

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming („de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentbescherming”)**

(COM(2003) 443 def. - 2003/0162 (COD))

(2004/C 108/18)

De Raad heeft op 1 augustus 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig art. 95 van het EG-Verdrag, te raadplegen over het voornoemde voorstel.

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

Het Comité heeft tijdens zijn 405e zitting van 28 en 29 januari 2004 (vergadering van 29 januari 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met 68 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd:

## 1. Inleiding

1.1. In het Groenboek over de consumentenbescherming in de Europese Unie <sup>(1)</sup> wijst de Commissie erop dat er een wettelijk kader moet worden gecreëerd voor samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming.

1.2. In haar mededeling over de Follow-up van het Groenboek over de consumentenbescherming in de EU <sup>(2)</sup> verbindt de Commissie zich ertoe een voorstel voor een dergelijk rechtsinstrument uit te werken.

1.3. In haar mededeling over de Internemarktstrategie (prioriteiten 2003 – 2006) <sup>(3)</sup> ten slotte wijst de Commissie erop dat, om het vertrouwen van de burger in de interne markt niet te schenden, de desbetreffende wetgeving beter moet worden nageleefd, en dat de indiening van een dergelijk voorstel dan ook prioritair is.

1.4. Elke lidstaat heeft een handhavingssysteem ontwikkeld dat is afgestemd op zijn eigen wetten en instellingen. Deze systemen zijn opgezet om zuiver binnenlandse inbreuken aan te pakken en zijn nooit helemaal afgestemd op de uitdagingen van de interne markt. Binnenlandse instanties zijn niet bevoegd om inbreuken buiten hun rechtsgebied te onderzoeken.

1.5. Het resultaat is een handhavingssysteem dat onvoldoende is aangepast aan de eisen van de interne markt, en dat momenteel niet toereikend is om een eind te maken aan de oneerlijke praktijken van handelaars die met name de mogelijkheden van het internet trachten te misbruiken.

1.6. De Commissie is van oordeel dat een consequente en effectieve handhaving van de verschillende nationale regels inzake consumentenbescherming essentieel is voor de goede werking van de interne markt, het wegwerken van concurrentievervalsingen en de bescherming van de consument.

## 2. Het voorstel voor een verordening

2.1. Algemeen doel van de verordening is te zorgen voor de goede werking van de interne markt en de effectieve bescherming van de consumenten op die markt.

2.1.1. Om dit streven te kunnen realiseren zijn in de verordening twee specifieke doelstellingen opgenomen:

- de handhavinginstanties moeten samenwerken bij de bestrijding van intracommunautaire inbreuken die de interne markt verstoren; bedoeling is dat de autoriteiten die belast zijn met de handhaving van de wetgeving daadwerkelijk en op doeltreffende wijze kunnen samenwerken met hun tegenhangers uit de andere lidstaten;
- de wetgeving inzake consumentenbescherming moet beter en consequenter worden nageleefd, en er moet nauwer worden toegezien op de bescherming van de economische belangen van de consument; hiermee wordt erkend dat de EU kan bijdragen tot een hogere handhavingnorm via gemeenschappelijke projecten en de uitwisseling van goede praktijkervaringen op het vlak van voorlichting, opvoeding en vertegenwoordiging van de consument. Ook wordt hiermee erkend dat de EU een bijdrage levert aan het toezicht op de werking van de interne markt.

2.2. Deze algemene en specifieke doelstellingen hebben de keuze van de rechtsgrond en van het rechtsinstrument bepaald. Als rechtsgrond heeft de Commissie artikel 95 van het Verdrag gekozen.

2.3. De werkingssfeer van de verordening is beperkt tot intracommunautaire inbreuken op de Europese wetgeving ter bescherming van de belangen van de consument. De werkingssfeer van de verordening zal worden uitgebreid wanneer de voorgestelde kaderrichtlijn ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken in werking treedt.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 531 def.

<sup>(2)</sup> COM(2002) 289 def.

<sup>(3)</sup> COM(2003) 238 def.

2.4. De bevoegde autoriteiten staan centraal in de voorgestelde verordening. De aanwijzing van bevoegde autoriteiten wordt overgelaten aan de lidstaten. Het voorstel voorziet ook in de aanwijzing van één verbindingsbureau door elke lidstaat, dit om een goede coördinatie tussen de door de lidstaten aangewezen bevoegde autoriteiten mogelijk te maken.

2.4.1. Onder bevoegde autoriteiten wordt verstaan overheidsinstanties met specifieke verantwoordelijkheden voor de handhaving van de consumentenbescherming. Het voorstel biedt ook de garantie dat alleen instanties met een minimum aan gemeenschappelijke onderzoeks- en handhavingbevoegdheden als bevoegde autoriteit kunnen worden aangewezen.

2.4.2. Het onderhavige voorstel verandert of beperkt geenszins de rol van de consumentenorganisaties bij de handhaving van de wetgeving, met name wat het doen staken van grensoverschrijdende inbreuken aangaat.

2.4.3. Met de verordening wordt niet alleen een netwerk van bevoegde autoriteiten ingesteld, maar ook een kader voor wederzijdse bijstand, als aanvulling op de bestaande nationale of Europese – sectorale - bepalingen. Het voorgestelde netwerk is opgevat als handhavinginstrument om op de eerste plaats snel op te treden tegen de meest flagrante grensoverschrijdende vormen van misbruik, en m.n. tegen praktijken waarbij wordt getracht de vrijheden van de interne markt uit te buiten om de consument schade te berokkenen.

De aanwijzing van bevoegde autoriteiten wordt overgelaten aan de lidstaten, zodat rekening kan worden gehouden met de nationale grondwettelijke bepalingen voor de handhaving van de consumentenbescherming. De lidstaten waar op dit moment geen ter zake bevoegde nationale autoriteiten bestaan, hoeven niet noodzakelijk nieuwe instanties in het leven te roepen. De beperkte bevoegdheden waarvan sprake in het voorstel voor een verordening kunnen immers aan de bestaande autoriteiten worden toegekend.

2.5. De effectiviteit van het hier voorgestelde handhaving-netwerk hangt af van de wederzijdse rechten en plichten met betrekking tot onderlinge bijstand.

2.5.1. Vrije en vertrouwelijke uitwisseling van informatie tussen de bevoegde autoriteiten vormt de basis van de wederzijdse bijstand. Het voorstel voert een systeem in van informatie-uitwisseling op verzoek en, wat net zo belangrijk is, spontane informatie-uitwisseling.

2.5.2. Als uit de uitgewisselde informatie blijkt dat er een intracommunautaire inbreuk bestaat, schrijft het voorstel voor dat de bevoegde autoriteiten optreden om onverwijld een einde aan de inbreuk te maken.

2.5.3. Het voorstel vertrekt van het algemeen beginsel dat bevoegde autoriteiten kunnen optreden tegen handelaars in hun rechtsgebied, ongeacht de plaats waar de betrokken consument zich bevindt.

2.5.4. Ook wordt voorzien in de mogelijkheid om krachtens bilaterale overeenkomsten informatie uit te wisselen met bevoegde autoriteiten van derde landen.

2.6. De rol van de Gemeenschap blijft beperkt tot het ondersteunen van maatregelen die gericht zijn op een algemene verhoging van de handhavingnorm en die consumenten beter in staat stellen om hun rechten af te dwingen. Zo is het de taak van de Gemeenschap de uitwisseling van goede praktijkervaringen aan te moedigen en de nationale maatregelen te coördineren, teneinde overlappingsen en verspilling te vermijden.

2.7. Verder wordt bepaald dat de lidstaten regelmatig statistieken over klachten van consumenten verstrekken, en wordt voorzien in de oprichting van een databank met actuele gegevens die toegankelijk zijn voor de bevoegde autoriteiten; ook de coördinatie van de handhaving van de wetgeving en administratieve samenwerking komen in het voorstel aan de orde.

2.8. Het voorstel voorziet in de oprichting van een adviescomité om de Commissie bij te staan bij de praktische kant van de tenuitvoerlegging van de verordening. Dit comité zal met name bestaan uit vertegenwoordigers van de bevoegde autoriteiten.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité staat achter de in dit Commissievoorstel vastgelegde doelstellingen. Zo heeft het er ook in vroegere adviezen<sup>(4)</sup> al bij de Commissie op aangedrongen dat zij uiteindelijk vaart zou zetten achter de daadwerkelijke toepassing van de bestaande wetgeving en de samenwerking tussen de ter zake bevoegde instanties, om zo een begin te maken met de verbetering van de grensoverschrijdende bescherming van de consument. Het voorstel sluit hoe dan ook niet uit dat civiele maatregelen worden genomen om de wetgeving te doen naleven.

<sup>(4)</sup> Advies over het „Groenboek over de consumentenbescherming in de Europese Unie”, PB C 125 van 27-05-2002, en advies over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Strategie voor het consumentenbeleid 2002-2006”, PB C 95 van 23-04-2003

3.2. De in de ontwerpverordening voorgestelde rechtsgrondslag is art. 95 van het EG-Verdrag. In dat artikel is echter alleen sprake van „maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen”. Gezien de doelstelling van het Commissievoorstel, namelijk om een doeltreffend systeem in te voeren voor de verbetering van de bescherming van de economische belangen van de consument, vindt het Comité het jammer dat niet art. 153 is gekozen als rechtsgrondslag en verzoekt het de Commissie erover na te denken hoe meer gebruik kan worden gemaakt van dat artikel.

3.2.1. Het Comité is het er mee eens dat per lidstaat minstens één bevoegde openbare instantie moet worden opgericht, en wel om de volgende redenen:

- alleen overheidsinstanties beschikken over de vereiste onderzoeksbevoegdheden om grensoverschrijdende inbreuken tegen te gaan;
- overheidsinstanties zijn de meest aangewezen instellingen om geheimhouding en een vlot verloop van het onderzoek te garanderen;
- alleen overheidsinstanties kunnen garanderen dat alle consumenten worden beschermd;
- zij vergemakkelijken de uitwisseling van informatie en helpen een einde te maken aan grensoverschrijdende inbreuken.

3.2.2. De Commissie zou meer op de voorgrond moeten treden en moeten deelnemen aan de coördinatievergaderingen.

3.2.3. Daar niet is voorzien in specifieke maatregelen voor de beslechting van geschillen die betrekking hebben op het verlenen van wederzijdse bijstand, zou de Commissie moeten optreden als bemiddelaar en moeten zorgen voor administratieve oplossingen om die bijstand in goede banen te leiden. Dit geldt vooral ook in het licht van de uitbreiding, waarmee de naleving van artikel 10 van het EG-Verdrag er niet gemakkelijker op zal worden. Het gaat immers in hoofdzaak om landen met een bureaucratische traditie, die niet voldoende vertrouwd zijn met dit soort gebreken.

3.2.4. Het voorstel blijft vaag over de terugbetaling van gemaakte kosten en opgelopen schade als gevolg van maatregelen die door een rechtbank op basis van de inhoud van de intracommunautaire inbreuk „ongegrond” worden verklaard. De Commissie zou duidelijk moeten aangeven dat het hier om definitieve rechterlijke uitspraken gaat, waartegen dus geen beroep meer mogelijk is. Wat gebeurt er als de lidstaat van de aangezochte instantie een beroep van de hand wijst, terwijl de lidstaat van de verzoekende instantie van mening is het recht te

hebben beroep aan te tekenen? Een dergelijke mogelijkheid, die in de praktijk toch niet kan worden uitgesloten, komt in het voorstel niet ter sprake.

3.2.5. Een verzoek om wederzijdse bijstand kan worden geweigerd als het administratieve lasten met zich mee zou kunnen brengen die niet in verhouding staan tot de ernst van de intracommunautaire inbreuk in termen van mogelijke schade voor de consument. De Commissie lijkt er met andere woorden van uit te gaan dat „de minimis”-inbreuken op het vlak van consumentenzaken, die in een andere lidstaat worden begaan, ongestraft kunnen blijven. Het Comité betreurt dit, aangezien het in het geval van klachten op consumentengebied op een enkele uitzondering na steeds om beperkte bedragen gaat.

3.2.6. Daarnaast kan een instantie beslissen geen gehoor te geven aan een verzoek om bijstand als dat verzoek niet goed onderbouwd is. Dat is een wel erg formalistische oplossing. Beter zou zijn in dit soort gevallen te voorzien in de mogelijkheid om de indiener van het verzoek de kans te geven binnen een bepaalde termijn opheldering te verschaffen, zodat een verzoek pas in tweede instantie kan worden afgewezen.

3.2.7. Verder zouden lidstaten de mogelijkheid moeten krijgen beroep aan te tekenen als zij van mening zijn dat een verzoek om bijstand ten onrechte van de hand is gewezen.

3.3. Met het oog op meer transparantie zouden de databanken met de gegevens over de klachten van consumenten toegankelijk moeten zijn voor het publiek, en met name voor de meest representatieve werkgeversorganisaties en de consumentenverenigingen die bevoegd zijn een actie in te stellen om grensoverschrijdende inbreuken te doen beëindigen<sup>(5)</sup>, alsook voor universiteiten en onderzoekscentra. Dit geldt overigens niet voor vertrouwelijke gegevens.

3.4. Het Comité erkent het belang van coördinatie van handhavingactiviteiten, maar wijst erop dat ambtenaren pas zouden mogen deelnemen aan uitwisselingsprogramma's als zij van tevoren terdege zijn onderricht over het rechtsstelsel van de lidstaat van „bestemming”, dit om in de mate van het mogelijke problemen op het vlak van wettelijke aansprakelijkheid te vermijden.

3.5. In het voorstel wordt enkel verwezen naar administratieve samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten. Het gaat daarmee voorbij aan het feit dat hier ook een rol is weggelegd voor de maatschappelijke organisaties, en in het bijzonder voor de werkgeversorganisaties en de consumentenverenigingen.

<sup>(5)</sup> Zie art. 3 van 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 11-06-1998

3.6. Het permanent comité onderzoekt en beoordeelt hoe de in de verordening vastgelegde regelingen inzake samenwerking functioneren. Op het gebied van bijstand echter wordt het comité geen enkele bevoegdheid toegekend.

3.7. Na de datum van inwerkingtreding van de verordening lichten de lidstaten de Commissie om de twee jaar in over de tenuitvoerlegging van deze verordening. Het Comité zou echter graag zien dat ook de Commissie verplicht werd gesteld om aan de hand van gegevens uit alle lidstaten regelmatig aan het EP en het EESC verslag uit te brengen over de toepassing van de verordening in de EU.

3.8. De omschrijving van het toepassingsgebied van de verordening onder de letter a van artikel 3, waar verwezen wordt naar de uitputtende lijst van richtlijnen in bijlage I, is niet correct. De sub a bedoelde richtlijnen zouden als voorbeeld moeten worden genoemd en er zou dus moeten staan: „met name de in bijlage I genoemde richtlijnen”.

Een – op het eerste gezicht minder goed – alternatief is om aan Bijlage I in ieder geval de volgende Richtlijnen toe te voegen:

- Prijsaanduiding (98/06/EG)
- Etikettering (79/112/EEG en 2000/13/EG)
- Algemene productveiligheid (92/59/EEG)

- Veiligheid van speelgoed (93/68/EEG)
- Aansprakelijkheid voor producten met gebreken (99/34/EG)
- Bescherming van persoonsgegevens (95/46/EG en 2002/58/EG).

3.9. Het is niet terecht dat lidstaten hun activiteiten pas coördineren als is vastgesteld dat een intracommunautaire inbreuk consumenten in minstens drie lidstaten schaadt. In artikel 9, lid 2 zou daarom niet moeten staan „in meer dan twee lidstaten”, maar „in minstens twee lidstaten” of „in twee of meer lidstaten”.

3.10. Aangezien in de artikelen 6, 7, 8, 9, 10, 14, 15, 16 en 17 wordt verwezen naar artikel 19, lid 2, zou hierin concreet moeten komen te staan welke procedure gekozen dient te worden en niet slechts moeten worden verwezen naar de artikelen 3 en 7 van Besluit 1999/468/EG, dat bovendien op deze manier zou worden omgezet in de nationale wetgeving van de lidstaten.

Verder maken de in dit Besluit vastgelegde procedures een te bureaucratische indruk om toegepast te kunnen worden in het kader van de verordening, die daarom eigen mechanismen zou moeten bevatten waardoor zij sneller kan worden toegepast.

Brussel, 29 januari 2004

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
R. BRIESCH