



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

4. januar 2013

Meddelelse fra Kommissionen om revision af direktiv 2006/114/EF om vildledende og sammenlignende markedsføring (KOM(2012) 702 endelig)

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 27. november 2012 en meddelelse om revision af direktivet om vildledende og sammenlignende reklame (KOM(2012) 702 endelig).

Direktivet regulerer alene reklamer/markedsføring mellem virksomheder (B2B). Kommissionen præsenterer i meddelelsen en gennemgang af, hvordan direktivet om vildledende og sammenlignende reklame er implementeret i medlemsstaterne, hvor der er problemer med direktivets gennemførelse og hvordan direktivet kunne revideres. Det er Kommissionens vurdering, at der er behov for en revision af direktivet og for en styrkelse af håndhævelsen af de eksisterende regler. Kommissionen agter på den baggrund at fremlægge et lovgivningsforslag og øge sin indsats for at sikre, at de eksisterende regler håndhæves.

Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

2. Baggrund

Den 27. november 2012 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse om revision af direktivet om vildledende og sammenlignende reklame (KOM(2012) 702 endelig). Meddelelsen bygger bl.a. på en analyse af indsamlede data fra medlemsstaterne på baggrund af en offentlig høring, som Kommissionen iværksatte i perioden 21. oktober 2011 til 16. december 2011. Der indkom i alt 280 høringssvar fra myndigheder, erhvervsorganisationer, virksomheder m.v.

Kommissionen har som led i sin gennemgang indsamlet data om den samlede effektivitet i direktivets gennemførelse og problemer i forbindelse hermed, og oplysninger om mere omfattende spørgsmål angående markedsføringspraksis.

3. Formål og indhold

Kommissionen præsenterer i meddelelsen en summarisk gennemgang af, hvordan direktivet om vildledende og sammenlignende reklame er implementeret i medlemsstaterne, hvor der er problemer med direktivets gennemførelse og hvordan direktivet kunne revideres.

De gældende EU-regler om reklamer rettet til erhvervsdrivende

Direktivet er en kodificering¹ af det oprindelige direktiv om vildledning og sammenlignende reklame fra 1984 med efterfølgende ændringer (direktiv 1984/450/ EØF)(direktiv 1997/55/ EF og direktiv 2005/29/ EF).

Direktivet finder anvendelse på enhver form for reklame i forhold mellem erhvervsdrivende (B2B). Direktivet definerer reklame meget bredt som enhver form for tilkendegivelse, som har til formål at fremme afsætningen af varer eller tjenesteydelser, uden nærmere at specificere formen heraf. Det fastsætter et mindstebeskyttelseskrav, der gælder for vildledende reklame i enhver handel mellem erhvervsdrivende overalt i EU, men giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte et højere beskyttelsesniveau. Direktivet fastsætter også ensartede regler om sammenlignende reklame og opstiller kriterier for vurderingen af, hvornår sådanne reklamer er tilladt. Derudover fremgår det af direktivet, at medlemsstaterne skal sikre, at der findes egnede og effektive midler til at skride ind over for vildledende reklame og håndhæve reglerne om sammenlignende reklame.

Implementeringen i medlemsstaterne

Ifølge Kommissionen varierer *beskyttelsesniveauet* for europæiske erhvervsdrivende fortsat en hel del, idet nogle medlemsstater er gået videre end de minimumsnormer, der er fastsat i direktivet, og har udvidet det beskyttelsesniveau, der følger af direktivet om urimelig handelspraksis, til også helt eller delvist at omfatte reklamer rettet til erhvervsdrivende. Dette skaber usikkerhed for de erhvervsdrivende om deres rettigheder og forpligtelser, når de handler på tværs af grænserne. I forhold til *håndhævelsessystemet* er der afgørende forskel i muligheden for offentlig retsforfølgning i de enkelte medlemsstater. I nogle medlemsstater er det alene forurettede, der kan anlægge sag. Især i forbindelse med reklamer på tværs af grænser kan sådanne forskelle ændre det faktiske beskyttelsesniveau betydeligt.

Generel feedback fra høringen

Ifølge Kommissionen var der blandt interessenterne i høringen opbakning til at øge beskyttelsen af små virksomheder og selvstændige mod vildledende markedsføring. Desuden var der stort set enighed om, at der er behov for en samarbejdsprocedure i grænseoverskridende situationer med vildledende reklamer, idet flertallet fandt, at de eksisterende håndhævelsesprocedurer ikke er effektive.

¹ Kodificeringen skete af klarheds- og rationaliseringshensyn som følge af flere væsentlige ændringer af direktivet.

Budskabet var det samme fra små virksomheder, handelskamre og offentlige myndigheder. Der var tilsvarende stærk opbakning til vedtagelse af EU-lovgivning til beskyttelse af de erhvervsdrivende mod de mest skadelige former for vildledende markedsføring. Som eksempel nævnes de former for vildledende markedsføring, man har kunnet se hos udgivere af erhvervsvejvisere² og udsendelse af falske fakturaer. Ifølge Kommissionen omfatter direktivet også vildledende praksis hos erhvervsvejvisere, men nogle håndhævelsesmyndigheder har rejst tvivl om, hvorvidt denne form for praksis er reklame. Der er derfor fortsat problemer med direktivets anvendelse og virkning.

Det fremgik også af høringen, at stort set ingen medlemsstater hidtil har iværksat grænseoverskridende foranstaltninger mod vildledende reklame. Flere medlemsstater mener, at det er resultatet af mangelen på et struktureret samarbejdssystem og svaghederne ved direktivet om vildledende og sammenlignende reklame, der alene indeholder generelle kriterier for vurderingen af, om et kommercielt budskab er vildledende eller ej.

Kommissionens vurdering

Ifølge Kommissionen var det i årene fra 2002 til 2010 små og mellemstore virksomheder, der tegnede sig for 85 % af nettotilgangen af nye arbejdspladser. De små og mellemstore virksomheder har det vækst- og beskæftigelsespotentiale, som Europa har brug for i en økonomisk usikker tid. For at kunne blomstre og ekspandere i det indre marked har alle virksomheder brug for nogle rammevilkår, der ikke alene giver dem økonomisk frihed, men også sikkerhed i deres transaktioner med andre erhvervsdrivende. Især de små virksomheder har også brug for en grundlæggende beskyttelse mod vildledende markedsføring.

På grundlag af den offentlige høring, oplysninger fra medlemsstaterne og adskillige klager, vurderer Kommissionen, at der fortsat foregår forskellige former for vildledning i stor målestok, og at der er behov for at stramme op på den nuværende kombination af EU-regler og selvregulering for at sætte ind over for visse klart identificerbare svindelmetoder.

Den nuværende lovgivning er ifølge Kommissionen behæftet med adskillige mangler, både med hensyn til materielle regler og håndhævelsesreglerne (procedurereglere). Kommissionen agter derfor at foreslå en række konkrete ændringer af direktivet om vildledende og sammenlignende reklame med det formål at få sat en stopper for skadelige vildledende markedsføringsmetoder i relationerne mellem erhvervsdrivende.

² I Danmark er dette fænomen stort set udryddet takket være et effektivt samarbejde mellem erhvervsorganisationerne (især Håndværksrådet), Forbrugerombudsmanden og politiet.

Kommissionens forslag til fremtidige tiltag

1. Omgående styrkelse af håndhævelsen af de eksisterende regler

Kommissionen vil presse på for at få de eksisterende regler håndhævet bedre. For at lette samarbejdet mellem medlemsstaterne vil Kommissionen inden for de kommende måneder nedsætte en ad hoc-arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for de nationale håndhævelsesmyndigheder og andre relevante myndigheder, som skal udveksle oplysninger om udbredte former for vildledende markedsføring og sikre en bedre koordinering af håndhævelsesindsatsen.

2. Ny regler om vildledende markedsføring

Kommissionen har til hensigt at foretage en revision af direktivet med henblik på at:

- præcisere direktivets anvendelsesområde med en klarere definition af vildledende markedsføringsmetoder. Dette vil sikre erhvervsdrivende en bedre beskyttelse, eftersom den bedre vil dække de situationer, hvor en markedsføringsmetode ikke let kan klassificeres som en typisk reklame. Det vil skabe klarhed og retssikkerhed.
- opstille en sortliste over de mest skadelige former for vildledende markedsføring. Fremtidige retsakter skal således være baseret på et tottrinssystem med et generelt forbud mod alle vildledende markedsføringsmetoder og en konkret sortliste over de mest skadelige metoder i B2B-relationer.
- fastsætte sanktioner for overtrædelse af de regler, der vedtages til gennemførelse af direktivet, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsens omfang og har afskrækkende virkning.
- afklare visse aspekter ved sammenlignende reklame med udgangspunkt i EU-Domstolens retspraksis

3. Ny samarbejdsordning

Kommissionen har derudover til hensigt at indføre en samarbejdsordning på håndhævelsesområdet (et håndhævelsesnetværk), således at de nationale myndigheder, der har ansvaret for håndhævelsen af den lovgivning, som tager sigte på at beskyttes erhvervsdrivende mod vildledende markedsføring, bliver i stand til at samarbejde om at skride ind over for vildledende markedsføringspraksis med grænseoverskridende dimension.

Forslaget vil medføre, at medlemsstaterne pålægges forpligtelser til gensidig bistand, med eksplicit mulighed for at anmode om håndhævelsesforanstaltninger i grænseoverskridende situationer. Derudover vil der blive indført bestemmelser om, at medlemsstaterne skal udpege en myndighed med kompetence til håndhævelse af reglerne om markedsføring over for erhvervsdrivende.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Markedsføringslovens §§ 1-7 gælder både i forhold til markedsføring mellem erhvervsdrivende (B2B) og i forhold til markedsføring rettet mod forbrugere (B2C).

Direktivet om vildledende og sammenlignende reklame (2006/114) er implementeret i markedsføringsloven § 3 (om vildledning) og § 5 (om sammenlignende reklame). I Danmark har man således implementeret direktivbestemmelsen om vildledende reklame i § 3 med det beskyttelsesniveau, der følger af direktivet om urimelig handelspraksis (UCP-direktivet). Derimod gælder bekendtgørelsen (om urimelig handelspraksis i forbrugerforhold), der implementerer UCP-direktivets sortliste om vildledende og aggressiv markedsføring, kun i forhold til forbrugere (B2C).

Markedsføringslovens § 3 finder i dag ikke anvendelse på finansielle virksomheder, men der er tilsvarende bestemmelser i regi af lov om finansiell virksomhed. Der er 12. december 2012 fremsat lovforslag til ændring af markedsføringsloven, som indebærer, at finansielle virksomheder fremover vil være omfattet af markedsføringslovens § 3. Lovforslaget 1. behandles d. 15 januar og forventes at træde i kraft d. 1. maj 2013.

Civilretlige regler

Efter markedsføringslovens § 27, kan erhvervsdrivende, der har en retlig interesse deri, anlægge sag om forbud, påbud, erstatning og vederlag efter § 20 i loven. Handlinger i strid med loven kan forbydes ved dom, ligesom handlinger i strid med loven pådrager erstatningsansvar i overensstemmelse med dansk rets almindelige regler. Endvidere skal den, der krænker eller uberettiget udnytter en andens ret i strid med denne lov, betale et rimeligt vederlag herfor.

Strafferetlige regler

En erhvervsdrivende kan endvidere indgive en politianmeldelse for overtrædelser af bestemmelserne i §§ 3-6, der straffes med bøde. Om overtrædelse af § 3, stk. 2, om skadelig omtale af en anden erhvervsdrivende eller af forhold, der på særlig måde angår den pågældende, og overtrædelse af § 5, gælder, at disse er undergivet privat påtale, hvilket forudsætter, at den forurettede selv må gennemføre en eventuel straffesag efter de almindelige civilprocessuelle regler. Offentlig påtale kan dog ske, hvis almene hensyn kræver det, jf. retsplejelovens bestemmelser.

Forbrugerombudsmandens indgrebsbeføjelser

Forbrugerombudsmanden kan gribe ind over for overtrædelser af markedsføringsloven, herunder i sager om vildledende eller sammenlignende reklame mellem erhvervsdrivende, ved at anlægge sag om forbud og påbud. Endvidere kan Forbrugerombudsmanden indgive politianmeldelse for overtrædelse af markedsføringslovens straffelagte bestemmelser.

Forbrugerombudsmanden fører tilsyn med, at loven og de i medfør af loven udstedte bekendtgørelser overholdes, navnlig ud fra hensynet til forbrugerne.

Forbrugerombudsmanden har mulighed for at tage sager op uanset, hvem der klager. Forbrugerombudsmanden har oplyst, at der i stigende omfang modtages klager fra konkurrenter, hvor der kan være tale om vildledning af bl.a. forbrugere.

7. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. De fremlagte retningslinjer vil imidlertid ved en senere udmøntning kunne medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Meddelelsen har ikke i sig selv samfundsøkonomiske konsekvenser.

9. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Meddelelsen har ikke i sig selv administrative konsekvenser for erhvervslivet og det skønnes ikke, at en senere udmøntning af de fremlagte retningslinjer vil få administrative konsekvenser for erhvervslivet.

10. Høring

Meddelelsen har været sendt i høring i Specialudvalget for Konkurrenceevne, Vækst og Forbrugerspørgsmål. Der er modtaget høringssvar fra Advokatrådet, Dansk Aktionærforening, Dansk Erhverv, Dansk Industri (DI), Danske Reklame- og Relationsbureauers Brancheforening (DRBB), Håndværksrådet og Landbrug & Fødevarer.

Advokatrådet finder det stærkt beklageligt, at høringsmaterialet er udsendt med så kort en svarfrist, at det i realiteten udelukker en nærmere stillingtagen til de forslag, der er indeholdt i høringsmaterialet.

Dansk Aktionærforening lægger vægt på, at den finansielle sektor principielt omfattes af de samme regler vedrørende vildledende og sammenlignende reklamer, som den øvrige del af økonomien. Det er vigtigt, at tilsynet med og forfølgelsen af vildledende og sammenlignende reklamer i den finansielle sektor sker i et samarbejde mellem de myndigheder, der i almindelighed fører tilsyn med og forfølger vildledende og sammenlignende reklamer og de finansielle tilsynsmyndigheder.

Dansk Erhverv og Danske Reklame- og Relationsbureauers Brancheforening opfordrer til, at begreberne i direktivet om vildledende og sammenlignende reklame og direktivet om urimelig handelspraksis ensartes, så der skabes større klarhed over begreberne. Det er stadig uklart, hvordan sammenlignende reklamer må udformes, ligesom de sager, der er ført ved EU-Domstolen ikke har medført klarhed. Det er derfor vanskeligt at rådgive om, hvad der skal oplyses ved sammenlignende reklame.

Dansk Erhverv bemærker, at problemerne om ”annoncehajer” stort set er uddyddet takket være det effektive samarbejde mellem erhvervsorganisationer og politiet sammenholdt med de konsekvente afgørelser, der har været ved domstolene.

Dansk Erhverv opfordrer dog til, at straf og sanktionsvalg ikke direktivreguleres. Dette bør være op til medlemsstaterne.

Danske Reklame- og Relationsbureauers Brancheforening opfordrer derudover til, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ser på behovet for en helt ny markedsføringslov, idet denne synes forældet.

DI er positivt indstillet over for de fremtidige tiltag, der nævnes i meddelelsen.

Håndværksrådet bemærker, at det takket være en langvarig indsats fra Håndværksrådet i samarbejde med politiet og Forbrugerombudsmanden er lykkedes at reducere problemet med annoncehajer i Danmark til et absolut minimum. Kommissionens konsultation har vist, at den anvendte fremgangsmåde fra de internationale annoncehajer ikke overalt i EU karakteriseres som vildledende markedsføring, idet der sættes spørgsmål ved, om der overhovedet er tale om markedsføring, men slet og ret fup, der falder uden for direktivets anvendelsesområde. Håndværksrådet støtter derfor, at det præciseres, at denne fremgangsmåde er i strid med direktivet og at det sker ved en sortliste, som foreslået af Kommissionen.

Håndværksrådet støtter Kommissionens forslag om, at der skal ske en øget koordinering mellem myndighederne og at disse udstyres med tilstrækkelige sanktionsmuligheder. Håndværksrådet mener, at der fra centralt hold skal oprettes en database, hvor oplysninger om annoncehajer samles. En sådan database kan mest hensigtsmæssigt oprettes i Kommissionens regi.

Håndværksrådet finder derudover, at de foreslåede initiativer bør suppleres med en rådgivningsmulighed for virksomhederne, idet der er behov for et centralt sted, hvor virksomhederne kan søge rådgivning om, hvorledes de skal forholde sig, hvis de udsættes for annoncehajer. Håndværksrådet har ydet rådgivning til virksomheder i mange år, og det har bl.a. medført, at myndighederne har kunnet skride ind over for annoncehajerne. Rådgivnings- og informationsopsamlingen er et centralt element, hvis annoncehajer skal undgås. Denne virksomhed bør varetages af den kompetente myndighed, da såvel informationen som håndhævelsesadgangen er samlet ét sted.

Landbrug & Fødevarer hilser en øget håndhævelse af de eksisterende regler velkommen. Tilliden til myndighederne svækkes, hvis ikke reglerne inden for myndighedens ressort overholdes. Landbrug og Fødevarer hilser også en revision og forbedring af reglerne i direktiv 2006/114/EF velkommen. Det er dog vigtigt, at revisionen af direktivet, udover bedre regler, resulterer i administrative lettelser og færre byrder for erhvervslivet.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

12. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen prioriterer et velfungerende indre marked højt og er enig i, at små og mellemstore virksomheder er et væsentligt vækstpotentiale, der kan bidrage til at bringe Europa gennem krisen. Regeringen er derfor enig i, at der kan være behov for tiltag, der kan sikre især de små virksomheder en grundlæggende beskyttelse mod vildledende markedsføring i alle EU's medlemsstater. Regeringen bakker også op om, at der arbejdes for en sikring af virksomhederne på tværs af grænserne.

Kommissionens konsultation har vist, at der fortsat foregår visse klart vildledende markedsføringsmetoder, at beskyttelsesniveauet for europæiske erhvervsdrivende fortsat varierer en del, og at direktivets brede definition på reklame i flere medlemsstater skaber problemer.

Kommissionens meddelelse har fokus på vildledende markedsføring og især vildledende vejvisere, der ud fra resultatet af konsultationen må anses for at udgøre et stort problem i flere medlemsstater. Som det også fremgår af meddelelsen, er denne problemstilling stort set udryddet i Danmark, som følge af et effektivt samarbejde mellem erhvervsorganisationer, politi og Forbrugerombudsmanden samt en konsekvent retspraksis fra domstolene. Som det også fremgår af meddelelsen har man i Danmark ligeledes valgt at implementere direktivbestemmelsen om vildledende reklame i markedsføringsloven med det beskyttelsesniveau, der følger af direktivet om urimelig handelspraksis, ligesom flere af markedsføringslovens bestemmelser også finder anvendelse i forholdet B2B. Det lovgivningsmæssige beskyttelsesniveau, er således generelt højt i Danmark, ligesom der er i vist omfang finder en form for selvregulering sted.

Det er på den baggrund regeringens foreløbige generelle holdning, at der ikke umiddelbart ses at være så stort et behov for yderligere regulering i Danmark eller for øgede offentlige håndhævelsesbeføjelser eller forhøjede sanktionsmuligheder.

Da direktivet alene fastsætter et minimumsbeskyttelsesniveau – og således ikke er totalharmoniserende – er det imidlertid ligeledes regeringens foreløbige generelle holdning, at det kan være formålstjenligt at præcisere

direktivets anvendelsesområde med en klarere definition af vildledende markedsføringsmetoder. Det er ligeledes regeringens foreløbige generelle holdning, at det vil kunne være hensigtsmæssigt at indføre en sortliste over de mest skadelige former for vildledende markedsføring.

13. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.