den erhvervsdrivende, der giver adgang til anmeldelser, ikke kontrollerer de underliggende transaktioner. På den anden side indebærer det "forholdsmæssige og rimelige" element i dette krav en forpligtelse for disse erhvervsdrivende til at træffe **yderligere foranstaltninger for at forhindre og fjerne falske anmeldelser, der står i forhold til deres forretningsmodel og de identificerede risici** (f.eks. når de er mål for falsk "anmeldelsesmægler"-aktivitet – se nedenfor). Sådanne foranstaltninger kan f.eks. omfatte anvendelse af digitale og kunstige intelligensværktøjer til at analysere anmeldelserne og stoppe de falske.

For så vidt angår onlineformidlere, udgør falske anmeldelser ulovligt indhold og er underlagt kravene i forordningen om digitale tjenester vedrørende fjernelse af ulovligt indhold. Desuden er onlineformidlere på visse betingelser fritaget for ansvar for ulovlighed eller potentielle erstatningskrav i forbindelse med disse anmeldelser.

Der blev rapporteret om problemer med **ægtheden** af forbrugeranmeldelser, f.eks. i den **kontrolaktion vedrørende forbrugeranmeldelser**[73], som CPC-myndighederne gennemførte i 2021 (dvs. før moderniseringsdirektivet trådte i kraft): næsten to tredjedele af de analyserede onlinebutikker, markedspladser, bookingwebsteder, søgemaskiner og sammenligningstjenester udløste tvivl om anmeldelsernes pålidelighed.

Ifølge CCS 2023 havde 69 % af forbrugerne set **forbrugeranmeldelser**, der ikke virkede ægte, i det mindste "nogle gange" (sammenlignet med 67 % i CCS 2021). Hvad angår gennemsigtighedsforpligtelsen for erhvervsdrivende, der giver forbrugerne adgang til anmeldelser, rapporterede 56 % af forbrugerne i forbrugerundersøgelsen i forbindelse med støtteundersøgelsen, at de i det mindste "undertiden" ikke kunne finde oplysninger om, hvordan anmeldelser indsamles, og om virksomheden sikrer, at offentliggjorte anmeldelser er fra rigtige kunder.

Støtteundersøgelsen omfattede også en analyse af **de erhvervsdrivendes overholdelse** af det nye oplysningskrav i direktivet om urimelig handelspraksis. Ud af 85 undersøgte e-handels- og rejsewebsteder i 10 medlemsstater fandtes der forbrugeranmeldelser på 52 websteder. Kun halvdelen af disse 52 websteder gav oplysninger om brug og behandling af anmeldelser. Når disse oplysninger blev gjort tilgængelige, blev de præsenteret i webstedets vilkår og betingelser[74].

Flere organisationer har undersøgt forbrugeranmeldelser på nationalt plan. I 2023 gennemførte den svenske forbrugerstyrelse en kontrolaktion[75] vedrørende forbrugeranmeldelser inden for forsikring, som omfattede 20 virksomheder, der offentliggjorde forbrugeranmeldelser. Den konkluderede, at næsten alle de virksomheder, der var omfattet af kontrolaktionen, ikke sammen med anmeldelserne angav, om anmeldelserne kom fra forbrugere, der rent faktisk havde brugt eller købt produkterne. Ifølge en undersøgelse foretaget af den tyske forbrugerorganisation

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

[74] På webstederne kunne linket til vilkår og betingelser enten tilgås via et link, der er placeret tæt på anmeldelserne, eller via de "generelle oplysninger skrevet med småt" på webstederne (dvs. ved at rulle til slutningen af siden og klikke på afsnittet om vilkår og betingelser).

[75] https://www.konsumentverket.se/contentassets/ce53a8b52bad4bf6b0e9138487ab4302/pm---granskning-av-konsumentrecensioner-pa-forsakringsomradet.pdf.

Verbraucherzentrale Bundesverband (VzBv) i 2023 opfyldte størstedelen af de 30 analyserede udbydere ikke eller kun i utilstrækkelig grad informationskravene til onlineanmeldelser[76]. Sidstnævnte undersøgelse pegede også på betænkeligheder vedrørende praksis hos webstedsoperatører, der inkorporerer anmeldelser fra eksterne vurderingsportaler på deres sider, undertiden uden at give forbrugerne oplysninger om kontrollen af oprindelsen af disse eksterne evalueringer.

Med hensyn til håndhævelse afsluttede de nationale myndigheder på EU-niveau i 2023 et koordineret CPC-tiltag vedrørende flere Google-tjenester (Google Store, Google Play Store, Google-annoncer og -søgning, Google Flights og Google Hotels), som blandt andet omfattede praksis i forbindelse med forbrugeranmeldelser på Google Hotels. Google indvilgede i at foretage ændringer, der tydeliggjorde, at de ikke verificerer anmeldelser på Google Hotels[77].

Flere forbrugermyndigheder har reageret på baggrund af forbrugeranmeldelser i de seneste år. I 2022 pålagde den hollandske myndighed for forbrugere og markeder (ACM) f.eks. en onlinebutik[78] en bøde for at have vildledt forbrugerne i forbindelse med salg af forskellige forbrugerprodukter. Onlinebutikken lagde falske positive anmeldelser ud og skjulte de negative anmeldelser. I 2021 greb ACM ind over for influencere, der brugte falske likes og falske følgere[79]. Det polske kontor for konkurrence- og forbrugerbeskyttelse (UOKiK) greb i 2023 ind over for virksomheder, der solgte falske forbrugeranmeldelser[80]. En tysk domstol afgjorde i en dom fra 2022, at det samlede antal anmeldelser, der indgår i en gennemsnitlig score, og den periode, hvor anmeldelserne blev indgivet, udgør "væsentlige oplysninger" i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktivet om urimelig handelspraksis[81].

Mange problemer med anmeldelsessvindel stammer fra **falske "anmeldelsesmæglere"** – specialiserede, ulovlige virksomheder, der organiserer (især på sociale netværk) udsendelse af falske anmeldelser fra brugere (som kan være faktiske brugere eller købere af de pågældende produkter) til fordel for virksomheder, der engagerer disse mæglere til at promovere deres forretning på onlinemarkedspladser eller i specialiserede anmeldelsesværktøjer. Desuden har der været rapporter om anmeldelsesmæglere, der tilbyder virksomheder at arrangere levering af falske positive anmeldelser på anmeldelsessider og derefter hævner sig på dem, der afviser, ved at arrangere offentliggørelse af falske negative anmeldelser. Nogle af de berørte virksomheder i EU rapporterer, at de indgiver strafferetlige klager og træffer private håndhævelsesforanstaltninger mod de falske anmeldelsesmæglere. En anden udfordring på dette område er AI-genererede anmeldelser, som kan være vanskeligere at opdage.

[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_da#google.
[78] https://www.acm.nl/en/publications/acm-fines-online-store-trendx-having-misled-consumers.
[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] Sagen drejede sig om en sagsøgt, som drev et websted, der tilbød tjenester fra ejendomsmæglere. Webstedet reklamerede med, at kunderne i gennemsnit havde vurderet dets ejendomsmæglere til 4,7 ud af 5 mulige stjerner, uden at give yderligere oplysninger. Findes på: Hamburg – 315 O 160/21 | LG Hamburg 15. Zivilkammer | Urteil | Wettbewerbsverstoß im Internet: Irreführung bei Werbung mit Kundenbewertungen in einem ... (landesrecht-hamburg.de).

Ud over håndhævelsesaktiviteter har nogle medlemsstater **udstedt retningslinjer**, der bidrager til at øge bevidstheden om de gældende regler på dette område[82].

Kommissionen fremmer også **frivillige foranstaltninger fra markedsaktørernes side**. I november 2023 underskrev 11 onlineplatforme, der opererer i EU (Allegro, AliExpress, Amazon, bol.com, CDiscount, eBay, eMAG, Etsy, Joom, Rakuten France og Wish) tilsagnet om forbrugerbeskyttelse. De frivillige tilsagn finder anvendelse fra juli 2024 og omfatter foranstaltninger til at gøre forbrugeranmeldelser mere gennemsigtige og pålidelige, f.eks. ved klart at præsentere anmeldelser baseret på incitamenter for brugerne[83]. Underskriverne aflægger hver sjette måned rapport om gennemførelsen af tilsagnene. Specifikt for turistindkvartering er Kommissionen også i færd med at udarbejde en adfærdskodeks for onlinevurderinger og -anmeldelser. Det forventes at øge konsekvensen i leveringen af indkvarteringstjenester af høj kvalitet og forbedre sammenligneligheden og gennemsigtigheden for forbrugere i hele EU[84].

Konklusionen er, **at udfordringerne med falske anmeldelser, uanset om de er positive eller negative, er stigende**. Erhvervsdrivende, der giver adgang til anmeldelser, som de vælger at præsentere som forbrugeranmeldelser, især de erhvervsdrivende, der er stærkt udsat for falske anmeldelsesmægleres ulovlige aktiviteter, skal investere mere i at stoppe falske anmeldelser. Onlineplatforme skal også overholde reglerne i forordningen om digitale tjenester for at begrænse ulovligt indhold. Erhvervsdrivende, der giver adgang til anmeldelser, skal også være gennemsigtige over for forbrugerne, således at forbrugerne får en afbalanceret og realistisk forståelse af de betingelser, hvorunder anmeldelser indsamles, og begrænsningerne med hensyn til deres pålidelighed. De nationale håndhævelsesmyndigheder bør være særligt opmærksomme på dette område og, hvor det er relevant, bruge CPC-samarbejdssystemet, især med hensyn til den ulovlige aktivitet hos falske anmeldelsesmæglere, der handler i klar strid med direktivet om urimelig handelspraksis. I den forbindelse er samarbejdet med industrien vigtigt.

12. Gennemsigtighed af markedspladser med hensyn til kontraktparter

Moderniseringsdirektivet tilføjede nye bestemmelser om gennemsigtighed vedrørende aftaleparter på onlinemarkedspladser til direktivet om urimelig handelspraksis (artikel 7, stk. 4, litra f)) og direktivet om forbrugerrettigheder (artikel 6a, stk. 1, litra b)). Udbyderne af onlinemarkedspladser skal give forbrugerne oplysninger om status for den tredjepart, der tilbyder varerne, tjenesteydelserne eller det digitale indhold, om, hvorvidt forbrugerbeskyttelseslovgivningen finder anvendelse, og hvilken erhvervsdrivende (tredjepartsleverandør eller onlinemarkedsplads) der er ansvarlig for at sikre forbrugerrettigheder i forbindelse med aftalen (f.eks. levering af varerne eller fortrydelsesret).

[82] F.eks. 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] Adfærdskodekset for onlinevurderinger og -anmeldelser af turistindkvartering er en anbefaling i "Study on the feasibility of possible initiatives at EU level and establishment of a multistakeholder platform on quality of tourism accommodation" (Undersøgelse af gennemførligheden af mulige initiativer på EU-plan og etablering af en bred interessentplatform om kvaliteten af turistindkvartering). Resuméet findes på: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/957eef55-24e8-11ed-8fa0-01aa75ed71a1/language-en.

Desuden forpligter retsakten om digitale markeder onlinemarkedspladser til at indsamle oplysninger om den erhvervsdrivendes identitet, gøre deres bedste for at vurdere, om oplysningerne er pålidelige og fuldstændige, vise sådanne oplysninger til forbrugerne og, når der anmodes herom, give myndighederne sådanne oplysninger samt suspendere kontraktforholdet med erhvervsdrivende, der giver unøjagtige eller ufuldstændige oplysninger (de såkaldte "Know-Your-Business-Customer"- eller "KYBC"-regler).

Overensstemmelsestesten og forbrugerundersøgelsen i forbindelse med støtteundersøgelsen samt CCS i 2023 undersøgte de erhvervsdrivendes overholdelse af dette gennemsigtighedskrav og forbrugernes opfattelse af gennemsigtighed på markedspladserne.

Hvad angår **forbrugernes opfattelse**, angav 7 % af de adspurgte forbrugere i CCS 2023, at de havde oplevet problemer efter at have købt et produkt på en onlinemarkedsplads og fundet ud af, at det var købt af en privatperson i stedet for en professionel sælger. I den forbrugerundersøgelse, der blev gennemført i forbindelse med støtteundersøgelsen, fandt 47 % af forbrugerne det i det mindste nogle gange uklart, hvem sælgeren var, og hvem der var ansvarlig for at levere deres produkter, når de handlede på nettet, mens 35 % angav, at de sjældent eller aldrig oplevede denne tvetydighed.

Overensstemmelsestesten af 50 onlinemarkedspladser i 10 medlemsstater i støtteundersøgelsen undersøgte også spørgsmål om gennemsigtighed for forbrugere om kontraktparter (i alt 212 vurderede produkter). I 65,6 % af tilfældene var oplysninger om, hvorvidt sælgeren var markedspladsen selv eller en anden part, tilgængelige på siden med søgeresultater. På produktsiden steg andelen af produkter med angivelse af, hvem den erhvervsdrivende var, til 85 % af produkterne på 46 websteder, hvilket indikerer en rimelig høj grad af gennemsigtighed. Desuden var oplysninger om sælgers status – professionel eller enkeltperson – i disse testsager klare og lette at skelne for forskere i 65 % af tilfældene.

Det kan konkluderes, at undersøgelsen af onlinemarkedspladser viser, at de i vid udstrækning har gennemført det nye oplysningskrav vedrørende tredjepartsleverandørernes status. Andelen af forbrugere, der rapporterede at have haft problemer på grund af manglende kendskab til sælgerens ikke-erhvervsmæssige status, er forholdsvis lille. Samtidig angiver mange onlineshoppere, at de har oplevet usikkerhed om sælgerens identitet og om, hvordan deres transaktion er foregået.

13. Personaliseret prisfastsættelse

Erhvervsdrivende kan tilpasse prisen på deres tilbud til bestemte forbrugere eller grupper af forbrugere baseret på automatiseret beslutningstagning og profilering af forbrugerne. Moderniseringsdirektivet tilføjede et nyt oplysningskrav for erhvervsdrivende til at informere forbrugere, der køber online, om, at prisen var personaliseret på grundlag af automatiseret beslutningstagning (artikel 6, stk. 1, litra ea)). Dette krav om gennemsigtighed på salgsstedet supplerer den generelle databeskyttelsesforordning[85], der fastsætter reglerne for den underliggende indsamling og behandling af personoplysninger.

[85] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1).

Evidensen for personaliseret prisfastsættelse er stadig under udvikling. Kommissionens 2018- og 2022-undersøgelser[86] fandt ikke konsekvente og systematiske beviser for personaliseret prisfastsættelse eller personaliserede tilbud. Europa-Parlamentets undersøgelse fra 2022 om individualiserede priser konkluderede, at empirisk dokumentation for omfanget af personaliserede priser ikke er overbevisende[87]. Undersøgelser foretaget af forbrugerorganisationer har fundet tegn på personaliserede priser inden for onlinedating, indkvartering og luftfartssektoren[88].

De seneste forbrugerundersøgelser giver yderligere oplysninger om **forbrugernes opfattelse** med hensyn til personaliseret prisfastsættelse. I forbrugerundersøgelsen til støtteundersøgelsen blev respondenterne spurgt om deres erfaringer inden for de seneste 12 måneder med at modtage en rabat eller en pris, der blev præsenteret som "personaliseret" for dem, enten via et websted eller via e-mail. Omkring halvdelen (55 %) af respondenterne mente, at de oplevede denne form for personalisering i det mindste "nogle gange". Som en del af CCS i 2023 blev forbrugerne spurgt om deres onlinekøbsoplevelser i løbet af de seneste 12 måneder, navnlig med hensyn til, hvor ofte de bemærkede forskellige priser på varer eller tjenesteydelser i forhold til deres ligestillede. Resultaterne viste, at 39 % af de adspurgte forbrugere mente, at de var stødt på en sådan situation, i det mindste "nogle gange" (sammenlignet med 38 % i CCS 2021).

For så vidt angår **erhvervsdrivendes overholdelse af den nye oplysningspligt i henhold til direktivet om forbrugerrettigheder** analyserede overholdelsestesten for støtteundersøgelsen i alt 207 produkter på 85 websteder/apps. I intet tilfælde så forskerne en udtrykkelig indikation af, at prisen var personaliseret på grundlag af automatiseret behandling. Desuden forsøgte forskerne at identificere de mulige prisforskelle ved at tilgå webstedet med deres sædvanlige browser og en "ren" browser hvor trackerne var fjernet[89]. På den måde identificerede de prisforskelle på 10 ud af 85 websteder/apps, eller for 6 % af i alt 207 produkter. Interessant nok viste det sig i de fleste tilfælde, hvor forskerne fandt en prisforskel, at søgningen i en browser med personlige oplysninger gav en lavere pris end søgningen i en "ren" browser, hvor trackerne var fjernet.

Hvad angår **håndhævelse på EU-niveau**, fandt de nationale myndigheder inden for CPC-netværket i det koordinerede tiltag fra 2022, der blev ledet af den hollandske myndighed vedrørende onlinemarkedspladsen Wish.com, at det ikke havde været klart, om og hvordan den erhvervsdrivende anvendte personaliserede priser. Wish besluttede at stoppe deres personaliserede prissætningsteknikker i EU[90]. I 2024, efter en dialog med Kommissionen og de nationale forbrugermyndigheder i CPC-netværket, forpligtede Tinder sig til at informere forbrugerne om, at de rabatter, de tilbyder for premiumtjenester, personaliseres ved hjælp af automatiserede midler[91].

---

[86] Personaliseringsundersøgelse 2018, undersøgelse af skjulte mønstre 2022, tilgængelig på: https://commission.europa.eu/publications/consumer-market-study-online-market-segmentation-through-personalised-pricingoffers-european-union_en og https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/evidence-based-consumer-policy/behavioural-research_en.

[87] Se s. 12 i undersøgelsen, som findes 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), tilgængelig på: https://www.beuc.eu/position-papers/each-consumer-separate-market-beuc-position-paper-personalised-pricing.

[89] Den første søgning blev foretaget af forskerne med deres sædvanlige browser, mens de var logget ind på de konti og websteder, de brugte regelmæssigt. Til den anden "rene" søgning brugte forskerne en VPN, der placerede dem i samme land, og sørgede for, at de var logget ud af alle konti og udførte søgningerne i en browser, som de aldrig brugte, og som var ryddet for cookies før hver søgning.

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

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

Bortset fra disse koordinerede tiltag har medlemsstaterne indtil videre ikke angivet yderligere håndhævelsesforanstaltninger vedrørende oplysningskravene om personaliseret prisfastsættelse i direktivet om forbrugerrettigheder.

Det kan konkluderes, at sælgere i EU ikke synes at identificere deres pristilbud som værende baseret på automatiseret behandling af målkundens profil. Dette udelukker naturligvis ikke muligheden for, at en sådan pristilpasning finder sted. Forbrugerne opfatter også prisforskelle, der kan være baseret på automatiseret behandling og dermed være omfattet af det nye oplysningskrav i direktivet om forbrugerrettigheder. Den lille test, der blev udført i forbindelse med denne rapport, tyder på, at prispersonalisering kan finde sted hos nogle erhvervsdrivende, men disse resultater gør det ikke muligt at drage generelle konklusioner, herunder om fordelene eller ulemperne ved denne praksis for de berørte forbrugere.

14. Videresalg til forbrugerne af billetter til arrangementer, hvis den erhvervsdrivende har erhvervet dem ved hjælp af automatiske midler

Scalper-bots kan bruges til automatisk at købe produkter med stor efterspørgsel med henblik på at videresælge dem til en højere pris. Moderniseringsdirektivet tilføjede et nyt punkt 23a i bilag I til direktivet om urimelig handelspraksis[92], der forbyder erhvervsdrivende at videresælge billetter til kultur- og sportsbegivenheder til forbrugere, som de har erhvervet ved hjælp af specialiseret software ("bots") for at omgå de tekniske begrænsninger, der er pålagt af de primære sælgere af billetter. Andre bestemmelser i moderniseringsdirektivet er også relevante for sekundære billetmarkeder, f.eks. det nye krav (i direktivet om urimelig handelspraksis og forbrugerbeskyttelsesdirektivet) om, at onlinemarkedspladser skal informere forbrugerne om, hvorvidt den person, der sælger billetter, er en erhvervsdrivende eller en forbruger.

Arrangørerne klager over videreforhandleres og videresalgsplatformes praksis, der øger billetpriserne, mens videresalgsplatforme er bekymrede over, at primære sælgere breder sig til det sekundære videresalgsmarked og forhindrer videresalg af billetter via konkurrerende sekundære platforme. Det nye forbud i direktivet om urimelig handelspraksis finder anvendelse, når primære billetsælgere har gennemført tekniske foranstaltninger for at begrænse massekøb af deres billetter med henblik på videresalg. Det kan kun håndhæves, hvis sådanne primære sælgere opdager og indberetter ulovlig erhvervelse af billetter. Støtteundersøgelsen identificerede ikke eksempler på retspraksis og håndhævelsesforanstaltninger, som de nationale myndigheder eller private organisationer hidtil har truffet over for forhandlere af billetter til arrangementer, der er erhvervet ved hjælp af scalping-bots.

Hvad angår praksis for videresalg af billetter mere generelt, har Viagogo, en online sekundær markedsplads for billetter til livearrangementer, i **et koordineret CPC-tiltag** efter en dialog med Kommissionen og nationale forbrugermyndigheder i 2024 forpligtet sig til at informere

[92] Dette forbud berører ikke andre nationale foranstaltninger til beskyttelse af forbrugernes legitime interesser og beskyttelse af kulturpolitikken og adgangen til arrangementer, f.eks. regulering af billetternes videresalgspris. Nogle medlemsstater, f.eks. Irland, har vedtaget specifikke regler på området.

forbrugerne bedre om de betingelser, hvorunder billetterne videresælges[93]. Der har også været indberetninger om nationale sager vedrørende (urimeligt) videresalg af billetter[94].

Ifølge den forbrugerundersøgelse, der blev gennemført i forbindelse med støtteundersøgelsen, angav 33 % af forbrugerne, at de mindst "nogle gange" havde oplevet en situation, hvor de ønskede at købe en billet til en begivenhed, men kun fandt billetter fra sekundære sælgere, der var tilgængelige til en højere pris[95]. Halvdelen af respondenterne havde ikke oplevet eller kunne ikke huske at have oplevet en sådan situation. I CCS 2023 svarede 21 % af forbrugerne på et mere generelt spørgsmål om videresalgspraksis, der ikke var begrænset til billetter til arrangementer, at de i det mindste "nogle gange" havde købt et nyt produkt til en højere pris hos en forhandler, fordi det var udsolgt på mærkets officielle websted.

I den **målrettede høring i forbindelse med støtteundersøgelsen** fremhævede flere interessenter problemer i forbindelse med videresalg af billetter generelt og foreslog yderligere lovgivningsmæssige foranstaltninger, såsom at forpligte billetforhandlere til at videregive yderligere oplysninger (f.eks. billettens oprindelige pålydende værdi, eventuelle yderligere gebyrer eller afgifter og pladsens placering), fastsætte grænser for videresalgspriser (f.eks. ikke mere end den oprindelige sælgers pris for billetten eller indføre et loft).

Det kan konkluderes, at ændringen af direktivet om urimelig handelspraksis ved moderniseringsdirektivet omhandler et specifikt aspekt af videresalg af billetter, som endnu ikke har været genstand for konkret håndhævelse. Den praktiske anvendelse kræver et tæt samarbejde og interesse fra de primære sælgere for at begrænse massekøb af billetter med henblik på videresalg. Håndhævelsen af direktivet om urimelig handelspraksis og, hvor det er relevant, også direktivet om forbrugerrettigheder er fortsat yderst relevant for de bredere spørgsmål vedrørende videresalg af billetter, f.eks. håndtering af vildledende oplysninger eller udeladelse af oplysninger om arten af videresalgstilbuddet.

15. Telefonopkald til basistelefontakst inden for passagertransporttjenester

Artikel 21 i direktivet om forbrugerrettigheder beskytter forbrugerne mod yderligere gebyrer, hvis de skal ringe til den erhvervsdrivende om en indgået aftale. Sådanne opkald må ikke kræve, at forbrugeren betaler mere end "basistelefontaksten"[96]. Moderniseringsdirektivet udvidede anvendelsesområdet for artikel 21, som nu også finder anvendelse på passagertransporttjenester.

Overensstemmelsestesten i forbindelse med støtteundersøgelsen giver et vist indblik i de kontrollerede forhandleres overholdelse af dette krav. I testen undersøgte man de typer af

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

[94] F.eks. håndhævelsesforanstaltninger over for et selskab, der videresælger billetter i Frankrig, indberettet på: https://www.prodiss.org/sites/default/files/atoms/files/presse_release_prodiss_gsc_20220203.pdf.

[95] Spørgsmål 5.1 i forbrugerundersøgelsen: Har du oplevet følgende situationer inden for de seneste 12 måneder, når du har købt eller forsøgt at købe nogen form for produkter eller tjenester online, herunder digitalt indhold/tjenester/abonnementer?".

[96] Som præciseret af EU-Domstolen i sag C-568/15, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main eV v comtech GmbH, betyder begrebet "basistelefontakst", at opkaldsafgifter i forbindelse med en kontrakt indgået med en erhvervsdrivende til en telefonisk hjælpelinje, der drives af den erhvervsdrivende, ikke må overstige omkostningerne ved et opkald til en almindelig geografisk fastnet- eller mobiltelefonlinje.

telefonnumre, der anvendes af passagertransportvirksomhederne (flyselskaber, bus- og jernbaneselskaber og billetformidlere, 50 websteder i alt), dvs. om disse numre er normale fastnet-/mobilnumre, premiumnumre eller korte/gratisnumre. Samlet set viste testen, at størstedelen af de kontrollerede websteders hotlines (69 %) anvendte en normal webstedstakst (dvs. normal fastnettakst/mobiltakst), en fjerdedel tilbød en overtakseret telefontjeneste (i de fleste tilfælde blev omkostningerne meddelt forbrugeren på gennemsigtig vis), og ca. 6 % tilbød et gratis telefonnummer. I disse testtilfælde var de overtakserede numre desuden normalt relateret til andre tjenester end de forbrugertjenester, som transportselskabet tilbød efter kontraktens indgåelse (f.eks. salg).

Det kan konkluderes, at de foreliggende oplysninger indtil videre tyder på, at personbefordringsvirksomhederne i vid udstrækning har opfyldt det nye krav.

16. Konklusioner

Denne rapport afspejler resultaterne af høringerne og indsamlingen af data om gennemførelsen af moderniseringsdirektivet og erfaringerne med dets anvendelse og håndhævelse i den relativt korte periode, der er gået siden dets ikrafttræden.

Med hensyn til **gennemførelsen** er resultaterne ganske opmuntrende. De fleste af bestemmelserne er blevet gennemført i national lovgivning på en forholdsvis ligetil måde, i mange tilfælde ordret. De konstaterede problemer vedrører hovedsagelig bestemmelser, der krævede en mere kompleks integration i de nationale retlige rammer, navnlig reglerne om sanktioner for overtrædelser og retsmidler på forbrugerområdet i tilfælde af urimelig handelspraksis.

Denne rapport fokuserede på de vigtigste specifikke emneområder, der behandles i moderniseringsdirektivet, fremlagde den tilgængelige dokumentation og drog konklusioner om disse specifikke områder i det omfang, det var muligt på nuværende tidspunkt. Den korte rapporteringsperiode gør det ikke muligt at drage endelige konklusioner med hensyn til **effektiviteten** af de ændringer, der er indført ved moderniseringsdirektivet. Der er dog positive tegn på, at disse ændringer, som styrkede de retlige rammer, bidrager til at styrke forbrugerbeskyttelsen.

Selv om **erfaringerne med håndhævelse** i øjeblikket er begrænsede, udvikler de sig i det mindste på de mest komplekse områder med en stærk direkte praktisk indvirkning på forbrugere og erhvervsdrivende, f.eks. med hensyn til priskampagner og forbrugeranmeldelser, herunder gennem koordinerede tiltag i CPC-netværket. Derimod er de nye regler om bøder for overtrædelser i grænseoverskridende sager, der er omfattet af de koordinerede CPC-tiltag, eller reglerne om retsmidler i direktivet om urimelig handelspraksis endnu ikke blevet anvendt i praksis ifølge de foreliggende data.

Gennemførelsen af flere regler i moderniseringsdirektivet kræver yderligere opmærksomhed. Hvad angår **prisfremstød**, ser det ud til, at markederne ud over gennemførelsesproblemerne i nogle medlemsstater samt medlemsstaternes forskellige gennemførelse af undtagelsen for letfordærvelige varer har reageret på den nye forordning ved at gå over til prissammenligninger og dermed skabe nye typer af gennemsigtighedsproblemer. Problemer med **falske anmeldelser** er

klart stigende. Erhvervsdrivende, der giver adgang til anmeldelser, som de præsenterer som forbrugeranmeldelser, især erhvervsdrivende, der er stærkt udsat for falske anmeldelsesmægleres ulovlige aktiviteter, skal investere mere i at stoppe falske anmeldelser. Anmeldelser bør også blive en vigtigere prioritet for håndhævelsesmyndighederne, herunder i henhold til forordningen om digitale tjenester.

Med hensyn til markedsføring af **"to forskellige kvaliteter af produkter"** giver den vedtagne lovgivningsmæssige løsning baseret på en vurdering fra sag til sag mulighed for at tackle dette problem under hensyntagen til forbrugernes og medlemsstaternes forskellige situationer. Det forekommer nødvendigt at fokusere på gennemførelsen og håndhævelsen af de nye regler. Kommissionen vil fortsat overvåge situationen og lette grænseoverskridende håndhævelse i CPC-netværket, når der opstår problemer af fælles interesse.

Med hensyn til **salgsarrangementer** (produktdemonstrationer), hvor forbrugernes opfattelse giver anledning til bekymring for, om handelspraksis er rimelig i forbindelse med denne relativt lidt brugte salgsteknik, viste høringerne i forbindelse med denne rapport ingen stærke krav om EU-lovgivning. Tværtimod bør de eksisterende regler om urimelig handelspraksis, der finder fuld anvendelse på salgsarrangementer, håndhæves.

Alt i alt er det tydeligt, at **udviklingen af onlinemarkeder for forbrugere og nye teknologier** giver udfordringer og kræver nøje overvågning. I den forbindelse supplerer denne rapport den igangværende kvalitetskontrol af EU's forbrugerlovgivning om digital retfærdighed, som i bredere forstand vurderer egnetheden af de eksisterende forbrugerbeskyttelsesregler på det digitale område. Hertil kommer, at **effektiv håndhævelse** er afgørende for at opnå det fulde potentiale af de ændringer, der er foretaget med moderniseringsdirektivet.