



Bryssel den 27.11.2012
COM(2012) 702 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

**Skydda företagen mot vilseledande marknadsföringsmetoder
och genomdriva regelverket på ett effektivt sätt**

Översyn av direktiv 2006/114/EG om vilseledande och jämförande reklam

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

**Skydda företagen mot vilseledande marknadsföringsmetoder
och genomdriva regelverket på ett effektivt sätt**

Översyn av direktiv 2006/114/EG om vilseledande och jämförande reklam

1. INLEDNING

EU:s inre marknad är en tillväxtmotor som ger konsumenterna ökad valmöjlighet och förmånligare priser. Smart och hållbar tillväxt för alla är målet för Europa 2020-strategin¹ som ska hjälpa Europa och dess företag att gå stärkta ur krisen och skapa nya arbetstillfällen. Hela EU:s politik är inriktad på att uppnå detta mål.

Reklamen har en stark ekonomisk inverkan på företagen och är ett centralt inslag i varje företags strategi. Med hjälp av reklam kan näringsidkare visa upp sina varor och tjänster, något som är en viktig del av en framgångsrik marknadsföring. Den kan också öka konkurrensen genom att ge kunderna bättre information och möjligheter att jämföra produkter. På den inre marknaden kan företagen nå ut till kunder i Europas alla hörn med sina reklammeddelanden.

Kunderna och de konkurrerande företagen förväntar sig att näringsidkarna använder sig av sanningsenliga marknadsföringsbudskap i sina affärsförbindelser och att de agerar enligt god yrkessed. De små företagen – hörnstenen i EU:s ekonomi² – är särskilt sårbara för vilseledande marknadsföringsmetoder, eftersom de saknar resurser att skydda sig. De behöver en tydlig och effektiv ram som säkrar lojal konkurrens och som effektivt kan se till att den följs.

Syftet med EU:s regler för reklam mellan företag (B2B) är att förmå företagen att använda sig av sanningsenlig reklam och marknadsföring. Bestämmelserna skapar ett nödvändigt regelverk för marknadsföring mellan företag där företagen åtnjuter stor avtalsfrihet. Det gemensamma minimiskyddet mot vilseledande reklam för näringsidkare i hela EU finns särskilt i direktivet om vilseledande och jämförande reklam³ (nedan kallat *direktivet*), som likaledes reglerar jämförande reklam.

Eftersom mer och mer reklam sker på internet förändras reklam- och marknadsföringsmetoderna och kan påverka tusentals företag över hela världen. Vilseledande marknadsföringsmetoder, som t.ex. bedrivs av oseriösa katalogföretag⁴, förorsakar alltjämt

¹ Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla, KOM(2010)2020.

² Nio av tio små och medelstora företag är mikroföretag med färre än tio anställda.

³ Direktiv 2006/114/EG av den 12 december 2006 om vilseledande och jämförande reklam. EUT L 376, 27.12.2006, s. 21.

⁴ Se punkt 3.2. Vilseledande katalogföretag är företagare som använder vilseledande marknadsföring och skickar ut blanketter med uppmaning till företag att till synes gratis aktualisera informationen i deras kataloger. Om det drabbade företaget undertecknar blanketten informeras det dock om att de har undertecknat ett avtal och att en årlig avgift kommer att uttas.

stor skada för företagen, särskilt små och medelstora företag. Kommissionen har därför i sin översyn av småföretagsakten⁵ aviserat att dagens regler ska ses över.

Mer allmänt ger vilseledande marknadsföringsmetoder upphov till ett marknadsmisslyckande genom att de påverkar företagens förmåga att göra välgrundade och därigenom ändamålsenliga val. Denna försämring av företagens ekonomiska beslutsfattande innebär också en snedvridning av konkurrensen. Det uppstår antingen genom att näringsidkare som agerar otillbörligt lyckas vinna över kundföretag från ärliga konkurrenter eller på att företagen tvingas betala för meningslösa tjänster som saknar värde. Dessutom har vilseledande marknadsföringsmetoder en dominoeffekt på konsumenterna eftersom dessa måste betala mer för produkter och tjänster.

Föreliggande meddelande ger därför en översiktlig beskrivning av hur direktivet i dag genomförts i medlemsstaterna och ringar även in problemen i samband med genomförandet samt berör planerna på en framtida revidering.

2. DIREKTIVET OCH DESS GENOMFÖRANDE I MEDLEMSSTATERNA

2.1. Utvecklingen av EU:s regler om reklam i affärsförbindelser och deras tillämpningsområde

Direktivet är ett horisontellt instrument tillämpligt på all reklam mellan företag. Dess definition av ”reklam” är mycket bred, nämligen: alla meddelanden eller framställningar som syftar till att främja varor och tjänster, utan att specificera någon form för den. Här innefattas därför både klassisk reklam och andra typer av marknadsföringsmetoder. I direktivet fastställs en minsta rättslig skyddsnivå som är tillämplig på vilseledande reklam i alla transaktioner mellan företag inom hela EU, samtidigt som medlemsstaterna har rätt att besluta om en högre skyddsnivå.

I direktivet införs också enhetliga regler om jämförande reklam⁶ genom att förutsättningar fastställs för bedömningen av när sådan reklam är tillåten⁷. Syftet är att se till att jämförande reklam ”jämför likadana produkter”, är objektiv, inte uttrycker sig nedsättande eller misskrediterar andra företags varumärken och inte skapar förvirring bland näringsidkare.

EU:s insatser på området inleddes 1984 med det första direktivet om vilseledande reklam antogs⁸ till skydd för både konsumenter och företag. Inom det mycket mer omfattande lagstiftningen om illojal konkurrens och otillbörliga affärsmetoder var direktivet ursprungligen begränsat till det viktiga området reklam. Många medlemsstater hade dock redan regler mot vilseledande reklam, varför direktivet endast medförde begränsade förändringar i deras rättsystem. Reglerna ändrades 1997 genom tillägg av helt harmoniserade bestämmelser om jämförande reklam⁹ eftersom medlemsstaternas bestämmelser om sådan

⁵ Översyn av småföretagsakten för Europa, KOM (2011) 78.

⁶ All reklam som uttryckligen eller indirekt pekar ut en konkurrent eller varor eller tjänster som tillhandahålls av en konkurrent.

⁷ Enligt artikel 1 skyddar direktivet endast företag mot vilseledande reklam men anger villkor för jämförande reklam som riktar sig till både konsumenter och företag.

⁸ Rådets direktiv 84/450/EEG av den 10 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om vilseledande reklam, EGT L 250, 19.9.1984, s. 17.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/55/EG av 6 oktober 1997 om ändring av direktiv 84/450/EEG vad gäller svavelhalten i marina bränslen

reklam varierade mycket¹⁰, vilket medförde hinder för den fria rörligheten för varor och tjänster och snedvred konkurrensen.

I och med direktivet om otiltbörliga affärsmetoder¹¹ skapades en separat övergripande rättslig ram som skyddar konsumenterna mot alla former av otiltbörliga affärsmetoder före, under och efter en affärstransaktion. Den är även tillämplig på all form av reklam som skadar konsumentens ekonomiska intressen, oavsett om den påverkar en konkurrents intressen. Direktivet om otiltbörliga affärsmetoder inskränkte tillämpningsområdet för direktivet till att omfatta situationer där reklam riktar sig enbart till näringsidkare. Reglerna för jämförande reklam var dock fortsatt relevanta i samband med näringsidkares transaktioner med konsumenter, eftersom de ger ett generellt kriterium för bedömningen av om en jämförande reklam är lagenlig.

Det ursprungliga direktivet inklusive senare ändringar konsolideras i ett nytt direktiv 2006¹².

2.2. Översikt över hur direktivet har genomförts i medlemsstaterna

Direktivet har genomförts i medlemsstaterna med hjälp av en rad olika typer av rättsakter, exempelvis handelsrättsliga lagar, allmän konsumentlagstiftning och marknadsföringslagar. Även om de helt harmoniserade bestämmelserna om jämförande reklam har införlivats på ett enhetligt sätt finns det enligt den information som kommissionen samlat in om samtliga medlemsstaters rättssystem **ett stort antal olika bestämmelser som går längre än det lägsta EU-omfattande skyddet** mot vilseledande reklam.

En del medlemsstater har beslutat att gå utöver de rättsliga miniminormerna i direktivet och har utvidgat den i direktivet fastställda skyddsnivån om otiltbörliga affärsmetoder till att även omfatta förbindelser mellan företag, antingen delvis eller helt och hållet. Det är främst i Österrike, Danmark, Tyskland, Frankrike, Italien och Sverige som den nationella lagstiftningen om skydd av konsumenterna mot otiltbörliga affärsmetoder också helt eller delvis är tillämplig på marknadsföringsmetoder som påverkar företagen. Andra medlemsstater betonar avtalsfriheten och den större omsorgsfullhet som förväntas vid transaktioner mellan företag, och anser det inte lämpligt att företag och konsumenter bör ha samma skydd. Exempelvis i Tjeckien, Polen och Storbritannien ger lagstiftningen om reklam som riktar sig till andra företag enbart det minimiskydd som fastställs genom EU:s regler. Medlemsstaterna har i allmänhet valt många olika modeller för att införliva direktivet¹³.

¹⁰ I Danmark, Sverige eller Storbritannien var jämförande reklam ganska utbrett och i Frankrike, Tyskland och Italien var den uttryckligen tillåtet enligt nationell rättspraxis, om än i begränsad form. I Luxemburg däremot betraktades den som illojal konkurrens och i Portugal omfattades den av ett särskilt godkännandeförfarande från fall till fall.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG om otiltbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 (direktiv om otiltbörliga affärsmetoder), EUT L 149, 11.6.2005, s. 22.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/114/EG av den 12 december 2006 om vilseledande och jämförande reklam, EUT L 376, 27.12.2006, s. 21.

¹³ I Bulgarien ingår bestämmelser om vilseledande och jämförande reklam i konkurrensskyddslagen. På Cypern finns en särskild lag om kontroll av vilseledande och jämförande reklam. I Ungern skiljer man, när företag riktar sig till andra företag, mellan vilseledande reklam, som regleras av lagen om grundläggande krav och vissa begränsningar av reklam, och andra otiltbörliga metoder, som regleras av lagen om förbud mot illojala handelsmetoder och illojal konkurrens. Lettland, Litauen och Slovakien har separata lagar om reklam.

Följaktligen **varierar skyddsnivån för europeiska företag**, vilket gör företagen osäkra på sina rättigheter och skyldigheter i gränsöverskridande situationer. Skillnaderna mellan konsumenternas och företagens skyddssystem grumlar bilden ytterligare.

Vad gäller **sätten att genomdriva** bestämmelserna är de krav som infördes genom direktivet tämligen begränsade. Rent allmänt ska medlemsstaterna se till att lämpliga och effektiva metoder finns för att bekämpa vilseledande reklam och att bestämmelserna om jämförande reklam verkligen följs. En skyldighet är att möjliggöra rättsliga åtgärder mot reklam som inte följer bestämmelserna, ge domstolarna befogenhet att besluta att sådan reklam ska upphöra eller förbjudas och ge dem möjlighet att kräva att annonsören ska lägga fram bevis för riktigheten hos de faktiska påståenden han framför i sin reklam¹⁴. Medlemsstaterna genomdrivar för närvarande detta direktiv med utgångspunkt i sina olika nationella rättsliga system. Den avgörande skillnaden rör **myndigheternas möjlighet att se till att reglerna följs**. I vissa medlemsstater kan myndigheterna vidta åtgärder mot oseriösa näringsidkare, medan det i andra medlemsstater endast är brottsoffren själva som får föra talan. Dessa skillnader förändrar avsevärt den reella skyddsnivån, särskilt vid gränsöverskridande reklam.

Myndighetsingripanden mot näringsidkare som använder sig av vilseledande marknadsföring är möjliga i t.ex. Bulgarien, Frankrike, Italien, Lettland, Litauen, Rumänien och Storbritannien¹⁵.

I andra medlemsstater kan endast drabbade företag eller specifika sammanslutningar väcka talan i domstol. Exempelvis i Österrike och Tyskland finns ett system med privata självreglerande sammanslutningar som kan väcka talan i domstol mot näringsidkare. Reglerna genomdrivs med hjälp av civilrättsliga förfaranden, och sanktionerna kan innefatta beslut om avlägsnande av reklamen, interimistiska förordnanden eller skadestånd. I Polen, Tjeckien och Irland måste drabbade företag själva söka gottgörelse hos domstolarna, och myndigheterna ingriper endast i fall där otillbörliga affärsmetoder utgör ett brott enligt nationell straffrätt¹⁶.

EU-domstolen har dessutom en betydande rättspraxis i fråga om vilseledande och jämförande reklam¹⁷. Sedan 1984, året för det första direktivet om vilseledande reklam, har EU-domstolens meddelat flera viktiga förtydliganden. Viktigt är att EU-domstolen började utveckla begreppet ”genomsnittskonsument”. Denna term kodifierades 2005 genom direktivet om otillbörliga affärsmetoder, som reglerar reklam i affärstransaktioner mellan företag och konsumenter.

EU-domstolen har dessutom vid flera tillfällen granskat villkoren för när jämförande reklam är tillåten. Detta beror på att jämförande reklam i många medlemsstater utgör en ny form av

¹⁴ Artikel 5.1 och 5.3 samt artikel 7 i direktiv 2006/114/EG

¹⁵ I Frankrike kan konsumentskyddsmyndigheten granska oseriösa näringsidkare och vissa typer av brott kan medföra straffrättsliga påföljder. Den italienska konkurrensmyndigheten har befogenheter att undersöka fall av vilseledande reklam som påverkar företag och att ålägga böter. I Litauen kan konkurrensrådet utfärda administrativa påföljder. På samma sätt har Rumäniens ett system för att genomdriva regelverket där ett särskilt organ för statligt stöd, otillbörliga metoder och reglerade priser kan bötfälla näringsidkare. I Storbritannien kan *Office of Fair Trading* ansöka om förbudsföreläggande i domstol, men vilseledande reklam är också ett brott som kan ge upp till två års fängelse.

¹⁶ Vissa fall av storskaliga uppenbart vilseledande reklammetoder tacklades med hjälp av nationell strafflagstiftning mot bedrägerier.

¹⁷ Se särskilt målen C-362/88 GB-INNO-BM, C-373/90 straffrättsliga förfarandet mot X, C-126/91, Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft, C-210/96 Gut Springenheide och Tusky, C-220/98 Estee Lauder, C-112/99 Toshiba Europa, C-44/01 Pippig Augenotopic, C-71/02, Herbert Karner Industrie-Auktionen, C-228/03 Gillette, C-59/05, Siemens, C 533/06 O2 Holdings, C-487/07, L'Oréal, C-414/06 Lidl Belgium, C-159/09 Lidl.

marknadsföring vars gränser måste dras upp. EU-domstolen har t.ex. angett villkoren för jämförelser av allmänna prisnivåer¹⁸ och tolkat bestämmelserna om jämförelse av produkter med ursprungsbeteckning¹⁹.

3. OFFENTLIGT SAMRÅD OCH INRINGADE PROBLEM

För att skaffa sig mer specifik information om vilseledande marknadsföringsmetoder inledde kommissionen ett offentligt samråd och bad medlemsstaterna om ingående information i ett frågeformulär²⁰.

Som ett led i översynen har kommissionen inte bara samlat in uppgifter om hur, totalt sett, väl direktivet har genomförts och problemen i samband med genomförandet, utan också information om bredare frågor som rör marknadsföringsmetoder. Utvärderingen omfattade olika typer av kommersiella meddelanden till andra företag vars mål är sälja varor och tjänster²¹.

Föreliggande meddelande är koncentrerat på vilseledande marknadsföringsmetoder, vilket också inbegriper vilseledande tekniska reklam- och marknadsföringsmetoder, som inte på ett helt enkelt sätt kan kallas reklam enligt nuvarande definition. T.ex. det gäller situationer där en näringsidkares kommersiella avsikt eller identitet är dold och meddelandet föreges vara en enkel aktualisering av information eller ett meddelande från myndigheterna.

Det offentliga samrådet ägde rum mellan den 21 oktober 2011 och 16 december 2011, och väckte mycket uppmärksamhet och samlade totalt 280 svar. En god balans uppnåddes, både vad gäller geografisk täckning²² och typ av deltagare (16 europeiska sammanslutningar, 10 nationella myndigheter, 41 näringslivsorganisationer, 142 företag, varav 126 små och medelstora företag samt 38 enskilda personer)²³.

3.1. De vanligaste vilseledande marknadsföringsmetoderna

Det stora flertalet berörda parter inriktade sina synpunkter på ett antal **vilseledande marknadsföringsmetoder som mycket ofta används gränsöverskridande** (på engelska ibland kallade *mass-marketing frauds* eller *scams*)²⁴.

Förutom de mest iögonenfallande vilseledande katalogkampanjerna²⁵ har följande metoder rapporterats:

¹⁸ C-356/04 Lidl Belgium.

¹⁹ C-381/05 De Landtsheer Emmanuel SA.

²⁰ 21 medlemsstater besvarade frågeformuläret.

²¹ Detta innefattade reklam på internet, miljöpåståenden, jämförande reklam, etc. Föreliggande meddelande berör inte vissa avtalsvillkor mellan företag, oftast inom detaljhandeln, som eventuellt kan anses otillbörliga på grund av en obalanserad relation mellan till följd av vissa marknadsaktörers starka förhandlingsposition. Dessa frågor kommer att tas upp i det kommande initiativ om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i detaljhandelsledet.

²² Kommissionen mottog svar från berörda parter i alla medlemsstater utom Lettland, Litauen och Malta.

²³ Resultaten av det offentliga samrådet:

<http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?userstate=DisplayPublishedResults&form=MisleadingAd>

²⁴ Föreningen Företagarna i Finland noterar att 60 % av egenföretagarna enligt en undersökning mottog störande reklam under 2010. Den tyska sammanslutningen mot ekonomisk brottslighet (DSW) uppskattar de potentiella årliga affärsförlusterna till följd av dessa metoder i Tyskland till cirka 340 miljoner euro.

- **Vilseledande betalningsformer** förkladda till fakturor för tjänster som företaget uppges ha beställt, utan att egentligen ha gjort det, eller betalningskrav som föreges komma från myndigheter, t.ex. officiella handelsregister.
- Erbjudanden om utvidgning av **domännamn på internet** (t.ex. utvidgning till andra nationella domäner), varigenom en näringsidkare genom tekniska massmarknadsföringsmetoder lämnar felaktiga upplysningar och utövar psykologisk press för att ingå ett avtal. Näringsidkaren uppger sig erbjuda en särskild tjänst men begär i själva verket oskäligen priser för en enkel domänregistrering som lätt kan fås genom officiella aktörer till mycket lägre priser.
- Erbjudanden om utvidgning av **varumärkesskyddet** till andra länder från näringsidkare som utnyttjar vilseledande reklam och lämnar osann information om tjänstens karaktär. Denna typ av varumärkesskydd kan i realiteten endast ges av officiella organ och näringsidkaren förtecknar dem enbart i en katalog.
- Juridisk rådgivning via en internetplattform som bygger på en marknadsföringsmetod där den tjänst som erbjuds uteslutande bygger på offentligt tillgängliga kostnadsfria rättsdatabaser och näringsidkaren lämnar vilseledande uppgifter om tjänstens innehåll. Något mervärde erbjuds därför knappast av näringsidkaren, trots att det fakturerade priset är högt.
- Vilseledande marknadsföring som avser reklam i sociala nätverk som bygger på oskäligen priser (t.ex. mycket hög kostnad per klick), trots att de sociala nätverken själva erbjuder tjänsten till mycket lägre avgifter.

I vissa medlemsstater finns problemet med näringsidkare som skickar fakturor för tjänster som uppges ha beställts per telefon, när i realiteten inget avtal har slutits.

Ett litet antal av de företag som deltog i kommissionens samråd klagade också på vilseledande miljöpåståenden²⁵, otillbörliga jämförande reklammetoder och, mer generellt, bristande information innan avtal ingås i relationer mellan företag, när den ena parten har betydande marknadsinflytande.

Vidare ansåg berörda parter att vilseledande marknadsföringsmetoder i internetsammanhang utgör ett stort problem och att det sker en ökning av vilseledande gränsöverskridande reklam som drabbar företag. Ett växande antal onlinemetoder som drabbar företag över hela världen har ringats in som en ny trend.

3.2. Oseriösa katalogföretag

3.2.1. Problemets bakgrund

Bland de vilseledande marknadsföringsmetoder som förorsakar flest problem för företag i Europa förefaller de oseriösa katalogföretagen vara särskilt oroande. Deras metoder används i stor skala och förorsakar betydande ekonomisk skada, men är absolut inte något nytt²⁷.

²⁵ Se punkt 3.2.

²⁶ En metod som går ut på att näringsidkarna felaktigt hävdar att deras produkter har positiva miljöeffekter, t.ex. i form av energieffektivitet.

²⁷ *European Association of Directory and Database Publishers (EADP)*, som företräder katalogbranschen, noterar att denna typ av otillbörliga metoder rapporterades till och med för 40 år

Internet, nya massmarknadsföringsverktyg²⁸ och låga publiceringskostnader har under de senaste åren dock förändrat omfattningen på problemet. De mest ökända aktörerna bakom denna typ av tekniska massmarknadsföringsmetoder kan enligt uppgift skicka upp till 6 miljoner blanketter per år.

Detta problem har gett upphov till två resolutioner antagna av Europaparlamentet den 16 december 2008²⁹ och den 9 juni 2011³⁰ med kraftfulla uppmaningar om bättre samarbete mellan medlemsstaterna, översyn av direktivet samt bättre skydd för företagen.

Metoderna kan vara utformade på olika sätt. Det vanligaste sättet är att oseriösa katalogföretag skickar blanketter och ber företag att aktualisera sin information i katalogföretagets kataloger, till synes gratis. Om de drabbade företagen undertecknar blanketten informeras de dock om att det är ett avtal som de har undertecknat som innebär en årlig avgift. Försök att frånträda avtalet avisas vanligtvis, och de drabbade företagen ansätts ofta av inkassoföretag för det föregivna skuldbeloppet.

De oseriösa katalogföretagen är ett bra exempel på ett större problem där olika vilseledande metoder används mot näringsidkare, främst små och medelstora företag och oberoende yrkesutövare, t.ex. läkare eller rörmokare.

3.2.2. Uppgifter om problemets omfattning

I en undersökning inför en av Europaparlamentet år 2008 beställd rapport dokumenterades fler än 13 000 klagomål från 16 medlemsstater och det nämndes vidare att denna siffra bara är ”toppen av isberget”³¹.

Flera medlemsstater anser helt uppenbart att problemet med oseriösa katalogföretag är av allvarlig art³². Men bara ett fåtal av dem som har tillförlitliga uppgifter om den verkliga omfattningen. I Belgien mottog myndigheterna 460 klagomål under 2008, 1 165 under 2009 och 1 258 under 2010. I Storbritannien ingavs 1 318 klagomål under perioden 2008–2010. De tjeckiska myndigheternas vidarebefordrade statistik från sin nationella sammanslutning för skydd av företag, som uppskattar att omkring 2 000 personer drabbats av olika bedrägerier av denna typ mellan 2007 och 2010. I Ungern uppmärksammades ett omfattande katalogbedrägeri i medierna inte förrän helt nyligen. I vissa medlemsstater, t.ex. Bulgarien, Cypern, Lettland och Rumänien, verkar samtidigt problemet synbarligen vara obefintligt eller passera helt oanmält.

Företagen anser också problemet vara mycket betydande: Nästan hälften av svaren i det offentliga samrådet kom från företag som direkt berörts av vilseledande katalogkampanjer. Små och medelstora företag och oberoende yrkesutövare är mest sårbara, men andra typer av

sedan och en av anledningarna till bildandet av deras medlemsorganisationer var just att skilja de legitima företagen från de oseriösa.

²⁸ Till exempel direkta e-postmeddelanden, reklam på webbplatser eller i sociala medier, sms-meddelanden.

²⁹ Europaparlamentets resolution av den 16 december 2008 om oseriösa katalogföretag 2008/2126 (INI) A6-0446/2008.

³⁰ Europaparlamentets resolution av den 9 juni 2011 om oseriösa katalogföretag 2011/0269 B7-0342/2011.

³¹ “Misleading practices of directory companies in the context of current and future internal market legislation aimed at the protection of consumers and SMEs” IP/A/IMCO/FWC/2006-058/LOT4/C1/C6.

³² I synnerhet Österrike, Belgien, Tjeckien, Tyskland, Frankrike, Luxemburg, Polen, Portugal, Slovakien, Sverige och Storbritannien.

företag och organisationer drabbas också. Det är mycket svårt att bedöma den ekonomiska skadan för enskilda företag, men den kan uppskattas till mellan 1 000 och 5 000 euro per år för varje företag.

Många småföretag betonar också att de har fått utstå oavbrutna psykologiska trakasserier. De får kämpa i årtal under hot om rättsliga åtgärder i en utländsk domstol, med stigande ”administrativa kostnader” och konstanta telefonsamtal från inkassoagenter, som av de brottsoffren beskrivs som närapå hotande. Vissa svarande kunde också lämna specifika uppgifter för att visa hur utbrett problemet är³³.

3.2.3. *Lagstiftning mot oseriösa katalogföretag och åtgärder för att genomdriva denna*

Direktivet omfattar vilseledande katalogkampanjer, men vissa rättsvårdande myndigheter har ställt sig tvivlande till om det här är fråga om reklam eftersom några varor eller tjänster i praktiken näppeligen främjas och en affärsrelation endast skenbart föreligger. Tillämpningen av direktivet och effektiviteten är därför fortsatt ett problem. Vissa metoder har tagits till domstol, men det verkar som om resultaten har varierat. I Danmark och Österrike har man, tack vare effektivt samarbete mellan branschorganisationer och polisen samt domstolarnas rättspraxis, nästan utrotat dessa kampanjer inom det egna landet, men gränsöverskridande kampanjer kvarstår som ett problem. Myndigheter i Belgien, Frankrike och Spanien har också vidtagit åtgärder för att se till att reglerna följs, men detta har främst skett inom det egna landet.

Österrike³⁴ införde år 2000 och Belgien³⁵ år 2011 särskilda bestämmelser i sin lagstiftning som är inriktade på oseriösa katalogföretag. Österrike har minskat problemet avsevärt inom landet, men österrikiska företag drabbas fortfarande av vilseledande marknadsföring med ursprung i andra medlemsstater. I Nederländerna har en stödpunkt inrättats för marknadsföringsbedrägerier som ger juridisk rådgivning till offren.

3.3. **Allmän feedback från samrådet**

Lagstiftningsåtgärder har brett stöd från berörda parter. Det offentliga samrådet utmynnade i en **mycket kraftfull uppmaning om ökat skydd för små företag och oberoende yrkesutövare** mot vilseledande marknadsföringsmetoder³⁶. Dessutom föreligger praktiskt taget konsensus om att ett samarbetsförfarande måste utarbetas för vilseledande reklam som sprids över gränserna, som de flesta ansåg att dagens förfaranden inte klarar av att komma åt.

Detta var det återkommande budskapet både från små och medelstora företag, handelskammare och myndigheter³⁷. Det fanns också ett starkt stöd för ett instrument som omfattar

³³ Så har t.ex. danska Håndværksrådet ibland mottagit 200 telefonsamtal per månad angående detta problem. Ett spanskt självreglerande organ för reklamfrågor har mottagit 902 klagomål under de senaste fem åren. De belgiska myndigheterna rapporterar att mer än 9 % av alla klagomål (från konsumenter och företag) gäller vilseledande reklam från katalogfirmor.

³⁴ UWG (lagen om illojal konkurrens) 28a §.

³⁵ Artikel 95-99 i den belgiska lagen av den 23 juni 2011 om affärsmetoder och konsumentskydd. Kapitel 4, sektion 2: Otillbörlig marknadspraxis i förhållande till andra personer än konsumenter.

³⁶ 79 % av dem som svarade uttryckte sitt stöd för att stärka skyddet av små företag, i synnerhet vid gränsöverskridande transaktioner.

³⁷ 85 % av de svarande stödde inrättandet av ett samarbetsförfarande i gränsöverskridande fall.

hela EU för att skydda företag från de mest skadliga vilseledande marknadsföringsmetoderna³⁸.

Samrådet visar också att nästan inga medlemsstater hittills har vidtagit gränsöverskridande åtgärder med avseende på vilseledande reklam. Flera medlemsstater menar att detta beror på avsaknaden av strukturerat samarbete och på att direktivet bara innehåller allmänna bestämmelser avsedda för bedömningen av om ett kommersiellt meddelande är vilseledande eller ej³⁹.

4. KOMMISSIONENS BEDÖMNING

Kommissionen har efter en grundlig undersökning av marknadsföringsmetoderna på grundval av det offentliga samrådet, information från medlemsstaterna och flera klagomål och kommit fram till följande slutsatser:

- Direktivet⁴⁰ och nuvarande självregleringssystem enligt artikel 6 i direktivet förefaller ge en ganska stabil rättslig ram för en betydande del av marknaden för reklam mellan företag. I flera medlemsstater har företagen utformat frivilliga självreglerande kodex och normer för reklam, som även bidrar till att skapa likvärdiga förutsättningar för konkurrens, fastställa god praxis bland företagen och att alternativa sätt att lösa tvister erbjuds.
- Vissa storskaliga vilseledande metoder som fortsatt används visar dock att dagens blandning av EU-omfattande regler kombinerade med självreglering måste skärpas för att komma åt en del tydligt igenkännbara bedrägerityper. De är de små företagen som drabbas hårdast av sådana metoder, eftersom deras sårbarhet inte är skiljer mycket från konsumenternas. Ändå förväntas små företag ge prov på samma omsorgsfullhet i sina affärsrelationer till andra företag som de stora företagen.
- Särskild hänsyn bör vidare tas till tolkningen av reglerna för jämförande reklam i de fall som EU-domstolen har meddelat en omfattande rättspraxis.

4.1. Marknadsföringsmetoder som kräver lagstiftningsåtgärder på EU-nivå

På grund av deras storlek, envetenhet och de ekonomiska skadorna måste vissa, klart vilseledande marknadsföringsmetoder som används över gränserna och inom enskilda länder tacklas på ett mer målinriktat och effektivt sätt på EU-nivå.

Primärt är **definitionen av reklam inte tillräckligt tydlig i det nuvarande direktivet** för att stoppa dagens vilseledande marknadsföringsmetoder och bemöta den framtida utvecklingen. I direktivet definieras reklam i breda termer som varje form av framställning som ska främja tillhandahållandet av varor eller tjänster, men denna definition kan vara vag när det gäller marknadsföringsmetoder som är förklädda till fakturor eller obligatoriska betalningar. Företag och nationella ansvariga myndigheter menar följaktligen att det ibland är svårt att känna igen

³⁸ 84 % av de svarande stöder EU-omfattande lagstiftning mot de mest skadliga affärsmetoderna som drabbar företag.

³⁹ Svagheten i de materiella bestämmelserna gäller i huvudsak kriterierna för bedömningen av huruvida reklam är vilseledande eller ej enligt artikel 3 i direktivet.

⁴⁰ Bred definition av reklam (artikel 2 a), vilseledande reklam (artikel 2 b) och skäl för att avgöra om viss reklam är vilseledande (artikel 3).

detta som ”reklam” i den mening som avses i direktivet och att det därför inte går att utnyttja direktivet ordentligt som rättslig grund för talan.

Vidare ger **kriteriet för att avgöra om en metod är vilseledande inte någon tillräcklig rättssäkerhet** när syftet är att komma åt dessa tydligt vilseledande metoder⁴¹ eftersom det är generellt, allmänt och öppet för olika tolkningar och bedömningar från fall till fall. Ytterligare ett särskilt förbud mot skadliga marknadsföringsmetoder, exempelvis dolda kommersiella syften, i form av en ”svart lista” skulle stärka rättssäkerheten och skyddsnivån, utan att i onödan påverka avtalsfriheten i relationerna mellan företag.

Nuvarande direktiv **innehåller inte något gränsöverskridande samarbetsförfarande**⁴² och de nationella myndigheterna har därför inte någon formell grund att begära ett ingripande från sina motsvarigheter i andra medlemsstater. Några redskap finns heller inte för att dela med sig av information om marknadsföringsmetoder som drabbar företagen i Europa.

I en del medlemsstater⁴³ saknar vidare **de nationella myndigheterna befogenhet att ingripa för att stoppa dessa metoder i affärsrelationer mellan företag**. Följaktligen nödgas de som drabbas av gränsöverskridande vilseledande metoder att inleda kostsamma civilrättsliga förfaranden i utländska domstolar. Trots att de vilseledande marknadsföringsmetoderna används i stor skala och sammantaget innebär betydande ekonomisk skada, är det enda administrativa motmedlet att inleda bedrägeribrottsutredningar, vilket inte förefaller ge tillräckliga resultat. Det är ofta svårt att bevisa att vilseledande metoder är bedrägliga i brottslig mening eftersom det mycket väl kan verka som om en tjänst ska tillhandahållas.

De nationella myndigheterna saknar **ett system för ömsesidigt samarbete och kan inte begära verkställighetsåtgärder från sina motsvarigheter i andra medlemsstater** när vilseledande marknadsföringsmetoder äventyrar företagens kollektiva ekonomiska intresse. Syftet är inte att agera i affärstvister och genomdriva enskilda företags rättigheter utan att ingripa i fall av allvarligt marknadsmisslyckande, när allmänt spridda metoder skadar europeiska företag.

4.2. Jämförande reklam

Även om jämförande reklam medför risker för oriktigheter vad gäller de varor som jämförs och deras priser, kan denna typ av reklam också främja såväl öppenhet på marknaden som konkurrens. Omfattande rättspraxis har utvecklats vad gäller den jämförande reklamens tillämpningsområde sedan direktivet om jämförande reklam antogs⁴⁴. Med utgångspunkt i denna rättspraxis avser kommissionen att undersöka räckvidden på definitionen av jämförande reklam och dess relation till vissa av konkurrenternas immateriella rättigheter. Ytterligare klargöranden kan komma att krävas när det gäller användningen av en konkurrents varumärke i jämförande reklam, jämförelser av produkter med ursprungsbeteckning med sådana som saknar sådan beteckning samt under vilka villkor en näringsidkares reklam lagligen kan bygga på en prisjämförelse som endast gäller vissa produktgrupper.

⁴¹ Artikel 2 b och artikel 3 i direktiv 2006/114/EG.

⁴² Till exempel ett förfarande som liknar de skyldigheter som hänför sig till ömsesidigt bistånd enligt förordning (EG) nr 2006/2004 om konsumentskyddssamarbete.

⁴³ T.ex. Tjeckien, Irland, Nederländerna och Polen.

⁴⁴ C-112/99 Toshiba Europe, C-44/01 Pippig Augenoptik, C-356/04 Lidl Belgium, C-59/05 Siemens AG, C-381/05 De Landtsheer Emmanuel, C-533/06 O2 Holdings, C-487/07, L 'Oréal SA och C-159/09 Lidl.

5. FRAMTIDA ÅTGÄRDER

Kommissionens bedömning av problemen kring direktivet visar att **lagstiftningsåtgärder är nödvändiga**, eftersom nuvarande rättsliga ram har flera brister, både vad gäller materiella bestämmelser och åtgärderna för att genomdriva regelverket (procedurregler). Kommissionen har därför för avsikt att lägga fram ett förslag om stärkt skydd av företag mot gränsöverskridande vilseledande marknadsföringsmetoder. Förslaget om att ändra direktivet ska kompletteras med ett kommande initiativ som ska åtgärda illojala handelsmetoder mellan företag i detaljhandelsledet.

Denna översyn av direktivet kommer att **inriktas på särskilda problemområden**. Den kommer att förtydliga samverkan mellan detta direktiv och direktivet om otillbörliga affärsmetoder. Den kommer också att inriktas på att regelverket effektivare ska genomdrivas över gränserna i andra länder, bl.a. genom samarbete mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter, och på att stärka de viktigaste materiella bestämmelserna. Det kommer att tillmötesgå företagets behov utan att samtidigt skapa någon onödig administrativ börda⁴⁵. Kommissionen kommer också att förstärka genomdrivandet av konkurrenslagstiftningen och omedelbart bilda en tillfällig arbetsgrupp bestående av nationella tillsynsmyndigheter.

5.1. Intensifiera genomdrivandet av nuvarande regler som en omedelbar åtgärd

Trots begränsningarna i nuvarande regelverk för vilseledande marknadsföring mellan företag kommer kommissionen att arbeta för det ska följas bättre på grundval av **redan befintliga bestämmelser**.

Som ett första steg, och parallellt med lagstiftningsarbetet, kommer kommissionen att **intensifiera arbetet med att genomdriva** direktivet. Kommissionen kommer därför tillsammans med medlemsstaterna att undersöka vilka åtgärder som kan vidtas inom befintliga bestämmelser för att förbättra situationen för företag innan ett nytt förslag träder i kraft.

För att underlätta samarbetet mellan medlemsstaterna kommer kommissionen inom de närmaste månaderna att bilda en **tillfällig arbetsgrupp av myndigheter i medlemsstaterna som ansvarar för att regelverket följs** och andra viktiga myndigheter för utbyte av information om storskaliga vilseledande marknadsföringsmetoder och att ytterligare samordna arbetet med att genomdriva reglerna.

Europeiska kommissionen kommer

- omedelbart att bilda ett europeiskt myndighetsnätverk för att intensifiera arbetet med att genomdriva direktivet och utbyta information.

5.2. Ett lagstiftningsförslag

5.2.1. Nya materiella bestämmelser om vilseledande marknadsföringsmetoder

Vid sidan av att regelverket genomdrivs bättre och ett samarbete, behöver företagen också helt uppenbart ytterligare materiella bestämmelser som klargör det rättsliga läget och som

⁴⁵ De planerade åtgärderna kommer att bli föremål för en fullständig konsekvensanalys samt prövas mot de regler i budgetramen som kommissionen föreslagit.

inriktas mot de mest skadliga vilseledande marknadsföringsmetoderna som drabbar hela Europa.

I synnerhet bör direktivets tillämpningsområde klargöras så att en generalklausul entydigt innefattar och förbjuder alla olika typer av vilseledande marknadsföringsmetoder.

Införandet av en ny **definition av vilseledande marknadsföringsmetoder** förtydligar direktivets tillämpningsområde och tjänar bättre syftet att skydda företagen, eftersom direktivet då på ett bättre sätt inbegriper de situationer då en marknadsföringsmetod inte helt enkelt går att känna igen som typisk reklam. Detta kommer att undanröja förvirring och skapa rättssäkerhet. Vissa specifika reklammetoder, t.ex. miljöpåståenden⁴⁶, kan också kräva ytterligare, tydliga definitioner mot bakgrund av de vilseledande metoder som rapporterats på detta område⁴⁷.

Dessutom planerar kommissionen att stärka det skydd som direktivets generalklausuler ger genom att införa ytterligare en nivå av skydd, som också skulle göra det lättare att genomdriva regelverket, nämligen en **svart lista över förbjudna vilseledande marknadsföringsmetoder**. Framtida rättsliga instrument skulle bygga på ett system bestående av två förbudsnivåer, med en generalklausul som omfattar alla vilseledande marknadsföringsmetoder och en särskild svart lista över de mest skadliga metoderna i relationer mellan företag.

En sådan svart lista skulle innebära ett förhandsförbud mot vilseledande marknadsföringsmetoder, exempelvis att dölja ett meddelandes kommersiella syfte, en näringsidkares identitet eller väsentlig information om följderna av att svara på ett meddelande. Dessutom bör det helt uppenbart vara förbjudet att förkläda ett kommersiellt meddelande som en faktura eller obligatorisk betalning. Kommissionen kommer även att studera nationella lösningar, t.ex. i Österrike och Belgien, där särbestämmelser förbjuder antingen ett antal vilseledande marknadsföringsmetoder eller enbart katalogföretags vilseledande metoder.

Kommissionen har för avsikt att undersöka möjligheten att **skärpa sanktionerna** för överträdelser av nationella bestämmelser som tillämpas i enlighet med direktivet. Ett nytt sådant förslag skulle ålägga medlemsstaterna att se till att sanktionerna för vilseledande marknadsföringsmetoder vid relationer mellan företag är effektiva, proportionerliga och avskräckande⁴⁸.

Kommissionen planerar också att ytterligare **klargöra reglerna för jämförande reklam**, främst vad gäller prisjämförelser och förhållandet mellan jämförande reklam och immateriella rättigheter.

⁴⁶ Reklampåståenden om att produkten är mer fördelaktig eller mindre skadliga för miljön än konkurrenternas produkter.

⁴⁷ Parallellt med detta avser kommissionen att rekommendera bästa praxis grundad på ett livscykelräkande och lämpliga metoder, exempelvis det kommande *European harmonised methodologies for the calculation of the Environmental Footprint of Products (PEF) and Organisations (OEF)*.

⁴⁸ Liknande artikel 13 i direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder.

Europeiska kommissionen avser att se över direktivet i syfte att

- klargöra tillämpningsområdet genom att införa en tydligare definition av begreppet ”vileledande marknadsföringsmetoder”,
- införa en svart lista över de mest skadliga vileledande marknadsföringsmetoderna,
- införa effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för överträdelser av nationella bestämmelser som antas när direktivet införlivas,
- klargöra vissa aspekter av jämförande reklam på grundval av domstolens rättspraxis.

5.2.2. *Nytt samarbetsförfarande för att genomdriva regelverket*

För att komma åt skillnaderna i hur man nationellt genomdriver regelverken och eftersom nuvarande direktiv saknar gränsöverskridande samarbetsformer avser kommissionen att inrätta samarbetsförfaranden som, med minimala merkostnader, ger ansvariga myndigheter möjlighet att agera när gränsöverskridande problem blir systematiska, inverkar på europeiska företags kollektiva intresse och uppenbart bryter mot bestämmelserna om god affärssed och god kommersiell praxis.

Kommissionen tänker därför lägga fram förslag om ett **samarbetsförfarande för att genomdriva regelverket** vars syfte är skydda företagen från vileledande marknadsföringsmetoder.

För att ge de gränsöverskridande ingripandena en tydlig grund bör en **uttrycklig skyldighet till ömsesidigt bistånd** införas i lagstiftningsförslaget. Dessutom kommer medlemsstaterna att åläggas att utse **myndigheter med befogenheter att på eget initiativ ingripa** för att direktivet ska genomföras korrekt och effektivt. Detta innebär att medlemsstaten skulle kunna utvidga befogenheterna för sina nuvarande konsumentskydds- eller konkurrensmyndigheter⁴⁹ och inte nödvändigtvis behöver bilda några nya administrativa organ. En internetbaserad applikation för utbyte av förfrågningar skulle ge ett snabbt, säkert och kostnadseffektivt samarbete utan mycket extra bördor och kostnader för medlemsstaterna. Det befintliga informationssystemet för den inre marknaden (IMI) skulle kunna användas för detta ändamål.

Kommissionen kommer slutligen att eftersträva samarbete på internationell nivå så att europeiska företag inte drabbas av vileledande marknadsföringsmetoder som leder sitt ursprung till länder utanför Europa⁵⁰.

⁴⁹ En bedömning kommer att ske av om det går att utvidga ett befintligt samarbetsförfarande (t.ex. mekanismen i förordning (EG) nr 2006/2004 om konsumentskyddssamarbete) till att omfatta vissa metoder i relationerna mellan företag eller alternativt att inrätta ett nytt särskilt samarbetsförfarande.

⁵⁰ Exempelvis skulle samarbetet kunna äga rum inom ramen för *International Consumer Protection and Enforcement Network* (ICPEN).

I samband med översynen avser Europeiska kommissionen att

- inrätta ett samarbetsförfarande för att genomdriva regelverket (ett nätverk av ansvariga nationella myndigheter) där nationella myndigheter med ansvar för lagstiftning som skyddar företag kan samarbeta vid fall av gränsöverskridande vilseledande marknadsföringsmetoder,
- införa en skyldighet för medlemsstaterna att ge ömsesidigt bistånd med en uttrycklig möjlighet att begära ingripanden i gränsöverskridande situationer,
- ålägga medlemsstaterna att utse en myndighet som genomdriver reglerna för marknadsföring mellan företag.

6. SLUTSATSER

Små och medelstora företag skapade 85 % av alla nya arbetstillfällen i EU mellan 2002 och 2010⁵¹. De har potential att växa och skapa nya arbetstillfällen, vilket är precis vad Europa behöver i perioder av ekonomisk osäkerhet. För att kunna blomstra och expandera på den inre marknaden är alla företag i behov av ett gynnsamt regleringsklimat som inte bara säkrar deras ekonomiska frihet, utan också borgar för säkra transaktioner med andra näringsidkare. Särskilt små företag behöver också en grundläggande säkerhet mot vilseledande marknadsföringsmetoder.

Kommissionen avser därför att föreslå ändringar av direktivet för att eliminera skadliga vilseledande marknadsföringsmetoder mellan företag, exempelvis vissa katalogföretags metoder. Kommissionen kommer för detta ändamål att lägga fram ett målinriktat lagstiftningsförslag och ska intensifiera insatserna för att se till att gällande bestämmelser verkligen följs.

⁵¹ *Do SMEs create more and better jobs?* En studie om små och medelstora företags betydelse för EU:s arbetsmarknad utarbetad av *EIM Business and Policy Research* med ekonomiskt stöd från Europeiska kommissionen. Zoetermeer, november 2011.