

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel tot een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende oneerlijke „business-to-consumer“-handelspraktijken op de interne markt en tot wijziging van de Richtlijnen 84/450/EG, 97/7/EG en 98/27/EG (richtlijn oneerlijke handelspraktijken)”

(COM(2003) 356 def. - 2003/0134 (COD))

(2004/C 108/17)

De Raad heeft op 25 juli 2003 besloten, overeenkomstig art. 95 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden belast was, heeft haar advies goedgekeurd op 16 december 2003. Rapporteur was de heer HERNÁNDEZ BATALLER.

Het Comité heeft tijdens zijn 405e zitting op 28 en 29 januari 2004 (vergadering van 29 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 77 stemmen vóór en 8 tegen, bij 10 onthoudingen, werd goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1. In het Groenboek over de consumentenbescherming in de Europese Unie ⁽¹⁾ heeft de Commissie gepleit voor een hervorming van de EU-wetgeving inzake consumentenbescherming. Als mogelijke basis voor deze hervorming werd daarin een kaderrichtlijn met een algemene verplichting met betrekking tot oneerlijke handelspraktijken voorgesteld.

1.2. Het Comité heeft zich in zijn advies ter zake ⁽²⁾ uitgesproken vóór een kaderrichtlijn en verklaard het ermee eens te zijn „dat een algemene clausule met daarin een algemeen criterium een flexibel en geschikt instrument is voor de beheersing van verkooppraktijken in een zeer dynamische context die voortdurend verandert en zich verder ontwikkelt”. ⁽³⁾

1.3. In haar Mededeling over de follow-up van het Groenboek ⁽⁴⁾ werden de reacties op de eerste raadpleging en een schets van de mogelijke structuur van de kaderrichtlijn gepubliceerd. In de kaderrichtlijn zou moeten worden gestreefd naar een evenwicht tussen de bepalingen inzake oneerlijke concurrentie, consumentenbescherming en de rol van de gedragscodes.

1.4. Nagenoeg tegelijkertijd heeft de Commissie een Mededeling goedgekeurd betreffende de verkoopbevordering in de interne markt en een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verkoopbevordering in de interne markt. ⁽⁵⁾ In zijn advies ter zake ⁽⁶⁾ verzoekt het Comité de Commissie haar voorstel te herzien om de samenhang van de verschillende communautaire beleidsmaatregelen niet in gevaar te brengen, m.n. in het licht van het openbaar debat over het Groenboek inzake consumentenbescherming.

2. Inhoud van het voorstel voor een richtlijn

2.1. In de richtlijn wordt aangegeven wanneer een handelspraktijk als oneerlijk wordt beschouwd. Positieve verplichtingen waaraan een handelaar moet voldoen om aan te tonen dat hij eerlijk handelt, worden niet opgelegd.

2.2. De richtlijn bevat een „internemarktclausule” waarin wordt bepaald dat handelaars alleen hoeven te voldoen aan de vereisten van het land van oorsprong, en dat andere lidstaten hun geen extra vereisten mogen opleggen (d.w.z. wederzijdse erkenning).

2.3. De communautaire vereisten inzake oneerlijke „business-to-consumer“-handelspraktijken worden volledig geharmoniseerd en er wordt – volgens de Commissie – een voldoende hoog niveau van consumentenbescherming geboden.

2.3.1. Bedoeld worden oneerlijke handelspraktijken die de economische belangen van de consument kunnen schaden. Het gezondheids- en veiligheidsaspect van producten valt dus buiten het toepassingsgebied van de richtlijn, behalve in het geval van misleidende gezondheidsclaims, die worden beoordeeld aan de hand van de bepalingen betreffende misleidende handelspraktijken.

2.3.2. De kaderrichtlijn is van toepassing voor zover de sectorale wetgeving geen specifieke bepalingen betreffende oneerlijke handelspraktijken bevat. Indien er wel specifieke bepalingen bestaan, prevaleren deze boven de kaderrichtlijn.

2.4. De richtlijn bevat een algemeen verbod, dat de bestaande, uiteenlopende algemene bepalingen en beginselen in de lidstaten vangt. Er wordt een gemeenschappelijk kader voor de hele EU vastgesteld.

⁽¹⁾ COM(2001) 531 def.

⁽²⁾ PB C 125 van 27-5-2002.

⁽³⁾ Zie voetnoot 2.

⁽⁴⁾ COM(2002) 289 def.

⁽⁵⁾ COM(2001) 546 def.

⁽⁶⁾ PB C 221 van 17-09-2002. COM(2001) 546 def.

2.4.1. Het algemene verbod betreft oneerlijke handelspraktijken. Er worden drie voorwaarden vastgesteld om te bepalen of een praktijk oneerlijk is. Om een praktijk als oneerlijk te doen aanmerken, moet een klager bewijzen dat aan drie de voorwaarden wordt voldaan, nl.:

- de praktijk moet strijdig zijn met de vereisten van professionele toewijding;
- de referentieconsument die wordt gebruikt om het effect van de praktijk te beoordelen, is de „gemiddelde” consument; en
- de praktijk moet het economisch gedrag van de consument wezenlijk (kunnen) verstoren.

2.5. Als referentieconsument wordt niet de kwetsbare of atypische consument gebruikt, maar de „gemiddelde consument” van het Hof van Justitie. Het gaat om de door het Hof van Justitie vastgestelde referentie van een „gemiddeld geïnformeerde, omzichtige en oplettende consument”. Het criterium wordt aangepast indien een handelspraktijk specifiek op een bepaalde groep gericht is; in dat geval wordt uitgegaan van het gemiddelde lid van die groep.

2.6. Oneerlijke handelspraktijken worden in twee soorten onderverdeeld, namelijk „misleidende” en „agressieve” handelspraktijken. In de bepalingen dienaangaande worden dezelfde elementen toegepast als in het „algemene verbod”, maar ze functioneren onafhankelijk daarvan.

2.6.1. Dit houdt in dat een praktijk die overeenkomstig de desbetreffende bepalingen hetzij „misleidend”, hetzij „agressief” is, automatisch oneerlijk is. Indien de praktijk noch „misleidend”, noch „agressief” is, bepaalt het algemene verbod of deze oneerlijk is.

2.6.2. Bij misleidende handelspraktijken kan het zowel om handelingen als om omissies gaan; dit onderscheid blijkt ook uit de opdeling van de artikelen.

2.6.3. Eerlijke en oneerlijke handelspraktijken na de verkoop worden in de richtlijn niet gedefinieerd; in plaats daarvan worden dezelfde eerlijkeheidsbeginselen toegepast op handelspraktijken vóór en na de verkoop.

2.6.4. De Commissie erkent dat gedragscodes eigenlijk vrijwillig van aard zijn en stelt criteria vast om te bepalen of redelijkerwijs kan worden verondersteld dat de prestatie van de handelaar met betrekking tot de code het besluit van de consument beïnvloedt.

2.6.5. Verder wordt beschreven op welke drie wijzen een handelspraktijk agressief kan zijn, namelijk door intimidatie, dwang en ongepaste beïnvloeding.

2.7. De Commissie heeft in haar voorstel ook de bepalingen aangaande de relatie tussen de ondernemingen en de consument uit de richtlijn betreffende misleidende reclame opgenomen. Het toepassingsgebied van de bestaande richtlijn wordt beperkt tot „business-to-business”-reclame en vergelijkende reclame die geen consumenten schaadt, maar wel een concurrent kan schaden.

2.8. Een bijlage bij de richtlijn bevat een beknopte zwarte lijst van handelspraktijken. Het gaat om praktijken die onder alle omstandigheden oneerlijk zijn en bijgevolg in alle lidstaten verboden zijn, en waarop dus ex ante een verbod wordt opgelegd.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité staat achter het streven van de Commissie om een hoge graad van consumentenbescherming te bereiken, dit met het oog op de vlotte werking van de interne markt. Het voorstel van de Commissie komt zeer gelegen; bovendien is het prijzenswaardig dat de Commissie eerst de publieke opinie heeft gepeild om nog vóór de presentatie van het voorstel tot een formele evaluatie te komen. Het Comité hoopt dat de Commissie ook in de toekomst zo voortvarend te werk zal gaan wanneer het om consumentenbescherming gaat.

3.1.1. Het Comité heeft zich al positief uitgelaten over de nieuwe aanpak van de Commissie, waarbij algemene wetgeving wordt aangevuld met gedragscodes. Ook is het Comité van mening dat al te gedetailleerde regelgeving, waar de consument noch het bedrijfsleven belang bij hebben, moet worden vermeden en dat de wetgeving inzake consumentenbescherming zoveel mogelijk, doch geleidelijk, moet worden geharmoniseerd met behulp van de daartoe geëigende middelen ⁽⁷⁾.

3.1.2. Het Comité is vooral ingenomen met de stelling in het voorstel dat in geval van strijdigheid tussen de bepalingen van deze kaderrichtlijn en andere specifieke richtlijnen, deze laatste prevaleren.

3.1.3. Het Comité acht het eveneens van belang dat niet alleen bescherming wordt geboden tegen oneerlijke handelspraktijken, maar ook tegen handelspraktijken in het algemeen, zowel vóór als na de verkoop en/of de dienstverlening.

3.1.4. Het Comité heeft zich al voorstander getoond ⁽⁸⁾ van de invoering van gedragscodes van goede kwaliteit die door ondernemingen vrijwillig worden onderschreven, waarin sprake is van toezicht door de overheid en de organisaties (van ondernemingen, consumenten e.d.) die ze hebben ondertekend. Daarom stemt het Comité ermee in dat in het voorstel wordt overwogen wettelijke sancties te hanteren wanneer de besluiten van de organen die toezien op de naleving van deze gedragscodes niet worden uitgevoerd.

⁽⁷⁾ PB nr. C 95 van 23-4-2003.

⁽⁸⁾ Zie voetnoot 7.

3.1.5. Het Comité spoort de Commissie ertoe aan, in haar voorstel de bescherming van de consument - en met name de meest kwetsbare consument (m.n. kinderen) - tegen oneerlijk gebruik van nieuwe technologieën aan te scherpen, als aanvulling op het rechtskader dat met de richtlijn inzake elektronische handel is geschapen ⁽⁹⁾.

3.2. Toch wenst het Comité een aantal kanttekeningen te plaatsen bij diverse punten.

3.3. Bijzondere opmerkingen

Minimale harmonisatie

3.3.1. Volgens het EG-Verdrag heeft de Commissie een „resultaatsverplichting” met betrekking tot haar voorstellen aangaande de harmonisering van wetgeving ten einde een „hoog niveau van consumentenbescherming” te bereiken. In het onderhavige voorstel wordt echter meer de nadruk gelegd op het vaststellen van „uniforme regels” en het verduidelijken van „bepaalde rechtsbegrippen”, „voor zover dit voor de goede werking van de interne markt en de rechtszekerheid nodig is” (vierde overweging bij het voorstel).

3.3.2. Het Comité vreest dat het voorstel tot een verslechtering van de consumentenbescherming in de lidstaten leidt en denkt dat het moeilijk uit te leggen is aan de burgers dat de Europese Unie het bestaande niveau van bescherming naar beneden kan halen ⁽¹⁰⁾. Daarom is het Comité voorstander van de invoering van een „stand still”-clausule in het voorstel, waardoor een verslechtering van het huidige beschermingsniveau wordt voorkomen.

3.3.3. Het EESC is voorstander van veel meer harmonisatie en is van mening dat, in overeenstemming met art. 153, t.a.v. consumentenbescherming het hoogste beschermingsniveau dient te worden gerealiseerd. ⁽¹¹⁾

3.3.4. Wellicht moet in de toekomst meer werk worden gemaakt van de harmonisering van het verbintenissenrecht in de EU, zoals onlangs nog in een mededeling van de Commissie ⁽¹²⁾ werd bepleit.

3.4. Toepassingsgebied

3.4.1. In het voorstel voor een richtlijn wordt een nieuw rechtskader gecreëerd voor misleidende reclame die op consumenten is gericht; de oude regeling blijft echter, zij het enigszins gewijzigd, onverminderd van kracht voor bedrijven. Het onderhavige voorstel voor een richtlijn betreffende oneerlijke „business-to-consumer”-handelspraktijken is niet van toepassing op vergelijkende reclame, een kwestie die - met de nodige wijzigingen - onder Richtlijn 97/55/EG tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG inzake misleidende „business-to-business”-reclame valt. Bovendien, en in tegenstelling tot het bepaalde in het onderhavige voorstel, wordt het de lidstaten krachtens de bestaande richtlijn toegestaan bepalingen te handhaven of in te voeren die, een ruimere bescherming van handelaren en concurrenten t.a.v. misleidende reclame waarborgen.

⁽⁹⁾ Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt.

⁽¹⁰⁾ Zie voetnoot 7.

⁽¹¹⁾ Zie voetnoot 2.

⁽¹²⁾ COM(2003) 68 def.

3.4.1.1. Het Comité is van mening dat de gelijktijdige invoering van twee regelingen die weliswaar betrekking hebben op dezelfde materie, nl. misleidende reclame, maar die verschillen naar gelang van de betrokken partij - bedrijf of consument - tot grote verwarring kan leiden; bovendien kan e.e.a. tot onevenwichtigheden en ongelijke behandeling leiden, wat in strijd is met het beginsel van vereenvoudiging van wetgeving en kan resulteren in rechtsonzekerheid.

3.4.1.2. Het Comité is derhalve voorstander van één enkele regeling voor misleidende reclame door, middels het onderhavige richtlijnvoorstel, de geldende richtlijn hetzij te herroepen, hetzij te wijzigen. Het doel zou moeten zijn: ordening van de interne markt en aanscherping van de consumentenbescherming via een objectieve regeling die zich richt op de „feiten” - misleidende reclame - en die alle betrokkenen bescherming biedt, in plaats van invoering van twee regelingen waarvan de inhoud en de beschermingsmechanismen kunnen verschillen naar gelang van de doelgroep (vraag of aanbodzijde).

3.4.2. Ervan uitgaande dat de Commissie niet voornemens is om het toepassingsgebied van de richtlijn aanzienlijk uit te breiden in de aangegeven richting, dient zij er - in ieder geval in de aanvangsfase - zorg voor te dragen dat de richtlijn ook, en verplicht, van toepassing is („mutatis mutandis”) op die gevallen waarin een handelspraktijk, die als oneerlijk kan worden beschouwd waar het gaat om de betrekking tussen „consument en onderneming”, deel uitmaakt van een verbintenis tussen ondernemingen in een eerdere fase in de distributieketen.

3.4.3. De bepaling op grond waarvan de lidstaat waar het bedrijf gevestigd is op de inachtneming van de voorschriften moet toezien, leidt in geval van grensoverschrijdende bedrijfsactiviteiten tot praktische problemen. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan, deze bepaling met het oog op de toepassing ervan op adequate wijze aan te vullen.

3.5. Rechtsgrondslag

3.5.1. De rechtsgrondslag van dit voorstel is artikel 95 van het EG-Verdrag inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke regels die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Maar wanneer het gaat om de bevordering van de economische belangen van de consumenten en het waarborgen van een hoog niveau van consumentenbescherming ligt artikel 153 meer voor de hand. Het Comité stelt voor gebruik te maken van dit laatste artikel ⁽¹³⁾ of, zo mogelijk, van beide artikelen.

3.6. Begrip „gemiddelde consument”

3.6.1. De Commissie spreekt in haar voorstel van „gemiddelde consument”, wat volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie de „gemiddeld geïnformeerde, omzichtige en oplettende consument” betekent.

⁽¹³⁾ Zie voetnoot 2.

3.6.2. Het Comité vreest dat deze interpretatie ertoe leidt dat het consumentenbeleid zijn beschermende karakter verliest en dat, ondanks de speciale aandacht die in het voorstel aan „kwetsbare groepen” wordt besteed, de minder goed geïnformeerde of minder goed opgeleide consument het nakijken heeft. Feit is ook dat er sprake is van een ongelijkwaardige relatie tussen consumenten en bedrijven.

3.6.3. Van de „gewone consument” van de voorgestelde richtlijn wordt verwacht dat hij zijn besluit op een geïnformeerd oordeel baseert. In sommige lidstaten mogen reclameuitingen - overeenkomstig de geldende jurisprudentie - geen negatieve of nadelige informatie over het eigen product of de eigen dienst bevatten. De gebruiker kan echter alleen tot een geïnformeerd oordeel komen als hij over deze kennis beschikt. Het Comité acht het van belang dat er een uniforme en haalbare oplossing komt.

3.7. Oneerlijke handelspraktijken

3.7.1. Het Comité heeft er al mee ingestemd dat een algemene clausule met daarin een algemeen criterium een flexibel en geschikt instrument is voor de beheersing van verkooppraktijken in een zeer dynamische context die voortdurend verandert en zich verder ontwikkelt ⁽¹⁴⁾.

3.7.2. In het voorstel wordt uitgegaan van een „negatieve” benadering van oneerlijke handelspraktijken, met een aantal voorbeelden van wat als dusdanig kan worden beschouwd in bijlage, maar het Comité is van mening dat een „positieve” benadering van oneerlijke handelspraktijken meer overeenstemt met de hedendaagse wetgeving ter zake. Een in positieve zin geformuleerde clausule maakt aanpassing aan veranderlijke marktomstandigheden en concurrentiegedrag mogelijk, alsmede toetsing van ongepast gedrag op oneerlijkheid.

3.8. Duidelijke begripsomschrijving

3.8.1. Elke rechtsregel moet rechtszekerheid bieden. Het voorstel bevat begrippen die in veel nationale wetgevingen onbekend zijn, zoals bijv. „professionele toewijding”, waaronder volgens de Commissie zowel „vakkundigheid” als „zorgvuldigheid” vallen. Het Comité vindt dat de Commissie in haar toelichting bij het voorstel nadere uitleg moet verschaffen over wat hieronder wordt verstaan, zodat alle betrokkenen zich een juist beeld kunnen vormen van de reikwijdte van het voorstel.

3.9. Samenhang met de overige EU-wetgeving

3.9.1. Het Comité vreest dat de doorzichtigheid van de betrekkingen tussen consumenten en bedrijven niet verbetert met de goedkeuring van deze richtlijn en dat de nodige samenhang met de overige EU-wetgeving niet bewaard blijft. Hopelijk is de vrees dat deze richtlijn in strijd is met de bepalingen van het voorstel voor een verordening betreffende de verkoopbevordering in de interne markt ⁽¹⁵⁾ ongegrond en blijken beide teksten elkaar aan te vullen. Het Comité verzoekt de Commissie om nog meer indicaties te geven van het verband dat moet worden gelegd tussen dit richtlijnvoorstel en vigerende sectorgebonden richtlijnen en andere wetgeving (bv. op het gebied van het verbintenissenrecht) en om die richtsnoeren bekend te maken vóórdat de richtlijn in werking treedt.

3.9.2. Bepaalde begrippen uit het voorstel zouden in de verschillende talenversies nader moeten worden bestudeerd, met name waar het gaat om „agressieve handelspraktijken”. Het gebruik van termen als „dwang” of „intimidatie” is niet bepaald geschikt voor privaatrechtelijke teksten, daar zij verwijzen naar handelingen die in veel nationale rechtsstelsels als delicten worden gekwalificeerd.

3.10. Buitengerechtelijke oplossingen

3.10.1. Ter aanvulling van de gedragscodes zou in het voorstel ook aandacht kunnen worden besteed aan eventuele buitengerechtelijke geschillenbeslechting, waarbij consumenten en ondernemingen hun conflicten over oneerlijke handelspraktijken snel en doeltreffend kunnen uitvechten ten overstaan van buitengerechtelijke organen. Dat neemt uiteraard niet weg dat het een grondrecht blijft, de zaak bij de bevoegde rechterlijke instantie aanhangig te maken. Bedoelde organen dienen in elk geval de principes van onafhankelijkheid, doorzichtigheid, hoor en wederhoor, doeltreffendheid, wettigheid, vrijheid en vertegenwoordiging, zoals omschreven in de Aanbeveling van de Commissie 98/257/EG, in acht te nemen ⁽¹⁶⁾.

3.10.2. In het voorstel worden handhavingmaatregelen genoemd die lidstaten moeten toepassen omdat de kaderrichtlijn anders geen effect sorteert, zoals procedures in kort geding of de omkering van de bewijslast t.a.v. de producten en diensten. Volgens het Comité zouden ook nog andere, in het voorstel als „vrijwillig” aangeduide, maatregelen moeten worden genomen om de toepassing van de kaderrichtlijn te waarborgen, zoals publicatie, overeenkomstig het zorgvuldigheidsoordeel van de rechter, in de media van de rechterlijke besluiten die verplichten tot het staken van oneerlijke handelspraktijken.

Brussel, 29 januari 2004.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

⁽¹⁴⁾ Zie voetnoot 2.

⁽¹⁵⁾ Zie voetnoot 6.

⁽¹⁶⁾ Aanbeveling 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 nr. 115 van 17-4-1998.

BIJLAGE

bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor minstens een kwart van de stemmen werd uitgebracht, zijn verworpen:

Par. 3.6

De paragrafen 3.6.1 en 3.6.2 te schrappen.

Resultaat van de stemming

Voor: 24, Tegen: 55, Onthoudingen: 3.

Par. 3.7.2

Te schrappen.

Resultaat van de stemming

Voor: 24, Tegen: 59, Onthoudingen: 4.

Onderstaande tekst van het afdelingsadvies, waarvoor minstens een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werd vervangen door de volgende tekst:

3.3.1 Volgens het EG-Verdrag heeft de Commissie een „resultaatsverplichting” met betrekking tot haar voorstellen aangaande de harmonisering van wetgeving ten einde een „hoog niveau van consumentenbescherming” te bereiken. In het onderhavige voorstel is het juiste evenwicht gevonden tussen de twee belangrijke doelstellingen van de richtlijn, nl. verbetering van de werking van de interne markt en waarborging van een hoog niveau van consumentenbescherming.

Resultaat van de stemming

Voor: 28, Tegen: 53, Onthoudingen: 5.
