

Rapport fra Arbejdsgruppen for bødeniveau for overtrædelser af markedsførings- loven

Marts 2021



**Rapport fra
Arbejdsgruppen for bødeniveau for overtrædelser af markedsførings-
loven**

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf.: +45 41 71 50 00
E-mail: kfst@kfst.dk

Online ISBN 978-87-7029-748-6

Rapporten er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Marts 2021

Indhold

Kapitel 1	5
Indledning og sammenfatning	5
1.1 Indledning	5
1.2 Arbejdsgruppens hovedkonklusioner og anbefalinger	6
1.3 Indholdet i afrapporteringen	10
Kapitel 2	11
Håndhævelse af lov om markedsføring	11
2.1 Indledning	11
2.2 Forbrugerombudsmanden	11
2.3 Markedsføringslovens strafbelagte bestemmelser	11
2.4 Forbrugerombudsmandens tilsynsbeføjelser: Indskærpelse, politianmeldelse og administrativt bødeforelæg	12
Kapitel 3	15
Bødeniveauet for overtrædelser af markedsføringsloven	15
3.1 Indledning	15
3.2 Lovgivers anvisninger om bødeniveauet for overtrædelser af markedsføringsloven	15
3.3 Nabotjek af bødeniveauet for overtrædelser af markedsføringsloven	16
3.4 Det aktuelle bødeniveau i forbindelse med overtrædelser af markedsføringsloven	17
3.5 Har bødeniveauet tilstrækkelig præventiv effekt?	19
3.6 Arbejdsgruppens vurdering	21
Kapitel 4	22
Kriterier for bødeudmåling	22
4.1 Indledning	22
4.2 Bødekriterier for overtrædelser af markedsføringsloven	22
4.3 Udfordringer ved anvendelsen af bødekriterierne i forbindelse med bødefastsættelsen	24
4.4 Nye EU regler om forbrugerbeskyttelse (New Deal for Consumers)	25
4.5 Arbejdsgruppens vurdering	27
Kapitel 5	29
Bødemodeller	29
5.1 Indledning	29
5.2 Generel bødemodel	30
5.2.1 Overordnede principper for en generel bødemodel	30
5.2.2 Sammenligning af modellens bødeniveau i forhold til gældende praksis	33
5.2.3 Arbejdsgruppens vurderinger af fordele og ulemper ved den generelle bødemodel	36

5.3	Alternativ generel bødemodel med to kategorier for overtrædelserne	37
5.3.1	Beskrivelse af modellen	37
5.3.2	Arbejdsgruppens vurderinger af fordele og ulemper ved den alternative generelle bødemodel med to kategorier for overtrædelserne.....	37
5.4	Bødemodel med minimumsbødestørrelser for bestemte overtrædelser.....	38
5.4.1	Beskrivelse af modellen	38
5.4.2	Arbejdsgruppens vurdering af fordele og ulemper ved en bødemodel med minimumsbødestørrelser for bestemte overtrædelser	39
5.5	Bødemodel med faste bøder for bestemte overtrædelser	39
5.5.1	Beskrivelse af modellen.....	39
5.5.2	Arbejdsgruppens vurdering af fordele og ulemper ved en bødemodel med faste bøder for bestemte overtrædelser.....	40
5.6	Arbejdsgruppens anbefalinger vedrørende bødemodel.....	41
Kapitel 6		43
Administrative bødeforelæg.....		43
6.1	Indledning.....	43
6.2	De nuværende bestemmelser for brug af administrative bødeforelæg.....	43
6.3	Arbejdsgruppens vurdering af en eventuel udvidelse af anvendelsesområdet for administrative bødeforelæg	44
6.4	Arbejdsgruppens vurdering af om de nuværende takster for overtrædelse af spamforbuddet bør justeres.....	47
6.5	Arbejdsgruppens anbefalinger vedrørende administrative bødeforelæg	49
Kapitel 7		50
Andre sanktionsmuligheder		50
7.1	Indledning.....	50
7.2	Strafferammerne i markedsføringsloven og straffeloven	50
7.3	EksPLICIT henvisning til straffelovens § 279 om bedrageri i markedsføringslovens § 37 53	
7.4	Mulighed for fængselsstraf for grove overtrædelser af vildledningsbestemmelserne.....	54
7.5	Øvrige sanktionsmuligheder i straffeloven.....	54
7.6	Arbejdsgruppens betragtninger.....	55
Bilag A: Arbejdsgruppens kommissorium.....		57
Bilag B: Nobotjek af bødeniveau.....		59

Kapitel 1

Indledning og sammenfatning

1.1 Indledning

Markedsføringsloven skal understøtte velfungerende markeder med gode forbrugerforhold og fair konkurrence mellem de erhvervsdrivende. Markedsføringsloven udgør således en væsentlig rammebetingelse for alle erhvervsdrivende og forbrugere i Danmark.

De erhvervsdrivendes markedsføring omfatter informationer om produkter¹, som er nødvendige for, at forbrugerne kan vurdere, om der er tale om et godt køb. Dermed kan markedsføring understøtte aktiv forbrugeradfærd og gøre det nemmere for forbrugerne at finde frem til det produkt, som passer bedst til den pågældendes behov. Det er helt centralt, at forbrugerne kan stole på de erhvervsdrivendes markedsføring, og at de ikke bliver vildledt eller udsat for aggressiv markedsføring.

En effektiv håndhævelse af reglerne i markedsføringsloven er derfor vigtig for, at forbrugerne kan handle i tillid til de erhvervsdrivendes markedsføring, ligesom det understøtter en sund konkurrence mellem de erhvervsdrivende. Det forudsætter sanktioner over for de erhvervsdrivende, der ikke overholder markedsføringsloven. Sanktionerne skal sikre, at reglerne efterleveres.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemførte i foråret 2018 et nabotjek af bødeniveauet for overtrædelser af markedsføringsreglerne i Sverige, Norge, Tyskland, Nederlandene og Belgien. I nabotjekket indgik bødeniveauet ved overtrædelser af visse bestemmelser i hhv. direktivet om urimelig handelspraksis, e-databeskyttelsesdirektivet, forbrugerkreditdirektivet og boligkreditdirektivet, som er implementeret i markedsføringsloven.

Nabotjekket indikerer, at det danske bødeniveau er lavere end i de adspurgte lande for så vidt angår overtrædelse af forbuddet mod vildledende markedsføring og forbuddet mod uanmodet henvendelse til bestemte aftagere. De laveste bøder i Danmark er typisk på et lavere niveau end de laveste bøder i de adspurgte lande. Derudover fremstår niveauet målt ved medianen for de udstedte bøder for overtrædelse af vildledningsbestemmelserne noget lavere i Danmark end i Sverige og Nederlandene i den analyserede periode fra 2015 til medio 2018.

Europa-Kommissionen færdiggjorde i maj 2017 et fitness tjek af EU's forbrugerlovgivning. I Fitness tjekket er det dokumenteret, at der er store forskelle i håndhævelsessystemerne for overtrædelse af den forbrugerbeskyttende lovgivning på tværs af EU². Fitness tjekket

¹ Produkt er i markedsføringslovens § 2, nr. 3, defineret som "En vare eller tjenesteydelse, herunder fast ejendom, rettigheder og pligter".

² SWD (2017) 209 Final, s. 30 ff.

mundede ud i et forslag til revision af de forbrugerbeskyttende regler, der blandt andet indeholder regler om sanktioner ved overtrædelse af de forbrugerrettede bestemmelser (A New Deal for Consumers). De dele af forslaget, som vedrører bedre håndhævelse og modernisering af EU-reglerne om forbrugerbeskyttelse, er vedtaget med 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 (Omnibus-direktivet).

Endelig fremgår det af markedsføringslovsudvalgets rapport fra 2016³, at udvalget på baggrund af det faldende bødeniveau anbefalede, at der skulle nedsættes en arbejdsgruppe, der skulle se på bødeniveauet, såfremt Forbrugerombudsmanden ikke kunne hæve bødeniveauet ved et antal prøvesager. Forbrugerombudsmanden har oplyst, at det vil tage mange år at anlægge et tilstrækkeligt antal prøvesager, bl.a. fordi de fleste sager afgøres ved udenretlig bødevedtagelse.

På den baggrund er der nedsat en arbejdsgruppe, der har haft til opgave at komme med anbefalinger til, hvordan bødeniveauet eventuelt kan ændres, såfremt der er politisk ønske herom. Kommissoriet for arbejdsgruppen samt arbejdsgruppens medlemmer fremgår af bilag A.

1.2 Arbejdsgruppens hovedkonklusioner og anbefalinger

Arbejdsgruppen har foretaget en kortlægning af den seneste udvikling i bødeniveauet for overtrædelser af den danske markedsføringslov. Konklusionen er, at bødeniveauet i de sager, som er afgjort fra medio 2018 til 2020 på flere områder har været højere, end i de sager, der blev afgjort fra 2015 til medio 2018. Det gælder eksempelvis i forhold til markedsføringslovens vildledningsbestemmelser. Dette kan indikere, at bødeniveauet er steget de seneste par år. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at noget af stigningen kan tilskrives sagerne forskellige karakter, da overtrædelse af vildledningsbestemmelserne kan være meget forskelligartede og derfor af meget varierende omfang og grovhed. Det er - på baggrund af det gennemførte nabotjek - arbejdsgruppens indtryk, at det danske bødeniveau fortsat fremstår lavere end bødeniveauet i sammenlignelige lande.

Arbejdsgruppen finder således, at der er belæg for at overveje bødeniveauet samt eventuelt indføre andre sanktioner for at sikre en høj efterlevelse af markedsføringsloven.

Arbejdsgruppen påpeger i den forbindelse, at en effektiv håndhævelse, herunder et præventivt sanktionsniveau, ikke er blevet mindre vigtig i takt med den teknologiske udvikling. Digitaliseringen og de nye teknologiske muligheder har gjort det nemmere og billigere for de erhvervsdrivende at nå ud til mange forbrugere, og overtrædelser af markedsføringsloven på eller via digitale platforme påvirker af samme grund mange forbrugere. Samtidig er muligheden for fortjeneste ofte ganske stor.

Arbejdsgruppen har vurderet de nye bødekriterier i Omnibus-direktivet fra New Deal for Consumers og er af den opfattelse, at disse er i overensstemmelse med de kriterier, der hidtil har været gældende i dansk ret. Arbejdsgruppen har ligeledes taget udgangspunkt i disse kriterier i drøftelsen af bødemodeller for overtrædelser af markedsføringsloven.

³ Rapport fra udvalg om markedsføringsloven afgivet juli 2016.

Med henblik på at indføre en eller flere bødemodeller for overtrædelser af markedsføringsloven som i mindre grad er afhængig af oplysninger om fx fortjeneste eller markedsføringsomkostninger, anbefaler arbejdsgruppen, at der indføres en generel bødemodel, der som udgangspunkt omfatter alle overtrædelser af markedsføringsloven, og hvor bøderne i højere grad fastsættes ud fra de erhvervsdrivendes omsætning. Hvis der er politisk ønske om at hæve bødeniveauet for overtrædelser af markedsføringsloven, vil bødeniveauet i den generelle bødemodel kunne fastsættes således, at der sker et løft i bødeniveauet i forhold til den gældende praksis.

Bødemodellen fastsætter et bødeinterval baseret på en overordnet kategorisering af overtrædelsen samt den erhvervsdrivendes omsætning. Det er arbejdsgruppens vurdering, at en model som den foreslåede, vil give lovgiver mulighed for at hæve bødeniveauet, så den præventive effekt styrkes. Derudover vil en sådan model give øget gennemsigtighed om sanktionsniveauet for overtrædelser af markedsføringsreglerne.

Endvidere påpeger arbejdsgruppen, at en effektiv håndhævelse også kan fremmes ved øget brug af administrative bødeforelæg for en række afgrænsede og objektivt konstaterbare overtrædelser af markedsføringsloven. Arbejdsgruppen anbefaler således også en øget anvendelse af administrative bødeforelæg for de afgrænsede typer af overtrædelser, hvor instrumentet er velegnet.

I henhold til arbejdsgruppens kommissorium har arbejdsgruppen til opgave at komme med anbefalinger til, hvordan bødeniveauet kan hæves.

Det er dog arbejdsgruppens opfattelse, at en regulering af bødeniveauet bør ses i sammenhæng med de øvrige sanktioner for overtrædelse af markedsføringsloven. Arbejdsgruppen har i den forbindelse overvejet, om der er overtrædelser, hvor et forhøjet bødeniveau ikke vil have en tilstrækkelig præventiv effekt.

Arbejdsgruppen vurderer, at det med fordel kan undersøges, om der bør indføres mulighed for fængselsstraf for overtrædelser af markedsføringslovens vildledningsbestemmelser. Det følger dog ikke af arbejdsgruppens kommissorium, ligesom det ikke har været foreneligt med tidshorisonen for arbejdsgruppens arbejde at udarbejde et konkret forslag herom og ikke mindst vurdere konsekvenserne heraf.

Afslutningsvist påpeger arbejdsgruppen, at det ikke alene er sanktionsniveauet, men også *risikoen* for at blive pålagt en sanktion, der må antages at påvirke viljen til at efterleve lovgivningen. Den præventive effekt af sanktionsbestemmelserne i markedsføringsloven afhænger derfor også af, hvor mange ressourcer der er tildelt de håndhævende myndigheder.

Boks 1.1 Arbejdsgruppens anbefalinger

Anbefaling 1: Bødemodel med mulighed for fastsættelse af højere bødeniveau

Arbejdsgruppen anbefaler, at der indføres en generel bødemodel, der kan anvendes ved overtrædelse af alle de strafbelagte bestemmelser i markedsføringsloven, og hvor bøderne fastsættes i forhold til den erhvervsdrivendes omsætning.

I denne bødemodel inddeles overtrædelserne i tre kategorier: *Nedsat bødeniveau*, *normal bødeniveau* og *forhøjet bødeniveau*, og samtidig inddeles de erhvervsdrivende i 8 omsætningskategorier. Bødeintervallet for en given overtrædelse bestemmes ud fra kategorien for overtrædelsen samt omsætningskategorien. Det endelige bødeniveau skal som udgangspunkt ligge inden for dette bødeinterval og fastlægges ud fra de gældende bødekriterier og inddrage relevante skærpene og formildende omstændigheder. Den konkrete vurdering vil fortsat være op til anklagemyndigheden og domstolene. Modellens bødeintervaller bør løbende justeres i forhold til den økonomiske udvikling.

Implementeringen af modellen vil indebære, at der skal indføres en række præciserende retningslinjer vedrørende kategoriseringen af overtrædelserne og anvendelsen af omsætningskriteriet i lovbemærkningerne. Disse uddybes i kapitel 5.

Bødeintervallerne i den generelle bødemodel vil kunne fastsættes sådan, at der sker et løft i bødeniveauet i forhold til den gældende praksis.

Anbefaling 2: Der indføres bødeberegningsregler med henblik på at udvide adgangen til udstedelse af administrative bødeforelæg på udvalgte overtrædelser af markedsføringsloven

Med henblik på at sikre en mere effektiv håndhævelse og samtidig give mulighed for at sikre et bestemt bødeniveau anbefaler arbejdsgruppen, at adgangen til, at Forbrugerombudsmanden kan udstede administrative bødeforelæg udvides til at omfatte de udvalgte overtrædelser, der fremgår af boks 6.1. Det forudsætter, at der fastsættes klare retningslinjer for bødens størrelse ved en ændring af markedsføringsloven, fx i form af en bødemodel.

Anbefaling 3: Det bør afdækkes, om det er muligt at udarbejde en bødeudregningsmodel for administrative bødeforelæg ved visse andre overtrædelser af markedsføringsloven (dvs. overtrædelser der ikke er omfattet af anbefaling 2)

Arbejdsgruppen anbefaler, at der gennemføres en afdækning af, hvorvidt der kan udarbejdes hensigtsmæssige bødeudregningsmodeller til brug for administrative bødeforelæg for eksemplerne nævnt i boks 6.2.

Anbefaling 4: Den nuværende bødeberegningsmodel for spam-bestemmelsen bør opdateres og bødeniveauet hæves

Arbejdsgruppen anbefaler, at taksterne for beregningsmodellen efter spam-bestemmelsen justeres i forhold til den økonomiske udvikling og i forhold til bødeniveauet i en eventuel ny generel bødemodel for overtrædelser af markedsføringsloven. I den forbindelse bør der tillige justeres i den gældende trappemodel for beregning af bøderne. Endvidere bør beregningsmodellen justeres med henblik på at tage højde for den måde, spam udsendes i dag, hvor de erhvervsdrivende i højere grad anvender affiliate-netværk til at sende elektronisk markedsføring ud.

Øvrige betragtninger:

Arbejdsgruppen har haft til opgave at komme med anbefalinger til at hæve sanktionerne for overtrædelser af markedsføringsloven. Der er imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse en tæt sammenhæng med anden forbrugerbeskyttende lovgivning. På den baggrund har arbejdsgruppen følgende betragtninger:

- Det bør overvejes at anvende den anbefalede generelle bødemodel i relation til overtrædelse af de straffelagte bestemmelser i anden forbrugerbeskyttende lovgivning, som Forbrugerombudsmanden fører tilsyn med. Det gælder fx. forbruger aftalelovens § 4, som forbyder uanmodede telefoniske henvendelser, og tobaksreklamelovens § 3, som forbyder reklame for tobaksvarer.
- Hvis det besluttet politisk at hæve bødeniveauet for overtrædelser af markedsføringsloven, bør det på tilsvarende vis overvejes, om bødeniveauet for overtrædelse af de straffelagte bestemmelser i anden forbrugerbeskyttende lovgivning, herunder lovgivning som Forbrugerombudsmanden ikke fører tilsyn med, skal reguleres, så der sikres et ensartet sanktionsniveauet på tværs af den forbrugerbeskyttende lovgivning.

- Det kan med fordel overvejes, om der er typer af overtrædelser af den øvrige forbrugerbeskyttende lovgivning, som Forbrugerombudsmanden fører tilsyn med, hvor det vil være relevant og hensigtsmæssigt at indføre administrative bødeforelæg. Det forudsætter, at det er muligt at definere en objektiv bødeudregningsmodel inden for de enkelte områder. Eventuelle overvejelser herom henhører under de relevante ressortministerier.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at en regulering af bødeniveauet bør ses i sammenhæng med øvrige sanktionsmuligheder for overtrædelse af markedsføringsloven. På den baggrund har arbejdsgruppen følgende betragtninger:

- Arbejdsgruppen opfordrer til, at der indføres en specifik henvisning til bedrageribestemmelsen i straffeloven i markedsføringslovens § 37, stk. 3, så det præciseres, at hvis overtrædelser af markedsføringsloven samtidig udgør en overtrædelse af straffelovens § 279, skal de straffes efter sidstnævnte bestemmelse.
- Arbejdsgruppens flertal vurderer, at det med fordel kan undersøges, om der bør indføres mulighed for fængselsstraf for grove og systematiske overtrædelser af markedsføringslovens vildledningsbestemmelser. Det følger dog ikke af arbejdsgruppens kommissorium, ligesom det ikke har været foreneligt med tidshorizonten at udarbejde et konkret forslag herom og ikke mindst vurdere konsekvenserne heraf.

Mindretalsudtalelse fra Forbrugerombudsmanden:

Forbrugerombudsmanden bemærker, at der efter hendes opfattelse ikke er behov for yderligere undersøgelser for at udvide muligheden for fængselsstraf i markedsføringsloven end de overvejelser, som arbejdsgruppen redegør for i denne rapport. Forbrugerombudsmanden henviser til, at det er de *særligt* grove, forsætlige og systematiske overtrædelser af markedsføringsloven, som der er behov for at sanktionere med større præventiv effekt end en bødesanktion af hensyn til både forbrugere og de konkurrerende lovlydige erhvervsdrivende, der kan miste markedsandele som følge af de groft ulovlige forretningsmetoder. Forbrugerombudsmanden henviser endvidere til, at overtrædelser af den norske markedsføringslov kan straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder eller begge dele, ligesom overtrædelser af andre forbrugerbeskyttende bestemmelser i dansk lovgivning kan straffes med kortere fængselsstraffe, således som anført i rapporten.

1.3 Indholdet i afrapporteringen

Nedenfor uddybes de analyser og drøftelser, som har fundet sted i arbejdsgruppen.

Kapitel 2 redegør kort for Forbrugerombudsmandens beføjelser og behandling af straffesager.

Kapitel 3 beskriver dernæst hovedresultaterne af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens nabotjek, og efterfølgende praksis af betydning for bødeniveauet.

Kapitel 4 beskriver de gældende bødekriterier, udfordringerne ved anvendelsen af disse kriterier samt arbejdsgruppens overvejelser om implementeringen af de nye bødekriterier fra New Deal for Consumers (Omnibus-direktivet).

Kapitel 5 beskriver de bødemodeller, som arbejdsgruppen har drøftet, herunder de fordele og ulemper, som arbejdsgruppen har fremhævet ved de enkelte modeller.

Kapitel 6 beskriver arbejdsgruppens overvejelser om ændring af den gældende bødemodel for overtrædelse af forbuddet mod uanmodede henvendelser og anvendelse af administrative bødeforelæg ved andre overtrædelser.

Endelig beskriver kapitel 7 arbejdsgruppens overvejelser om, hvorvidt der er behov for at indføre mere indgribende sanktioner end bødestraf i markedsføringsloven.

Kapitel 2

Håndhævelse af lov om markedsføring

2.1 Indledning

Spørgsmålet om bødeniveauets præventive effekt bør ses i sammenhæng med den måde, vi i Danmark har valgt at håndhæve markedsføringsloven på.

Dette kapitel indeholder en kort beskrivelse af Forbrugerombudsmandens tilsynsbeføjelser for så vidt angår de strafsanktionerede overtrædelser af markedsføringsloven.

2.2 Forbrugerombudsmanden

Forbrugerombudsmanden er den ansvarlige myndighed for at føre tilsyn med markedsføringslovens overholdelse⁴.

Efter markedsføringslovens § 25, stk. 1, fører Forbrugerombudsmanden tilsyn med, at loven og regler udstedt i medfør af loven overholdes, navnlig ud fra hensynet til forbrugerne.

Tilsynet udøves enten på Forbrugerombudsmandens eget initiativ eller på grundlag af klager, der sendes til Forbrugerombudsmanden.

De erhvervsdrivende er underlagt en strafbelagt oplysningspligt efter markedsføringslovens § 25, stk. 2, der foreskriver, at Forbrugerombudsmanden fra enhver kan kræve alle oplysninger, som skønnes nødvendige for Forbrugerombudsmandens virksomhed dog med forbehold for selvinkrimineringsforbuddet, jf. retsplejelovens § 750, jf. § 752, samt retssikkerhedslovens § 10. Det følger af retssikkerhedslovens § 10, at hvis der er konkret mistanke om, at en enkeltperson eller juridisk person har begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf, gælder bestemmelser i lovgivningen m.v. om pligt til at meddele oplysninger til myndigheden ikke i forhold til den mistænkte, medmindre det kan udelukkes, at de oplysninger, som søges tilvejebragt, kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse.

2.3 Markedsføringslovens strafbelagte bestemmelser

Markedsføringsloven indeholder en række strafbelagte bestemmelser, som er relevante, når bødeniveauet belyses. Tabel 2.1 præsenterer en oversigt over disse bestemmelser.

⁴ Det bemærkes i relation hertil, at markedsføringsloven finder anvendelse på privat erhvervsvirksomhed samt på offentlig virksomhed, i det omfang der udbydes produkter på markedet, jf. markedsføringslovens § 1.

Tabel 2.1 Oversigt over straffelagte bestemmelser i markedsføringsloven

Paragraf	Titel
§ 5, stk. 1	Vildledende handlinger
§ 6, stk. 1, 3 og 4	Vildledende udeladelser, herunder købsopfordringer og skjult reklame
§ 7	Aggressiv handelspraksis
§ 9	Former for handelspraksis, som altid anses for vildledende eller aggressive
§ 10	Uanmodet henvendelse til bestemte aftagere
§ 11	Handelspraksis rettet mod børn og unge
§ 11 a, stk. 1	Forbud mod markedsføring af visse kreditaftaler og forbrugslånsvirksomheder
§ 11 b, stk. 1	Forbud mod markedsføring af visse kreditaftaler og forbrugslånsvirksomheder
§ 14, stk. 1	Oplysningsforpligtelser vedrørende priser m.v.
§ 15	Faktureringspligt for regningsarbejde
§ 16, stk. 3	Gebyrer
§ 18	Markedsføring af kreditaftaler
§ 19	Markedsføring af boligkreditaftaler
§ 20, stk. 1 og 3	Vildledende og utilbørlig handelspraksis mellem erhvervsdrivende
§ 21	Sammenlignende reklame
§ 22	Forretningskendetegn

Ud over de ovenfor nævnte bestemmelser, bemærkes det, at det følger af markedsføringslovens § 37, stk. 1, at tilsidesættelse af et forbud eller påbud nedlagt af retten eller et påbud, som Forbrugerombudsmanden har meddelt i henhold til § 28, stk. 2, § 32, stk. 2, eller § 33, straffes med bøde eller fængsel i op til 4 måneder.

2.4 Forbrugerombudsmandens tilsynsbeføjelser: Indskærpelse, politianmeldelse og administrativt bødeforelæg

Ved overtrædelser af markedsføringslovens strafsanktionerede bestemmelser, vurderer Forbrugerombudsmanden, om der er grundlag for at politianmelde den erhvervsdrivende med henblik på, at denne idømmes en bøde, eller om overtrædelserne alene skal udløse en indskærpelse af lovgivningen. Hvis overtrædelserne vedrører overtrædelse af spam-forbudet i § 10, stk. 1, kan Forbrugerombudsmanden afslutte sagen ved et administrativt bødeforelæg.

Det bemærkes, at Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet om strafansvar for juridiske personer, fastsætter retningslinjerne for valg af ansvarssubjekt i forbindelse med efterforskningen af sager, hvor der muligt kan gøres strafansvar gældende over for en juridisk person. Valget af ansvarssubjekt afhænger bl.a. af, om der er tale om en sag omfattet af særlovgivningen eller af straffeloven. Udgangspunktet ved valg af ansvarssubjekt i særlovgivningen er, at tiltalen rejses mod den juridiske person. Der kan i en række tilfælde være anledning til – ud over tiltalen mod den juridiske person – tillige at rejse tiltale mod en eller flere fysiske personer, såfremt den eller de pågældende har handlet forsætligt eller udvist grov uagtsomhed.

Forbrugerombudsmanden har også andre håndhævelsesbeføjelser, fx muligheden for at anvende forbud og påbud, jf. markedsføringslovens kapitel 6.

Indskærpelse

Hvis Forbrugerombudsmanden vurderer, at en overtrædelse af markedsføringsloven ikke er så alvorlig, at den erhvervsdrivende skal politianmeldes for overtrædelsen, orienterer Forbrugerombudsmanden den erhvervsdrivende om lovgivningen og indskærper, at Forbrugerombudsmanden vil anse det for en alvorlig overtrædelse af lovgivningen, hvis Forbrugerombudsmanden på et senere tidspunkt bliver opmærksom på overtrædelser.

Forbrugerombudsmanden indskærper lovgivningen ved mindre alvorlige overtrædelser, og ved overtrædelser, hvor strafansvaret er forældet. Strafansvaret forældes to år efter gerningstidspunktet efter straffelovens § 93, stk. 1, nr. 1. Forbrugerombudsmanden indskærper endvidere lovgivningen, hvis Forbrugerombudsmanden ikke tidligere har orienteret om sin fortolkning af lovgivningen, og hvor denne kan give anledning til en vis tvivl.

I Forbrugerombudsmandens vurdering af, hvor alvorlig en overtrædelse er, indgår overtrædelsens omfang og grovhed, den erhvervsdrivendes fortsæt, om lovgivningen tidligere er blevet indskærpet over for den erhvervsdrivende, og om den erhvervsdrivende tidligere er blevet idømt en bøde for tilsvarende overtrædelser.

Politianmeldelse

Når Forbrugerombudsmanden politianmelder erhvervsdrivende for overtrædelser af markedsføringsloven, redegør Forbrugerombudsmanden for lovgivningen og for det af Forbrugerombudsmanden indsamlede bevismateriale for overtrædelsen. Politiet vurderer herefter, om der er grundlag for at sigte den erhvervsdrivende, og om der er behov for at foretage supplerende efterforskning.

Såfremt betingelserne for at udstede et bødeforelæg (udenretlig bødeforelæg) er opfyldt, får den erhvervsdrivende mulighed for frivilligt at betale den bøde, der er angivet i bødeforelægget, jf. retsplejelovens § 832, stk. 1. Hvis den erhvervsdrivende ikke erklærer sig skyldig i overtrædelsen eller undlader at betale bødeforelægget inden for fristen, vil sagen blive sendt til retten. Efter retsplejelovens § 896 a, kan retten i visse situationer behandle sager, hvor der er udstedt bødeforelæg, uden afholdelse af retsmøde.

Sagen for retten kan afgøres ved dom eller en indenretlig bødevedtagelse, jf. retsplejelovens § 899, stk. 1. En indenretlig bødevedtagelse har samme virkning som en dom.

Administrativt bødeforelæg

Forbrugerombudsmanden kan udstede et administrativt bødeforelæg i sager om overtrædelse af markedsføringslovens § 10, stk. 1, om uanmodet henvendelse til bestemte aftagere (den såkaldte spam-bestemmelse), jf. bekendtgørelse nr. 761 af 19. juni 2017 om anvendelse af administrative bødeforelæg ved overtrædelse af markedsføringslovens § 10, stk. 1, og markedsføringslovens § 38, stk. 1.

Udstedelse af administrative bødeforelæg kan ske, når overtrædelsen ikke skønnes at medføre højere straf end bøde, og når sagen vedrører til og med 500 uanmodede henvendelser, jf. bekendtgørelsens §§ 1-2. Det er en forudsætning for udstedelse af et administrativt bødeforelæg, at der er tale om en tilståelsessag, og den erhvervsdrivende skal være enig i både forseelsen og bødens størrelse.

Herved kan en sag afgøres, uden at politiet, anklagemyndigheden og domstolene involveres, hvis den, der har begået overtrædelsen, erklærer sig skyldig i overtrædelsen og accepterer at betale den bøde, der er angivet i bødeforelægget. Vedtages bødeforelægget, bortfalder videre retsforfølgning. Vedtagelse af et bødeforelæg har samme virkning som en dom.

Forbrugerombudsmanden har foreløbigt udstedt administrative bødeforelæg i fem sager.

Kapitel 3

Bødeniveauet for overtrædelser af markedsføringsloven

3.1 Indledning

Arbejdsgruppen har til opgave at komme med anbefalinger til en bødemodel for overtrædelser af markedsføringsloven. Som baggrund for arbejdsgruppens vurdering af alternative bødemodeller, har arbejdsgruppen ligeledes drøftet det nuværende bødeniveau for overtrædelse af markedsføringsloven. Dette er sket med udgangspunkt i det nabo tjek af bødeniveauet, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen tidligere har gennemført og den seneste udvikling i bødeniveauet for overtrædelser af de danske markedsføringsregler.

I dette kapitel gennemgås således lovgivers intention i relation til bødeniveauet, bødeniveauet sammenlignet med andre lande samt det nuværende bødeniveau for overtrædelser af markedsføringsloven.

3.2 Lovgivers anvisninger om bødeniveauet for overtrædelser af markedsføringsloven

Det følger af markedsføringslovens § 37, stk. 1, at tilsidesættelse af et forbud eller påbud nedlagt af retten eller et påbud, som Forbrugerombudsmanden har meddelt i henhold til § 28, stk. 2, § 32, stk. 2, eller § 33, straffes med bøde eller fængsel i op til 4 måneder.

Det følger videre af lovens § 37, stk. 3, at overtrædelse af bestemmelserne i § 5, stk. 1, § 6, stk. 1, 3 og 4, §§ 7 og 9-11, § 14, stk. 1, § 15, § 16, stk. 3, § 18 og § 19, § 20, stk. 1 og 3, og § 21 og forsætlig overtrædelse af § 22 straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning.

Bestemmelsen og dens forarbejder anviser ikke et konkret bødeniveau, men angiver en række parametre, der kan tages hensyn til ved bødefastsættelsen.

Det fremgår af forarbejderne til markedsføringslovens § 37⁵, at der i forbindelse med strafudmålingen skal lægges vægt på overtrædelsens grovhed, omfang og den tilsigtede økonomiske gevinst. Derudover fremgår det, at overtrædelser, der er enten grove, bevidste eller gentagne bør straffes med bøder, der har en sådan størrelse, at de har en reel præventiv effekt.

5 Jf. Folketingstidende 2016-17, A, L 40. som fremsat, s. 91-92

Markedsføringslovsudvalgets rapport⁶

Sidste store revision af markedsføringsloven skete i 2017 på baggrund af et længerevarende udvalgsarbejde. Det nedsatte udvalg afleverede sine anbefalinger, herunder et udkast til en ny markedsføringslov med bemærkninger til den daværende erhvervs- og vækstminister i juli 2016.

Som en del af udvalgets afrapportering, blev bødeniveauet for overtrædelser af markedsføringsloven belyst. Følgende fremgår af rapporten:

"Ifølge bemærkningerne til markedsføringsloven af 1994 skulle bødeniveauet søges skærpet. På den baggrund førte Forbrugerombudsmanden i perioden 1999-2003 en række sager om overtrædelse af markedsføringsloven med henblik på at hæve bødeniveauet. Domstolene afgjorde flere af sagerne med bøder på hhv. 1 mio. og 2 mio. kr.

I forbindelse med ændringen af markedsføringsloven i 2005 udtrykte lovgiver tilfredshed med denne tendens til betydeligt højere bøder. Det fremgår af lovbemærkningerne, at det var forventningen, at den skærpelse af bødeniveauet, som den seneste praksis var udtryk for, også ville slå igennem, når sager fremover behandles ved domstolene eller vedtagelse af bødeforelæg.

Forbrugerombudsmanden har oplyst, at bødeniveauet efter 2005-loven er faldet. Bøder for overtrædelse af markedsføringsloven ligger typisk i niveauet 10.000 kr. til 200.000 kr."

Det blev således tilkendegivet i Markedsføringslovsudvalgets afrapportering, at bødeniveauet gennem de seneste år havde været faldende. På den baggrund anbefalede udvalget, at der skulle nedsættes en arbejdsgruppe, der skulle se på bødeniveauet, såfremt Forbrugerombudsmanden ikke kunne hæve bødeniveauet ved et antal prøvesager.

Forbrugerombudsmanden har efterfølgende bl.a. anket en byretsdom til Østre Landsret i 2018. Landsretten idømte et realkreditselskab en bøde på 3 mio. kr. for vildledende markedsføring igennem 4 år på selskabets egen hjemmeside⁷. Byretten havde fastsat bøden til 1 mio. kr. Bødepåstanden fra anklagemyndigheden var 25 mio. kr. Trods denne sag og flere efterfølgende sager, hvor bødeniveauet er hævet i 2. instans, jf. fx de nævnte sager i boks 3.1, er bødeniveauet dog fortsat lavere i Danmark end i sammenlignelige lande, jf. nærmere nedenfor under afsnit 3.4.

3.3 Nabotjek af bødeniveauet for overtrædelser af markedsføringsloven

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i 2018 gennemført et nabotjek af bødeniveauet for overtrædelser af markedsføringslovens bestemmelser i landene Sverige, Norge, Nederlandene, Tyskland og Belgien. Hovedresultaterne af nabotjekket er gengivet i bilag B.

Nabotjekket viser, at for så vidt angår overtrædelse af forbuddet mod vildledende markedsføring og forbuddet mod uanmodet henvendelse til bestemte aftagere, fremstår det danske bødeniveau lavere end i de adspurgte lande. Det skal i relation til det danske bødeniveau bemærkes, at undersøgelsen alene omfatter oplysninger om afgørelser fra Forbrugerombudsmanden, og således ikke omfatter private sager, hvor der er nedlagt en bødepåstand.

⁶ Rapport fra udvalg om markedsføringsloven afgivet juli 2016.

⁷ U.2018.2545 Ø og Forbrugerombudsmandens sagsnumre: 18/05477 og 17/04553.

Medianen af bøderne i Danmark i perioden 2015 til medio 2018 var på 20.000 kr. for overtrædelse af vildledningsbestemmelserne, mens medianen for overtrædelse af den tilsvarende bestemmelse i Sverige i perioden 2015 til medio 2018 var på 250.000 kr. Det bemærkes, at det ikke er muligt at sammenligne det danske og det svenske håndhævelsessystem en til en. I Sverige udsteder de svenske domstole et påbud eller et forbud, som i første omgang næsten altid indbefatter en betinget bøde, som skal afskrække den adfærd, der sanktioneres. Bøden skal kun betales, hvis forbuddet eller påbuddet ikke efterleves.

I 2016 og 2017 har den håndhævende myndighed i Nederlandene pålagt bøder for overtrædelser af vildledningsbestemmelserne på mellem 1,5 og 3,7 mio. kr. Til sammenligning har de danske håndhævende myndigheder i samme periode pålagt bøder⁸ på mellem 10.000 og 250.000 kr.

Det er ikke muligt at drage nærmere konklusioner for så vidt angår bødeniveauet for overtrædelse af forbrugerkreditdirektivet og boligkreditdirektivet, som bl.a. indeholder en række oplysningsforpligtelser ved markedsføring af hhv. kredit- og boligkreditaftaler. Det skyldes, at de adspurgte myndigheder ikke har oplyst det faktiske bødeniveau. Derudover er boligkreditdirektivet så nyt, at der endnu ikke er tilstrækkelig praksis på området.

- Der er således visse udfordringer med at sammenligne landenes bødeniveauer. Det skyldes bl.a., at det ikke er alle lande, der har oplyst det faktiske bødeniveau, ligesom nogle lande alene har oplyst niveauet ud fra en enkelt eller få udstedte bøder. Nabetjekket viser også, at de enkelte landes sanktionssystemer er ret forskellige fra det danske. De fleste lande har eksempelvis et lovfastsat bødeniveau, som typisk indeholder et spænd mellem laveste bøde og bødeloftet. Spændet er dog typisk ret bredt, og det kan derfor ikke direkte sammenlignes med de bøder, der er udstedt i Danmark, hvor der ikke er et sådant lovfastsat bødeniveau/spænd.

3.4 Det aktuelle bødeniveau i forbindelse med overtrædelser af markedsfø- ringsloven

Med henblik på at undersøge, om bødeniveauet er steget siden nabotjekket blev gennemført, har arbejdsgruppen også undersøgt bødeniveauet for overtrædelse af markedsfø-
ringsloven for perioden 2018-2020.

Arbejdsgruppen har indhentet oplysninger om afgørelser truffet i perioden 2018-2020 fra Forbrugerombudsmanden, og undersøgelsen omfatter således ikke private sager, hvor der er nedlagt en bødepåstand. Det har ikke været muligt at indhente oplysninger om samtlige afgørelser i perioden 2018-2020, men arbejdsgruppen har sammenlignet bødeniveauerne for de to perioder 2015-2018 og 2018-2020 med henblik på at få en indikation af bødeniveauets udvikling.

Undersøgelsen viser bl.a., at der gennemsnitligt er givet højere bøder for flere typer af overtrædelser. Dette kan indikere, at bødeniveauet er steget de seneste par år. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at noget af stigningen kan tilskrives sagernes forskellige karakter. Overtrædelse af vildledningsbestemmelserne kan således vedrøre alt fra vildledende tilbud og

⁸ Der er i en enkelt sag fra 2016 idømt fængselsstraf grundet bedrageriforhold. Rettens jr. nr. 3-13625/2016 og Forbrugerombudsmandens sagsnummer 13/10292.

reklamer på nettet, tv eller i tryksager, mangelfulde oplysninger på hjemmesider eller i butikker, uanmodede telefonopkald til urimelige vilkår i abonnementsaftaler eller låneaftaler.

Gennemsnitsværdien for overtrædelser af markedsføringslovens bestemmelser om vildledning (§§ 5-6) er steget fra 157.690 kr. til 350.000 kr., og medianen er steget fra 20.000 kr. til 100.000 kr. jf. tabel 3.1 og tabel 3.2.

Gennemsnittet for bøderne for overtrædelser af markedsføringslovens spam-bestemmelse (§ 10) er tilsvarende steget fra 80.000 kr. til 194.860 kr. Dog er medianen faldet fra 30.000 kr. til 22.000 kr. for disse overtrædelser. Dette skyldes, at der har været enkelte større sager, som har trukket gennemsnittet op.

For så vidt angår overtrædelser af markedsføringslovens bestemmelser om handelspraksis rettet mod børn og unge (§ 11), har der kun været en sag om en sådan overtrædelse i perioden 2015-2018, hvorimod der har været syv mindre sager i den seneste periode. Grundet de få sager på området og sagernes forskelligartede karakter, er det ikke muligt at konkludere noget entydigt om bødeniveauet.

Oversigt over udviklingen i det danske bødeniveau fremgår af tabel 3.1-3.3 nedenfor.

Mfl. §	§§ 5 og 6	§ 6, stk. 4	§ 10	§ 11	§ 18
Antal sager	29	0	4	1	9
Gennemsnit	157.690		80.000	100.000	128.156
Median	20.000		30.000	100.000	100.000

Mfl. §	§§ 5 og 6	§ 6, stk. 4	§ 10	§ 11	§ 18
Antal	14	1	10	7	2
Gennemsnit	350.000	60.000	194.860	45.000	220.000
Median	100.000	60.000	22.000	30.000	220.000

Mfl. §	§§ 5 og 6	§ 6, stk. 4	§ 10	§ 11	§ 18
Antal	43	1	14	8	11
Gennemsnit	220.302	60.000	162.043	51.875	144.855
Median	35.000	60.000	22.000	40.000	130.000

Baggrunden for udviklingen i bødeniveauet de seneste år kan som nævnt formentlig i et vist omfang tilskrives karakteren af de enkelte sager, hvor grovheden og størrelsen har be-

tydning for det endelige bødeniveau, men bøderne er også blevet skærpet i flere straffesager efter at være blevet anket til henholdsvis landsret og Højesteret af anklagemyndigheden. Se boks 3.1 for en nærmere gennemgang af de to seneste højesteretsafgørelser.

Selvom der er en indikation af, at bødeniveauet er steget i Danmark, fremstår bødeniveauet fortsat lavere end i fx Sverige. Medianen af bøderne i perioden 2015 til medio 2018 var på 20.000 kr. for overtrædelse af vildledningsbestemmelserne i Danmark, mens medianen for overtrædelse af den tilsvarende bestemmelse i Sverige i perioden 2015 til medio 2018 var på 250.000 kr.

Medianen af bøderne i perioden fra 2018 til medio 2020 for overtrædelse af vildledningsbestemmelserne er 100.000 kr. Dvs. medianen er dermed noget større sammenlignet med de sager, der blev afgjort i perioden fra 2015 til medio 2018. Medianen ligger imidlertid alligevel 150.000 kr. lavere end fx i Sverige i perioden 2015 – 2018.

I perioden fra 2015 til medio 2020 er medianen for overtrædelse af vildledningsbestemmelserne, som det fremgår ovenfor, samlet set 35.000 kr.

Boks 3.1 Afgørelser fra Højesteret

Afgørelser fra Højesteret

Højesteret traf i januar 2019 afgørelse i to sager om bilforhandleres overtrædelse af markedsføringslovens § 18.

Ved dom af 9. januar 2019 i sag 109/2018 ændrede Højesteret den af landsretten pålagte bøde for overtrædelse af markedsføringslovens § 18 fra 50.000 kr. til 250.000 kr. Ved dom af 9. januar 2019 i sag 85/2018 ændrede Højesteret endvidere den af landsretten pålagte bøde for overtrædelse af markedsføringslovens § 18 fra 50.000 kr. til 190.000 kr.

Sagerne angik, om to bilforhandlere i annoncer for finansieret køb af biler havde opfyldt kravet i markedsføringslovens § 18, om, at de lovpligtige standardkreditoplysninger skal angives "på en fremtrædende måde".

Højesteret fandt, at standardkreditoplysningerne i annoncerne efter en samlet vurdering af det visuelle udtryk ikke kunne anses for at være angivet på en fremtrædende måde. Højesteret lagde vægt på kreditoplysningernes placering og den anvendte skriftstørrelse set i forhold til annoncens øvrige tekst.

Højesterets flertal fandt efter en samlet vurdering, at bøderne burde fastsættes til det dobbelte af markedsføringsudgifterne, og at bøden i den ene sag skulle forhøjes som følge af, at der var tale om gentagelse.

Dommene er relevante, da Højesteret kun sjældent tager stilling til bødestørrelsen for overtrædelse af markedsføringsloven. I de pådømte straffesager forhøjede Højesteret ud fra en samlet vurdering de af landsretten fastsatte bøder betydeligt.

3.5 Har bødeniveauet tilstrækkelig præventiv effekt?

Selvom der er tendens til, at bødeniveauet har været stigende for overtrædelse af visse bestemmelser af markedsføringsloven, fremstår bødeniveauet fortsat ikke særlig højt.

Det følger af forarbejderne til markedsføringslovens § 37, at overtrædelser, der er enten grove, bevidste eller gentagne, bør straffes med bøder, der har en sådan størrelse, at de har en reel præventiv effekt. Det fremgår imidlertid ikke af bemærkningerne til markedsføringsloven, hvad der udgør en grov overtrædelse af markedsføringsloven, hvilket skaber visse udfordringer i praksis i relation til fastsættelse af bødeniveauet.

Praksis kan imidlertid give en indikation af, hvilken betydning grovheden tillægges ved fastsættelsen af bøden.

Praksis viser, at der i en sag fra 2019 er blevet accepteret et bødeforelæg på 3 mio. kr., hvilket er en af de højeste bøder givet for overtrædelse af markedsføringsloven. Det er imidlertid arbejdsgruppens opfattelse, at der på baggrund af en række domme fortsat kan stilles spørgsmålstegn ved, om bødernes størrelse har den præventive effekt, som lovgiver ønsker. Bødeniveauet er overordnet forsøgt anskueliggjort med de nedenfor beskrevne sager.

Forbrugerombudsmanden modtager eksempelvis løbende sager fra politiet til udtalelse, hvor håndværksfirmaer uretmæssigt markedsfører sig som værende omfattet af Dansk Byggeris garantiordning - Byg Garanti - som dækker eventuelle fejl og mangler ved det udførte arbejde. Sagerne afgøres typisk med et bødeforelæg i størrelsesordenen 20.000 kr. - dog kan der være formildende eller skærpende omstændigheder.

Andre eksempler på overtrædelse af vildledningsforbuddet i §§ 5-6 har også vedrørt sager om prismarkedsføring. Her kan bl.a. nævnes Københavns Byrets dom af 22. marts 2016⁹, hvor en indehaver af en enkeltmandsvirksomhed blev dømt for gennem en periode på syv måneder systematisk at have fremrykket sidste frist på et tilbud. Bøden blev fastsat til 20.000 kr.

Den hidtil højeste idømte bøde for en overtrædelse af markedsføringsreglerne blev fastsat ved Østre Landsret i dom af 26. april 2018¹⁰. I sagen påstod Forbrugerombudsmanden, at Totalkredit ved sin markedsføring af fastforrentede lån i perioden juni 2012 til marts 2016 havde vildledt forbrugerne til at tro, at de ville kende ydelsen på lånet i hele dets løbetid. Forbrugerombudsmanden gjorde gældende, at dette var i strid med virkeligheden, da bidragssatsen skulle ses som en del af den samlede ydelse på lånet. Totalkredit havde i deres lånekontrakter angivet, at bidragssatserne kunne hæves, ligesom Totalkredit flere gange i perioden rent faktisk havde hævet bidragssatsen. Den 1. juni 2017 blev Totalkredit idømt en bøde på 1 million kr. af Københavns Byret. Dommen blev anket af Forbrugerombudsmanden, der ønskede bøden hævet til 25 mio. kr. Østre Landsret idømte Totalkredit en bøde på 3 mio. kr. Østre Landsret lagde særligt vægt på ordlyden i to produktark, der var markedsført i forbindelse med Totalkredits fastforrentede lån. Af produktarkene fremgik det, at forbrugeren ville kende prisen for lånet i hele dets løbetid. Østre Landsret fremhævede endvidere, at Finanstilsynet i 2010 havde gjort Totalkredit opmærksom på, at det var afgørende, at forbrugeren ikke blev vildledt til at tro, at den samlede ydelse ikke kunne ændres. Ved bødeudmålingen lagde Østre Landsret dertil vægt på Totalkredits markedsposition og varigheden af overtrædelsen samt det faktum, at bidragssatsen var en væsentlig indtjeningskilde for Totalkredit.

Forbrugerombudsmanden udtalte i en pressemeddelelse om sagen: *"Man kan dog overveje, om bøden i sig selv vil have en afskrækkende virkning i erhvervslivet, når [...] alene i 2016 havde et overskud på 2 milliarder kroner. Vi argumenterede derfor for en betydelig højere bøde. Mindre virksomheder er idømt forholdsmæssigt højere bøder for vildledning i kortere perioder."*

Andre eksempler på, at bødens størrelse er hævet under anke, er de nævnte domme i boks 3.1, hvor Højesteret ved dom af 9. januar 2019 i sag 109/2018 ændrede den af landsretten idømt bøde for overtrædelse af markedsføringslovens § 18 fra 50.000 kr. til 250.000 kr., og ved dom

⁹ Rettens jr. nr. 2-2895/2015 og Forbrugerombudsmandens sagsnummer: 12/16432.

¹⁰ U.2018.2545 Ø og Forbrugerombudsmandens sagsnumre: 18/05477 og 17/04553.

af 9. januar 2019 i sag 85/2018 ændrede den af landsretten idømte bøde for overtrædelse af markedsføringslovens § 18 fra 50.000 kr. til 190.000 kr.

3.6 Arbejdsgruppens vurdering

Det er arbejdsgruppens vurdering, at det danske bødeniveau fortsat fremstår lavere end i andre lande, som Danmark normalt sammenligner sig med. Det gælder bl.a. Sverige og Holland. Arbejdsgruppen konstaterer dog, at der er tegn på, at bødeniveauet i 2018-2020 kan være steget til et lidt højere niveau end i perioden fra 2015 til medio 2018, om end der kun er tale om meget få sager.

Det er samlet set arbejdsgruppens opfattelse på baggrund af en gennemgang af grovere overtrædelser af markedsføringsloven, at der kan herske tvivl om, hvorvidt de nuværende regler og sanktionsbestemmelser og bødeniveau har en tilstrækkelig præventiv effekt og dermed skaber det fornødne incitament til, at de erhvervsdrivende overholder markedsføringsreglerne.

Kapitel 4

Kriterier for bødeudmåling

4.1 Indledning

Markedsføringsloven angiver ikke faste bødeniveauer for overtrædelse af de forskellige bestemmelser. I stedet foretager anklagemyndigheden og domstolene på baggrund af en indstilling fra Forbrugerombudsmanden en samlet vurdering af en række kriterier, når bøderne skal udmåles. Disse kriterier er fastsat i markedsføringsloven og i straffeloven.

Nedenfor beskrives de kriterier, der er fastsat ved lov for bødeudmålingen for overtrædelser af markedsføringsloven¹¹. Dernæst gennemgås de praktiske udfordringer ved bødefastsættelsen, og hvordan disse udfordringer eventuelt kan imødegås ved indførelsen af en bødemodel i markedsføringsloven.

Derudover redegøres for arbejdsgruppens overvejelser om implementeringen af de bødekriterier, der er fastsat som led i EU's New Deal for Consumers, og som fremgår af det såkaldte Omnibus-direktiv. Direktivet skal være implementeret i dansk ret, herunder i markedsføringsloven, senest den 27. november 2021.

4.2 Bødekriterier for overtrædelser af markedsføringsloven

Markedsføringslovens § 37, stk. 3, fastsætter regler for straf og påtale for overtrædelser af loven. Det fremgår af bestemmelsen, at overtrædelser af loven straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning. Bestemmelsen og dens forarbejder anviser ikke et konkret bødeniveau, men angiver en række parametre, der kan tages hensyn til ved bødefastsættelsen.

Derudover fremgår det af § 37, stk. 1, at tilsidesættelse af et forbud eller påbud nedlagt af retten eller et påbud, som Forbrugerombudsmanden har meddelt iht. markedsføringslovens § 28, stk. 2, § 32, stk. 2, eller § 33 kan straffes med bøde eller fængsel i op til 4 måneder.

Det fremgår endvidere af forarbejderne til markedsføringslovens § 37,¹² at der i forbindelse med strafudmålingen skal lægges vægt på overtrædelsens grovhed, omfang og den tilsigtede økonomiske gevinst. Derudover fremgår det, at overtrædelser, der er enten grove, bevidste eller gentagne, bør straffes med bøder, der har en sådan størrelse, at de har en reel præventiv effekt. Se boks 4.1 for en oversigt over de gældende bødekriterier i dansk ret.

¹¹ Lov nr. 426 af 3. maj 2017.

¹² Jf. Folketingstidende 2016-17, A, L 40. som fremsat, side 91-92.

Boks 4.1
Bødekræterier**Bødekræterier**

De gældende bødekræterier i markedsføringssloven og straffeloven er som følger:

- » Overtrædelsens grovhed
- » Overtrædelsens omfang
- » Er overtrædelsen bevidst
- » Er overtrædelsen gentagen
- » Markedsføringssomkostningerne
- » Den skyldiges betalingsevne
- » Den opnåede eller tilsigtede fortjeneste eller besparelse
- » Overtrædelsens karakter og skadevirkning
- » Foreligger der undskyldelige omstændigheder

Fastsættelsen af den konkrete straf vil bero på domstolenes konkrete vurdering af samtlige omstændigheder i sagen, herunder om der i den konkrete sag foreligger skærpnde eller formildende omstændigheder.¹³

Da der skal foretages en konkret vurdering i hver enkelt sag, påpeges det af arbejdsgruppen, at det kan være vanskeligt for de erhvervsdrivende at forudsige størrelsen af den bøde, som de vil blive pålagt for overtrædelse af markedsføringssloven.

For så vidt angår kriteriet om den økonomisk gevinst, har det i praksis vist sig, at det som regel er så godt som umuligt at føre bevis herfor. Det skyldes, at bedømmelsen af den faktiske økonomiske effekt af et markedsføringstiltag i almindelighed er særdeles usikker.

I erkendelse af den teknologiske udviklings betydning for markedsføringen og omkostningerne forbundet hermed blev dette parameter nedtonet i forarbejderne til den nye markedsføringsslov. Det fremgår således af bemærkningerne til § 37¹³, at på grund af de senere års praksis og den stigende markedsføring via internettet, hvor markedsføringssomkostningerne sammenlignet med fx trykte medier eller tv-reklamer kan være meget begrænsede, er kriteriet om markedsføringssomkostningerne ikke altid retvisende. Det fremgår videre af forarbejderne, at da en videreførelse af kriteriet om markedsføringssomkostningerne vil indebære en risiko for skævrivning af bødeudmålingen, afhængig af det valgte medie, bør markedsføringssomkostningerne derfor ikke længere indgå som et selvstændigt kriterie for bødeudmålingen. Kriteriet bør derimod kun indgå som delelement, hvor der er en formodning for, at de anvendte markedsføringssomkostninger er en indikation for den tilsigtede gevinst. Det vil fx være tilfældet i sager, hvor omkostningerne til markedsføringen er betydelige. I førstegangstilfælde kan der i disse tilfælde tages udgangspunkt i det dobbelte af markedsføringssomkostningerne.

Generelt set giver straffeloven mulighed for, at der ved fastsættelsen af en bøde tages hensyn til den erhvervsdrivendes størrelse og omsætning. Det følger af straffelovens § 51, stk. 3, om fastsættelse af bøder for overtrædelse af særlovgivningen, at der ud over hensynet til ensartethed i retsanvendelsen, lovovertrædelsens grovhed og oplysninger om gerningspersonen, jf. straffelovens § 80, skal tages særligt hensyn til den skyldiges betalingsevne og til den opnå-

¹³ Jf. Folketingstidende 2016-17, A, L 40. som fremsat, side 91-92.

ede eller tilsigtede fortjeneste eller besparelse. Det fremgår af lovbemærkningerne til bestemmelsen, at: *”Det har derfor støtte i loven, at den bøde, som pålægges en juridisk person, kan blive væsentligt større end den, som udmåles over for strafskyldige enkeltpersoner” [...] ”Endvidere giver kollektivansvaret mulighed for at fastsætte bøder, der står i passende forhold til virksomhedens størrelse og økonomi og til den fortjeneste, der er opnået eller tilsigtet ved lovovertrædelser”¹⁴.*

4.3 Udfordringer ved anvendelsen af bødekriterierne i forbindelse med bødefastsættelsen

Arbejdsgruppen har drøftet, om der som følge af de gældende bødekriterier er særlige udfordringer for fastsættelse af bøder for overtrædelser af markedsføringsloven.

Arbejdsgruppen peger i den forbindelse særligt på to udfordringer vedrørende henholdsvis Forbrugerombudsmandens adgang til at indhente oplysninger samt vurderingen af overtrædelsens omfang, som er særligt relevant i forbindelse med overtrædelser af spambestemmelsen.

Forbrugerombudsmandens adgang til at indhente oplysninger

Det følger af markedsføringslovens § 25, stk. 2, at Forbrugerombudsmanden har adgang til at kræve alle oplysninger, der skønnes nødvendige for dennes virksomhed, meddelt. Bestemmelsen er strafsanktioneret i medfør af lovens § 37, stk. 2.

Bestemmelsen omfatter alle oplysninger, som Forbrugerombudsmanden skønner nødvendige til vurdering af en sag, herunder oplysninger til brug for beslutning om, hvorvidt en sag skal overdrages til politiet med henblik på en vurdering af, om der skal ske sigtelse i sagen og herefter rejses tiltale af anklagemyndigheden.

Forbrugerombudsmandens skønner, hvilke oplysninger der kan kræves meddelt. Dette skøn er underlagt almindelige forvaltningsretlige og processuelle principper, fx krav om saglighed og proportionalitet. Det betyder bl.a., at der ikke kan kræves oplysninger fra en erhvervsdrivende, såfremt mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige.

Kravet om at meddele oplysninger i sager som beskrevet ovenfor er underlagt princippet om forbud mod selvinkriminering i retsplejelovens § 750, jf. § 752, samt retssikkerhedslovens § 10. Der er herefter ikke pligt til at efterkomme en oplysningsanmodning, hvis der er konkret mistanke om, at en enkeltperson eller juridisk person har begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf, medmindre det konkret kan udelukkes, at de oplysninger, som søges tilvejebragt, kan have betydning for bedømmelsen af den formodede overtrædelse.

Ved en konkret overtrædelse af en strafbelagt bestemmelse i markedsføringsloven, vil Forbrugerombudsmanden ud fra en vurdering af overtrædelsens karakter og den overtrædende virksomhed beslutte, om sagen skal føres strafferetligt eller ej.

For at kunne lægge vægt på eksempelvis fortjenesten eller markedsføringsomkostningerne i sager om overtrædelse af markedsføringsloven, kræves det selvsagt, at de håndhævende myndigheder har adgang til disse oplysninger. Udfordringerne bunder navnlig i, at det i praksis er meget vanskeligt at vurdere fortjenesten eller den forventede fortjeneste af et markedsføringstiltag, og dermed vurdere, hvor meget den erhvervsdrivende har fået eller

¹⁴ Folketingstidende 1995-1996, L nr. 201 af 7. februar 1996 som fremsat s. 4057 højre spalte.

kunne have fået ud af at overtræde markedsføringsloven. Det er oftest kun i de situationer, hvor den erhvervsdrivende selv giver disse oplysninger, at kriteriet kan blive tillagt vægt. Det har den utilsigtede konsekvens, at de erhvervsdrivende, der samarbejder med Forbrugerombudsmanden og udleverer oplysningerne, ofte idømmes en højere bøde sammenlignet med erhvervsdrivende, der ikke på tilsvarende vis samarbejder.

Overtrædelsens omfang

En overtrædelses omfang er forholdsvis nem at konstatere ved annoncer i aviser, tilbudskataloger eller ved tv-reklamer. Ved online markedsføring er det derimod vanskeligt at fastslå omfanget. Forbrugerombudsmanden har ikke mulighed for at klarlægge, hvor mange personer, der inden for en given periode har besøgt en hjemmeside, hvis den erhvervsdrivende ikke selv ønsker at oplyse det. Indhentelse af disse oplysninger fra et hostingselskab forudsætter, at anklagemyndigheden indhenter en editionskendelse efter reglerne i retsplejeloven.

I sager vedrørende overtrædelse af forbuddet mod uanmodede henvendelser til bestemte aftagere, kan Forbrugerombudsmanden ofte kun bevise et mindre antal ulovlige henvendelser ud fra klager sendt til Forbrugerombudsmandens spam-postkasse (typisk er det under 100). Forbrugerombudsmanden har over for arbejdsgruppen oplyst, at i sager, hvor der er identificeret et større antal ulovlige henvendelser, har den erhvervsdrivende typisk selv oplyst antallet til Forbrugerombudsmanden.

4.4 Nye EU regler om forbrugerbeskyttelse (New Deal for Consumers)

EU-Kommissionen fremlagde i 2018 lovgivningspakken "En ny aftale for forbrugerne" (New Deal for Consumers), som har til hensigt at sikre bedre håndhævelse og at modernisere EU's forbrugerbeskyttende regler. Som følge af New Deal for Consumers er Omnibusdirektivet blevet vedtaget og skal nu implementeres i dansk ret. Direktivet ændrer bl.a. direktiv 2005/29/EF om urimelig handelspraksis, og implementeringen heraf gennemføres ved en ændring af markedsføringsloven.

Direktivet fastsætter stort set enslydende sanktionsbestemmelser i de fire direktiver. Formålet er at sikre en mere ensartet anvendelse af sanktioner i EU. Det søges opnået ved, at de håndhævende myndigheder i højere grad skal lægge vægt på de samme kriterier og hensyn, når de træffer afgørelse om at pålægge sanktioner. Kriterierne omfatter fx overtrædelsens art, grovhed, omfang og varighed, samt enhver form for genopretning, som den erhvervsdrivende har givet forbrugerne for den påførte skade.

Gentagne overtrædelser begået af den samme erhvervsdrivende skal anses som en betydelig indikation for adfærdens grovhed og behovet for at øge sanktionsniveauet for at opnå en effektiv afskrækkende virkning. Eventuelle økonomiske fordele eller undgåede tab for den erhvervsdrivende som følge af overtrædelsen bør ligeledes tages i betragtning, hvis der foreligger relevante data herom. Det fremgår eksplicit, at kriterierne skal anvendes, hvis det er relevant, og at de muligvis ikke er relevante for fastsættelse af sanktioner for enhver overtrædelse, navnlig ikke mindre alvorlige overtrædelser.

I sager af grænseoverskridende karakter, hvor der er tale om "udbredte overtrædelser" og "udbredte overtrædelser med EU-dimension" (sager hvor mindst tre medlemslande er involveret, eller sager der berører mindst to tredjedele af medlemslandene, der tilsammen

udgør mindst to tredjedele af EU's befolkning), jf. artikel 21 i CPC-forordningen¹⁵, skal medlemsstaterne sikre, at pålagte sanktioner omfatter muligheden for at pålægge bøder på mindst 4 pct. af den erhvervsdrivendes årlige omsætning i den eller de pågældende medlemsstater. I tilfælde, hvor der ikke foreligger oplysninger om den erhvervsdrivendes årlige omsætning, skal medlemsstaterne indføre mulighed for at pålægge bøder af en maksimumstørrelse på mindst 2 mio. euro.

Direktivet er som udgangspunkt totalharmoniserende. Der kan derfor som udgangspunkt ikke indføres eller opretholdes andre regler end dem, der følger heraf. Uden for anvendelsesområdet kan medlemsstaterne frit indføre eller opretholde egne regler eller indføre regler svarende til direktivets. I forhold til reglerne om sanktioner er der imidlertid mulighed for at opretholde eller indføre regler, der afviger fra direktivets. I sager med "udbredte overtrædelser" og "udbredte overtrædelser med EU-dimension" (sager hvor mindst tre medlemslande er involveret, eller sager der berører mindst to tredjedele af medlemslandene, der tilsammen udgør mindst to tredjedele af EU's befolkning) kan en medlemsstat fastsætte et højere bødeniveau end de 4 pct. af den erhvervsdrivendes omsætning, som følger af direktivet.

En medlemsstat kan endvidere fastsætte de kriterier, der skal tages i betragtning, når der pålægges sanktioner. Endelig fastsætter medlemsstaterne de retslige procedurer, der skal anvendes til at pålægge sanktioner.

Direktivteksten fremgår af boks 4.2.

Boks 4.2
OMNIBUS-direktivet (New Deal for Consumers) nye sanktionsbestemmelser

Sanktionsbestemmelser i direktivet om urimelig handelspraksis

Artikel 13

Sanktioner

1. Medlemsstaterne fastsætter regler om sanktioner, der skal anvendes i tilfælde af overtrædelser af de nationale regler, der er vedtaget i medfør af dette direktiv, og træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de gennemføres. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelserne og have afskrækkende virkning.

2. Medlemsstaterne sikrer, at følgende ikkeudtømmende og vejledende kriterier tages i betragtning ved pålæggelse af sanktioner, hvor det er relevant:

- a) arten, grovheden, omfanget og varigheden af overtrædelserne*
- b) eventuelle foranstaltninger, som den erhvervsdrivende har truffet for at begrænse eller afhjælpe den skade, som forbrugerne har lidt*
- c) den erhvervsdrivendes eventuelle tidligere overtrædelser*
- d) den erhvervsdrivendes opnåede økonomiske fordele eller undgåede tab som følge af overtrædelserne, hvis de relevante data er tilgængelige*
- e) sanktioner, der pålægges den erhvervsdrivende for den samme overtrædelse i andre medlemsstater i grænseoverskridende tilfælde, hvor oplysninger om sådanne sanktioner er tilgængelige via den mekanisme, der er etableret i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2394*
- f) eventuelle andre skærpende eller formildende faktorer i sagen.*

¹⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2394 af 12. december 2017 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2006/2004,

3. Medlemsstaterne sikrer, at når der pålægges sanktioner i overensstemmelse med artikel 21 i forordning (EU) 2017/2394, omfatter de muligheden for enten at pålægge bøder gennem administrative procedurer eller at indlede retsforfølgning med henblik på pålæggelse af bøder, eller begge dele, af en maksimumsstørrelse for sådanne bøder på mindst 4 % af den erhvervsdrivendes årlige omsætning i den eller de berørte medlemsstater. Uden at dette berører den pågældende forordning, kan medlemsstaterne af nationale forfatningsmæssige grunde begrænse pålæggelsen af bøder til:

- a) overtrædelse af artikel 6, 7, 8, 9 og af bilag I til nærværende direktiv, og
- b) en erhvervsdrivendes fortsatte anvendelse af handelspraksis, der er blevet anset for at være urimelig af den kompetente nationale myndighed eller domstol, når den pågældende handelspraksis ikke er en overtrædelse omhandlet i litra a).

4. For de tilfælde, hvor en bøde skal pålægges i overensstemmelse med stk. 3, men oplysninger om den erhvervsdrivendes årlige omsætning ikke er tilgængelige, indfører medlemsstaterne muligheden for at pålægge bøder af en maksimumsstørrelse på mindst EUR 2 mio.

5. Medlemsstaterne giver senest den 28. november 2021 Kommissionen meddelelse om de i stk. 1 omhandlede regler og foranstaltninger, og underretter den straks om alle senere ændringer, der berører dem.

4.5 Arbejdsgruppens vurdering

Det er arbejdsgruppens overordnede vurdering, at de i dansk ret gældende bødekræfter fortsat er relevante og tidssvarende i forhold til at vurdere overtrædelser af markedsføringsreglerne. Dog påpeger arbejdsgruppen, at der er udfordringer knyttet til nogle af bødekræfterne i forbindelse med indhentningen af oplysninger, der kan anvendes i bevisførelsen og til bødeudmåling. Udfordringerne bunder navnlig i, at det i praksis er meget vanskeligt at vurdere fortjenesten eller den forventede fortjeneste af et markedsføringstiltag, og dermed vurdere, hvor meget den erhvervsdrivende har fået eller kunne have fået ud af at overtræde markedsføringsloven.

Det anbefales derfor at overveje bødemodeller, hvor bødeniveauet normeres på baggrund af virksomhedsoplysninger, som er tilgængelige for Forbrugerombudsmanden som eksempelvis oplysninger om den erhvervsdrivendes omsætning. Sådanne modeller vil også efter arbejdsgruppens opfattelse skabe mere gennemsigtighed for de erhvervsdrivende i forhold til gældende bødeniveauer. Der henvises til kapitel 5 for en nærmere gennemgang af forslag herom.

I forhold til kriterierne i direktivet om bedre håndhævelse og modernisering af EU-reglerne om forbrugerbeskyttelse er det arbejdsgruppens vurdering, at disse kriterier allerede er gældende efter dansk markedsføringsret og fremgår af forarbejderne til markedsføringsloven eller af straffeloven, jf. beskrivelsen i afsnit 4.2.

Det er således arbejdsgruppens vurdering, at der ikke er behov for at fastsætte særskilte bestemmelser til gennemførelse af direktivets kriterier.

Et forslag til en bødemodel, der kan ændre bødeniveauet for overtrædelse af markedsføringsloven, skal dog indeholde de oplyste kriterier fra direktivet med henblik på at sikre korrekt implementering.

Direktivet fastsætter endvidere, som beskrevet ovenfor, at medlemsstaterne skal sikre, at pålagte sanktioner i de særlige sager omfattet af CPC-forordningen omfatter muligheden for at pålægge bøder af en maksimumsstørrelse for sådanne bøder på mindst 4 pct. af den erhvervsdrivendes omsætning. Det vil sige, at der ikke må indføres bødeloftet på et niveau, der er lavere end 4 pct. af den erhvervsdrivendes omsætning i disse tilfælde.

Der er generelt ikke regler i dansk ret for bødeloftet. Det gælder også på markedsføringsområdet. Det er på den baggrund arbejdsgruppens vurdering, at Danmark allerede lever op til kravet i New Deal for Consumers (Omnibus-direktivet), da der ikke er noget til hinder for, at en erhvervsdrivende kan blive pålagt en sådan bøde. Arbejdsgruppen har dog ikke forholdt sig til den lovtekniske implementering af direktivets bestemmelse om et minimumsbødeloft, men alene foretaget en indholdsmæssig vurdering af bestemmelsen.

Kapitel 5

Bødemodeller

5.1 Indledning

I dag indeholder markedsføringsloven ingen bestemmelser, der fastsætter beløbsgrænser for bøderne ved overtrædelse af markedsføringsreglerne.¹⁶ Hvis der er et politisk ønske om at hæve bødeniveauet for overtrædelse af de strafbelagte bestemmelser i markedsføringsloven, kan dette ske ved at indføre en bødemodel, hvor lovgiver fastsætter bødebeløb i markedsføringsloven.

Indførelsen af en sådan bødemodel vil gøre bødeniveauet mere gennemsigtigt for de erhvervsdrivende, ligesom den vil give lovgiver mulighed for at fastsætte et bødeniveau, der sikrer, at bøderne har en tilstrækkelig præventiv effekt.

Endvidere bør det tilstræbes, at en sådan bødemodel i videst muligt omfang afhjælper de øvrige udfordringer, der i dag er med fastsættelsen af bøder på baggrund af de gældende bødekriterier. Det gælder fx de udfordringer, der består i, at det i praksis er meget vanskeligt at vurdere fortjenesten, eller den forventede fortjeneste af et markedsføringstiltag og dermed vurdere, hvor meget den erhvervsdrivende har fået, eller kunne have fået, ud af at overtræde markedsføringsloven. På den baggrund bør det overvejes, om bødeniveauerne kan gøres mere afhængige af eksempelvis den erhvervsdrivendes omsætning, som der er offentlig tilgængelig information om.

Med inspiration fra bødemodeller på andre lovgivningsområder (det finansielle område, fødevareområdet og konkurrenceområdet) har arbejdsgruppen drøftet fordele og ulemper ved forskellige bødemodeller.

Arbejdsgruppen har hovedsageligt vurderet tre forskellige bødemodeller for overtrædelse af markedsføringsloven:

- » En generel bødemodel, der som udgangspunkt omfatter bødeudmålingen for alle overtrædelser, og hvor der fastsættes bødeintervaller afhængig af de erhvervsdrivendes omsætning
- » En bødemodel, der fastsætter et udgangspunkt for minimumsbødestørrelsen for bestemte overtrædelser
- » En bødemodel, der fastsætter et udgangspunkt for faste bødestørrelser for bestemte overtrædelser.

¹⁶ I sager om overtrædelse af spam-forbuddet fastsættes bøden dog på baggrund af en særlig beregningsmodel, som er baseret på Folketingets Erhvervsudvalgs betænkning af 8. december 2005 til lov nr. 1389 af 21. december 2005 om markedsføring.

Modellerne er beskrevet nærmere nedenfor, herunder arbejdsgruppens vurdering af fordele og ulemper ved de forskellige modeller.

På den baggrund anbefaler arbejdsgruppen, at der indføres en generel bødemodel, som giver mulighed for at fastsætte et bødeniveau, der sikrer et løft i bødeniveauet i forhold til den gældende praksis, og som løbende kan justeres i takt med den økonomiske udvikling.

5.2 Generel bødemodel

På baggrund af arbejdsgruppens drøftelser anbefaler arbejdsgruppen, at der indføres en såkaldt generel bødemodel for overtrædelser af den danske markedsføringslov. Nedenfor beskrives principperne for en sådan model, et eksempel på et højere bødeniveau samt arbejdsgruppens vurdering af fordele og ulemper ved en sådan model.

5.2.1 Overordnede principper for en generel bødemodel

Den generelle bødemodel indebærer, at der i lovgivningen fastsættes et bødeinterval, som anvendes ved udmålingen af det endelige bødeniveau. Det relevante bødeinterval bestemmes ud fra to kriterier: i) den pågældende erhvervsdrivendes størrelse målt på nettoomsætning, og ii) karakteren af overtrædelserne, hvor disse kan inddeles i tre overordnede kategorier.

Modellen er inspireret af bødemodellen beskrevet i forarbejderne til lov om finansiel virksomhed¹⁷, og i lov om forbrugslånsvirksomheder.¹⁹

Det endelige bødeniveau for en overtrædelse skal som udgangspunkt fastsættes inden for det relevante bødeinterval. De gældende bødekriterier, jf. kapitel 4, skal anvendes til at fastlægge det endelige bødeniveau inden for det relevante bødeinterval. Den konkrete vurdering vil dog fortsat være op til anklagemyndigheden og domstolene i forbindelse med henholdsvis bødeforrelæg og endelig dom.

¹⁷ Folketingstidende 2016-17, L 39, som fremsat, s. 23 ff.

¹⁸ Lov nr. 1549 af 13. december 2016 om ændring af lov om finansiel virksomhed, lov om investeringsforeninger m.v., lov om værdipapirhandel og forskellige andre love.

¹⁹ Lov nr. 801 af 9. juli 2020 om ændring af lov om forbrugslånsvirksomheder, lov om markedsføring og lov om finansiel virksomhed.

Tabel 5.1 Illustration af generel bødemodel

Omsætnings-kategori	0-5 mio. kr.	5-10 mio. kr.	10-20 mio. kr.	20-50 mio. kr.	50-100 mio. kr.	100-200 mio. kr.	200-500 mio. kr.	Over 500 mio. kr.
Nedsat bødeniveau	25.000 – 40.000 kr.	25.000 – 40.000 kr.	50.000 – 80.000 kr.	50.000 – 200.000 kr.	50.000 – 400.000 kr.	50.000 – 500.000 kr.	50.000 – 500.000 kr.	50.000 – op til 500.000 kr.
Normal bødeniveau	40.000 – 80.000 kr.	40.000 – 100.000 kr.	80.000 – 200.000 kr.	200.000 – 500.000 kr.	400.000 – 1.000.000 kr.	500.000 – 2.000.000 kr.	500.000 – 5.000.000 kr.	500.000 kr. – op til 1 pct. af den erhvervsdrivendes omsætning
Forhøjet bødeniveau	80.000 kr. og op	100.000 kr. og op	200.000 kr. og op	500.000 kr. og op	1.000.000 kr. og op	2.000.000 kr. og op	5.000.000 kr. og op	Fra 1 pct. af den erhvervsdrivendes omsætning

Tabel 5.1 illustrerer den generelle bødemodel. De angivne bødeintervaller er i eksemplet fastsat således, at de vil kunne sikre et markant løft i bødeniveauet i forhold til den gældende praksis, jf. nedenfor og tabel 5.3. Arbejdsgruppen understreger dog, at hensigten med de indsatte bødeintervaller er at illustrere, hvordan bødeniveauet kan hæves, men at de endelige bødeintervaller bør bero på en politisk stillingtagen. Endvidere bør de angivne bødeintervaller løbende justeres i forhold til den økonomiske udvikling.

Arbejdsgruppen bemærker, at baggrunden for, at bødeintervallerne ikke er direkte proportionale med den erhvervsdrivendes omsætning er, at det synes hensigtsmæssigt med et vist minimumsniveau for bøderne uanset den erhvervsdrivendes omsætning, og at bødeintervallerne, såfremt de var direkte proportionale, ville blive uforholdsmæssigt høje for de største erhvervsdrivende.

I relation til sager vedrørende overtrædelse af de strafbelagte Business-to-business bestemmelser i markedsføringsloven, dvs. overtrædelse af § 20, stk. 1 og 3, og § 21 og forsætlig overtrædelse af § 22, bemærker arbejdsgruppen, at bødemodellen umiddelbart tilsvarende kan anvendes.

Som led i drøftelserne af denne model har arbejdsgruppen haft særligt fokus på følgende centrale elementer i bødemodellen:

- » Betingelserne for indplacering af overtrædelsen i de tre kategorier
- » Kategoriseringen af de erhvervsdrivende i forhold til deres størrelse
- » Kriterierne for endelig fastsættelse af bøden inden for de relevante bødeintervaller.

Arbejdsgruppens betragtninger og forslag til disse tre elementer uddybes nedenfor.

Ad 1. Betingelserne for indplacering af overtrædelsen i de tre kategorier

Modellen indebærer, at en overtrædelse kan falde ned i en af tre kategorier: *nedsat bødeniveau*, *normal bødeniveau*, eller *forhøjet bødeniveau*.

Der lægges op til, at udgangspunktet for en bødeudmåling er en placering i *normal bødeniveau*. Arbejdsgruppen lægger vægt på, at dette fremgår klart af lovbemærkningerne ved implementeringen af en generel bødemodel.

Dette udgangspunkt skal fraviges, hvis de konkrete forhold ved den pågældende overtrædelse tilsiger det.²⁰ Som udgangspunkt vil sådanne konkrete forhold skulle vurderes i forhold til de gældende bødekriterier. Det er arbejdsgruppens vurdering, at der i lovbemærkningerne skal angives eksempler på, hvilke og hvordan bødekriterierne kan afgøre, om en overtrædelse i stedet skal vurderes ud fra et *nedsat bødeniveau* eller et *forhøjet bødeniveau*. Arbejdsgruppen foreslår, at det fx angives, at grovhed og gentagne overtrædelser kan føre til et *forhøjet bødeniveau*, og at begrænset varighed, omfang og skadevirkning kan føre til et *nedsat bødeniveau*.

For at imødegå risikoen for, at overtrædelser af omtrent samme grovhed m.v. placeres forskelligt, er det ligeledes arbejdsgruppens forslag, at der i lovbemærkningerne også angives specifikke eksempler på, hvad der kan føre til en placering i den højeste kategori *forhøjet bødeniveau*. Arbejdsgruppen foreslår i den forbindelse følgende eksempler: Sager om uanmodet telefonopkald, hvor der samtidig gives vildledende og urigtige oplysninger, samt fortsat markedsføring af vildledende forretningskoncepter i nye selskaber, drevet af samme personkreds, efter at Forbrugerombudsmanden har politianmeldt et selskab for et sådant forretningskoncept.

Det skal dog bemærkes, at fastsættelsen af bøden fortsat beror på domstolens konkrete vurdering af samtlige omstændigheder i sagen, herunder også øvrige formildende eller skærpende omstændigheder. Det betyder, at de angivne bødeintervaller vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning af domstolene, hvis der foreligger skærpende eller formildende omstændigheder,²¹ men at bøderne som udgangspunkt skal ligge inden for det angivne bødeinterval i den relevante kategori.

Der henvises til afsnittet under Ad. 3 nedenfor, hvor arbejdsgruppens betragtninger om formildende og skærpende omstændigheder uddybes.

Ad 2. Indplacering af overtrædelsen efter den erhvervsdrivendes omsætning

Ud over kategorien for overtrædelsen vil det relevante bødeinterval også afhænge af den erhvervsdrivendes størrelse målt på nettoomsætning. Den erhvervsdrivendes omsætning får dermed en langt større betydning for bødens størrelse, end det er tilfældet i dag.²²

Inddragelsen af omsætningen skal imødegå nogle af de udfordringer, som de nuværende bødekriterier giver anledning til. Det gælder fx kriterierne om, at der ved udmåling af bøden kan lægges vægt på fortjenesten eller markedsføringsomkostningerne. Fortjenesten ved ulovlig markedsføring er sædvanligvis vanskelig at vurdere, hvortil kommer, at Forbrugerombudsmanden ofte har vanskeligt ved at få oplysninger til brug for en vurdering, ligesom kriteriet vedrørende markedsføringsomkostninger er blevet mere ubetydeligt i takt med digitaliseringen, jf. afsnit 4.2. En bødemodel, hvor der i stedet lægges vægt på de erhvervsdrivendes omsætning, vil imødegå disse udfordringer samt bevirke, at bøderne bliver mere proportionale set i forhold til den erhvervsdrivendes omsætning. Dette skal samlet set sikre, at bøderne har en mere præventiv effekt, end det er tilfældet i dag.

²⁰ Jf. de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

²¹ Jf. de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

²² Forbrugerombudsmanden kan få oplysning om erhvervsdrivendes omsætning fra SKAT i medfør af forvaltningslovens § 31.

Netop de erhvervsdrivendes omsætning er en oplysning, som Forbrugerombudsmanden i en række tilfælde vil have adgang til via offentlige registre, da virksomheder placeret i Danmark generelt skal aflægge en årsrapport, jf. årsregnskabslovens § 2. Der er dog visse undtagelser hertil, herunder for enkeltmandsvirksomheder og personligt ejede mindre virksomheder. Ikke alle erhvervsdrivende angiver deres omsætning i årsrapporten, men i disse tilfælde har Forbrugerombudsmanden adgang til oplysninger om erhvervsdrivendes seneste års omsætning fra SKAT i medfør af forvaltningslovens § 31. Ved omsætning skal således forstås den erhvervsdrivendes samlede nettoomsætning.

Arbejdsgruppen understreger, at det bør præciseres i lovbemærkningerne, hvordan omsætningskriteriet skal anvendes i en række alternative situationer. Det bør i lovgivningen præciseres, hvilken omsætning der skal lægges til grund, hvis overtrædelsen er forløbet over flere år. Arbejdsgruppen lægger op til, at man i disse tilfælde skal anvende et gennemsnit af omsætningen for de år, som overtrædelsen er forløbet over. I sammenhæng hermed bemærkes, at varighed udgør et bødeparameter, hvorefter det forhold, at overtrædelsen har stået på i flere år, vil påvirke det endelige bødeniveau.

Der kan ligeledes være koncernkonstruktioner m.v., som bevirker, at bøden ikke nødvendigvis bliver proportional. Arbejdsgruppen bemærker dog, at denne udfordring til en vis grad vil kunne løses ved at anføre i lovbemærkningerne, at omsætningen også kan omfatte andre koncernforbundne selskaber, hvis disse via deres salg drager nytte af det pågældende selskabs markedsføring.

Hvis der er adgang til oplysninger om fortjenesten, og fortjenesten er højere end den bøde, som den erhvervsdrivende ville blive pålagt iht. bødemodellen, foreslår arbejdsgruppen, at bøden fastsættes til minimum fortjenesten, hvis der ikke er adgang til oplysninger om omsætning, men der er adgang til oplysninger om fortjenesten.

Ad 3. Indplacering af overtrædelsen inden for bødeintervallet

Når kategorien for overtrædelsen og den erhvervsdrivendes omsætning er fastlagt, skal det vurderes, hvilken bøde inden for det angivne bødeinterval, der skal anvendes. Dette vil bero på en samlet vurdering af de gældende bødekræfter, angivet i boks 4.1 i kapitel 4. Hvis en sådan samlet vurdering tilsiger, at det er en alvorlig overtrædelse, vil bøden skulle placeres i den øverste del af bødeintervallet. Hvis en samlet vurdering derimod indikerer, at det er en mindre alvorlig overtrædelse, vil bøden skulle placeres i den lave ende af bødeintervallet.

5.2.2 Sammenligning af modellens bødeniveau i forhold til gældende praksis

Med henblik på at illustrere, hvordan bødemodellen kan medvirke til at hæve bødeniveauet, er de nævnte bødeniveauer i tabel 5.1 sammenlignet med det eksisterende bødeniveau. Det er sket på baggrund af en stikprøvekontrol af 13 sager om overtrædelse af markedsføringsloven.²³ Størstedelen af de udvalgte sager er afgjort ved administrativt bødeforelæg udstedt af politiet, og der er ikke medtaget sager vedrørende overtrædelse af markedsføringslovens § 10 (spam-bestemmelsen).

²³ De 13 sager som fremgår af Forbrugerombudsmandens pressemeddelelser offentliggjort i perioden 18. november 2018-18. november 2020, dog undtaget sager vedrørende overtrædelse af markedsføringslovens § 10 (spam-bestemmelsen).

Information om den erhvervsdrivendes omsætning og de bøder, som den erhvervsdrivende er blevet pålagt, er blevet sammenholdt, og herefter sammenlignet med de nævnte bødeniveauer i tabel 5.1. Som angivet ovenfor skal der ved omsætning forstås den erhvervsdrivendes samlede nettoomsætning, og det er således også denne omsætning, der er lagt til grund i tabel 5.3.

Det har ikke være muligt for arbejdsgruppen på det foreliggende grundlag at få adgang til omsætningstal for alle erhvervsdrivende (særligt de mindre)²⁴. I stedet er omsætningen for disse erhvervsdrivende estimeret baseret på tilgængelige oplysninger om antal ansatte, personaleomkostninger og bruttfortjeneste. Nedenstående tabel viser omsætningskønnet for de 8 mindre erhvervsdrivende, som er med i stikprøvekontrollen.

Antal ansatte	Personaleomkostninger	Bruttfortjeneste	Omsætningskøn
3	-3.101.000	741.083	5.000.000
5	-2.573.000	15.635.831	20.000.000
2	-977.000	329.972	3.000.000
5	-664.754	470.441	3.000.000
5	-1.135.000	983.700	5.000.000
1	-200.000	1.381.754	3.000.000
8	-3.798.000	4.888.140	10.000.000
9	-3.560.000	6.175.178	15.000.000

Til sammenligning kan det oplyses, at den gennemsnitlige omsætning for virksomheder med under 10 ansatte ifølge Danmarks Statistik er 4,1 mio. kr.²⁵

Resultaterne af stikprøvekontrollen fremgår i tabel 5.3. I tabellen angives et umiddelbart skøn over, hvilken bøde den pågældende overtrædelse som minimum vil få efter de foreslåede niveauer i tabel 5.1. Endvidere fremgår det, hvor stor en relativ stigning en bødemodel med de angivne bødeniveauer vil give anledning til.

²⁴ Som det fremgår af fodnoten ovenfor, vil Forbrugerombudsmanden kunne få oplysning om erhvervsdrivendes omsætning fra SKAT i medfør af forvaltningslovens § 31, men denne hjemmel har ikke kunne udnyttes/er ikke blevet udnyttet til brug for stikprøvekontrollen.

²⁵ <https://www.statistikbanken.dk/EMM1MU2>

Tabel 5.3 Stikprøvekontrol

Dato	Paragraf	Omsætning (kr.)	Pålagt bøde (kr.)	Pct. af omsætning	Bødeintervaller ved justeret bødemodel (kr.)			Justerede bødeintervaller i forhold til den givne bøde **
					Nedsat bøde-niveau	Normal bøde-niveau	Forhøjet bøde-niveau	
25.08.2020	§ 5	1.349.344.000	150.000	0,011%	50.000 – 500.000	500.000 – 5.000.000	5.000.000 –	233 – 3233 %
23.04.2020	§ 5	56.689.000.000	3.000.000	0,005%	50.000 – 500.000	500.000 – 5.000.000	5.000.000 –	- 83 – 67 %
10.10.2019	§ 5	5.000.000*	80.000	1,6%	25.000 – 40.000	40.000 – 100.000	100.000 –	-50 – 25 %
20.10.2020	§ 5 & § 6	20.000.000*	100.000	0,5%	50.000 – 200.000	200.000 – 500.000	500.000 –	100 – 400 %
04.09.2020	§ 5 & § 6	857.176.000	120.000	0,01%	50.000 – 500.000	500.000 – 5.000.000	5.000.000 –	317 – 4067 %
01.09.2020	§ 5 & § 6	2.193.744.000	300.000	0,01%	50.000 – 500.000	500.000 – 5.000.000	5.000.000 –	67 – 1567 %
25.09.2020	§ 11, stk. 2	3.000.000*	30.000	1%	25.000 – 40.000	40.000 – 80.000	80.000 –	33 – 167 %
25.09.2020	§ 11, stk. 2	10.000.000*	50.000	0,5%	50.000 – 80.000	80.000 – 200.000	200.000 –	60 – 300 %
08.07.2020	§ 11, stk. 2	15.000.000*	10.000	0,067%	50.000 – 80.000	80.000 – 200.000	200.000 –	700 – 1900 %
26.02.2020	§ 11, stk. 2	5.000.000*	75.000	1,5%	25.000 – 40.000	40.000 – 100.000	100.000 –	-47 – 33 %
05.11.2019	§ 11, stk. 2	3.000.000*	25.000	0,833%	25.000 – 40.000	40.000 – 80.000	80.000 –	60 – 220 %
10.01.2019	§ 18 , stk. 1 & 2	2.572.123.000	190.000	0,007%	50.000 – 500.000	500.000 – 5.000.000	5.000.000 –	163 – 2532 %
10.01.2019	§ 18 , stk. 1 & 2	4.751.691.000	250.000	0,005%	50.000 – 500.000	500.000 – 5.000.000	5.000.000 –	100 – 1900 %
Gns.			336.923	0,47%				127 % – 1262 %

Gns. (store)		668.333	0,01%			133 % – 2227 %
Gns. (mindre)		52.857	0,86%*			122 – 435 %

*For mindre erhvervsdrivende er der tale om et omsætningsskøn.
 ** Beregnet ud fra bødeintervallet for den overtrædelseskategori som overtrædelsen vurderes at tilhøre (markeret med fed). Dette er bl.a. baseret på, at det ligger til grund, at Forbrugerombudsmanden ikke har forfulgt sager, der tilhører den nederste kategori, dvs. kategorien "nedsat bødeniveau".

Undersøgelsen viser, at der vil ske en markant stigning i den pålagte bøde i (næsten) alle de sager, som indgår i stikprøvekontrollen, hvis man anvender de nævnte bødeniveauer i tabel 5.3. Der er tre sager, hvor der ikke med sikkerhed vil ske en stigning i bøden. Det skal dog bemærkes, at der også i relation til disse sager vil ske en stigning i bøden, hvis det øvre niveau i bødeintervallet anvendes.

5.2.3 Arbejdsgruppens vurderinger af fordele og ulemper ved den generelle bødemodel

Det er arbejdsgruppens vurdering, at modellen vil kunne sikre et højere bødeniveau og dermed højne bødernes præventive effekt. Endvidere medfører modellen en vis proportionalitet mellem bøden og den erhvervsdrivendes størrelse målt på omsætning, hvilket også bidrager til at gøre straffniveauet mere gennemsnitligt for de erhvervsdrivende. Omvendt vil der ikke være nogen snæver kobling til overtrædelsens skadevirkning, og overtrædelser med samme skadevirkning vil kunne blive straffet forskelligt afhængig af den erhvervsdrivendes omsætning. Arbejdsgruppen bemærker i den forbindelse, at det i takt med udvikling af praksis på området vil blive mere tydeligt, hvad der kan bevirke et *forhøjet bødeniveau* eller et *nedsat bødeniveau*, hvilket vil gøre straffniveauet endnu mere gennemsnitligt.

Videre bemærker arbejdsgruppen, at der inden for hver omsætningskategori altid vil være et spænd (mellem den mindste og største erhvervsdrivende), som kan bevirke en vis skævridding i bødernes størrelse i forhold til den erhvervsdrivendes omsætning. Det er dog væsentlig mindre end i dag, hvor der typisk ikke lægges vægt på omsætningen ved bødeudmålingen.

Endvidere gør arbejdsgruppen opmærksom på, at inddragelse af omsætningskriteriet vil bevirke, at bøden udmåles på baggrund af alle den erhvervsdrivendes aktiviteter (også de lovlige), hvorimod bøder efter de nugældende kriterier navnlig skal fastsættes ud fra fortjenesten ved den ulovlige adfærd. De gældende udmålingskriterier lægger således større vægt på skadevirkningerne.

Herudover bemærker arbejdsgruppen, at der kan være stor forskel på erhvervsdrivendes omkostningsniveauer og dermed fortjeneste på trods af, at de har omtrent samme omsætning. Dermed kan en bødes præventive effekt – alt andet lige – variere mellem erhvervsdrivende med samme omsætning, da en bøde vil ramme en erhvervsdrivende med en lav fortjeneste hårdere end en erhvervsdrivende med en høj fortjeneste. Dette vil der dog i en vis grad blive taget højde for via de nævnte bødeparametre, idet der kan lægges vægt på bl.a. den erhvervsdrivendes fortjeneste ved overtrædelsen.

Samlet set er det arbejdsgruppens vurdering, at det - såfremt der er et politisk ønske om at hæve bødeniveauet for overtrædelser af markedsføringsloven - vil være mest hensigtsmæssigt at indføre en generel bødemodel med de ovenfor beskrevne principper.

Endelig vurderer arbejdsgruppen, at det vil være hensigtsmæssigt at overveje at anvende den anbefalede generelle bødemodel i relation til overtrædelse af de strafbelagte bestemmelser i anden forbrugerbeskyttende lovgivning, som Forbrugerombudsmanden fører tilsyn med. Det gælder fx forbrugeraftalelovens § 4, som forbyder uanmodede telefoniske henvendelser, og tobaksreklamelovens § 3, som forbyder reklame for tobaksvarer.

I den forbindelse er det også blevet påpeget af arbejdsgruppen, at indførelse af bødemodel- len med det illustrerede bødeniveau vil kunne indebære en forskel mellem bødeniveauet for overtrædelser af markedsføringslovens bestemmelser og overtrædelser af de strafbe- lagte forbrugerrettede regler på det finansielle område. Arbejdsgruppen gør derfor op- mærksom på, at der ved en forhøjelse af bødeniveauet for overtrædelser af markedsfø- ringsreglerne, også bør tages stilling til, om bødeniveauet for overtrædelse af de strafbe- lagte bestemmelser i anden forbrugerbeskyttende lovgivning, herunder lovgivning som Forbrugerombudsmanden ikke fører tilsyn med, skal reguleres.

5.3 Alternativ generel bødemodel med to kategorier for overtrædelserne

Arbejdsgruppen har som alternativ til den ovenstående generelle bødemodel også drøftet en lidt simplere generel bødemodel med kun 2 kategorier for overtrædelserne. Modellen og ar- bejdsgruppens overvejelser beskrives nedenfor.

5.3.1 Beskrivelse af modellen

Ved alternativ generel bødemodel med to kategorier for overtrædelserne skal forstås en model, som er identisk med den ovenfor beskrevne generelle bødemodel, men hvor de to kategorier *nedsat bødeniveau* og *normal bødeniveau* er lagt sammen således, at modellen kun indeholder to kategorier, nemlig *normal bødeniveau* og *forhøjet bødeniveau*. Modellen er illustreret i tabel 5.4. I forhold til den generelle bødemodel beskrevet ovenfor omfatter kategorien normal bødeniveau herefter det bødeinterval, der går fra bundniveauet fra ned- sat bødeniveau og loftet fra normal bødeniveau i tabel 5.1.

Tabel 5.4 Illustration af alternativ generel bødemodel med to kategorier for overtrædelserne

Omsætnings- kategori	0-5 mio. kr.	5-10 mio. kr.	10-20 mio. kr.	20-50 mio. kr.	50-100 mio. kr.	100-200 mio. kr.	200-500 mio. kr.	Over 500 mio. kr.
Normal bødeniveau	25.000 – 80.000 kr.	25.000 – 100.000 kr.	50.000 – 200.000 kr.	50.000 – 500.000 kr.	50.000 – 1.000.000 kr.	50.000 – 2.000.000 kr.	50.000 – 5.000.000 kr.	50.000 kr. – op til 1 pct. af den erhvervs- drivendes om- sætning
Forhøjet bødeniveau	80.000 kr. og op	100.000 kr. og op	200.000 kr. og op	500.000 kr. og op	1.000.000 kr. og op	2.000.000 kr. og op	5.000.000 kr. og op	Fra 1 pct. af den erhvervs- drivendes omsætning

5.3.2 Arbejdsgruppens vurderinger af fordele og ulemper ved den alternative ge- nerelle bødemodel med to kategorier for overtrædelserne

Det er arbejdsgruppens vurdering, at en række af de samme fordele og ulemper, som er be- skrevet ovenfor i relation til den generelle bødemodel, tilsvarende gør sig gældende i rela- tion til denne model.

Det er dog arbejdsgruppens vurdering, at modellen er mere enkel, samt at den i højere grad afspejler de overtrædelser, som Forbrugerombudsmanden forfølger i praksis. Det skyldes, at Forbrugerombudsmanden prioriterer at anvende sine ressourcer på de overtrædelser, som vil falde i kategorien *normal bødeniveau* og *forhøjet bødeniveau*.

Omvendt er det også arbejdsgruppens vurdering, at der er risiko for, at modellen ikke vil sikre et højere bødeniveau, da bundniveauet for de angivne bødeintervaller for kategorien *normal bødeniveau* er nedsat væsentligt, og da der er en sandsynlighed for, at dette niveau vil blive normerende for de bøder, som tildeles i praksis. Videre er det arbejdsgruppens vurdering, at de nu meget brede bødeintervaller for kategorien *normal bødeniveau* vil gøre strafniveauet mindre gennemsigtigt for de erhvervsdrivende, samt at det kan forårsage mindre proportionalitet mellem bøden og den erhvervsdrivendes størrelse målt på omsætning.

5.4 Bødemodel med minimumsbødestørrelser for bestemte overtrædelser

Arbejdsgruppen har også vurderet en alternativ bødemodel, der fastsætter et udgangspunkt for minimumsbødestørrelsen for udvalgte overtrædelser. Nedenfor beskrives denne model samt arbejdsgruppens overvejelser i den forbindelse.

5.4.1 Beskrivelse af modellen

En sådan bødemodel vil kunne anvendes, hvis overtrædelser af nogle specifikke bestemmelser altid vil være af så grov karakter, at bøden bør have en vis størrelse. Det kan fx være på grund af selve bestemmelsens art eller på grund af en kombination af bestemmelsens art og klarhed.

En sådan model er dermed tiltænkt kun at finde anvendelse på overtrædelse af visse bestemmelser i markedsføringsloven, og fastsætter et udgangspunkt for minimumsbødestørrelsen for disse overtrædelser. Minimumsbøden kan endvidere gøres afhængig af de erhvervsdrivendes omsætning.

Fastsættelse af den konkrete straf vil dog fortsat bero på domstolenes vurdering af samtlige omstændigheder i sagen, og de angivne bødestørrelser vil derfor kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder.²⁶ For så vidt angår de angivne bødestørrelser, skal det fremgå af lovbemærkningerne, at strafniveauet skal reguleres i takt med den økonomiske udvikling. Arbejdsgruppen understreger dog, at de endelige bødestørrelser bør bero på en politisk stillingtagen.

Arbejdsgruppen har overvejet, hvilke bestemmelser der vil kunne indgå i modellen. Arbejdsgruppen finder dog, at det er vanskeligt at identificere bestemmelser, som altid vil udgøre grove overtrædelser, da markedsføringslovens bestemmelser er meget brede, og overtrædelsernes karakter derfor også kan variere betydeligt. Som eksempel kan overtrædelse af vildledningsbestemmelserne både være en mindre grov og en grov overtrædelse.

²⁶ Jf. de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

5.4.2 Arbejdsgruppens vurdering af fordele og ulemper ved en bødemodel med minimumsbødestørrelser for bestemte overtrædelser

Arbejdsgruppen bemærker, at det er væsentligt for modellens betydning i praksis, at minimumsbøderne har et sådan niveau, at de har en afskrækkende effekt, samt at det tydeliggøres, at det er mindstebøder, og at bøderne dermed godt kan være højere med henblik på at undgå, at bødestørrelserne kommer til at flugte med det fastsatte – minimale – udgangspunkt.

Det er dog også arbejdsgruppens vurdering, at et udgangspunkt for minimumsbødestørrelsen alt andet lige vil påvirke mindre erhvervsdrivende hårdere. Dette vil der dog i en vis grad blive taget højde for, idet udgangspunktet varierer afhængig af den erhvervsdrivendes omsætning, ligesom det vil være muligt for domstolene at tillægge omfanget af overtrædelser vægt i den endelige vurdering af bødestørrelsen.

Herudover er det arbejdsgruppens vurdering, at en ulempe ved modellen er, at det er svært at identificere bestemmelser, som altid vil udgøre grove overtrædelser, da markedsføringslovens bestemmelser er meget brede, og overtrædelsernes karakter derfor også kan variere betydeligt.

Endeligt er det arbejdsgruppens vurdering, at det er uhensigtsmæssigt, at modellen kun kan anvendes på de meget få bestemmelser, som altid vil udgøre en grov overtrædelse, og at modellen fx kun vanskeligt kan anvendes på de bestemmelser, som langt størstedelen af overtrædelserne vedrører, nemlig vildledningsbestemmelserne, da overtrædelse af vildledningsbestemmelserne både kan være en mindre grov og en grov overtrædelse.

På denne baggrund kan arbejdsgruppen ikke anbefale modellen.

5.5 Bødemodel med faste bøder for bestemte overtrædelser

Arbejdsgruppen har også drøftet og vurderet en bødemodel, der fastsætter et udgangspunkt for faste bøder for udvalgte overtrædelser af markedsføringsloven. Modellen beskrives nærmere nedenfor.

5.5.1 Beskrivelse af modellen

Denne bødemodel indebærer, at der for klart definerede overtrædelser fastsættes en fast bødestørrelse, fx 25.000 eller 40.000 kr. Det endelige bødeniveau vil skulle bero på en politisk stillingtagen. Bøden er i denne model uafhængig af den erhvervsdrivendes omsætning. Der vil dog være tale om et udgangspunkt, som kan fraviges af domstolene.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at overtrædelse af fx markedsføringslovens § 10, stk. 4, vedrørende uanmodet henvendelse pr. telefon med henblik på direkte markedsføring til en bestemt fysisk person, der enten er på Robinsonlisten²⁷, som er en liste, man kan tilmelde sig i CPR-registeret, hvis man ønsker at framelde sig henvendelser i markedsføringsøjemed, eller som har frabedt sig direkte markedsføring fra den erhvervsdrivende, har en sådan

²⁷ CPR-lovens § 29, stk. 2, giver enhver ret til at få indsat en markering i CPR-registeret om, at den pågældende frabeder sig henvendelser, der sker i markedsføringsøjemed. På baggrund af registreringerne udarbejder CPR en fortegnelse, der populært kaldes Robinsonlisten. Robinsonlisten giver bl.a. beskyttelse mod de former for direkte markedsføring, der fremgår af markedsføringslovens § 10, stk. 4.

ensartethed at bødeniveauet vil kunne fastsættes ens også uanset den erhvervsdrivendes omsætning.

Modellen bør dermed kun finde anvendelse på overtrædelse af visse bestemmelser i markedsføringsloven.

Som nævnt ovenfor er bødestørrelsen alene et udgangspunkt, da fastsættelsen af den konkrete straf fortsat vil bero på domstolenes konkrete vurdering af samtlige omstændigheder i sagen, og de angivne bødestørrelser vil derfor kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpene eller formildende omstændigheder.²⁸ For så vidt angår angivne bødestørrelser, skal det fremgå af lovbemærkningerne, at straffniveauet skal følge den økonomiske udvikling.

Da modellen indeholder et udgangspunkt for fastsættelse af den konkrete straf i den enkelte sag, har arbejdsgruppen overvejet, om modellen skal anvende absolut eller moderat kumulation, da det ikke er utænkeligt, at en sag vil involvere overtrædelse af flere bestemmelser eller flere overtrædelser af samme bestemmelse. Hovedreglen i dansk ret er moderat kumulation, som indebærer, at de enkelte forbrydelser indgår med *nedsat vægt* ved fastsættelse af den samlede straf. Modsætningen hertil er absolut kumulation, som indebærer, at de enkelte straffe lægges sammen til én samlet straf. Hvis absolut kumulation anvendes, skal man derfor være opmærksom på, om proportionalitetsprincippet overholdes. Det er arbejdsgruppens vurdering, at modellen skal følge hovedreglen i dansk ret og dermed anvende moderat kumulation.

5.5.2 Arbejdsgruppens vurdering af fordele og ulemper ved en bødemodel med faste bøder for bestemte overtrædelser

Det er arbejdsgruppens vurdering, at anvendelse af modellen vil gøre bødeniveauet mere gennemsigtigt for de erhvervsdrivende, end det er tilfældet i dag, og at modellen kan danne grundlag for en forhøjelse af bødeniveauet, hvis det ønskes.

Det er dog også arbejdsgruppens vurdering, at bødestørrelserne ikke altid vil have en præventiv effekt, da modellen ikke tager højde for de erhvervsdrivendes omsætning. Den præventive effekt for særligt store erhvervsdrivende kan være begrænset.

Endelig understreger arbejdsgruppen, at markedsføringsområdet er kendetegnet ved, at der kan være stor variation i skadevirkninger m.v. ved overtrædelse af de samme bestemmelser. Derfor er det ikke muligt på forhånd at fastsætte en bestemt bødestørrelse, der sikrer en effektiv og præventiv sanktion for alle potentielle overtrædelser af den pågældende bestemmelse.

På denne baggrund kan arbejdsgruppen ikke anbefale denne model som bødemodel. Arbejdsgruppen har dog noteret sig, at det for specifikke overtrædelser kan være hensigtsmæssigt at fastsætte et udgangspunkt for bødestørrelsen, og det har derfor været overvejet at udvide adgangen til at benytte administrative bødeforelæg. Der henvises til kap. 6 for en nærmere gennemgang heraf.

²⁸ Jf. de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

5.6 Arbejdsgruppens anbefalinger vedrørende bødemodel

Arbejdsgruppen anbefaler, at der indføres en generel bødemodel, der kan anvendes ved overtrædelse af alle de strafbelagte bestemmelser i markedsføringsloven, og hvor bøderne i højere grad fastsættes i forhold til de erhvervsdrivendes omsætning.

En sådan bødemodel giver lovgiver mulighed for mere præcist at anvise bødeniveauet og skaber dermed også større gennemsigtighed om sanktionsniveauet for overtrædelse af markedsføringsreglerne.

De angivne bødeintervaller er i eksemplet fastsat således, at de vil kunne sikre et markant løft i bødeniveauet i forhold til den gældende praksis. Arbejdsgruppen understreger dog, at hensigten med de indsatte bødeintervaller er at illustrere, hvordan bødeniveauet kan hæves, men at de endelige bødeintervaller bør bero på en politisk stillingtagen. Arbejdsgruppens anbefaling fremgår i boks 5.1.

Endvidere opfordrer arbejdsgruppen til, at det overvejes, om samme bødemodel kan anvendes på de øvrige forbrugerbeskyttende regler, som Forbrugerombudsmanden fører tilsyn med. Endeligt opfordrer arbejdsgruppen til, at det overvejes, om bødeniveauet for overtrædelse af de strafbelagte bestemmelser i anden forbrugerbeskyttende lovgivning, herunder lovgivning som Forbrugerombudsmanden ikke fører tilsyn med, skal reguleres for at sikre et ensartet sanktionsniveau på tværs af den forbrugerbeskyttende regulering.

Boks 5.1 Anbefalinger

Anbefaling 1: Bødemodel med mulighed for fastsættelse af højere bødeniveau

Arbejdsgruppen anbefaler, at der indføres en generel bødemodel, der kan anvendes ved overtrædelse af alle de strafbelagte bestemmelser i markedsføringsloven, og hvor bøderne fastsættes i forhold til de erhvervsdrivendes omsætning.

I denne bødemodel inddeles overtrædelserne i tre kategorier: *nedsat bødeniveau*, *normal bødeniveau* og *forhøjet bødeniveau*, og samtidig inddeles de erhvervsdrivende i 8 omsætningskategorier. Bødeintervallet for en given overtrædelse bestemmes ud fra kategorien for overtrædelsen samt omsætningskategorien. Det endelige bødeniveau skal som udgangspunkt ligge inden for dette bødeinterval og fastlægges ud fra de gældende bødekriterier og inddrage relevante skærpende og formildende omstændigheder. Den konkrete vurdering vil dog fortsat være op til anklagemyndigheden og domstolene.

Det er en del af arbejdsgruppens anbefaling, at følgende bør fremgå af lovbemærkningerne i relation til kategorisering af overtrædelsen:

- En overtrædelse af markedsføringsloven vil som udgangspunkt skulle placeres i kategorien *normal bødeniveau*.
- Anvisninger for, hvordan en overtrædelse placeres i de tre kategorier – *nedsat bødeniveau*, *normal bødeniveau* og *forhøjet bødeniveau*.
- Eksempler på, hvad der kan bevirke, at overtrædelsen falder i kategorien *forhøjet bødeniveau*.
- Eksempler på, hvad der kan udgøre formildende eller skærpende omstændigheder.
- At bødeintervallet løbende skal justeres i forhold til den økonomiske udvikling.

Det er endvidere arbejdsgruppens anbefaling, at følgende fremgår af lovbemærkningerne i relation til omsætningskategorien:

- Omsætningen omfatter også koncernforbundne selskaber, hvis disse via deres salg drager nytte af det pågældende selskabs markedsføring.

- Hvis overtrædelsen er forløbet over flere år, anvendes et gennemsnit af omsætningen for de år, som overtrædelsen er forløbet over.

Hvis der undtagelsesvist foreligger oplysninger om fortjenesten, og denne er højere end den bøde, som den erhvervsdrivende ville blive pålagt iht. bødemodellen, foreslår arbejdsgruppen, at bøden mindst fastsættes til fortjenesten. Tilsvarende foreslår arbejdsgruppen, at bøden mindst fastsættes til fortjenesten, hvis der ikke er adgang til oplysninger om omsætning, men der foreligger oplysninger om fortjenesten.

Bødeintervallerne i den generelle bødemodel vil endvidere kunne fastsættes sådan, at der sker et løft i bødeniveauet i forhold til den gældende praksis.

Øvrige betragtninger

Arbejdsgruppen har haft til at opgave at komme med anbefalinger til at hæve sanktionerne for overtrædelser af markedsføringsloven. Der er imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse en tæt sammenhæng med anden forbrugerbeskyttende lovgivning. På den baggrund har arbejdsgruppens følgende betragtninger:

- Det bør overvejes at anvende den anbefalede generelle bødemodel i relation til overtrædelse af de strafbelagte bestemmelser i anden forbrugerbeskyttende lovgivning, som Forbrugerombudsmanden fører tilsyn med. Det gælder fx forbruger aftalelovens § 4, som forbyder uanmodede telefoniske henvendelser, og tobaksreklamelovens § 3, som forbyder reklame for tobaksvarer.
- Hvis det beslutes politisk at hæve bødeniveauet for overtrædelser af markedsføringsloven, bør det på tilsvarende vis overvejes, om bødeniveauet for overtrædelse af de strafbelagte bestemmelser i anden forbrugerbeskyttende lovgivning, herunder lovgivning som Forbrugerombudsmanden ikke fører tilsyn med, skal reguleres, så der sikres et ensartet sanktionsniveau på tværs af den forbrugerbeskyttende lovgivning.

Kapitel 6

Administrative bødeforelæg

6.1 Indledning

I dag kan Forbrugerombudsmanden ved overtrædelse af størstedelen af de strafbelagte bestemmelser i markedsføringsloven foretage politianmeldelse, hvorefter politi og anklagemyndighed med bistand fra Forbrugerombudsmanden forestår den videre efterforskning af sagen og vurderer, om der er grundlag for at føre en straffesag ved domstolene eller afslutte sagen med et udenretligt bødeforelæg i tilståelsessager.

Markedsføringslovens § 38 indeholder imidlertid hjemmel til, at erhvervsministeren - efter forhandling med justitsministeren - kan fastsætte regler om, at Forbrugerombudsmanden i nærmere angivne sager om overtrædelse af loven eller regler udstedt i medfør heraf, kan afslutte sagen ved et administrativt bødeforelæg. Hjemlen er i dag alene udnyttet i forbindelse med overtrædelse af spam-forbuddet i § 10, stk. 1.

Brugen af administrative bødeforelæg i relevante sager kan forkorte sagsbehandlingen, hvilket generelt er en fordel for den erhvervsdrivende, der dermed kan få afsluttet sagen hurtigere. Derudover kan det medføre en mere effektiv ressourceanvendelse hos Forbrugerombudsmanden, og frigøre ressourcer hos politi og anklagemyndighed.

Arbejdsgruppen har på den baggrund drøftet, om det som supplement til en ny bødemodel også kan være hensigtsmæssigt at udvide brugen af administrative bødeforelæg på markedsføringsområdet.

6.2 De nuværende bestemmelser for brug af administrative bødeforelæg

Hjemlen til at fastsætte regler om administrative bødeforelæg følger af markedsføringsloven § 38, stk. 1. Det fremgår af bemærkningerne til § 38, stk. 1, at overtrædelser, som skal kunne danne grundlag for udstedelse af administrative bødeforelæg, skal være klare og objektivt konstaterbare (overtrædelserne skal således være ensartede, ukomplicerede og uden bevismæssige tvivlsspørgsmål) og at sagens afgørelse, herunder fastsættelsen af bødens størrelse, skal være uden skønsmæssige elementer af betydning. Der skal således være tale om enkle og ukomplicerede sager uden bevistvivl. Derudover skal der enten findes fast retspraksis for bødeudmålingen eller være faste retningslinjer for bødeudmålingen i lovbemærkninger.

Da der ikke er lovbemærkninger for bødeudmåling for andre overtrædelser end § 10, stk. 1, og § 16, stk. 3, kræver det retspraksis, hvis der på bekendtgørelsesniveau skal fastsættes regler for anvendelsen af administrative bødeforelæg for andre overtrædelser. Hvis der ikke foreligger fast retspraksis på området, vil anvendelse af administrative bødeforelæg kræve en ændring af markedsføringsloven, hvor de relevante retningslinjer for bødeudmålingen udførligt beskrives i loven.

Forarbejderne til den oprindelige hjemmelsbestemmelse (den daværende § 30 a), der blev indført i 2012²⁹, angiver forskellige eksempler på bestemmelser, som hjemlen tænkes anvendt på, herunder spam-bestemmelsen, reglerne om vildledning, om købsopfordringer, om prisoplysninger og om gebyrer. Det fremgår af forarbejderne, at opremsningen ikke er udtømmende.

Ændringen af markedsføringsloven fra 2012,³⁰ hvor hjemlen til administrative bødeforelæg blev indført, fastsatte ikke nærmere retningslinjer for beregningen af bøderne i de administrative bødeforelæg udover i tilknytning til overtrædelser af spam-forbuddet. Adgangen til at anvende administrative bødeforelæg skulle udvides i takt med, at der forelå tilstrækkelig klar retspraksis. Det fremgår af forarbejderne, at det, inden der udstedes en bekendtgørelse om administrative bødeforelæg, skal afklares med anklagemyndigheden, om der foreligger tilstrækkelig klar retspraksis for bødeudmålingen i tilknytning til den enkelte bestemmelse. Hvis retspraksis vurderes at være utilstrækkelig, vil der ikke blive udstedt administrative bødeforelæg, før der har været ført et passende antal sager. Det bemærkes, at det kan tage lang tid, før der foreligger en fast retspraksis på området, hvilket bl.a. skyldes, at de erhvervsdrivende typisk foretrækker at få straffesager afgjort ved et udenretligt bødeforelæg udstedt af anklagemyndigheden.

Bemyndigelsesbestemmelsen er i dag alene udnyttet i forbindelse med overtrædelse af spam-forbuddet i § 10, stk. 1. Bestemmelsen fastsætter, at en erhvervsdrivende ikke må kontakte nogen ved brug af elektronisk post (fx mail eller SMS) med henblik på markedsføring, medmindre den pågældende har givet sit forudgående samtykke til det.

Forbrugerombudsmanden har således i dag mulighed for at afslutte en sag ved et administrativt bødeforelæg, hvis der er tale om en overtrædelse af markedsføringslovens § 10, stk. 1, om uanmodet elektronisk henvendelse til bestemte aftagere, også kaldt spam-forbuddet. Under forudsætning af, at den erhvervsdrivende, der har begået overtrædelsen, erklærer sig skyldig i overtrædelsen og betaler den forelagte bøde, kan sagen dermed afgøres uden retssag og uden anklagemyndighedens medvirken.

Ved overtrædelse af andre strafbelagte bestemmelser i markedsføringsloven kan Forbrugerombudsmanden foretage politianmeldelse, hvorefter politiet med bistand fra Forbrugerombudsmanden forestår den videre efterforskning af sagen og vurderer, om der er grundlag for at føre en straffesag ved domstolene eller afslutte sagen med et udenretligt bødeforelæg i tilståelsessager.

6.3 Arbejdsgruppens vurdering af en eventuel udvidelse af anvendelsesområdet for administrative bødeforelæg

Det er arbejdsgruppens vurdering, at en række overtrædelser af markedsføringsloven klart egner sig til at kunne afgøres med administrative bødeforelæg. Der er tale om overtrædelser, der er umiddelbart konstaterbare og uden skøn af betydning.

Det gælder eksempelvis de overtrædelser, hvor en erhvervsdrivende retter uanmodet telefonisk henvendelse til en borger, der enten står på Robinsonlisten, som er en liste, man kan tilmelde sig i CPR-registret, hvis man ønsker at framelde sig henvendelser i markedsføringsøjemed, eller har frabedt sig markedsføring fra den erhvervsdrivende, eller markedsføring af

²⁹ Jf. Folketingstidende 2012-13, A, L 101, som fremsat s. 7. ff.

³⁰ Jf. Folketingstidende 2012-13, A, L 101, som fremsat s. 7 ff.

rusmidler mod unge m.v. Disse overtrædelser giver typisk ikke anledning til bevismæssig tvivl. Boks 6.1 giver et overblik over de overtrædelser, hvor arbejdsgruppen vurderer, at det vil være hensigtsmæssigt at indføre mulighed for administrative bødeforelæg.

Øget brug af administrative bødeforelæg på de nævnte områder vil sikre en mere effektiv sagsbehandling. Det vil dog forudsætte, at der fastsættes klare retningslinjer for bødernes størrelse ved en ændring af markedsføringsloven.

Hvis der indføres en generel bødeberegningsmodel for overtrædelse af markedsføringsloven med et højere bødeniveau end det gældende, bør en beregningsmodel for overtrædelser, der kan afgøres ved administrative bødeforelæg fastsættes i forhold til bødeniveauet i den generelle bødeberegningsmodel.

Boks 6.1
Oversigt over egnede bestemmelser i markedsføringsloven

Overtrædelser af markedsføringsloven der er umiddelbart egnede til at lave en bødeberegningsmodel til brug for administrative bødeforelæg

1. Overtrædelse af markedsføringslovens § 10, stk. 4, hvor en erhvervsdrivende retter uanmodet henvendelse pr. telefon med henblik på direkte markedsføring til en bestemt fysisk person, der enten er på Robinsonlisten, eller som har frabedt sig direkte markedsføring fra den erhvervsdrivende.
2. Overtrædelse af markedsføringslovens § 11, stk. 2, hvor en erhvervsdrivende retter sin markedsføring mod børn og unge under 18 år, og hvor markedsføringen indeholder omtale af, billeder af eller henvisninger til rusmidler, herunder alkohol, i opslag på internettet, fx opslag om et arrangement, hvor der står "16+" samtidig med, at der bliver vist billeder af alkohol.
3. Overtrædelse af markedsføringslovens § 5, hvor en erhvervsdrivende uberettiget anvender logo eller mærke³¹ i sin markedsføring.

Efter at markedsføringslovens § 38 om administrative bødeforelæg blev indført, overvejede Forbrugerombudsmanden og Rigsadvokaten på Justitsministeriets opfordring, hvilke overtrædelser af markedsføringsloven der ville være egnede til at kunne afgøres ved administrative bødeforelæg. Både eksemplerne i boks 6.1 og boks 6.2 er eksempler på overtrædelser, som Rigsadvokaten bl.a. har vurderet er egnede til administrative bødeforelæg. Det, der udestår, er selve bødeberegningsmodellen, da der ikke foreligger fast retspraksis for overtrædelserne. Det bemærkes dog, at § 16, stk. 3, ikke indgik i overvejelserne med Rigsadvokaten.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at der relativt let vil kunne udarbejdes en bødemodel til brug for administrative bødeforelæg for eksemplerne nævnt i boks 6.1, mens det vil kræve en nøjere afdækning af, hvordan der udarbejdes en bødeberegningsmodel til brug for administrative bødeforelæg for eksemplerne nævnt i boks 6.2.

³¹ En overtrædelse kan eksempelvis bestå i, at en erhvervsdrivende uberettiget markedsfører sig med at være omfattet af en branches garantiordning, som fx Byg Garanti.

Boks 6.2
Oversigt over bestemmelser i markedsføringsloven der kræver afdækning

Overtrædelser af markedsføringsloven der kræver en afdækning af, om det er muligt at udarbejde en bødeudregningsmodel for administrative bødeforelæg

1. Overtrædelse af markedsføringslovens § 5, hvor en erhvervsdrivende angiver priser uden moms i sin markedsføring.
2. Overtrædelse af markedsføringslovens § 5, hvor en erhvervsdrivende anvender oplysninger om "førpriser", fremstiller "førpriser" på en vildledende måde, eller udelader eller skjuler væsentlige oplysninger i sin markedsføring.
3. Overtrædelse af markedsføringsloven § 5, hvor en erhvervsdrivende giver urigtige priser ved ikke at indregne uundgåelige gebyrer i den samlede pris.
4. Overtrædelse af markedsføringslovens § 9, herunder hvor en erhvervsdrivende
 - » -i modstrid med sandheden oplyser, at et produkt kun vil være tilgængeligt i meget begrænset tid, eller at det kun vil være tilgængeligt på visse betingelser i meget begrænset tid, jf. nr. 7 i bilagslisten.
 - » -omtaler et produkt som »gratis«, »vederlagsfrit«, »uden betaling« eller lignende, selvom forbrugeren skal betale andet end de uundgåelige udgifter, der er forbundet med at reagere på den pågældende handelspraksis, samt afhentning eller betaling for levering af produktet, jf. nr. 20 i bilagslisten.
 - » skaber det fejlagtige indtryk, at forbrugeren allerede har vundet, vil vinde eller ved udførelse af en bestemt handling vil vinde en præmie eller et andet tilsvarende gode, selvom faktum er, at der enten ikke findes nogen præmie eller et andet tilsvarende gode, eller at den handling, som skal udføres for at indløse præmien eller et andet tilsvarende gode indebærer, at forbrugeren skal betale et pengebeløb eller på anden måde påtage sig udgifter, jf. nr. 31 i bilagslisten.
5. Overtrædelse af markedsføringslovens § 16, stk. 3, hvor en erhvervsdrivende ændrer et gebyr væsentligt, eller indfører et nyt gebyr, uden at varsle dette til forbrugeren ved individuel kommunikation, inden gebyret får virkning.
6. Overtrædelse af markedsføringslovens § 18, stk. 1, hvor en erhvervsdrivende markedsfører kreditaftaler over for forbrugere, hvor der oplyses en rentesats eller talstørrelser vedrørende omkostningerne i forbindelse med forbrugerkredit, men ikke giver alle standardoplysninger.
7. Overtrædelse af markedsføringslovens § 19, stk. 1, hvor en erhvervsdrivende markedsfører boligkreditaftaler over for forbrugere, hvor der oplyses en rentesats eller talstørrelser vedrørende omkostningerne i forbindelse med forbrugerkredit, men ikke oplyser alle standardoplysninger (altså baseret på at oplysninger udelades).

Forbrugerombudsmanden fører ikke kun tilsyn med markedsføringsloven, men også med en række øvrige bestemmelser i den forbrugerbeskyttende lovgivning. Det kan med fordel overvejes, om der er typer af overtrædelser af den øvrige forbrugerbeskyttende lovgivning, som Forbrugerombudsmanden fører tilsyn med, hvor det vil være relevant og hensigtsmæssigt at indføre administrative bødeforelæg. Det forudsætter, at det er muligt at definere en objektiv bødeberegningsmodel inden for de enkelte områder. Eventuelle overvejelser herom henhører under de relevante ressortministerier. Eksempler på bestemmelser, der kunne være relevante, er gengivet i boks 6.3.

Boks 6.3

Oversigt over eventuelt egnede bestemmelser i anden lovgivning**Overtrædelser af bestemmelser i den øvrige forbrugerbeskyttende lovgivning, der eventuelt kunne være egnede til at kunne afgøres ved administrative bødeforelæg**

1. Overtrædelse af forbrugeraftalelovens § 4, stk. 1, hvor en erhvervsdrivende retter uanmodet telefonisk henvendelse til en forbruger eller retter personlig henvendelse til en forbruger på dennes bopæl eller andre steder, hvor der ikke er almindelig adgang.
2. Overtrædelse af de strafbelagte oplysningskrav i forbrugeraftaleloven, fx fortrydelsesret (§ 8, stk. 1, nr. 9, § 14, stk. 1, nr. 10, og § 28, stk. 3).
3. Evt. overtrædelse af reklameforbuddene i tobaksreklameloven og kapitel 7 i lov om elektroniske cigaretter m.v. (fx ved brug af salgsfremmende billeder eller udsagn som "spar X %", "tilbud" m.v.).
4. Overtrædelse af betalingslovens § 81, stk. 1, hvor en betalingsmodtager nægter at tage imod kontanter i tidsrummet 06.00 – 22.00, selvom denne modtager betalingsinstrumenter omfattet af betalingsloven, og hvor undtagelserne i stk. 2 ikke finder anvendelse.
5. Overtrædelse af betalingslovens § 96, stk. 2, hvor en udsteder nægter at indløse elektroniske penge (eller andre værdier) til pålydende værdi i op til et år efter udløb til indehaveren.
6. Overtrædelse af betalingslovens § 117, hvor en betalingsmodtager eller en anden, der via en pengeautomat eller på salgsstedet tilbyder valutaomregning til betaleren, før transaktionen iværksættes, ikke giver betaleren alle oplysninger om gebyrer og den vekselkurs, der anvendes ved valutaomregningen.

6.4 Arbejdsgruppens vurdering af om de nuværende takster for overtrædelse af spamforbuddet bør justeres

Forbrugerombudsmanden har, som nævnt ovenfor, i dag mulighed for at afslutte en sag ved et administrativt bødeforelæg, hvis der er tale om en overtrædelse af markedsføringslovens § 10, stk. 1, det såkaldte spam-forbud. I sager om overtrædelse af spam-forbuddet fastsættes bøden på baggrund af en særlig beregningsmodel, baseret på Folketingets Erhvervsudvalgs betænkning af 8. december 2005 til lov nr. 1389 af 21. december 2005 om markedsføring. Bødeberegningsmodellen indebærer, at der for op til 100 overtrædelser gives en minimumsbøde på 10.000 kr. Foreligger der mere end 100 overtrædelser, gives en bøde på 100 kr. for hver overtrædelse. Således vil en bøde for 60 overtrædelser være 10.000 kr., og en bøde for 140 overtrædelser vil være 14.000 kr. Efter bekendtgørelsen om anvendelse af administrative bødeforelæg ved overtrædelse af markedsføringslovens § 10, stk. 1, kan der udstedes administrative bødeforelæg, når sagen vedrører til og med 500 uanmodede henvendelser.

Arbejdsgruppen har overvejet, om taksterne, som fremgår af beregningsmodellen for overtrædelse af markedsføringslovens § 10, stk.1, bør justeres. Beregningsmodellen er fra 2005, hvilket i sig selv kan tale for, at der sker en justering i forhold til den økonomiske udvikling. Det er arbejdsgruppens vurdering, at en bøde på 10.000 kr. næppe i dag har en tilstrækkelig præventiv effekt.

Beregningsmodellen bliver i praksis anvendt på den måde, at bøden fastsættes på baggrund af det samlede antal ulovlige henvendelser. Det indgår derfor ikke i bødefastsættelsen, om henvendelserne er sendt ud ad én eller flere omgange, om de er med forskelligt indhold, eller om de er sendt ud ved brug af forskellige kommunikationsformer.

Dertil kommer, at Forbrugerombudsmanden oftest kun kan bevise et mindre antal ulovlige henvendelser, typisk under 100 henvendelser, alene på baggrund af modtagne klager. De fleste spam-sager afgøres derfor med en bøde på 10.000 kr., der er minimumsbøden i spam-sager,

medmindre den erhvervsdrivende selv oplyser, hvor mange henvendelser den erhvervsdrivende har sendt. Når erhvervsdrivende vælger at oplyse antallet af henvendelser til Forbrugerombudsmanden, er der typisk tale om flere tusinde henvendelser. I disse sager bliver bøderne derfor betydelig højere.

Mange erhvervsdrivende anvender i dag et såkaldt affiliate-netværk til at sende markedsføring ud. Typisk foregår det ved, at den erhvervsdrivende (annoncøren) indgår en aftale med et bureau, der har et affiliate-netværk, om at markedsføre annoncørens virksomhed eller dens produkter. Det kan fx være en bestemt kampagne, annoncøren vil have markedsført.

Affiliate-netværket videreformidler annoncørens bestilling, fx en kampagne, til deres affiliate-partnere, og tilbyder partnerne honorering i form af en pris pr. solgt vare eller pr. klik, som partnerne genererer til kampagnen. En affiliate-partner kan fx være en indehaver af et domæne, der kan bruges til at sende en kampagne via e-mail. Der er typisk mange affiliate-partnere, som byder på en opgave. Det kan betyde, at en kampagne fra en annoncør kan blive sendt via e-mail fra en lang række forskellige partnere, dvs. fra forskellige domæner på forskellige tidspunkter og med varierende indhold, til et potentielt stort antal modtagere. Som praksis er i dag, beregnes bøden for de ulovlige henvendelser samlet set – uagtet at de er udsendt fra forskellige affiliate-partnere. Da Forbrugerombudsmanden, som nævnt, oftest kun kan bevise et mindre antal ulovlige henvendelser sendt fra hvert domæne og samlet typisk højst 100 henvendelser, bliver sagerne i praksis afgjort med en samlet bøde på 10.000 kr.

Efter arbejdsgruppens opfattelse udgør hver enkelt ulovlig udsendelse en selvstændig overtrædelse af markedsføringslovens § 10, stk. 1. På den baggrund finder arbejdsgruppen, at § 10, stk. 1, bør justeres, så det præciseres i bemærkningerne, at bødemodellen ikke skal forstås således, at det samlede antal henvendelser blot skal lægges sammen, men at der skal fastsættes en bøde efter bødemodellen for hver udsendelse fra den erhvervsdrivende.

Hvis en erhvervsdrivende har sendt e-mails med markedsføring ad tre omgange, vil en sådan præcisering af lovforarbejderne indebære, at den erhvervsdrivende ifalder en bøde på mindst 3x10.000 kr. Hvis den erhvervsdrivende har anvendt et affiliate-netværk til at sende e-mails med markedsføring via fem forskellige domæner, vil den erhvervsdrivende ifalde en bøde på mindst 5x10.000 kr. I dag vil bøden i disse eksempler være 10.000 kr.

Videre er det arbejdsgruppens opfattelse, at det bør overvejes at indføre en anderledes trappemodel, således at bødeniveauet allerede stiger ved hhv. 10-20-30 osv. henvendelser, i modsætning til i dag hvor bødeniveauet først stiger ved over 100 henvendelser.

Hvis der indføres en generel bodeberegningsmodel for overtrædelse af markedsføringsloven med et højere bødeniveau end det gældende, bør beregningsmodellen for overtrædelse af spam-forbuddet justeres i forhold til bødeniveauet i den generelle bodeberegningsmodel.

6.5 Arbejdsgruppens anbefalinger vedrørende administrative bødeforelæg

Det er arbejdsgruppens anbefaling, at der, med henblik på i højere grad at udnytte adgangen til at udstede administrative bødeforelæg, fastsættes klare retningslinjer i lovgivningen for bødeudmålingen for udvalgte overtrædelser. Det gælder særligt inden for tre typer af overtrædelser af markedsføringsreglerne, jf. boks 6.1. Endelig anbefaler arbejdsgruppen, at den nuværende bødeberegningsmodel efter spam-bestemmelsen justeres bl.a. med det formål at hæve bødeniveauet for disse overtrædelser.

Boks 6.4 Anbefalinger

Anbefaling 2: Der indføres bødeberegningsregler med henblik på at udvide adgangen til udstedelse af administrative bødeforelæg ved udvalgte overtrædelser af markedsføringsloven

Med henblik på at sikre en mere effektiv håndhævelse anbefaler arbejdsgruppen, at Forbrugerombudsmandens adgang til at udstede administrative bødeforelæg udvides til at omfatte de overtrædelser, der fremgår af boks 6.1. Det forudsætter, at der fastsættes klare retningslinjer for bødens størrelse ved en ændring af markedsføringsloven, fx i form af en bødeberegningsmodel, som samtidig vil kunne hæve bødeniveauet.

Anbefaling 3: Det bør afdækkes, om det er muligt at udarbejde en bødeudregningsmodel for administrative bødeforelæg ved visse andre overtrædelser af markedsføringsloven (dvs. overtrædelser der ikke er omfattet af anbefaling 2)

Arbejdsgruppen anbefaler, at der gennemføres en afdækning af, hvorvidt der kan udarbejdes hensigtsmæssige bødeudregningsmodeller til brug for administrative bødeforelæg for eksemplerne nævnt i boks 6.2.

Anbefaling 4: Den nuværende bødeberegningsmodel for spam-bestemmelsen bør opdateres og bødeniveauet hæves

Arbejdsgruppen anbefaler, at taksterne for beregningsmodellen efter spam-bestemmelsen justeres i forhold til den økonomiske udvikling og i forhold til bødeniveauet i en eventuel ny generel bødemodel for overtrædelser af markedsføringsloven. I den forbindelse bør der tillige justeres i den eksisterende trappemodel for beregning af bøderne. Endvidere bør beregningsmodellen ligeledes justeres med henblik på at tage højde for den måde, spam udsendes i dag, hvor erhvervsdrivende i højere grad anvender affiliate-netværk til at sende elektronisk markedsføring ud.

Øvrige betragtninger:

- Det kan med fordel overvejes, om der er typer af overtrædelser af den øvrige forbrugerbeskyttende lovgivning, som Forbrugerombudsmanden fører tilsyn med, hvor det vil være relevant og hensigtsmæssigt at indføre administrative bødeforelæg. Det forudsætter, at det er muligt at definere en objektiv bødeudregningsmodel inden for de enkelte områder. Eventuelle overvejelser herom henhører under de relevante ressortministerier.

Kapitel 7

Andre sanktionsmuligheder

7.1 Indledning

Arbejdsgruppen har haft til opgave at komme med anbefalinger til, hvordan bødeniveauet for overtrædelser af markedsføringsloven kan hæves. Det er dog arbejdsgruppens opfattelse, at en regulering af bødeniveauet bør ses i sammenhæng med de øvrige sanktioner for overtrædelse af markedsføringsloven. Arbejdsgruppen har i den forbindelse overvejet, om der er overtrædelser, hvor et forhøjet bødeniveau ikke vil have en tilstrækkelig præventiv effekt.

Der ses desværre indimellem meget grove overtrædelser af markedsføringsloven. I nogle af tilfældene er der også tale om bedrageri, og i disse situationer kan straffen fastsættes efter straffeloven, hvilket indebærer en mulighed for fængselsstraf.

Der findes imidlertid også eksempler på grove tilfælde, der ikke er bedrageri, og som derfor skal vurderes efter strafferammerne i markedsføringsloven. Selv meget grove og systematiske overtrædelser af markedsføringslovens vildledningsbestemmelser kan i dag ikke føre til fængselsstraf.

Arbejdsgruppen har på den baggrund drøftet andre muligheder end et højere bødeniveau for at skærpe sanktionerne i markedsføringsloven.

7.2 Strafferammerne i markedsføringsloven og straffeloven

Markedsføringslovens § 37, stk. 3, giver ikke mulighed for anvendelse af fængselsstraf. Det er alene tilsidesættelse af et forbud eller påbud nedlagt af retten eller et påbud, som Forbrugerombudsmanden har meddelt i henhold til markedsføringslovens § 28, stk. 2, § 32, stk. 2, eller § 33, der straffes med bøde eller fængsel i op til 4 måneder, jf. markedsføringslovens § 37, stk. 1. Overtrædelse af andre strafbelagte bestemmelser, herunder vildledningsbestemmelserne i §§ 5 og 6³², straffes således alene med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning, jf. § 37, stk. 3. Det betyder, at selv særdeles grove og systematiske overtrædelser i dag alene straffes med bøde.

Efter de gældende regler forudsætter anvendelse af fængselsstraf for grov og systematisk vildledning af forbrugerne således, at overtrædelserne også udgør en overtrædelse af anden lovgivning, herunder straffelovens § 279 om bedrageri.

³² Det følger af markedsføringslovens § 5, stk. 1, sammenholdt med § 8, at en erhvervsdrivendes handelspraksis ikke må indeholde urigtige oplysninger eller i kraft af sin fremstillingsform eller på anden måde vildlede eller kunne forventes at vildlede gennemsnitsforbrugeren, uanset om oplysningerne er faktisk korrekte. Det følger af markedsføringslovens § 6, stk. 1, sammenholdt med § 8, at en erhvervsdrivendes handelspraksis ikke må vildlede ved at udelade eller skjule væsentlige oplysninger eller præsentere væsentlige oplysninger på en uklar, uforståelig, dobbelttydig eller uhensigtsmæssig måde. Derudover indeholder markedsføringsloven et bilag, der oplister specifikke former for handelspraksis, der altid er vildledende.

Straffelovens § 279 har følgende ordlyd: ”For bedrageri straffes den, som, for derigennem at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, ved retsstridigt at fremkalde, bestyrke eller udnytte en vildfarelse bestemmer en anden til en handling eller undladelse, hvorved der påføres denne eller nogen, for hvem handlingen eller undladelsen bliver afgørende, et formuetab.”

Bedrageri efter straffelovens § 279 straffes efter normalstrafferammen i straffelovens § 285, stk. 1, med fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Straffen kan stige til fængsel i op til 8 år, hvis der er tale om bedrageri af særlig grov beskaffenhed navnlig på grund af udførelsesmåden, eller fordi forbrydelsen er udført af flere i forening, eller som følge af omfanget af den opnåede eller tilsigtede vinding, eller når et større antal forbrydelser er begået, jf. straffelovens § 286, stk. 2.

Nogle grove overtrædelser af vildledningsbestemmelserne i markedsføringsloven har en række af de samme karakteristika, som også gælder for overtrædelser af straffelovens bedrageribestemmelse. På trods heraf er det imidlertid ikke alle grove overtrædelser af markedsføringslovens vildledningsbestemmelser, der indebærer en formueforskydning på en sådan måde, at forbrugeren har lidt et tab i henhold til straffelovens § 279. Derimod kan vildledningen have medført, at forbrugeren evne til at træffe en informeret beslutning indskrænkes, således at forbrugeren på grund af vildledningen træffer en transaktionsbeslutning, som vedkommende ellers ikke ville have truffet.

Som led i arbejdsgruppens arbejde har Forbrugerombudsmanden henledt arbejdsgruppens opmærksomhed på en række grove overtrædelser af markedsføringslovens vildledningsbestemmelser, hvor vildledningen tilsyneladende udgjorde eller fortsat udgør en væsentlig del af den pågældende erhvervsdrivendes forretningsgrundlag. Der er efter arbejdsgruppens opfattelse i nogle tilfælde tale om meget grov og systematisk vildledning, der kan have samme strafværdighed som bedrageri. Skadevirkningen i disse sager kan samlet set være stor. Det gælder både for forbrugerne, men også i forhold til de afledte effekter for konkurrerende erhvervsdrivende, som overholder lovgivningen.

Ud over de nævnte eksempler i boks 7.1 har Forbrugerombudsmanden også tilkendegivet, at der er eksempler på, at erhvervsdrivende fortsætter med grov vildledende markedsføring på trods af, at de er blevet orienteret om lovgivningen på et givent område, eller endda tidligere er blevet idømt bødestraf for lignende forhold ved domstolene. Dette kan skyldes, at de omhandlede overtrædelser er meget økonomisk givtige, og den idømte bødesanktion ikke står mål med den opnåede fortjeneste, der kan være vanskelig at godtgøre.

Boks 7.1
Eksempler på grove
overtrædelser af
vildlednings-
bestemmelserne

De følgende eksempler er eksempler på bedragerilignende forhold.

Vildledende bestillingsflow

Forbrugerombudsmanden politianmeldte en erhvervsdrivende i 2016 efter at have modtaget et stort antal klager fra forbrugere.

Ifølge klagerne blev forbrugerne lokket til at afgive deres kontaktoplysninger, inden forbrugerne havde fået oplyst den endelige pris, i et bestillingsflow på en lang række kampagnesider, der blev markedsført via Facebook. Disse kontaktoplysninger blev anvendt til at sende produktet fra kampagnesiden inkl. en opkrævning til forbrugerne – vel at mærke selv om forbrugerne ikke havde færdiggjort bestillingsprocessen og derfor ikke mente at have bestilt produkterne.

For at legitimere dette oplyste den erhvervsdrivende, at forbrugerne blot kunne sende produktet retur for egen regning, hvis de ikke ønskede det, men da den erhvervsdrivende fokuserede på udenlandske kunder (Europa, Australien Canada, Malaysia m.v.), ville portoudgifterne for den enkelte forbruger være så høje, at denne mulighed ikke var attraktiv. Ved manglende betaling af fakturaen, truede den erhvervsdrivende ofte med inkasso.

De norske, svenske, belgiske, østrigske og hollandske forbrugerbeskyttende myndigheder anmodede via det europæiske CPC-netværk (Consumer Protection Cooperation) Forbrugerombudsmanden om at standse den erhvervsdrivendes aktiviteter. Myndigheder uden for EU klagede også til Forbrugerombudsmanden over den erhvervsdrivende.

Efter politianmeldelsen modtog Forbrugerombudsmanden ca. 500 yderligere klager over samme aktiviteter.

På Forbrugerombudsmandens anmodning har anklagemyndigheden vurderet i sagen, at de omhandlede politianmeldte aktiviteter ikke indebar en formueforskydning på en sådan måde, at forbrugeren led et tab i henhold til straffelovens § 279, og sagen vedrører derfor en overtrædelse af vildledningsforbuddet i markedsføringsloven.

Vildledende telefonsalg på elmarkedet

I de senere år har der navnlig inden for elbranchen været en markant stigning i klager til Forbrugerombudsmanden over vildledende telefonsalg, hvor forbrugere er blevet lokket til at skifte elselskab. Som eksempel modtog Forbrugerombudsmanden på kort tid et stort antal klager over et nyt energiselskab. Forbrugerne klagede over, at telefonsælgerne fx udgav sig for at være fra en statslig eller anden uvildig organisation, som skulle have undersøgt, at et nystartet elselskab var det billigste på markedet. Ifølge andre klager oplyste telefonsælgerne, at de ringede fra forbrugernes nuværende elselskab, selv om de ringede for at sælge et abonnement hos det netop etablerede elselskab. Langt de fleste af opkaldene blev foretaget gennem selskabets daværende samarbejdspartner, et callcenter, som Forbrugerombudsmanden tidligere har politianmeldt for ulovligt telefonsalg. I en udsendelse i Kontant, DR, i efteråret 2020 forklarede en tidligere telefonsælger, at telefonsælgerne blev instrueret af ledelsen i callcenteret om at vildlede forbrugerne.

Forbrugerombudsmanden politianmeldte energiselskabet og callcenteret, men modtog kort efter et anonymt tip om, at personer bag callcenteret netop havde etableret et nyt elselskab med mere end 50 telefonsælgere. I løbet af de følgende måneder klagede 175 forbrugere bl.a. over, at selskabets telefonsælgere oplyste, at de ringede fra forbrugernes nuværende elselskab eller at forbrugernes nuværende elselskab var gået konkurs, og forbrugerne derfor var nødt til at skifte elselskab.

Forbrugerombudsmanden har politianmeldt de involverede selskaber og en række personer for bl.a. at overtræde markedsføringsloven, men har også efter politianmeldelserne modtaget klager over selskabernes vildledende telefonsalg. Vildledende telefonsalg kan ikke straffes som

bedrageri, medmindre det kan godtgøres, at den erhvervsdrivende har fremkaldt en tabsvoldende disposition for forbrugeren.

De konkurrerende selskaber, der ikke anvender tilsvarende vildledende metoder, har klaget til Forbrugerombudsmanden over, at de mister deres markedsandele som følge af de forsatte ulovlige forretningsmodeller.

Vildledende markedsføring af online konkurrence

Et tredje eksempel på systematisk vildledning af forbrugerne vedrører en leadvirksomheds markedsføring af konkurrencer på nettet, som fristede forbrugerne med store præmier. Som modydelse for at deltage i konkurrencerne skulle forbrugerne oplyse deres kontaktoplysninger og acceptere at modtage markedsføring fra en lang række erhvervsdrivende i Danmark og i udlandet. Forbrugerombudsmanden har dog konstateret, at den erhvervsdrivende aldrig udtrak vindere af 15 konkurrencer, som den erhvervsdrivende markedsførte i Danmark i 2019, hvortil kommer, at den erhvervsdrivende også anvendte andre vildledende elementer i markedsføringen af deres konkurrencer for at lokke forbrugerne til at oplyse deres data og samtykke. Da forbrugerne ikke lider et formuetab ved at deltage i de vildledende konkurrencer, er der ikke tale om bedrageri.

I 2019 politianmeldte Forbrugerombudsmanden den erhvervsdrivende tre gange for andre strafbare overtrædelser.

På den baggrund har arbejdsgruppen drøftet samspillet mellem straffelovens § 279 om bedrageri og markedsføringslovens sanktionsbestemmelser.

7.3 Eksplicit henvisning til straffelovens § 279 om bedrageri i markedsføringslovens § 37

Visse grove og systematiske overtrædelser af markedsføringsloven er omfattet af straffelovens bedrageribestemmelse. Det er efter arbejdsgruppens opfattelse vigtigt, at grov og systematisk vildledning af forbrugerne behandles efter straffelovens bedrageribestemmelse, hvis betingelserne herfor er opfyldt.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at det præciseres i markedsføringslovens § 37, stk. 3, at overtrædelser af markedsføringsloven, der samtidig udgør overtrædelser af straffelovens § 279, skal straffes efter sidstnævnte bestemmelse. Dette kan ske ved at indføje en henvisning til straffelovens § 279 i markedsføringslovens § 37, stk. 3, hvorefter bestemmelsen får følgende ordlyd:

”Stk. 3. Overtrædelse af bestemmelserne i § 5, stk. 1, § 6, stk. 1, 3 og 4, § 7, stk. 1, § 9-11, §§ 11a, stk. 1, § 11, b, stk. 1 § 14, stk. 1, § 15, § 16, stk. 1, § 18 og § 19, § 20, stk. 1 og § 21 og forsætlig overtrædelse af § 22 straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter straffelovens § 279 eller anden lovgivning.

Den foreslåede bestemmelse medfører ikke en ændring af den gældende retstilstand, men det tydeliggøres, at der i sager om særligt grove overtrædelser af vildledningsbestemmelserne kan rejses tiltale for overtrædelse efter straffelovens § 279, hvis betingelserne herfor er opfyldt. Dette vurderes at kunne have en præventiv effekt.

7.4 Mulighed for fængselsstraf for grove overtrædelser af vildledningsbestemmelserne

Som anført ovenfor har Forbrugerombudsmanden henledt arbejdsgruppens opmærksomhed på en række grove og systematiske overtrædelser af vildledningsbestemmelserne i markedsføringsloven, som efter deres karakter synes tilsvarende strafværdige som bedrageri. Forbrugeren vil dog ikke nødvendigvis have lidt et formuetab, og der vil i så fald ikke være tale om bedrageri i straffelovens forstand. Da nogle tilfælde af meget grov og systematisk vildledning, efter arbejdsgruppens opfattelse, kan have samme strafværdighed som bedrageri, mener arbejdsgruppen, at det bør overvejes, om der i sådanne tilfælde skal kunne idømmes en kortere fængselsstraf.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at den præventive effekt af markedsføringsloven vil kunne blive større, hvis der er risiko for at blive idømt en fængselsstraf. Da en sådan bestemmelse kun vil kunne komme i spil, når der er tale om særdeles grove og alvorlige overtrædelser, forventer arbejdsgruppen ikke, at der vil være mange sager, hvor fængselsstraf vil komme på tale, men at bestemmelsen vil kunne have en vis præventiv effekt.

Det bemærkes, at det i Norge er muligt at blive idømt bøde eller fængselsstraf i indtil 6 måneder, eller begge dele, medmindre strengere strafbestemmelser finder anvendelse, for overtrædelser af den norske markedsføringslov. Tilsvarende på Island, hvor der ved alvorlige overtrædelser af den islandske markedsføringslov kan idømmes bøde eller fængsel i indtil 6 måneder. I Sverige er der ikke mulighed for at blive idømt fængselsstraf for overtrædelser af den svenske markedsføringslov.

Fængselsstraf er også kendt fra sammenlignelige områder. I nyere forbrugerbeskyttende lovgivning er der således indført fængselsstraf ved overtrædelse af visse af de forbrugerbeskyttende regler. Det gælder fx lov om forbrugslånsvirksomhed, hvor grov eller gentagen overtrædelse af lovens forbud mod indgåelse af visse kreditaftaler (de såkaldte kviklån) straffes med bøde eller fængsel i indtil 4 måneder, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning. Der er ikke tale om vildledningsbestemmelser, men bestemmelser, hvor skaden for forbrugeren er så betragtelig, at det er vurderet, at der bør være fængselsstraf i strafferammen.

Der er ligeledes indført fængselsstraf i lov om produkter og markedsovervågning, hvor bestemte overtrædelser af loven kan medføre fængsel i indtil 2 år, hvis overtrædelsen er begået som led i en systematisk overtrædelse af reglerne med økonomisk vinding for øje. Det fremgår af bemærkningerne til § 37, stk. 2, nr. 4 (lovforslagets § 42, stk. 2, nr. 4), i lov om produkter og markedsovervågning, at: *"bestemmelsen har nær sammenhæng med, at det ikke må kunne betale sig at bryde reglerne. Det skal derfor anses som en skærpende omstændighed, hvis den erhvervsdrivende systematisk overtræder reglerne for at opnå økonomisk vinding. Der har været enkelte sager, hvor Sikkerhedsstyrelsen har haft mistanke om, at den erhvervsdrivendes forretningsmodel var bygget op omkring at købe billige produkter i Østasien, sælge dem med stor fortjeneste til danske brugere og, når produktet blev udtaget til kontrol, samarbejde i stor stil og straks kalde produktet tilbage fra markedet for derefter at starte forfra med et nyt produkt. Bestemmelsen vil kunne finde anvendelse på den slags sager i fremtiden."*

7.5 Øvrige sanktionsmuligheder i straffeloven

Arbejdsgruppen har også drøftet mulighederne for anvendelse af straffelovens øvrige sanktionsmuligheder. Det gælder særligt konfiskation af fortjeneste samt muligheden for frakendelse af retten til at drive virksomhed.

For så vidt angår konfiskation af fortjeneste bemærker arbejdsgruppen, at anklagemyndigheden allerede i dag har mulighed for at nedlægge påstand herom i medfør af straffelovens § 75, stk. 1, der giver mulighed for at konfiskere den fortjeneste, der er opnået ved en strafbar hand-

ling. Det bemærkes dog, at det - som tidligere anført - kan være vanskeligt at bevise, hvad for tjenesten ved et givent markedsføringstiltag har været, hvorfor konfiskation ikke anvendes ofte i forbindelse med en overtrædelse af markedsføringsloven.

For så vidt angår muligheden for frakendelse af retten til at drive virksomhed, bemærker arbejdsgruppen, at straffelovens bestemmelser om frakendelse af retten til at udøve virksomhed, jf. straffelovens §§ 78 og 79, også finder anvendelse på overtrædelser af særlovgivning, der er strafbelagt. Der er derfor ikke behov for at indføre en særskilt bestemmelse herom i markedsføringsloven.

7.6 Arbejdsgruppens betragtninger

I henhold til arbejdsgruppens kommissorium har arbejdsgruppen til opgave at komme med anbefalinger til, hvordan bødeniveauet kan hæves.

Det er dog arbejdsgruppens opfattelse, at en regulering af bødeniveauet bør ses i sammenhæng med de øvrige sanktioner for overtrædelse af markedsføringsloven. Arbejdsgruppen har i den forbindelse overvejet, om der er overtrædelser, hvor et forhøjet bødeniveau ikke vil have en tilstrækkelig præventiv effekt.

Arbejdsgruppen vurderer, at det med fordel kan undersøges, om der bør indføres mulighed for fængselsstraf for overtrædelser af markedsføringslovens vildledningsbestemmelser. Det følger dog ikke af arbejdsgruppens kommissorium, ligesom det ikke har været foreneligt med tidshorizonten at udarbejde et konkret forslag herom og ikke mindst vurdere konsekvenserne heraf. Forbrugerombudsmanden har i forhold til spørgsmålet om fængselsstraf ønsket at afgive en mindretalsudtalelse, som fremgår af boks 7.3.

Boks 7.2 Arbejdsgruppens betragtninger

I henhold til arbejdsgruppens kommissorium har arbejdsgruppen til opgave at komme med anbefalinger til, hvordan bødeniveauet kan hæves.

Det er dog arbejdsgruppens opfattelse, at en regulering af bødeniveauet bør ses i sammenhæng med de øvrige sanktioner for overtrædelse af markedsføringsloven. Arbejdsgruppen har i den forbindelse overvejet, om der er overtrædelser, hvor et forhøjet bødeniveau ikke vil have en tilstrækkelig præventiv effekt. Arbejdsgruppen har på den baggrunde følgende betragtninger:

- » Arbejdsgruppen opfordrer til, at der indføres en specifik henvisning til bedrageribestemmelsen i straffeloven i markedsføringslovens § 37, stk. 3, så det præciseres, at hvis overtrædelser af markedsføringsloven samtidig udgør en overtrædelse af straffelovens § 279, skal de straffes efter sidstnævnte bestemmelse.
- » Arbejdsgruppens flertal vurderer, at det med fordel kan undersøges, om der bør indføres mulighed for fængselsstraf for grove og systematiske overtrædelser af markedsføringslovens vildledningsbestemmelser. Det følger dog ikke af arbejdsgruppens kommissorium, ligesom det ikke har været foreneligt med tidshorizonten at udarbejde et konkret forslag herom og ikke mindst vurdere konsekvenserne heraf.

Mindretalsudtalelse fra Forbrugerombudsmanden:

Forbrugerombudsmanden bemærker, at der efter hendes opfattelse ikke er behov for yderligere undersøgelser for at udvide muligheden for fængselsstraf i markedsføringsloven end de overvejelser, som arbejdsgruppen redegør for i denne rapport. Forbrugerombudsmanden henviser til, at det er de særligt grove, forsætlige og systematiske overtrædelser af markedsføringsloven, som der er behov for at sanktionere med større præventiv effekt end en bødesanktion af hensyn til både forbrugere og de konkurrerende lovlydige erhvervsdrivende, der kan miste markedsandele som følge af de groft ulovlige forretningsmetoder. Forbrugerombudsmanden henviser endvidere til, at overtrædelser af den norske markedsføringslov kan straffes med bøde eller fængsel

indtil 6 måneder eller begge dele, ligesom overtrædelser af andre forbrugerbeskyttende bestemmelser i dansk lovgivning kan straffes med kortere fængselsstraffe, således som anført i rapporten.

Bilag A: Arbejdsgruppens kommissorium

Baggrund

Der har længe været fokus på bødeniveauet ved overtrædelser af markedsføringsloven. I forbindelse med revisionen af markedsføringsloven i 1994 var det lovgivers intention, at bødeniveauet skulle skærpes. På den baggrund førte Forbrugerombudsmanden (FO) en række sager om overtrædelse af loven med henblik på at hæve bødeniveauet. Domstolene afgjorde flere af sagerne med bøder på hhv. 1 mio. og 2 mio. DKK. I forbindelse med ændringen af markedsføringsloven i 2005 fremgår det af lovbemærkningerne, at det var lovgivers intention, at denne praksis skulle fortsætte.

Det fremgår af markedsføringslovsudvalgets rapport fra 2016, at bødeniveauet faldt efter 2005. På den baggrund anbefalede markedsføringslovsudvalget i 2016, at der skulle nedsættes en arbejdsgruppe, der skulle se på bødeniveauet, såfremt FO ikke kunne hæve bødeniveauet ved et antal prøvesager. Det må imidlertid erkendes, som FO også oplyste til udvalget dengang, at det vil tage mange år at anlægge et tilstrækkeligt antal prøvesager, bl.a. fordi de fleste sager afgøres ved udenretlig bødevedtagelse.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemførte i 2018 et nabotjek af bødeniveauet for overtrædelse af visse bestemmelser i markedsføringsloven i Sverige, Norge, Tyskland, Holland og Belgien. Nabotjekket viser bl.a., at det danske bødeniveau fremstår lavere end i de adspurgte lande.

På den baggrund nedsættes en arbejdsgruppe, der på baggrund af resultaterne fra nabotjekket og det faldende bødeniveau i Danmark får til opgave at komme med anbefalinger til, hvordan bødeniveauet eventuelt kan ændres.

Arbejdsgruppens opgaver

Arbejdsgruppen skal på baggrund af resultaterne fra nabotjekket og det faldende bødeniveau i Danmark komme med anbefalinger til, hvordan bødeniveauet eventuelt kan ændres, såfremt der er politisk ønske herom. Arbejdsgruppen kan inddrage praksis fra andre lande i arbejdet. Derudover inddrager arbejdsgruppen praksis fra udmålingen af bøder fra både Forbrugerombudsmanden, anklagemyndigheden og domstolene.

Der er i EU-regi opnået enighed om en række kriterier for sanktioner i bl.a. direktivet om urimelig handelspraksis i pakken "A New Deal for Consumers". Det nyligt vedtagne Omnibus-direktiv har moderniseret den eksisterende lovgivning om markedsføring og forbrugerbeskyttelse. I direktivet fastsættes bl.a. ensartede vejledende og ikke-udtømmende kriterier, som myndigheder og domstole kan lægge vægt på, når de vurderer, hvorvidt der skal pålægges en sanktion samt niveauet herfor. Kriterierne skal implementeres i markedsføringsloven, og får betydning for bødeudmålingen i Danmark.

Direktivet skal være implementeret i dansk ret senest den 28. november 2021. Det er hensigten, at der fremsættes lovforslag herom OKT I 2021. Arbejdsgruppen skal komme med anbefalinger til, hvordan de nye harmoniserende sanktionskriterier bedst implementeres i den danske markedsføringslov.

Arbejdsgruppen afrapporterer til erhvervsministeren.

Organisering

Arbejdsgruppen består af:

- » Mette Rose Skaksen, formand, Vicedirektør, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
- » Cecilie Toft Nørgaard, Fuldmægtig, Erhvervsministeriet (Cecilie Toft Nørgaard har erstattet det oprindeligt udpegede medlem Pernille Berglund Gunge, Specialkonsulent, Erhvervsministeriet)
- » Iren Mirmojtahedi, Souschef, Strafferetskontoret, Justitsministeriet (Iren Mirmojtahedi har erstattet det oprindeligt udpegede medlem Camilla Hellesøe Nielsen, Souschef, Strafferetskontoret, Justitsministeriet)
- » Jane Frederikke Land, Advokat, repræsentant fra Advokatsamfundet
- » Trine Baumbach, Juridisk professor i stufferet, Københavns Universitet (Trine Baumbach har erstattet det oprindeligt udpegede medlem Professor Lasse Lund Madsen, Aarhus Universitet)
- » Christina Toftegaard Nielsen, Forbrugerombudsmand

Arbejdsgruppen sekretariatsbetjenes af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Proces

Arbejdsgruppen afleverer sine anbefalinger til erhvervsministeren marts 2021.

Bilag B: Nabetjek af bødeniveau

Nedenfor gengives hovedresultaterne af det nabotjek af bødeniveauet, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemførte i 2018.

Baggrund

Konkurrence- og forbrugerstyrelsen gennemførte et nabotjek af bødeniveauet i Norge, Sverige, Tyskland, Nederlandene og Belgien. Det undersøges også, om bødeniveauet er reguleret ved lov, samt hvilke kriterier, der lægges til grund for bødefastsættelsen.

De forhold som undersøges er implementeret i markedsføringslovens bestemmelser og følger bl.a. af følgende direktiver:

- » • direktivet om urimelig handelspraksis (2005/29/EF).
- » • direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation (2002/58/EF og 2009/136/EF) (e-databeskyttelsesdirektivet), • forbrugerkreditdirektivet (2008/48/EF), og
- » • boligkreditdirektivet (2014/17/EC).

Mere specifikt undersøges landenes bøder for overtrædelse af vildledningsbestemmelserne (direktivet om urimelig handelspraksis), spam-bestemmelsen (e-databeskyttelsesdirektivet), oplysningsforpligtelser ifm. markedsføring af kreditaftaler (forbrugerkreditdirektivet) og oplysningsforpligtelser ifm. markedsføring af boligkreditaftaler (boligkreditdirektivet).

Årsagen til at undersøge netop disse bestemmelser er, at de spiller en vigtig rolle i markedsføringsloven. Vildledningsbestemmelserne regulerer bl.a., hvilke oplysningsforpligtelser erhvervsdrivende har ved markedsføring, fx at produktets væsentligste karakteristika skal gives. Nærværende nabotjek er en opfølgning på landeundersøgelsen fra 2015 for så vidt angår bødeniveauet og søger specifikt at belyse, om landenes bødeniveau er ændret siden undersøgelsen i 2015.

Kort introduktion til visse bødetyper i nabolande

I Belgien kan den håndhævende myndighed udstede en bøde, der svarer til den danske model for bødeforelæg. Hvis denne bøde vedtages inden en fastsat frist, bortfalder yderligere strafforfølgning.

I Norge kan den norske Forbrugerombudsmand udstede administrativt betingede bøder. Her ved forstås en bøde, som alene skal betales, såfremt den, der har begået overtrædelsen, fortsætter med at overtræde den givne bestemmelse.

Når de svenske domstole udsteder et påbud eller et forbud, medfølger der næsten altid en betinget bøde, som skal afskrække den adfærd, der sanktioneres. Bøden skal kun betales, hvis forbuddet eller påbuddet ikke efterleves.

1. Resumé og konklusion af nabotjekket

Nabotjekket viser for så vidt angår overtrædelse af forbuddet mod vildledende markedsføring og spam-bestemmelsen, at det danske bødeniveau fremstår lavere end de adspurgte lande. Det afspejles ved, at de laveste bøder, der udstedes i Danmark generelt er på et lavere niveau end de laveste bøder, som udstedes i de adspurgte lande. Derudover er medianen for de udstedte

bøder for overtrædelse af vildledningsbestemmelserne noget mindre i Danmark end i Sverige, som har givet relativt detaljerede oplysninger.

Medianen af bøderne i perioden 2005 til medio 2018 var på 20.000 DKK for overtrædelse af bestemmelsen om vildledende markedsføring i Danmark, mens medianen for overtrædelse af den tilsvarende bestemmelse i Sverige i perioden 2015 til medio 2018 var på 250.000 DKK.

Det er ikke muligt på baggrund af nabotjekket at drage konklusioner vedrørende bødeniveauet for overtrædelse af forbrugerkreditdirektivet og boligkreditdirektivet. Det skyldes, at de adspurgte myndigheder ikke har oplyst det faktiske niveau og er ikke udtryk for, at de pågældende regler ikke håndhæves. Derudover er boligkreditdirektivet så nyt, at der endnu ikke er tilstrækkelig praksis på området.

Det har været vanskeligt at sammenligne de fem landes bødeniveau direkte med det danske bødeniveau. Det skyldes bl.a., at det ikke er alle lande, der har oplyst det faktiske bødeniveau, og nogle lande har alene givet oplysninger om en enkelt eller ganske få udstedte bøder. Dertil skal der tages hensyn til såkaldte outliers, som måtte lægge væsentligt under eller over det spænd, som det typiske bødeniveau ligger indenfor. Hvis der alene er udstedt enkelte bøder, er det usikkert, om der er tale om et typisk bødeniveau eller outliers.

Desuden er de fleste myndigheders input kendetegnet ved estimerer over bødeniveauet, hvorimod bødeniveauet i Danmark, som landenes svar sammenholdes med, er baseret på samtlige sager fra Forbrugerombudsmanden og domstolene siden 2005. Det betyder, at der i nogle tilfælde sammenlignes mellem tal på baggrund af ganske få sager med tal fra de i alt 243 sager, der har været i Danmark siden 2005.

De fleste lande har et lovfastsat bødeniveau, som typisk indeholder et forholdsvist stort spænd mellem laveste bøde og bødeloft, hvorimod Danmark ikke har et lovfastsat bødeniveau. Spændet i de adspurgte lande er dog typisk ret bredt, og kan derfor ikke direkte sammenlignes med de bøder, der er udstedt i Danmark.

2. Opsummering af landenes svar

Nedenfor opsummeres landenes svar på nabotjekket af bødeniveauet i markedsføringsloven. Herefter følger en skematisk oversigt over bødeniveauet i de forskellige lande. Afsnittene fordeles sig på de fire direktiver, der indgår i nabotjekket, og Danmarks bødeniveau er angivet som det første.

Landenes bødeniveau er i opsummeringen nedenfor omregnet til danske kroner i parentes, og er også omregnet i den skematiske oversigt. Valutakursen anvendt for norske kroner er 0,77. Valutakursen anvendt for den svenske krone er 0,72. Valutakursen anvendt for euro er 7,46.

1. Direktivet om urimelig handelspraksis

Direktivet om urimelig handelspraksis (UCP-direktivet) fastsætter fælles EU-regler for at beskytte forbrugerne mod markedsføringsmetoder, der er vurderet som urimelige (såkaldt urimelig handelspraksis). Direktivet indeholder bl.a. et forbud mod vildledning, fx hvis markedsføring ikke er sandfærdig.

Danmark

I Danmark er UCP-direktivets artikel 6 og 7 om vildledende handelspraksis implementeret i markedsføringslovens §§ 5 og 6. I Danmark er det Forbrugerombudsmanden, der fører tilsyn med overtrædelse af vildledningsbestemmelserne.

Kriterier Der er ikke fastsat kriterier for fastsættelse af bødeniveau i markedsføringsloven, men det følger af forarbejderne, at der ved strafudmålingen skal lægges vægt på overtrædelsens

grovhed, omfang og den tilsigtede økonomiske gevinst. Det følger ligeledes, at overtrædelser, der enten er grove, bevidste eller gentagne, bør straffes med bøder, der har en sådan størrelse, at de har en reel præventiv effekt.

I praksis vil der typisk være tale om en konkret vurdering af sagens samlede omstændigheder, hvilket bl.a. kan være, hvilken økonomisk gevinst, der er tilsigtet eller opnået. I nogle sager har den erhvervsdrivendes størrelse også indflydelse på bødens størrelse. Det har dog vist sig, at bedømmelsen af den opnåede økonomiske gevinst af et markedsføringstiltag i almindelighed er særdeles usikker.

Bødeniveau Den laveste bøde, der er udstedt for overtrædelse af vildledningsbestemmelserne, er 3.000 DKK. Der er udstedt en enkelt bøde på 3 mio. DKK. Derudover er den højeste bøde, der er udstedt på 500.000 DKK. Medianen for de udstedte bøder siden 2005 er 20.000 DKK.

Norge

I Norge sanktioneres Forbrukertilsynet overtrædelser af vildledningsbestemmelserne med enten direkte bøder (ny kompetence pr. 1. januar 2018) eller betingede bøder. Sidstnævnte er betingede af en overtrædelse af et nedlagt forbud eller påbud.

I Norge er der ikke pt. fastsat et minimum eller et maksimum for bøders størrelse, men det forventes, at der i nær fremtid vil blive fastsat et bødeloft for direkte bøder. Niveauet for et kommende bødeloft kendes endnu ikke.

Kriterier Direkte bøder kan pålægges, når der er tale om forsætlige eller uagtsomme overtrædelser, som vurderes at være grove, eller som har fundet sted gentagne gange. Kriterierne følger direkte af den norske markedsføringslov.

Bøderne fastsættes i øvrigt på baggrund af samtlige faktorer i forholdet, herunder i særdeleshed grovheden af overtrædelserne. Som hovedregel fastsættes bøden i en størrelse, der tilsigter at virke præventivt. Ved fastsættelse af bøde lægges vægt på overtrædelsens grovhed, omfang og virkninger. Der ses også på den erhvervsdrivendes størrelse og omsætning foruden på den opnåede eller tilsigtede gevinst, mens der sjældent ses på markedsføringsomkostninger.

Bødeniveau Overtrædelser af nedlagte påbud eller forbud vedrørende vildledende markedsføring straffes typisk med betingede bøder på mellem 800.000 NOK og 1,2 mio. NOK (600.000 DKK og 920.000 DKK). Bøderne vedrører typisk vildledende prismarkedsføring.

I 2018 er der i en konkret sag pålagt direkte bøder på 250.000 NOK og 100.000 NOK (200.000 DKK og 80.000 DKK) til henholdsvis den erhvervsdrivende og virksomhedens direktør. Det konkrete udmøntede bødeniveau er ikke oplyst.

Sverige

Sverige har to forskellige former for økonomiske sanktioner for overtrædelse af vildledningsbestemmelserne; 1) bøden market disruption charge og 2) betinget bøde.

Førstnævnte kaldes "market disruption charge", idet bøden typisk udstedes ved adfærd, der forstyrrer markedet. Bøden kan udstedes ved forsætlig eller uagtsom overtrædelse af vildledningsbestemmelserne. Det er Forbrugerombudsmanden, der kan anlægge en sag ved Patent- og Varemærkedomstolen. Hvis Forbrugerombudsmanden ikke anlægger sagen, kan andre erhvervsdrivende, som er påvirket af overtrædelserne, anlægge sagen.

Vedrørende betingede bøder har Sverige oplyst, at et forbud eller et påbud næsten altid også indeholder en betinget bøde, som skal betales, hvis forbuddet eller påbuddet ikke efterleves. Bøden kan ved manglende betaling efterfølgende pålægges af domstolene.

Kriterier Ved fastsættelse af market disruption charge lægges der vægt på seriøsiteten og varigheden af overtrædelsen.

En betinget bøde fastsættes med udgangspunkt i, at niveauet skal afskrække de erhvervsdrivende fra fortsat at overtræde reglerne.

Bødeniveau Den svenske markedsføringslov fastsætter, at market disruption charge skal være mellem 10.000 SEK og 10 mio. SEK (7.000 DKK og 7,2 mio. DKK). Bøden må dog ikke overstige 10 pct. af den erhvervsdrivendes årsomsætning. Det bemærkes, at det lovfastede bødeniveau i 2015 var mellem 5.000 SEK og 5 mio. SEK (3.500 DKK og 3,6 mio. DKK). Bødeniveauet er således blevet fordoblet siden landeundersøgelsen i 2015.

De betingede bøder, der er udstedt, ligger mellem 100.000 SEK og 2 mio. SEK (73.000 DKK og 1,5 mio. DKK).

Sverige har oplyst, at der siden 2015 har været udstedt 13 *market disruption charges*. Der er udstedt en enkelt bøde på 2 mio. SEK (1,5 mio. DKK) og en enkelt bøde på 4 mio. SEK (2,9 mio. DKK), som ifølge Sveriges oplysninger er *outliers*. Medianen for de udstedte bøder siden 2015 er 350.000 SEK (250.000 DKK). Uden de to *outliers* er medianen 300.000 SEK (220.000 DKK).

Sverige har desuden oplyst, at det gennemsnitlige bødeniveau er 705.000 SEK (510.000 DKK). Uden de to *outliers* er gennemsnittet 288.000 SEK (210.000 DKK).

Belgien

Strafferetten kan pålægge bøder, når en sag indbringes af den offentlige anklager. Derudover har den håndhævende myndighed (Directoratgeneral for Economic Inspection) mulighed for at udsende noget, der svarer til bødeforelæg. Vedtages bøden inden den frist, der er angivet i bødeforelægget, bortfalder videre strafforfølgning. Vedtagelsen af et bødeforelæg har samme virkning som en dom. Mere end 75 pct. af de udsendte bødeforelæg betales af de erhvervsdrivende.

Kriterier Bødens størrelse fastsættes på baggrund af en konkret vurdering af sagens samlede omstændigheder, herunder overtrædelsens karakter, grovhed og varighed, gentagne overtrædelser, den erhvervsdrivendes omfang, størrelse og organisering.

Bødeniveau Bødeniveauet for overtrædelser af artikel 6 og 7 i UCP-direktivet ligger på minimum 208 EUR og maksimum 80.000 EUR (1.500 DKK og 600.000 DKK). For bødeforelæg er fastsat et minimum på 26 EUR (200 DKK) og et maksimum på 60.000 EUR (450.000 DKK). Det konkrete udmøntede bødeniveau er ikke oplyst.

Nederlandene

Kun the Authority for Consumers and Markets (herefter forkortet til AFCAM) kan pålægge bøder. Domstolene kan ex officio, dvs. på eget initiativ, justere størrelsen på bøden i forbindelse med et sagsanlæg.

Kriterier Der lægges ikke eksplicit vægt på den forventede eller opnåede fortjeneste i alle sager, men hvis der er kendskab til sådanne, vil det kunne bidrage til fastsættelsen af bødens størrelse. Ved fastsættelsen af en bøde følger AFCAM de generelle bøderegler, som udstedes af ministeren for økonomiske anliggender (Economic Affairs).

Bødereglerne fastsætter, at en bøde fastsættes på baggrund af overtrædelsens grovhed, længde og omfang, herunder antal klager. Ved flere samtidige overtrædelser sammenlægges bøderne. Når basisbøden er blevet fastsat, ser man på, om der foreligger skærpende eller formildende

omstændigheder. Skærpende omstændigheder er obstruktion, gentagne overtrædelser og omfanget af bevidsthed om overtrædelsen. Formildende omstændigheder er omfanget af samarbejde og tilbud om kompensation til forbrugere.

Bødeniveau Der er et generelt maksimum for bøder for overtrædelser af forbrugerlovgivning på 900.000 EUR (6,7 mio. DKK), eller 10 pct. af den erhvervsdrivendes årsomsætning, hvis dette tal er højere. Der er ikke fastsat et minimum.

I 2016 og 2017 har den håndhævende myndighed pålagt bøder for overtrædelser af UCP-direktivets artikel 6 og 7 på mellem 200.000 EUR og 500.000 EUR (1,5 mio. DKK og 3,7 mio. DKK). Disse bøder er pålagt efter den bødepraksis, der gjaldt indtil 1. juli 2016. I december 2017 har AFCAM udstedt den første bøde for en overtrædelse af artikel 6 efter de nye bøderegler. Bøden var på 325.000 EUR (2,4 mio. DKK). Se nærmere nedenfor vedrørende E-databeskyttelsesdirektivet.

Tyskland

Tyskland har et særligt håndhævelsessystem for overtrædelser af vildledningsbestemmelserne. De administrative myndigheder håndhæver ikke reglerne, og ansvaret herfor er i stedet hos konkurrenter, visse organisationer m.fl. Disse kan sende en advarsel om forbud til overtræderen, og i tilfælde af fortsat overtrædelse, sagsøge den pågældende civilretligt. En domstol kan herefter forbyde den ulovlige markedsføring.

Som følge af det særlige håndhævelsessystem har Tyskland ikke redegjort for hverken bødeniveau eller kriterierne for fastsættelsen heraf.

2. E-databeskyttelsesdirektivet

E-databeskyttelsesdirektivet indfører i artikel 13 et forbud mod fremsendelse af uanmodede henvendelser med elektronisk post, med mindre modtageren har givet samtykke til det. Artikel 13, stk. 1, kaldes også spam-bestemmelsen.

Danmark

Den såkaldte spam-bestemmelse er implementeret i markedsføringslovens § 10, stk. 1.

I sager om overtrædelser af forbuddet skal bødens størrelse fastsættes på baggrund af en særlig beregningsmodel baseret på Folketingets Erhvervsudvalgs betænkning fra lov nr. 1389 af 21. december 2015. For op til 100 overtrædelser udstedes en bøde på mindst 10.000 DKK. Foreligger der mere end 100 overtrædelser, udstedes en bøde på 100 DKK for hver overtrædelse. Fastsættelse af straffen vil bero på domstolens konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige sagens omstændigheder, og bødeniveauet vil således kunne fravige beregningsmodellen i både op- eller nedadgående retning.

I sager om overtrædelse af markedsføringslovens § 10, stk. 1, der ikke skønnes at medføre højere straf end bøde, kan Forbrugerombudsmanden i et bødeforelæg tilkendegive, at sagen kan afgøres uden retssag, hvis den, der har begået overtrædelsen, erklærer sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til inden en nærmere angiven frist at betale den bøde, der er angivet i bødeforelægget.

Bødeniveau I Danmark ligger bødeniveauet for overtrædelse af spam-bestemmelsen mellem 3.000 DKK og 800.000 DKK. Medianen er 10.000 DKK. Ud af i alt 58 bødeovertrædelser siden 2005 har otte overtrædelser udløst bøder på mere end 100.000 DKK.

Norge

I Norge anvendes ikke en beregningsmodel. Bødeniveauet er fastsat ud fra praksis fastlagt af Forbrukertilsynet og Markedsrådet.

Kriterier Der lægges især vægt på antallet af udsendte henvendelser. Et andet element er, hvorvidt forbrugeren er blevet opkrævet et gebyr i forbindelse med modtagelsen af henvendelsen. Der lægges endvidere vægt på den erhvervsdrivendes økonomiske situation, og om henvendelsen tillige har været vildledende. Derudover lægges der bl.a. vægt på den erhvervsdrivendes årsomsætning.

Bødeniveau Der er ikke fastsat et minimum eller et maksimum for bøder, men det forventes, at der i nær fremtid fastsættes et bødeloft for direkte bøder, jf. ovenfor vedr. UCP-direktivet. Bødeniveauet for overtrædelser af spam-bestemmelsen er på mellem 50.000 NOK og 500.000 NOK (40.000 DKK og 390.000 DKK).

Sverige

Sverige har samme bødesystem for overtrædelse af spam-bestemmelsen, som for vildledningsbestemmelserne.

Bødeniveau Den svenske markedsføringslov fastsætter, at *market disruption charge* skal være mellem 10.000 SEK og 10.000.000 SEK (7.000 DKK og 7,2 mio. DKK). Bøden må dog ikke overstige 10 pct. af den erhvervsdrivendes årsomsætning. Det er relevant at bemærke, at det lovfastede bødeniveau i 2015 var mellem 5.000 SEK og 5.000.000 SEK (3.500 DKK og 3,6 mio. DKK), og at bødeniveauet dermed sidenhen er blevet fordoblet.

Der er ingen praksis for bødeniveauet for overtrædelse af bestemmelsen.

Belgien

Der anvendes ikke en beregningsmodel. Belgien henviser til besvarelsen ovenfor vedr. UCP-direktivet, idet reglerne svarer til disse.

Bødeniveau For overtrædelser af bestemmelser, der gennemfører e-databeskyttelsesdirektivets bestemmelser, kan pålægges bøder på mellem 208 EUR til 80.000 EUR (1.550 DKK og 600.000 DKK). Ved bødeforelæg kan der pålægges mellem 26 EUR og 60.000 EUR (200 DKK og 450.000 DKK). Der er ikke et estimat over det konkrete udmøntede bødeniveau.

Nederlandene

Ministeriet for økonomiske anliggender har udstedt en generel bødepolitik, der følges af AFCAM.

Den generelle bødepolitik rangordner fire kategorier af bøder, og overtrædelse af spam-bestemmelsen er i den højeste bødekategori. Basisbøden pr. overtrædelse fastsættes til mellem 150.000 EUR og 600.000 EUR (1,1 mio. DKK og 4,5 mio. DKK). Siden landeundersøgelsen i 2015 er det lovfastede maksimale bødeniveau for bestemmelsen steget fra 450.000 EUR (3,4 mio. DKK).

Den årlige omsætning, der tages i betragtning for at fastlægge bødens størrelse ved overtrædelse af spam-bestemmelsen, er reguleret af AFCAM's egne offentliggjorte bøderetningslinjer.

Retningslinjerne har til hensigt at forhindre, at store erhvervsdrivende, som begår en mindre overtrædelse af spam-forbuddet hæfter for en uforholdsmæssig stor bøde, som går ud over hele deres forretning. En årsomsætning på op til 250.000.000 EUR tæller derfor 100 pct., en årsomsætning på mellem 250.000.000 og 1.000.000.000 EUR tæller 50 pct., og en årsomsætning over 1.000.000 EUR tæller for 2 pct. Spændet for den relative bøde fastlægges til at være 0,75-7,5 promille af årsomsætningen.

Kriterier Ligesom efter UCP-direktivet fastlægges bøden på baggrund af overtrædelsens grovhed, længde og omfang, herunder antal klager. Ved flere samtidige overtrædelser sammenlægges bøderne.

Når AFCAM har fastslået basisbøden, ses der på, om der foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. ovenfor vedr. UCP-direktivet.

Bødeniveau Der er i lovgivningen fastsat et generelt maksimum for overtrædelser af forbrugerlovgivning på 900.000 EUR (6,7 mio. DKK), eller 1 pct. af den årlige omsætning, hvis dette tal er højere. Der er ikke et lovfastsat minimum, men der tages i bødeudmålingen hensyn til den EU fastsatte målestok om et afskrækkende bødeniveau.

I 2016 og 2017 har AFCAM pålagt bøder for overtrædelser af spam-bestemmelsen på mellem 100.000 EUR og 810.000 EUR (750.000 DKK og 6 mio. DKK). Bøden på 810.000 EUR (6 mio. DKK) blev betalt for seks kombinerede overtrædelser.

Generelt følger domstolene AFCAM's bødeniveau for overtrædelser af spam-forbuddet. I visse tilfælde er bøderne blevet sat ned af domstolene, fx fra 810.000 EUR til 795.000 EUR (fra 6 mio. DKK til 5,9 mio. DKK).

Tyskland

Bøder for overtrædelser af spam-bestemmelsen fastsættes i Tyskland af The Federal Network Agency for Electricity, Gas, Telecommunications, Post and Railway. I Tyskland anvendes ikke en beregningsmodel.

Kriterier Der er i lovgivningen fastsat en række kriterier, der skal lægges vægt på ved fastsættelsen af størrelsen på en administrativ bøde. Der lægges vægt på, om overtrædelsen er forsætlig eller uagtsom. Derudover lægges der særligt vægt på den erhvervsdrivendes størrelse og årsomsætning, men der er ingen præcis model for, hvorledes den årlige omsætning påvirker størrelsen på bøden.

Bødeniveau I lovgivningen er der fastsat nogle generelle regler for fastsættelsen af en administrativ bøde, som også gælder for overtrædelse af spam-bestemmelsen. En administrativ bøde kan minimum være på 5 EUR. Derudover er der specifikt fastsat et maksimum på 300.000 EUR (2,2 mio. DKK) for overtrædelse af spam-bestemmelsen. Der foreligger ikke oplysninger om det faktisk udmøntede bødeniveau.

3. Forbrugerkreditdirektivet

Forbrugerkreditdirektivet fastsætter reglerne i EU for forbrugerkreditaftaler. Direktivet indfører bl.a. krav til markedsføring og indgåelse af forbrugerkreditaftaler.

Danmark

Forbrugerkreditdirektivets artikel 4 og 21, som indeholder en række oplysningsforpligtelser ved markedsføring af kreditaftaler, er implementeret i markedsføringslovens § 18.

Kriterier Der lægges vægt på de samme kriterier som anført ovenfor vedr. UCP-direktivet. Bødeniveauet fastsættes typisk på baggrund af overtrædelsens grovhed og omfang. Derudover tages der hensyn til den erhvervsdrivendes størrelse og professionalisme.

Bødeniveau Bødeniveauet ligger på mellem 10.000 DKK og 600.000 DKK. Medianen er 50.000 DKK.

Norge

Forbrukertilsynet og Finanstilsynet kan pålægge bøder for overtrædelser af bestemmelserne, der er fastsat i the Financial Agreement Act.

Bødeniveau På nær to sager, som Forbrukertilsynet har tabt, hvor der var nedlagt påstand om bøder på henholdsvis 500.000 NOK og 600.000 NOK, er der ingen praksis på området.

Sverige

Sverige oplyser, at det er Finansinspektionen, der udsteder bøder for overtrædelser af reglerne i forbrugerkreditdirektivet. Der er tale om en helhedsvurdering af alvoren og varigheden af overtrædelsen. I helhedsvurderingen indgår bl.a. omfanget, risikoen for forbrugerne og øvrige omstændigheder som fx manglende intern kontrol.

Bødeniveau Det er fastsat ved lov, at bøderne skal fastsættes til det højeste af:

1. 10 pct. af kreditinstituttets omsætning eller, hvis det er relevant, på koncernniveau i det følgende regnskabsår,
2. to gange den gevinst, der har været ved overtrædelse af reglerne, hvis beløbet kan fastlægges, eller
3. et beløb svarende til 5 mio. SEK (3,6 mio. DKK).

Beløbet må ikke være lavere end 5.000 SEK (3.600 DKK). Der er indtil nu udstedt en enkelt betinget bøde på 500.000 SEK (360.000 DKK). Der er specifikke regler for overtrædelser, der sker inden for den erhvervsdrivendes første år.

Belgien

Bødeniveau Ved overtrædelser af artikel 4 i forbrugerkreditdirektivet er bødeniveauet fra 208 EUR til 200.000 EUR (1.550 DKK til 1,5 mio. DKK). Bødeforelæg kan fastsættes til mellem 26 EUR og 150.000 EUR (200 DKK og 1,1 mio. DKK).

Ved overtrædelser af artikel 21, litra a, er bødeniveauet fra 208 EUR til 80.000 EUR (1.500 DKK og 600.000 DKK). Bødeforelæg kan fastsættes til mellem 26 EUR og 60.000 EUR (200 DKK og 450.000 DKK). Der foreligger ikke oplysninger om det faktisk udmøntede bødeniveau.

Nederlandene

Nederlandene har ikke svaret på spørgsmålene omkring forbrugerkreditdirektivet.

Tyskland

I Tyskland kan der udstedes administrative bøder for forsætlig eller uagtsom overtrædelse af forbrugerkreditdirektivets artikel 4. Der er ingen administrative sanktioner for overtrædelse af direktivets artikel 21, litra a. For begge bestemmelser gælder, at der kan anlægges civile retssager efter det særlige system, som er beskrevet ovenfor vedr. UCP-direktivet.

Kriterier Ved overtrædelse af direktivets artikel 4 lægges der vægt på overtrædelsens betydning og omfang samt den erhvervsdrivendes økonomiske forhold, herunder årsomsætning.

Bødeniveau Det er i lovgivningen fastsat, at overtrædelse af artikel 4 i forbrugerkreditdirektivet har et bødeniveau op til 25.000 EUR (190.000 DKK). Ved uagtsomhed halveres bødeniveauet til 12.500 EUR (95.000 DKK).

Tyskland oplyser derudover, at der ikke foreligger registrerede data om det faktisk udmøntede bødeniveau, men at erfaring viser, at der udstedes bøder i den lave ende af spændet, i hvert fald ved førstegangsovertrædelser.

4. Boligkreditdirektivet

Boligkreditdirektivet regulerer visse aspekter af aftaler om forbrugerkredit sikret ved pant eller på anden vis i forbindelse med fast ejendom til beboelse.

Danmark

Artikel 11 i boligkreditdirektivet, som indeholder en række oplysningsforpligtelser ved markedsføring af boligkreditaftaler, er implementeret i markedsføringslovens § 19. Bestemmelsen har kun været i kraft i ca. et år, og der foreligger endnu ingen praksis.

Norge

Boligkreditdirektivet er endnu ikke implementeret i norsk ret.

Sverige

Det er Finansinspektionen, der udsteder bøder for overtrædelse af artikel 11 i boligkreditdirektivet.

Bødeniveau Det er fastsat ved lov, at overtrædelse af bestemmelserne i boligkreditdirektivet skal være mindst 5.000 SEK og højst 50.000.000 SEK (3.600 DKK og 36 mio. DKK). Sanktionsafgiften må ikke overstige 10 pct. af den erhvervsdrivendes årsomsætning det følgende regnskabsår. Der er endnu ikke udstedt bøder for overtrædelse af bestemmelserne.

Belgien

Der henvises til besvarelsen ovenfor vedr. UCP-direktivet.

Bødeniveau Overtrædelser af artikel 11 er fastsat til mellem 208 EUR og 200.000 EUR (1550 DKK og 1,5 mio. DKK). Ved bødeforelæg kan fastsættes bøder på mellem 26 EUR og 150.000 EUR (200 DKK og 1,1 mio. DKK). Der foreligger ikke oplysninger om det faktisk udmøntede bødeniveau.

Nederlandene

Nederlandene har ikke svaret på spørgsmålene omkring boligkreditdirektivet.

Tyskland

I Tyskland kan der udstedes administrative bøder for forsætlig eller uagtsom overtrædelse af boligkreditdirektivets artikel 11 (med undtagelse af artikel 11, stk. 2). Derudover kan der anlægges civile retssager efter det særlige system som beskrevet ovenfor vedr. UCP-direktivet.

Kriterier Der lægges vægt på overtrædelsens betydning og omfang samt den erhvervsdrivendes økonomiske forhold, herunder årsomsætning.

Bødeniveau I lovgivningen er der fastsat et bødeniveau på op til 25.000 EUR (190.000 DKK). Ved uagtsomhed halveres bødeniveauet til 12.500 EUR (95.000 DKK).

Tyskland oplyser derudover, at der ikke foreligger registrerede data om det faktisk udmøntede bødeniveau, men at erfaring viser, at der udstedes bøder i den lave ende af spændet, i hvert fald ved førstegangsovertrædelser.

Skematisk oversigt over bødeniveauet

Bødernes størrelse, som de adspurgte myndigheder har oplyst i egne valuta, er omregnet til danske kroner og op- eller nedrundet til nærmeste hele tal i skemaerne for at lette sammenligningen

1. Direktivet om urimelig handelspraksis		
Land	Bødeniveau	
	Niveau fastsat ved lov, retningslinjer eller lign.	Faktisk niveau
Danmark	Ikke fastsat	3.000-500.000 DKK. Der er derudover udstedt en enkelt bøde på 3 mio. DKK. Median: 20.000 DKK.
Norge	Direkte bøder: Ikke fastsat, men bødeloft forventes snarest fastsat.	Direkte bøder: I en konkret sag 200.000 DKK. til den erhvervsdrivende og 80.000 DKK. til virksomhedens direktør.
	Betingede bøder: Ikke fastsat.	Betingede bøder: 600.000-920.000 DKK.
Sverige	Market disruption charge: 7.000-7,2 mio. DKK, dog max 10 pct. af årsomsætningen.	Market disruption charge: Gennemsnit: 510.000 DKK. Median: 250.000 DKK. En enkelt bøde på 1,5 mio. DKK og en enkelt bøde på 2,9 mio. DKK.
	Betingede bøder: Ikke fastsat.	Betingede bøder: 73.000-1,5 mio. DKK.

Belgien	Bøder: 1.500-600.000 DKK.	Ikke oplyst
	Bødeforelæg: 200-450.000 DKK.	Ikke oplyst
Nederlandene	Intet minimum.	Bødepraksis frem til juli 2016: 1,5 mio.-3,7 mio. DKK.
	Maximum 6,7 mio. DKK. eller max 10 pct. af den erhvervsdrivendes årsomsætning.	Ny bødepraksis: En enkelt bøde på 2,4 mio. DKK.
Tyskland	Ingen oplysninger grundet særligt system.	Ingen oplysninger grundet særligt system.

2. E-databeskyttelsesdirektivet		
Land	Bødeniveau	
	Niveau fastsat ved lov, retningslinjer eller lign.	Faktisk niveau
Danmark	Op til 100 overtrædelser: Mindst 10.000 DKK. Over 100 overtrædelser: 100 DKK. pr. overtrædelse.	3.000-800.000 DKK. Median: 10.000 DKK.
Norge	Ikke fastsat, men bødeloft forventes snarest fastsat.	40.000-390.000 DKK.
Sverige	Market disruption charge: 7.000-7,2 mio. DKK., dog max 10 pct. af årsomsætningen.	Ingen praksis.
	Betingede bøder: Ikke fastsat.	
Belgien	Bøder: 1550-600.000 DKK.	Ikke oplyst
	Bødeforelæg: 200-450.000 DKK.	
Nederlandene	<p>Lov:</p> <p>Intet minimum</p> <p>Maximum 6,7 mio. DKK. eller 1 pct. af den erhvervsdrivendes årsomsætning, når dette er højere.</p> <p>Retningslinjer:</p> <p>1,2 mio.-4,5 mio. DKK., eller 0,75-7,5 promille af årsomsætningen, når dette er højere.</p>	750.000-6 mio. DKK. Bøden på 6 mio. DKK var for seks kombinerede overtrædelser.
Tyskland	40 DKK-2,2 mio. DKK.	Ikke oplyst

3. Forbrugerkreditdirektivet		
Land	Bødeniveau	
	Niveau fastsat ved lov, retningslinjer eller lign.	Faktisk niveau
Danmark	Ikke fastsat.	10.000-600.000 DKK. Median: 50.000 DKK
Norge	Ikke fastsat.	Ingen praksis.
Sverige	Minimum 3.600 DKK. Maximum ud fra det højeste af enten: 10 pct. af årsomsætningen, to gange den gevinst, der har været ved overtrædelse af reglerne, eller 3,6 mio. DKK.	En enkelt betinget bøde på 360.000 DKK.
Belgien	Artikel 4: Bøder: 1550-1,5 mio. DKK. Artikel 21, litra a: Bøder: 1500-600.000 DKK.	Ikke oplyst.
	Artikel 4: Bødeforelæg: 200-1,1 mio. DKK. Artikel 21, litra a: Bødeforelæg: 200-450.000 DKK.	
Nederlandene	Ikke besvaret.	Ikke besvaret.
Tyskland	Artikel 4: Op til 190.000 DKK.	Ikke oplyst.

	ved forsæt og op til 95.000 DKK. ved uagtsomhed Artikel 21, litra a: Ingen oplysninger grundet særligt system.	
--	---	--

4. Boligkreditdirektivet		
Land	Bødeniveau	
	Niveau fastsat ved lov, retningslinjer eller lign	Faktisk niveau
Danmark	Ikke fastsat.	Ingen praksis.
Norge	Direktivet er ikke implementeret.	Direktivet er ikke implementeret.
Sverige	3.600-36 mio. DKK, dog max 10 pct. af årsomsætningen.	Ingen praksis.
Belgien	Bøder: 1550-1,5 mio. DKK.	Ikke oplyst.
	Bødeforelæg: 200-1,1 mio. DKK.	Ikke oplyst.
Nederlandene	Ikke besvaret.	Ikke besvaret.
Tyskland	Op til 190.000 DKK ved forsæt og 95.000 DKK ved uagtsomhed.	Ikke oplyst.
