



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 13.3.2007
COM(2007) 99 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

EU-strategie voor het consumentenbeleid 2007-2013

Consumenten mondig maken, hun welzijn verbeteren en hun effectief bescherming bieden

{SEC(2007)321}
{SEC(2007)322}
{SEC(2007)323}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

EU-strategie voor het consumentenbeleid 2007-2013

Consumenten mondig maken, hun welzijn verbeteren en hun effectief bescherming bieden

(Voor de EER relevante tekst)

1. SAMENVATTING

De 493 miljoen consumenten in de EU spelen een belangrijke rol voor de drie grote uitdagingen waarvoor de EU zich gesteld ziet: groei, werkgelegenheid en de noodzaak om het contact met de burgers te herstellen. Zij zijn van vitaal belang voor de economie, aangezien hun consumptie goed is voor 58 % van het BBP van de EU. Zelfbewuste, geïnformeerde en mondige consumenten zijn de motor van economische veranderingen aangezien hun keuzes innovatie en efficiency aanzwengelen. Daarnaast kan de EU via de consumenten rechtstreeks ingrijpen in het dagelijks leven van haar burgers en de voordelen van de EU zichtbaar maken.

Deze uitdagingen kunnen worden aangegaan door de consument toe te rusten met de nodige vaardigheden en instrumenten om zijn rol in de hedendaagse economie te kunnen vervullen, door de markt haar beloften aan de consument te laten waarmaken en door doeltreffende bescherming te bieden tegen de risico's en bedreigingen waar de individuele consument machteloos tegenover staat.

De interne markt heeft een centrale rol gespeeld bij het oppakken van de economische uitdagingen van Europa en het bieden van tastbare voordelen voor de EU-burgers. Maar de consumentendimensie van de interne markt en de retailmarkten in het bijzonder moet verder worden versterkt. Als gevolg van de nieuwe economische, sociale, politieke en milieucontext moet het EU-beleid zich meer op de consument oriënteren.

In de volgende fase van de interne markt zal het consumentenbeleid van de EU centraal staan, aldus de Commissie in haar mededeling aan de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad over de evaluatie van de interne markt¹.

¹ EEN INTERNE MARKT VOOR DE BURGERS – Tussentijds verslag aan de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad in Brussel, 21.2.2007, COM(2007) 60.

De interne markt zou de grootste retailmarkt² van de wereld kunnen zijn. In plaats daarvan is zij op dit ogenblik nog steeds opgesplitst in 27 kleine nationale markten. Met de komst van de e-handel, die zijn kritische massa nog lang niet heeft bereikt, zijn de mogelijkheden voor integratie van de retailmarkten in de EU in die zin veranderd dat het concurrentievermogen een krachtige impuls heeft gekregen en de mogelijkheden voor de EU-burgers sterk zijn uitgebreid. Hoewel de technologische middelen in toenemende mate aanwezig zijn, blijft het gedrag van het bedrijfsleven en de consument, respectievelijk als gevolg van belemmeringen op de interne markt en een gebrek aan vertrouwen in grensoverschrijdend winkelen, daarbij ver ten achter.

Niet alleen moet de versnippering van de interne markt worden aangepakt, ook is een krachtigere consumentendimensie nodig om de werking van de consumentenmarkten te verbeteren. Of de markten al dan niet aan de verwachtingen van de burger beantwoorden, hangt uiteindelijk af van de economische en niet-economische resultaten voor de consument. Markten die doeltreffender inspelen op de vraag van de consument, zullen uit het oogpunt van concurrentie en innovatie beter presteren en beter aansluiten op het leven en de doelstellingen van de EU-burger. Het consumentenbeleid van de EU kan er in belangrijke mate toe bijdragen dat het accent bij de regelgeving wordt verlegd naar burgergerichte resultaten. Het kan ook markttekortkomingen verhelpen die schadelijk zijn voor het welzijn van de consument en voor de sociale en economische integratie door de belangrijkste voorzieningen tegen betaalbare prijzen toegankelijk te maken. Het kan de marktinstrumenten aanreiken die de burgers in hun hoedanigheid van consument in staat stellen duurzame milieukeuzes te maken. Verder kan het fundamentele Europese waarden helpen garanderen, zoals billijkheid, openheid, solidariteit, duurzaamheid en transparantie, en die op internationale schaal helpen verspreiden.

Dit is stellig een ambitieuze agenda voor een relatief jong EU-beleid. Maar de instrumenten zijn er. In de periode 2007-2013 is het consumentenbeleid bij uitstek geschikt om de EU te helpen de uitdagingen groei, werkgelegenheid en herstel van het contact met de burgers aan te gaan.

De EU zal weten of zij daarin geslaagd is als zij in 2013 alle EU-burgers op geloofwaardige wijze kan aantonen dat zij overal in de EU kunnen winkelen, van de kruidenier op de hoek tot internet, in de zekerheid dat zij overal een goede bescherming genieten, zij het tegen gevaarlijke producten of tegen malafide handelaars, en als zij alle detailhandelaars, maar vooral het mkb, kan laten zien dat zij met een eenvoudig pakket aan voorschriften overal kunnen verkopen.

In april 2005 heeft de Commissie een gezamenlijke strategie voor gezondheid en consumentenbescherming voor de periode 2007-2013 goedgekeurd³. Op verzoek van de Raad en het Europees Parlement wordt de strategie voor het consumentenbeleid hier verder uitgewerkt. De belangrijkste resultaten van de strategie voor het consumentenbeleid 2002-2006 en een effectbeoordeling zijn opgenomen in werkdocumenten.

² De retailmarkt omvat de economische transacties tussen bedrijfsleven en eindverbruikers (consumenten die handelen buiten hun beroepssfeer), ook wel b2c-markt (business-to-consumer) genoemd. Ondernemingen, hoe klein ook, in hun rol als koper vallen buiten het bestek van deze strategie.

³ De gezondheid, de veiligheid en het vertrouwen van de burger bevorderen: een strategie voor gezondheid en consumentenbescherming, COM(2005) 115.

2. INLEIDING EN VOORNAAMSTE UITDAGINGEN

2.1. Complexe markten, zelfbewuste consumenten

Het consumentenbeleid staat steeds meer op het kruispunt van de belangrijkste uitdagingen waarvoor onze burgers, onze economie en onze samenlevingen zich gesteld zien. Door de complexiteit van de retailmarkten wint de rol van de consument aan betekenis. Door zijn grotere mondigheid moet de consument ook vaker zijn eigen zaken regelen. Hoewel velen hiervan kunnen profiteren, zijn de meest kwetsbaren hiervoor minder goed toegerust – en als gevolg van de toenemende consumptie door kinderen en een vergrijzende bevolking neemt het aantal kwetsbare consumenten toe. Onze behoefte aan zelfbewuste consumenten om onze economieën aan te drijven is echter nog nooit zo groot geweest.

De diensten in het algemeen en de geliberaliseerde diensten in het bijzonder zullen met de verdere liberalisering van de elektriciteits-, gas-, post- en telecommunicatiesector verder groeien. Hoewel hiervan aanzienlijke voordelen kunnen worden verwacht, zal de overgang de consument en de wetgever voor problemen plaatsen als het erom gaat het welzijn van de consument zo veel mogelijk te waarborgen. Goederen en diensten zullen in toenemende mate onderling verweven raken.

De door internet en de digitalisering teweeggebrachte technologische revolutie zal zich ook nog sneller ontwikkelen. De belangrijkste stuwende kracht daarachter is de verbreiding van de breedbandtechnologie, die de e-handel waarschijnlijk flink zal opdrijven. De e-handel biedt grote mogelijkheden om het welzijn van de consument te verbeteren aangezien hij leidt tot een verruiming van het productenassortiment, de prijsconcurrentie erdoor wordt aangezwengeld en nieuwe markten tot ontwikkeling komen. Hij plaatst de consumenten, het bedrijfsleven en de consumentenbescherming ook voor grote nieuwe uitdagingen. Met name krijgen de traditionele reclame- en verkoopmedia door de e-handel minder vat op de consumentenmarkten. De traditionele regelgeving, zelfregulering en handhaving komen daardoor op losse schroeven te staan. Het mkb krijgt directer toegang tot de consument, en goederen en diensten zullen steeds meer op maat worden gesneden. Maar de consumentenrechten zullen in hun oude vertrouwde vorm hoe langer hoe minder aan het digitale tijdperk aangepast zijn.

De mondialisering van de productie zal ook voortschrijden, met als gevolg een steeds verder toenemende consumptie van geïmporteerde goederen in de EU. Handelaars zullen van over de hele wereld steeds meer via e-handel aan EU-consumenten verkopen. Niet alleen de uitdaging wordt hierdoor groter, maar ook de behoefte aan een doeltreffend markttoezicht.

2.2. De rol van het consumentenbeleid

De interne markt zou economisch gezien de grootste retailmarkt van de wereld kunnen zijn. Daarom speelt het consumentenbeleid van de EU een fundamentele rol om de in punt 2.1 geschetste veranderingen het hoofd te bieden. Het kan een oplossing bieden voor problemen die de individuele consument niet kan oplossen. Het garandeert dat goederen en diensten veilig en de markten eerlijk en transparant zijn, zodat de consument met kennis van zaken kan kiezen en malafide handelaars uitgesloten zijn. Het consumentenbeleid kan consumenten helpen rationele keuzes te maken en hun eigen belangen te behartigen. Het vertrouwen van de consument in de werking van de interne markt zal er ook toe bijdragen dat de EU een vertrouwde bestemming voor de e-handel uit de rest van de wereld wordt.

De EU zal een steeds grotere rol spelen in het managen van al deze veranderingen. De interne markt blijft het kader bij uitstek voor het consumentenbeleid. Het consumentenbeleid is ook de sleutel tot een betere werking van de interne markt. De uitbreiding van de interne markt in 2004 en 2007 heeft nieuwe specifieke problemen met zich meegebracht. Door de relatief recente ontwikkeling van open markten en vaststelling van consumentenregelgeving in de nieuwe lidstaten zijn de rechten en plichten waarin het consumentenbeleid van de EU voorziet, minder diep geworteld in het gedrag van de consumenten, de handhavingsinstanties en het bedrijfsleven.

De retailmarkten blijven overwegend versnipperd en langs nationale scheidslijnen georganiseerd, ofschoon er een toenemend aantal sectoren, bijvoorbeeld vliegzeuren en muziek, geen technologische hinderpalen voor een geïntegreerde Europese retailmarkt meer bestaan. Daarom bestaan er mogelijkheden voor een verdere uitbouw van de interne retailmarkt. Door de openstelling van grensoverschrijdende retailmarkten kan de weg worden vrijgemaakt voor een interne retailmarkt. Nu grensoverschrijdend winkelen tot een geloofwaardig alternatief voor de nationale markten aan het uitgroeien is, hebben de consumenten een ruimere keus en zijn de nationale markten aan een grotere concurrentie onderhevig. Om dit 'integratie-effect' te bereiken, is het niet nodig dat alle of de meeste consumenten het overgrote deel van hun inkopen over de grens doen. Uit de ervaring die de Commissie met de opheffing van belemmeringen voor de grensoverschrijdende verkoop van nieuwe voertuigen heeft opgedaan, blijkt dat het voldoende is dat grensoverschrijdend winkelen een geloofwaardig alternatief is om de concurrentie op de binnenlandse markten te versterken.

Er zijn tekenen die erop wijzen dat de grensoverschrijdende retailmarkt in de EU aan het groeien is. In 2006 had 26 % van de consumenten in de twaalf maanden daarvoor ten minste één keer iets over de grens gekocht, tegen 12 % in 2003⁴. E-handel wint aan populariteit: in 2006 had 27 % van de consumenten wel eens iets via internet gekocht, maar slechts 6 % over de grens. 50 % van de consumenten met een internetaansluiting thuis had wel eens iets online gekocht, maar slechts 12 % van hen over de grens. 57 % van de detaillisten (meestal mkb's) verkoopt via internet en 49 % van hen zegt bereid te zijn dat in ten minste één ander EU-land te doen⁵. Maar slechts 29 % doet dat ook. De cijfers voor financiële diensten zijn nog frappanter: 26 % van de consumenten heeft wel eens op afstand een financiële dienst betrokken van een verkoper of dienstverlener in eigen land, maar slechts 1 % over de grens. De cijfers laten zien dat er iets gedaan moet worden om het vertrouwen van de consument in de retailkant van de interne markt te vergroten.

⁴ Special Eurobarometer, 252 'Consumer protection in the Internal Market', http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf

⁵ Flash Eurobarometer, 186 'Business attitudes towards cross-border sales and consumer protection' http://ec.europa.eu/consumers/topics/flash_eb_186_ann_report_en.pdf

De hinderpalen voor een volwaardige interne retailmarkt zijn talrijk: naast gebrek aan vertrouwen zijn er ook obstakels van regelgevende aard. Het consumentenbeleid van de lidstaten kan deze problemen niet alleen oplossen. Er zijn al maatregelen genomen om de grootste aan te pakken – de richtlijn oneerlijke handelspraktijken⁶, de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming⁷ en het netwerk van Europese bureaus voor consumentenvoorlichting⁸ zijn een goed begin. Dankzij de euro kan de consument ook beter internationale prijsvergelijkingen maken. Maar er blijven echter nog grote obstakels, met name op het gebied van consumentenovereenkomsten en verhaalsmogelijkheden.

Het Verdrag voorziet in de integratie van de consumentenbelangen in al het EU-beleid. Zoals uiteengezet in de mededeling van de Commissie over de evaluatie van de interne markt, moet de consumentendimensie een grotere rol spelen in de ontwikkeling van al het beleid in verband met de interne markt.

3. DOELSTELLINGEN

In de periode 2007-2013 is het consumentenbeleid bij uitstek geschikt om de EU te helpen de uitdagingen groei, werkgelegenheid en herstel van het contact met de burgers aan te gaan. De Commissie staan voor deze periode drie belangrijke doelstellingen voor ogen:

- De Europese consument mondig maken. Als we de consument het stuur in handen geven, zal dat niet alleen ten goede komen aan de burgers, maar ook de concurrentie aanzienlijk opdrijven. Mondige consumenten hebben echte keuzes nodig, juiste informatie, een transparante markt en vertrouwen, gebaseerd op doeltreffende bescherming en solide rechten.
- Het welzijn van de Europese consument verbeteren uit het oogpunt van prijs, keuze, kwaliteit, verscheidenheid, betaalbaarheid en veiligheid. Het consumentenwelzijn is de hoeksteen van goed werkende markten.
- De consument doeltreffend beschermen tegen ernstige risico's en bedreigingen waar hij individueel machteloos tegenover staat. Een hoog niveau van bescherming tegen deze bedreigingen is essentieel voor het consumentenvertrouwen.

⁶ Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt, *Publicatieblad L 149 van 11.6.2005, blz. 22.*

⁷ Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming. *Publicatieblad L 364 van 9.12.2004 blz. 1.*

⁸ http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc_network/index_en.htm

Het doel van de Commissie is om tegen 2013 op deze manier een beter geïntegreerde en doeltreffender interne markt te bewerkstelligen, met name de retailkant ervan. De consumenten zullen een even hoog vertrouwen kunnen stellen in producten, handelaars, technologieën en verkoopmethoden op de Europese retailmarkten, gebaseerd op een even hoog beschermingsniveau. De consumentenmarkten zullen concurrerend, open, transparant en billijk zijn. Producten en diensten zullen veilig zijn. De consumenten zullen tegen betaalbare prijzen toegang hebben tot de belangrijkste voorzieningen. Handelaars, maar vooral het mkb, zullen hun producten eenvoudig op de markt kunnen brengen en aan de consumenten in de hele EU kunnen verkopen.

Bij de verwezenlijking van deze doelstellingen zal de Commissie zich laten leiden door de desbetreffende artikelen van het Verdrag, die ook tot uiting komen in de operationele doelstellingen van het nieuwe communautair actieprogramma op het gebied van consumentenbeleid (2007-2013)⁹, dat het rechtskader vaststelt voor de uitgaven voor het consumentenbeleid in de door de strategie bestreken periode:

- (a) een hoog niveau van consumentenbescherming waarborgen, met name door een eenvoudig rechtskader, verbeterde kennis, meer overleg en een betere behartiging van de consumentenbelangen;
- (b) doeltreffende toepassing van consumentenbeschermingsvoorschriften verzekeren, met name door samenwerking bij de handhaving, informatie, educatie en verhaalsmogelijkheden.

Hoewel de financiële middelen voor het consumentenbeleid beperkt zijn, voorziet het programma in een aantal verschillende instrumenten ter ondersteuning van onderstaande prioriteiten, met name inzake handhaving, voorlichting en educatie.

4. PRIORITEITEN

Deze doelstellingen sluiten nauw aan bij eerdere doelstellingen van het consumentenbeleid. Tussen 2007 en 2013 zal het tempo echter worden opgevoerd en zullen andere actieprioriteiten worden gesteld. Het consumentenbeleid zal met name in nauwere wisselwerking staan met ander EU-beleid. Er zal ook een veel nauwere samenwerking met de lidstaten worden nagestreefd, zulks in het verlengde van de toenemende vervlechting van het Europese en het nationale consumentenbeleid. Er is wel geopperd dat de situatie van de consumenten in de twaalf nieuwe lidstaten een afzonderlijke strategie vereist¹⁰. Tijdens de raadplegingen over dit document vond de Commissie echter maar weinig steun voor dit standpunt. Om bovenstaande doelstellingen te verwezenlijken zal het consumentenbeleid zich toespitsen op de volgende prioritaire gebieden:

⁹ Besluit nr. 1926/2006/EG van 18 december 2006 (PB L 404 van 30.12.2006, blz. 39).

¹⁰ Resolutie van het Europees Parlement over de bevordering en bescherming van consumentenbelangen in de nieuwe lidstaten van 15 december 2005.

Betere monitoring van de consumentenmarkten en het consumentenbeleid van de lidstaten

Betere regelgeving en de noodzaak het contact met de EU-burgers te herstellen vereisen de ontwikkeling van monitoringinstrumenten en indicatoren om de marktwerking uit consumentenoogpunt te evalueren. Beleidsmakers moeten beter inzicht krijgen in het consumentengedrag om betere regelgeving te ontwerpen. Er zijn instrumenten nodig om de markten te evalueren uit het oogpunt van fundamentele factoren als veiligheid, tevredenheid, prijs en klachten, maar ook om de integratie van de interne retailmarkt en de doeltreffendheid van het nationale consumentenbeleid beter te monitoren. Om recht te doen aan de belangrijke bijdrage van het nationale consumentenbeleid tot het concurrentievermogen, moet het consumentenbeleid bij de tenuitvoerlegging van de Lissabonstrategie op EU- en nationaal niveau in aanmerking worden genomen. Beleidsmakers en handhavers op het gebied van consumentenaangelegenheden en mededinging op Europees en nationaal niveau moeten nauwer samenwerken om hun gemeenschappelijke doelstelling, namelijk het welzijn van de consument, te bevorderen.

Betere regelgeving inzake consumentenbescherming

De bestaande consumentenbeschermingsvoorschriften op EU-niveau garanderen de consument in alle lidstaten fundamentele bescherming. In veel lidstaten vormen zij de hoeksteen van de nationale stelsels voor consumentenbescherming. De consumenten zijn zich echter nauwelijks bewust van de bijdrage die de EU hier levert, hoewel die in hun dagelijks leven duidelijk zichtbaar is. Zo heeft wel 15 % van de consumenten in de loop van de afgelopen twaalf maanden een defect product geretourneerd¹¹, een recht dat door de EU-voorschriften gegarandeerd wordt. De EU-voorschriften zijn ook hoe langer hoe minder goed aangepast aan de revolutie van de digitale economie op de goederen- en dienstenmarkten en de retailmarkten. De Commissie heeft onlangs het startsein gegeven tot een brede raadpleging¹².

Het merendeel van de bestaande consumentenvoorschriften is gebaseerd op het beginsel van 'minimale harmonisatie'. In de wetgeving wordt uitdrukkelijk het recht van de lidstaten erkend om strengere voorschriften te hanteren dan de minimumvoorschriften van de EU. Deze aanpak was te verdedigen in een tijd dat de consumentenrechten sterk van de ene tot de andere lidstaat verschilden en er nog geen sprake was van e-handel. In de vorige strategie¹³ werd een nieuwe aanpak uiteengezet, gebaseerd op 'volledige harmonisatie'. Dit betekent simpelweg dat, om de interne markt te versterken en de consument te beschermen, de wetgeving op het door haar bestreken gebied geen ruimte moet laten voor aanvullende voorschriften op nationaal niveau.

In het recente Groenboek van de Commissie worden drie opties voorgesteld: volledige harmonisatie, eventueel per geval aangevuld met een bepaling inzake wederzijdse erkenning voor sommige niet volledig geharmoniseerde aspecten; minimale harmonisatie in combinatie met wederzijdse erkenning; minimale harmonisatie in combinatie met de land-van-oorsprongbenadering.

¹¹ Special Eurobarometer, 252 'Consumer protection in the Internal Market', http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf

¹² COM(2006) 744, GROENBOEK Herziening van het consumentenacquis.

¹³ Strategie voor het consumentenbeleid 2002-2006, COM(2002) 208.

Ook in de toekomst zullen problemen van regelgevende aard en nieuwe voorstellen op hun merites en in het licht van het geheel aan regelgeving beoordeeld blijven worden. Als nieuwe wetgeving noodzakelijk blijkt, zal de Commissie de voorkeur geven aan volledige harmonisatie van de consumentenbeschermingsvoorschriften op een zo hoog niveau als nodig is. De Commissie zal ook een gedegen effectbeoordeling van wetgevingsvoorstellen uitvoeren en nauw met belanghebbenden samenwerken om volledig inzicht te krijgen in de gevolgen van de verschillende opties en tot een consensus te komen over hoe het verder moet, zodat het consumentenbeleid model kan staan voor betere regelgeving.

De keuze waarvoor de EU staat is duidelijk: als zij echt de doelstellingen inzake groei en werkgelegenheid wil halen, heeft zij een goed functionerende interne markt nodig. Een goed functionerende interne markt vereist harmonisatie op bepaalde punten. En harmonisatie is niet mogelijk zonder de bereidheid van de lidstaten om bepaalde praktijken en voorschriften aan te passen. Tegelijkertijd zal de Commissie geen nivellering naar beneden aanmoedigen. Zij zal altijd naar een hoog beschermingsniveau streven.

Betere handhaving en verhaalsmogelijkheden

In de vorige strategie werd sterk de nadruk gelegd op handhaving en dat zal onder de nieuwe zo blijven. Bij de toepassing van het consumentenrecht zijn veel partijen betrokken: consumenten, handel, media, niet-gouvernementele consumentenorganisaties, zelfreguleringsinstanties en overheden. De maatregelen zullen zich vooral richten op de uitvoering van reeds begonnen projecten, het opvullen van nog bestaande leemten en het zorgen voor coördinatie en samenhang. De Commissie zal door middel van enquêtes en andere instrumenten ook toezicht houden op de doeltreffendheid van nationale handhavingsmethoden.

Beter geïnformeerde en onderlegde consumenten

De EU kan in nauwe samenwerking met de lidstaten een aanzienlijke meerwaarde verlenen aan nationale, regionale en lokale inspanningen op het gebied van consumentenvoorlichting en –opvoeding. Met name het netwerk van Europese bureaus voor consumentenvoorlichting dient verder te worden uitgebouwd als de interface tussen de EU en de consumenten.

De consument centraal stellen in andere beleidsonderdelen en regelgeving van de EU

Veel beleidsonderdelen van de EU, zoals interne markt, ondernemingen, milieu, financiële diensten, vervoer, mededinging, energie en handel, zijn rechtstreeks van invloed op de consument. Met name op terreinen als productveiligheid, vervoer, telecommunicatie, energie en mededinging is vooruitgang bij de integratie van consumentenbelangen geboekt. In de toekomst moet op deze resultaten worden voortgebouwd zodat systematischer aandacht wordt besteed aan consumentenbelangen.

Er moeten twee belangrijke onderwerpen worden aangepakt. Om te beginnen zullen er, hoewel de liberalisering van belangrijke voorzieningen voor de meeste consumenten aanzienlijke voordelen heeft opgeleverd, beschermingsmaatregelen nodig blijven voor degenen die daar niet van kunnen profiteren. Betaalbare toegang tot belangrijke voorzieningen voor iedereen is van fundamenteel belang voor een moderne en flexibele economie, maar ook voor sociale integratie. Als we laten zien dat we geen enkele consument in de kou laten staan, zullen maatregelen inzake belangrijke voorzieningen op politieke steun kunnen blijven rekenen. Ten tweede vereisen maatregelen op EU-niveau ook grotere aandacht

voor het toezicht op belangrijke consumentenmarkten om positieve resultaten voor de consumenten te kunnen garanderen. Ten slotte moeten de belangrijke voorzieningen ook meer garanties bieden voor markttransparantie, alsook betere klachtenmechanismen en verhaalsmogelijkheden.

5. ACTIES

Hoewel deze prioriteiten specifiek zijn voor het consumentenbeleid van de EU, bleek uit een beoordeling van het effect van de vorige strategie¹⁴ op het consumentenbeleid van de lidstaten dat er sprake is van veel overlappings met het nationale beleid. Teneinde voor een nauwere coördinatie met het nationale consumentenbeleid te zorgen, zal het bestaande netwerk van hoge ambtenaren voor het consumentenbeleid een forum verschaffen voor beleidscoördinatie en –ontwikkeling.

5.1. Betere monitoring van de consumentenmarkten en het consumentenbeleid van de lidstaten

Er zijn nieuwe instrumenten nodig om een consumentgerichte **monitoring** van de interne markt te ontwikkelen. Op de volgende gebieden zullen indicatoren en statistieken worden ontwikkeld: de omvang van grensoverschrijdende b2c-handel, prijsconvergentie/-divergentie, naleving van de wetgeving, vertrouwen, klachten van consumenten, prijzen, toegang en tevredenheid. Daarnaast zal worden gewerkt aan de ontwikkeling van een beter inzicht in het **gedrag** van de consument, met name hoe rationeel is de consument in de praktijk en hoe wordt hij beïnvloed door nieuwe technologieën en verkoopmethoden.

Om meer inzicht in het consumentengedrag te krijgen zal ook het zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling worden gebruikt. Met betrekking tot de economische belangen van de consument en de productveiligheid, alsook op het gebied van voedsel en gezondheid zijn onderzoekprojecten en financieringsregelingen gepland om de versnippering van het onderzoek op het gebied van consumentenwetenschappen te verminderen door disciplines als economische, sociale en cognitieve wetenschappen bij elkaar te brengen. De versterking van deze discipline op zich zal de Commissie helpen beter beleid en betere wetgeving te maken op basis van een meer empirisch inzicht in het gedrag van de consument op een aantal beleidsterreinen van de EU.

Er zal ook worden gewerkt aan de ontwikkeling van een meer systematisch toezicht op het **consumentenbeleid van de lidstaten** met behulp van benchmarks. In al haar beleid zal de Commissie ernaar streven consumentengerichte statistieken en gegevensverzamelingen te ontwikkelen. Er is een aanzienlijk tekort aan statistische informatie over consumenten en de vraagzijde. Eurostat kan een belangrijke rol spelen bij het verzamelen van ‘harde’ consumentengegevens, zoals die over vergelijkbare prijzen, en bij het valideren van ‘zachte’ statistieken.

¹⁴ http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/index_en.htm

Op veiligheidsgebied zijn de voornaamste prioriteiten het Europees systeem voor de verzameling van geharmoniseerde gegevens over **ongevallen en letsels** in verband met producten en diensten, de verbetering van het kennisbestand met betrekking tot de veiligheid van producten en diensten, en het bestaande gezamenlijk onderzoekproject EIS-Chem Risks (Europees informatiesysteem over risico's als gevolg van chemische producten die uit consumentenproducten vrijkomen).

5.2. **Betere regelgeving inzake consumentenbescherming**

De lopende herziening is bedoeld om de consumentenregelgeving van de EU te moderniseren en de regelgeving voor zowel het bedrijfsleven als de consument te vereenvoudigen en te verbeteren. De eerste bevindingen van de Commissie en de mogelijke opties zijn neergelegd in het Groenboek **Herziening van het consumentenacquis** van 8 februari 2007. Als deze conclusies worden bevestigd, zal de Commissie in 2008 met voorstellen komen. Daarin zullen ook de eerste resultaten meegenomen worden van het werk van de Commissie aan een gemeenschappelijk referentiekader voor het Europees verbintenissenrecht.

De Commissie zal ook problemen aanpakken die specifiek zijn voor bepaalde richtlijnen. Tot dusverre is een aantal problemen geconstateerd in verband met toeristische producten op de lange termijn en in 2007 zal een voorstel worden ingediend tot herziening van de **timesharingrichtlijn**¹⁵. Ook zal verder worden gewerkt aan het voorstel¹⁶ voor een nieuwe richtlijn inzake **consumentenkrediet**. De Commissie zal verslag uitbrengen over Richtlijn 2002/65 betreffende de **verkoop op afstand van financiële diensten**¹⁷.

De Commissie zal in 2007 verslag uitbrengen over het functioneren van de **richtlijn algemene productveiligheid**¹⁸, die betrekking heeft op de verbeterde traceerbaarheid van producten, de werking van het markttoezicht, normalisatiewerkzaamheden en communautaire verbodsmaatregelen. Door de nieuwe aanpak bij de productveiligheidsregelgeving en de richtlijn algemene productveiligheid hebben **normen** als wetgevingsinstrument sterk aan betekenis gewonnen. Permanente steun voor de Europese vereniging voor de coördinatie van consumentenvertegenwoordiging in normalisatie (ANEC) is daarom van groot belang om de participatie van de consumenten in het normalisatieproces te garanderen. De Commissie zal ook haar best doen om ervoor te zorgen dat de belangen van de Europese consumenten in de internationale normalisatie vertegenwoordigd zijn.

¹⁵ Richtlijn 94/47/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 1994 betreffende de bescherming van de verkrijger voor wat bepaalde aspecten betreft van overeenkomsten inzake de verkrijging van een recht van deeltijds gebruik van onroerende goederen (PB L 280 van 29.10.1994, blz. 83).

¹⁶ COM(2005) 483.

¹⁷ Richtlijn 2002/65/EG van 23 september 2002 betreffende de verkoop op afstand van financiële diensten aan consumenten, PB L 271 van 9.10.2002, blz. 16.

¹⁸ Richtlijn 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid, PB L 11 van 15.1.2002, blz.4.

De Europese consumentenorganisaties moeten de mogelijkheid krijgen en in staat worden gesteld hun inbreng in EU-initiatieven met een consumentendimensie te leveren. Daarom zal de Commissie het functioneren van de **Europese consumentenorganisaties** blijven medefinancieren. De **Europese Consumenten Adviesgroep**¹⁹ zal voor de Commissie het belangrijkste platform blijven voor overleg met de nationale en Europese consumentenorganisaties, terwijl ook de gespecialiseerde gebruikersgroepen en fora verder zullen worden uitgebouwd, zoals het FIN-USE-gebruikerspanel en de subgroepen Financiën en Mededinging van de Europese Consumenten Adviesgroep.

De consumentenbeweging verschilt in de EU van land tot land sterk qua machtspositie, opbouw en capaciteit. Daarom zal de Commissie nationale consumentenorganisaties, met name in de nieuwe lidstaten, blijven steunen door middel van **opleiding** in basisvaardigheden (management, lobbyen en consumentenrecht) maar ook in meer gespecialiseerde onderwerpen. Deze opleiding zal ook in de toekomst op een multilaterale basis worden georganiseerd. Een krachtige consumentenbeweging op nationaal niveau is onontbeerlijk voor een krachtige consumentenbeweging in de EU en voor het goed functioneren van de nationale markten. In het kader van haar toezicht op het nationale consumentenbeleid zal de Commissie speciale aandacht besteden aan het nationaal beleid ten aanzien van de consumentenbeweging, met name in de lidstaten waar die het zwakst is.

5.3. Betere handhaving en verhaalsmogelijkheden

Toepassing en handhaving

De Commissie zal met de lidstaten samen blijven werken om ervoor te zorgen dat de **richtlijn oneerlijke handelspraktijken** tijdig en op uniforme wijze wordt omgezet.

De samenwerking tussen de overheidsinstanties die belast zijn met de handhaving van de voorschriften inzake consumentenbescherming en **productveiligheid**, is onontbeerlijk voor de werking van de interne markt. Het markttoezicht en het systeem voor snelle waarschuwingen (Rapex) zullen verder worden uitgebreid nu het aantal gemelde gevallen toeneemt (67 kennisgevingen in 2003 tegen 701 in 2005). Het instrument waarmee het bedrijfsleven gevaarlijke producten kan signaleren, zal verder worden uitgebreid. De Commissie zal het Europees Productveiligheidsnet blijven promoten en gezamenlijke acties tussen handhavingsautoriteiten medefinancieren om goede praktijken in het bestaande markttoezicht te identificeren.

De werking van de nieuwe verordening inzake **samenwerking inzake consumentenbescherming** zal een ommekeer teweegbrengen in de manier waarop de handhavingsautoriteiten in de lidstaten onderling en met de Commissie samenwerken. De belangrijkste uitdaging voor de komende jaren zal zijn ervoor te zorgen dat de talrijke juridische, institutionele en administratieve maatregelen die al genomen zijn, ook daadwerkelijk worden uitgevoerd en zullen leiden tot doeltreffende samenwerking in het veld, die ten goede komt aan de consumenten en de ondernemingen die zich aan de spelregels houden.

¹⁹ http://ec.europa.eu/consumers/cons_org/associations/committ/index_en.htm.

Verhaalsmogelijkheden

De consumenten kunnen alleen maar met voldoende vertrouwen aankopen doen buiten hun eigen lidstaat en profijt trekken van de interne markt, als zij er van op aan kunnen dat zij, als er iets fout gaat, een beroep kunnen doen op effectieve **verhaalsregelingen**. Consumentengeschillen vereisen op maat gesneden mechanismen die geen kosten of vertragingen met zich meebrengen die in geen verhouding staan tot het bedrag dat in het geding is.

De Commissie zal het toezicht op de bestaande aanbevelingen²⁰ die een aantal minimumgaranties voor de **buitengerechtelijke regeling van geschillen** bevatten, intensiveren en het gebruik ervan aanmoedigen.

Bij de richtlijn inzake **inbreuken** is een gemeenschappelijke procedure ingesteld die consumentenorganisaties de mogelijkheid biedt om ongeoorloofde praktijken die de collectieve belangen van de consumenten schaden, overal in de EU te doen staken. De Commissie zal in 2007 verslag uitbrengen over de richtlijn inzake inbreuken²¹ en een openbare raadpleging over de gevolgen daarvan houden. De Commissie zal de laatste hand leggen aan een onderzoek van de situatie. Zij zal ook mogelijke maatregelen overwegen inzake regelingen voor **collectief verhaal** bij zowel inbreuken op de consumentenbeschermingsvoorschriften als bij inbreuken op de antikartelvoorschriften, in overeenstemming met haar Groenboek betreffende particuliere schadevorderingen van 2005.

5.4. Beter geïnformeerde en onderlegde consumenten

Het **netwerk van Europese consumentencentra** (ECC-Net) heeft ten doel het consumentenvertrouwen te bevorderen door consumenten te adviseren over hun rechten als consument en gemakkelijk toegang te bieden tot verhaalsmogelijkheden bij grensoverschrijdende geschillen. De Commissie zal dit netwerk ook in de toekomst met de lidstaten medefinancieren en beheren en in elke lidstaat centra vestigen.

De reeks **voorlichtingscampagnes** in de nieuwe lidstaten, die bedoeld zijn om het publiek bewust te maken van hun rechten als consument en de rol van de niet-gouvernementele consumentenorganisaties, zal worden afgerond.

De Commissie zal de oplage van de Europese schoolagenda vergroten en er nog andere, voor jongeren interessante onderwerpen in opnemen, met name duurzame consumptie. De Commissie zal de ontwikkeling van nieuwe volwasseneneducatiemodules stimuleren en de bestaande²² bijwerken zodat de belangrijkste consumentenvraagstukken bestreken worden. De Commissie zal de ontwikkeling stimuleren van modulaire cursussen van hoge kwaliteit op het gebied van consumentenaangelegenheden op postdoctoraal niveau.

²⁰ Aanbeveling 98/257/EG van de Commissie van 30 maart 1998 betreffende de principes die van toepassing zijn op de organen die verantwoordelijk zijn voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen. PB L 115 van 17.4.1998, blz. 31. Aanbeveling 2001/310/EG van de Commissie van 4 april 2001 met betrekking tot de beginselen voor de buitengerechtelijke organen die bij de consensuele beslechting van consumentengeschillen betrokken zijn. PB L 109 van 19.4.2001, blz. 56.

²¹ Richtlijn 98/27/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 1998 betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen (PB L 166 van 11.6.1998, blz. 51).

²² www.dolceta.eu

Mondige en geïnformeerde consumenten kunnen hun leefstijl en consumptiepatroon gemakkelijker veranderen en zo bijdragen tot de verbetering van hun gezondheid, duurzamere leefstijlen en een economie met een lage koolstofcomponent. Consumenten dragen in belangrijke mate bij tot milieuproblemen, zoals klimaatverandering, lucht- en waterverontreiniging, grondgebruik en afval. De bescherming van het milieu en de bestrijding van klimaatverandering vereisen betere voorlichting op gebieden als energie en vervoer, waar geïnformeerde consumenten echt het verschil kunnen uitmaken.

5.5. De consument centraal stellen in andere beleidsonderdelen en regelgeving van de EU

De evaluatie van de interne markt heeft uitgewezen dat er nieuwe maatregelen moeten worden genomen op het gebied van de financiële diensten aan particulieren. Uit het recente brancheonderzoek van de Commissie²³ is ook gebleken dat de markten voor retailbanking versnipperd blijven en dat er nog steeds concurrentiebelemmeringen bestaan. De Commissie zal met een Groenboek komen over financiële diensten aan particulieren en met een Witboek over hypothecair krediet. Zij zal de belemmeringen bestuderen waarop consumenten stuiten bij het openen, sluiten of veranderen van een bankrekening, en de concurrentieproblemen in de financiële dienstverlening aan particulieren aanpakken.

Het doel van de Commissie is ervoor te zorgen dat het beleid inzake **diensten van algemeen belang** hand in hand gaat met passende maatregelen voor de consument. Zij zal er ook op toezien dat, waar nodig, de universele dienstverlening op EU- en nationaal niveau gewaarborgd wordt. De Commissie zal de kwestie van de horizontale consumentenrechten die van toepassing zijn op alle diensten van algemeen belang, in haar komende mededeling over diensten van algemeen belang behandelen. Zij zal de consumenten ook blijven responsabiliseren en beschermen in de sectoriële wetgeving inzake diensten van algemeen belang.

De Commissie zal de in de luchtvaartsector ingevoerde passagiersrechten uitbreiden naar andere wijzen van vervoer, met name voor passagiers met een beperkte mobiliteit. Zij zal ook een handvest van de energieconsument opstellen.

De Commissie zal toezien op een betere coördinatie van de vraagstukken en prioriteiten van de verschillende relevante beleidsonderdelen die zich bezighouden met de **veiligheid** van niet-voedingsartikelen (consumenten, gezondheid, ondernemingen en industrie, milieu, vervoer) en de beveiliging van de consument (bv. luchtvervoer).

²³ http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services.

Samen met de Europese Consumenten Adviesgroep zal de Commissie de participatie van de consumenten in alle relevante beleidsgroepen blijven garanderen en in beginsel wordt de deelname aan deze groepen door elk van de betrokken beleidsdirectoraten vergoed. De Commissie zal ook bestuderen hoe de belanghebbenden bij het consumentenbeleid actiever bij het door andere beleidssectoren georganiseerde overleg over voorstellen met belangrijke gevolgen voor de consument betrokken kunnen worden²⁴. Elke dienst van de Commissie met een belangrijke consumentendimensie zal naar het voorbeeld van DG Mededinging een **contactpersoon voor consumenten** aanwijzen om de contacten te onderhouden met de belanghebbenden en ervoor te zorgen dat op elk beleidsterrein de nodige gegevens worden verzameld om de gevolgen van het beleid voor de consument te bepalen.

5.6. Betere bescherming van EU-consumenten op de internationale markten

Het is in het gemeenschappelijk belang van wetgevers en handhavers in de hele wereld om samen te werken bij de opsporing van **onveilige producten** en risico's, en bij de uitvoering van risicobeoordelingen. In 2005 heeft de Commissie op het gebied van de veiligheid van consumentenproducten samenwerkingsovereenkomsten gesloten met de US Consumer Product Safety Commission en met de General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine (AQSIQ) van de Volksrepubliek China. De Commissie zal de samenwerking met de Amerikaanse en Chinese autoriteiten op basis van de bestaande overeenkomsten intensiveren en waar mogelijk nieuwe overeenkomsten sluiten.

Door de groei van de e-handel kunnen malafide handelaars internationaal opereren. De verordening inzake samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming voorziet in **internationale overeenkomsten** inzake wederzijdse bijstand tussen de EU en derde landen. De Commissie zal de Raad om onderhandelingsmandaten verzoeken voor de sluiting van dergelijke overeenkomsten met landen met grote handelsstromen en belangstelling voor samenwerking.

6. CONCLUSIES

Het consumentenbeleid is bij uitstek geschikt om de EU te helpen de uitdagingen groei, werkgelegenheid en herstel van het contact met de burgers aan te gaan. De Commissie wil alle EU-burgers in 2013 kunnen laten zien dat zij overal in de EU kunnen winkelen, van de kruidenier op de hoek tot internet, in de zekerheid dat zij overal een goede bescherming genieten, en alle detailhandelaars dat zij met een eenvoudig pakket aan voorschriften overal kunnen verkopen.

De commissaris voor consumentenbescherming zal ter gelegenheid van de Europese consumentendag (15 maart) elk jaar een toespraak houden waarin zij de geboekte vooruitgang uiteen zal zetten. Zij zal ook de Raad, het Parlement en de lidstaten regelmatig informeren. Vóór maart 2011 zal de Commissie een tussentijds verslag uitbrengen en vóór december 2015 een evaluatieverslag ex post.

²⁴ Deze participatie van belanghebbenden aan het beleidsvormingsproces is ook een van de elementen van het Groenboek over het Europees transparantie-initiatief, COM(2006) 194.