

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een consumentenprogramma 2014-2020**

(COM(2011) 707 final — 2011/0340 (COD))

(2012/C 181/16)

Rapporteur: **Reine-Claude MADER**

Het Europees Parlement en de Raad hebben resp. op 30 november en 13 december 2011 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) overeenkomstig artikel 169 van het VWEU te raadplegen over het

*Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een consumentenprogramma 2014-2020*

COM(2011) 707 final — 2011/0340 (COD).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 8 maart 2012.

Het EESC heeft tijdens zijn op 28 en 29 maart 2012 gehouden 479e zitting (vergadering van 28 maart) onderstaand advies uitgebracht, dat met 109 stemmen vóór en 11 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Samenvatting

1.1 Onderhavig voorstel voor een verordening betreffende een consumentenprogramma 2014-2020 is een logisch vervolg op de Mededeling van de Commissie „Europa 2020 - Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei”. De bedoeling ervan is ervoor te zorgen dat op de eengemaakte markt alles draait om de consument.

1.2 Het is een goede zaak dat de Commissie twee aparte voorstellen heeft ingediend voor een programma „consumenten” en een programma „gezondheid”, omdat een adequate behandeling van beide thema’s op die manier mogelijk wordt.

1.3 De Commissie geeft duidelijk aan dat de consumptie centraal moet staan in al het beleid van de EU. Onder de huidige omstandigheden valt daaraan niet te ontkomen. Het EESC vindt de middelen die de Commissie voor dit ambitieuze doel wil uittrekken, aan de lage kant en betwijfelt of die wel doeltreffend kunnen worden ingezet.

1.4 Het EESC neemt kennis van de verbintenis om de statistische gegevens te verzamelen die nodig zijn om, nu de omstandigheden zowel vanuit economisch als vanuit sociaal en milieuoogpunt onder hoogspanning staan, inzicht te verkrijgen in de realiteit van de markt en de ontwikkeling van de markt op de voet te kunnen volgen.

1.5 Het EESC merkt de bereidheid op om *follow-up*-indicatoren in het leven te roepen. Dergelijke indicatoren zijn vooral onontbeerlijk omdat het hier gaat om een programma met een -gezien de huidige situatie - lange looptijd.

1.6 Het EESC hamert erop dat de veiligheidsnormen voor goederen en diensten die op het grondgebied van de EU in de handel worden gebracht, moeten worden aangescherpt, wat ook betekent dat er meer zal moeten worden gecontroleerd en dat erop moet worden toegezien dat de bevoegde autoriteiten samenwerken en over doeltreffende sanctiemogelijkheden beschikken.

1.7 Het EESC staat achter alle maatregelen die tot doel hebben om de programma’s voor consumentenvoorlichting en -educatie te verbeteren en voorbeelden van geslaagde methoden toe te passen, met als doel ervoor te zorgen dat steekhoudende en uit onafhankelijke bron verkregen informatie wordt verschaft. Om duurzame consumptie mogelijk te maken, is er behoefte aan hoogwaardige, voor iedereen toegankelijke en natrekbare informatie.

1.8 Onafhankelijke consumentenorganisaties spelen hierin een prominente rol en zouden daarom de beschikking moeten krijgen over veel meer financiële middelen. Met behulp daarvan kunnen zij met name de vakkennis in huis halen die zij nodig hebben omdat hun activiteiten ver uiteenlopende gebieden bestrijken. Voor de instandhouding van evenwichtige verhoudingen in de economie moeten consumentenorganisaties ten volle in de gelegenheid worden gesteld om tegenwicht te bieden.

1.9 Het EESC dringt er bij de lidstaten op aan om hun nationale consumentenorganisaties die ten volle meewerken aan de verwezenlijking van de eengemaakte markt, te erkennen, te ondersteunen en te financieren.

1.10 Het EESC steunt de diverse initiatieven die ter aanvulling van de regelingen voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting zijn voorgesteld, maar stelt vast dat nergens gewag wordt gemaakt van de mogelijkheid van een collectieve actie: daarin ligt immers een onmisbare voorwaarde voor de naleving van wetgeving, zoals het EESC al in meerdere adviezen heeft benadrukt.

## 2. Samenvatting van het Commissievoorstel

2.1 Doel van onderhavig Commissievoorstel is een vervolg te geven aan het communautaire actieprogramma op het gebied van consumentenbescherming 2007-2013, in de vorm van een consumentenprogramma 2014-2020. Dit programma biedt een kader voor de financiering van de maatregelen van de EU.

2.2 De voorgestelde verordening is een logisch vervolg op de Mededeling van de Commissie „Europa 2020 - Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei”. Immers, in deze Mededeling wordt ervoor gepleit om de burgers de middelen te verschaffen die zij nodig hebben om volop deel te nemen aan de eengemaakte markt.

2.3 Het voorstel is uitgewerkt ná de tussentijdse effectbeoordeling van het communautaire actieprogramma op het gebied van consumentenbescherming 2007-2013, die bij de diverse belanghebbende partijen is uitgevoerd.

2.4 Uit die effectbeoordeling is gebleken dat dit programma wel degelijk meerwaarde heeft, ook al is er maar weinig geld voor uitgetrokken en zijn de nieuwe sociale en milieu-uitdagingen slechts voor een deel in aanmerking genomen.

2.5 Alle gemaakte opmerkingen zijn verwerkt in het thans voorgestelde consumentenprogramma 2014-2020. Om gefinancierd te worden, moet bij de uitwerking van maatregelen ook rekening zijn gehouden met kwesties aangaande de sociaaleconomische en technische randvoorwaarden. Men denke daarbij vooral aan problemen als gevolg van de mondialisering, de digitalisering, de noodzaak om geleidelijk op meer duurzame consumptiewijzen over te stappen, de vergrijzing van de bevolking, sociale uitsluiting en de specifieke moeilijkheden van kwetsbare consumenten.

2.6 Met dit nieuwe consumentenprogramma wordt beoogd om uitvoering te geven aan het toekomstige consumentenbeleid waarmee de mondige consument in het middelpunt van de eengemaakte markt wordt geplaatst.

2.7 Impliciet betekent dit volgens de Commissie dat de gezondheid van consumenten beter wordt beschermd, dat hun veiligheid beter wordt gevrijwaard, dat hun economische belangen beter worden behartigd, dat hun recht op voorlichting en educatie beter wordt gepromoot en dat hun een gemakkelijke toegang tot beroepsprocedures wordt geboden.

2.8 De Commissie heeft dit algemene doel uitgesplitst in vier subdoelstellingen:

- consolidering en vergroting van de veiligheid van producten, door een doeltreffend toezicht op alle markten van de EU;
- verbetering van de voorlichting en educatie van de consumenten, door consumenten meer kennis van hun rechten bij te brengen, consumentenbeleid een betere gegevensmatige onderbouwing te geven en consumentenorganisaties te steunen;
- consolidering van de rechten van consumenten, vooral door regelgeving en de verbetering van de beroepsprocedures;
- ondersteuning van de maatregelen om de naleving van consumentenrechten af te dwingen, door de nationale instanties die met de handhaving van wettelijke voorschriften zijn belast, beter te laten samenwerken en door consumenten beter van advies te dienen.

### 3. Kanttekeningen bij het Commissievoorstel

3.1 Het EESC staat achter het doel dat de Commissie met dit consumentenprogramma voor ogen heeft, nl. om de „mondige consument” tot het middelpunt van de eengemaakte markt te maken. De Commissie merkt terecht op dat de belangen van de consumenten in al het beleid van de EU voorop moeten worden

gesteld. Hun uitgaven vertegenwoordigen 56 % van het bbp en geven de doorslag voor het herstel van de groei.

3.2 De instellingen van de EU en de overheden van de lidstaten moeten een consumentenbeleid voeren dat is aangepast aan de 21<sup>ste</sup> eeuw en dienen blijk te geven van hun inzicht dat consumenten erg belangrijke marktspelers en de drijvende kracht achter de goede werking van de markt zijn. Om te kunnen concurreren, heeft een markt welingelichte consumenten nodig die vertrouwen hebben in die markt. Door de positie van de consument te versterken, ofwel de consument te „emanciperen”, wordt bijgedragen aan de verhoging van de kwaliteit van goederen en diensten en de doeltreffendere werking van de markteconomie.

3.3 Het consumentenbeleid zou moeten worden verruimd en de EU zou zich nog meer moeten inzetten voor concurrentievermogen en innovatie ten gunste van haar burgers. Consumentenbeleid moet bovenaan de politieke agenda staan en meespelen in alle relevante beleidsvormen en programma's.

3.4 Daarom valt te betreuren dat het voor de Europa 2020-strategie uitgetrokken budget duidelijk achterblijft bij de openlijk beleden ambitie. Uitgerekend over de 500 miljoen consumenten in de 27 lidstaten van de EU komt dat budget overeen met jaarlijks 5 eurocenten per consument. Dat is zelfs minder dan voor het vorige programma (2007-2013), omdat toen jaarlijks voor iedere consument nog 7 eurocenten werden uitgegeven (volgens een berekening in een advies van het EESC <sup>(1)</sup>).

3.5 Het EESC stemt in met de grote lijnen van het voorgestelde programma en de vier subdoelstellingen ervan. Met dit programma wordt voortgeborduurd op het vorige programma: het biedt „niets nieuws onder de zon” in weerwil van de invloed die de nieuwe technologieën op de marktvoorwaarden hebben. De middelen die voor de verwezenlijking van die doelstellingen zullen worden ingezet, moeten worden gepreciseerd en aangevuld.

3.6 Het EESC verzoekt de Commissie een lijst op te stellen van alle programma's van de EU die over de belangen van consumenten gaan en waarmee wordt bijgedragen aan de bevordering en bescherming van die belangen. Op die manier kan het consumentenbeleid worden meegewogen in alle programma's van de EU.

3.7 Wel moet er volgens het EESC nog een vijfde subdoelstelling aan het Commissievoorstel worden toegevoegd die betrekking heeft op de vertegenwoordiging en participatie van consumenten. Uiteraard juicht het toe dat de consolidering van het vermogen van organisaties om consumenten te vertegenwoordigen, in het door de Commissie voorgestane programma is opgenomen en dat steun wordt toegezegd aan organisaties die consumenten vertegenwoordigen en dat erkenning wordt gegeven aan hun vakbekwaamheid. Alleen zou dit streven, nl. om organisaties in staat te stellen om consumenten beter te vertegenwoordigen en hun vermogen in dat opzicht vergroten, een doelstelling op zich moeten worden. Het door de Commissie voorgestelde programma zou daarom in die zin moeten worden gewijzigd: daaraan zou dit streven als vijfde subdoelstelling moeten worden toegevoegd, zodat de Commissie haar belofte kan nakomen, nl. dat de consument een spilfunctie krijgt in de besluitvorming van de EU.

<sup>(1)</sup> PB C 88 van 11 april 2006, blz. 1

3.8 Een deel van het budget van het consumentenprogramma zou daaraan moeten worden besteed (vervoerskosten, voorbereidende werkzaamheden en participatie in deskundigengroepen), zodat consumenten in de diverse deskundigengroepen waaraan de consumenten beslist een bijdrage moeten leveren, beter kunnen worden vertegenwoordigd door onafhankelijke consumentenorganisaties. Zo nodig zou ook in andere programma's van de EU een speciaal budget moeten worden gereserveerd voor de bevordering van de bijdragen van organisaties die de consumenten vertegenwoordigen.

3.9 In haar werkprogramma voor het tweede kwartaal van 2012 kondigt de Commissie een „Agenda voor de Europese consument” aan. De Commissie moet die belofte nakomen en uitgaan van het beginsel van een consument die sterk staat („empowerment”), met inachtneming van de beginselen van de sociale markteconomie en in overeenstemming met de daarover door het Europees Parlement uitgebrachte rapporten.

3.10 Met die „Agenda voor de Europese consument” moet echt worden gestreefd naar een sterkere positie voor consumenten, met als uitgangspunt hun veiligheid, steekhoudende voorlichting en educatie, rechten, mogelijkheid tot schadeloosstelling en toegang tot de rechter, en de maatregelen die moeten worden genomen om daaraan uitvoering te geven.

3.11 De consumenten „verantwoordelijk maken” mag echter niet betekenen dat alle verantwoordelijkheid op de consumenten wordt afgeschoven: met het voorgestelde consumentenprogramma moeten in eerste instantie de voorwaarden worden geschapen voor een eerlijke en billijke marktwerking waarin consumenten het vertrouwen hebben dat nodig is om waar dan ook en in alle vrijheid te kunnen consumeren. Dat vertrouwen vooronderstelt dat consumenten voldoende informatie en objectief advies over hun rechten krijgen, zodat zij hun keuzen met kennis van zaken kunnen maken.

3.12 De „Agenda voor de Europese consument” moet ook in de tijd samenhang vertonen met de voorgestelde verordening voor een consumentenprogramma. Op die manier kan ervoor worden gezorgd dat dit consumentenprogramma en de strategische doelstellingen - ook kwalitatief - bij elkaar aansluiten.

3.13 Belangrijk is dus dat de Commissie bij de uitwerking van voorstellen voor wet- of regelgeving rekening houdt met de noodzaak om de consument een hoge mate van bescherming te bieden (artikel 169 van het Verdrag). De mate waarin voorschriften worden geharmoniseerd, moet worden aangepast en mag er nooit toe leiden dat de rechten van Europese consumenten, in welk land dan ook, worden beknot of dat daartoe ruimte wordt gelaten. Het EESC verzet zich tegen initiatieven - zoals de facultatieve regeling - waardoor de bestaande bescherming aan het wankelen zou worden gebracht. Daarmee komt het EESC op voor de consument die de zwakke partij is in een contract en niet altijd over de middelen beschikt om zich te laten helpen.

3.14 Overigens moet de consumenten de nodige garanties worden geboden dat zij en hun vertegenwoordigers daadwerkelijk worden geraadpleegd als er teksten of acties worden voorbereid die hen aangaan. Ook moet het instrumentarium waarover zij beschikken, worden uitgebreid.

3.15 Het EESC hecht veel belang aan de veiligheid van de producten die overal in de handel worden gebracht en steunt de verwezenlijking van acties voor specifieke samenwerking conform Richtlijn 2001/95/EG <sup>(2)</sup> en de verrichting van onderzoek met het oog op de uitwerking van nieuwe veiligheidsnormen of -criteria. Gezien de problemen waarmee de met de controles belaste instanties worden geconfronteerd, vraagt het EESC zich af of hun instrumentarium daar wel op is berekend. Volgens het EESC moeten er door de Commissie gecoördineerde nationale voorlichtingscampagnes worden georganiseerd.

3.16 Het EESC is ingenomen met de maatregelen die worden voorgesteld om de consumenten te informeren en educatie te geven. Als die twee aspecten van consumentenbescherming worden verbeterd, doen consumenten meer kennis op over hun rechten waardoor hun vertrouwen in de markt wordt hersteld. In verband daarmee benadrukt het EESC dat de wetteksten van de EU transparanter moeten worden, en begrijpelijker voor de burgers.

3.17 Het is een goede zaak dat er - door middel van studies, analyses en statistieken - een gegevensbasis wordt opgezet. Op die manier kan gebruik worden gemaakt van een beter inzicht in de marktsituatie als beleid moet worden uitgewerkt op gebieden die de consumenten aangaan.

3.18 De Commissie zou een oplossing moeten vinden waardoor de informatie en kennis die het DOLCETA-project heeft opgeleverd - een project dat onder het huidige consumentenprogramma valt, maar niet in dezelfde vorm en mate zal worden overgenomen in het nieuwe consumentenprogramma -, behouden blijven. Op die manier kan worden voorkomen dat aanzienlijke investeringen uiteindelijk voor niets zijn geweest.

3.19 Maatregelen om de markten transparanter te maken, zijn altijd van het allergrootste belang, op welk gebied dan ook (bv. financiële producten, bescherming van persoonsgegevens, energievoorziening, digitale technologie en telecommunicatie, en vervoer).

3.20 Consumenteneducatie is een wezenlijk onderdeel van consumentenbeleid, omdat consumenten zo kunnen worden doordrongen van hun rol, rechten en plichten op de markt en in de samenleving, en hun optreden dan ook daarop kunnen afstemmen. Het ontbreken van consumenteneducatie wordt echter soms door politici en kwaadwillende ondernemers aangegrepen als smoes om hun verantwoordelijkheid te ontlopen en minder moeite te doen voor de totstandbrenging van een voor consumenten gunstig klimaat.

3.21 Voorrang moet worden gegeven aan de toepassing en verbetering van de rechten van consumenten. Daarnaast stelt de Commissie terecht dat de verwezenlijking van de doelstelling van consumenteneducatie en een op alle consumenten afgestemde voorlichting van belang is.

<sup>(2)</sup> PB L 11 van 15 januari 2002, blz. 4.

3.22 Hoe dan ook kan de doelstelling van betere consumenteneducatie en -voorlichting alleen worden bereikt als de diverse sociaaleconomische actoren daarbij worden betrokken. Het EESC vindt net als de Commissie dat daarvoor moet worden uitgegaan van wat al bestaat en dus dat methoden die geslaagd zijn gebleken, moeten worden opgespoord, zonodig verbeterd en toegepast. Zo kan ervoor worden gezorgd dat de beschikbare acties en instrumenten een reële impact hebben op de consumenten. Voorwaarde is wel dat daartoe aanzienlijke middelen ter beschikking worden gesteld.

3.23 Een ander aandachtspunt moet de educatie zijn van ondernemingen die helaas te weinig afweten van de rechten van consumenten. Er zouden andere EU-programma's moeten komen waardoor ondernemingen opleidingen worden geboden betreffende het recht op bescherming van consumenten.

3.24 Consumentenorganisaties stellen zich een tweeledig doel: de problemen van consumenten in kaart brengen en daar samenhangende oplossingen voor aandragen, en de belangen van consumenten behartigen. Doordat deze organisaties opkomen voor de toepassing van consumentenrechten, helpen ze mee om de rechtsregels op dit gebied te laten evolueren.

3.25 Vanwege die centrale rol van regionale, nationale en Europese consumentenorganisaties, die moeten kunnen terugvallen op een steeds grotere vakbekwaamheid, zouden hun capaciteiten volgens het EESC beduidend moeten worden vergroot, en wel doordat hun meer financiële middelen worden toebedeeld. Het EESC hecht veel belang aan de steun die organisaties op al die niveaus wordt geboden, met name in landen waar de consumentenbeweging onvoldoende op gang is gekomen.

3.26 Het EESC stelt vast dat een kwart van het budget voor het consumentenprogramma naar de Europese Consumenten centra (ECC's) gaat. Die investering is noodzakelijk en krijgt de steun van het EESC dat er bij de Commissie op aandringt om door te gaan met het uitbrengen van - nog uitvoerigere - jaarverslagen over de werking van die ECC's. Belangrijk is dat voor die jaarverslagen wordt uitgegaan van nauwkeurige en steekhoudende criteria, zodat duidelijk kan worden gemaakt dat dit netwerk concrete resultaten oplevert voor de Europese consument, ook al schort het nog aan de bekendheid ervan.

3.27 In het komende consumentenprogramma moet dan ook beslist een regeling worden opgenomen waardoor de verder

ontwikkeling van de consumentenbeweging proactief en met voorrang kan worden gefinancierd.

3.28 Wat de beroepsprocedures betreft stelt het EESC vast dat de Commissie de voorkeur geeft aan oplossingen die op co- of zelfregulering zijn gebaseerd. Op zich valt toe te juichen dat beroepsgroepen maatregelen nemen om hun methoden te verbeteren, maar een dergelijke „soft law”-aanpak mag niet in de plaats komen van wet- of regelgeving.

3.29 Het EESC staat achter de stappen die de Commissie neemt om consumenten gemakkelijker toegang te bieden tot vormen van buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Ook stemt het in met het voorstel van de Commissie om hun werking en doeltreffendheid op de voet te volgen. Dergelijke regelingen kunnen volgens het EESC alleen goed werken als de aan de consumenten voorgestelde systemen onafhankelijk zijn.

3.30 Wel moet het Commissievoorstel op dit punt worden aangevuld, omdat consolidering van de rechten van consumenten ook met zich meebrengt dat consumenten de beschikking moeten hebben over aangepaste rechtsinstrumenten om hun rechten te doen gelden. Net als in zijn adviezen over resp. het vorige programma (2007-2013), collectieve acties in het kader van het consumentenrecht <sup>(3)</sup> en het Witboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels (antitrustregels en bepalingen inzake misbruik van machtsposities) <sup>(4)</sup>, dringt het EESC er ook nu weer op aan dat melding wordt gemaakt van de noodzaak om de toegang tot de rechter, vooral door middel van een collectieve actie, te verbeteren.

3.31 Het EESC stemt in met de door de Commissie voorgestelde maatregelen om de naleving van de wetgeving af te dwingen. Daarbij moet met name worden gedacht aan de regelingen voor samenwerking tussen de met het toezicht op de toepassing van consumentenbeschermingswetgeving belaste nationale instanties en aan de coördinatie van dat toezicht waardoor de maatregelen efficiënter worden.

3.32 Geschillenbeslechting, ook *online*, moet voortdurend in het oog worden gehouden. Er zijn op het gebied van consumentenvoorlichting en grensoverschrijdende geschillenbeslechting nieuwe doelstellingen vastgelegd, met name voor de ECC's. Het EESC hecht belang aan een tussentijdse beoordeling van het programma om de financiering ervan eventueel te kunnen bijsturen.

Brussel, 28 maart 2012

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Staffan NILSSON

<sup>(3)</sup> PB C 162 van 25 juni 2008, blz. 1.

<sup>(4)</sup> PB C 228 van 22 september 2009, blz. 40.